RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ

Kommunalbericht 2017

Rechnungshof Rheinland-Pfalz
Gerhart-Hauptmann-Straße 4
67346 Speyer

Telefon: 06232 617-147
Telefax: 06232 617-100
E-Mail: Poststelle@rechnungshof.rlp.de

Internet: www.rechnungshof-rlp.de

Inhaltsübersicht

			Seite
Wesentliche Prüfungsergebnisse			**5**
Vorbemerkungen			**11**
1	**Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände - zunehmende Verschuldung trotz gestiegener Einnahmen**		**12**
	1	Überblick	12
	2	Einnahmenentwicklung	23
	3	Ausgabenentwicklung	35
	4	Schulden	48
	5	Ausblick	57
2	**Kindertagesstätten - erhebliche Einsparpotenziale bei den Personal- und Sachkosten**		**62**
	1	Allgemeines	62
	2	Ausgaben	64
	3	Ländermonitor der Bertelsmann Stiftung - kein Beweis für ungedeckten Personalbedarf in Rheinland-Pfalz	70
	4	Bedarfsplanung durch die Jugendämter - Reserveplätze soweit als möglich vermeiden	71
	5	Platzangebot, Auslastung und Gruppengrößen - noch ungenutzte Optimierungsmöglichkeiten	72
	6	Zusätzliches Erziehungspersonal - teilweise zu großzügige Bewilligungspraxis	82
	7	Eingruppierung - häufig fehlerhaft	87
	8	Arbeitszeit des Personals - ungenügender Nachweis von Anwesenheits- und Fehlzeiten	89
	9	Gebäudereinigung - Aufwendungen vielfach überhöht	92
	10	Mittagsverpflegung an Kindertagesstätten - Kosten und Entgelte überprüfen	93
	11	Zuweisungen zum Ausgleich der Beitragsfreiheit im Kindergarten - Landesleistungen decken nicht die Mindereinnahmen	95
	12	Übernahme von Personal- und Sachkosten freier Träger - nachteilige Vereinbarungen vermeiden	96
	13	Elternbeiträge für Krippen und Horte - auf angemessene Kostendeckung achten	98
	14	Kassensicherheit - Anforderungen häufig nicht beachtet	99
3	**Öffentliche Musikschulen - höherer Kostendeckungsgrad ist erforderlich**		**101**
	1	Allgemeines	101
	2	Organisation der Musikschulen - Auslagerung aus Haushalten nicht erforderlich	102
	3	Finanzen	104

4	Unterrichtsgebühren	108
5	Unterrichtsformen - Gruppenunterricht ausbauen	112
6	Personal der Musikschulen	113
7	Landesförderung - andere Verteilungsmaßstäbe empfehlenswert	120
8	Berichtsbogen - auf korrekte Angaben achten	121

4 Kommunale Finanzstatistik - Validität durch fehlerhafte Meldungen beeinträchtigt **123**

1	Allgemeines	123
2	Meldungen zur Kassenstatistik - eigene Plausibilitätsprüfungen erforderlich	124
3	Jahresabschlüsse - verspätete Aufstellung beeinträchtigt Qualität der Meldungen	125
4	Produkt- und Kontenrahmenpläne - verbindliche Vorgaben nicht immer beachtet	126
5	Rechnungswesen - Ursache fehlerhafter Meldungen	127
6	Kontrolle der Lieferdateien - häufig vernachlässigt	129
7	Hinweise des Statistischen Landesamts - oftmals nur unzureichend beachtet	130
8	Buchungsleitfaden - sinnvolle Arbeitshilfe	130
9	Fazit	130

Anlagenverzeichnis

Anlage 1	Gemeinden und Gemeindeverbände mit unausgeglichenem Haushalt
Anlage 2	Entwicklung der wesentlichen Einnahmen 2014 bis 2016 nach Gebietskörperschaftsgruppen
Anlage 3	Entwicklung der wesentlichen Ausgaben 2014 bis 2016 nach Gebietskörperschaftsgruppen
Anlage 4	Kredite zur Liquiditätssicherung 2015 und 2016 der Landkreise einschließlich der kreisangehörigen verbandsfreien Gemeinden (ohne große kreisangehörige Städte) und der Verbandsgemeinden
Anlage 5	Kredite zur Liquiditätssicherung 2015 und 2016 der großen kreisangehörigen Städte

Wesentliche Prüfungsergebnisse

1 Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände - zunehmende Verschuldung trotz gestiegener Einnahmen

Die Haushalte der rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände schlossen 2016 mit einem Defizit von 15 Mio. € ab. Die in der Gesamtbetrachtung vergleichsweise geringe Finanzierungslücke darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass 53 % der Kommunen, darunter neun kreisfreie Städte, ihr kassenmäßiges Ergebnis nicht ausgeglichen hatten.

Bei den Steuereinnahmen setzte sich das seit 2010 anhaltende Wachstum fort. Mit 4,2 Mrd. € lagen sie geringfügig über dem Vorjahresniveau. Dennoch wurden mit 1.033 € je Einwohner niedrigere Pro-Kopf-Einnahmen als im Durchschnitt der übrigen Flächenländer (1.197 € je Einwohner) erzielt. Dies lag u. a. an den vergleichsweise moderaten Hebesätzen der Realsteuern. Vor allem die kreisfreien Städte könnten ihre Haushalte rechnerisch ausgleichen, indem sie ihre Hebesätze an den Länderdurchschnitt angleichen.

Auch die Einnahmen aus Schlüsselzuweisungen waren 2016 wieder gestiegen. Sie übertrafen mit 1,5 Mrd. € den Vorjahreswert um fast 9 %.

Die Sozialausgaben verzeichneten mit einem Plus von 327 Mio. € (12 %) den stärksten Zuwachs aller Ausgabenpositionen. Sie waren mit 3,1 Mrd. € erstmals deutlich höher als die Personalausgaben (2,9 Mrd. €).

Ende 2016 betrug die Gesamtverschuldung der Kernhaushalte 12,5 Mrd. €, somit 207 Mio. € mehr als im Jahr zuvor. Die Pro-Kopf-Verschuldung war mit 3.142 € fast doppelt so hoch wie der Länderdurchschnitt. Das Ausmaß der Schuldenproblematik wird anhand von zwei Betrachtungen erkennbar:

- Fünf der zehn je Einwohner am höchsten verschuldeten Städte Deutschlands lagen in Rheinland-Pfalz.
- Allein die Stadt Kaiserslautern ist aus Liquiditätskrediten doppelt so hoch verschuldet wie alle baden-württembergischen und bayerischen Gemeinden und Gemeindeverbände zusammen.

Im Jahr 2017 werden aufgrund der vergleichsweise guten Konjunktur- und Beschäftigungslage die kommunalen Steuereinnahmen voraussichtlich weiter steigen. Gleiches gilt für die ebenfalls von der Steuereinnahmenentwicklung geprägten Leistungen des Landes im kommunalen Finanzausgleich. Ob diese Rahmenbedingungen ausreichen, um den Kommunen zumindest ausgeglichene Finanzierungssalden oder gar dauerhaft Überschüsse zu verschaffen, bleibt offen. Dies gilt zumindest dann, wenn die Ausgaben für soziale Leistungen ähnlich stark anwachsen wie im Vorjahr.

Solche Überschüsse werden benötigt, um dringend erforderliche Investitionen und Unterhaltungsmaßnahmen, insbesondere beim Infrastrukturvermögen, durchzuführen, ohne dafür neue Schulden aufzunehmen.

Der auf den Abbau der hohen Altschulden ausgerichtete Kommunale Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz verschafft den am Fonds teilnehmenden Gemeinden und Gemeindeverbänden zwar etwas „Luft“ durch Tilgungsleistungen. Solange jedoch netto jedes Jahr mehr Schulden aufgenommen als zurückgeführt werden, ergeben sich aus dem Fonds keine nachhaltigen Effekte.

Die Kommunen in Rheinland-Pfalz dürfen daher in ihren Eigenanstrengungen zur Erreichung des Haushaltsausgleichs nicht nachlassen. Die Handlungsmöglichkeiten sind noch nicht ausgeschöpft, wie auch der diesjährige Kommunalbericht erneut aufzeigt.

2 Kindertagesstätten - erhebliche Einsparpotenziale bei den Personal- und Sachkosten

Das Land sowie die Gemeinden und Gemeindeverbände gaben 2015 zusammen 1,3 Mrd. € für den Betrieb und den Bau von Kindertagesstätten aus. Das war mehr als doppelt so viel wie 2006. Im Ländervergleich fielen in Rheinland-Pfalz mit 8.857 € je betreutes Kind die höchsten Ausgaben an. Die anderen westlichen Flächenländer wandten im Durchschnitt 7.690 € je Kind auf.

Eine Prüfung bei 113 Kindertagesstätten kommunaler und freier Träger zeigte, dass sich die hohen Ausgaben und deren dynamische Entwicklung nicht durch die Personalschlüssel der Kindertagesstätten erklären lassen, sondern vornehmlich folgende Ursachen hatten:

- Die rheinland-pfälzischen Förderungs- und Finanzierungsregelungen geben den Trägern der Kindertagesstätten kaum Anreize, bedarfsgerechte und wirtschaftliche Angebotsstrukturen zu wählen. Stattdessen bieten sie zahlreiche Möglichkeiten, den Trägeranteil zu minimieren.
- Über die verpflichtende Personalausstattung hinaus können die Einrichtungen nach Genehmigung durch die Jugendämter unter bestimmten Voraussetzungen zusätzliches Erziehungspersonal einsetzen. Viele Einrichtungen beschäftigten solches Personal, ohne dass hierfür ein Bedarf nachgewiesen war.
- Das rheinland-pfälzische System der Personalbemessung nach genehmigten Gruppen und Plätzen führt zwangsläufig zu Mehrausgaben. Die Zahl der gemeldeten Kinder reichte oft nicht aus, um die Gruppen vollständig zu belegen. In diesen Fällen wurde eine Personalausstattung für mehr Kinder vorgehalten, als zu betreuen waren. Anfang März 2016 waren dadurch rechnerisch 12.000 Plätze nicht belegt. Der Personalaufwand hierfür betrug 90 Mio. € jährlich.
- Die Personalausstattung orientierte sich an der zum Ende des Kindergartenjahres erwarteten Belegung. Zu diesem Zeitpunkt fallen Belegungsspitzen an, sodass eine hierauf bezogene Personalstärke für weite Teile des Jahres wegen geringerer Nachfrage nicht benötigt wurde. Würde dagegen - wie in Hessen - der Personalbedarf anhand der Belegung zum 1. März eines Jahres ermittelt, könnten landesweit schätzungsweise 8.000 Plätze und damit Personalaufwand von 60 Mio. € jährlich eingespart werden.
- Zur Erfüllung des Rechtsanspruchs auf einen Betreuungsplatz von Kindern unter drei Jahren wurde auch in Rheinland-Pfalz die Ausstattung der Einrichtungen mit sog. U3-Plätzen erheblich ausgeweitet. Allerdings waren Anfang 2016 von fast 42.000 Plätzen für Kinder unter drei Jahren 12.000 nicht oder nicht altersentsprechend belegt. Da für Gruppen mit U3-Kindern andere Personalschlüssel mit höherer Personalausstattung gelten, verursachte die „Fehlbelegung“ Personalkosten von rechnerisch 60 Mio. € jährlich.
- Die Träger hatten ihr Angebot an Ganztagsplätzen zunehmend ausgebaut, obwohl das die Nachfrage nicht erforderte. So waren im März 2016 mindestens 11.000 Plätze nicht oder nicht mit ganztags zu betreuenden Kindern belegt. Die Vorhaltekosten für das Personal betrugen 10 Mio. € jährlich.

Allein die Personalbemessung nach Gruppen und nach erwarteten Belegungszahlen zum Ende des Kindergartenjahres sowie die nicht bedarfsgerechte Vorhaltung von U3- und Ganztagsplätzen verursachten Ausgaben von 220 Mio. € jährlich. Andere Bedarfskriterien und eine Anpassung der Personalausstattung an die Belegung könnten die Ausgaben spürbar mindern.

Auch der Hortplätze zur Betreuung von Schulkindern in Kindertagesstätten hätte es nicht im vorgehaltenen Umfang bedurft. So hatte eine kreisfreie Stadt Hortplätze eingerichtet, obwohl ausreichende Betreuungsangebote an Ganztagsschulen vorhanden waren. Ihr entstanden dadurch Mehrausgaben von 3 Mio. € jährlich.

Weitere vermeidbare Aufwendungen waren auf übertarifliche Eingruppierungen des Personals der Kindertagesstätten sowie auf zu geringe Leistungsanforderungen bei der Gebäudereinigung zurückzuführen. Beiträge für die Mittagsverpflegung sowie für die Betreuung in Krippen und Horten wurden nicht immer im erforderlichen Umfang erhoben.

Vereinbarungen der Kommunen mit freien Trägern von Einrichtungen zur freiwilligen Übernahme von Kosten enthielten oftmals für die Gemeinden nachteilige Regelungen. Die von den Gemeinden eingegangenen Verpflichtungen waren in einzelnen Fällen höher als die Aufwendungen, die beim Betrieb eigener Kindertagesstätten angefallen wären.

Arbeits- und Fehlzeiten des Personals wurden oftmals nur unzureichend dokumentiert, sodass nicht nachvollziehbar war, ob die arbeitsvertraglichen Zeiten erbracht worden waren.

3 Öffentliche Musikschulen - höherer Kostendeckungsgrad ist erforderlich

In Rheinland-Pfalz werden 31 öffentliche Musikschulen von kommunalen Trägern betrieben. Daneben werden elf weitere öffentliche Musikschulen in privater Trägerschaft von kommunalen Gebietskörperschaften maßgeblich finanziert. Im Jahr 2014 wendeten die rheinland-pfälzischen Kommunen insgesamt 33,6 Mio. € für die öffentlichen Musikschulen auf. Nach Abzug der Einnahmen aus dem Musikschulbetrieb verblieb ein Fehlbetrag von 15 Mio. €.

Vereinzelt hatten Kommunen ihre Musikschulen als Eigenbetriebe organisiert. Bei Eigenbetrieben fallen gegenüber Regiebetrieben zusätzliche Kosten an, etwa für eigene Organe und die externe Jahresabschlussprüfung. Seit Einführung der kommunalen Doppik bietet die Rechtsform des Regiebetriebs eine Eigenbetrieben gleichwertige Möglichkeit zur betriebswirtschaftlichen Steuerung.

Die privaten Träger konnten wegen fehlender Tarifbindung die Musikschulen in der Regel kostengünstiger führen als die kommunalen Träger. Jedoch lassen sich auch bei kommunalen Musikschulen Kostenvorteile erzielen, wenn im Rahmen der rechtlichen und organisatorischen Möglichkeiten mehr als bisher Honorarkräfte zur Unterrichtserteilung eingesetzt würden.

Die Einnahmen aus Unterrichtsgebühren der kommunalen Musikschulen deckten die Ausgaben 2015 lediglich zu 43 %. Bei einem sachgerechten Kostendeckungsgrad von 50 % könnten die jährlichen Defizite um 2,3 Mio. € verringert werden.

Kaum eine kommunale Musikschule hatte ihre Gebühren entsprechend den gesetzlichen Vorgaben kalkuliert.

Bei den Gebührensätzen der kommunalen Musikschulen gab es teilweise erhebliche Unterschiede. Zudem hatten einige Musikschulen unterdurchschnittliche Gebührensätze bei gleichzeitig überdurchschnittlichen Kosten.

Die Regelungen für Gebührenermäßigungen waren zu großzügig. So ermöglichten Sozialermäßigungen oder die vorgesehene Kumulation mehrerer Ermäßigungstatbestände teilweise die gebührenfreie Nutzung der Musikschulen.

Die Ausgaben für das pädagogische Personal der kommunalen Musikschulen machten 2015 insgesamt 87 % der Gesamtausgaben von 28,8 Mio. € aus. Bei einem wirtschaftlicheren Einsatz der Lehrkräfte ließen sich spürbare Haushaltsverbesserungen realisieren:

- 1,1 Mio. € mithilfe des Ausbaus des Gruppenunterrichts,
- 0,6 Mio. € bei einem sachgerechten Ausgleich des Ferienüberhangs und
- 1,5 Mio. € durch Erhöhung des Unterrichtsanteils von Honorarkräften.

Vermeidbarer Personalaufwand entstand durch eine überhöhte Eingruppierung von Leitungskräften.

Mit einer Änderung der Verteilungsmaßstäbe für die Landesförderung könnten zusätzliche Wirtschaftlichkeitsanreize für die Musikschulen gesetzt werden.

4 Kommunale Finanzstatistik - Validität durch fehlerhafte Meldungen beeinträchtigt

Die von den rheinland-pfälzischen Kommunen an das Statistische Landesamt gemeldeten Daten für die Jahresrechnungsstatistik und die Kassenstatistik enthalten jedes Jahr eine Vielzahl an Fehlern. Allein in den kommunalen Meldungen zur Jahresrechnungsstatistik 2014 traten 4.600 unzulässige Kombinationen aus Produkten und Konten auf. Diese betrafen ein Finanzvolumen von 1,6 Mrd. €.

Bei der Prüfung von sieben kreisfreien Städten wurden zum Teil erhebliche Mängel bei den Meldungen zur Jahresrechnungsstatistik und zur Kassenstatistik festgestellt. Diese hatten insbesondere folgende Ursachen:

- Die Jahresabschlüsse wurden häufig verspätet aufgestellt. Die bei den Abschlussarbeiten durchgeführten Berichtigungen, Umbuchungen und sonstigen Änderungen konnten daher nicht mehr in den Statistiken des jeweiligen Jahres berücksichtigt werden.
- Die kommunalen Konten- und Produktpläne entsprachen nicht immer den finanzstatistischen Anforderungen. Zahlungsvorgänge wurden in der Folge unzutreffend nachgewiesen.
- Fehlerhafte Einstellungen in den IT-Verfahren führten dazu, dass Ein- und Auszahlungen in den Meldungen zur Jahresrechnungsstatistik anderen Konten zugeordnet wurden als in den Meldungen zur Kassenstatistik. Auch wurden Zahlungen nicht immer den Berichtsjahren zugeordnet, in denen sie kassenwirksam geworden waren.
- Geschäftsvorfälle wurden auf unzutreffenden Produkten und Konten gebucht.
- Die finanzstatistisch vorgeschriebene Abgrenzung von Zahlungen nach Herkunft, Empfänger und Laufzeit (Bereichsabgrenzung) war häufig fehlerhaft.
- Einige Städte saldierten unzulässigerweise Ein- und Auszahlungen.

Daneben trugen organisatorische Unzulänglichkeiten zur Fehlerhaftigkeit statistischer Meldungen bei:

- Die Städte prüften ihre Daten in der Regel nicht auf Plausibilität, bevor sie diese dem Statistischen Landesamt übermittelten.
- Mitteilungen des Statistischen Landesamts über fehlerhafte Daten blieben unbeachtet, sodass die Daten in den Folgejahren erneut korrigiert werden mussten.

Die Mängel in den statistischen Meldungen beeinträchtigen die Aussagekraft der kommunalen Finanzstatistiken. Dies ist insofern bedenklich, da die Ergebnisse der Finanzstatistik als Grundlage für Entscheidungen in Politik, Verwaltung und Rechtsprechung dienen. Auch Aufsichtsbehörden, kommunale Spitzenverbände und Rechnungshöfe nutzen die Angaben zur Beurteilung der Finanzlage von Gebietskörperschaften sowie für interkommunale Vergleiche. Darüber hinaus werden der Finanzstatistik Basisdaten zur Stabilitätsberichterstattung über den Finanzierungssaldo des Sektors Staat an das Statistische Amt der Europäischen Union entnommen.

Vorbemerkungen

Der Rechnungshof Rheinland-Pfalz legt seinen 19. Kommunalbericht vor. Der diesjährige Bericht enthält neben Ausführungen zur Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände Beiträge, die die Ergebnisse überörtlicher Prüfungen zu ausgewählten Schwerpunktthemen zusammenfassen:

- Personal- und Sachkosten von Kindertagesstätten,
- wirtschaftlicher Betrieb von öffentlichen Musikschulen sowie
- Validität kommunaler Finanzstatistiken.

Die Kommunalberichte dienen der beratenden Unterrichtung von Landtag und Landesregierung, der Unterstützung der Kommunalverwaltungen bei der Erledigung ihrer Aufgaben sowie den kommunalen Organen bei der Wahrnehmung ihrer Steuerungs- und Überwachungsfunktionen.

Bei seiner Berichterstattung zur kommunalen Haushaltslage stützt sich der Rechnungshof wegen der größeren Aktualität vorwiegend auf die Statistiken über die kassenmäßigen Ergebnisse der laufenden Rechnung und der Kapitalrechnung (ohne besondere Finanzierungsvorgänge) bis 2016, hinsichtlich der Angaben zum Haushaltsausgleich auf die Haushaltsplanung bis 2016. Zahlenabweichungen gegenüber dem letztjährigen Kommunalbericht beruhen auf Berichtigungen der Statistik. Daten des Bezirksverbands Pfalz sind grundsätzlich nur im Rahmen des Ländervergleichs berücksichtigt.

Alle verwendeten statistischen Angaben geben den Stand zum Zeitpunkt der abschließenden Beratung des Kommunalberichts durch das Kollegium des Rechnungshofs wieder.

Im Interesse einer übersichtlichen Darstellung sind die Zahlen in den nachfolgenden Beiträgen regelmäßig gerundet. Hierdurch können Differenzen entstehen.

Die in Nr. 1 des Kommunalberichts ausgewiesenen einwohnerbezogenen Finanzdaten für 2016 beruhen auf Einwohnerzahlen zum 30. Juni 2015, da Werte zum 30. Juni 2016 noch nicht vorlagen.

Die im Kommunalbericht zitierten Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften der Europäischen Union, des Bundes und des Landes können im Internet unter folgenden Adressen abgerufen werden:

Europarecht: http://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=de,

Bundesrecht: http://www.gesetze-im-internet.de/index.html,

Landesrecht: http://www.landesrecht.rlp.de/jportal/portal/page/bsrlpprod.psml.

Soweit in den Beiträgen auf Kommunalberichte früherer Jahre hingewiesen wird, können diese im Internet unter http://www.rechnungshof-rlp.de/Kommunalberichte/ abgerufen werden.

Dem Kollegium des Rechnungshofs gehörten an:

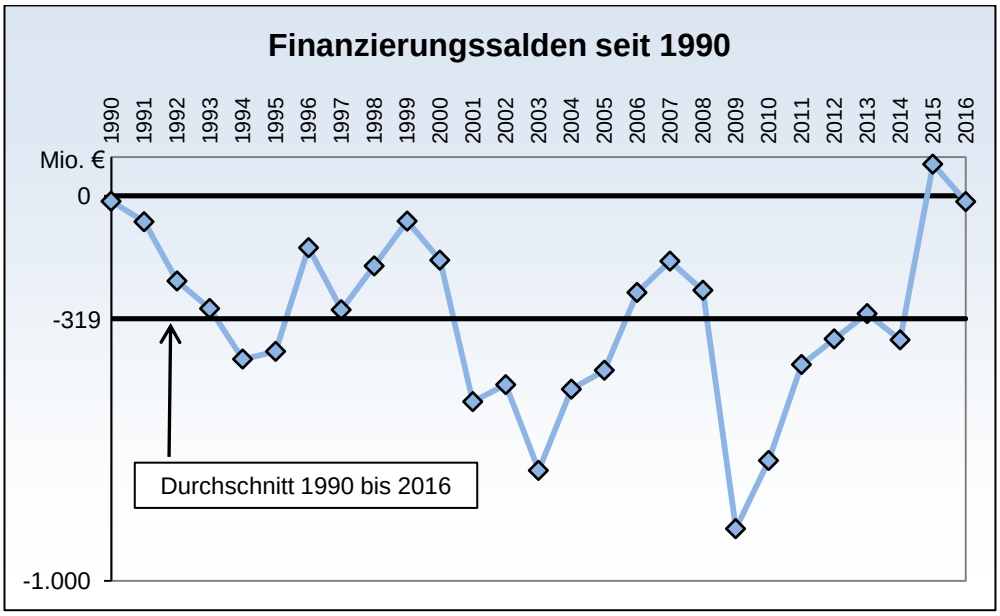
Präsident Klaus P. Behnke, Vizepräsident Prof. Dr. Hannes Kopf, die Direktorinnen beim Rechnungshof Sylvia Schill und Dr. Elke Topp sowie die Direktoren beim Rechnungshof Hartmut Herle, Johannes Herrmann, Dr. Johannes Siebelt und Andreas Utsch.

Nr. 1 Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände - zunehmende Verschuldung trotz gestiegener Einnahmen

1 Überblick

1.1 Finanzierungssaldo - Kassenlage erneut defizitär

Die Gemeinden und Gemeindeverbände in Rheinland-Pfalz wiesen 2016 ein Finanzierungsdefizit von 15 Mio. € aus. Im Vorjahr verzeichneten sie - u. a. aufgrund von Einmal- und Buchungseffekten[1] - einen Überschuss von 82 Mio. €.



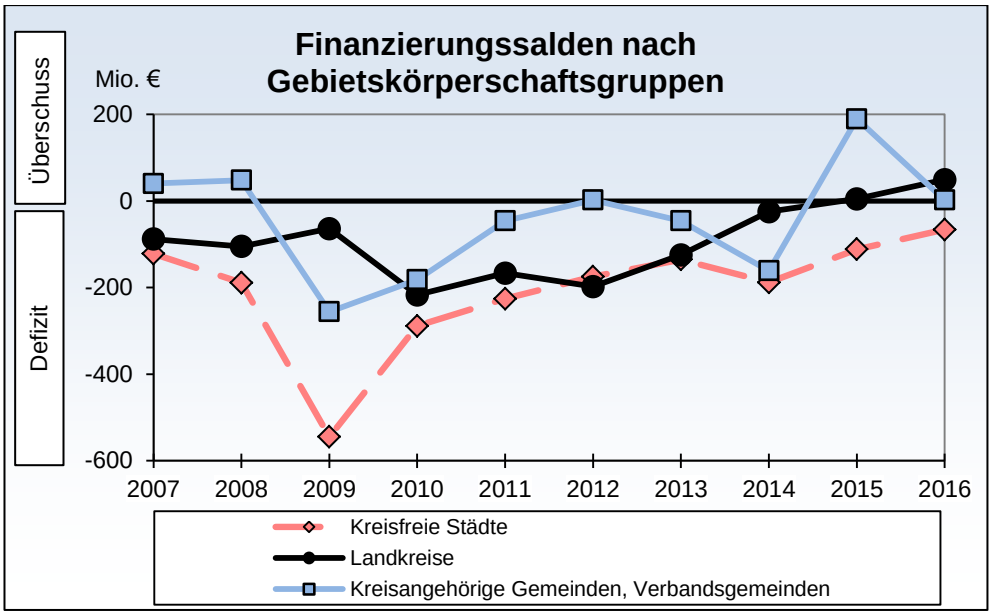
Das Diagramm zeigt die Entwicklung der Finanzierungssalden der Gemeinden und Gemeindeverbände.

Die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden erzielten einen geringen Kassenüberschuss von 2 Mio. € - und damit 187 Mio. € weniger als 2015. Die Landkreise hatten einen Überschuss (49 Mio. €), während die kreisfreien Städte 2016 als einzige Gebietskörperschaftsgruppe keinen positiven Finanzierungssaldo erreichten (- 66 Mio. €).

---

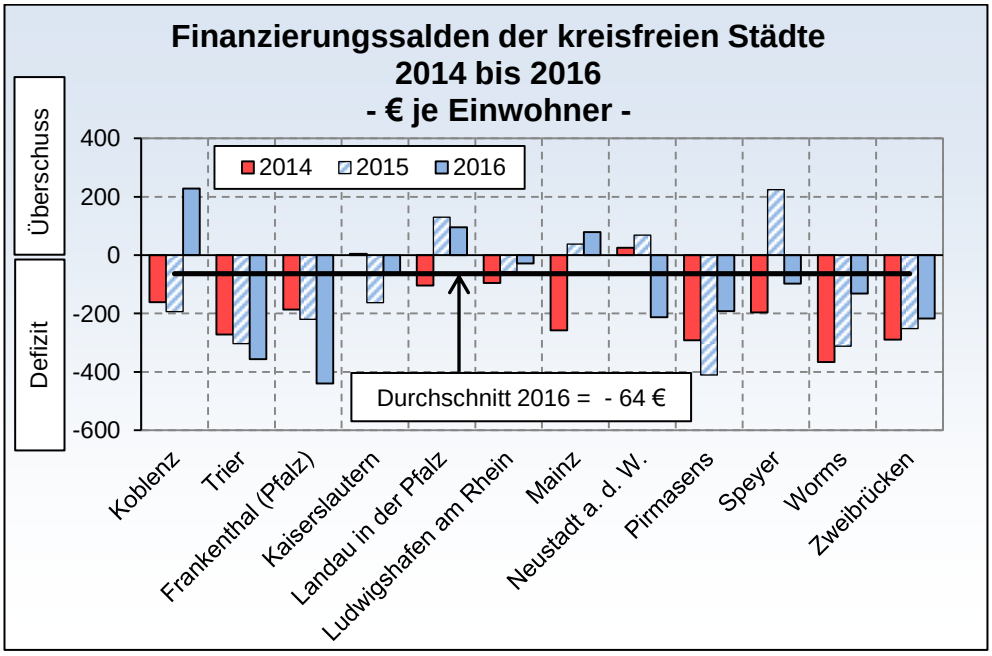
[1] Nähere Ausführungen hierzu enthält der Kommunalbericht 2016 Nr. 1.1.

Im Zehnjahresvergleich entwickelten sich die Finanzierungssalden der Gebietskörperschaftsgruppen wie folgt:



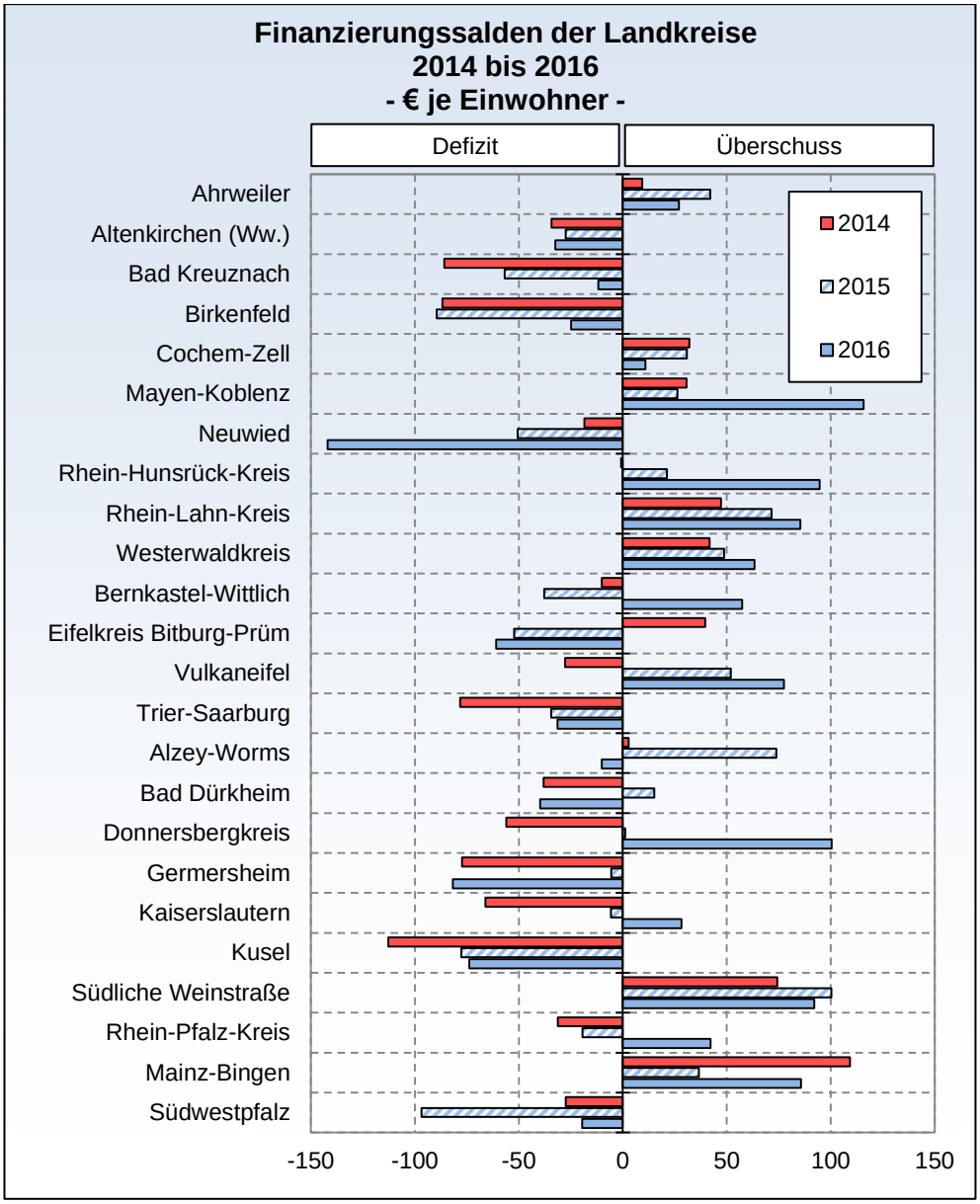
Die Grafik veranschaulicht die unterschiedliche Entwicklung der Finanzierungssalden der einzelnen Gebietskörperschaftsgruppen.

Die kreisfreien Städte verzeichnen seit Jahren die höchsten Finanzierungsdefizite je Einwohner. Drei der zwölf kreisfreien Städte hatten 2016 Finanzierungsüberschüsse.



Das Diagramm zeigt, dass die Haushalte der kreisfreien Städte in den letzten drei Jahren überwiegend defizitär abschlossen.

13 von 24 Landkreisen erreichten 2016 ein Plus in der Kasse. Die Finanzlage dieser Gebietskörperschaftsgruppe hatte sich im Vergleich zu den Vorjahren insgesamt deutlich verbessert. Noch vor vier Jahren wiesen lediglich zwei Landkreise einen positiven Finanzierungssaldo aus.

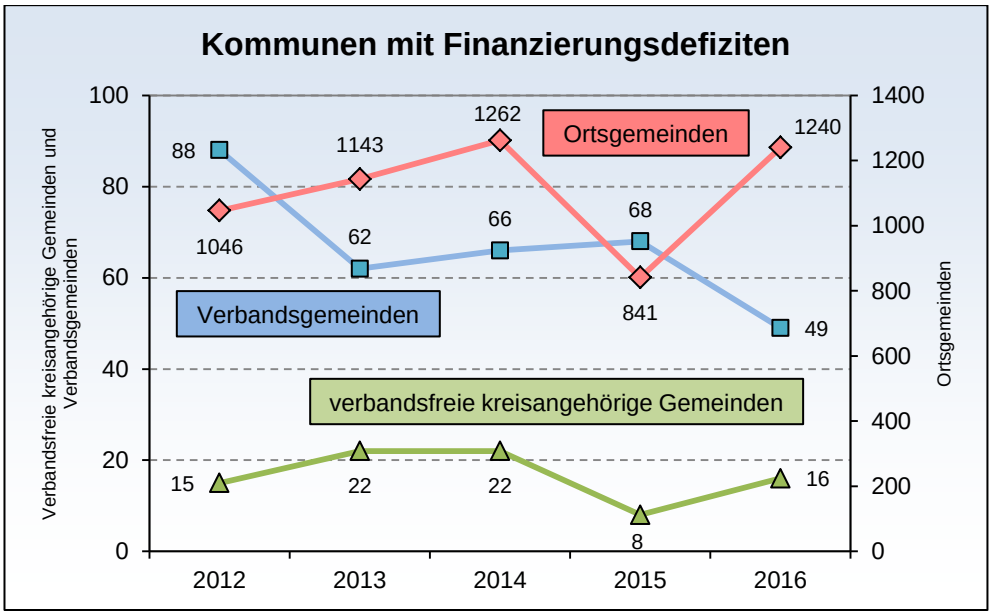


Das Schaubild verdeutlicht die Entwicklung der Finanzierungssalden der Landkreise in den letzten drei Jahren.

Im Bereich der kreisangehörigen Kommunen reichten 2016 bei

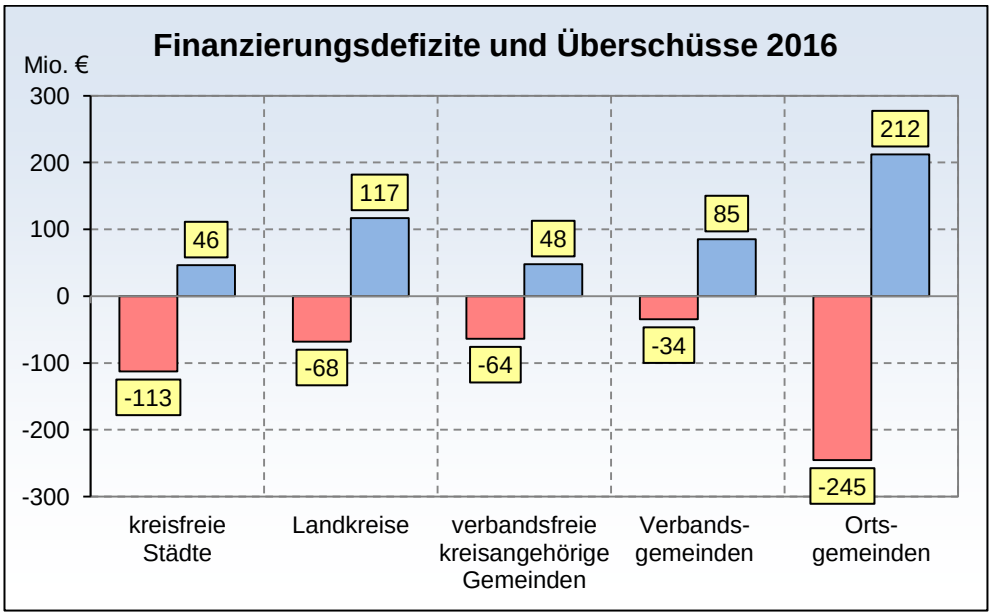
- 53 % der verbandsfreien Gemeinden,
- 33 % der Verbandsgemeinden und
- 55 % der Ortsgemeinden

die Einzahlungen nicht aus, um die Auszahlungen zu decken.



Die Darstellung veranschaulicht die Entwicklung der Zahl der kreisangehörigen Kommunen mit negativen Finanzierungssalden.

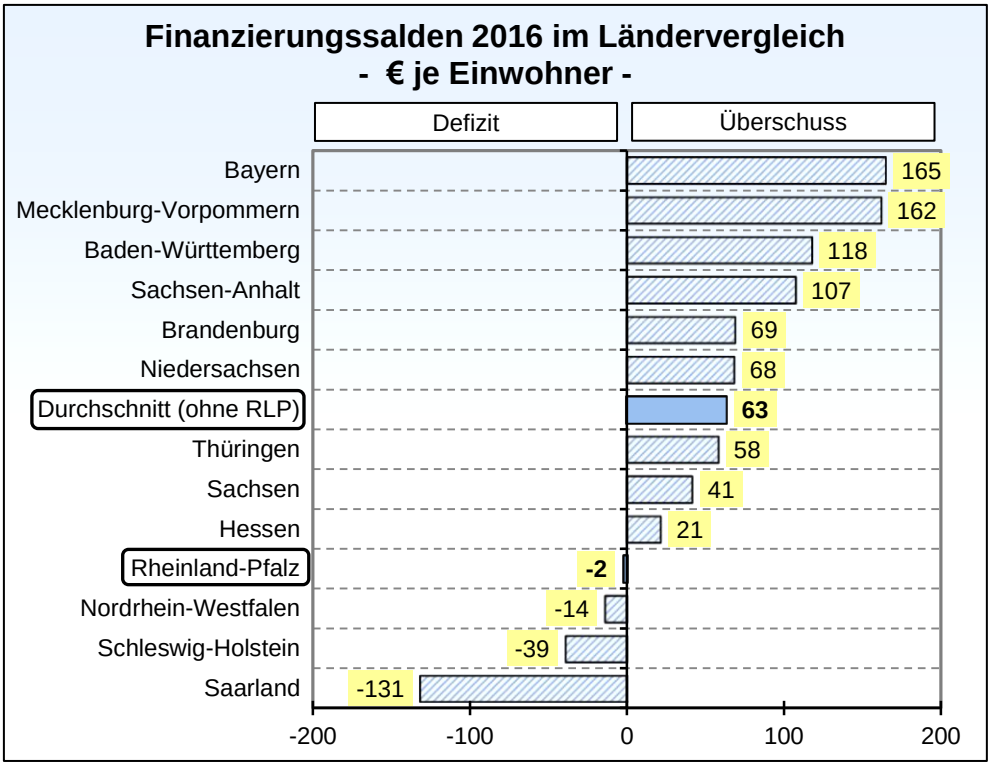
Bei dem in der Gesamtbetrachtung vergleichsweise geringen Defizit darf nicht übersehen werden, dass 2016 lediglich 47 % (1.154 Kommunen) der Gemeinden und Gemeindeverbände Finanzierungsüberschüsse von zusammen 509 Mio. € erwirtschafteten. Den restlichen 1.325 Gebietskörperschaften fehlten zusammen 524 Mio. € zum Ausgleich der Kasse.



Aus der Grafik geht die Höhe von Finanzierungsdefiziten und Finanzierungsüberschüssen in der Gliederung nach Gebietskörperschaftsgruppen hervor.

1.2 Finanzierungssalden im Ländervergleich

Die Kommunen der Flächenländer wiesen 2016 insgesamt einen Finanzierungsüberschuss von 4,5 Mrd. € aus. Der durchschnittliche Pro-Kopf-Betrag[2] lag (ohne Rheinland-Pfalz) bei 63 €.



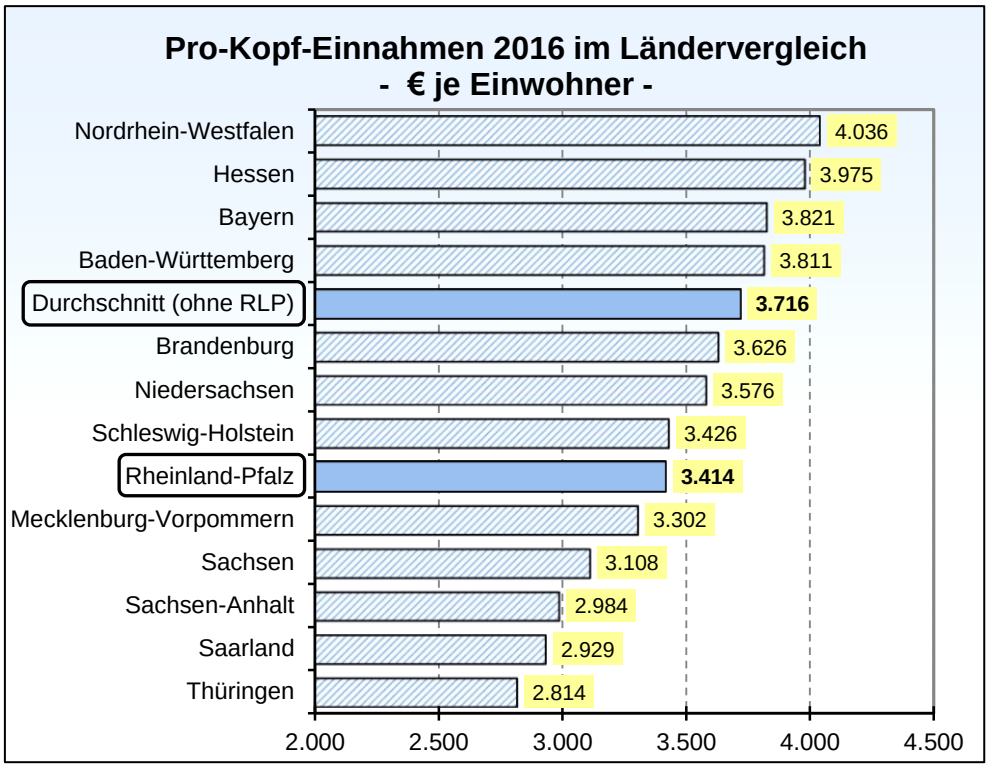
In dem Diagramm sind die Finanzierungssalden der Kommunen der Flächenländer je Einwohner abgebildet[3].

---

[2] Berechnungen aufgrund der Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamts zu den Kassenergebnissen 2016 der Gemeinden und Gemeindeverbände. Grundsätzlich beschränken sich die Vergleiche auf die Kernhaushalte der Kommunen. Die sog. Extrahaushalte (öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, die dem Staatssektor zuzuordnen sind) bleiben unberücksichtigt.

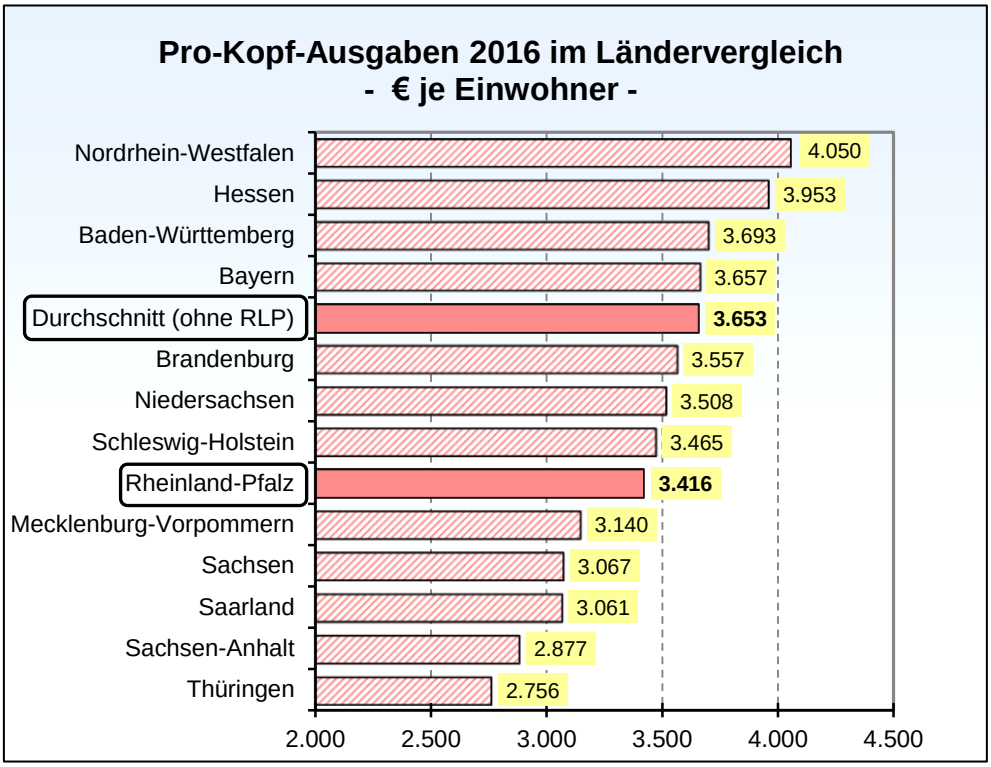
[3] Bei einem Pro-Kopf-Betrag von 2 € und etwa 4 Mio. Einwohnern läge das Gesamtdefizit in Rheinland-Pfalz bei 8 Mio. € - und damit deutlich unter der Deckungslücke von 15 Mio. € nach Tz. 1.1. Diese Abweichung hat zwei Gründe: In der dem Ländervergleich zugrunde liegenden Bundesstatistik fehlen die Einnahmen und Ausgaben für soziale Leistungen der sog. Optionskommunen (Landkreise und Städte mit alleiniger Trägerschaft bezüglich Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende). Außerdem ist in die Bundesstatistik der Bezirksverband Pfalz einbezogen, der 2016 einen Finanzierungsüberschuss erzielte.

Die Pro-Kopf-Einnahmen in Rheinland-Pfalz erreichten 2016 lediglich 92 % des Durchschnittsniveaus der anderen Flächenländer.



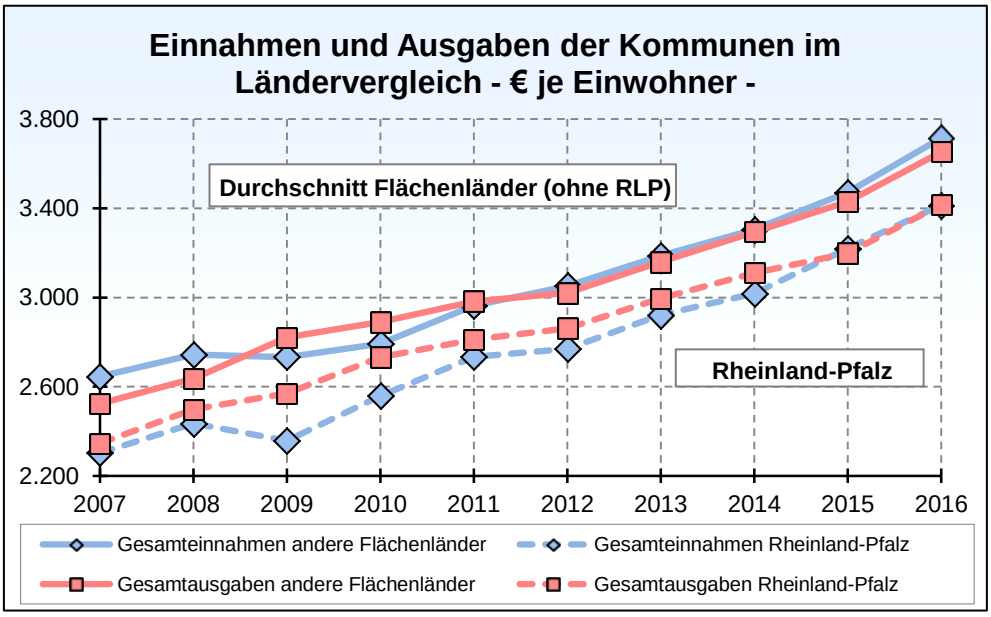
Das Schaubild zeigt, dass die Pro-Kopf-Einnahmen der rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände um 302 € unter dem Durchschnittswert der anderen Flächenländer lagen.

Den unterdurchschnittlichen Einnahmen standen ebenfalls unterdurchschnittliche Ausgaben gegenüber. Die Pro-Kopf-Ausgaben in Rheinland-Pfalz beliefen sich 2016 auf 94 % des Flächenländerdurchschnitts.



Die Grafik veranschaulicht, dass die durchschnittlichen Pro-Kopf-Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände der anderen Flächenländer die Pro-Kopf-Ausgaben in Rheinland-Pfalz um 236 € überschritten.

Während die durchschnittlichen Einnahmen in den anderen Flächenländern durchgängig seit 2012 ausreichten, um die Ausgaben zu decken, war dies in Rheinland-Pfalz lediglich 2015 der Fall.



Das Diagramm stellt die Entwicklung der Gesamteinnahmen und -ausgaben der Kommunen in Rheinland-Pfalz im Vergleich zum Durchschnitt der Kommunen der anderen Flächenländer dar.

1.3 Laufende Rechnung und Kapitalrechnung der Gebietskörperschaftsgruppen

Alle Gebietskörperschaftsgruppen glichen 2016 die laufende Rechnung[4] aus. Die Kapitalrechnung[5] wies demgegenüber durchgängig einen negativen Saldo aus.

Entwicklung der Finanzierungssalden 2014 bis 2016				
	Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	Kreisfreie Städte	Landkreise	Kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemeinden
	- Mio. € -			
Laufende Rechnung				
2014	+ 175	- 82	+ 109	+ 148
2015	+ 504	- 37	+ 111	+ 430
2016	+ 408	+ 24	+ 143	+ 242
Kapitalrechnung				
2014	- 550	- 107	- 134	- 309
2015	- 422	- 75	- 107	- 241
2016	- 423	- 90	- 94	- 240
Insgesamt				
2014	- 375	- 188	- 25	- 161
2015	+ 82	- 112	+ 5	+ 189
2016	- 15	- 66	+ 49	+ 2

1.4 Nettoinvestitionsrate

Die kreisfreien Städte deckten 2016 als einzige Gebietskörperschaftsgruppe ihren Schuldendienst nicht vollständig mit Überschüssen aus der laufenden Rechnung. Sie nahmen vielmehr für einen Teil ihrer Tilgungsausgaben entweder Kredite auf oder veräußerten Vermögen.

Die Landkreise sowie die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden hatten 2016 ausreichende Überschüsse der laufenden Rechnung, um den Schuldendienst zu begleichen. Hiernach blieben noch - wenn auch nur in geringem Umfang - Mittel zur Investitionsfinanzierung übrig.

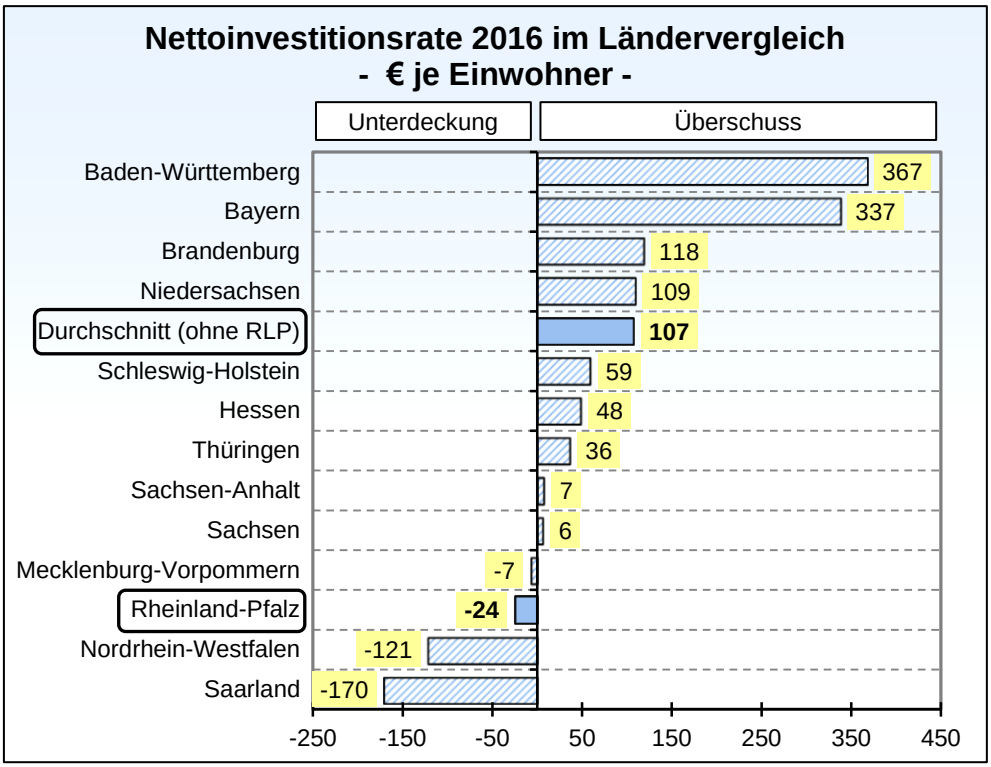
Nettoinvestitionsrate 2016				
	Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	Kreisfreie Städte	Landkreise	Kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemeinden
	- Mio. € -			
Ergebnis der laufenden Rechnung	+ 408	+ 24	+ 143	+ 242
abzüglich Tilgungsausgaben[6]	513	192	94	227
Unterdeckung (-)	- 105	- 168		
Eigenfinanzierungsmittel (+)			+ 48	+ 15

[4] Einnahmen der laufenden Rechnung sind im Wesentlichen Steuern und steuerähnliche Einnahmen, Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb, Zinseinnahmen, Schuldendiensthilfen und laufende Zuweisungen und Zuschüsse. Ausgaben der laufenden Rechnung sind vor allem Personalausgaben, laufender Sachaufwand, Zinsausgaben, laufende Zuweisungen und Zuschüsse (insbesondere Sozialausgaben) sowie Schuldendiensthilfen.

[5] In der Kapitalrechnung werden alle Einnahmen und Ausgaben zusammengefasst, die zu einer Vermögensänderung führen oder der Investitionsfinanzierung Dritter dienen. Einnahmen der Kapitalrechnung sind im Wesentlichen Erlöse aus der Veräußerung von Sachvermögen und Beteiligungen, Vermögensübertragungen, Darlehensrückflüsse und Schuldenaufnahmen vom öffentlichen Bereich. Ausgaben der Kapitalrechnung sind im Wesentlichen Sachinvestitionen, Zuwendungen für Investitionen, Erwerb von Beteiligungen und Tilgungsausgaben an den öffentlichen Bereich.

[6] Einschließlich Umschuldungen.

Die Mehrzahl der Flächenländer hatte 2016 nach Abzug des Schuldendienstes noch Überschüsse der laufenden Rechnung, um Investitionen zu finanzieren.



In der vorstehenden Grafik sind die durchschnittlichen Nettoinvestitionsraten je Einwohner der Kommunen der einzelnen Flächenländer gegenübergestellt.

1.5 Einnahmen- und Ausgabenentwicklung

Die Entwicklung der kommunalen Einnahmen und Ausgaben in den Jahren 2011 bis 2016 ist in der nachfolgenden Übersicht dargestellt. Ein langfristiger Vergleich wird durch die Ausgliederung von Einrichtungen aus den Haushalten erschwert.

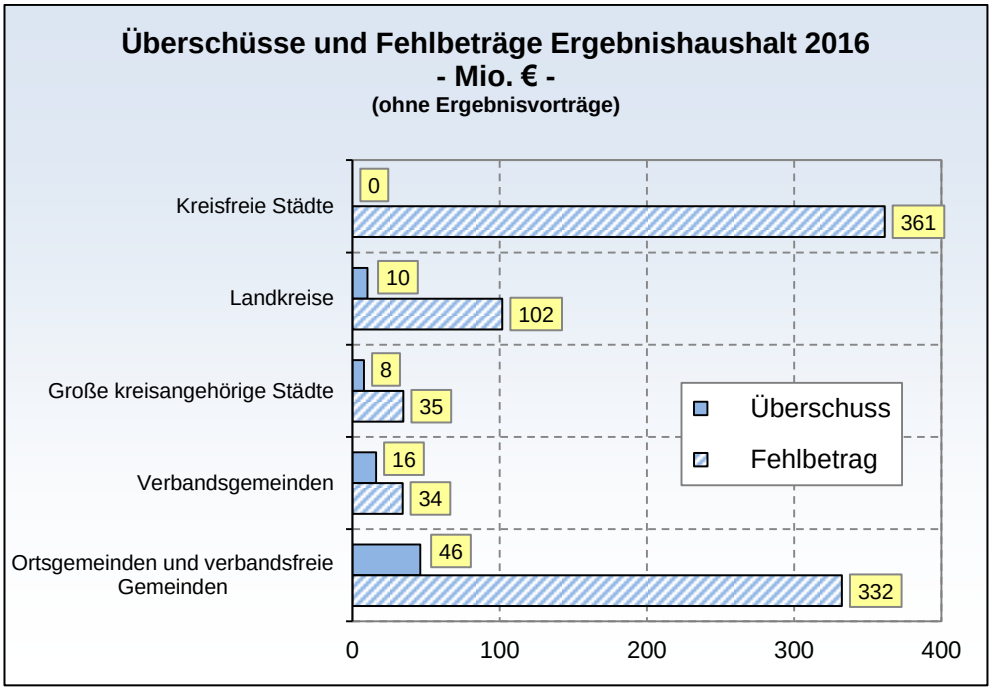
		2011	2012	2013	2014	2015	2016	*2016/ 2015*	*2016/ 2015*
		- Mio. € -							%
1.	Einnahmen								
1.1	Steuern und steuerähnliche Einnahmen	3.296	3.557	3.636	3.701	4.088	4.153	*65*	*1,6*
	- Gewerbesteuer (netto)	1.337	1.506	1.516	1.477	1.601	1.773	*172*	*10,8*
	- Gemeindeanteil an der Einkommen-steuer	1.281	1.342	1.393	1.453	1.656	1.527	*-129*	*-7,8*
	- Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	160	154	147	163	193	197	*4*	*2,2*
	- Grundsteuer A und B	482	507	519	538	558	568	*10*	*1,8*
1.2	Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb	1.074	1.016	1.059	1.022	1.048	1.057	*9*	*0,8*
	- Gebühren, sonstige Entgelte	381	382	388	388	408	427	*20*	*4,8*
	- Konzessionsabgaben, Gewinnanteile aus Unternehmen und Beteiligungen	233	225	247	222	218	196	*-23*	*-10,4*
	- übrige Verwaltungs- und Betriebs-einnahmen	460	408	424	411	422	434	*12*	*2,7*
1.3	Laufende Zuweisungen und Zuschüsse	5.394	5.714	6.185	6.654	7.048	7.787	*739*	*10,5*
	- vom Land	2.845	2.963	3.246	3.453	3.784	4.285	*502*	*13,3*
	davon Schlüsselzuweisungen[7]	1.035	1.036	1.057	1.262	1.415	1.537	*122*	*8,6*
1.4	Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	564	463	469	443	459	416	*-43*	*-9,4*
	- vom Land	350	266	265	231	245	231	*-14*	*-5,7*
1.5	Erlöse aus Vermögensveräußerungen	176	218	222	185	214	245	*30*	*14,2*
1.6	Bruttoeinnahmen der laufenden Rech-nung	9.789	10.315	10.909	11.398	12.208	13.015	*807*	*6,6*
1.7	Bruttoeinnahmen der Kapitalrechnung	808	715	717	653	719	691	*-27*	*-3,8*
1.8	Gesamteinnahmen (1.6 + 1.7) ohne besondere Finanzierungsvorgänge	10.597	11.030	11.626	12.051	12.927	13.707	*780*	*6,0*
2.	Ausgaben								
2.1	Personalausgaben	2.320	2.420	2.528	2.649	2.752	2.911	*159*	*5,8*
2.2	Laufender Sachaufwand	1.889	1.874	1.922	1.969	2.030	2.126	*96*	*4,7*
2.3	Zinsausgaben	332	314	307	298	284	272	*-12*	*-4,2*
2.4	Sozialausgaben	2.271	2.332	2.427	2.565	2.804	3.131	*327*	*11,7*
2.5	Sachinvestitionen	1.114	1.059	971	996	964	987	*22*	*2,3*
	- Baumaßnahmen	906	836	751	798	733	750	*17*	*2,3*
2.6	Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	144	125	122	110	100	85	*-15*	*-15,1*
2.7	Bruttoausgaben der laufenden Rech-nung	9.715	10.152	10.699	11.223	11.704	12.607	*903*	*7,7*
2.8	Bruttoausgaben der Kapitalrechnung	1.321	1.249	1.233	1.203	1.141	1.115	*-26*	*-2,3*
2.9	Gesamtausgaben (2.7 + 2.8) ohne besondere Finanzierungsvorgänge	11.036	11.401	11.932	12.426	12.845	13.722	*877*	*6,8*
3.	Salden								
31	Finanzierungssaldo (1.8 ./. 2.9)	-439	-372	-306	-375	+82	-15	*-97*	*-118,6*
3.2	Überschuss/Fehlbetrag der laufenden Rechnung (1.6 ./. 2.7)	+74	+163	+209	+175	+504	+408	*-96*	*-19,1*
3.3	Einnahmen aus Krediten und inneren Darlehen	657	559	615	582	553	680	*127*	*22,9*
3.4	Tilgung von Krediten	426	449	524	488	510	513	*3*	*0,5*
3.5	Nettoinvestitionsrate (3.2 ./. 3.4)	-352	-286	-315	-313	-6	-105	*-99*	*-1.665,0*

[7] Einschließlich Investitionsschlüsselzuweisungen.

1.6 Haushaltsplanung

Die nachfolgenden Angaben beruhen auf Erhebungen des Rechnungshofs[8].

Nach den Haushaltsplanungen 2016 konnten 82 % der 2.479 Gemeinden und Gemeindeverbände ihren Ergebnishaushalt nicht ausgleichen (vgl. Anlage 1). Den Fehlbeträgen von insgesamt 865 Mio. € standen Überschüsse bei 442 Kommunen von zusammen 80 Mio. € gegenüber.



Das Diagramm zeigt die Summe der Ergebnishaushalte 2016 nach Gebietskörperschaftsgruppen ohne Ergebnisbelastungen aus Vorjahren.

Die für 2016 nach der Planung erwartete Deckungslücke von insgesamt 785 Mio. € war wesentlich höher als das kassenmäßige Defizit zum Jahresende 2016 von 15 Mio. €. Das lag insbesondere daran, dass im Ergebnishaushalt auch nicht zahlungswirksame Vorgänge, wie Abschreibungen und Zuführungen zu Rückstellungen, veranschlagt werden und die Planung häufig von den Ergebnissen abweicht. Dennoch sind unausgeglichene Haushaltspläne Ausdruck der nach wie vor unbefriedigenden Finanzlage der Kommunen in Rheinland-Pfalz.

---

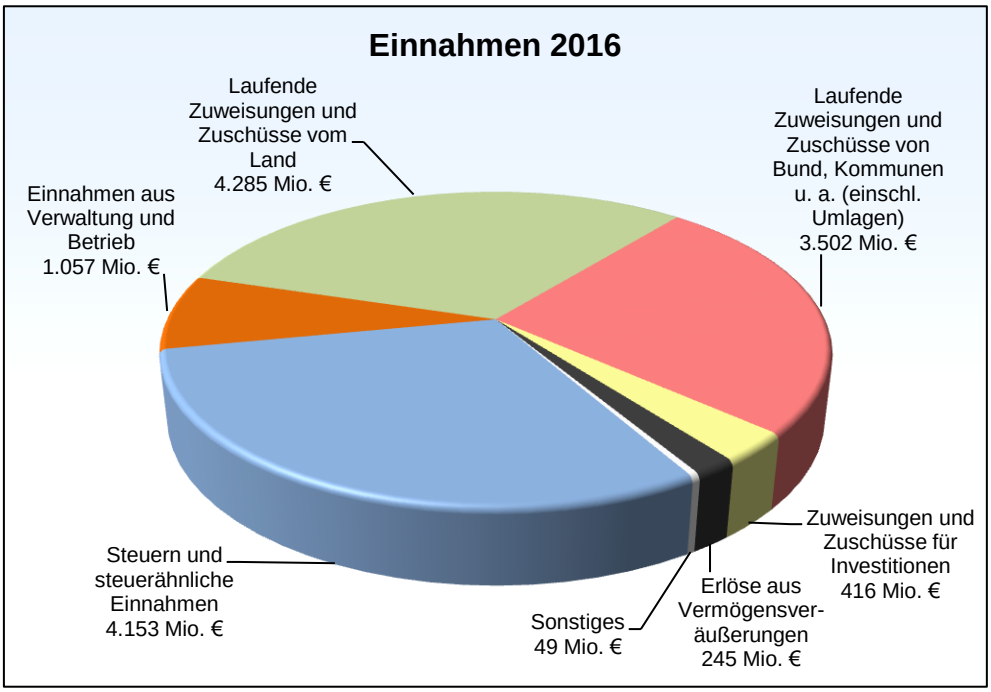
8 Umfrage bei der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion und den Gemeindeprüfungsämtern der Kreisverwaltungen. Die Zusammenfassung beschränkt sich auf die Ergebnishaushalte.

2 Einnahmenentwicklung

Die kommunalen Einnahmen stiegen 2016 im Vorjahresvergleich um 780 Mio. € auf 13.707 Mio. €.

Einnahmenentwicklung nach Gebietskörperschaftsgruppen				
Jahr	Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	Kreisfreie Städte	Landkreise	Kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemeinden
	- Mio. € -			
2014	12.051	2.743	3.744	5.564
2015	12.927	2.957	3.955	6.014
2016	13.707	3.178	4.392	6.137
2016/ 2015	+ 780 (+ 6,0 %)	+ 221 (+ 7,5 %)	+ 437 (+ 11,0 %)	+ 123 (+ 2,0 %)

Die Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände setzten sich wie folgt zusammen:



Die Grafik verdeutlicht die Größenordnung der Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände im Jahr 2016.

Die Entwicklung der wesentlichen Einnahmen nach Gebietskörperschaftsgruppen ist in Anlage 2 dargestellt.

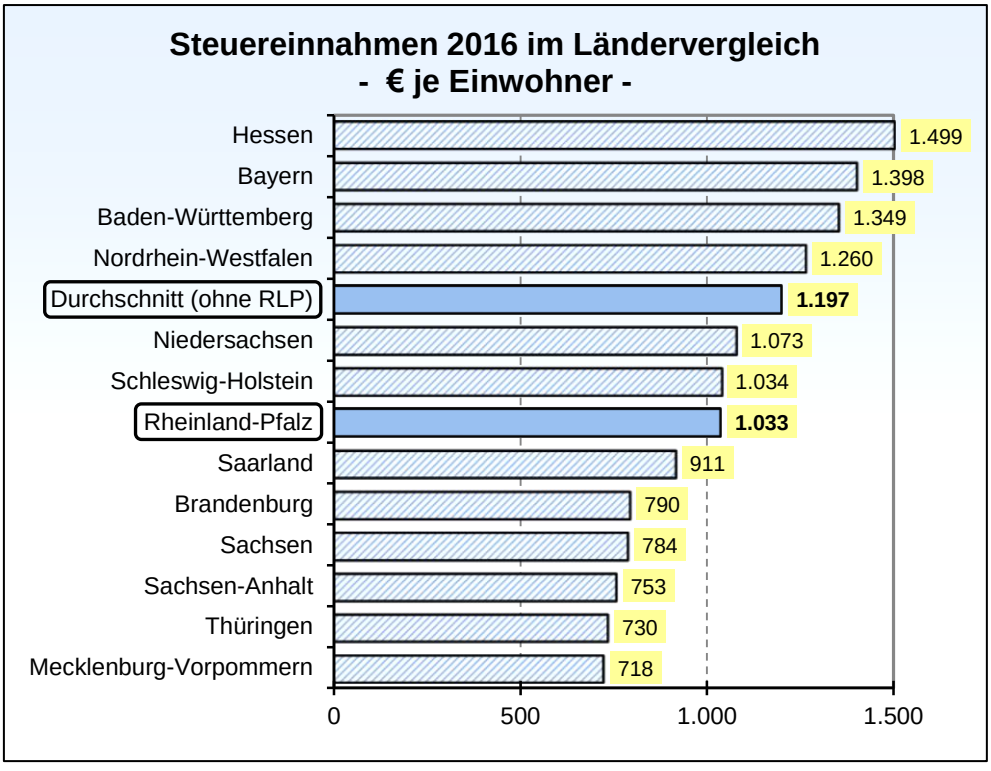
2.1 Steuern

2.1.1 Gesamtentwicklung

Die kommunalen Steuereinnahmen stiegen 2016 um 1,6 % auf insgesamt 4.153 Mio. €. Je Einwohner erzielten die kreisfreien Städte 1.370 € und der Landkreisbereich[9] 915 €.

Steuereinnahmen nach Gebietskörperschaftsgruppen				
Jahr	Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	Kreisfreie Städte	Landkreise	Kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemeinden
	- Mio. € -			
2011	3.296	1.102	5	2.189
2012	3.557	1.228	5	2.325
2013	3.636	1.219	4	2.413
2014	3.701	1.238	4	2.458
2015	4.088	1.332	4	2.752
2016	4.153	1.426	4	2.723
2016/ 2015	*+ 65*	*+ 94*	0	*- 29*

Die kommunalen Pro-Kopf-Einnahmen aus Steuern erreichten in Rheinland-Pfalz lediglich 86 % des Länderdurchschnitts, im Vergleich zu den anderen westlichen Flächenländern sogar nur 80 %.



Das Diagramm zeigt die kommunalen Pro-Kopf-Einnahmen aus Steuern im Vergleich der Flächenländer.

[9] Landkreise einschließlich ihrer kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden.

Erneut starke Zuwächse verzeichneten die Einnahmen aus der Gewerbesteuer. Die Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer gingen im Vorjahresvergleich um fast 8 % zurück, wobei die Einnahmen 2015 aufgrund von statistischen Korrekturen überzeichnet waren. Die Mehreinnahmen bei den sonstigen Steuern entfielen wie in den Vorjahren fast vollständig auf die Vergnügungssteuer.

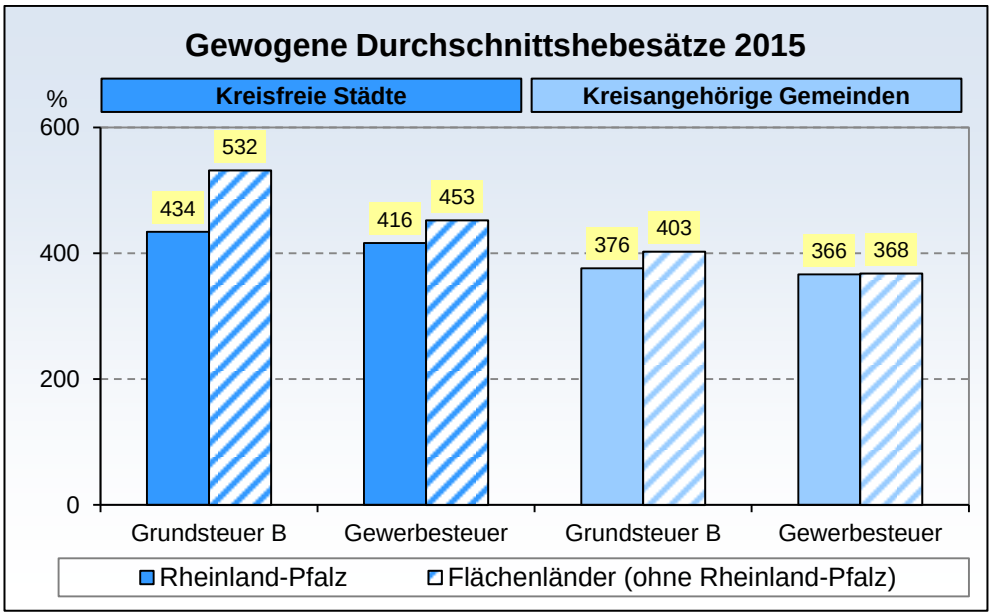
Steuereinnahmen nach Steuerarten

Jahr	Gewerbesteuer (netto)		Gemeindeanteil an der Einkommensteuer		Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer		Grundsteuer A + B		Sonstige Steuern[10]	
	Mio. €	Veränderungen gegenüber dem Vorjahr (%)	Mio. €	Veränderungen gegenüber dem Vorjahr (%)	Mio. €	Veränderungen gegenüber dem Vorjahr (%)	Mio. €	Veränderungen gegenüber dem Vorjahr (%)	Mio. €	Veränderungen gegenüber dem Vorjahr (%)
2011	1.337	+ 11,6	1.281	+ 7,4	160	+ 1,5	482	+ 3,8	36	+ 3,2
2012	1.506	+ 12,7	1.342	+ 4,7	154	- 3,8	507	+ 5,2	48	+ 36,0
2013	1.516	+ 0,6	1.393	+ 3,8	147	- 4,3	519	+ 2,3	62	+ 27,9
2014	1.477	- 2,6	1.453	+ 4,3	163	+ 10,7	538	+ 3,8	70	+ 13,4
2015	1.601	+ 8,4	1.656	+ 14,0	193	+ 18,1	558	+ 3,7	80	+ 14,6
2016	1.773	+ 10,8	1.527	- 7,8	197	+ 2,2	568	+ 1,8	89	+ 10,1

[10] Insbesondere Vergnügungssteuer (64 Mio. €), Hundesteuer (18 Mio. €), Jagdsteuer (4 Mio. €) und Zweitwohnungsteuer (2 Mio. €).

2.1.2 Realsteuern im Ländervergleich[11]

Wie seit Jahren blieben die Pro-Kopf-Beträge aus Realsteuereinnahmen (Grundsteuer A, Grundsteuer B und Gewerbesteuer) hinter dem Länderdurchschnitt zurück. Je Einwohner wurden 624 € erzielt, somit 13 % weniger als im Durchschnitt der anderen Flächenländer (717 €). Dies war vor allem auf eine weiterhin vergleichsweise moderate Ausschöpfung der Gestaltungsmöglichkeiten bei den Hebesätzen zurückzuführen. Das galt insbesondere für die kreisfreien Städte, wie die nachfolgende Grafik zeigt:

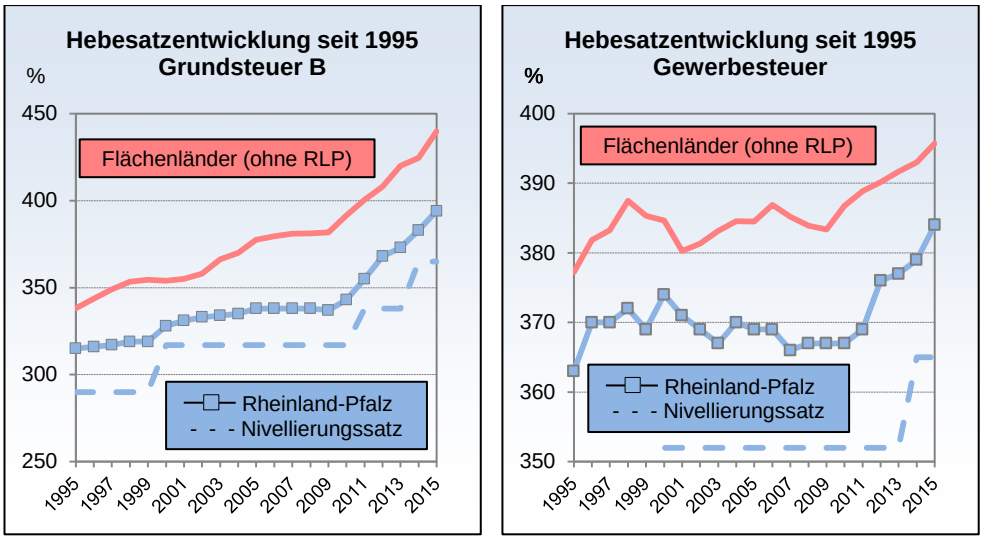


Das Diagramm veranschaulicht, dass die Hebesätze der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer in Rheinland-Pfalz zum Teil erheblich unterdurchschnittlich waren.

Die Kommunen in Rheinland-Pfalz haben in den letzten Jahren Hebesatzanpassungen vorgenommen, um ihre Haushaltslage zu verbessern. Vielfach war hierfür „Druck von außen“ erforderlich, wie etwa die Anhebung von Nivellierungssätzen im kommunalen Finanzausgleich und Vereinbarungen im Rahmen der Teilnahme am Kommunalen Entschuldungsfonds.

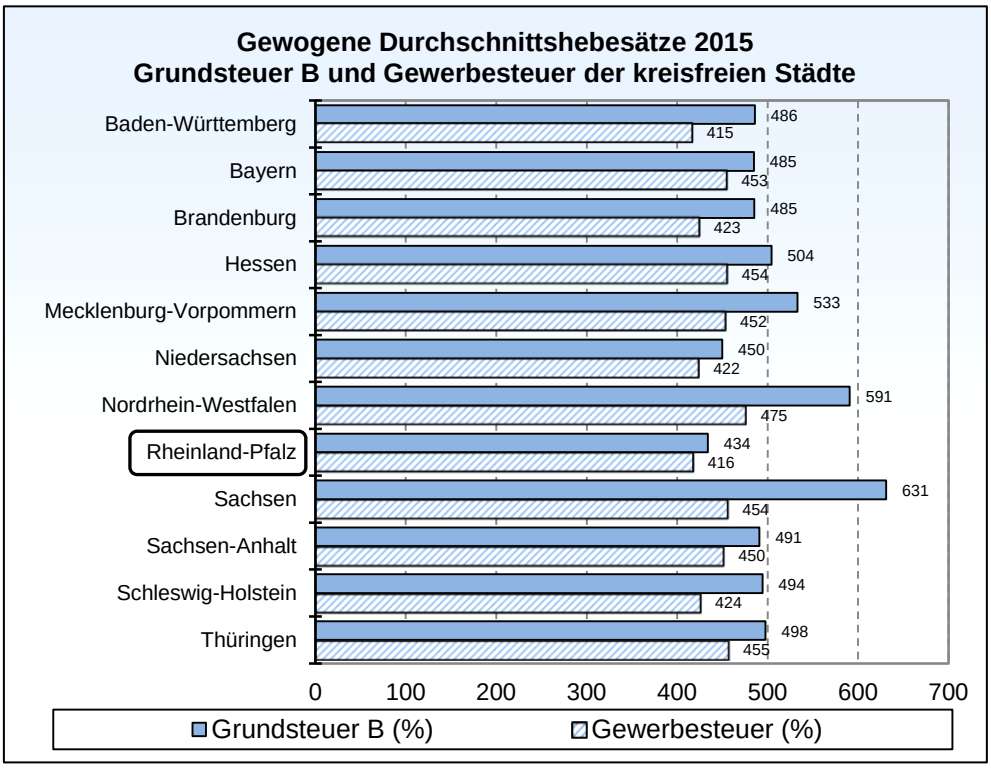
---

[11] Die Angaben sind aus den Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamts, Fachserie 14 Reihe 10.1 - Realsteuervergleich 2015, ermittelt. Angaben für 2016 lagen noch nicht vor.



Die Diagramme zeigen die langjährige Entwicklung der Realsteuerhebesätze im Ländervergleich und ergänzend für Rheinland-Pfalz im Vergleich die Entwicklung der Nivellierungssätze. Vor 2000 lag der Nivellierungssatz der Gewerbesteuer bei 300 %.

Trotz der Hebesatzerhöhungen hatten die kreisfreien Städte in Rheinland-Pfalz 2015 bei der Grundsteuer B nach wie vor den niedrigsten und bei der Gewerbesteuer den zweitniedrigsten Durchschnittshebesatz aller Flächenländer. Auch die weiteren Erhöhungen nach 2015 werden den Rangplatz von Rheinland-Pfalz im Flächenländervergleich voraussichtlich nicht verändern. Die kreisfreien Städte in den anderen Ländern sind in der Gesamtbetrachtung offensichtlich konsequenter bei der Festlegung höherer Hebesätze.



Aus der Grafik gehen die vergleichsweise niedrigen Hebesätze bei der Grundsteuer B und bei der Gewerbesteuer der kreisfreien Städte in Rheinland-Pfalz hervor.

Die rheinland-pfälzischen Kommunen haben vielfach Bedenken gegen weitere und zum Teil deutliche Erhöhungen der Hebesätze. Bei der Gewerbesteuer werden

aufgrund steuerlicher Gestaltungsmöglichkeiten und eventueller Betriebsverlagerungen Einnahmenverluste befürchtet. Weitere Anpassungen des Hebesatzes der Grundsteuer B werden oftmals politisch als nicht opportun erachtet.

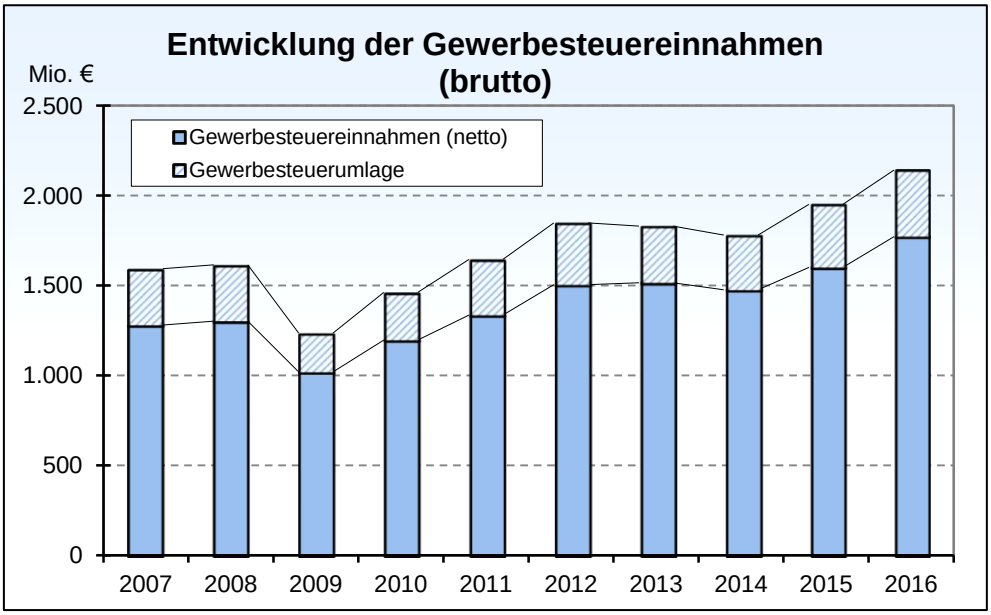
Die Risiken höherer Hebesätze der Gewerbesteuer werden zwar nicht verkannt. Sie treffen jedoch gleichermaßen für die Kommunen der übrigen Flächenländer zu, ohne dass dies zu einer ähnlichen Zurückhaltung bei Anpassungen wie in Rheinland-Pfalz geführt hat[12]. Bei der Grundsteuer B sind Ausweichreaktionen der Steuerpflichtigen grundsätzlich nicht zu befürchten. Mehrfach haben Verwaltungsgerichte in jüngerer Vergangenheit auch drastische Erhöhungen des Hebesatzes der Grundsteuer B als rechtlich unbedenklich erachtet[13].

Hätten die Hebesätze dem Durchschnitt der anderen Flächenländer entsprochen, wären - rein rechnerisch - 2015 Mehreinnahmen von 106 Mio. €[14] bei den kreisfreien Städten und von 30 Mio. €[15] bei den kreisangehörigen Gemeinden möglich gewesen. Bei den kreisfreien Städten hätten die Mehreinnahmen fast das Finanzierungsdefizit 2015 von 112 Mio. € ausgleichen können.

Städte und Gemeinden mit hohen Liquiditätskreditschulden und anhaltenden Haushaltsdefiziten sind nach wie vor gehalten, verstärkt vorhandene Spielräume bei den Hebesätzen zur Haushaltsverbesserung zu nutzen.

2.1.3 Gewerbesteuer

Wie im Vorjahr stieg das Bruttoaufkommen der Gewerbesteuer 2016 um 10 % auf 2.142 Mio. €.



Die Grafik zeigt die Entwicklung der Gewerbesteuereinnahmen und der Gewerbesteuerumlage.

---

12 Dies belegt u. a. der im Kommunalbericht 2016 (Nr. 2.1.2) dargestellte Regionalvergleich der Hebesätze ausgewählter rheinland-pfälzischer Städte mit den Hebesätzen benachbarter Städte in anderen Flächenländern.

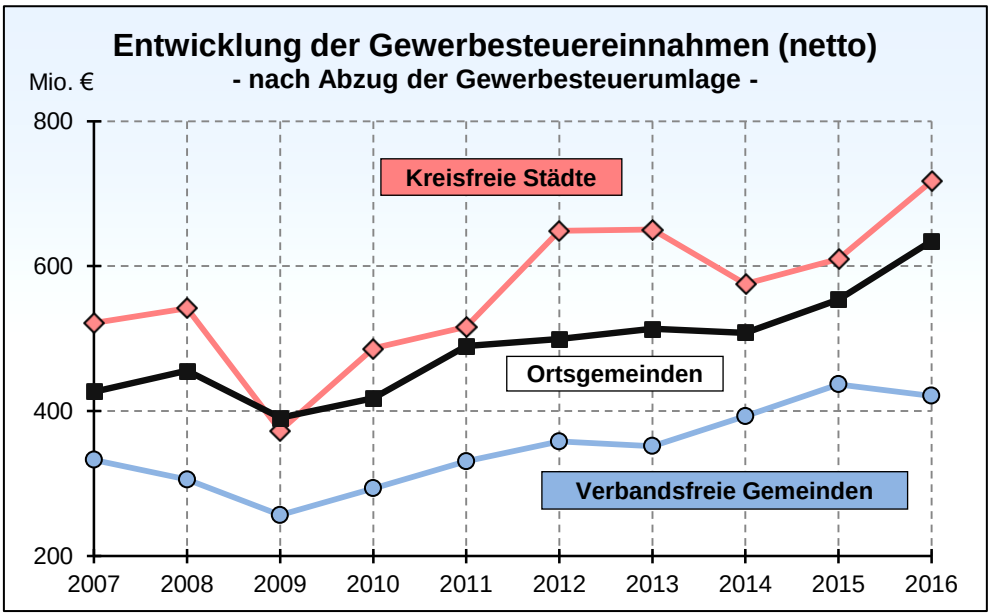
13 Zum Beispiel Verwaltungsgericht Wiesbaden, Urteil vom 27. Januar 2017 - 1 K 684/15.WI, und Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 10. August 2016 - 5 A 1817/16.Z.

14 41 Mio. € Grundsteuer B und 65 Mio. € Gewerbesteuer.

15 25 Mio. € Grundsteuer B und 5 Mio. € Gewerbesteuer.

Nach Abzug der Gewerbesteuerumlage von 369 Mio. € erzielten die Kommunen Nettoeinnahmen von insgesamt 1.773 Mio. €. Davon entfielen

- 717 Mio. € (+ 107 Mio. €) auf die kreisfreien Städte,
- 421 Mio. € (- 16 Mio. €) auf die verbandsfreien Gemeinden[16] und
- 635 Mio. € (+ 81 Mio. €) auf die Ortsgemeinden.



Das Diagramm veranschaulicht die unterschiedliche Entwicklung der Gewerbesteuereinnahmen (netto).

Je Einwohner waren dies bei den kreisfreien Städten Gewerbesteuereinnahmen (netto) von 689 € und bei den kreisangehörigen Gemeinden 354 €.

Bei sieben kreisfreien Städten stiegen 2016 die Gewerbesteuereinnahmen um zusammen 127 Mio. €. Wie im Vorjahr entfiel der höchste Zuwachs auf die Stadt Ludwigshafen am Rhein, die in den letzten zehn Jahren jedoch auch die höchsten Schwankungen bei dieser Steuer hinnehmen musste. Die restlichen fünf Städte verzeichneten dagegen einen Rückgang von insgesamt 20 Mio. €.

[16] Einschließlich der großen kreisangehörigen Städte mit zusammen 268 Mio. €.

Gewerbesteuer (netto) - 1.000 € -				
Kreisfreie Stadt	2014	2015	2016	Veränderung 2016 gegenüber 2015
Koblenz	80.954	73.433	114.539	+ 41.106
Trier	55.544	53.874	47.809	- 6.064
Frankenthal (Pfalz)	18.009	15.247	12.418	- 2.829
Kaiserslautern	37.026	54.028	47.973	- 6.056
Landau in der Pfalz	20.350	18.594	16.979	- 1.615
Ludwigshafen am Rhein	132.535	159.099	207.436	+ 48.337
Mainz	112.224	126.476	139.760	+ 13.283
Neustadt a. d. Weinstraße	17.435	19.128	16.029	- 3.099
Pirmasens	18.066	14.126	17.650	+ 3.524
Speyer	30.288	28.724	33.297	+ 4.573
Worms	33.548	34.905	47.399	+ 12.494
Zweibrücken	19.680	12.145	15.948	+ 3.803
Insgesamt	575.660	609.780	717.238	+ 107.458

2.1.4 Grundsteuer

Die Einnahmen aus den Grundsteuern erhöhten sich 2016 um insgesamt 10 Mio. € auf 568 Mio. €. Sie verteilten sich wie folgt:

- Grundsteuer A 19 Mio. €
  Steuergegenstand sind die Betriebe der Land- und Forstwirtschaft.
- Grundsteuer B 549 Mio. €
  Steuergegenstand ist der übrige Grundbesitz.

Der Zuwachs entfiel nahezu ausschließlich auf die Grundsteuer B.

Die kreisfreien Städte erhielten je Einwohner 180 € und die kreisangehörigen Gemeinden 128 €.

Im Mehrjahresvergleich werden die Einnahmenverbesserungen seit 2010 infolge von Hebesatzanpassungen deutlich:

Grundsteuer A und B										
Jahr	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Mio. €	435	440	445	464	482	507	519	538	558	568
%[17]	1,2	1,1	1,1	4,3	3,9	5,2	2,3	3,8	3,7	1,8

2.2 Zuweisungen und Zuschüsse

Die kommunalen Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen, insbesondere von Bund, Land und Gemeinden (einschließlich Umlagen) sowie von anderen Bereichen[18], erhöhten sich 2016 um 696 Mio. € auf insgesamt 8.203 Mio. €. Davon entfielen

- 7.787 Mio. € (+ 739 Mio. €) auf laufende Zwecke, davon 55 % vom Land, und
- 416 Mio. € (- 43 Mio. €) auf Investitionszuwendungen, davon 56 % vom Land.

---

[17] Veränderungen gegenüber dem jeweiligen Vorjahr.

[18] Öffentliche und private Unternehmen, private Haushalte sowie Organisationen ohne Erwerbscharakter.

Die Schlüsselzuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich hatten mit 1.537 Mio. € einen Anteil von 20 % an den laufenden Zuwendungen. In den letzten vier Jahren entwickelten sich die Schlüsselzuweisungen wie folgt:

Schlüsselzuweisungen 2013 bis 2016						
	2013	2014	2015	2016	2015/2016	
	Mio. €				Mio. €	%
Schlüsselzuweisung A[19]	169	202	160	130	-30	-19,0
Schlüsselzuweisung B 1[20]	158	192	197	200	4	1,9
Schlüsselzuweisung B 2[21]	678	612	767	902	136	17,7
Schlüsselzuweisung C 1[22]	-	56	60	72	12	19,3
Schlüsselzuweisung C 2[23]	-	105	154	178	24	15,7
Investitionsschlüsselzuweisungen[24]	52	52	52	52	0	0,1
Zuweisung nach § 34 a Abs. 2 und Härteausgleich nach § 34 d LFAG	-	44	26	4	-23	-85,8
Insgesamt	1.057	1.262	1.415	1.537	122	8,6

19 Zum Ausgleich unterdurchschnittlicher Steuerkraft.

20 Finanzkraftunabhängige, einwohnerbezogene Beträge, vor allem zum teilweisen Ausgleich der Ausgaben für Auftragsangelegenheiten.

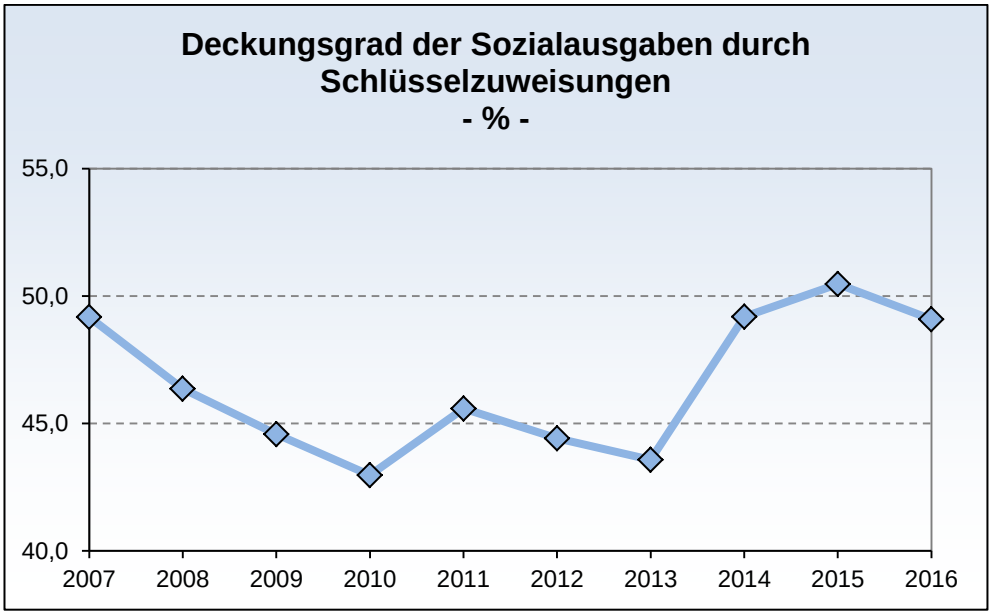
21 Zum Ausgleich von Finanzkraftunterschieden.

22 2014 neu eingeführt zum Ausgleich von ungedeckten Auszahlungen aus Leistungen, Kostenbeteiligungen und Kostenerstattungen nach dem SGB XII.

23 2014 neu eingeführt zum Ausgleich von ungedeckten Auszahlungen aus Leistungen, Kostenbeteiligungen und Kostenerstattungen nach dem SGB II und dem SGB VIII sowie aus der kommunalen Beteiligung an den Aufwendungen des Landes nach dem SGB XII.

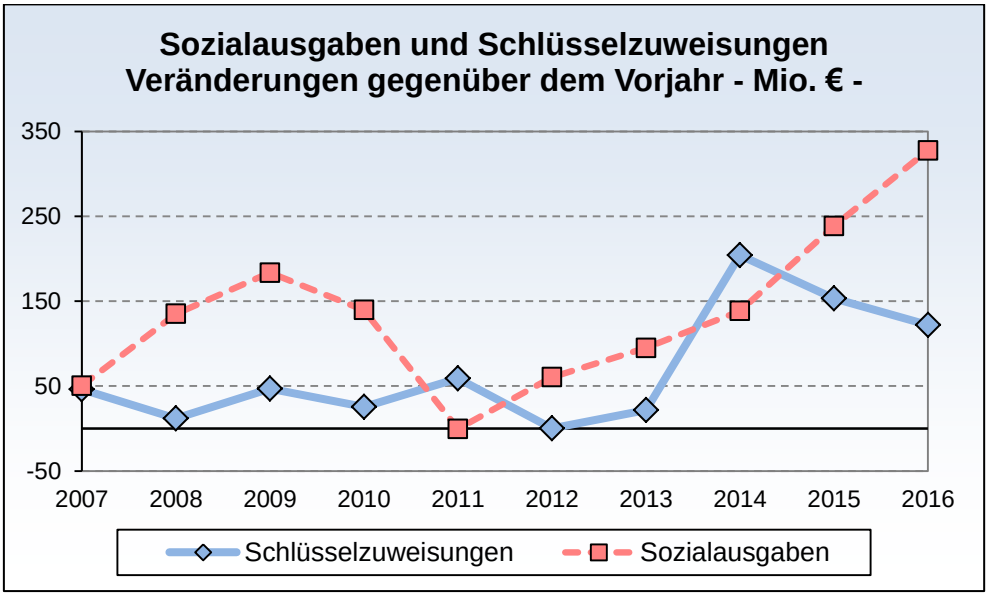
24 Zum Ausgleich von Finanzkraftunterschieden, vorrangig zur Investitionsfinanzierung zu verwenden.

Seit 2014 verbesserte sich der Deckungsgrad der kommunalen Sozialausgaben durch Schlüsselzuweisungen auf etwa 50 %[25].



Das Schaubild illustriert, in welchem Umfang die Sozialausgaben durch Schlüsselzuweisungen gedeckt werden konnten.

Der Zuwachs der Sozialausgaben lag in den letzten zehn Jahren bis auf 2011 und 2014 teilweise erheblich über dem Zuwachs der Schlüsselzuweisungen.

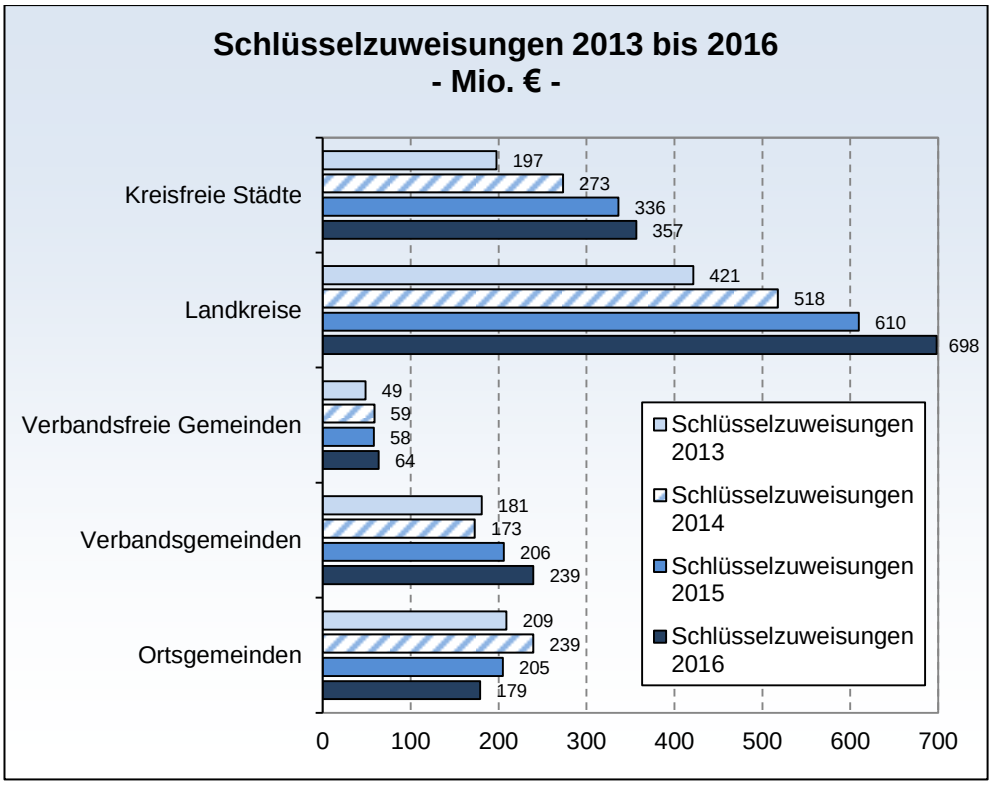


Das Diagramm stellt den jährlichen Aufwuchs an Schlüsselzuweisungen und Sozialausgaben dar.

Der Mehrjahresvergleich nach Gebietskörperschaftsgruppen differenziert zeigt insbesondere bei den kreisfreien Städten und Landkreisen deutliche Einnahmenzuwächse ab 2014 aufgrund der Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs.

---

[25] Ohne Erstattungsleistungen außerhalb der Schlüsselzuweisungen.



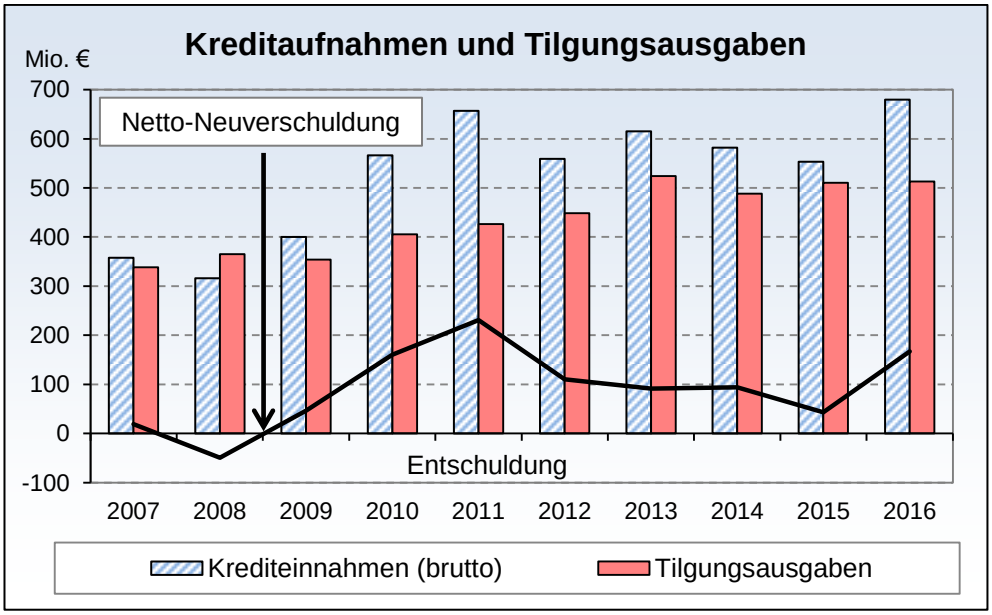
Die Grafik zeigt die Höhe der Schlüsselzuweisungen vor und nach der Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs.

Nach der Zurückweisung der Normenkontrollanträge mehrerer Gemeinden und Gemeindeverbände gegen Vorschriften des Landesfinanzausgleichsgesetzes durch den Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz im Oktober 2015[26] wurden Verfahren vor den Verwaltungsgerichten gegen Bewilligungsbescheide über Schlüsselzuweisungen wieder aufgenommen. Die gerichtlichen Entscheidungen hierzu bleiben abzuwarten.

[26] Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 30. Oktober 2015 - VGH N 29/14, N 30/14 und N 31/14. Die Normenkontrollanträge wurden als unzulässig zurückgewiesen, da zunächst der Rechtsweg ausgeschöpft werden müsse.

2.3 Einnahmen aus Krediten

Die Krediteinnahmen[27] stiegen 2016 um 127 Mio. € auf insgesamt 680 Mio. €. Für Tilgungen wurden 513 Mio. € - im Vorjahresvergleich lediglich 3 Mio. € mehr - ausgegeben. Damit hat sich die Netto-Neuverschuldung mit 167 Mio. € gegenüber 2015 fast vervierfacht.



Das Diagramm zeigt die Entwicklung der Krediteinnahmen (brutto) gegenüber den Tilgungsausgaben sowie die hieraus resultierenden Netto-Krediteinnahmen.

Lediglich bei den Landkreisen ging die Netto-Neuverschuldung im Vorjahresvergleich auf 14 Mio. € zurück. Die beiden anderen Gebietskörperschaftsgruppen verzeichneten einen Anstieg der Netto-Neuverschuldung auf

- 131 Mio. € (kreisfreie Städte) sowie
- 23 Mio. € (kreisangehörige Gemeinden und Verbandsgemeinden).

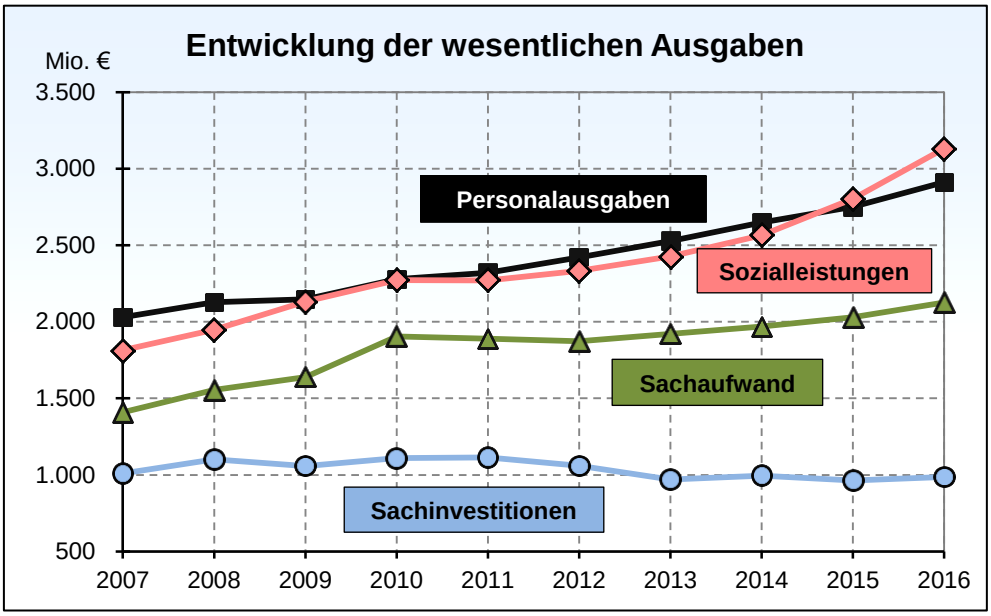
[27] Ohne Einzahlungen aus der Aufnahme von Krediten zur Liquiditätssicherung. Einschließlich innerer Darlehen.

3 Ausgabenentwicklung

Die kommunalen Gesamtausgaben[28] nahmen im Vergleich zum Vorjahr um 6,8 % (877 Mio. €) auf 13.722 Mio. € zu. Der Ausgabenzuwachs übertraf den der Einnahmen um 97 Mio. €.

Ausgabenentwicklung nach Gebietskörperschaftsgruppen				
Jahr	Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	Kreisfreie Städte	Landkreise	Kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemeinden
	- Mio. € -			
2014	12.426	2.931	3.769	5.726
2015	12.845	3.069	3.951	5.825
2016	13.722	3.244	4.343	6.135
2016/ 2015	+ 877 (+ 6,8 %)	+ 175 (+ 5,7 %)	+ 392 (+ 9,9 %)	+ 310 (+ 5,3 %)

Die wesentlichen Ausgaben entwickelten sich in den letzten zehn Jahren wie folgt:



Das Diagramm gibt den Verlauf der wesentlichen Ausgaben im Zehnjahresvergleich wieder. Danach stiegen die Personalausgaben um 43 %, die Sozialleistungen um 73 % und der Sachaufwand um 51 %. Die Sachinvestitionen gingen dagegen um 2 % zurück. Im Vergleichszeitraum erhöhten sich die Steuereinnahmen um 38 % und die Schlüsselzuweisungen um 72 %.

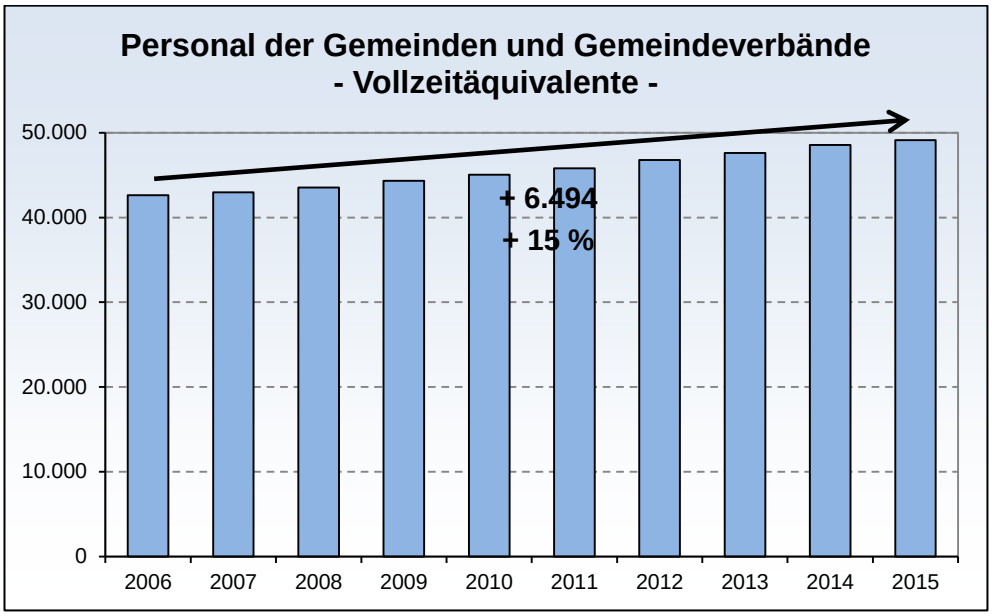
Die Entwicklung der wesentlichen Ausgaben nach Gebietskörperschaftsgruppen ist in Anlage 3 dargestellt.

---

28 Ohne besondere Finanzierungsvorgänge (Schuldentilgung).

3.1 Personalausgaben

Im Jahr 2015 beschäftigten[29] die Gemeinden und Gemeindeverbände in ihren Kernhaushalten[30] Personal im Umfang von 49.120 Vollzeitäquivalenten, somit 15 % mehr als 2006.



In dem Schaubild wird dargestellt, wie sich der Personalbestand der Kommunen im Zehnjahresvergleich entwickelt hat.

Die Personalausgaben nahmen 2016 im Vorjahresvergleich um 159 Mio. € auf insgesamt 2.911 Mio. € zu. Neben Besoldungs- und Tariferhöhungen[31] war dies auf den Ausbau der Kindertagesbetreuung zurückzuführen, der mit einer Ausweitung der Personalausstattung in diesen Einrichtungen einherging. Dies belegen die - aktuell nur bis 2015 verfügbaren - Angaben zum Personalbestand. In den Kindertagesstätten waren 2015 gegenüber dem Vorjahr 600 Vollzeitäquivalente zusätzlich beschäftigt, während deren Zahl in der übrigen Kernverwaltung um 20 zurückging. Die Erhöhung der Personalausstattung seit 2006 in den Kindertagesstätten war mit zusätzlichen Personalausgaben von zuletzt überschlägig 250 Mio. € jährlich verbunden[32].

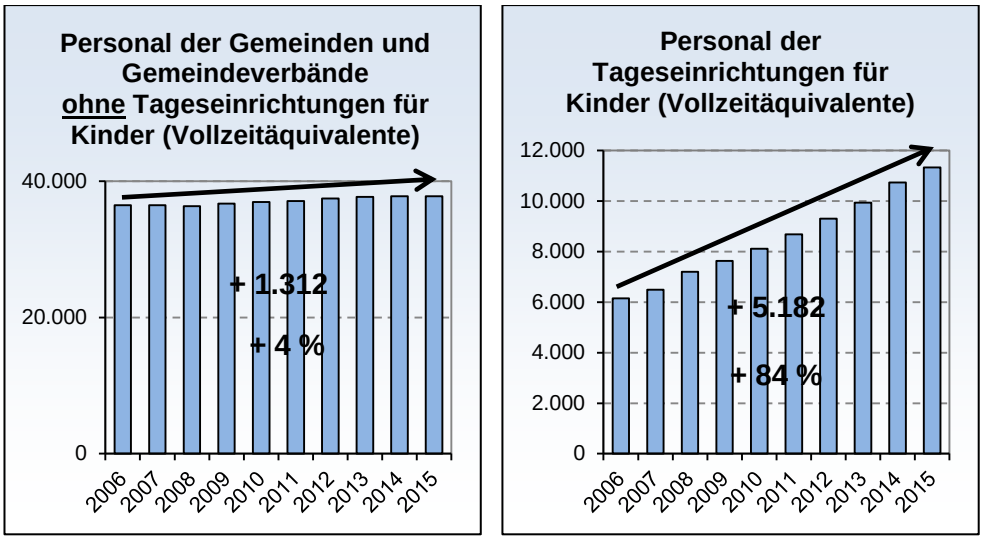
---

29 Die Angaben zum Personalbestand sind den Statistischen Berichten „Personal im öffentlichen Dienst“ des Statistischen Landesamts entnommen (L III - j/04 bis 10). Angaben für die Zeit ab 2011 beruhen auf Meldungen des Statistischen Landesamts. Aktuellere Daten lagen noch nicht vor.

30 Ohne Krankenanstalten und aus dem Gemeindehaushalt ausgegliederte rechtlich unselbstständige Einrichtungen und Unternehmen.

31 Erhöhung der Besoldungs- und Versorgungsbezüge ab 1. März 2016 um 2,3 % - mindestens jedoch um 75 € - und Anpassung der Tarifentgelte zum gleichen Zeitpunkt um 2,4 %.

32 Dem stehen Erstattungsleistungen des Landes von überschlägig 40 % der Personalausgaben gegenüber.



Die Grafiken veranschaulichen, dass Personalmehrungen ganz überwiegend auf Tageseinrichtungen für Kinder entfielen.

In den mehrheitlich den Gemeinden und Gemeindeverbänden gehörenden Einrichtungen und Unternehmen[33] waren 2015 etwa 18.400 vollzeitäquivalente Kräfte[34] beschäftigt. Das entsprach 38 % des Personalbestands der Kernhaushalte.

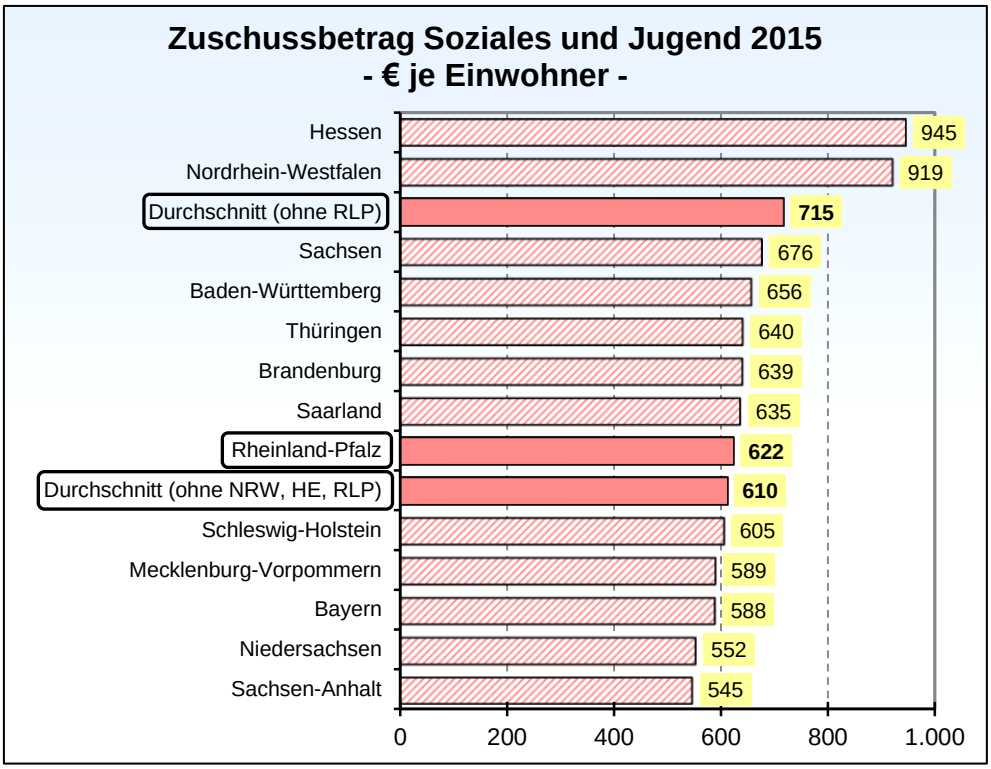
[33] Eigenbetriebe (ohne Krankenanstalten) sowie Einrichtungen in Privatrechtsform; ohne Zweckverbände und Anstalten des öffentlichen Rechts.

[34] Die Zahl lässt sich nur näherungsweise aus der Zahl der Voll- und Teilzeitkräfte ermitteln, da Angaben zu Vollzeitäquivalenten für kommunale Unternehmen in Privatrechtsform in der Statistik nicht geführt werden.

3.2 Ausgaben für Sozialleistungen

3.2.1 Aufwendungen im Ländervergleich

Der Zuschussbetrag der Gemeinden und Gemeindeverbände für Sozialleistungen[35] belief sich 2015[36] in Rheinland-Pfalz auf 622 € je Einwohner. Ohne die weit überdurchschnittlichen Finanzierungslücken der hessischen und nordrhein-westfälischen Kommunen für soziale Leistungen lag der Betrag über dem Flächenländerdurchschnitt.



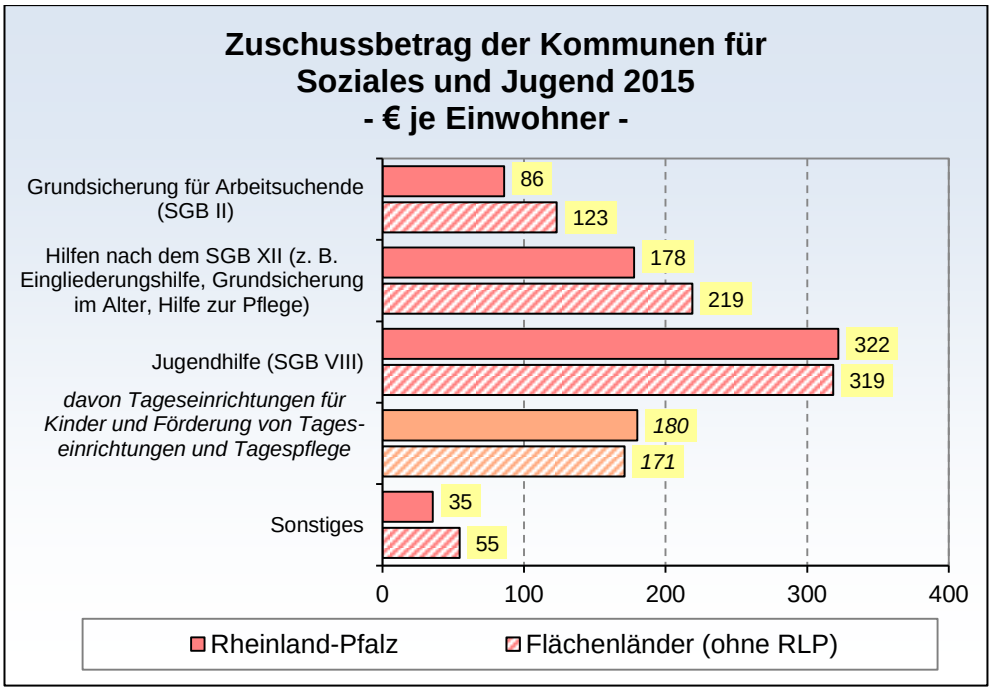
Die Grafik zeigt den kommunalen Zuschussbetrag je Einwohner für Soziales und Jugend im Flächenländervergleich.

---

35 Saldo der Einnahmen und Ausgaben im Produktbereich Soziales und Jugend. Die Beträge für den Ländervergleich wurden anhand von Angaben des Statistischen Bundesamts zu den Jahresrechnungsergebnissen kommunaler Haushalte, Fachserie 14 Reihe 3.3, ermittelt.

36 Aktuellere Angaben lagen nicht vor.

Überdurchschnittliche Zuschussbeträge fielen bei der Jugendhilfe - und dort insbesondere bei den Tageseinrichtungen für Kinder und der Förderung von Tageseinrichtungen und Tagespflege - an:



Das Diagramm zeigt, dass die Kommunen in Rheinland-Pfalz 2015 im Vergleich zu den anderen Flächenländern mit Ausnahme der Jugendhilfe unterdurchschnittliche Nettobelastungen im Aufgabenbereich Soziales und Jugend hatten. Seit 2014 werden die Leistungsausgaben der Grundsicherung für Arbeitsuchende vollständig vom Bund übernommen.

Die Aussagekraft der vorstehenden Ergebnisse ist durch Unterschiede in der finanziellen Beteiligung der jeweiligen Länder an den kommunalen Leistungsausgaben beeinträchtigt. Nach Abzug aller Erstattungsleistungen von Bund und Land[37] verblieb bei den rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbänden im Ländervergleich[38] der vierthöchste Zuschussbetrag. Zu dieser Betrachtung ist einschränkend anzumerken, dass sie durch Unterschiede in der Kostenverteilung zwischen dem jeweiligen Land und seinen Kommunen beeinflusst ist. Im Saarland trägt beispielsweise das Land vollständig die Leistungsausgaben der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen nach dem Zwölften Buch des Sozialgesetzbuchs[39]. In Rheinland-Pfalz obliegt dies den Landkreisen und kreisfreien Städten für die Ausgaben der Eingliederungshilfe außerhalb von Einrichtungen sowie für die Hälfte der Ausgaben für Hilfeleistungen in stationären und teilstationären Einrichtungen[40].

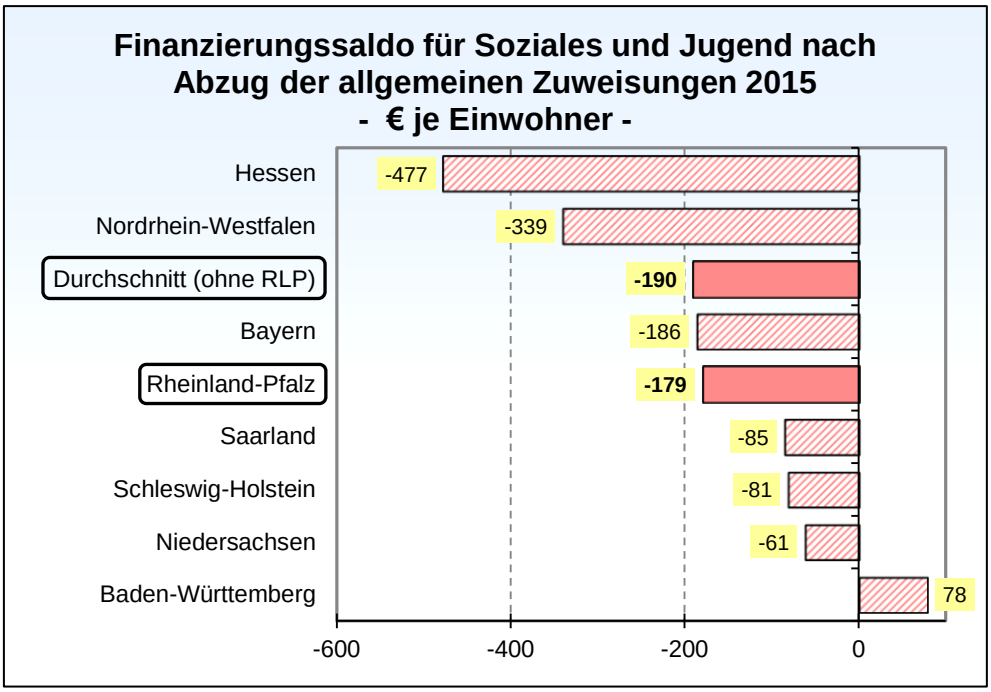
---

37 Diese werden zum Teil finanzstatistisch im Produktbereich „Allgemeine Finanzwirtschaft“ nachgewiesen. Eine Differenzierung nach dem Zweck der Erstattungsleistungen ist im Ländervergleich finanzstatistisch nicht möglich. Daher werden näherungsweise nachfolgend von den Zuschussbeträgen für Soziales und Jugend die in der Rechnungsstatistik im Hauptproduktbereich „Zentrale Finanzleistungen“ erfassten Einnahmen aus allgemeinen Zuweisungen abgezogen.

38 Hier wird Rheinland-Pfalz nur mit dem Durchschnitt der anderen westlichen Flächenländer verglichen, da die Zuweisungen von Bund und Land in den neuen Ländern weit über dem Durchschnitt der alten Länder lagen.

39 § 2 Abs. 2 Nr. 2 und § 1 Abs. 3 Gesetz zur Ausführung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (AGSGB XII) des Saarlandes.

40 Ohne Berücksichtigung von Erstattungen im Rahmen des Finanzausgleichs sowie von Kostenbeteiligungen der Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden durch Landkreise.



Die Grafik verdeutlicht im Ländervergleich die nach allgemeinen Zuweisungen vielfach noch verbleibende Finanzierungslücke für soziale Ausgaben.

3.2.2 Sozialausgaben in Rheinland-Pfalz[41]

Die kommunalen Ausgaben für soziale Leistungen lagen 2016 um 327 Mio. € - ein historisch hoher Zuwachs - über dem Vorjahresergebnis. Mehr als zwei Drittel der Mehrausgaben entfielen auf Leistungen der Jugendhilfe und für Asylbewerber.

Entwicklung der Ausgaben für Sozialleistungen[42]

Ausgabeart	2012	2013	2014	2015	2016	*2016/ 2015*
	- Mio. € -					*%*
Kommunale Ausgaben für Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende	490,2	488,5	498,2	550,1	559,7	+ 1,7
Leistungen der Sozialhilfe an Personen außerhalb von Einrichtungen	341,1	370,1	387,9	423,4	453,9	+ 7,2
Leistungen der Sozialhilfe an Personen in Einrichtungen	927,9	956,4	1.006,6	1.029,1	1.089,6	+ 5,9
Leistungen an Kriegsopfer und ähnliche Anspruchsberechtigte	17,7	16,6	14,8	13,3	13,7	+ 2,9
Leistungen der Jugendhilfe außerhalb von Einrichtungen	138,2	145,9	156,0	161,9	172,0	+ 6,2
Leistungen der Jugendhilfe in Einrichtungen	260,2	270,2	285,5	304,3	381,5	+ 25,4
Sonstige soziale Leistungen[43]	117,7	122,1	123,4	130,7	134,2	+ 2,7
Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz	38,9	57,0	93,2	191,2	326,8	+ 70,9
Summe	2.331,9	2.426,9	2.565,4	2.804,0	3.131,5	+ 11,7

Die Gesamtausgaben von 3.131 Mio. € verteilten sich nach Gebietskörperschaftsgruppen mit

- 1.012 Mio. € (+ 79 Mio. €) auf die kreisfreien Städte,
- 1.840 Mio. € (+ 183 Mio. €) auf die Landkreise und
- 279 Mio. € (+ 66 Mio. €) auf die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden.

Die Hälfte der im Vorjahresvergleich um 10 Mio. € höheren Leistungsausgaben für die Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II wurde durch Leistungsbeteiligungen von Bund und Land ersetzt. Damit stieg die kommunale Nettobelastung für diese Leistungsart um 5 Mio. €.

---

[41] Mit Ausnahme der Darstellung der Zuschussbeträge für Soziales und Jugend im Jahr 2015 basieren die Daten auf der Grundlage der vierteljährlichen Kassenstatistik.

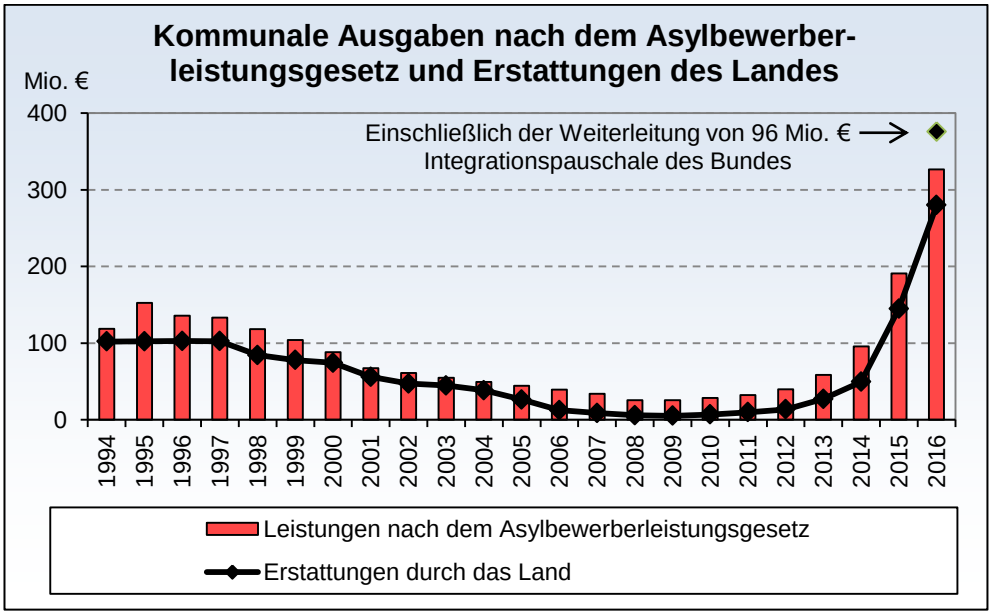
[42] Reine Leistungsausgaben (einschließlich Bezirksverband Pfalz). Insbesondere die Personalausgaben für Kindertagesstätten sind nicht enthalten.

[43] Fehlerhafte Ausgabenzuordnungen erschweren den Vorjahresvergleich. So wurden beispielsweise von einigen Jugendämtern bei den sonstigen sozialen Leistungen unzutreffenderweise Personalkostenzuschüsse für Kindertagesstätten gebucht.

Belastung der kommunalen Gebietskörperschaften durch die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende						
	2012	2013	2014	2015	2016	*2016/2015*
	- Mio. € -					*%*
Ausgaben	490,2	488,5	498,2	550,1	559,7	*+ 1,7*
abzüglich Leistungen des Bundes und des Landes	233,4	246,3	230,9	255,8	260,4	*+ 1,8*
Kommunaler Anteil	256,8	242,2	267,3	294,3	299,3	*+ 1,7*

In den letzten zehn Jahren nahmen die Ausgaben für Sozialleistungen um durchschnittlich 5,9 % jährlich zu. Die anderen kommunalen Ausgaben stiegen dagegen im gleichen Zeitraum um 3,9 %.

Die kommunalen Ausgaben nach dem Asylbewerberleistungsgesetz[44] stiegen 2016 im Vorjahresvergleich um 71 %. Den Leistungsausgaben von 327 Mio. € standen Erstattungen des Landes von 280 Mio. € gegenüber. Darüber hinaus leitete das Land einmalig 96 Mio. € Bundesmittel (sog. Integrationspauschale) an die Kommunen weiter[45]. Im langfristigen Vergleich[46] entwickelten sich die Asylbewerberleistungsausgaben und die Landeserstattung[47] wie folgt:



Die Grafik zeigt die Entwicklung der kommunalen Ausgaben nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Die 2016 einschließlich der weitergeleiteten Bundesmittel vergleichsweise hohen Erstattungen bedeuten keine „Überkompensation" der kommunalen Ausgaben, da außerhalb des Asylbewerberleistungsgesetzes noch weitere Ausgaben mit Integrationsbezug angefallen sind.

---

44 Eine Darstellung sämtlicher Ausgaben im Zusammenhang mit Asylbewerbern (beispielsweise für den Erwerb und die Errichtung von Unterkünften, für Sprachkurse sowie für Personaleinsatz) ist finanzstatistisch nicht möglich.

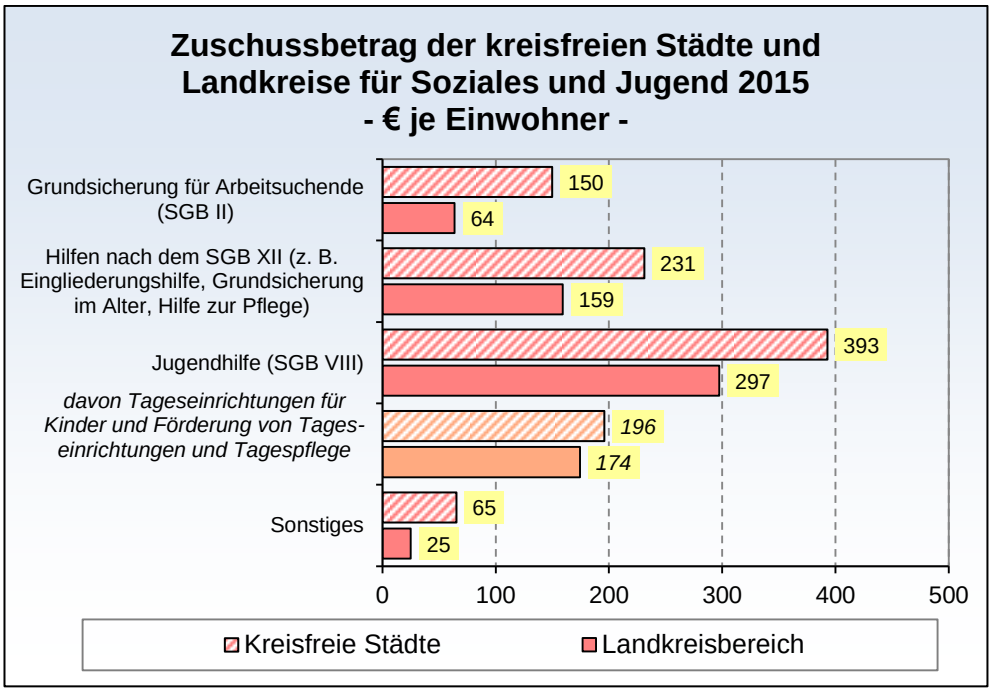
45 In der nachfolgenden Grafik gesondert ausgewiesen.

46 Statistische Daten wurden erstmals im Jahr 1994 erhoben, nachdem das Asylbewerberleistungsgesetz im November 1993 in Kraft trat.

47 Bei den Erstattungen handelt es sich grundsätzlich um die für das jeweilige Jahr gewährten Leistungen. Für 2015 und 2016 wurde auf die in Kapitel 07 82 Titel 633 22 (Erstattungen an Gemeinden und Gemeindeverbände nach dem Landesaufnahmegesetz sowie Kostentragung für die Aufnahme und Unterbringung von ausländischen Personen) nachgewiesenen Ist-Ausgaben des Landes zurückgegriffen.

Nach Gebietskörperschaftsgruppen betrachtet hatten die kreisfreien Städte 2016 Sozialausgaben von insgesamt 972 € je Einwohner gegenüber 711 € je Einwohner im Landkreisbereich. Die höhere Ausgabenbelastung der Städte war auf einen größeren Anteil von Leistungsberechtigten an den Einwohnern und höhere Unterkunftskosten zurückzuführen.

Bezogen auf das Nettoergebnis (Saldo von Ein- und Auszahlungen für soziale Leistungen)[48] ergaben sich 2015 folgende Pro-Kopf-Werte im Vergleich der kreisfreien Städte und Landkreise:



Das Diagramm stellt dar, dass die kreisfreien Städte bei allen Hilfearten gegenüber dem Landkreisbereich höhere Pro-Kopf-Nettobelastungen hatten.

3.3 Zinsausgaben

Der seit 2009 anhaltende Rückgang der Zinsausgaben für Investitions- und Liquiditätskredite setzte sich 2016 fort, obwohl die Verschuldung erneut gestiegen ist.

Zinsausgaben										
Jahr	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Mio. €	363	428	339	338	332	314	307	298	284	272
%[49]	+22,8	+18,0	-20,8	-0,3	-1,9	-5,4	-2,2	-2,8	-4,7	-4,2
Zum Vergleich: Entwicklung des Zinssatzes der Europäischen Zentralbank für das Hauptrefinanzierungsgeschäft zum Jahresende										
%	4,00	2,50	1,00	1,00	1,00	0,75	0,25	0,05	0,05	0,00

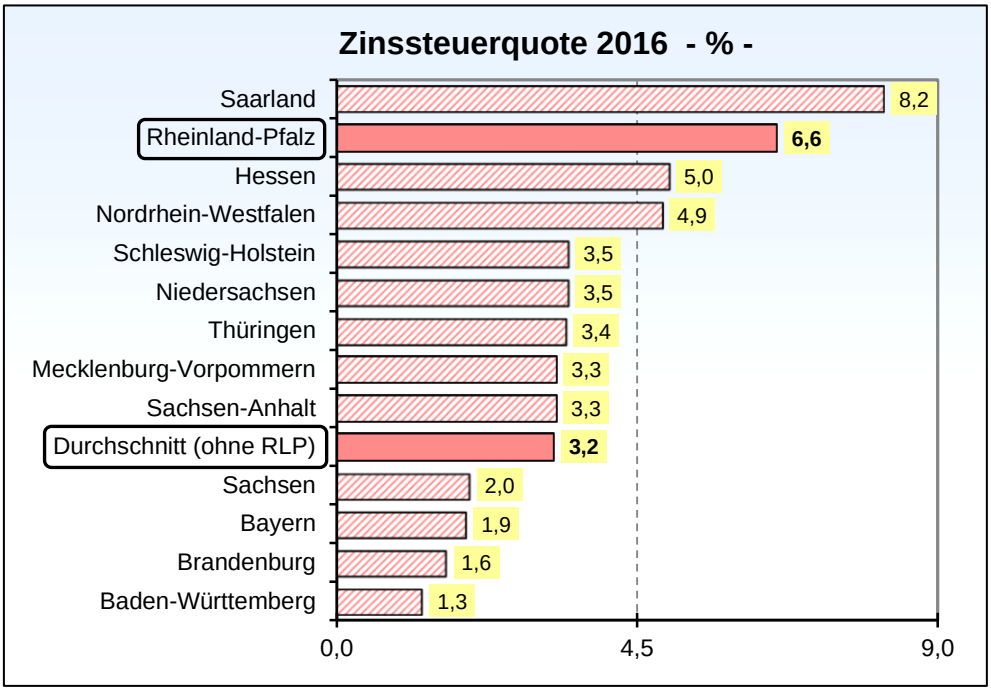
[48] Ein Vergleich der Nettobelastung (Saldo der Einnahmen und Ausgaben ohne Leistungen aus dem kommunalen Finanzausgleich) nach Gebietskörperschaftsgruppen ist nur anhand der Rechnungsstatistik möglich. Die Beträge wurden mithilfe von Angaben des Statistischen Bundesamts zu den Jahresrechnungsergebnissen kommunaler Haushalte, Fachserie 14 Reihe 3.3.1, für das Jahr 2015 ermittelt. Aktuellere Daten lagen nicht vor.

[49] Veränderungen gegenüber dem jeweiligen Vorjahr.

Teilweise erhielten Kommunen für kurzfristige Liquiditätskredite sogar Zinsen[50]. So vereinnahmte beispielsweise eine kreisfreie Stadt für Liquiditätskredite von 387 Mio. € monatliche Zinsgutschriften von zuletzt[51] 42.000 €.

Die aktuelle Zinslage darf insbesondere hoch verschuldete Kommunen nicht dazu verleiten, ihre Haushaltskonsolidierung zu vernachlässigen. Vielmehr ist die Zinsentwicklung mit Risiken behaftet, sodass bei steigendem Zinsniveau Haushaltsbelastungen zu erwarten sind. Der rechnerische durchschnittliche Zinssatz für die kommunalen Investitions- und Liquiditätskredite lag 2016 bei rund 2,3 %. Ein um einen Prozentpunkt höheres Zinsniveau hätte 2016 zu Mehrausgaben von über 120 Mio. € geführt[52]. Nur durch die Verminderung des Schuldenstands kann dieses Risiko begrenzt werden.

Die rheinland-pfälzischen Kommunen gaben 2016 fast 7 % ihrer Steuereinnahmen - und damit mehr als das Doppelte des Länderdurchschnitts - für Zinsausgaben aus.



Die Grafik veranschaulicht, in welchem Umfang in den Flächenländern Steuereinnahmen durch Zinsausgaben gebunden sind.

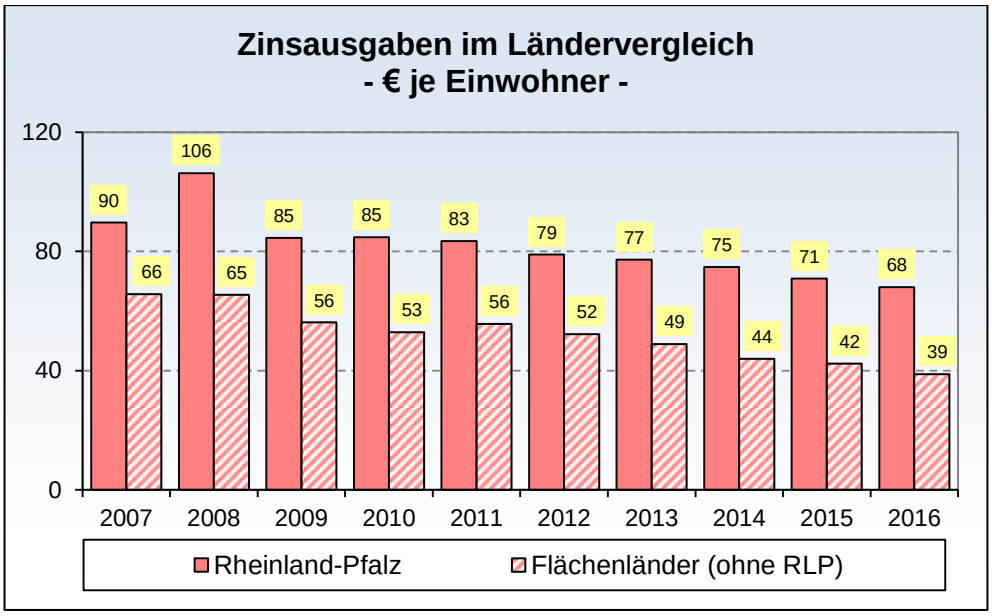
---

50 Die für die Aufnahme von Liquiditätskrediten maßgeblichen Referenzzinssätze, insbesondere der Euribor (Euro interbank offered rate - ein Zinssatz im europäischen Interbankenhandel), waren zum Teil negativ.

51 Tagesgeldzinsen im März 2017 zwischen 0,11 und 0,14 %.

52 Unterschiede bei den Zinsbindungsfristen wurden bei dieser kursorischen Berechnung nicht berücksichtigt. Da Haushaltsüberschüsse zur Kredittilgung fehlen, ist davon auszugehen, dass der Anteil von Krediten mit längerfristiger Laufzeit vergleichsweise hoch ist.

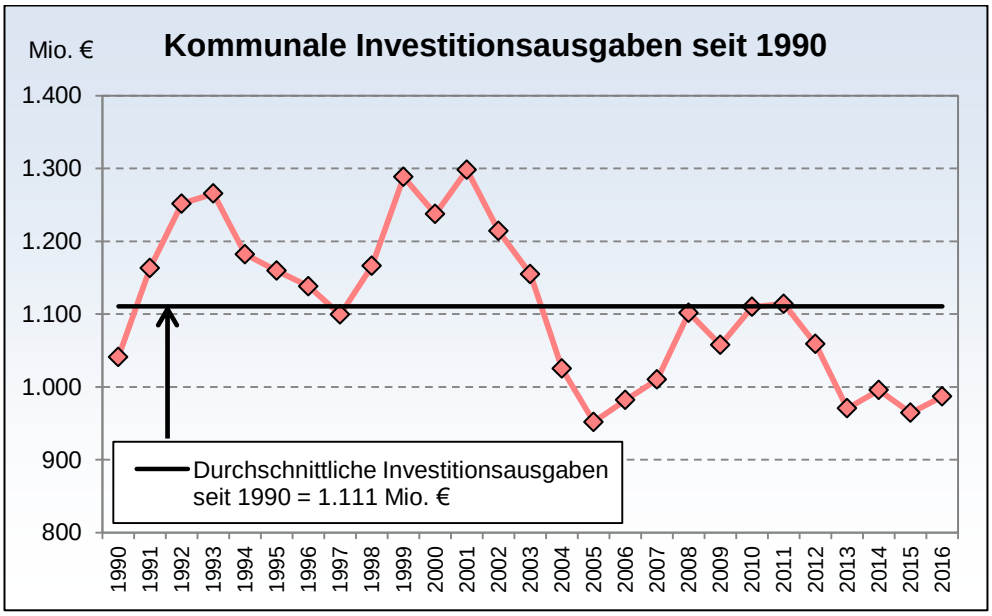
Trotz rückläufiger Zinsausgaben war die Pro-Kopf-Belastung im Ländervergleich überdurchschnittlich.



Das Diagramm zeigt die im Ländervergleich hohen Zinsausgaben je Einwohner in Rheinland-Pfalz.

3.4 Sachinvestitionen

Die Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände für Sachinvestitionen[53] stiegen 2016 um 22 Mio. € auf 987 Mio. €. Das Ausgabenniveau war in den letzten Jahren im langfristigen Vergleich jedoch niedrig[54].



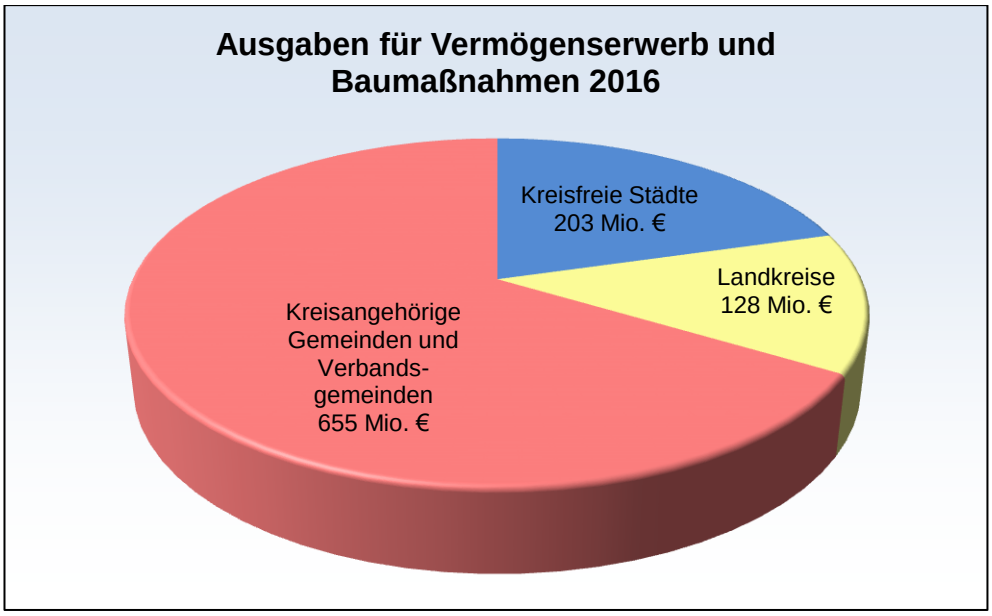
Die Übersicht verdeutlicht die Schwankungen der Investitionsausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände in Rheinland-Pfalz seit 1990.

---

[53] Ohne Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen.

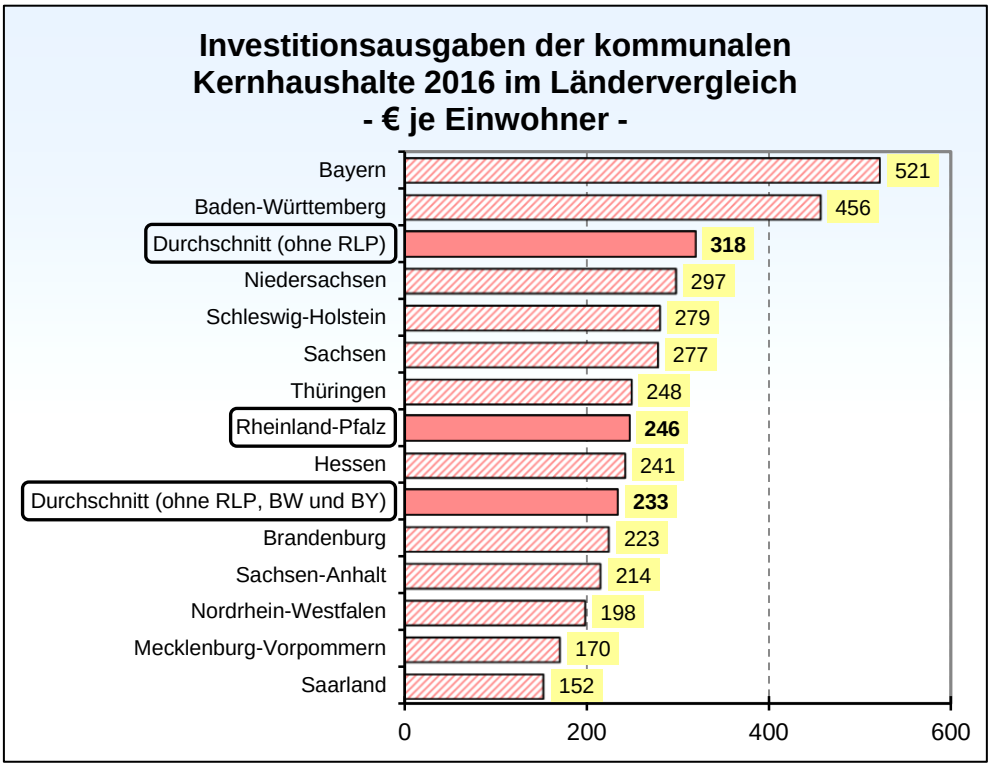
[54] Möglicherweise war dies zu einem statistisch nicht erfassbaren Anteil auf eine konsequentere Abgrenzung zwischen Investitionen und Unterhaltungsmaßnahmen seit Einführung der kommunalen Doppik (ab 2007) zurückzuführen.

Differenziert nach Gebietskörperschaftsgruppen hatten die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden den höchsten Anteil an den Investitionsausgaben.



Die Grafik zeigt, wie sich die Ausgaben für Vermögenserwerb und Baumaßnahmen auf die einzelnen Gebietskörperschaftsgruppen verteilen.

Im Ländervergleich hatten die bayerischen und baden-württembergischen Kommunen die mit Abstand höchsten Pro-Kopf-Ausgaben für Investitionen. Ohne diese beiden Länder waren die Investitionsausgaben je Einwohner in Rheinland-Pfalz leicht überdurchschnittlich.

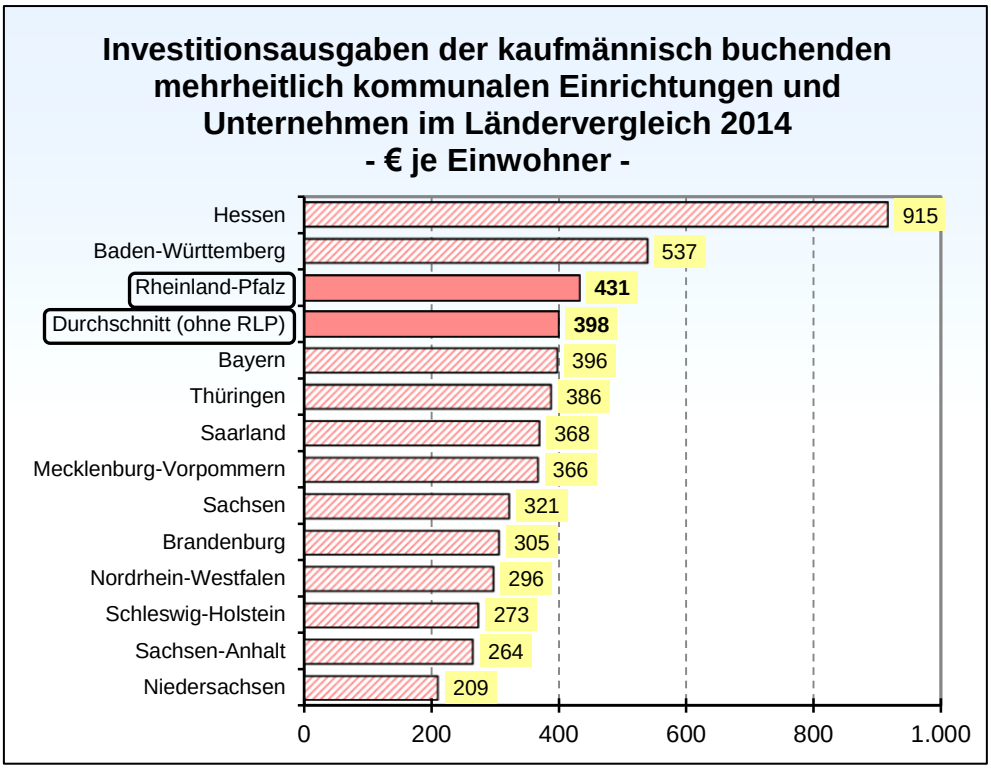


Das Diagramm veranschaulicht die Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände für Sachinvestitionen im Ländervergleich.

Außerhalb der kommunalen Kernhaushalte werden Investitionsausgaben von in öffentlicher oder privater Rechtsform geführten kommunalen Einrichtungen und Unternehmen getätigt. Diese waren 2014[55] um 73 % höher als die entsprechenden Ausgaben in den Gemeindehaushalten.

Investitionsausgaben der mehrheitlich kommunalen Einrichtungen und Unternehmen					
Jahr	2010	2011	2012	2013	2014
Mio. €	1.495	1.602	1.313	1.380	1.723
%[56]	+ 1,3	+ 7,2	- 18,0	+ 5,1	+ 24,8

Der Ländervergleich zeigt bei den mehrheitlich kommunalen Einrichtungen und Unternehmen in Rheinland-Pfalz überdurchschnittlich hohe Investitionsausgaben je Einwohner[57].



Die Übersicht veranschaulicht die Investitionsausgaben der aus den Kommunalhaushalten ausgelagerten mehrheitlich den Gemeinden und Gemeindeverbänden zuzuordnenden Fonds, Einrichtungen und Unternehmen.

---

55 Angaben des Statistischen Bundesamts aus der Statistik „Jahresabschlüsse öffentlicher Fonds, Einrichtungen und Unternehmen“. Aktuellere Angaben lagen nicht vor.

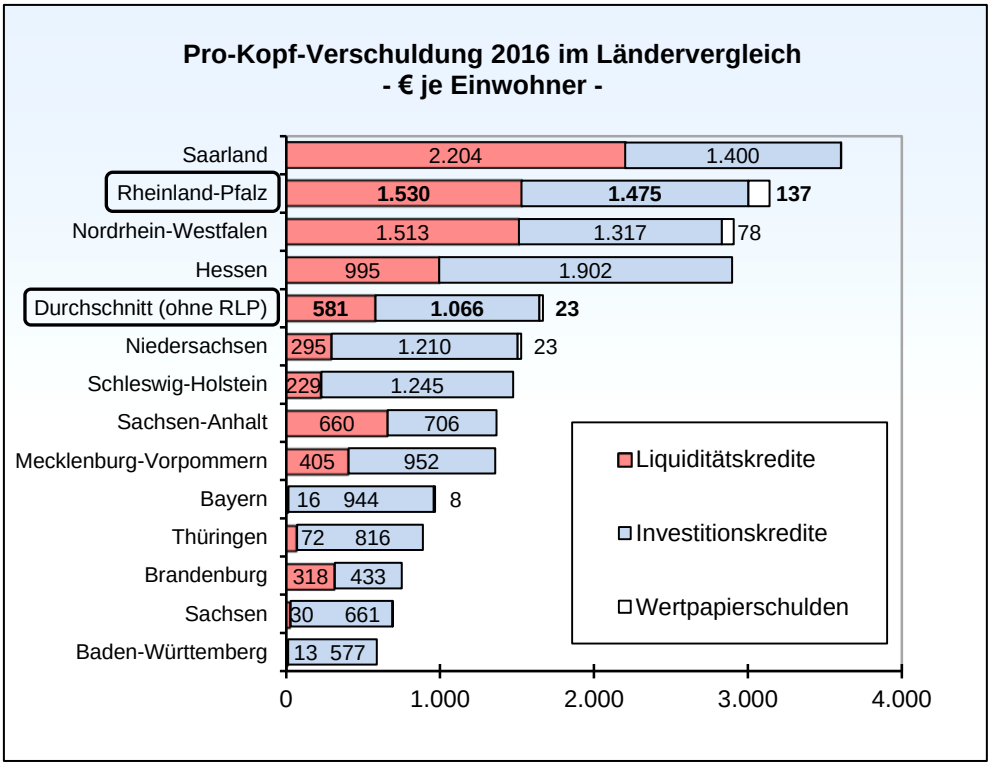
56 Veränderung gegenüber dem jeweiligen Vorjahr.

57 Dies war u. a. auf Unterschiede bei der Auslagerung von Einrichtungen aus den Kernhaushalten zurückzuführen.

4 Schulden

4.1 Ländervergleich

Die Kommunen der anderen Flächenländer hatten 2016 im Durchschnitt lediglich etwa die Hälfte der Pro-Kopf-Verschuldung der rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände[58].

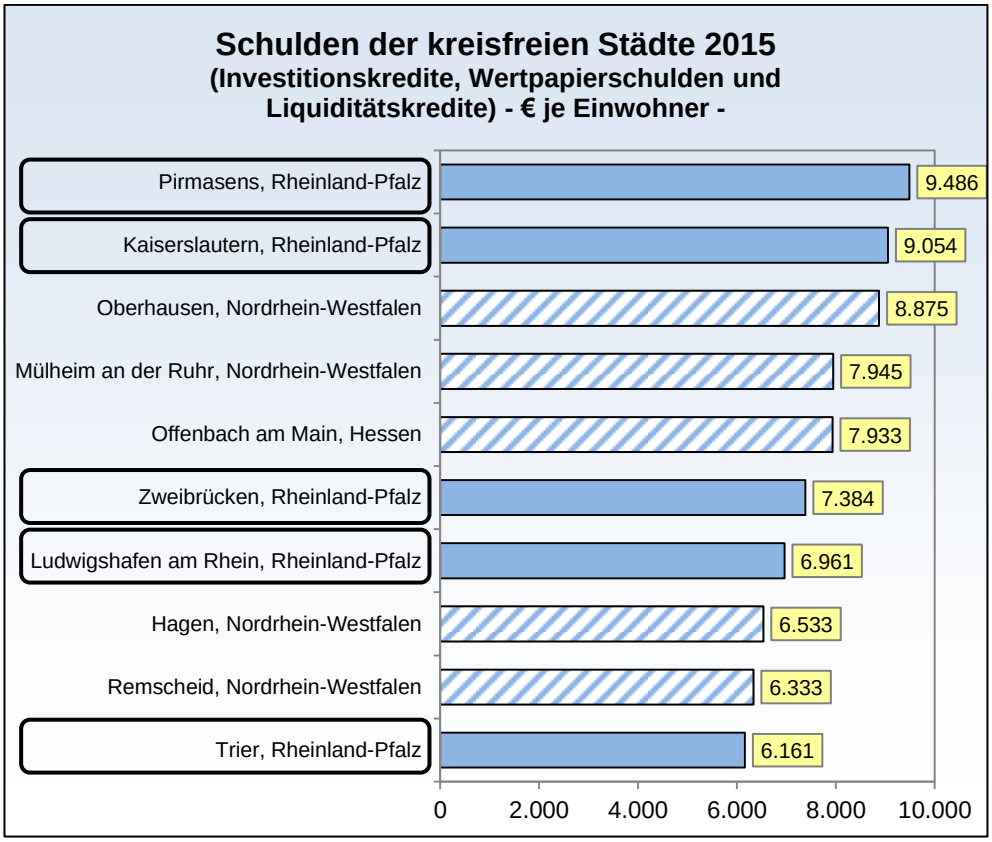


Die Grafik belegt die überdurchschnittliche Verschuldung der Kommunen in Rheinland-Pfalz im Vergleich zu den anderen Flächenländern.

---

58 Die Angaben sind anhand der Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamts zum vorläufigen Schuldenstand der Kernhaushalte beim öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich ermittelt (Fachserie 14 Reihe 5.2, Finanzen und Steuern - Vorläufiger Schuldenstand des Öffentlichen Gesamthaushalts, 4. Vierteljahr 2016).

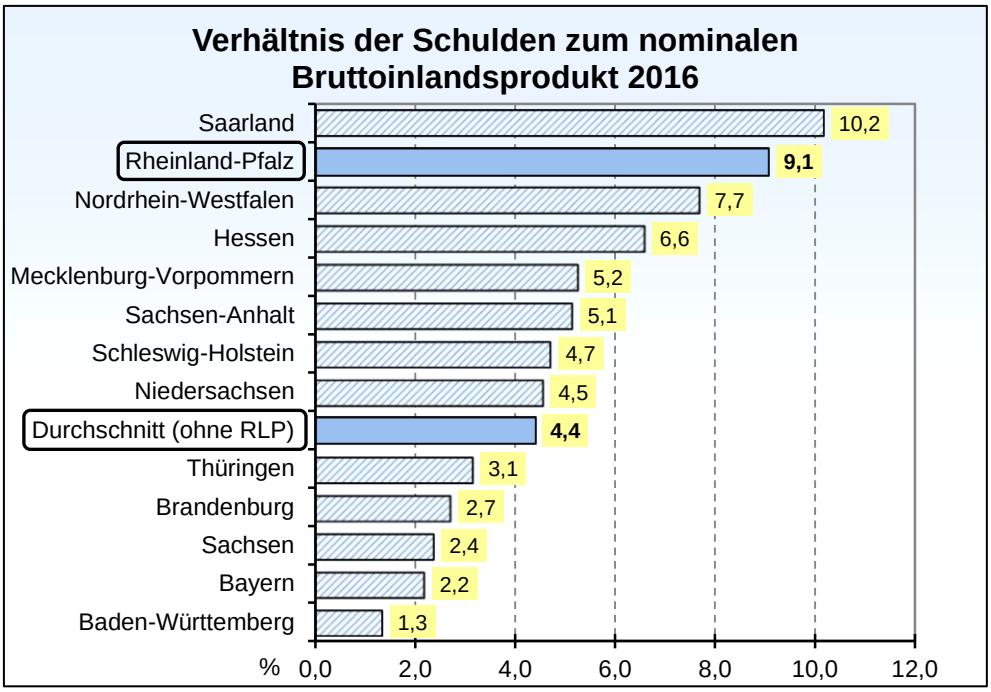
Die beiden kreisfreien Städte mit der bundesweit höchsten Pro-Kopf-Verschuldung lagen 2015 in Rheinland-Pfalz[59]. Zudem befanden sich drei weitere rheinland-pfälzische Städte unter den zehn am stärksten verschuldeten Kommunen.



Das Diagramm veranschaulicht die prekäre Schuldensituation (Investitionskredite, Wertpapierschulden und Liquiditätskredite) einiger kreisfreier Städte in Rheinland-Pfalz.

59 Regionaldatenbank Deutschland (www.regionalstatistik.de), Statistische Ämter des Bundes und der Länder. Angaben für 2016 lagen nicht vor.

Stellt man die Gesamtverschuldung ins Verhältnis zur Wirtschaftsleistung eines Landes, hatten die Gemeinden und Gemeindeverbände in Rheinland-Pfalz 2016 - wie in den Vorjahren - den zweitschlechtesten Wert[60].



Im Diagramm wird das unterschiedliche Verhältnis zwischen Schulden und Bruttoinlandsprodukt im Ländervergleich dargestellt.

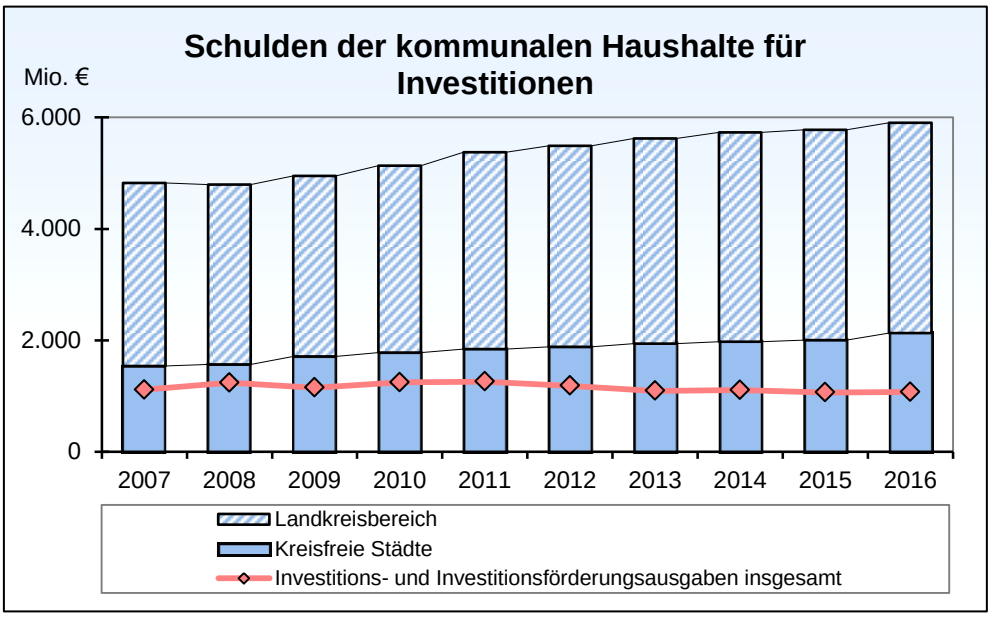
60 Angaben zum Bruttoinlandsprodukt sind der gemeinsamen Veröffentlichung der Statistischen Ämter der Länder „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder“ - Reihe 1, Länderergebnisse Band 1 (Berechnungsstand: November 2016/Februar 2017) entnommen.

4.2 Kredite für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen

Ende 2016 betrugen die Investitionsschulden der kommunalen Haushalte insgesamt 5.900 Mio. €[61]. Der Schuldenstand verteilte sich wie folgt:

- Kreisfreie Städte 2.124 Mio. € (+ 128 Mio. €, 2.040 € je Einwohner),
- Landkreisbereich 3.776 Mio. € (+ 1 Mio. €, 1.267 € je Einwohner).

Damit war der Schuldenzuwachs nahezu vollständig bei den kreisfreien Städten zu verzeichnen.



Die Grafik zeigt die Entwicklung der Schulden für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen nach Gebietskörperschaftsgruppen im Vergleich zu den Ausgaben für Sachinvestitionen und Investitionszuwendungen.

In den letzten zehn Jahren sanken die Investitions- und Investitionsförderungsausgaben nominal um 4 %, die Investitionskredite nahmen dagegen im gleichen Zeitraum um 22 % zu. Neben der hohen Liquiditätskreditverschuldung (vgl. nachfolgend Tz. 4.3) spiegelt auch diese Entwicklung die finanzielle Schieflage vieler Kommunalhaushalte wider.

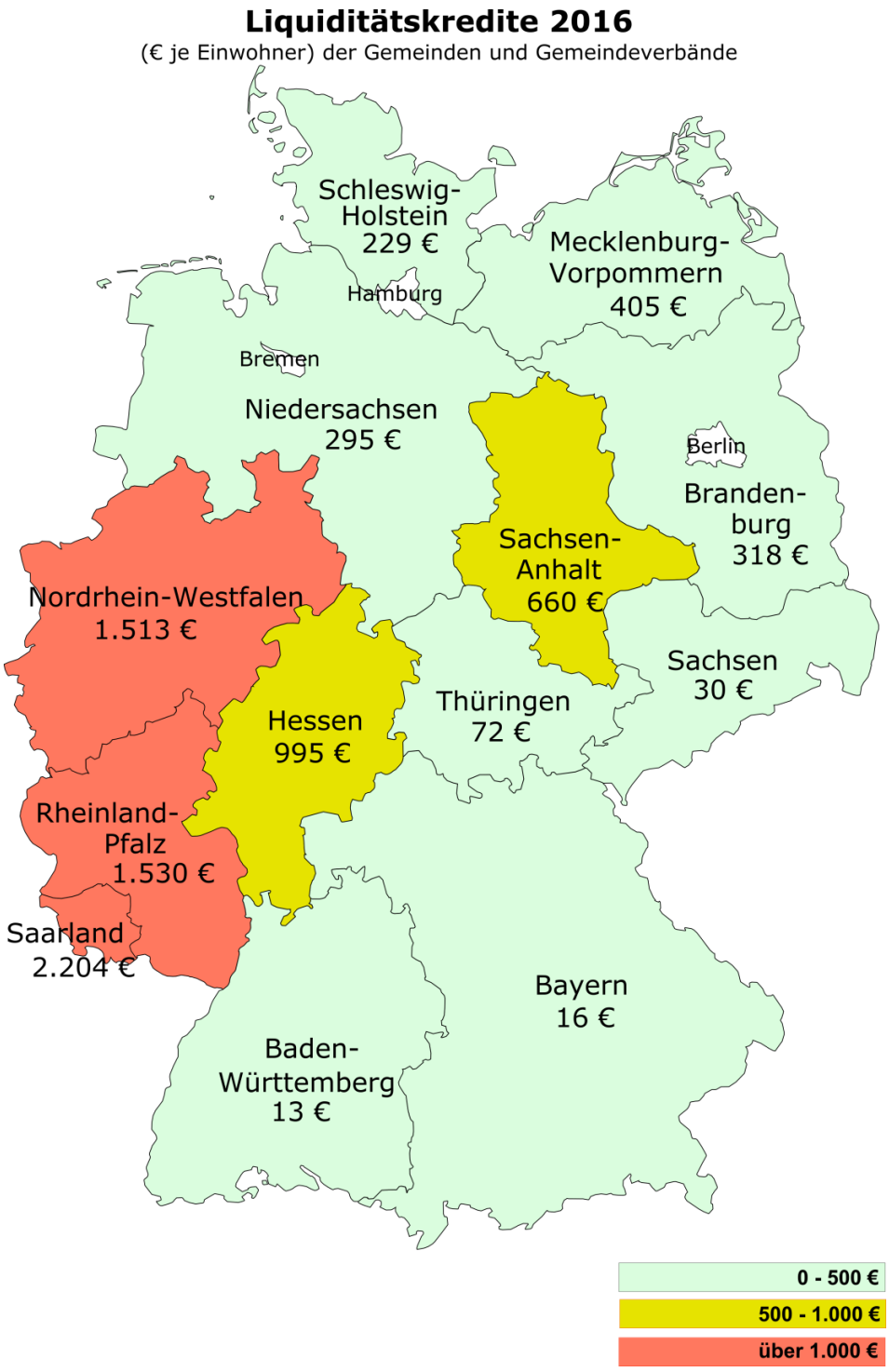
---

61 Schuldenstand nach der vierteljährlichen Kassenstatistik des Statistischen Landesamts.

4.3 Kredite zur Liquiditätssicherung

4.3.1 Ländervergleich

Die Pro-Kopf-Verschuldung der rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände aus Krediten zur Liquiditätssicherung[62] betrug 2016 mit 1.530 € je Einwohner das 2,6fache des Durchschnitts der anderen Flächenländer (581 €).



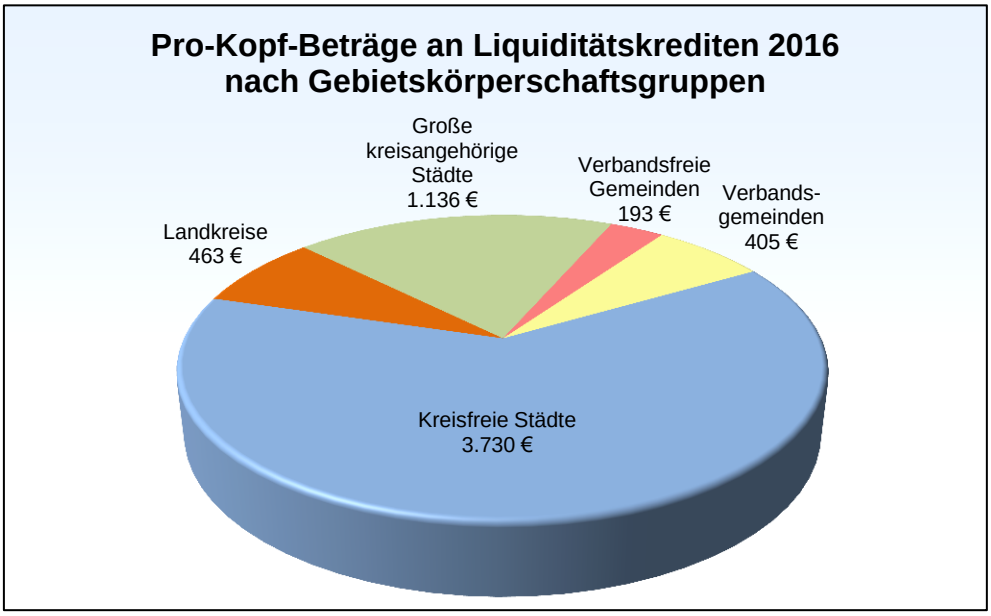
62 Liquiditätskredite beim öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich. Wertpapierschulden, die zur Liquiditätssicherung aufgenommen wurden, sind im Ländervergleich nicht enthalten, da die Schuldenstatistik 2016 diese Differenzierung nicht vorsieht.

4.3.2 Liquiditätskreditschulden in Rheinland-Pfalz

Die Verschuldung aus der Aufnahme von Liquiditätskrediten stieg 2016 um 78 Mio. € auf 6.587 Mio. €[63].

Kredite zur Liquiditätssicherung										
Jahr	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Liquiditäts-kredite Mio. €[64]	3.283	3.694	4.628	5.382	5.775	6.129	6.100	6.198	6.033	6.037
Wertpapierschulden Mio. €[65]							125	275	476	550
Summe	3.283	3.694	4.628	5.382	5.775	6.129	6.225	6.473	6.509	6.587
Zuwachs Mio. €[66]	225	411	934	754	392	354	97	248	36	78
Zuwachs %	+7,4	+12,5	+25,3	+16,3	+7,3	+6,1	+1,6	+4,0	+0,6	+1,2

Der Schuldenanteil der kreisfreien Städte betrug 59 % gegenüber 41 % im Landkreisbereich. Die Liquiditätskredite je Einwohner, differenziert nach Gebietskörperschaftsgruppen, sind nachfolgend dargestellt.



Die Grafik veranschaulicht die unterschiedliche Pro-Kopf-Verschuldung aus Liquiditätskrediten nach Gebietskörperschaftsgruppen.

---

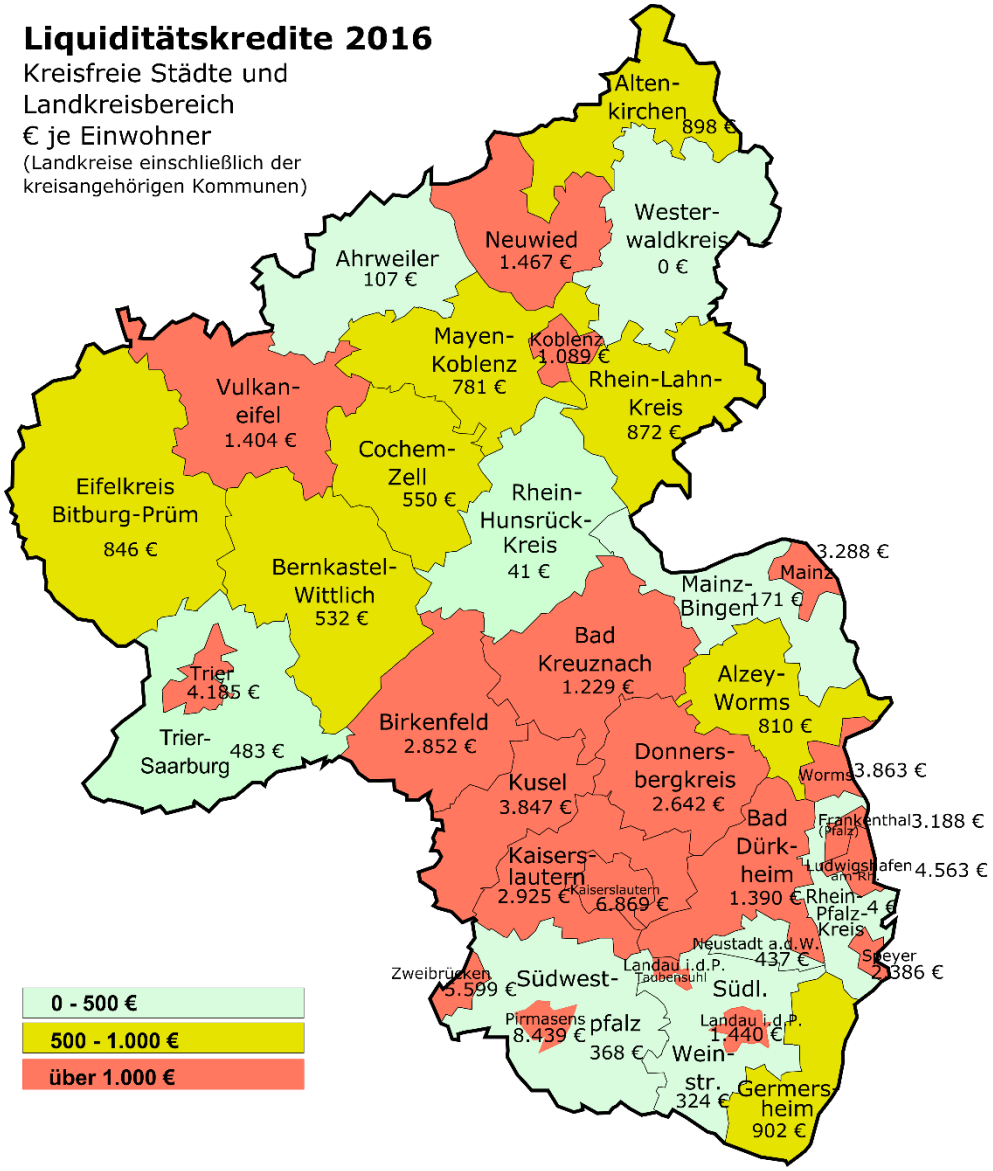
63 Ohne 116 Mio. € an Liquiditätskrediten im Rahmen des sog. Cash-Pooling (Verbindlichkeiten aus der Liquiditätsbündelung im Rahmen der Einheitskasse; die Beträge werden ab 2016 in der Statistik gesondert erfasst. Im Flächenländervergleich sind sie grundsätzlich enthalten).

64 Nach der vierteljährlichen Schuldenstatistik. Da die Wertpapierschulden 2013 bis 2015 in der vierteljährlichen Schuldenstatistik als Liquiditätskredite nachgewiesen wurden, sind die Beträge entsprechend bereinigt.

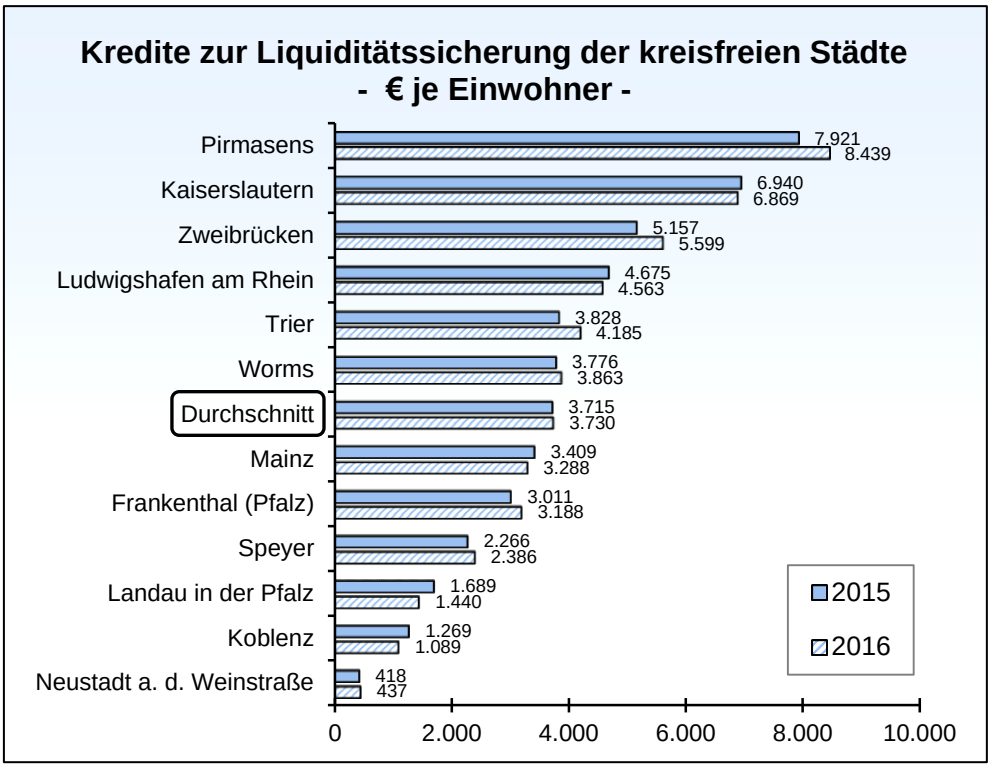
65 2013 bis 2015 nach der Schuldenstatistik. Ab 2016 werden die Wertpapierschulden auch in der vierteljährlichen Schuldenstatistik gesondert dargestellt.

66 Veränderung gegenüber dem jeweiligen Vorjahr.

Die Höhe der Kredite zur Liquiditätssicherung ist regional sehr unterschiedlich:



Fünf der zwölf kreisfreien Städte konnten 2016 im Vorjahresvergleich ihre Liquiditätskreditverschuldung zurückführen.



Die Grafik veranschaulicht die Höhe der Kredite zur Liquiditätssicherung je Einwohner der kreisfreien Städte für 2015 und 2016.

Die gesamten Erträge der Ergebnishaushalte[67] aller kreisfreien Städte hätten 2016 nicht ausgereicht, um die Liquiditätskreditschulden dieser Gebietskörperschaftsgruppe zu tilgen. Wie prekär die Schuldenlage der rheinland-pfälzischen kreisfreien Städte ist, zeigt das Beispiel der Stadt Kaiserslautern. Diese hatte 2016 in etwa doppelt so hohe Liquiditätskreditschulden wie alle bayerischen und baden-württembergischen Kommunen zusammen.

67 Nach der Haushaltsplanung 2016 (ohne negative Ergebnisvorträge aus Haushaltsvorjahren).

Vergleich der Kredite zur Liquiditätssicherung mit den Erträgen der Ergebnishaushalte 2016			
Kreisfreie Stadt	Liquiditätskredite	Erträge im Ergebnis-haushalt	Verhältniswert
	Mio. €		%
Pirmasens	338,0	121,6	277,9
Kaiserslautern	669,3	315,4	212,2
Zweibrücken	190,0	98,7	192,4
Worms	314,0	221,5	141,8
Ludwigshafen am Rhein	750,0	557,2	134,6
Frankenthal (Pfalz)	153,0	123,0	124,4
Trier	457,6	369,3	123,9
Mainz	684,0	599,5	114,1
Speyer	119,0	160,6	74,1
Landau in der Pfalz	64,5	125,9	51,2
Koblenz	121,5	389,8	31,2
Neustadt an der Weinstraße	23,0	136,2	16,9
Summe	3.883,9	3.218,8	120,7

Die Liquiditätskredite der kreisfreien Städte übertrafen 2016 den Betrag der Investitionskredite um 83 %.

Die Verschuldung des Landkreisbereichs sowie der großen kreisangehörigen Städte ist in den Anlagen 4 und 5 dargestellt.

4.4 Schulden der öffentlichen Einrichtungen und Unternehmen

Die außerhalb des Gemeindehaushalts in öffentlicher oder privater Rechtsform geführten mehrheitlichen unmittelbaren kommunalen Einrichtungen und Unternehmen[68] waren 2015 zusammen mit 1.451 € je Einwohner[69] verschuldet.

---

68 Vollständig oder mehrheitlich unmittelbar einer oder mehreren Kommunen zuordenbar.

69 Ermittlung nach Angaben des Statistischen Landesamts zur Schuldenstatistik 2015. Aktuellere Werte lagen nicht vor.

5 Ausblick

5.1 Kommunale Finanzlage - Trendwende in Sicht?

Die Gemeinden und Gemeindeverbände können auch 2017 mit weiter steigenden Einnahmen rechnen. Nach der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung[70] bleibt die deutsche Wirtschaft trotz des unwägbaren globalen Umfelds auf Wachstumskurs. Davon profitieren, wie die regionalisierte Steuerschätzung vom Mai 2017 zeigt, insbesondere die Kommunen. Danach werden 2017 insgesamt 293 Mio. € (+ 7 %) mehr gegenüber dem Ist-Aufkommen 2016 erwartet.

Die Einnahmen aus dem kommunalen Finanzausgleich erhöhen sich 2017 nach der Haushaltsplanung des Landes um 156 Mio. €.

Ab 2018 erhalten die Kommunen in Deutschland vom Bund insgesamt 5 Mrd. € jährlich zur Stärkung ihrer Finanzlage[71]. Von diesem Betrag werden 4 Mrd. € über die kommunalen Umsatzsteueranteile und eine erhöhte Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft und Heizung im Rahmen des SGB II unmittelbar den Kommunen bereitgestellt. Der Anteil der rheinland-pfälzischen Kommunen beträgt 2018 etwa 155 Mio. €. Ein Teilbetrag von 1 Mrd. € fließt an die Länder, die über die Weiterverteilung entscheiden[72].

Daneben übernimmt der Bund von 2016 bis 2018 vollständig die Kosten für Unterkunft und Heizung anerkannter Asyl- und Schutzberechtigter im Rahmen von Leistungen nach dem SGB II. Für die rheinland-pfälzischen Kommunen bedeutet das 2017 eine Entlastung von schätzungsweise 30 Mio. €.

Zur Stärkung der Investitionstätigkeit haben Bund und Land zusammen 285 Mio. € für bis Ende 2020 abgeschlossene Investitionen finanzschwacher Gemeinden und Gemeindeverbände bereitgestellt.

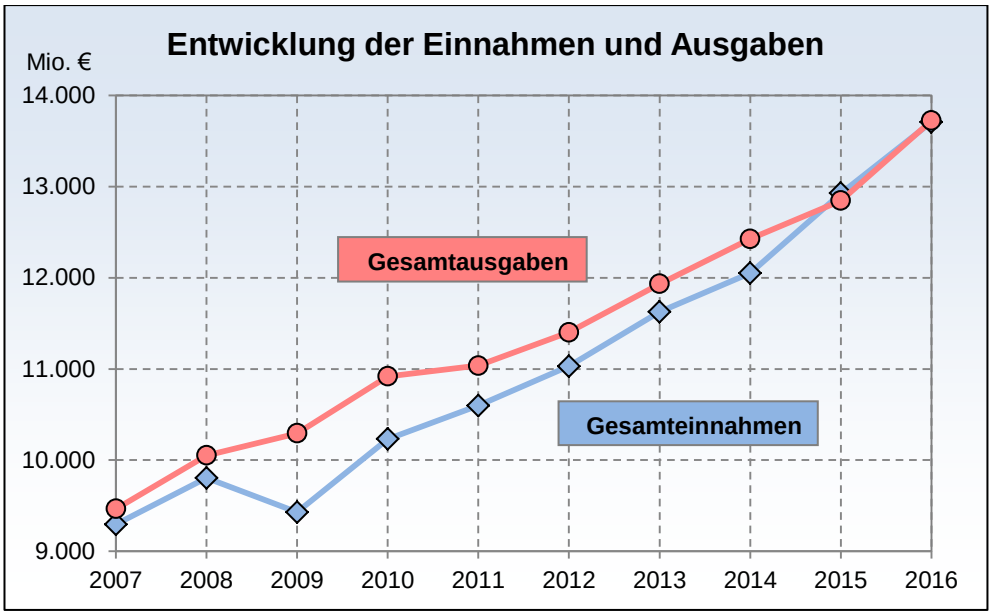
Die Einnahmenzuwächse wirken sich nur dann positiv auf die Kommunalhaushalte aus, sofern sie nicht durch steigende Ausgaben übertroffen werden. Dies war in einem Zeitraum von einem Vierteljahrhundert lediglich 2015 der Fall. Nachfolgend ist die Einnahmen- und Ausgabenentwicklung der letzten zehn Jahre dargestellt:

---

[70] Pressemitteilung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie vom 26. April 2017. Für das laufende Jahr wird ein Anstieg des Bruttoinlandsprodukts von 1,5 %, für 2018 von 1,6 % erwartet.

[71] Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen vom 1. Dezember 2016.

[72] Das Land Rheinland-Pfalz verteilt von einem 48 Mio. € höheren Länderanteil an der Umsatzsteuer fast 10,1 Mio. € über den kommunalen Finanzausgleich an die Kommunen.



Das Diagramm zeigt die Entwicklung der Gesamteinnahmen und -ausgaben in den letzten zehn Jahren.

In den Jahren 2015 und 2016 wurden in der Gesamtbetrachtung erstmals leichte, im Wesentlichen auf Sondereffekten beruhende Überschüsse sowie vergleichsweise geringe Defizite ausgewiesen. Ob dies auf eine Trendwende in Richtung Konsolidierung der Kommunalhaushalte hinweist, ist unsicher. Denn nach wie vor verzeichnen insbesondere die Sozialausgaben hohe Steigerungsraten. Der weitere Ausbau der Kindertagesbetreuung sowie konjunkturunabhängig steigende Ausgaben der Eingliederungshilfe und der Hilfe zur Pflege aufgrund einer demografisch bedingt zunehmenden Zahl älterer Leistungsberechtigter lassen hier keine Änderung erwarten.

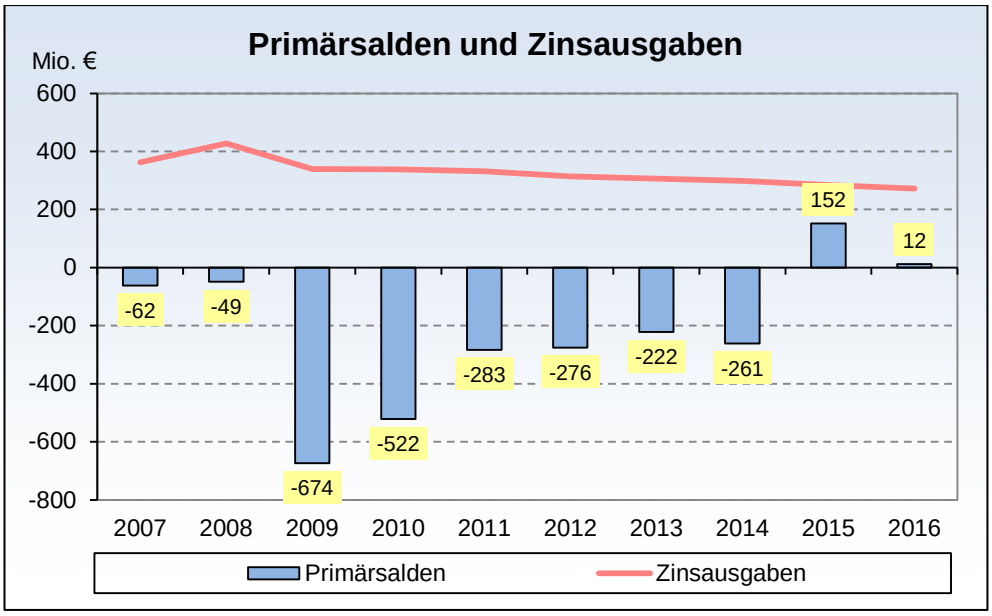
Ab Februar 2017 sind die Entgelte der tariflich Beschäftigten um 2,35 % angehoben worden. Die Bezüge der Beamten steigen rückwirkend ab 1. Januar 2017 um 2,0 % sowie um 2,35 % ab Januar 2018. Dies hat höhere kommunale Personalausgaben zur Folge.

Daneben gibt es in vielen, vor allem finanzschwachen Kommunen Investitions- sowie Sanierungs- und Unterhaltungsrückstände beim Infrastrukturvermögen, deren Beseitigung zu weiteren Ausgaben führt. Die o. a. Investitionshilfen sowie zusätzliche vom Bund in Aussicht gestellte Finanzierungsbeiträge[73] lassen zwar eine bedeutsame finanzielle Entlastung erwarten. Allerdings betreffen sie nur ausgewählte Projekte und erfordern überdies kommunale Eigenanteile.

Selbst wenn Kassenüberschüsse erzielt werden, reicht dies im Hinblick auf die notwendige Haushaltskonsolidierung unter Umständen nicht aus. Dies zeigt der Blick auf eine neben dem Finanzierungssaldo weitere wichtige Kennzahl, den sog. Primärsaldo. Dieser gibt an, ob die um Vermögensveräußerungserlöse bereinigten Einnahmen nach Abzug der um Zinsen bereinigten Ausgaben genügen, um die Zinsausgaben zu finanzieren. Dies gelang den Kommunen in den Vorjahren nicht, wie die nachfolgende Grafik belegt:

---

[73] Der Bund hat den Kommunalinvestitionsförderungsfonds aufgestockt, um Maßnahmen zur Verbesserung der kommunalen Schulinfrastruktur zu fördern. Auf Rheinland-Pfalz entfallen voraussichtlich 256 Mio. €.

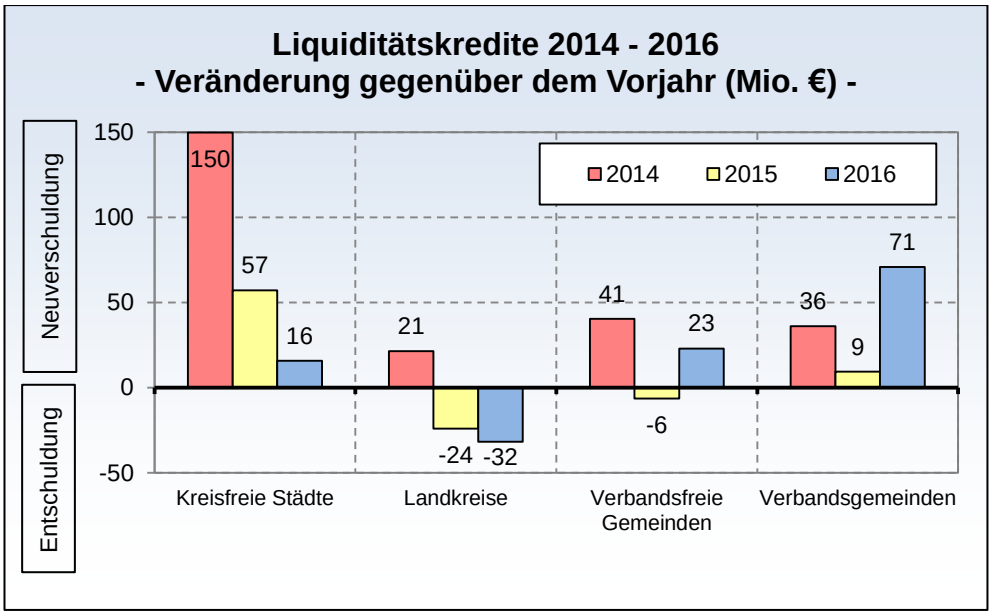


Aus dem Schaubild geht hervor, dass der Primärsaldo in allen Jahren nicht zur Deckung der Zinslasten genügte.

Zu beachten sind auch die erheblichen Disparitäten zwischen den einzelnen Kommunen und den Gebietskörperschaftsgruppen. Auch bei in der Gesamtbetrachtung nahezu ausgeglichener Kassenlage war mehr als die Hälfte der Gemeinden und Gemeindeverbände defizitär (vgl. Tz. 1.1). Besonders angespannt ist die Finanzsituation nach wie vor in den meisten kreisfreien Städten. Hier reichten oftmals die laufenden Einnahmen nicht aus, um die laufenden Ausgaben - wie beispielsweise für Personal und Soziales - zu decken. Die Schulden steigen auf immer neue Höchststände. Lediglich die Neuverschuldung wurde in den letzten beiden Jahren zurückgeführt. Dies reicht jedoch nicht für eine nachhaltige Verbesserung der Finanzlage aus.

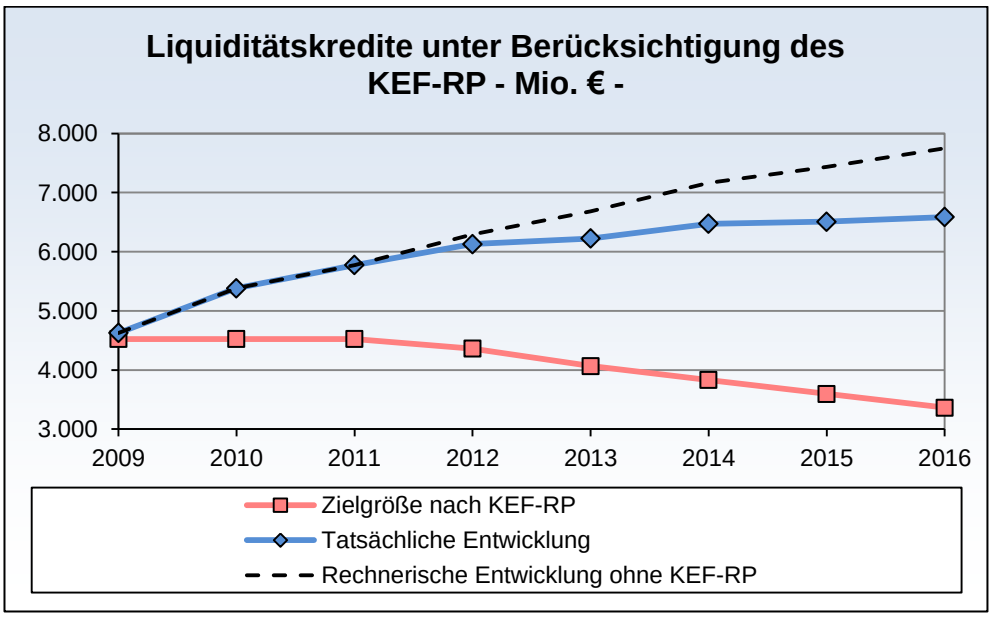
5.2 Kommunaler Entschuldungsfonds - Schuldenaufnahme nach wie vor höher als Tilgung

Die Neuverschuldung aus Liquiditätskrediten fiel in den Jahren 2014 bis 2016 deutlich moderater aus als in den Vorjahren, in denen zum Teil zweistellige Zuwachsraten zu verzeichnen waren.



Die Übersicht zeigt die Entwicklung der Neuverschuldung mit Liquiditätskrediten nach Gebietskörperschaftsgruppen in den letzten drei Jahren.

Eine sinkende Neuverschuldung reicht jedoch nicht aus, da im Ergebnis der Schuldenstand - wenn auch langsamer - weiterwächst. Durch den Kommunalen Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz (KEF-RP) konnte der Schuldenstand noch nicht reduziert werden. Lediglich der Zuwachs fiel - rein rechnerisch - geringer aus als ohne den Entschuldungsfonds.



Aus der Grafik wird erkennbar, dass bislang das Ziel einer Netto-Tilgung der Liquiditätskredite durch den KEF-RP nicht erreicht worden ist.

Die durchaus sinnvollen Tilgungshilfen zur Verminderung von Altschulden verschaffen nur dann finanzielle Spielräume, wenn nicht gleichzeitig neue Schulden aus Liquiditätskrediten aufgebaut werden. Zwar sind bis Ende 2016 immerhin 12 % der am Fonds teilnehmenden Gemeinden und Gemeindeverbände wegen Erreichung des Konsolidierungsziels[74] aus der Teilnahme am Fonds ausgeschieden.

[74] Rückführung ihrer Liquiditätskredite auf ein Drittel des Bestandes zum 31. Dezember 2009.

Deren Liquiditätskredite hatten jedoch lediglich einen Anteil von 1 % am Gesamtvolumen der Verschuldung aus solchen Krediten[75].

5.3 Fazit

Die Finanzlage der rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände ist in der Gesamtschau nach wie vor problematisch. Selbst in Zeiten des konjunkturellen Aufschwungs und trotz massiver Bundeshilfen gelingt es allenfalls, geringfügige Überschüsse zu erzielen. Eine Vorsorge, insbesondere für den Fall steigender Zinsen, zur Finanzierung von Pensionslasten oder zur Durchführung dringend erforderlicher Unterhaltungs- und Sanierungsmaßnahmen, ist damit nicht verbunden.

Vorrangiges politisches Ziel muss es daher sein, dauerhaft den Ausgleich der Haushalte zu erreichen und Schulden abzubauen.

Die nachfolgenden Beiträge zeigen am Beispiel der kommunalen Finanzierung von öffentlichen Musikschulen sowie von Kindertagesstätten, dass sowohl bei freiwilligen als auch bei pflichtigen Aufgaben zum Teil noch beträchtliche Konsolidierungspotenziale bestehen.

---

[75] Bezogen auf den für die Fondsteilnahme maßgeblichen Liquiditätskreditbestand am Jahresende 2009.

Nr. 2 Kindertagesstätten - erhebliche Einsparpotenziale bei den Personal- und Sachkosten

1 Allgemeines

Zu den Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe gehört es, Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungsangebote in Kindertagesstätten bereitzustellen. Zur Umsetzung werden in Rheinland-Pfalz

- Krippen für Kinder bis zum vollendeten dritten Lebensjahr,
- Kindergärten (Regelgruppen) für Kinder vom vollendeten dritten Lebensjahr bis zum Schuleintritt,
- Horte als Tageseinrichtungen für Schulkinder[76],
- verschiedene altersgemischte Gruppen sowie
- Spiel- und Lernstuben für Kinder aller Altersstufen in sozialen Brennpunkten

vorgehalten[77].

Die Jugendämter der kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte sowie der Landkreise sollen Art, Zahl und Größe der Einrichtungen in Bedarfsplänen festlegen. Die Einrichtungen werden von freien Trägern (zum Beispiel Religionsgemeinschaften, Wohlfahrtsverbände, Elterninitiativen) sowie von Gemeinden und Gemeindeverbänden betrieben. Die Finanzierung obliegt den Einrichtungsträgern, den Gemeinden und Gemeindeverbänden, dem Land, den Trägern der Jugendämter sowie den Eltern der betreuten Kinder. Die Betreuung in Kindertagesstätten ist in Rheinland-Pfalz ab dem vollendeten zweiten Lebensjahr des Kindes für Eltern beitragsfrei.

Am 1. März 2016 waren insgesamt 151.846 Kinder[78] in 2.498 Kindertagesstätten angemeldet. 47 % der Einrichtungen befanden sich in öffentlicher Trägerschaft.

Die Ausgaben[79] der Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe[80] für die Kindertagesbetreuung in den Einrichtungen beliefen sich 2015 auf mindestens[81] 1,3 Mrd. €[82]. Sie haben sich seit 2006 (0,6 Mrd. €) mehr als verdoppelt. Im Vergleichszeitraum stieg die Zahl der insgesamt betreuten Kinder um 3,4 % an. Der Anteil der betreuten Kinder unter drei Jahren (U3-Kinder) nahm von 6,2 % auf 19,1 % zu.

---

76 Zur Betreuung vor und nach der Unterrichtszeit und während der Ferien.

77 Ohne integrative und heilpädagogische Einrichtungen mit teilstationärer Betreuung behinderter Kinder.

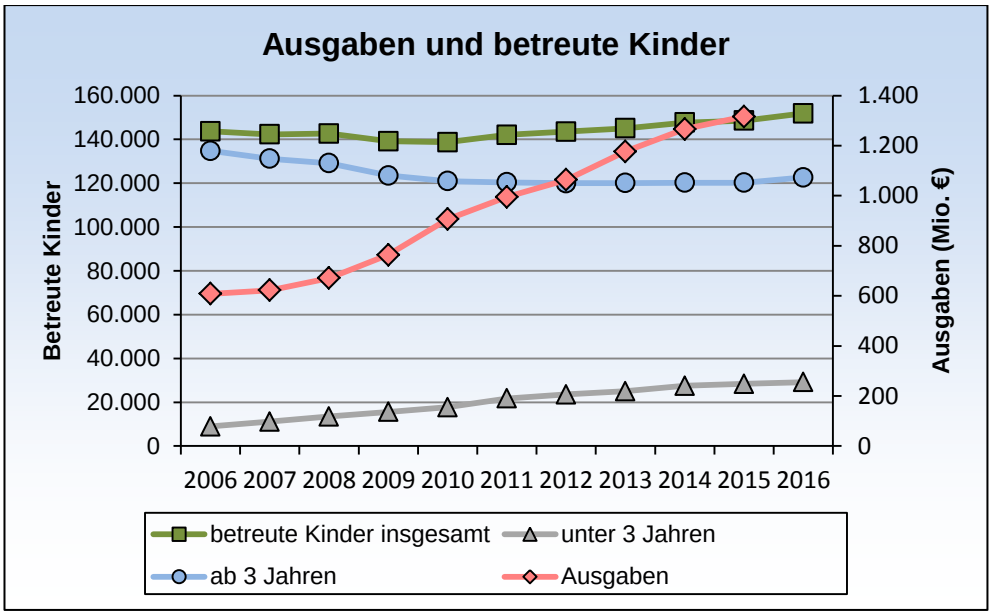
78 Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, Statistischer Bericht K V - j/16, Kinder- und Jugendhilfe – Teil III.1/Teil III.3, Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege am 1. März 2016.

79 Personal-, Sach- und Investitionsausgaben, laufende Zuwendungen und Investitionszuwendungen; Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, Statistische Berichte K V - j/06 bis j/15, Jugendhilfe, Teil I - Erzieherische Hilfen, Teil IV - Ausgaben und Einnahmen. Angaben für 2016 lagen noch nicht vor.

80 Ausgaben der Landkreise und Städte mit Jugendamt, der kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden sowie des Landes.

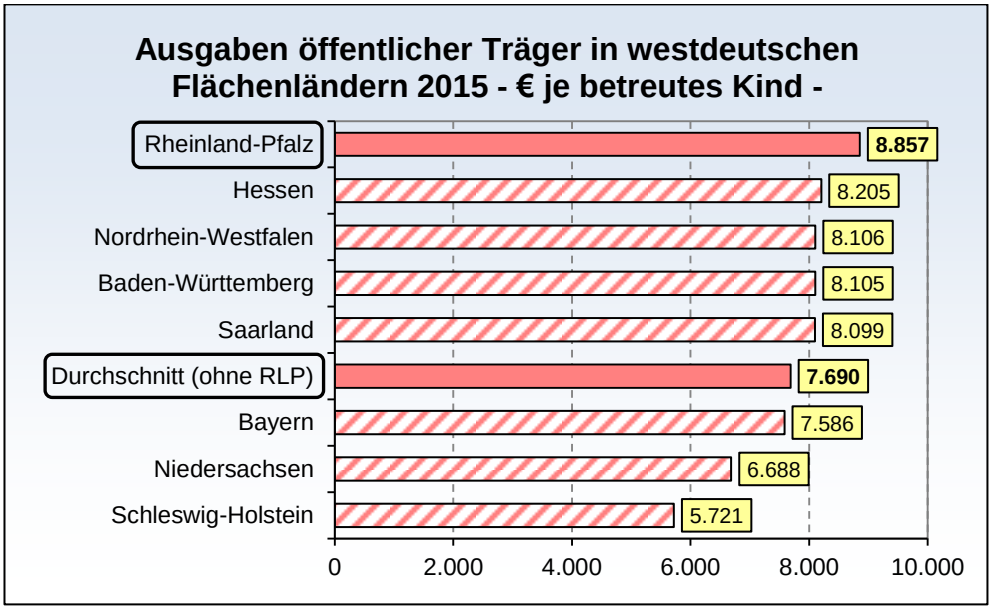
81 Allein bei den kreisfreien Städten (von Auswertungen des Landkreisbereichs wurde wegen des hohen Aufwands abgesehen) dürften vor allem wegen unvollständiger Statistikmeldungen überschlägig 50 Mio. € fehlen. Insbesondere gaben einzelne Städte bei den Zuwendungen an freie Träger nur ihren kommunalen Anteil an. Dementgegen waren die von den kommunalen Jugendämtern an die freien Träger auszuzahlenden Landeszuwendungen ebenfalls anzugeben.

82 Von den Gesamtausgaben entfielen 675,0 Mio. € auf Einrichtungen öffentlicher und 641,2 Mio. € auf Einrichtungen freier Träger.



Die Grafik zeigt die Steigerung der Ausgaben für Kindertagesstätten von 2006 bis 2015 sowie die Entwicklung der Zahl der in den Einrichtungen betreuten Kinder bis März 2016.

Im Vergleich der westdeutschen Flächenländer hatte Rheinland-Pfalz 2015 die höchsten Ausgaben je betreutes Kind[83]:



Das Diagramm veranschaulicht die in Rheinland-Pfalz deutlich überdurchschnittlichen Ausgaben je betreutes Kind im Ländervergleich.

Die überdurchschnittlichen Pro-Kopf-Beträge entsprachen Mehrausgaben von 173,4 Mio. €[84].

---

83 Statistisches Bundesamt, Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe - Ausgaben und Einnahmen 2015 (Tabelle LT 2.1) sowie - Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege am 01.03.2015 (Tabelle LT 2).

84 Aufgrund der weitgehenden Beitragsfreiheit in Rheinland-Pfalz und der damit verbundenen geringeren Einnahmen fällt die Differenz bei einer Netto-Betrachtung noch höher aus.

Der Rechnungshof hat die Ausgabenentwicklung und das vergleichsweise hohe Ausgabenniveau zum Anlass für eine Prüfung von Kindertagesstätten genommen. Prüfungsergebnisse zur Förderung von Bau und Betrieb von Kindertagesstätten durch das Land enthält der Jahresbericht 2017[85]. Gegenstand des vorliegenden Beitrags sind die kommunalen Aufwendungen für den Betrieb eigener und für die Förderung von Kindertagesstätten freier Träger. Er fasst die wesentlichen Erkenntnisse aus Prüfungen in zwei kreisfreien Städten, sechs Verbandsgemeinden und drei verbandsfreien Städten zusammen[86]. Einbezogen waren 113 Kindertagesstätten.

2 Ausgaben

2.1 Dynamische Entwicklung zu Lasten der Kommunen

Ursächlich für den starken Ausgabenanstieg im Zehnjahresvergleich waren insbesondere

- Tarifsteigerungen,
- Personalmehrungen infolge eines höheren Anteils von Plätzen für Kinder unter drei Jahren (U3-Plätze)[87],
- mehr Ganztagsplätze und
- sonstige Verbesserungen in der Fachkraft-Kind-Relation[88].

So wurden bei unveränderten Regelpersonalschlüsseln 2015 in den Einrichtungen insgesamt 28.831 Kräfte mit pädagogischen Aufgaben beschäftigt gegenüber 19.444 Kräften im Jahr 2006[89].

Die Kostensteigerung geht vor allem zu Lasten der Kommunen, da die Zuwendungen des Landes zu den Personalkosten der Kindertagesstätten dem kommunalen Finanzausgleich entnommen werden[90].

2.2 Ursachen des hohen Ausgabenniveaus

Die überdurchschnittlichen Ausgaben waren auf

- die Förderungs- und Finanzierungsregelungen,
- die großzügige Ausstattung der Einrichtungen mit zusätzlichem Erziehungspersonal,
- die systembedingte Personalbemessung nach Gruppen sowie
- nicht dem Bedarf angepasste Betreuungsangebote

zurückzuführen.

Die ausgabenrelevanten Parameter, wie insbesondere die Gruppenstruktur, der Anteil der Ganztagsplätze und die Beschäftigung von zusätzlichem Erziehungspersonal, wurden von den Trägern der Einrichtungen, den Jugendämtern und dem

---

85 Jahresbericht 2017 Nrn. 23 und 24 (Landtagsdrucksache 17/2200).

86 Die Verbandsgemeinden und verbandsfreien Städte gehörten fünf Landkreisen an.

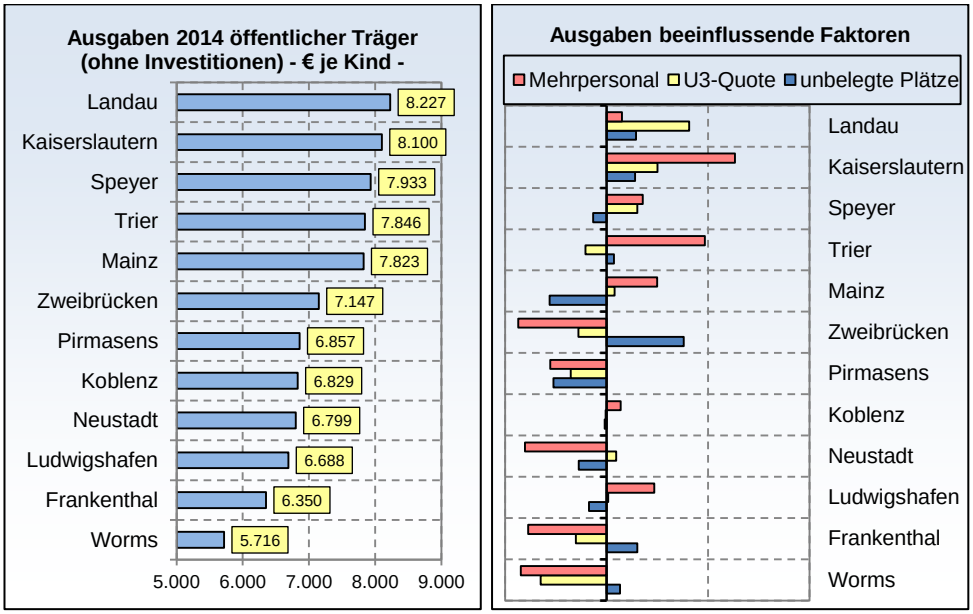
87 In Rheinland-Pfalz wurde ab 2010 ein Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz für Kinder ab dem vollendeten zweiten Lebensjahr eingeführt. Seit 1. August 2013 besteht ein bundesweiter Anspruch auf einen Betreuungsplatz auch für einjährige Kinder.

88 Dies betraf insbesondere Stellenmehrungen für zusätzliches Erziehungspersonal im Sinne von § 2 Abs. 5 Landesverordnung zur Ausführung des Kindertagesstättengesetzes.

89 Statistisches Bundesamt, Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe - Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege am 01.03.2015 und am 01.03.2006.

90 § 18 Abs. 1 Nr. 9 LFAG.

Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung (LSJV) wesentlich beeinflusst[91]. Dabei waren zwischen den Jugendämtern[92] erhebliche Unterschiede festzustellen[93]:



Die Grafik zeigt den Zusammenhang zwischen der Höhe der Ausgaben je betreutes Kind und ausgewählten Faktoren. Im rechten Teil der Grafik (Ausgaben beeinflussende Faktoren) gibt die senkrechte Linie, von der beidseitig Balken abgehen, den Durchschnitt der kreisfreien Städte wieder. Balken nach rechts zeigen überdurchschnittliche Werte an, wobei die Länge des Balkens den Grad der Abweichung zum Durchschnitt angibt. Balken nach links veranschaulichen unterdurchschnittliche Werte.

Auch die Personalausstattung der Kindertagesstätten in den einzelnen Jugendamtsbezirken wich erheblich voneinander ab[94]. So entfielen auf eine Vollzeitstelle zwischen 7,1 und 10,0 genehmigte Plätze (Durchschnitt: 8,3)[95] sowie zwischen 6,1 und 9,3 belegte Plätze (Durchschnitt: 7,3)[96]. Diese Unterschiede waren nur teilweise sachlich gerechtfertigt. So war etwa in Worms und Frankenthal (Pfalz) die Nachfrage nach U3-Plätzen geringer.

---

91 Die Jugendämter erstellen die Bedarfsplanung über Art, Zahl und Größe der Kindertagesstätten und bewilligen die Personalausstattung der Einrichtungen. Das LSJV erteilt die Betriebserlaubnis für die Kindertagesstätten.

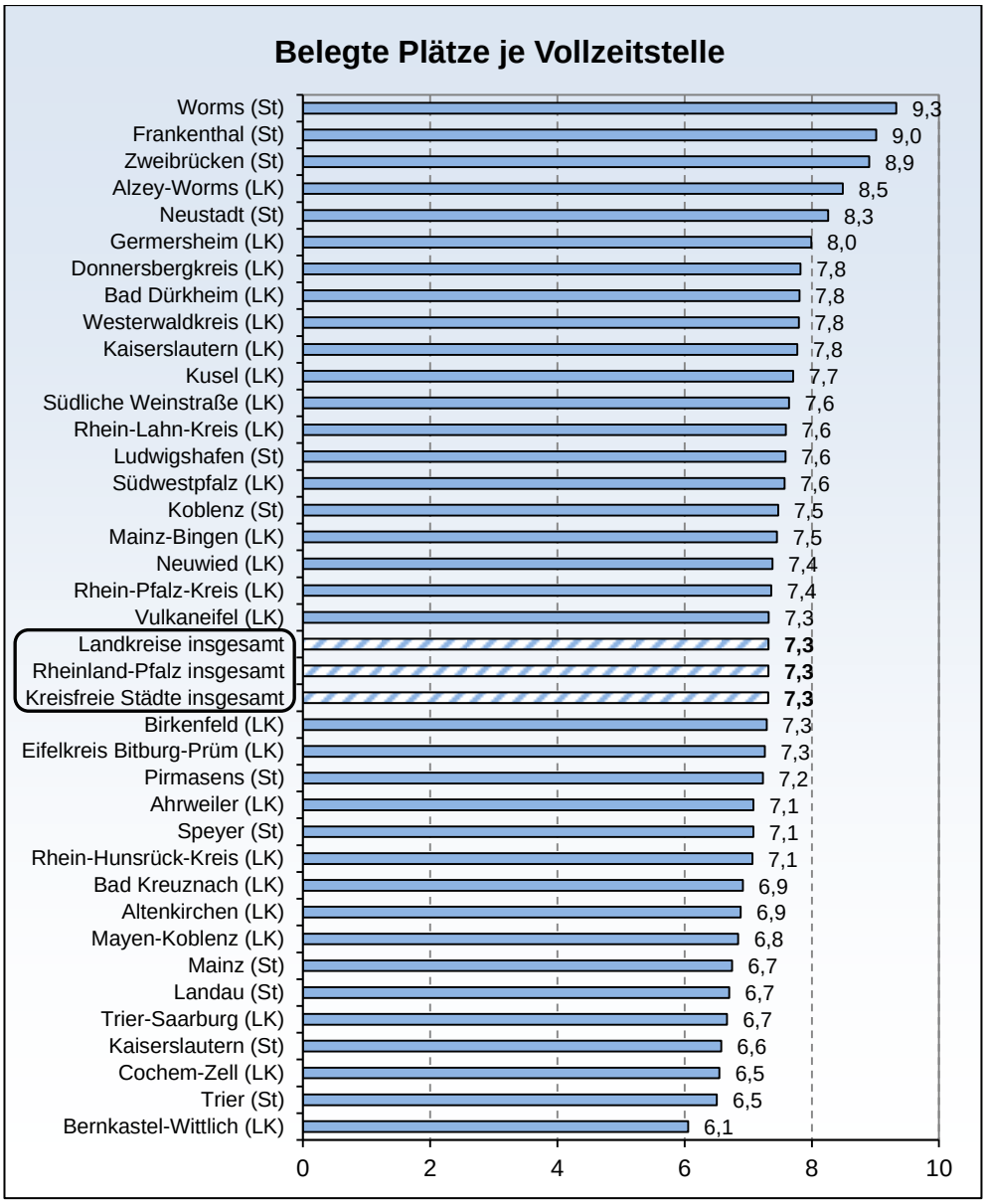
92 Die Darstellung beschränkt sich auf die Jugendämter der kreisfreien Städte, da die Angaben für den kreisangehörigen Bereich nur mit erheblichem Aufwand zu ermitteln gewesen wären.

93 Grundlage für die Vergleiche waren Auswertungen von Daten der Rechnungsstatistik 2014 (Produktgruppe 365 - Tageseinrichtungen für Kinder), der Betriebserlaubnisdatenbank (Stand: 1. August 2014) und der Statistik zu den Kindern in Tageseinrichtungen (Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, Statistischer Bericht K V - j/15, Kinder- und Jugendhilfe – Teil III.1/Teil III.3).

94 Diese Betrachtung differenziert nicht nach Alter und Betreuungsumfang der Kinder.

95 Daten gemäß Betriebserlaubnisdatenbank zum Stand 1. August 2015 ohne nicht geförderte Kindertagesstätten sowie solche mit heilpädagogischen und integrativen Gruppen.

96 Zum Stichtag 1. März 2016.



Das Diagramm veranschaulicht, wie viele Kinder in Kindertagesstätten im Vergleich der Jugendämter am 1. März 2016 von einer Vollzeitkraft betreut wurden.

2.2.1 Förderungs- und Finanzierungsregelungen

Die Förderbestimmungen sehen im U3-Bereich für Krippengruppen[97] und sog. fiktive Krippengruppen[98] eine Reduzierung und beim Zusatzpersonal für geöffnete Gruppen[99] einen Wegfall des Trägeranteils[100] vor. Die Träger der Kindertagesstätten haben ein wirtschaftliches Interesse an einer möglichst hohen Förderung ihrer Personalkosten. Die genannten Regelungen bieten ihnen Anreize, anstelle bedarfsgerechter und wirtschaftlicher Angebotsstrukturen solche zu wählen, die den

---

97 § 12 Abs. 3 Satz 1 Nr. 6 Kindertagesstättengesetz.

98 § 12 Abs. 3 Satz 2 Kindertagesstättengesetz. Für jeweils acht Krippenplätze in altersgemischten Gruppen einer Kindertagesstätte wird eine Gruppe wie eine Krippengruppe abgerechnet.

99 § 12 Abs. 3 Satz 4 Kindertagesstättengesetz.

100 Bei Kindertagesstätten von Städten mit eigenem Jugendamt trägt die Stadt den Anteil des örtlichen Trägers der Jugendhilfe.

Trägeranteil minimieren[101]. Wandelt etwa ein Träger unter bedarfsüberschreitender Schaffung von U3-Plätzen Regelgruppen in kleine Altersmischungen[102] um und lastet sodann überzählige U3-Plätze mit Ü3-Kindern aus, kann die damit verbundene Reduzierung seines Trägeranteils wegen Privilegierung fiktiver Krippengruppen seine aus der zugleich eintretenden Erhöhung der Gesamtpersonalkosten resultierende Zusatzbelastung überkompensieren. Die nicht am Bedarf orientierte Gestaltungsmöglichkeit erweist sich dann (nur) für den Träger als wirtschaftlich, geht aber zulasten der Fördermittelgeber.

Von derartigen Gestaltungsmöglichkeiten wurde öfter Gebrauch gemacht.

2.2.2 Großzügige Ausstattung mit zusätzlichem Erziehungspersonal

Die Stellenausstattung für zusätzliches Erziehungspersonal ist in Rheinland-Pfalz von 1.860 Stellen (August 2012) auf 2.425 Stellen (August 2015) gestiegen[103]. Die Personalkosten betrugen mehr als 100 Mio. €. Solches Personal können die Jugendämter bewilligen, wenn die Einrichtungen vor Anforderungen gestellt werden, die mit der verpflichtend vorzuhaltenden Personalausstattung nicht bewältigt werden können.

Die Prüfung zeigte, dass die Jugendämter die Voraussetzungen für eine Bewilligung häufig nicht sorgfältig geprüft und im Ergebnis mehr Personal als erforderlich gewährt hatten.

Beispiele für eine überhöhte Bewilligung von Mehrpersonal sind in Tz. 6 dieses Beitrags dargestellt.

2.2.3 Personalbemessung nach Gruppen

Die personelle Ausstattung der Kindertagesstätten richtet sich nach den genehmigten Plätzen und Gruppen[104]. Dies verursacht zwangsläufig Personalausgaben für nicht belegte Plätze. Die der Bedarfsplanung zugrunde zu legende Gruppengröße beträgt bei einer Regelgruppe mit Kindern ab drei Jahren 25 Kinder[105]. Erwartet beispielsweise ein Kindergarten den Besuch von 32 Kindern über drei Jahren, wird sein Betrieb nur bei Einrichtung von zwei Gruppen mit jeweils 1,75 Fachkräften genehmigt. Es entstehen daher Personalausgaben, die eigentlich für die Betreuung von 50 Kindern erforderlich wären, obwohl nur 32 Kinder betreut werden.

Die finanziellen Auswirkungen sind beträchtlich. So standen am 1. März 2016 überschlägig 172.500 Plätze zur Verfügung[106]. Zu diesem Zeitpunkt waren 151.846 Kinder angemeldet[78]. Selbst wenn berücksichtigt wird, dass die Belegung bis zum Ende des Kindergartenjahres üblicherweise steigt, verblieben etwa 12.000 Plätze, die nie belegt waren. Rechnerisch entfielen hierauf Personalausgaben von rund 90 Mio. € jährlich.

---

101 Auf die Komplexität und Intransparenz des Fördersystems hat der Rechnungshof in seinem Jahresbericht 2017 hingewiesen (Nr. 24, Tz. 2.1).

102 Darunter werden altersgemischte Gruppen mit bis zu 15 Plätzen, davon höchstens sieben Krippenplätze, verstanden.

103 Betriebserlaubnisdatenbank des LSJV. Auswertungen ohne nicht geförderte Einrichtungen und ohne Kindertagesstätten mit heilpädagogischen und integrativen Gruppen sowie Spiel- und Lernstuben.

104 §§ 2 bis 5 Landesverordnung zur Ausführung des Kindertagesstättengesetzes.

105 § 2 Abs. 2 Satz 1 Landesverordnung zur Ausführung des Kindertagesstättengesetzes.

106 Vom Bildungsministerium veröffentlichte Zahlen weisen eine Steigerung von 165.350 Plätzen am 1. August 2015 auf 166.662 Plätze am 1. Februar 2016 aus. In den Zahlen nicht enthalten sind Plätze in Spiel- und Lernstuben, in provisorischen Gruppen, Ausbauplätze sowie Plätze in heilpädagogischen und integrativen Gruppen. Diese wurden auf Basis der Betriebserlaubnisdatenbank (Stand: 1. August 2015) hinzugerechnet.

Außer in Rheinland-Pfalz wird der Personalbedarf und die Förderung der Kindertagesstätten nur noch in drei weiteren Flächenländern[107] nach vorgehaltenen Plätzen und Gruppen bemessen. Die Wirtschaftlichkeitsnachteile dieser Methode sowie damit einhergehende, sachlich nicht begründbare Unterschiede in der Fachkraft-Kind-Relation lassen sich bei Umstellung auf eine Personalbedarfsermittlung anhand des notwendigen Betreuungsumfangs weitgehend vermeiden. Dieser hängt im Wesentlichen ab von der Anzahl der zu betreuenden Kinder, deren Alter und der Betreuungsdauer in den Einrichtungen[108]. Entsprechende Regelungen finden sich in den ostdeutschen Flächenländern und beispielsweise auch in Hessen. Dort wird seit 2014 der personelle Mindestbedarf der Einrichtungen nicht mehr nach Gruppen, sondern anhand der vertraglich oder satzungsgemäß aufgenommenen Kinder ermittelt[109].

Gegen die Aufrechterhaltung einer gruppenbezogenen Personalbemessung spricht zudem, dass die genehmigte Gruppenstruktur nach dem Ergebnis der Prüfung in den Kindertagesstätten häufig ohnehin nicht praktiziert wird. So betreuten beispielsweise Einrichtungen, denen U3-Plätze nur in altersgemischten oder geöffneten Gruppen genehmigt waren, Kleinkinder nicht selten in eigenen Gruppen. Daher stehen den Wirtschaftlichkeitsnachteilen der Bemessungsmethode keine erkennbaren Steuerungsvorteile im Hinblick auf eine gleichmäßige Betreuung gegenüber.

Eine Umstellung auf kinderbezogene Personalschlüssel macht zudem Regelungen über zusätzliches Personal für geöffnete Gruppen, Ganztagsplätze und verlängerte Öffnungszeiten sowie schwachen Nachmittagsbesuch entbehrlich. Auch Zeiten für Leitungsfreistellung ließen sich ohne Weiteres auf dieser Basis festlegen.

Es wird daher empfohlen, die rheinland-pfälzischen Personalbedarfskriterien nicht mehr gruppen-, sondern kinderbezogen festzulegen.

2.2.4 Nicht bedarfsgerechte Betreuungsangebote

Die tatsächliche Auslastung (Belegung) der Kindertagesstätten ist für die Personalausstattung nicht maßgeblich[110]. Folglich entstehen insbesondere dann höhere Ausgaben, wenn Personal für Plätze vorgehalten wird, die nicht altersentsprechend oder nicht dem angebotenen Betreuungsumfang entsprechend belegt sind:

- Zum 1. März 2016 waren von 41.848 U3-Plätzen lediglich 29.217 Plätze mit U3-Kindern belegt[111]. Die Mehrausgaben aufgrund der höheren Personalschlüssel für die nicht altersentsprechend belegten U3-Plätze betrugen rechnerisch 60 Mio. € jährlich.
- Mindestens 11.000 Ganztagsplätze waren nicht mit ganztags angemeldeten Kindern belegt. Das dennoch vorgehaltene Personal verursachte Mehrausgaben von 10 Mio. € jährlich.
- Platzzahl und Personalausstattung beruhen üblicherweise auf der Belegungsprognose zum Ende des Kindergartenjahres und damit auf Maximalzahlen. Deshalb beschäftigen auch Kindertagesstätten, die im Prognosezeitpunkt voll

---

107 Niedersachsen, Saarland und Schleswig-Holstein.

108 Bei einer Bemessung der Personalausstattung nach der Belegung kann zudem den Einrichtungen und ihren Trägern mehr Freiheit bei der Bildung der Betreuungsstrukturen eingeräumt werden. Das schließt die Festlegung von qualitativen Mindeststandards, insbesondere maximalen Gruppengrößen in Abhängigkeit von der Alterszusammensetzung, nicht aus.

109 Vgl. § 25c Hessisches Kinder- und Jugendhilfegesetzbuch.

110 Die Auswirkungen auf die Landesförderung hat der Rechnungshof im Jahresbericht 2017 (Nr. 24, Tz. 2.2) dargestellt.

111 Vgl. hierzu auch Tz. 5.2.

belegt sind, ganzjährig Personal, das wegen der Belegungsschwankungen während des Kindergartenjahres nicht durchgehend ausgelastet ist.

Bei einer Personalbemessung, die - wie in Hessen[112] - auf die Belegung zum 1. März eines Jahres ausgerichtet ist, wäre Personal für über 8.000 Plätze entbehrlich. Das entspräche jährlichen Ausgabeneinsparungen von 60 Mio. €. Eine solche Regelung ist auch sachgerecht. Der höhere Betreuungsaufwand in den letzten Monaten eines Kindergartenjahres wird durch den Minderaufwand in der Zeit davor mehr als ausgeglichen[113]. Im Hinblick auf § 6 Abs. 2 TVöD, wonach zur Berechnung des Durchschnitts der regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit ein Zeitraum von bis zu einem Jahr zugrunde zu legen ist, lässt sich ein erhöhter Betreuungsbedarf nach dem 1. März durchaus ohne zusätzliche Personalkosten bewältigen. Aufgrund der Tarifnorm sind die Arbeitgeber berechtigt, die (dienstplanmäßige) Arbeitszeit des Erziehungspersonals so zu gestalten, dass sich Über- und Unterschreitungen der vereinbarten Wochenarbeitszeit im Jahresdurchschnitt ausgleichen.

Nähere Erläuterungen zu nicht bedarfsgerechter Angebotsgestaltung sind in Tz. 4 und 5 dieses Beitrags dargestellt.

2.2.5 Fazit

Allein die in den Tz. 2.2.3 und 2.2.4 aufgeführten Ursachen führen zu jährlichen Ausgaben von 220 Mio. €. Diese könnten durch andere Bedarfskriterien und eine Anpassung der Personalausstattung an die Belegung spürbar verringert werden.

Welche Kosten aus unterschiedlichen Gruppenstrukturen und Personalgenehmigungen im Einzelfall resultieren können, macht folgender Vergleich zweier Kindertagesstätten verschiedener Träger mit ähnlichen Kinderzahlen deutlich:

Auswirkungen von Gruppenstruktur und Bewilligungspraxis auf die Personalkosten		
	Kindertagesstätte A	Kindertagesstätte B
Kinderzahlen 2014 (maximale Belegung)		
Insgesamt	48	49
davon		
U3-Kinder	11	7
davon U2-Kinder	3	4
Platzzahlen		
Insgesamt	65	60
davon		
U3-Plätze	11	28
Ganztagsplätze	25	25
Eingerichtete Gruppen	1 kleine Altersmischung 1 Regelgruppe 1 geöffnete Gruppe (für bis zu vier Zweijährige)	4 kleine Altersmischungen zu je 15 Plätzen
Pädagogisches Personal (Stellen)	6,25	12,75 (besetzt 12,5)
Personalkosten 2014 (€)	332.000	765.000
Personalkosten je belegtem Platz (€)	6.917	15.612

112 Vgl. § 32 Abs. 7 Hessisches Kinder- und Jugendhilfegesetzbuch.

113 Sowohl die Zeitspanne vom „Beginn“ des Kindergartenjahres bis zum 1. März als auch die Zunahme der Zahl der angemeldeten Kinder in diesem Zeitraum sind länger bzw. höher als in der Zeit vom 1. März bis zum Ende des Kindergartenjahres. Davon abgesehen reduziert sich der tatsächliche Betreuungsaufwand in den Sommerferien mit Schließzeiten und geringerem Besuch.

In der Kindertagesstätte A waren selbst bei der höchsten Belegung noch 17 Plätze frei. Die in Rheinland-Pfalz zulässigen Gruppenstrukturen führten aufgrund der U2-Kinder zu systemimmanenten Überkapazitäten[114]. Die gewählte Gruppenstruktur war vergleichsweise wirtschaftlich. Dagegen verursachte die auf Trägerentscheidung beruhende Bildung von vier kleinen Altersmischungen in der Kindertagesstätte B erhebliche Mehrausgaben. Es wäre dieselbe Gruppenstruktur wie in der Kindertagesstätte A möglich gewesen. Aufgrund der Betreuung in vier altersgemischten Gruppen wurde eine deutlich über dem Bedarf liegende Zahl an U3-Plätzen vorgehalten und zudem die Einrichtung mit nicht erforderlichem Erziehungspersonal ausgestattet.

Das bewirkte in der Kindertagesstätte B besonders hohe Personalkosten je betreutes Kind. Dass durch die Wahl ungünstiger Gruppenstrukturen und die sehr großzügige Bewilligung von zusätzlichem Erziehungspersonal in einer Kindertagesstätte jährlich mehrere 100.000 € vermeidbare Personalkosten anfielen, kam auch andernorts vor.

3 Ländermonitor der Bertelsmann Stiftung - kein Beweis für ungedeckten Personalbedarf in Rheinland-Pfalz

Die Bertelsmann Stiftung empfiehlt Personalschlüssel[115] für Krippengruppen (U3) von 1 : 3,0 und für Kindergartengruppen (Ü3) von 1 : 7,5. Dem stellt sie jährlich die entsprechenden Schlüssel der einzelnen Länder gegenüber. Für Rheinland-Pfalz berechnete sie zum 1. März 2015 im Median Werte von 1 : 3,6 für Krippengruppen und 1 : 8,8 für Kindergartengruppen[116]. Der Schlüssel wird gebildet nach dem Verhältnis der Vollzeitbeschäftigungsäquivalente zu den Ganztagsinanspruchnahmeäquivalenten. Letztere sind errechnet aus den „vertraglich vereinbarten Betreuungszeiten“ von Kindern in Tageseinrichtungen in Stunden pro Woche.

Soweit die für Rheinland-Pfalz errechneten Personalschlüssel der Kindergartengruppen erheblich über den Empfehlungen der Bertelsmann-Stiftung liegen, ist zu berücksichtigen, dass

- ganztags angemeldete Kinder vielfach die Einrichtungen nach ihrem tatsächlichen Besuchsverhalten nur in Teilzeit besuchen (vgl. Tz. 5.3) und zudem
- Teilzeitbetreuungsplätze meist[117] für einen Besuch vor- und nachmittags vorgehalten werden, diese Kinder aber nur zu einem geringen Teil nachmittags die Einrichtungen tatsächlich besuchen.

Daher bildeten die ausgewiesenen Schlüsselwerte die Realität in den rheinland-pfälzischen Kindertagesstätten nicht zutreffend ab. Da hier auch Ganztagsplätze weitgehend beitragsfrei sind, Bedarfsprüfungen großteils nicht stattfinden und die Betreuungszeiten im Teilzeitangebot mit regelmäßig sieben Stunden täglich die vergleichbaren Werte anderer Länder übersteigen, dürfte die tatsächliche Be-

---

114 Diese hätten nur vermieden werden können, wenn die U2-Kinder in einer anderen Kindertagesstätte oder in Kindertagespflege betreut worden wären.

115 Die fachliche Erforderlichkeit und Vertretbarkeit dieser Personalschlüssel wird vom Rechnungshof nicht bewertet. Die Schlüssel geben an, wie viele Ganztagskinder eine Vollzeitkraft im Mittel betreuen sollte.

116 Bertelsmann Stiftung, Ländermonitor Frühkindliche Bildungssysteme 2015, Tabelle 43a2.

117 Das entspricht dem „normalen“ Teilzeit-Angebot. Beim verlängerten Vormittagsangebot und bei Gruppen, die nur morgens geöffnet haben, tritt dieser Effekt nicht ein.

suchsdauer erheblich stärker unter der vertraglich vereinbarten Betreuungszeit liegen als in anderen Ländern[118].

Aus dem Ländermonitor ergeben sich daher keine belastbaren Erkenntnisse, die Personalmehrungen in den rheinland-pfälzischen Kindertagesstätten rechtfertigen könnten.

4 Bedarfsplanung durch die Jugendämter - Reserveplätze soweit als möglich vermeiden

Die Jugendämter legten ihrer Bedarfsplanung für Kinder ab drei Jahren bis zum Schuleintritt einen Bedarf zwischen 3,225 und 4,0 Jahrgängen und für U3-Kinder einen solchen zwischen 1,0 und 1,5 Jahrgängen zugrunde.

Zwar ist landesweit eine gewisse Bandbreite von Planungsgrößen aufgrund der Unterschiede in den örtlichen Bedarfen unvermeidlich. Für die Kinder ab drei Jahren bis zum Schuleintritt weichen die örtlichen Bedarfe allerdings weniger stark voneinander ab als im U3-Bereich. Unter Berücksichtigung der Schulferien, eines Anteils der „Kann-Kinder“[119] und der Besuchsquoten dieser Altersgruppe (im Landesdurchschnitt etwa 97 %) sind Bedarfsannahmen von 3,225 Jahrgängen zu niedrig und von 4,0 Jahrgängen zu hoch. Realistischer erscheinen Planungsquoten von wenigstens 3,5 Jahrgängen bis zu maximal 3,8 Jahrgängen.

Die Planungsgrößen im U3-Bereich basierten teilweise auf den Ergebnissen von Bedarfsumfragen. Soweit die Jugendämter auf einer solchen Grundlage im U3-Bereich mit 1,2 und mehr Jahrgängen planten, blieb die tatsächliche Belegung regelmäßig hinter den Annahmen zurück.

Die Planungsergebnisse waren häufig praxisfern. Sie hatten vielfach nicht genutzte Platzkapazitäten erheblichen Umfangs zur Folge. Dies betraf die Zahl der Plätze insgesamt und in besonderem Maße die U3-Plätze. Hierzu wendeten Jugendämter ein, dass ihre Planung im Hinblick auf den Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz[120] und die Verpflichtung, Vorsorge auch für unvorhergesehene Bedarfe zu treffen[121], sachgerecht sei. Dem ist Folgendes entgegenzuhalten:

- Üblicherweise verändert sich das Anmeldeverhalten der Eltern nicht dermaßen, dass zur Erfüllung von Rechtsansprüchen innerhalb vergleichsweise kurzer Zeit eine größere Zahl an Krippenkindern in den Kindertagesstätten zusätzlich mit Betreuungsplätzen versorgt werden muss[122].
- Die Verpflichtung, Vorsorge zu treffen, bedeutet nicht zwingend, ungenutzte Ressourcen vorhalten zu müssen. Vielmehr kann es ausreichen, wenn Kapazitäten im Fall unvorhergesehener Bedarfssteigerungen kurzfristig geschaffen

---

118 Nach den Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs dürften die tatsächlichen Betreuungszeiten in Rheinland-Pfalz am ehesten den in Baden-Württemberg vertraglich vereinbarten Betreuungszeiten entsprechen. Eine überschlägige Vergleichsberechnung mit diesen Werten ergäbe für Kindergartengruppen statt eines Schlüssels von 1 : 8,8 einen solchen von 1 : 7,5. Im Krippenbereich würde sich ein Personalschlüssel von 1 : 3,2 statt 1 : 3,6 errechnen. Unter Berücksichtigung der mit Landesmitteln geförderten Sprachförderkräfte verbessert sich der Schlüssel weiter.

119 Kinder, die zwischen September und Dezember eines Jahres geboren sind, können in dem Jahr eingeschult werden, in dem sie das sechste Lebensjahr vollenden oder ein Jahr später.

120 § 24 SGB VIII.

121 § 80 Abs. 1 Nr. 3 SGB VIII.

122 Zur Entwicklung der Zahl der U3-Plätze und des U3-Besuchs vgl. Tz. 5.2.

werden können[123]. Das muss nicht immer dazu führen, dass zusätzliche Gruppen eingerichtet werden. Bei unerwarteten, kurzfristig zu deckenden Bedarfen können vom LSJV zugelassene flexible Möglichkeiten genutzt werden. Dies betrifft insbesondere Ausbauplätze[124], provisorische Gruppen (abweichend von normaler Gruppenstruktur), die Aufnahme von bis zu zwei Zweijährigen in Regelgruppen und Ausnahmegenehmigungen für Überbelegungen sowie beispielsweise für Krippenkinder die Betreuung in Kindertagespflege.

- Erwarteten Träger und Jugendämter im folgenden Kindergartenjahr eine Steigerung der Höchstbelegung im Vergleich zum laufenden Kindergartenjahr, erhöhten sie häufig die Platzzahl und damit den Personalbestand von Kindertagesstätten bereits zu Beginn des folgenden Kindergartenjahres. Dies geschah im Wissen, dass die prognostizierte Höchstbelegung erst zum Ende des folgenden Kindergartenjahres eintreten würde. Somit wurde Personal während des gesamten Kindergartenjahres beschäftigt, das erst zum Ende desselben benötigt wurde. Eine derartige Praxis ist unwirtschaftlich. Durch Belegungssteigerungen veranlasste Personalmehrungen sollten in möglichst nahem zeitlichen Abstand hierzu und nicht „auf Vorrat“ erfolgen.

Die Planung sollte so gestaltet werden, dass Personalkosten auslösende Reserveplätze möglichst vermieden werden.

5 Platzangebot, Auslastung und Gruppengrößen - noch ungenutzte Optimierungsmöglichkeiten

5.1 Unbelegte Plätze - Indiz für Handlungsbedarf

In Rheinland-Pfalz waren am 1. März 2016 insgesamt 11,4 % der in Kindertagesstätten eingerichteten Plätze nicht belegt[125]. Während in den kreisfreien Städten durchschnittlich 8,2 % der Plätze nicht belegt waren, lag diese Quote in den Landkreisen[126] bei 12,6 %. Der höhere Wert der Landkreise resultierte aus der räumlichen Situation, die eine gleichmäßige Verteilung von Kindern zwischen benachbarten Kindertagesstätten häufig nicht zuließ.

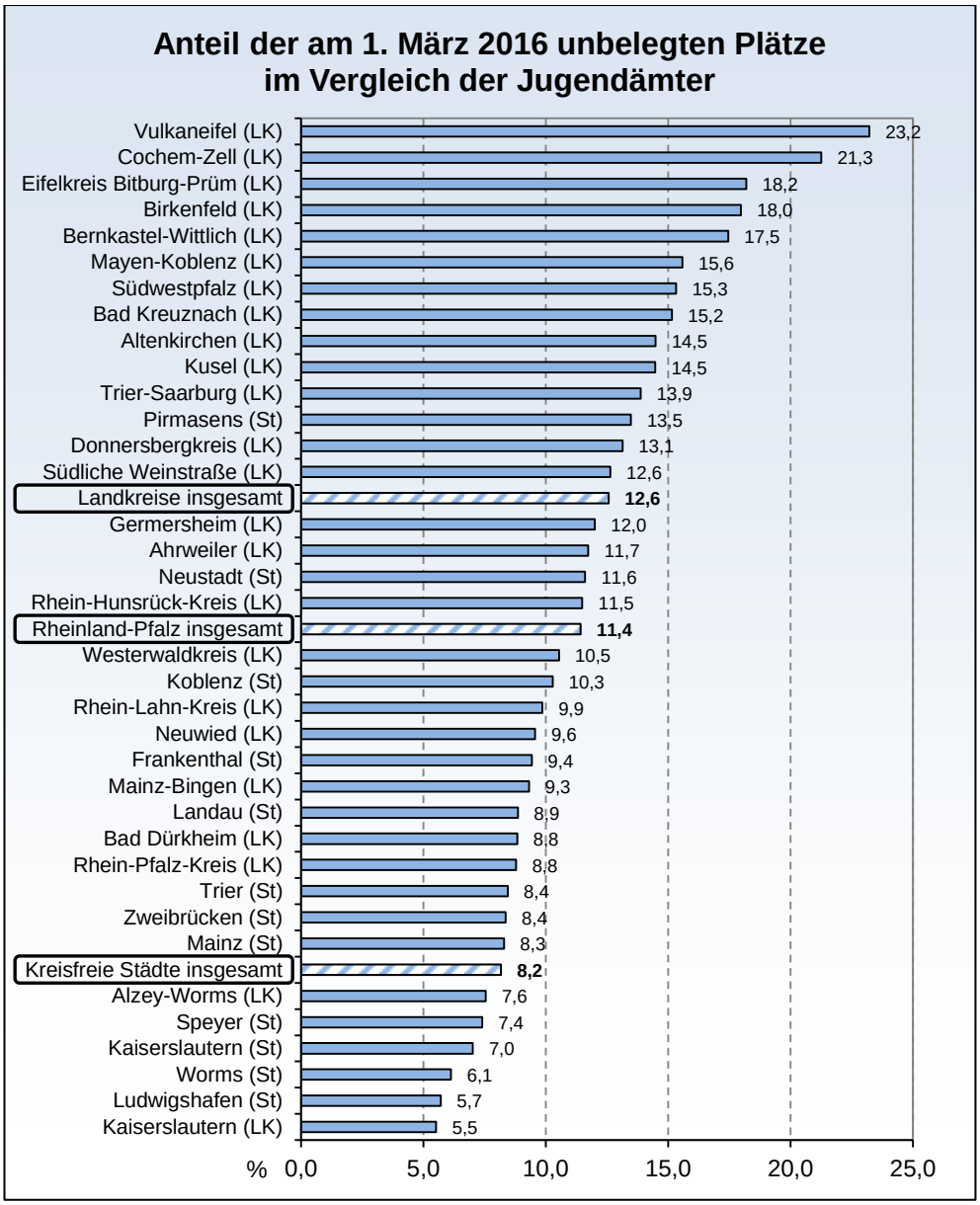
---

123 Auch diese Problematik gäbe es in einem System der Personalbemessung nach Kindern nicht. Genehmigte Plätze würden dann eine Obergrenze darstellen, die sich insbesondere nach Raumkapazitäten richten könnte, sodass wesentlich mehr Plätze genehmigt werden können. Personalreserven für nicht genutzte Plätze gäbe es nicht, auf steigende Bedarfe könnte mit einer kurzfristigen Anpassung der personellen Besetzung reagiert werden.

124 Auf Ausbauplätzen dürfen nach entsprechender Genehmigung bis zu fünf Kinder über die genehmigte Platzzahl hinaus aufgenommen werden, wobei je Kind zusätzlich 0,2 Stellen zu schaffen sind.

125 Die Zahl der betreuten Kinder entsprach dem Stand am 1. März 2016. Dagegen wurde die Zahl der eingerichteten Plätze der Betriebserlaubnisdatenbank zum Stichtag 1. August 2015 entnommen, da für März 2016 keine statistischen Werte in regionaler Gliederung vorlagen. Die damit verbundenen Ungenauigkeiten in der Darstellung sind jedoch hinnehmbar.

126 Einschließlich der großen kreisangehörigen Städte mit eigenem Jugendamt.



Die Grafik stellt die erheblichen Unterschiede bei der Quote nicht belegter Plätze in Kindertagesstätten im Vergleich der Jugendämter dar.

Die Quote unbelegter Plätze zu diesem Stichtag ist nicht mit einem Potenzial zur Reduzierung von Platzzahlen gleichzusetzen. Denn die Belegung nimmt bis zum Ende des Kindergartenjahres zu. Die Quote gibt aber Hinweise, in welchen Städten oder Landkreisen eine verbesserte Belegungssteuerung möglicherweise Verringerungen im Platzangebot zulässt oder ob im Fall steigender Belegungszahlen keine oder zumindest geringere Erweiterungen notwendig sind. Dem sollten insbesondere Jugendämter mit einem überdurchschnittlichen Anteil unbelegter Plätze in den Kindertagesstätten nachgehen.

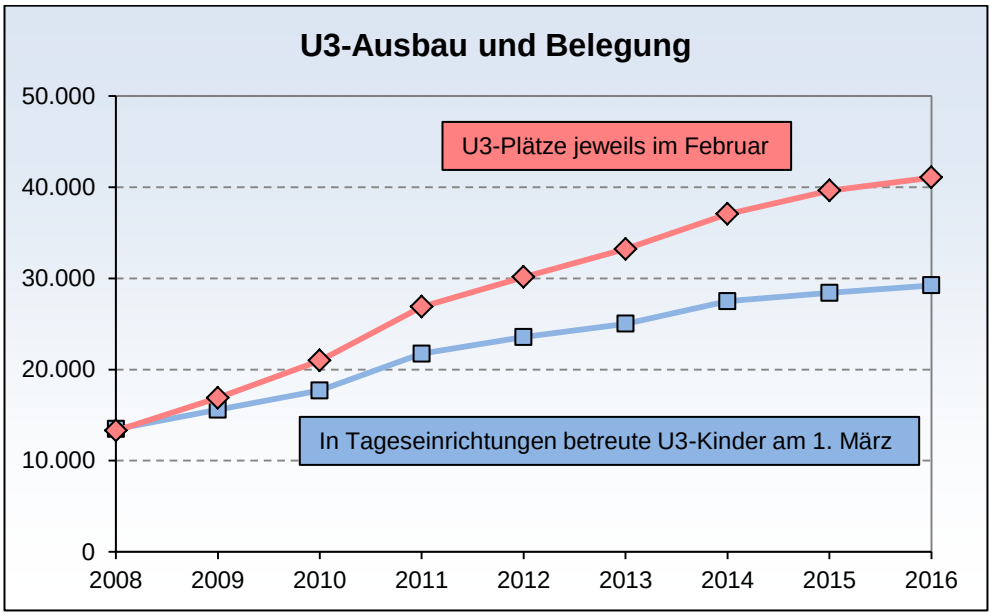
5.2 U3-Plätze - Belegung bleibt deutlich hinter Ausbau zurück

Seit 1. August 2010 gibt es in Rheinland-Pfalz für Kinder vom vollendeten zweiten Lebensjahr bis zum Schuleintritt einen Rechtsanspruch auf Erziehung im Kindergarten[127]. Seit 1. August 2013 gilt der bundesweite Rechtsanspruch von einjähri-

[127] § 5 Abs. 1 Satz 1 Kindertagesstättengesetz.

gen Kindern auf Betreuung in einer Tageseinrichtung oder in Kindertagespflege[128].

Daraufhin wurde in den letzten Jahren das Angebot an U3-Plätzen mit entsprechender Förderung erheblich ausgebaut. Die Belegung hielt damit nicht Schritt. So nahmen Zahl und Anteil nicht oder nicht altersentsprechend belegter U3-Plätze erheblich zu, zuletzt auf fast 11.800 und damit etwa 29 % der vorgehaltenen Plätze[129].



Das Diagramm verdeutlicht die Abweichungen zwischen Platzzahlen und Belegung im U3-Bereich. Die Angaben zu den Plätzen sind Darstellungen des Ministeriums für Bildung (sog. Keyfacts Kindertagesstätten) entnommen[130].

Die Zahl der U3-Kinder in Kindertagesstätten ist 2016 weiter gestiegen; der prozentuale Anteil an den Kindern dieser Altersstufe betrug 28,0 %. Während in Veröffentlichungen[131] von einem weiteren Ausbaubedarf für U3-Plätze ausgegangen wird und dafür Fördermittel - auch vom Bund[132] - bereitgestellt werden, kann ein solcher Bedarf für Rheinland-Pfalz allenfalls in Ausnahmefällen bestehen. Obwohl freie Plätze in großer Zahl vorhanden sind, ist die Betreuungsquote zuletzt nicht weiter gestiegen. Das spricht dafür, dass Eltern bei Befragungen häufig einen Bedarf angaben, der sich nicht im Anmeldeverhalten niederschlug.

Im Vergleich der Landkreise und kreisfreien Städte waren die U3-Angebote und deren Nutzung unterschiedlich, wie das nachfolgende Schaubild belegt:

---

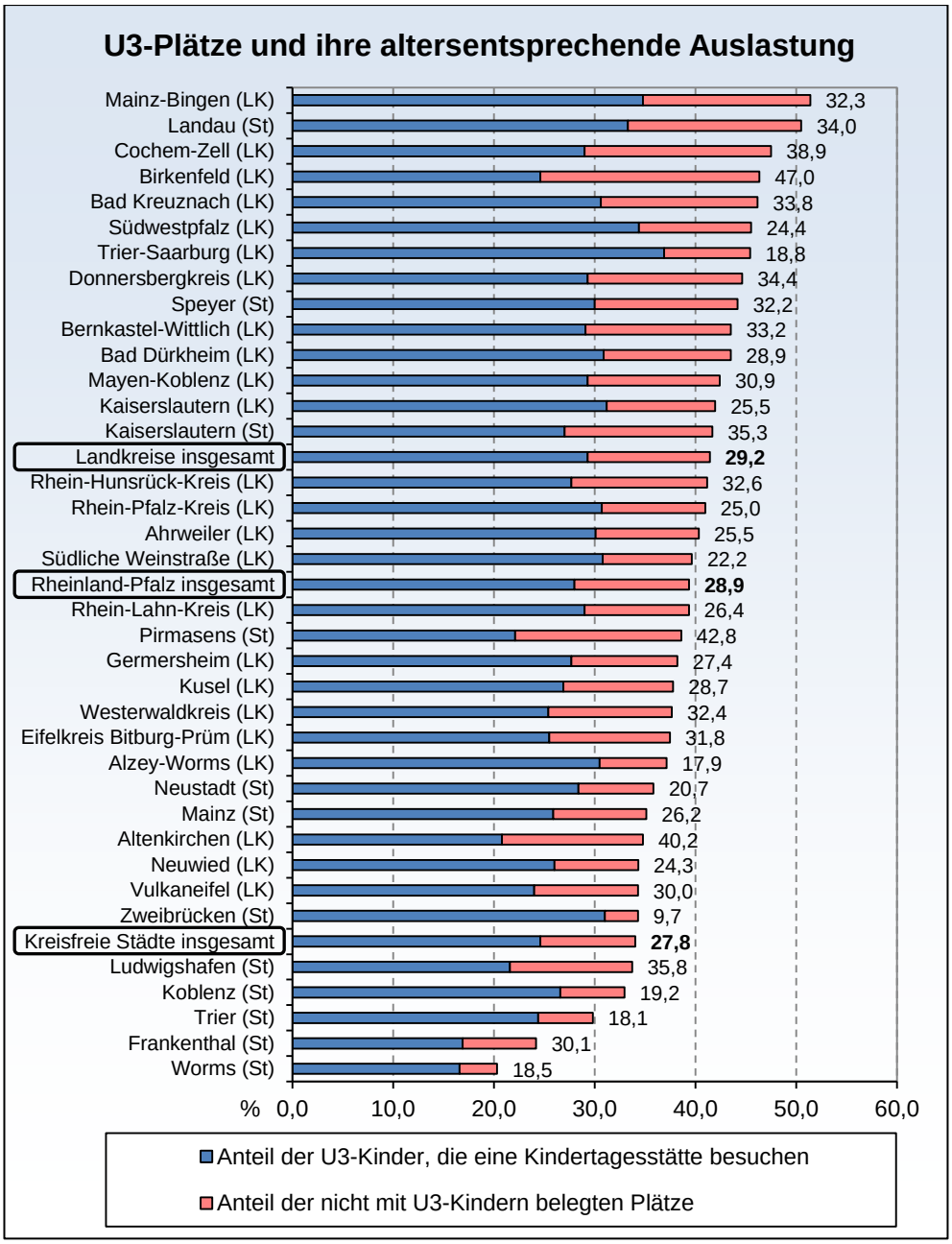
128 § 24 Abs. 2 SGB VIII.

129 Zudem sind in der Betrachtung 800 U3-Plätze in heilpädagogischen und integrativen Gruppen, in Spiel- und Lernstuben, in provisorischen Gruppen sowie Ausbauplätze nicht berücksichtigt.

130 https://kita.rlp.de/fileadmin/dateiablage/Service/Downloads/Keyfacts_Versorgungssituation_1.2.2016.pdf.

131 Zum Beispiel Bertelsmann Stiftung, Länderreport frühkindliche Bildungssysteme 2015 - Länderprofile. Nach Elternbefragungen haben demnach 43 % der Eltern einen Betreuungsbedarf für ihre unter dreijährigen Kinder angegeben.

132 Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zum Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder.



Die Grafik zeigt, wie hoch der Anteil der Kinder unter drei Jahren ist, die eine Kindertagesstätte besuchen, und wie viele Plätze darüber hinaus vorgehalten werden, die nicht oder nicht mit Kindern dieser Altersgruppe belegt sind. Die Zahlenwerte geben den Prozentanteil nicht oder nicht altersentsprechend belegter Plätze an der jeweiligen Gesamtzahl der vorgehaltenen U3-Plätze an.

Während im Landkreis Mainz-Bingen für 51,4 % der U3-Kinder Plätze vorgehalten wurden, lag diese Quote in der Stadt Worms bei 20,3 %[133]. Vollständig adäquat belegt waren die Plätze bei keinem Jugendamt. In der Stadt Zweibrücken waren 9,7 % und im Landkreis Birkenfeld 47,0 % der U3-Plätze nicht oder nicht mit Kindern dieser Altersgruppe belegt.

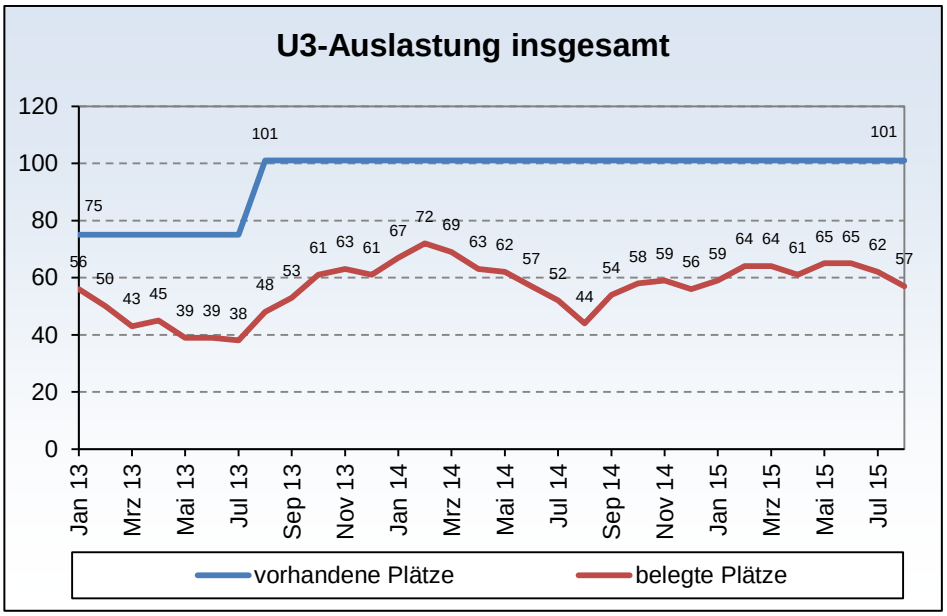
---

133 Die Angaben sind folgenden Quellen entnommen:
Plätze: Betriebserlaubnisdatenbank des LSJV, Stand: 1. August 2015.
U3-Kinder: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, Bevölkerung am 31. Dezember 2015.
Belegung: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, Statistischer Bericht K V - j/16, Kinder- und Jugendhilfe – Teil III.1/Teil III.3, Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege am 1. März 2016.

Die Belegung schwankt im Laufe eines Jahres. Daher lassen sich Überkapazitäten nicht völlig vermeiden. In Anbetracht der Höhe der damit verbundenen Aufwendungen[134] sollten diese möglichst gering gehalten werden. Bei vielen Kindertagesstätten überstiegen die Reserven jeden realistisch zu erwartenden Bedarf bei Weitem.

Bei allen in die Prüfung einbezogenen Kommunen fanden sich Kindertagesstätten, bei denen Personalreduzierungen durch eine Verminderung der Zahl der U3-Plätze möglich gewesen wären. Beispiele:

- In einer Stadt mit fünf Kindertagesstätten waren 2013 die U3-Plätze von 75 auf 101 erhöht worden, davon 49 in sieben Gruppen mit kleinen Altersmischungen und 52 für Zweijährige in zehn geöffneten Gruppen. Maximal waren 72 U3-Kinder angemeldet.



Aus dem Schaubild geht hervor, dass die in den Kindertagesstätten einer Stadt eingerichteten U3-Plätze den Bedarf im Mehrjahreszeitraum überstiegen.

Die Ausweitung der Platzkapazitäten für U3-Kinder war nicht erforderlich. In drei Kindertagesstätten hätten vier geöffnete Gruppen für jeweils sechs Zweijährige in vier Regelgruppen umgewandelt werden können. In einer weiteren Einrichtung wäre es möglich gewesen, eine geöffnete Gruppe von sechs auf vier Zweijährige zu reduzieren. Damit hätte sich eine um 2,25 Stellen geringere Personalausstattung ergeben.

- In einer Einrichtung standen 70 Plätze, davon 38 U3-Plätze, in vier kleinen Altersmischungen und einer Krippengruppe zur Verfügung. Im Maximum besuchten 23 U3-Kinder die Kindertagesstätte. Vier Gruppen hätten hierfür ausgereicht, wie zum Beispiel zwei geöffnete platzreduzierte Gruppen und zwei kleine Altersmischungen (74 Plätze, davon 26 U3-Plätze)[135]. Das ergäbe einen um eine Stelle geringeren Bedarf für Regelpersonal.

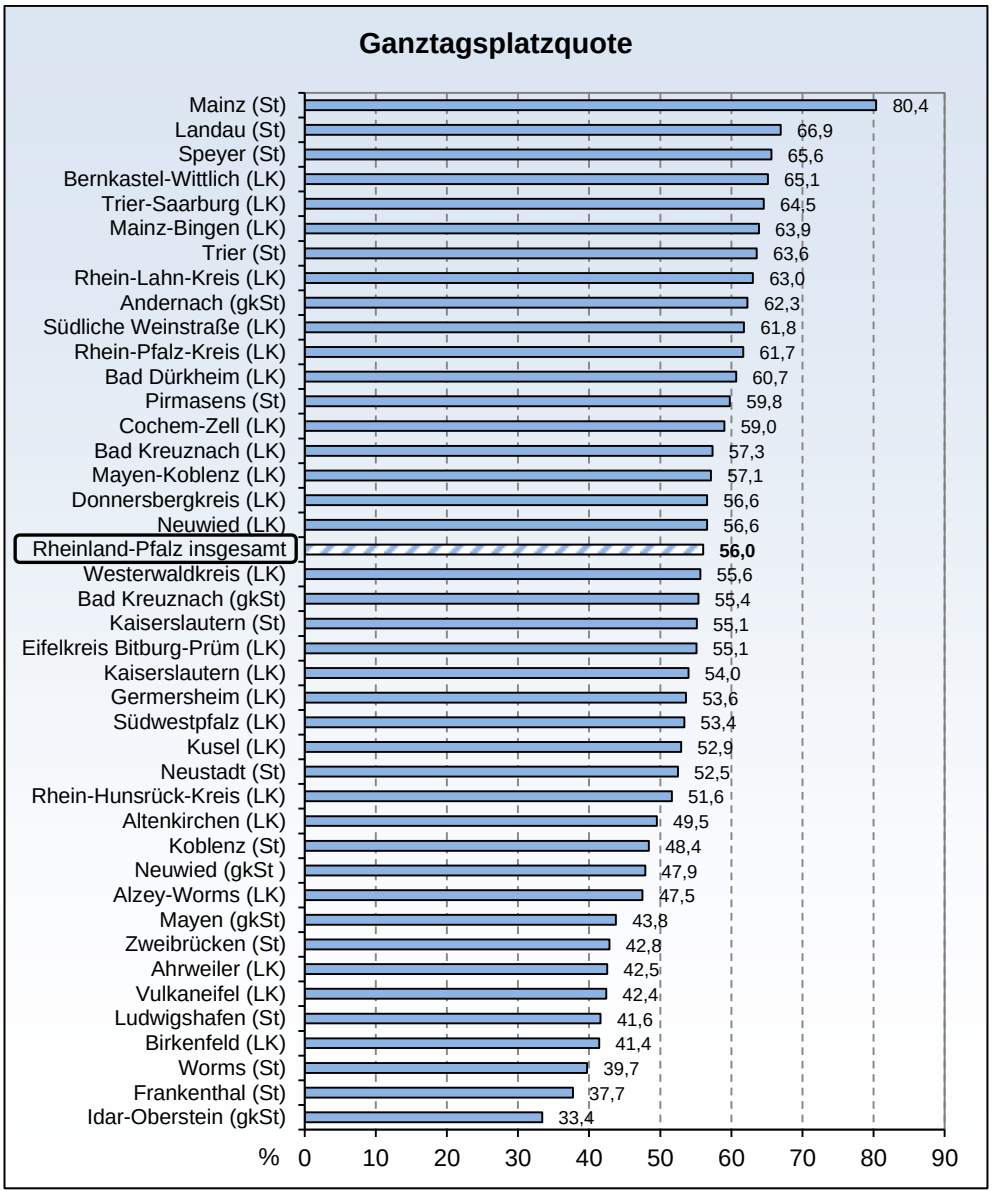
---

134 Vgl. Tz. 2.2.4.

135 Die Platzreduzierung wurde vorgeschlagen, weil das Jugendamt überwiegend Ganztagsplätze ausweist. Alternativ kämen zum Beispiel zwei geöffnete Gruppen für jeweils vier Zweijährige, eine kleine Altersmischung und eine Krippengruppe (75 Plätze, davon 25 U3-Plätze) in Betracht.

5.3 Ganztagsplätze - Platzangebot übersteigt häufig den Bedarf

Ganztagsplätze sind Betreuungsverhältnisse mit mehr als sieben Stunden täglicher Dauer und Betreuung über Mittag. Der Anteil solcher Plätze an den Regelplätzen[136] war bei den Jugendämtern sehr unterschiedlich:



Die Grafik zeigt den Anteil der Ganztagsplätze an den Regelplätzen.

Die Ausstattung mit Ganztagsplätzen wurde in den letzten Jahren kontinuierlich erhöht. Die Ganztagsplatzquote stieg von August 2012 bis August 2015 von 47,1 % auf 56,0 %. Sie reichte bei den Jugendämtern von weniger als 40 % bis über 80 %. Manche Kindertagesstätten boten für Zwei- bis Sechsjährige nur noch Ganztagsplätze an. Maßgeblich für die Bandbreite im Vergleich der Jugendämter war weniger ein regional unterschiedlicher Bedarf als vielmehr die Bewilligungspraxis.

---

136 Betriebserlaubnisdatenbank des LSJV, Stand: 1. August 2015. In der Auswertung nicht berücksichtigt sind nicht geförderte Einrichtungen, Spiel- und Lernstuben, Kindertagesstätten mit heilpädagogischen und integrativen Gruppen sowie Krippen-, Hort- und Ausbauplätze.

Ein Teil der Plätze war nicht entsprechend belegt (vgl. Tz. 2.2.4). Dennoch fielen Ausgaben für Mehrpersonal an, da zusätzlich zum Regelpersonalschlüssel eine viertel Mitarbeiterstelle für mindestens fünf sowie für je weitere zehn Ganztagsplätze vorzusehen ist[137]. Hinzu kamen weitere Erhöhungen der Personalausstattung oder Reduzierungen von Gruppengrößen, wenn der Anteil der Ganztagsplätze überwog[138].

Darüber hinaus entsprach das Besuchsverhalten vieler ganztags angemeldeter Kinder dem von Teilzeitkindern. Sie wurden nach der Mittagessenszeit - meist bis 14:00 Uhr oder kurz danach - abgeholt. Dieser Betreuungsumfang war einem verlängerten Vormittagsangebot vergleichbar. Ein großer Teil der Kindertagesstätten sah ein solches Angebot jedoch nicht mehr vor.

Im Rahmen der Bedarfsplanung soll auch die Wahl eines verlängerten Vormittagsangebots ermöglicht werden[139]. Da ein solches häufig nicht zur Wahl stand, wurden Kinder auf Ganztagsplätzen betreut, obwohl aus Sicht der Eltern (im Hinblick auf das Abholverhalten) ein Teilzeitangebot ausgereicht hätte.

Die Jugendämter hatten keine einheitlichen Kriterien für die Vergabe der Ganztagsplätze in ihrem Zuständigkeitsbereich bestimmt. Meist legten das die Kindertagesstätten eigenverantwortlich fest.

Solche Kriterien können dazu beitragen, dass sachgerechte Entscheidungen über die Platzvergabe getroffen und Fördermittel der Träger der Jugendämter sowie Eigenmittel der Einrichtungsträger wirtschaftlich verwendet werden.

Teilweise konnten die Eltern ihre Kinder ohne Bedarfsprüfung ganztags anmelden. Andernorts wurden die Bedarfe geprüft und Anmeldungen für Ganztagsplätze nur akzeptiert, wenn das Angebot wenigstens drei Tage pro Woche genutzt werden sollte.

Der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz erstreckt sich nur auf ein Teilzeitangebot[140]. Zwar ist im Rahmen der Bedarfsplanung eine „ausreichende Anzahl“ von Ganztagsplätzen auszuweisen[141]. Die Anzahl ist aber angesichts des fehlenden Rechtsanspruchs nicht erst dann ausreichend, wenn jede Anmeldung akzeptiert werden kann. Vielmehr ist auf Anmeldungen abzustellen, die einen glaubhaft gemachten Bedarf abdecken. Die Anmeldung allein lässt wegen der durch die Beitragsfreiheit bedingten Aufwandsneutralität für Eltern noch keinen ausreichenden Rückschluss auf einen Bedarf zu. Daher ist es sachgerecht, Bedarfsnachweise von den Eltern zu fordern, wie zum Beispiel Arbeitgebernachweise über Beschäftigungszeiten sowie Ausbildungs- und Studienbescheinigungen.

Zumeist belegten Kinder jeweils eigene Ganztagsplätze, auch wenn sie das Angebot nur an einzelnen Tagen der Woche nutzten.

Besteht der Bedarf nicht durchgehend, können ggf. Ganztagsplätze mit mehreren Kindern belegt werden (Angebots-Sharing), sofern sich kompatible Betreuungswünsche zusammenfassen lassen. Dadurch ließe sich die Zahl der Plätze verringern.

---

137 § 2 Abs. 4 Satz 3 Landesverordnung zur Ausführung des Kindertagesstättengesetzes.

138 § 2 Abs. 2 Satz 1 Landesverordnung zur Ausführung des Kindertagesstättengesetzes und LSJV, RD-Schr.- LJA - 3/2012 vom 20. Juli 2012, Nr. 4.4.

139 § 2 Abs. 1 Satz 2 Landesverordnung zur Ausführung des Kindertagesstättengesetzes.

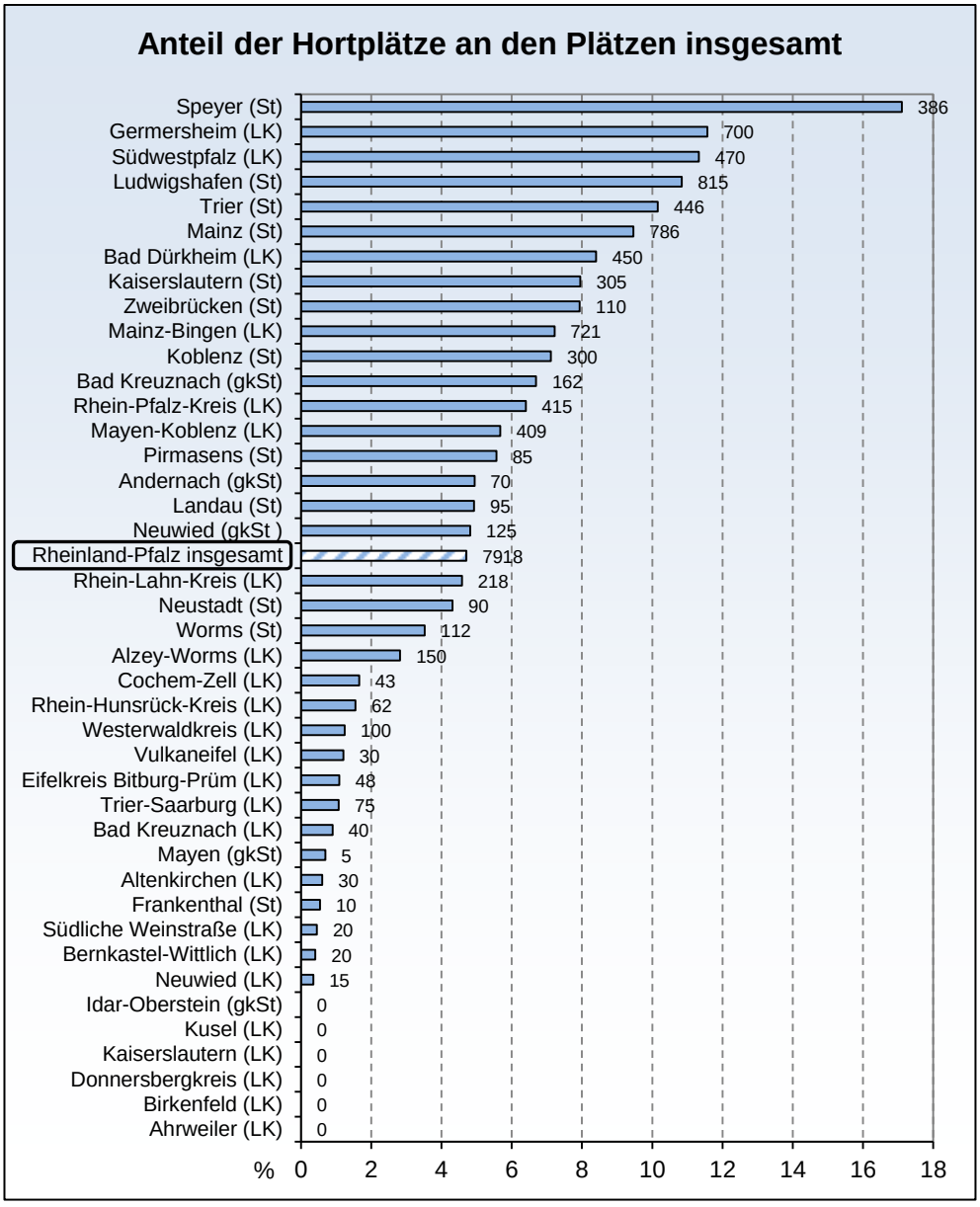
140 § 5 Abs. 2 Kindertagesstättengesetz.

141 § 2 Abs. 2 Satz 3 Landesverordnung zur Ausführung des Kindertagesstättengesetzes.

Ist die Wahl eines verlängerten Vormittagsangebots möglich und wird der Bedarf für einen Ganztagsplatz geprüft, reicht es regelmäßig aus, wenn etwa 40 % der Regelplätze als Ganztagsplätze vorgehalten werden.

5.4 Hortplätze - geringerer Bedarf infolge von Ganztagsschulangeboten

Hortplätze sind Angebote zur Betreuung von Schulkindern in Kindertagesstätten bis zum vollendeten 14. Lebensjahr. Der Bestand an solchen Plätzen war insgesamt rückläufig. So gab es in Rheinland-Pfalz am 1. August 2015 noch 7.918 Hortplätze[142] gegenüber 8.385 Plätzen am 1. August 2012. Im Bereich einiger Jugendämter wurden keine Hortplätze mehr angeboten, bei anderen hingegen ist die Platzausstattung gestiegen.



Das Diagramm gibt Auskunft über die Zahl der Hortplätze im Vergleich der Jugendämter sowie über ihren Anteil am gesamten Platzangebot.

---

142 Betriebserlaubnisdatenbank des LSJV, Stand: 1. August 2015. Ohne Hortplätze in nicht geförderten Einrichtungen (230 Hortplätze) und ohne Spiel- und Lernstuben (kein getrennter Ausweis). Am 1. März 2016 besuchten 8.366 Schulkinder Tageseinrichtungen.

Schulkinder sollen nur insoweit in Kindertagesstätten betreut werden, als dies nicht in Schulen erfolgt[143]. Mittlerweile gibt es an über 78 % der allgemeinbildenden Schulen in Rheinland-Pfalz ganztägige Angebote[144]. Mit dem Ausbau der Ganztagsschulbetreuung und der betreuenden Grundschule[145] verringert sich der Bedarf an Hortplätzen[146]. Dem wurde nicht immer Rechnung getragen. So bestanden im Zuständigkeitsbereich eines Jugendamts freie Kapazitäten an Ganztagsplätzen in Schulen für sämtliche Hortkinder. Dennoch wurde das Hortangebot ausgeweitet. Der Mehraufwand durch Einrichtung und Belegung von Hortplätzen anstelle der Nutzung vorhandener schulischer Kapazitäten belief sich auf 3,0 Mio. € jährlich.

Die Jugendämter sollten den Bedarf an Hortplätzen kritisch hinterfragen. Insbesondere vor Errichtung sonstiger Gruppen sollte geprüft werden, ob Investitionskosten durch Umwandlung von Hortgruppen vermieden werden können.

5.5 Anzahl der Gruppen - Verringerungsmöglichkeiten vorhanden

Sowohl bei der Betrachtung einzelner Einrichtungen als auch bei der Gesamtbetrachtung aller oder mehrerer Einrichtungen im Bereich kreisangehöriger Gemeinden und kreisfreier Städte ergaben sich Möglichkeiten zur Reduzierung der Gruppenanzahl:

In Kindertagesstätten mit mehreren Gruppen waren nach der Belegung nicht immer sämtliche Gruppen notwendig. Bei einigen Einrichtungen hätte bereits die Gesamtbelegung eine Reduzierung der Gruppenzahl zugelassen. Bei anderen Kindertagesstätten mit nicht altersentsprechend belegten Krippenplätzen in kleinen Altersmischungen und Krippengruppen hätte eine sachgerechte Gruppenstruktur mit Regelgruppen oder geöffneten Gruppen dazu geführt, dass die erforderliche Platzzahl mit einer Gruppe weniger zu erreichen gewesen wäre. Beispiele:

- Eine Kindertagesstätte mit einer Regelgruppe und zwei geöffneten Gruppen verfügte zunächst über 75 Plätze, davon 12 U3-Plätze. Die Regelgruppe wurde in eine weitere geöffnete Gruppe umgewandelt und zusätzlich eine Krippengruppe sowie eine kleine Altersmischung eingerichtet. Dadurch stieg die Platzzahl auf 100, davon waren 35 U3-Plätze. Auch danach waren höchstens 77 Kinder angemeldet, davon maximal 17 U3-Kinder, wovon allenfalls sechs Kinder unter zwei Jahren waren. Selbst bei steigenden Kinderzahlen war nicht abzusehen, dass die Belegung auf mehr als 85 Kinder zunehmen würde.

  Die Einrichtung der kleinen Altersmischung war entbehrlich. Zudem hätte es der Gruppenöffnungen für Zweijährige nicht im vorgefundenen Umfang bedurft.

- Eine andere Einrichtung hatte insgesamt 80 Plätze in einer Regelgruppe, einer geöffneten Gruppe und zwei kleinen Altersmischungen. Durch die Bildung von zwei zusätzlichen kleinen Altersmischungen im Jahr 2013 erhöhte sie die Zahl der U3-Plätze von 20 auf 34, die Zahl der Plätze insgesamt auf 110. Von 2013 bis 2015 waren nie mehr als 94 Kinder, davon maximal 26 U3-Kinder angemeldet.

  Von den zuletzt vier kleinen Altersmischungen war eine entbehrlich. Sollten die Kinderzahlen über 95 steigen, könnte eine solche in eine Regelgruppe oder in eine geöffnete Gruppe umgewandelt werden.

---

143 §§ 6, 9 Abs. 4 Kindertagesstättengesetz.

144 Vgl. http://ganztagsschule.rlp.de/daten-und-fakten/gts-in-zahlen.html.

145 Die betreuende Grundschule kann auch als Ergänzung eines Ganztagsschulangebots den Betreuungsbedarf, zum Beispiel an Freitagnachmittagen, abdecken.

146 In Ferienzeiten existiert eine Vielzahl anderweitiger Betreuungsangebote, die zudem vom Land zukünftig noch stärker gefördert werden sollen.

Auch wenn für einzelne Kindertagesstätten keine Gruppen eingespart werden konnten, ergaben sich Einsparpotenziale in der Gesamtbetrachtung aller oder mehrerer Einrichtungen einer kreisangehörigen Gemeinde oder von Einrichtungen innerhalb der Planungsbereiche kreisfreier Städte. Hier hätten sich im Einzelfall geringe Überkapazitäten so zusammenfassen lassen, dass in der Summe - bei entsprechender Belegungssteuerung - Gruppenreduzierungen ermöglicht worden wären. Beispiel:

- In einer Stadt mit zusammenhängender Bebauung waren 812 Plätze für Kinder bis zum Schuleintritt eingerichtet, davon 229 U3-Plätze in zwei Krippengruppen, elf altersgemischten Gruppen (kleine Altersmischungen) und 22 geöffneten Gruppen. Maximal waren 151 U3-Kinder angemeldet; Belegungssteigerungen im U3-Bereich waren nicht abzusehen. Die U3-Plätze waren zum Teil mit älteren Kindern belegt. Selbst am Ende des Kindergartenjahres (Zeitpunkt der maximalen Belegung) waren 38 der vorhandenen 812 Plätze nicht belegt.

  Bei etwa 70 dauerhaft nicht benötigten U3-Plätzen und einem leicht steigenden Bedarf für die Betreuung von Kindern im Alter von drei bis sechs Jahren hätten zum Beispiel

  - drei Gruppen mit kleinen Altersmischungen in drei Regelgruppen umgewandelt,
  - vier Gruppen mit kleinen Altersmischungen geschlossen und
  - drei geöffnete Gruppen in Regelgruppen umgewandelt werden können.

  Eine solche Umstrukturierung hätte eine Reduzierung um vier Gruppen, 67 U3-Plätze und 30 Plätze insgesamt ermöglicht. Selbst zur Zeit der höchsten Belegung hätten immer noch Reserven zur Aufnahme weiterer Kinder bestanden. Mindestens 8,5 Stellen für Erziehungspersonal - und damit Personalausgaben von überschlägig 420.000 € jährlich - wären entbehrlich gewesen.

5.6 Verringerung von Gruppengrößen - nur in Ausnahmefällen geboten

Mehrere Einrichtungen hatten Gruppengrößen vermindert, ohne dass Gründe für den Verzicht auf die Ausschöpfung der zulässigen Platzkapazitäten dokumentiert oder erkennbar waren. Dadurch wurden zusätzliche Gruppen erforderlich. In einer kreisfreien Stadt wurde zudem Mehrpersonal bewilligt, obwohl der Personalschlüssel durch die Reduzierung der Gruppenstärke bereits angehoben war. Ohne nachvollziehbare Gründe ergab sich daraus eine vergleichsweise niedrige Fachkraft-Kind-Relation[147].

Die Landesverordnung zur Ausführung des Kindertagesstättengesetzes legt für einzelne Einrichtungsarten reguläre maximale Gruppengrößen[148] fest. Im Einzelfall kann es zum Beispiel aus baulichen Gründen oder aufgrund von Besonderheiten des Angebots[149] erforderlich sein, Gruppengrößen zu reduzieren. Davon abgesehen sollten die Gruppengrößen üblicherweise nach der Höchstplatzzahl genehmigt werden.

5.7 Zusatzpersonal für Ganztagsplätze - Voraussetzungen beachten

Werden in Kindergartengruppen mehr als die Hälfte der Plätze als Ganztagsplätze ausgewiesen, ist grundsätzlich die Platzzahl in dieser Gruppe von 25 auf 22 zu

---

147 Zum Teil sogar geringer als in Spiel- und Lernstuben.

148 In Krippen zehn Plätze, in Regel- und geöffneten Gruppen 25 Plätze (22 bei überwiegendem Anteil an Ganztagsplätzen) und in Horten 20 Plätze.

149 Etwa bei Waldkindergärten.

reduzieren. Sofern die Plätze benötigt werden, können stattdessen 0,25 Stellen zusätzlich eingerichtet werden[150].

Davon abweichend erhielten Einrichtungen die zusätzliche Personalausstattung, obwohl immer ausreichend freie Plätze vorhanden waren.

Verschiedentlich war der Stellenumfang für zusätzliches Erziehungspersonal falsch berechnet. So wurde zum Beispiel einer Einrichtung mit vier Gruppen und 100 Plätzen, davon 80 Ganztagsplätze, Mehrpersonal im Umfang von einer Stelle genehmigt. Eine Gruppe mit Mehrpersonal wird mit 25 Ganztagsplätzen angerechnet. Bei vier Gruppen können demnach mit einer zusätzlichen Personalausstattung im Umfang von 0,75 Stellen bis zu 87 Ganztagsplätze betrieben werden[151].

6 Zusätzliches Erziehungspersonal - teilweise zu großzügige Bewilligungspraxis

Neben dem verpflichtend zu beschäftigenden pädagogischen Personal[152] kann unter bestimmten Voraussetzungen zusätzliches Erziehungspersonal beschäftigt werden[153]. Dies ist zulässig

- im Fall verlängerter Öffnungszeiten,
- bei Kindern mit einem höheren Betreuungsaufwand,
- für Leitungsfreistellungen,
- bei einem hohen Anteil an Kindern mit Migrationshintergrund,
- aus Anlass der besonderen Förderung von Aussiedlerkindern und
- zur Vermittlung der französischen Sprache.

Die Einrichtungen beschäftigten zusätzliches Erziehungspersonal in sehr unterschiedlichem Umfang. Der auf den Zuständigkeitsbereich des jeweiligen Jugendamts bezogene Durchschnittswert reichte von 0,06 Stellen je Gruppe bis 0,62 Stellen[154] je Gruppe. Auch innerhalb der Zuständigkeitsbereiche der Jugendämter gab es starke Abweichungen zwischen den Einrichtungen. Bei den beiden kreisfreien Städten mit den höchsten Werten verfügten die kommunalen Kindertagesstätten über deutlich mehr zusätzliches Personal als die Einrichtungen freier Träger.

---

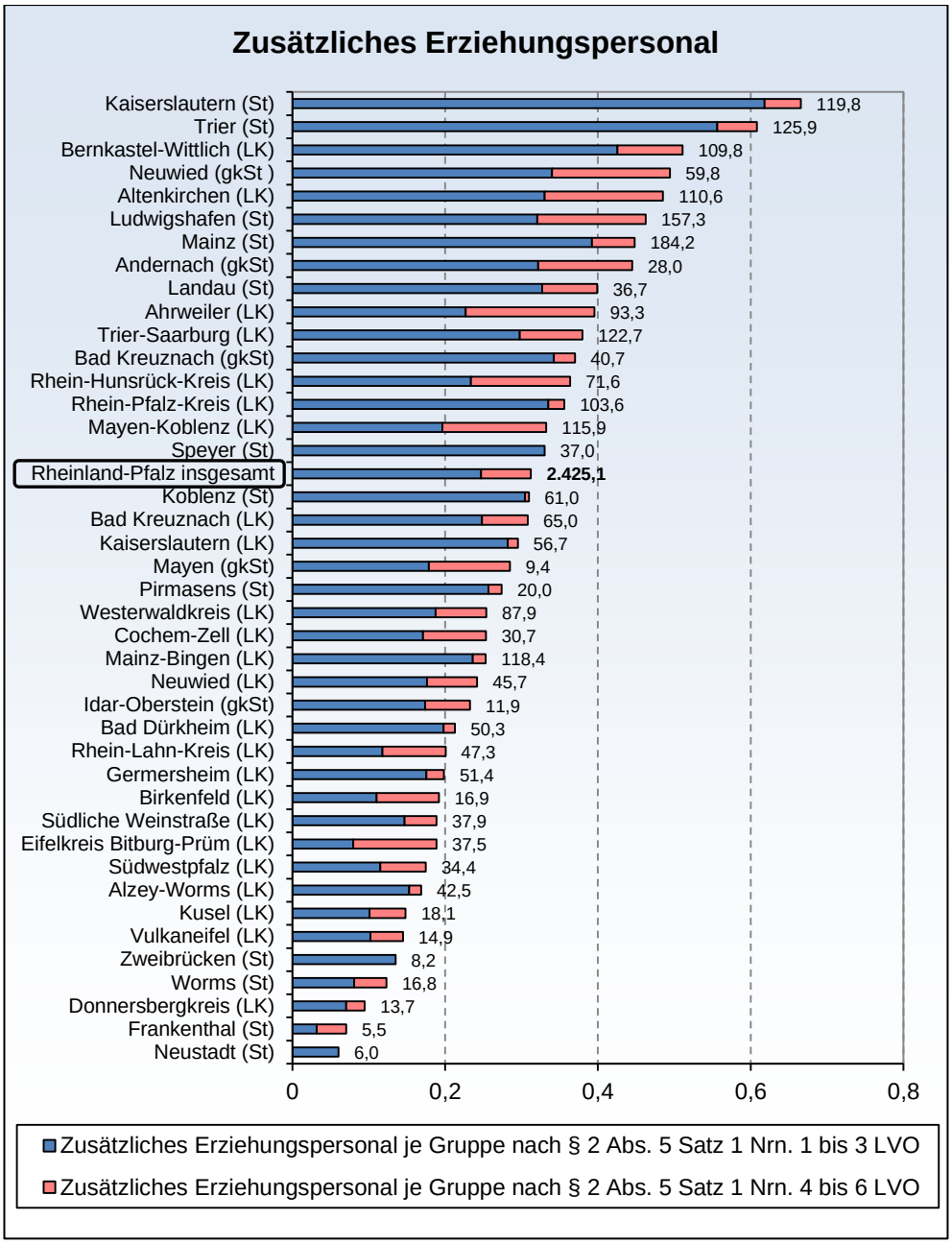
150 LSJV, RD-Schr.- LJA - 3/2012 vom 20. Juli 2012, Nr. 4.4.3.

151 Drei Gruppen mit insgesamt 75 Ganztagsplätzen. In der vierten Gruppe können zwölf Ganztagsplätze ausgewiesen werden, ohne dass es einer zusätzlichen Personalausstattung bedarf.

152 Regelpersonal (§§ 2 Abs. 4 Satz 1 bis 3, 3 Abs. 4 Satz 1, 4 Abs. 4 und 5 Abs. 2 Satz 1 und 2 Landesverordnung zur Ausführung des Kindertagesstättengesetzes) sowie zusätzliches Personal für geöffnete Gruppen (§ 2 Abs. 3 Nr. 2 und 3 Landesverordnung zur Ausführung des Kindertagesstättengesetzes) und für Ganztagsplätze (§ 2 Abs. 4 Satz 4 Landesverordnung zur Ausführung des Kindertagesstättengesetzes).

153 § 2 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 bis 6 Landesverordnung zur Ausführung des Kindertagesstättengesetzes.

154 Bei diesem Wert lag in der Betriebserlaubnisdatenbank zudem eine Untererfassung vor.



Aus dem Schaubild gehen der Umfang zusätzlichen Erziehungspersonals in Stellen je Gruppe und die Zahl der Stellen hervor.

6.1 Dokumentation - häufig unvollständig

Teilweise war zusätzliches Erziehungspersonal genehmigt worden, ohne dass die Gründe oder Bemessungskriterien hierfür erkennbar waren. Verschiedentlich war als „Begründung“ lediglich „Mehrpersonal Kindergarten“ angegeben.

Der Bedarf für zusätzliches Personal in Kindertagesstätten verändert sich auch bei gleichbleibender Gruppenstruktur im Lauf der Jahre. Beispielsweise kommen neue Kinder mit einem erhöhten Betreuungsaufwand hinzu, scheiden aus oder die Kinder ändern ihre Verhaltensweisen. Daher bedarf es grundsätzlich regelmäßiger, zumindest jährlicher Überprüfungen und Anpassungen beim Umfang des bewilligten Mehrpersonals. Die Entscheidungen sollten nachvollziehbar begründet und dokumentiert werden.

6.2 Pauschale Zuschläge nach Gruppentypen - nicht gerechtfertigt

Drei Jugendämter gingen bei ihrer Bewilligungspraxis davon aus, dass für einzelne oder mehrere Gruppentypen (kleine Altersmischungen, Krippengruppen und Hortgruppen) grundsätzlich zusätzliches Erziehungspersonal erforderlich sei.

Eines der Jugendämter hatte hierfür Zuschläge in einer internen Regelung festgelegt[155]. Diese beruhten auf der Fachliteratur entnommenen Empfehlungen zu altersgruppenbezogenen Fachkraft-Kind-Relationen. Die Berechnung basierte auf den genehmigten U3-Plätzen; die tatsächliche Belegung wich hiervon jedoch ab. Insgesamt hatte das Jugendamt für kleine Altersmischungen und Krippengruppen mehr als 50 Stellen zusätzlich bewilligt.

Bei Gruppen mit kleinen Altersmischungen ist dem erhöhten Betreuungsbedarf von Krippenkindern durch eine Reduzierung der zulässigen Gruppengröße von 25 Plätzen auf 15 Plätze bei unverändertem Regelpersonalschlüssel Rechnung getragen[156]. Zwar kann zusätzliches Personal auch bei altersgemischten Gruppen in Betracht kommen[157]. Die Bestimmung in der Landesverordnung ist allerdings nicht so zu verstehen, dass allein die Altersmischung einen personellen Mehrbedarf indiziert. Vielmehr muss darüber hinaus ein höherer, vom Normalfall abweichender Betreuungsaufwand bestehen. Dieser kann zum Beispiel vorliegen, wenn ungewöhnlich viele sehr junge Kinder in einer Gruppe betreut werden. Dann kommt zusätzliches Erziehungspersonal für einen begrenzten Zeitraum in Betracht. Tatsächlich waren in den Gruppen mit kleinen Altersmischungen meist weniger U3-Kinder zu betreuen als nach den Platzzahlen möglich gewesen wären. Zudem waren die meisten dieser Kinder bereits zwei Jahre alt.

Die pauschale Bewilligung von zusätzlichem Erziehungspersonal verstieß gegen die landesrechtlichen Regelungen[158].

6.3 Öffnungszeiten - Verlängerung mit weniger oder ohne zusätzliches Personal möglich

Zumeist boten sämtliche oder der überwiegende Teil der Einrichtungen im Zuständigkeitsbereich eines Jugendamts verlängerte Öffnungszeiten an und verfügten über zusätzliches Erziehungspersonal.

Regelmäßig hat nur eine Minderheit der Eltern einen Betreuungsbedarf für die Kinder früh morgens und am späteren Nachmittag. In kreisangehörigen Gemeinden mit mehreren Kindertagesstätten und in zusammenhängenden Planungsbereichen der kreisfreien Städte genügt es daher, wenn nur ein Teil der Einrichtungen verlängerte Öffnungszeiten anbietet. Durch die räumliche Begrenzung solcher Maßnahmen wird dem Anspruch auf wohnortnahe Angebote[159] Rechnung getragen. Zur Steuerung bieten sich Absprachen der Träger unter Einbeziehung des Jugendamts an[160].

Verschiedentlich gingen Jugendämter bei der Genehmigung von zusätzlichem Erziehungspersonal davon aus, dass sämtliche Gruppen von Beginn bis Ende der Öffnungszeiten betrieben werden.

---

155 Tatsächlich wurde Personal sogar über die Regelungen hinaus bewilligt.

156 § 2 Abs. 3 Nr. 1 Landesverordnung zur Ausführung des Kindertagesstättengesetzes.

157 § 2 Abs. 5 Satz 1 Nr. 2 Landesverordnung zur Ausführung des Kindertagesstättengesetzes.

158 Neben dem Beispiel der kleinen Altersmischung gilt das gleichermaßen für andere Gruppentypen.

159 §§ 5 Abs. 1, 9 Abs. 2 Kindertagesstättengesetz.

160 Solche Absprachen fanden zum Teil bereits statt.

Der zusätzliche Personalbedarf für verlängerte Öffnungszeiten bezieht sich auf die Abdeckung der Randzeiten. Dann sind zumeist nur wenige Kinder zu betreuen. Es ist daher nicht angebracht, sämtliche Gruppen in diesen Zeiten vorzuhalten. Vielmehr kann der zusätzliche Personalbedarf aufgrund der Öffnungszeiten gruppenübergreifend ermittelt werden[161]. Regelmäßig ergibt sich dann selbst bei vier- bis sechsgruppigen Einrichtungen nur ein zusätzlicher Betreuungsbedarf für ein bis zwei Gruppen. Für eine zusammengelegte Gruppe können 0,25 Stellen pro Stunde täglicher Öffnungszeit über neun Stunden angesetzt werden[162]. Bevor zusätzliches Personal gruppenübergreifend in Randzeiten bewilligt wird, sollte das Besuchsverhalten der Kinder über einen Zeitraum von mehreren Wochen wenigstens halbstündlich aufgezeichnet werden.

Einrichtungen mit mehreren Gruppentypen erhielten für wöchentliche Öffnungszeiten von Krippengruppen über 35 Stunden zusätzliches Personal. Dabei wurde nicht beachtet, dass aufgrund einer großen Zahl von Ganztagsplätzen in anderen Gruppen genügend Personal für eine Betreuungszeit von 45 Wochenstunden zur Verfügung stand. Zusätzliches Erziehungspersonal kann zur ganztägigen Betreuung von Kindern eingesetzt werden, wenn die Öffnungszeit mehr als sieben Stunden täglich beträgt, sofern dem zusätzlichen Personalbedarf nicht bereits durch eine erhöhte Personalausstattung für die Ganztagsbetreuung[163] Rechnung getragen ist[164]. Mit dem für die Ganztagsbetreuung vorgesehenen Personalschlüssel sind Öffnungszeiten von bis zu neun Stunden am Tag bzw. 45 Stunden je Woche abgedeckt[165]. In Anbetracht des hohen Anteils an Ganztagsplätzen kann in den meisten Kindertagesstätten davon ausgegangen werden, dass Mehrpersonal für verlängerte Öffnungszeiten nur bei einem Betrieb von mehr als 45 Stunden wöchentlich erforderlich ist.

Ein Jugendamt hatte Horten zusätzliches Erziehungspersonal für verlängerte Öffnungszeiten genehmigt. Angeblich öffneten diese bereits gegen 10:00 Uhr oder 10:30 Uhr. Die Schulkinder besuchten die Einrichtungen tatsächlich erst nach Unterrichtsende, also nach 12:00 Uhr und teilweise erst nach 13:00 Uhr, sodass ein Bedarf für Öffnungszeiten von mehr als sieben Stunden nicht bestand.

Der Regelpersonalschlüssel von 1,5 Fachkräften in Hortgruppen berücksichtigt den erforderlichen Personalbedarf ausreichend. Mit ihm sind auch in Horten tägliche Öffnungszeiten von sieben Stunden ohne Mehrpersonal abzudecken. Damit bedarf es für tägliche Öffnungszeiten der Horte bis 19:00 Uhr grundsätzlich keines Mehrpersonals.

6.4 Kinder mit erhöhtem Betreuungsaufwand - Voraussetzungen für Zusatzbedarf sorgfältiger prüfen

6.4.1 Behinderte Kinder

Einige Einrichtungen verfügten dauerhaft über genehmigtes Mehrpersonal, um unabhängig von Maßnahmen der Eingliederungshilfe behinderte Kinder in Regel-

---

161 Vgl. Empfehlungen zur Dienstplangestaltung in Kindertagesstätten des Ministeriums für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit Rheinland-Pfalz (1992) und die sog. Controlling-Vereinbarung „Selbstkontrolle von Personalkosten in Kindergärten - Vereinbarung über Kriterien für ein Controlling-Instrument (Landkreistag Rheinland-Pfalz, Städtetag Rheinland-Pfalz, Evangelische Kirchen in Rheinland-Pfalz, (Erz-)Diözesen in Rheinland-Pfalz)“, Abschnitt A.1.

162 Empfehlungen zur Dienstplangestaltung, a. a. O., Punkt 1 (Öffnungszeiten). 1 Stunde x 5 Tage x 2 Kräfte ergibt 10 Wochenstunden, das entspricht ca. 0,25 Stellen.

163 § 2 Abs. 4 Satz 4 Landesverordnung zur Ausführung des Kindertagesstättengesetzes.

164 § 2 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 Landesverordnung zur Ausführung des Kindertagesstättengesetzes.

165 LSJV, RD-Schr.- LJA - 3/2012 vom 20. Juli 2012, Nr. 4.2.2.

gruppen betreuen zu können. Mangels entsprechender Nachfrage fand eine solche Betreuung aber nicht oder nicht im genehmigten Umfang statt.

Behinderte Kinder können nach Maßgabe eines Hilfeplans in Kindertagesstätten aus Mitteln der Sozial- oder Jugendhilfe[166] in integrativen oder heilpädagogischen Gruppen oder mit Integrationshelfern in sonstigen Gruppen betreut werden. Werden sie ohne Gewährung von Eingliederungshilfe in Regelgruppen betreut, kann die Gruppengröße reduziert[167] oder Mehrpersonal[168] bewilligt werden.

Letzteres setzt voraus, dass tatsächlich behinderte Kinder in die Einrichtung aufgenommen werden. Für die Beschäftigung von Mehrpersonal zwecks Vorhaltung von Plätzen für behinderte Kinder findet sich keine Rechtsgrundlage.

Teilweise wurden für die Einzelintegration von behinderten Kindern zwischen 0,5 Stellen und 1,0 Stellen ohne Durchführung eines Hilfeplanverfahrens genehmigt.

Ein solcher Betreuungsumfang übersteigt den von behinderten Kindern in integrativen Gruppen, deren Besuch nur im Wege der Eingliederungshilfe aufgrund eines Hilfeplans möglich ist. Daher erscheint es nicht sachgerecht, einen noch höheren Betreuungsumfang mittels Bewilligung von Zusatzpersonal ohne Hilfeplanung sicherzustellen.

6.4.2 Verlängertes Vormittagsangebot

Das verlängerte Vormittagsangebot sieht eine Betreuung über Mittag vor. Einigen Kindertagesstätten war zusätzliches Erziehungspersonal wegen solcher Angebote bewilligt worden. Die Einrichtungsträger begründeten ihre Anträge insbesondere mit einer hohen Betreuungsintensität über die Mittagszeit.

Der zeitliche Betreuungsumfang ist beim verlängerten Vormittagsangebot nicht höher als bei Teilzeitplätzen mit Vor- und Nachmittagsbesuch. Deswegen gelten dieselben Personalstandards. Dass für einen Vor- und Nachmittagsbesuch angemeldete Kinder zu einem großen Teil nur vormittags tatsächlich anwesend sind, während die Kinder im verlängerten Vormittagsangebot meist die vorgesehene Betreuungszeit nahezu ausschöpfen, ändert hieran nichts. Das verlängerte Vormittagsangebot sollte für die Einrichtungsträger und die Träger der Jugendämter weitgehend kostenneutral sein[169].

Zusatzpersonal kommt daher grundsätzlich nicht in Frage.

6.5 Zusammentreffen mehrerer Voraussetzungen - gesonderten Personalschlüssel vereinbaren

Sofern bei einer Kindertagesstätte gleichzeitig mehrere Voraussetzungen für eine Erhöhung der personellen Besetzung vorlagen, bewilligten Jugendämter zusätzliches Personal im Umfang der Summe der jeweiligen Einzelbedarfe.

In solchen Fällen muss das Jugendamt mit dem Träger einen auf die Einrichtung bezogenen besonderen Personalschlüssel vereinbaren[170]. Dadurch wird regelmäßig weniger zusätzliches Erziehungspersonal gewährt, als dies bei Addition der einzelnen Mehrbedarfe der Fall wäre.

---

166 Eingliederungshilfe nach § 53 ff. SGB XII oder § 35a SGB VIII.

167 § 2 Abs. 2 Satz 2 Landesverordnung zur Ausführung des Kindertagesstättengesetzes.

168 § 2 Abs. 5 Satz 1 Nr. 2 Landesverordnung zur Ausführung des Kindertagesstättengesetzes.

169 Vgl. Antwort des Ministeriums für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen vom 14. September 2012 auf eine Kleine Anfrage (Landtagsdrucksache 16/1607).

170 § 2 Abs. 5 Satz 2 Landesverordnung zur Ausführung des Kindertagesstättengesetzes.

7 Eingruppierung - häufig fehlerhaft

Die Prüfung der Personalkosten ist grundsätzlich Aufgabe der Jugendämter[171]. Hierzu gehört die Feststellung, ob das Personal tarifgerecht eingruppiert ist. Dementgegen hatten einige Jugendämter Personalkosten anerkannt, ohne zuvor die Eingruppierung zu überprüfen. Dies betraf Leitungskräfte, Erzieher sowie Kinderpflege- und Hauswirtschaftskräfte[172].

7.1 Einsatz von Sozialpädagogen und vergleichbaren Fachkräften

Eine kreisfreie Stadt beschäftigte u. a. Sozialpädagogen als Leitungskräfte von Kindertagesstätten und als Erzieher. Diese erhielten eine Vergütung nach den für ihre fachliche Ausbildung maßgeblichen Entgeltgruppen.

Entscheidend für die Eingruppierung ist die auszuübende Tätigkeit[173]. Somit dürfen Sozialpädagogen, die als Leitungskräfte oder Erzieher in Kindertagesstätten eingesetzt werden, nur nach den für diese Personengruppe einschlägigen Tarifbestimmungen eingruppiert werden. Bei der kreisfreien Stadt hätte dies zu geringeren Eingruppierungen und damit niedrigeren Personalaufwendungen geführt.

7.2 Leitungskräfte

Die Eingruppierung der Leitungskräfte und deren ständiger Vertreter richtet sich in kommunalen Kindertagesstätten grundsätzlich nach der Zahl der vom 1. Oktober bis 31. Dezember des vorangegangenen Kalenderjahres gleichzeitig belegbaren Plätze[174]:

Eingruppierung des Leitungspersonals	
Platzzahl	Eingruppierung ab 1. Juli 2015
weniger als 40	S 9
mindestens 40	S 13
mindestens 70	S 15
mindestens 100	S 16
mindestens 130	S 17
mindestens 180	S 18

Eine Unterschreitung der maßgeblichen Durchschnittsbelegung um nicht mehr als 5 % führt nicht zu einer Herabgruppierung. Eine Unterschreitung um mehr als 5 % rechtfertigt erst dann eine Herabgruppierung, wenn die maßgebliche Platzzahl drei Jahre hintereinander unterschritten wird. Die Verschonungsgrenze von 5 % Unterschreitung ist nicht anzuwenden, wenn die maßgebliche Platzzahl noch nie erreicht wurde.

---

171 § 8 Abs. 2 Landesverordnung zur Ausführung des Kindertagesstättengesetzes. Bei Kindertagesstätten von kreisfreien Städten und großen kreisangehörigen Städten mit eigenem Jugendamt ist das LSJV zuständig.

172 Im Jahresbericht 2017 (Nr. 24, Tz. 2.4) wurde das Ergebnis einer Datenauswertung zur Eingruppierung von Leitungs- und Kinderpflegekräften dargestellt. Danach waren insgesamt 88 Stelleninhaber zu hoch eingruppiert. Der dadurch verursachte kommunale Mehraufwand betrug in den Jahren 2011 bis 2015 überschlägig 0,8 Mio. €. Die der Auswertung zugrundeliegenden Daten waren unvollständig, weshalb nicht alle übertariflichen Eingruppierungen erkennbar waren.

173 § 12 Abs. 2 Satz 1 TVöD.

174 Protokollerklärung Nr. 9 zu Teil XXIV. - Beschäftigte im Sozial- und Erziehungsdienst - der Anlage 1 - Entgeltordnung (VKA) zum TVöD und Bundesarbeitsgericht, Urteil vom 16. April 2014 - 4 AZR 745/13. Damit ist die Zahl der tatsächlich belegten Plätze (Durchschnittsbelegung) gemeint.

Teilweise wurden die für die jeweilige Eingruppierung erforderlichen Kinderzahlen seit mehr als drei Jahren unterschritten oder nie erreicht. Dennoch erhielten Leitungskräfte Entgelt aus einer höheren Entgeltgruppe. Zwei Jugendämter stellten auf die Durchschnittsbelegung des gesamten Jahres ab. Verschiedentlich erreichten nicht einmal die genehmigten Platzzahlen die für die Eingruppierung notwendige Höhe.

Sind tarifvertraglich Schwellenwerte als Voraussetzung für die Eingruppierung in eine Entgeltgruppe vereinbart, kann der Arbeitgeber bei Unterschreitung der Schwellenwerte durch einseitige Erklärung betroffene Beschäftigte herabgruppieren[175]. Aufgrund §§ 61 Abs. 1, 93 Abs. 3 GemO sind die kommunalen Arbeitgeber hierzu grundsätzlich verpflichtet. Dies gilt auch bei organisatorischen Maßnahmen infolge sinkender Kinderzahlen[176].

Nach der eindeutigen tariflichen Regelung ist es nicht zulässig, von dem Referenzzeitraum (letztes Quartal des vorangehenden Kalenderjahres) abzuweichen und auf die Durchschnittsbelegung eines Jahres abzustellen[177].

7.3 Erzieher

Erzieher sind grundsätzlich in Entgeltgruppe S 8a eingruppiert. Bei besonders schwieriger fachlicher Tätigkeit ist nach Entgeltgruppe S 8b einzugruppieren. Die Voraussetzungen für dieses Eingruppierungsmerkmal sind beispielhaft in einer Protokollerklärung zur Entgeltordnung aufgeführt[178]. Danach liegen besonders schwierige fachliche Tätigkeiten u. a. vor, wenn Kinder mit wesentlichen Erziehungsschwierigkeiten zu betreuen sind.

In einzelnen Horten und Krippen erhielten die Erzieher die Vergütung aus der Entgeltgruppe S 8b, ohne dass das Vorliegen der tarifvertraglichen Voraussetzungen belegt war oder solche Gründe erkennbar waren. So reicht zum Beispiel die Lage einer Kindertagesstätte in einem sozialen Brennpunkt für die höhere Bewertung nicht aus[179].

7.4 Kinderpflegekräfte

Kinderpflegekräfte erhielten häufiger Vergütung nach Entgeltgruppe S 4 oder S 8a, ohne dass Ausnahmegenehmigungen vorlagen. Jugendämter kürzten die Zuwendungen nur zum Teil.

Kinderpflegekräfte sind grundsätzlich in Entgeltgruppe S 3 eingruppiert. Eine höhere Eingruppierung wegen schwieriger fachlicher Tätigkeiten (Entgeltgruppe S 4) - insbesondere alleinverantwortliche Betreuung von Gruppen in Randzeiten -[180] oder weil Erziehern entsprechende Tätigkeiten ausgeübt werden (vgl. Entgeltgruppe S 8a), kommt grundsätzlich nicht in Betracht. Das Kindertagesstättengesetz

---

175 Sächsisches Landesarbeitsgericht, Urteil vom 15. April 2002 - 9 Sa 1123/01.

176 Protokollerklärung Nr. 9 Satz 5 zu Teil XXIV. - Beschäftigte im Sozial- und Erziehungsdienst - der Anlage 1 - Entgeltordnung (VKA) zum TVöD

177 Bundesarbeitsgericht, Urteil vom 19. März 2003 - 4 AZR 391/02.

178 Protokollerklärung Nr. 6 zu Teil XXIV. - Beschäftigte im Sozial- und Erziehungsdienst - der Anlage 1 - Entgeltordnung (VKA) zum TVöD.

179 Bundesarbeitsgericht, Urteil vom 6. März 1996 - 4 AZR 671/94. Zur Eingruppierung in Spiel- und Lernstuben vgl. Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 29. November 2007 - 7 A 10653/07.

180 Protokollerklärung Nr. 2 zu Teil XXIV. - Beschäftigte im Sozial- und Erziehungsdienst - der Anlage 1 - Entgeltordnung (VKA) zum TVöD.

lässt in Verbindung mit der Fachkräftevereinbarung[181] eine allein verantwortliche Betreuung von Gruppen durch Kinderpflegekräfte nicht zu[182]. Überträgt ein Träger einer Kinderpflegekraft ohne Ausnahmegenehmigung des LSJV entgegen der Fachkräftevereinbarung höherwertige Aufgaben, sind die Personalkosten nicht abrechnungsfähig. Im Übrigen wäre die allein verantwortliche Betreuung von Gruppen in Randzeiten tarifrechtlich ohne Belang, da diese nicht mindestens die Hälfte der Arbeitszeit umfasst.

7.5 Küchenpersonal

Das Küchenpersonal in Kindertagesstätten erhielt zum Teil folgende Vergütungen:

- bis zur Entgeltgruppe 8, soweit sie selbst kochten,
- Entgeltgruppe 5, obwohl kein Ausbildungsnachweis vorlag,
- Entgeltgruppe 3, obwohl sie nicht kochten, und
- Entgeltgruppe S 6.

Bei Kräften, die kochen, hängt die Eingruppierung insbesondere von der Ausbildung ab. Ohne einschlägige Ausbildung ist grundsätzlich die Entgeltgruppe 3, im Übrigen je nach Dauer der Ausbildung die Entgeltgruppe 4 oder die Entgeltgruppe 5 zutreffend. Höherwertige Aufgaben können allenfalls für Leitungskräfte in sehr großen Küchen mit mehreren Köchen angenommen werden.

Sofern die Kräfte nicht selbst kochen, sind sie - auch bei ergänzender Zubereitung einfacher Beilagen oder Erwärmung vorgefertigter Speisen - allenfalls in Entgeltgruppe 2 eingruppiert. Beim Spülen, damit unmittelbar zusammenhängenden vorbereitenden und nachfolgenden Arbeiten sowie der Reinigung von Arbeitsflächen und des Küchenbodens handelt es sich um einfachste Tätigkeiten im Sinne der Entgeltgruppe 1[183].

Eine Eingruppierung nach den für Beschäftigte im Sozial- und Erziehungsdienst maßgeblichen S-Entgeltgruppen ist nicht zulässig.

8 Arbeitszeit des Personals - ungenügender Nachweis von Anwesenheits- und Fehlzeiten

Die Verwaltung der Arbeits- und Fehlzeiten des Personals der Kindertagesstätten wies erhebliche Mängel auf. Art und Umfang der Aufzeichnungen ließen oftmals keine Rückschlüsse zu, ob die vereinbarten Zeiten erbracht wurden; die Dokumentation war zum Teil widersprüchlich und uneinheitlich. Vereinzelt wurde die vertraglich festgelegte Soll-Arbeitszeit nicht erbracht. Die nachfolgenden Hinweise zeigen, dass eine Kontrolle erforderlich ist.

8.1 Dienstpläne

In den Arbeitsverträgen Beschäftigter war vereinbart, dass die betrieblichen Erfordernisse maßgebend für die Verteilung der wöchentlichen Arbeitszeit seien. Konkrete Festlegungen hierüber wurden üblicherweise durch Dienstpläne getroffen.

---

181 Vereinbarung über die Voraussetzungen der Eignung von pädagogischem Personal nach § 45 Abs. 2 Satz 3 SGB VIII in Kindertagesstätten in Rheinland-Pfalz vom 1. April 1999 - Fachkräftevereinbarung.

182 LSJV, RD-Schr.- LJA - 3/2012 vom 20. Juli 2012, Nr. 1.6.

183 Bundesarbeitsgericht, Urteil vom 20. Mai 2009 - 4 ABR 99/08 - zur Eingruppierung einer Küchenhilfe.

Die Dienstplanung oblag den Leitungskräften der Kindertagesstätten. Die Prüfung zeigte, dass

- zum Teil Dienstpläne fehlten,
- in den Plänen nicht zwischen Verfügungs-[184] und Betreuungszeiten unterschieden wurde,
- Verfügungszeiten außerhalb der Kindertagesstätten ohne weitere Nachweise erbracht werden durften,
- unabhängig vom Beschäftigungsumfang für alle Kräfte dieselbe Verfügungszeit eingeplant war sowie
- Arbeits- und Pausenzeiten nicht den arbeitsvertraglichen und arbeitsrechtlichen Bestimmungen entsprachen[185].

Dienstpläne sind das zentrale Instrument zur Steuerung des Personaleinsatzes in Kindertagesstätten. Sie sollen sicherstellen, dass während der Öffnungszeiten ausreichend Personal zur Betreuung der Kinder zur Verfügung steht und die Arbeitszeit der Kräfte möglichst wirtschaftlich eingesetzt wird. Das setzt voraus, dass solche Pläne erstellt und die Betreuungs-, Pausen- und Verfügungszeiten sachgerecht und im Einklang mit rechtlichen Bestimmungen festgelegt werden. Dazu bietet es sich an, dass die Träger der Einrichtungen den Leitungskräften möglichst einheitliche Anforderungen an die Aufstellung der Dienstpläne vorgeben.

8.2 Arbeitszeiterfassung

In den meisten Kindertagesstätten waren keine elektronischen Zeiterfassungsgeräte vorhanden. Die Kräfte führten manuelle Arbeitszeitaufzeichnungen. Verschiedentlich lagen überhaupt keine Unterlagen zur Zeiterfassung vor. Bei der manuellen Dokumentation gab es große Unterschiede. In einigen Einrichtungen erfassten die Beschäftigten Arbeitsbeginn und -ende abzüglich der Pausenzeiten, während andernorts Gesamtzeiten oder lediglich „Plus- und Minusstunden“ an Tagen nachgewiesen wurden, an denen Arbeit abweichend vom Dienstplan geleistet wurde[186]. Dadurch war nicht feststellbar, an welchen Tagen die Beschäftigten anwesend waren. Überträge in den Folgemonat waren teilweise falsch berechnet.

Häufig konnte nicht nachvollzogen werden, ob die geschuldete Arbeitszeit erbracht worden war. Darüber hinaus verursacht die manuelle Zeiterfassung beim Erziehungspersonal und den Leitungskräften vermeidbaren Aufwand. Die Anbindung an die elektronische Zeiterfassung der Kernverwaltung oder eigenständige Erfassungssysteme[187] in den Einrichtungen würden eine automationsgestützte Dokumentation der Arbeits- und Fehlzeiten ermöglichen. Soweit eine elektronische Erfassung unterbleibt, sollten zumindest einheitliche Vorgaben zur Erfassung der Arbeitszeiten gemacht werden, die eine nachträgliche Kontrolle zulassen.

8.3 Urlaub und Freizeitausgleich

Fehlzeiten aufgrund von Urlaub, Zeitausgleich oder Krankheit der Beschäftigten waren den Personalverwaltungen häufig nicht bekannt. Die in den Kindertagesstätten hierüber geführten Nachweise stimmten zudem nicht immer mit den Unterlagen der Verwaltungen überein. Beispielsweise hatten Beschäftigte einer Ortsgemeinde

---

184 Zur Definition vgl. Controlling-Vereinbarung, Abschnitt B.1.

185 Vgl. hierzu auch nachfolgend Tz. 8.4 und 8.5.

186 Gelegentlich gab es sogar innerhalb einer Kindertagesstätte unterschiedliche Handhabungen.

187 Adäquate Lösungen einschließlich Erfassungsgerät, Zeiterfassungskarten, Speichermedien zur Datenübertragung und Software zur Auswertung der Eintragungen sind am Markt bereits für deutlich unter 1.000 € erhältlich.

47 Urlaubstage in ihren Zeiterfassungsvordrucken dokumentiert. Im IT-Verfahren der Verbandsgemeindeverwaltung waren diese Fehlzeiten nicht erfasst. In Einzelfällen wurde dadurch mehr Urlaub gewährt als zustand.

Mehrfach waren Kräfte abwesend oder Kindertagesstätten geschlossen[188], ohne dass die Beschäftigten Anträge auf Urlaub oder Zeitausgleich gestellt hatten oder dies in den Personalakten zumindest vermerkt war. So fehlten zum Beispiel für sechs Beschäftigte einer Ortsgemeinde Anträge für insgesamt 27 Urlaubstage. Einige Kräfte hatten an Schließtagen oder aus Anlass privater Feiern von Kollegen ohne weitere Erläuterungen Arbeitszeiten eingetragen. Dadurch erhielten Beschäftigte Zeitguthaben, auf die kein Anspruch bestand.

In einer Kindertagesstätte arbeiteten manche Kräfte nur an vier Tagen wöchentlich, obwohl fünf Arbeitstage vertraglich vereinbart waren[189]. Dennoch nahmen sie ihren Erholungsurlaub wie bei einer Fünftagewoche.

In einer anderen Kindertagesstätte hatten die Beschäftigten an 32 Schließtagen nicht zu arbeiten und erhielten weitere neun Tage Freizeit nach individueller Wahl. Ihre Arbeitszeit erfassten sie nicht. Der Träger hielt die Freistellungen als Ausgleich für nicht dokumentierte Mehrarbeit bei Kindergartenfesten und Elternabenden für gerechtfertigt. Jedoch überstieg der Umfang des Freizeitausgleichs das Maß, das in anderen Kindertagesstätten bei dokumentierter Mehrarbeit üblicherweise anfiel.

Ohne ordnungsgemäße Dokumentation von Fehlzeiten lässt sich nicht belegen, ob die Beschäftigten ihren Arbeitspflichten nachkommen. Der Erholungsurlaub in (kommunalen) Kindertagesstätten beträgt bei wöchentlich fünf Arbeitstagen 30 Tage. Bei einer geringeren Zahl an Arbeitstagen vermindert sich der Anspruch entsprechend[190]. Im Fall der Kräfte, die lediglich vier Arbeitstage je Woche arbeiteten, betrug der Urlaubsanspruch nur 24 Tage. Die darüber hinausgehende Urlaubsgewährung stellte eine unzulässige übertarifliche Leistung dar. Ohne entsprechende Zeitguthaben und deren Nachweis ist die Bewilligung von Zeitausgleich nicht gerechtfertigt.

8.4 Abweichungen von der Soll-Arbeitszeit

In einigen Kindertagesstätten kamen nach den Dienstplänen Vollzeitkräfte wöchentlich auf eine Arbeitszeit von 38,5 Stunden und Teilzeitkräfte auf entsprechend weniger Stunden. Teilweise betrugen die - nicht weiter erläuterten - Differenzen zur Sollarbeitszeit bis zu 1,25 Stunden wöchentlich. Dies wurde u. a. mit dem Ausgleich von Arbeitszeiten anlässlich der Teilnahme an Veranstaltungen (zum Beispiel Feste, Elternabende) begründet. Ob die Arbeitszeit voll erbracht wurde, war nicht nachvollziehbar.

Die regelmäßige wöchentliche Arbeitszeit einer Vollzeitkraft beträgt 39 Stunden. Soweit hiervon dienstplanmäßig abgewichen wird, sind die Gründe nachvollziehbar zu dokumentieren.

8.5 Pausen

In etlichen Kindertagesstätten arbeiteten Beschäftigte mehr als sechs Stunden ohne Unterbrechung. Abzüge für Pausenzeiten wurden nicht vorgenommen.

---

188 Zum Beispiel an Fasching, an Brückentagen sowie um die Oster- und die Weihnachtszeit.

189 Zum Ausgleich war ihre Arbeitszeit nach den Dienstplänen während der vier Tage erhöht worden.

190 § 26 Abs. 1 TVöD.

Länger als sechs Stunden hintereinander dürfen Arbeitnehmer nicht ohne Ruhepause beschäftigt werden[191]. Bei Überschreitung dieser Grenze ist eine Pausenzeit von mindestens 30 Minuten einzuhalten.

8.6 Urlaub und Freizeitausgleich während Arbeitskampfmaßnahmen

Einige kommunale Träger gewährten ihren Beschäftigten Freizeitausgleich oder Urlaub für Zeiten, an denen Arbeitskampfmaßnahmen stattfanden.

Beschäftigte haben bei Arbeitskampfmaßnahmen grundsätzlich keinen Anspruch auf Freizeitausgleich oder Urlaub, soweit dieser nicht bereits zuvor bewilligt worden war[192]. Wird hiervon abgewichen, entfällt die Möglichkeit, einen Teil des Betriebs mit nicht organisierten Kräften, insbesondere im Interesse der Eltern, aufrechtzuerhalten.

9 Gebäudereinigung - Aufwendungen vielfach überhöht

Für die Reinigung der in die Prüfung einbezogenen Kindertagesstätten fielen Ausgaben von mindestens 2,8 Mio. € jährlich an[193]. Neben ungenügender Erfassung und Fortschreibung von Reinigungsgrundlagen gab es zum Teil deutliche Kostenunterschiede bei der Gebäudereinigung.

9.1 Mangelhafte Dokumentation von Reinigungsgrundlagen

Die meisten Träger setzten eigenes Personal zur Reinigung der Kindertagesstätten ein. In einigen Einrichtungen waren Reinigungsleistungen ganz oder teilweise vergeben.

Überwiegend fehlten, auch bei Fremdreinigung, nachvollziehbare Angaben zu den Reinigungsflächen. Soweit Daten vorlagen, blieb offen, ob es sich um Grundflächen oder tatsächlich zu reinigende Flächen handelte. Die Reinigungshäufigkeit der Räume war ebenfalls nicht immer ersichtlich. Personalbedarfsberechnungen waren nur selten vorhanden.

Ordnungsgemäße und aktuelle Grundlagendaten sind Voraussetzung, um den Arbeitszeitbedarf für die Reinigung zu bestimmen und um die Wirtschaftlichkeit der Reinigungsleistungen zu beurteilen. Die erforderlichen Angaben sind daher vorzuhalten und bei Bedarf fortzuschreiben.

Trotz dieser Mängel genehmigten die Jugendämter in der Regel die von den Trägern beantragten Arbeitszeiten für die Reinigungskräfte. Zumeist bewegten sich diese an den oberen Orientierungswerten der Controlling-Vereinbarung[194]. Obwohl bei etlichen Kindertagesstätten die abgerechneten Stunden darüber lagen, erkannten die Jugendämter die Personalkosten an.

Die Controlling-Vereinbarung enthält Reinigungsbedarfsrichtwerte (Wochenstunden) nach der Anzahl der Gruppen. Werden die dort genannten Obergrenzen überschritten, ist das ein Indiz für eine zu großzügige Personalbemessung. Die Einhaltung der Richtwerte bedeutet allerdings nicht, dass wirtschaftlich gereinigt wird.

---

191 § 4 Satz 3 ArbZG.

192 Vgl. Arbeitskampfrichtlinien der Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände (VKA) vom 21. November 2014.

193 Die tatsächlichen Kosten waren höher, da im Fall der Eigenreinigung nur Personal-, nicht jedoch Sachkosten erfasst wurden.

194 Controlling-Vereinbarung, Abschnitt C.3. - Wirtschafts- und Reinigungskräfte.

9.2 Reinigungsaufwand

Die durchschnittlichen Reinigungskosten der in die Prüfung einbezogenen Kindertagesstätten betrugen jährlich

- bei Fremdreinigung 26 € je m^2 Nettogrundfläche und
- bei Eigenreinigung 45 € je m^2 Nettogrundfläche[195].

In günstigen Fällen fielen bei eigengereinigten Einrichtungen zwischen 25 € und 30 € je m², in einem Fall sogar nur 20 € je m² an. Bei den meisten Kindertagesstätten war der Reinigungsaufwand aber deutlich höher und lag zum Teil bei mehr als 80 € je m² jährlich.

Die Kostennachteile der Eigenreinigung waren insbesondere auf geringe Reinigungsleistungen zurückzuführen. So wurden zum Beispiel in einigen Kindertagesstätten einer Stadt lediglich zwischen 50 m^2 und 80 m^2 je Stunde gereinigt.

Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) erachtete bereits 1992 für Kindertagesstätten eine Reinigungsleistung von 100 m² je Stunde als angemessen[196]. Neuere Vergleichswerte[197] weisen eine durchschnittliche Reinigungsleistung von 154 m² je Stunde bei Eigenreinigung und von 193 m² je Stunde bei Fremdreinigung aus.

Leistungswerte von weniger als 100 m^2 je Stunde sind grundsätzlich nicht akzeptabel. Bei sachgerechten Leistungsvorgaben ergeben sich insbesondere bei der Eigenreinigung Möglichkeiten zur Kostensenkung.

Nach dem Ergebnis der Prüfung errechnete sich für die in die Auswertung einbezogenen Kindertagesstätten ein Einsparpotenzial von über 1,0 Mio. € jährlich.

Trotz der Kostenvorteile der Fremdreinigung hielten die meisten Träger an der Eigenreinigung fest, da diese nach ihrer Auffassung zu qualitativ besseren Reinigungsergebnissen führe. Aufgrund der Prüfungen bei fremdgereinigten Kindertagesstätten lässt sich allerdings nicht bestätigen, dass dort die Reinigungsleistung nicht ausreichend ist. Vorbehalten gegenüber der Reinigungsqualität bei der Fremdreinigung kann durch Einbeziehung von Qualitätskriterien bei der Ausschreibung und durch eindeutige Vertragsgestaltungen begegnet werden.

Im Hinblick auf die zum Teil deutlichen Kostenvorteile der Fremdreinigung sollten die Träger der Einrichtungen die Wirtschaftlichkeit der Reinigung in Kindertagesstätten überprüfen.

10 Mittagsverpflegung an Kindertagesstätten - Kosten und Entgelte überprüfen

Am 1. März 2016 nahmen 95.029 Kinder an der Mittagsverpflegung in Kindertagesstätten teil. Die im Zusammenhang mit der Verpflegung anfallenden Personalkosten waren zum Teil beträchtlich. Bei den in die Prüfung einbezogenen Kindertagesstätten entstanden Personalkosten für Hauswirtschaftskräfte von insgesamt 2,6 Mio. € jährlich.

---

195 Der tatsächliche Unterschied zwischen Eigen- und Fremdreinigung war noch größer, weil die Werte bei der Eigenreinigung keine Sachkosten enthielten. Zudem verschlechtern sich die ermittelten Kennwerte weiter, wenn aus den Nettogrundflächen nicht zu reinigende Flächen herausgerechnet werden.

196 KGSt-Bericht Nr. 3/1992, Organisation der Gebäudereinigung, Anlage 2.

197 KGSt-Bericht aus der Vergleichsarbeit Nr. 4/2016, Gebäudereinigung mit Kennzahlen steuern - Ergebnisse des Vergleichsrings Reinigung.

10.1 Personalkosten

Die Controlling-Vereinbarung[198] enthält nach Verpflegungsarten[199] differenzierte Richtwerte für den Personalbedarf an Hauswirtschaftskräften in Kindertagesstätten.

Die Jugendämter bewilligten die Arbeitszeit nach diesen Richtwerten zumeist nach dem Platzangebot, also der Anzahl möglicherweise in der Kindertagesstätte essender Kinder. Der Bedarf ist aber abhängig von der Zahl der tatsächlich zuzubereitenden Essen. Der Personaleinsatz überschritt daher in diesen Fällen die Bedarfsrichtwerte. Die Personalkosten je Essen lagen erheblich über Referenzwerten, die sich aus einer Studie der Bertelsmann Stiftung[200] ergeben.

Auch wenn die Überschreitung der Richtwerte nach der Controlling-Vereinbarung Indiz für die Unwirtschaftlichkeit des Personaleinsatzes sein kann, belegt ihre Einhaltung noch nicht die Wirtschaftlichkeit des Personaleinsatzes. Daher sind auch in diesem Fall Arbeitsabläufe bei Essenszubereitung und -ausgabe auf Optimierungspotenzial zu untersuchen. Dies unterblieb regelmäßig. Dabei könnte zum Beispiel häufig die für den Einkauf verwendete Arbeitszeit verringert werden, indem die Zahl der Einkaufsquellen reduziert oder Lebensmittel (teilweise) bei Lieferanten bestellt werden. Mit dem Einsatz von Gewerbespülmaschinen können ggf. Wartezeiten vermieden werden.

10.2 Lebensmittelkosten

Bei den Kindertagesstätten innerhalb eines Jugendamtsbezirks gab es zum Teil erhebliche Unterschiede zwischen den Kosten für den Lebensmittelbezug bei selbst gekochtem Essen[201]. So schwankten 2014 die Bezugskosten bei den Kindertagesstätten in einem Landkreis zwischen 0,57 € und 1,78 € je Mahlzeit. Sogar im Vergleich der Kindertagesstätten desselben Trägers waren die Abweichungen erheblich. Bei den Einrichtungen einer kreisfreien Stadt lag die Bandbreite zwischen 0,69 € und 1,38 €.

Die Differenzen waren sachlich - etwa durch Qualitätsunterschiede oder Einkaufsmengen - nicht gerechtfertigt.

Die Kosten für die Herstellung des Mittagessens betrugen bei der o. a. kreisfreien Stadt zum Beispiel 100.000 € jährlich für die Verpflegung von Kindern in acht Einrichtungen.

Es ist daher erforderlich, die Kosten für den Bezug von Lebensmitteln zu vergleichen und bei Abweichungen die Ursachen zu ermitteln, um ggf. den Aufwand zu reduzieren (zum Beispiel durch Einkauf beim Großhandel, Nachfragebündelung sowie den Abschluss von Rahmenvereinbarungen[202]).

10.3 Beiträge für Mittagsverpflegung

Für die Mittagsverpflegung in Kindertagesstätten erhoben die Träger Beiträge (sog. Essensgeld)[203]. Bei den in die Prüfung einbezogenen Einrichtungen lag die Höhe

---

198 Abschnitt C.3.

199 Frisch zubereitetes Essen, Tiefkühlkost mit frisch zubereiteter Ergänzungskost, Ausgabe von angeliefertem Essen.

200 Bertelsmann Stiftung, Is(s)t KiTa gut?, Stand Dezember 2013.

201 Sog. Frisch- und Mischküche.

202 Solche Vereinbarungen hatte der Träger einer der in die Prüfung einbezogenen Einrichtungen mit einem Lieferanten geschlossen.

203 § 13 Abs. 1 Satz 2 Kindertagesstättengesetz.

des Essensgelds zwischen 1,50 € und 3,60 € je Essen. Die Entgelte deckten überwiegend die Kosten des Lebensmittelbezugs (Frisch- und Mischküche) bzw. bei angeliefertem Essen die jeweiligen Rechnungsbeträge von Caterern[204]. Sie reichten zumeist nicht aus, um weitere Kosten, wie zum Beispiel Abschreibungen, Energie, Wasser, Abwasser, Abfallentsorgung sowie die Trägeranteile an den Personalkosten von Küchenkräften, zu decken.

Die kommunalen Einrichtungsträger sind verpflichtet, Entgelte in vertretbarer und gebotener Höhe festzusetzen[205]. Sie sollten einen möglichst hohen Kostendeckungsgrad anstreben.

Hierzu bietet es sich beispielsweise an, das Essensgeld anhand der Sachbezüge für Mittagessen nach der Sozialversicherungsentgeltverordnung festzulegen[206]. Danach bemessen üblicherweise Schulträger ihre Entgelte für die Mittagsverpflegung an Schulen.

Geringere Essensgelder lassen sich nicht aus sozialen Gründen rechtfertigen. Für entsprechend bedürftige Familien besteht die Möglichkeit, über das Bildungs- und Teilhabepaket oder über den Sozialfonds des Landes eine Reduzierung des Elternbeitrags auf 1,00 € zu beantragen.

10.4 Verfahren bei der Erhebung von Essensgeld

Die meisten Träger erhoben Essensgelder nach der tatsächlichen Inanspruchnahme der Mittagsverpflegung. Andere hatten hierfür Monatspauschalen festgesetzt. Die Erhebung solcher Pauschalen steht im Ermessen der Träger[207]. Die Pauschalierung verursacht einen deutlich geringeren Verwaltungsaufwand, insbesondere für die Leitungen der Kindertagesstätten. Der Rechnungshof empfiehlt daher, die satzungsmäßigen Voraussetzungen für dieses Erhebungsverfahren zu schaffen.

In vielen Kindertagesstätten vereinnahmten die Leitungskräfte die Essensgelder[208] und führten zu diesem Zweck Barkassen oder gesonderte Konten.

Das Verfahren ist vergleichsweise aufwendig und birgt Risiken für die Kassensicherheit[209]. Daher sollte der Einzug der Essensgelder den kommunalen Kassen zugewiesen werden. Die Leitungskräfte sollten sich darauf beschränken, der Kasse die für die Erhebung notwendigen Daten mitzuteilen.

11 Zuweisungen zum Ausgleich der Beitragsfreiheit im Kindergarten - Landesleistungen decken nicht die Mindereinnahmen

Der Besuch des Kindergartens ist für Kinder vom vollendeten zweiten Lebensjahr an beitragsfrei[210]. Das Land gewährt Zuweisungen an die Träger der Jugendämter zum Ausgleich der Beitragsausfälle[211].

---

204 Gegebenenfalls wurden hierauf Zuschläge erhoben, um die Kosten des ergänzenden Einkaufs zu decken.

205 § 94 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 GemO.

206 2015: 3,00 €, 2016: 3,10 €, 2017: 3,17 € (Landkreistag Rheinland-Pfalz, Sonderrundschreiben S 26/2015, S 5/2016 und S 842/2016).

207 Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 21. September 2009 - 7 A 10431/09.

208 In Einzelfällen waren die Leitungen auch mit Verwaltungsaufgaben für die Erhebung der Krippen- und Hortbeiträge belastet.

209 Kommunalbericht 2015 Nr. 3, Tz. 7 und 9.

210 § 13 Abs. 3 Satz 5 Kindertagesstättengesetz.

211 § 12 Abs. 5 Kindertagesstättengesetz.

Die Zuweisungen basieren auf Beiträgen, die von den Trägern der Jugendämter 2006 festgesetzt waren. Sie sind jährlich an die Tarifentwicklung anzupassen[212]. Das Land erhöhte die Erstattungsbeträge zum Teil mit erheblicher Verzögerung. So wurde Ende 2016 den Jugendämtern die tariflich bedingten Mehraufwendungen für die Jahre 2011 bis 2014 ausgezahlt[213].

Da die Ausgaben je Kind seit 2006 deutlich stärker gestiegen sind als die Anpassungen der Zuweisungen, ging der Kostendeckungsgrad durch die Zuweisungen und die verbliebenen Elternbeiträge für Krippen- und Hortkinder zurück. Er lag bei den in die Auswertung einbezogenen Kindertagesstätten, bezogen auf die abgerechneten Personalkosten, im Durchschnitt noch bei 11,1 %.

Vor Einführung der Beitragsfreiheit durften die Elternbeiträge bezogen auf einen Jugendamtsbezirk bis zu 17,5 % der Personalkosten der Kindergärten decken[214]. Auch wenn dies nur der höchstmögliche Deckungsgrad vor dem Wegfall der Elternbeiträge war, indiziert der Unterschied zum tatsächlichen Kostendeckungsgrad einen Anpassungsbedarf bei den Erstattungsleistungen zugunsten der Jugendämter.

12 Übernahme von Personal- und Sachkosten freier Träger - nachteilige Vereinbarungen vermeiden

12.1 Umfang der Kostenübernahme

Die Eigenleistung der Träger besteht grundsätzlich aus dem Trägeranteil an den Personalkosten und den gesamten laufenden Sachkosten[215]. Freie Träger müssen bereit und in der Lage sein, die erforderliche Eigenleistung (sog. Eigeninteressenquote) zu erbringen[216].

In der Verwaltungspraxis ist es dagegen üblich, dass sich Gemeinden an den von den freien Trägern zu finanzierenden Kosten „freiwillig“ beteiligen. So hatte zum Beispiel eine kreisfreie Stadt 2014 insgesamt 2,0 Mio. € an Personal- und Sachkosten übernommen. Dies dürfte zumeist vertretbar sein, wenn ohne Beteiligung freie Träger Einrichtungen nicht mehr betreiben würden und die Gemeinden die Trägerschaft dann übernehmen müssten.

Einige Gemeinden übernahmen sämtliche oder zumindest große Teile der anderweitig nicht gedeckten Kosten freier Träger. Sie stellten sich dadurch finanziell schlechter als bei eigener Trägerschaft.

Damit war die gesetzliche Intention einer angemessenen finanziellen Beteiligung der freien Träger nicht mehr erfüllt. Zudem fehlten Anreize, die Kosten gering zu halten. Tatsächlich beschäftigten diese freien Träger häufig erheblich mehr zusätzliches Erziehungspersonal als solche, die einen Teil der Kosten selbst trugen.

Eine Kostenübernahme, durch die Kommunen finanziell stärker belastet werden als bei eigener Trägerschaft für Einrichtungen, ist mit der Pflicht zu wirtschaftlicher und sparsamer Haushaltsführung nach § 93 Abs. 3 GemO nicht vereinbar[217]. Sie

---

212 § 12 Abs. 5 Satz 5 Kindertagesstättengesetz.

213 Vgl. Landkreistag Rheinland-Pfalz, Sonderrundschreiben S 235/2017.

214 § 13 Abs. 2 Satz 2 Kindertagesstättengesetz.

215 §§ 12 Abs. 3, 14 Kindertagesstättengesetz. Laufende Sachkosten im Sinne des Kindertagesstättengesetzes sind alle Aufwendungen, die nicht den abrechnungsfähigen Personalkosten (§ 12 Abs. 1 Kindertagesstättengesetz) zugeordnet werden können.

216 § 10 Abs. 1 Satz 4 Kindertagesstättengesetz. Auf die mehrfache Privilegierung der freien Träger hat der Rechnungshof bereits hingewiesen, vgl. Jahresbericht 2017 Nr. 24, Tz. 2.6.

217 Vgl. Landkreistag Rheinland-Pfalz, Sonderrundschreiben S 179/2012.

ist auch nicht durch Gründe der Trägervielfalt[218] gerechtfertigt. Diese darf nicht dazu führen, dass die Gemeinden finanziell nachteilige Verpflichtungen eingehen.

12.2 Vertragliche Grundlagen

Gemeinden leisteten die Zuwendungen häufiger ohne schriftliche Vereinbarungen mit den freien Trägern. Sofern Verträge vorlagen, waren sie in Teilen unklar formuliert oder enthielten nicht sachgerechte Regelungen[219].

Die Vereinbarungen bedürfen der Schriftform[220]. Die Inhalte müssen ausreichend präzise gefasst werden, damit insbesondere erkennbar wird, welche Ein- und Auszahlungen zu berücksichtigen sind.

12.3 Betreuungsbonus und Sonderzahlungen

Das Land zahlt den Trägern von Kindertagesstätten pauschal für die Betreuung Zweijähriger einen Betreuungsbonus[221]. Die freien Träger erhielten zudem 2014 bis 2016 Sonderzahlungen des Landes von 2.500 € jährlich je Einrichtung.

Teilweise deckten die kommunalen Ausgleichszahlungen die Kosten der freien Träger für die U 3-Plätze oder gar deren gesamte Personal- und Sachkosten. Die Bonus- und Sonderzahlungen wurden dennoch auf die Erstattungsbeträge nicht angerechnet. Dies war nicht sachgerecht, zumindest in den Fällen, in denen freie Träger durch den Einbehalt der Bonus- und Sonderzahlungen Überschüsse erwirtschafteten.

Mit den freien Trägern sollte soweit als möglich vereinbart werden, dass Betreuungsboni den Kostenanteil der Gemeinden vermindern.

12.4 Überzahlungen

Abrechnungen der freien Träger entsprachen des Öfteren nicht den getroffenen Vereinbarungen und wurden dennoch anerkannt:

- Einnahmen waren nicht berücksichtigt, die nach den Vereinbarungen in Abzug zu bringen waren. Das betraf insbesondere Elternbeiträge, Überschüsse der Essensgelder über die Lebensmittelkosten, den Betreuungsbonus, die Sonderzahlungen des Landes und zweckgebundene Spenden für Maßnahmen, die die Gemeinde vollständig finanzierte.
- Gemeinden trugen zusätzlich zu den vertraglich vereinbarten Zahlungen Aufwendungen für Grünflächenpflege, verschiedene Anschaffungen und Verwaltungskosten des freien Trägers.
- Bei der Übernahme von Trägeranteilen an den Personalkosten wurde nicht beachtet, dass die Kosten von zusätzlich erforderlichem Personal in geöffneten Gruppen vom Land erstattet werden[222]. So wurden mehr Personalkosten erstattet als anfielen.

---

218 § 10 Abs. 1 Satz 3 Kindertagesstättengesetz.

219 Vgl. nachfolgend Tz. 12.3.

220 § 49 GemO, § 56 SGB X.

221 § 12a Kindertagesstättengesetz.

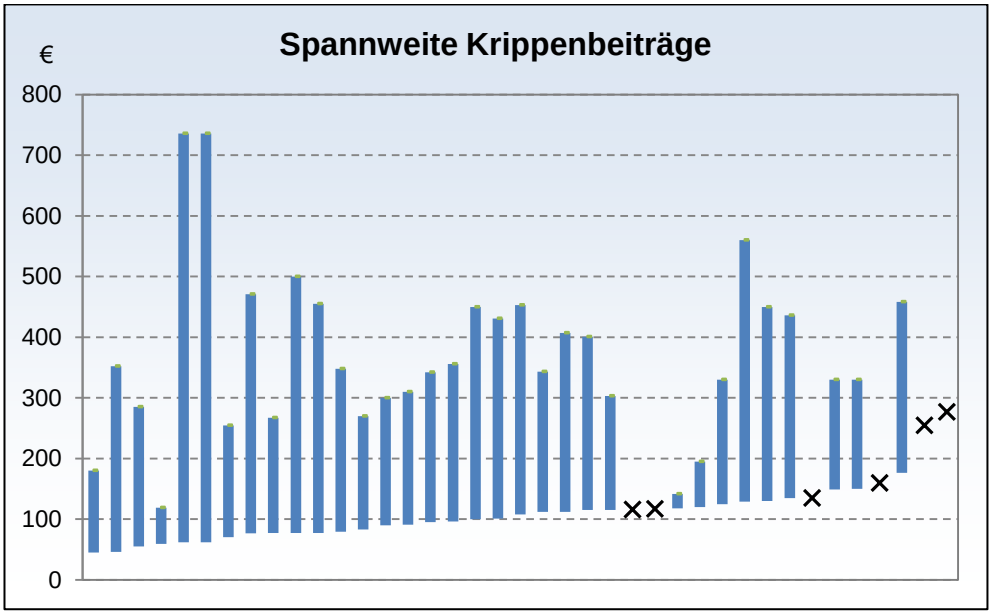
222 § 12 Abs. 3 Satz 4, Abs. 4 Satz 3 Kindertagesstättengesetz.

13 Elternbeiträge für Krippen und Horte - auf angemessene Kostendeckung achten

13.1 Höhe der Beiträge

Anders als im Kindergartenbereich sind Krippen- und Hortbeiträge nicht auf 17,5 % der Personalkosten begrenzt. Sie sind nach Kinderzahl und Einkommen zu staffeln[223]. Eine weitere Differenzierung nach dem Umfang der Inanspruchnahme des Betreuungsangebots ist zulässig und wird bei einem Teil der Jugendämter auch praktiziert[224].

Die Jugendämter hatten die Beiträge in vergleichsweise unterschiedlicher Höhe festgesetzt[225]. Einige Jugendämter differenzierten nicht nach dem Elterneinkommen.



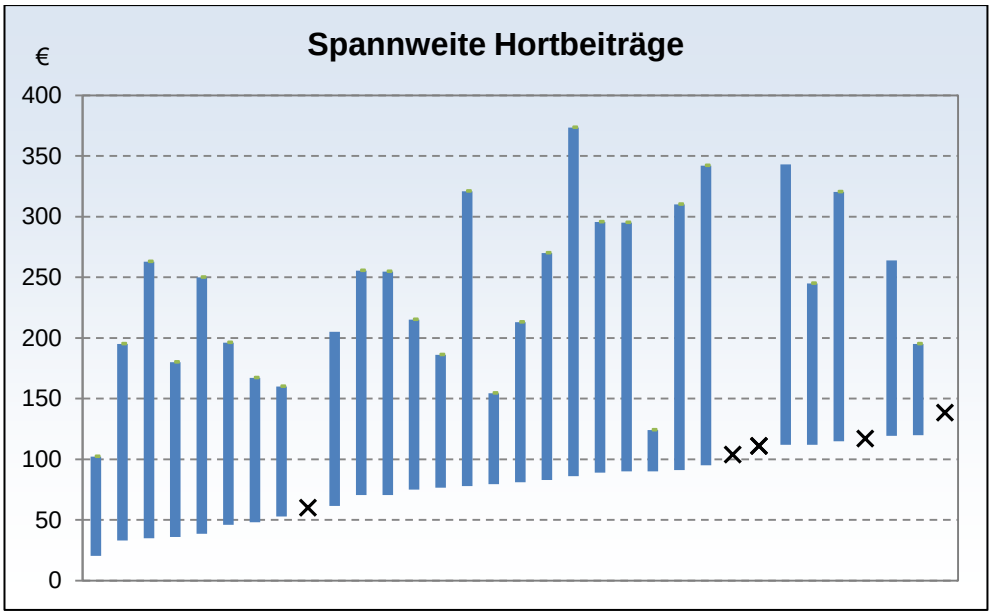
Die Grafik veranschaulicht die einkommensabhängige Spanne der monatlichen Krippenbeiträge der Jugendämter am Beispiel von „Ein-Kind-Familien". Bei Differenzierungen nach dem Betreuungsumfang sind die Beiträge für eine tägliche Ganztagsbetreuung angegeben. Kreuze stehen für Jugendämter ohne Einkommensdifferenzierung.

---

223 § 13 Abs. 4 Kindertagesstättengesetz.

224 Insbesondere eine Differenzierung der Beiträge nach der Anzahl der Wochentage kann die Umsetzung eines Angebots-Sharings erleichtern.

225 Quelle: Datenbanken des LSJV. Für zwei Jugendämter lagen die Daten nicht vor. Bei drei Jugendämtern beziehen sich die Angaben auf 2013, im Übrigen auf 2014.



Das Diagramm verdeutlicht die einkommensabhängige Spanne der monatlichen Hortbeiträge der Jugendämter am Beispiel von „Ein-Kind-Familien". Bei Differenzierungen nach dem Betreuungsumfang sind die Beiträge für eine tägliche Teilzeitbetreuung angegeben. Kreuze stehen für Jugendämter ohne Einkommensdifferenzierung. Sechs Jugendämter boten keine Hortbetreuung an.

Eine Einkommensdifferenzierung wird vom Kindertagesstättengesetz gefordert. Im Übrigen sollten die Beiträge so festgesetzt werden, dass mit ihnen ein angemessener Kostendeckungsgrad erreicht wird. Für Krippenkinder erscheinen Mindestbeiträge von deutlich über 100 € und Höchstbeiträge von wenigstens 300 € sachgerecht. Für Hortkinder sind aufgrund des geringeren Betreuungsaufwands niedrigere Beiträge vertretbar. Der Mindestbeitrag sollte jedoch nicht unter 75 € liegen.

13.2 Satzungen - Notwendigkeit nicht immer erkannt

Für die Krippen- und Hortbeiträge lagen zum Teil keine Satzungen vor, da die Benutzungsverhältnisse vertraglich vereinbart waren.

Die Benutzungsverhältnisse von Kindertagesstätten in Trägerschaft kommunaler Gebietskörperschaften sind nach überwiegender Auffassung öffentlich-rechtlich zu gestalten[226]. Dies vermindert zudem den Verwaltungsaufwand, weil der Abschluss von Betreuungsverträgen entfällt und die Beitragsforderungen öffentlich-rechtlich vollstreckt werden können. Elternbeiträge sind dann aufgrund einer Satzung zu erheben[227].

14 Kassensicherheit - Anforderungen häufig nicht beachtet

Viele Kindertagesstätten verfügten über Bargeldbestände oder Kontoguthaben[228]. So hatten zum Beispiel fünf Einrichtungen einer kreisfreien Stadt einen Zahlungsmittelbestand von insgesamt 34.000 € angesammelt.

---

226 Wiesner, SGB VIII - Kinder- und Jugendhilfe -, 4. Auflage, § 90 Rn. 8.

227 Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 18. März 1999 - 12 A 12644/98.

228 Die Mittel stammten insbesondere aus vereinnahmten Beträgen für Mittagessen, für Frühstück und Getränke („Getränkegeld"), zum Teil auch aus Spenden.

Bei der Mittelbewirtschaftung kam es häufig zu Verstößen gegen Bestimmungen der Kassensicherheit[229]. So lauteten Girokonten auf die Namen von Leitungskräften, die allein verfügungsberechtigt waren. Eine Leiterin führte den Kassenbestand in ihrer Handtasche mit. Etliche Einrichtungen lieferten Einnahmen nicht an die Gemeindekasse ab, sondern finanzierten damit zum Beispiel Ausflüge und kleinere Anschaffungen. Die Ein- und Auszahlungen waren zum Teil weder im Rechnungswesen gebucht noch belegt. Dadurch konnte die Gemeindekasse nicht erkennen, ob Zahlungsrückstände bestehen, die Mahnungs- oder Vollstreckungshandlungen erfordern. Darüber hinaus wurde die Zahlungsabwicklung vielfach nicht geprüft.

Ein- und Auszahlungen sind vollständig über den Haushalt des jeweiligen kommunalen Trägers nachzuweisen. Für die Zahlungsvorgänge sind in den Kindertagesstätten Zahlstellen förmlich einzurichten und regelmäßig zu prüfen. Bankkonten dürfen nur mit Kenntnis der Gemeindekasse eingerichtet werden. Eine Verfügungsbefugnis ohne Zweitunterschrift widerspricht grundlegenden Sicherheitsanforderungen.

Werden Kassensicherheitsbestimmungen nicht beachtet, besteht eine erhöhte Gefahr doloser Handlungen[230].

---

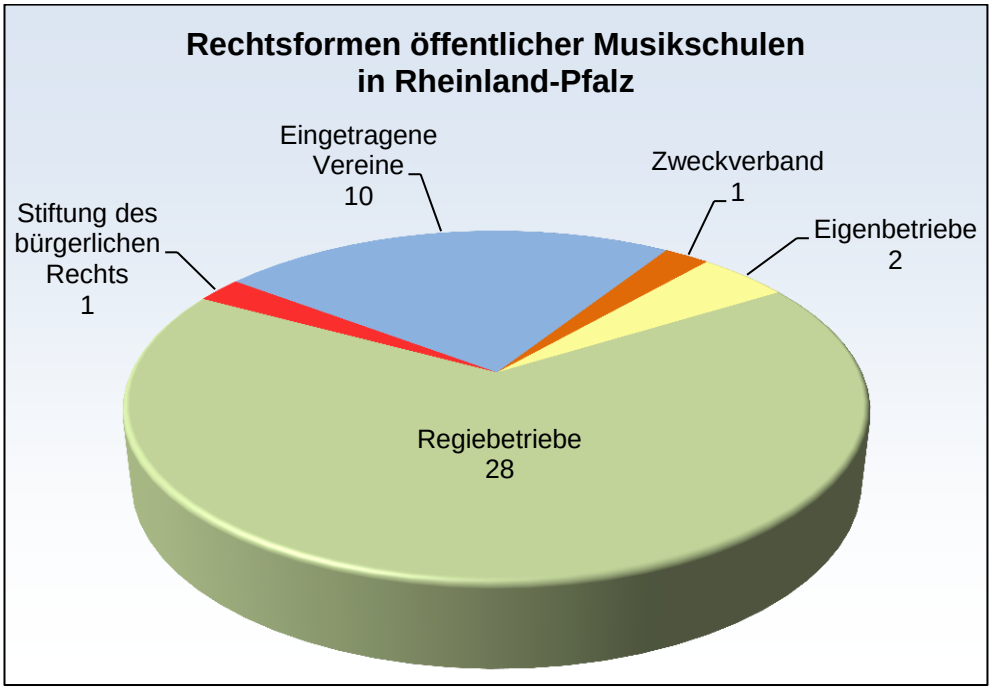
229 Grundsatz der Einheitskasse (§ 106 Abs. 1 GemO), Grundsatz der Vollständigkeit des Haushalts (§ 96 Abs. 3 GemO) und Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung (§§ 27, 28 GemHVO). Außerdem war das Budgetrecht des Rates verletzt.

230 Kommunalbericht 2015 Nr. 3, Tz. 7 und 9. Danach hatte eine über ein Girokonto alleinverfügungsberechtigte Leiterin einer Kindertagesstätte über mehrere Jahre durch Veruntreuung einen Vermögensschaden von 70.000 € verursacht.

Nr. 3 Öffentliche Musikschulen - höherer Kostendeckungsgrad ist erforderlich

1 Allgemeines

In Rheinland-Pfalz gibt es insgesamt 42 öffentliche Musikschulen, die Mitglieder im Verband deutscher Musikschulen e. V. (VdM) sind[231]. Davon stehen 31 in Trägerschaft von kommunalen Gebietskörperschaften, und zwar als Regiebetrieb[232], Eigenbetrieb[233] oder Zweckverband[234]. Elf Musikschulen werden von privatrechtlichen Trägern[235] betrieben, jedoch von kommunalen Gebietskörperschaften maßgeblich finanziell gefördert.



Die Grafik veranschaulicht, in welchen Rechtsformen öffentliche Musikschulen betrieben werden.

Zur Finanzierung der öffentlichen Musikschulen verausgabten die rheinland-pfälzischen Kommunen 2014 insgesamt 33,6 Mio. €; abzüglich der Einnahmen belief sich der Fehlbetrag auf 15 Mio. €[236]. Das Land gewährte den Einrichtungen

---

231 Stand: Februar 2017. In Deutschland gab es insgesamt 931 im Verband organisierte öffentliche Musikschulen (Stand: Januar 2016).

232 Regiebetriebe sind rechtlich und organisatorisch unselbstständige Einrichtungen, deren Finanzdaten in den kommunalen Haushalten nachgewiesen werden.

233 Eigenbetriebe sind rechtlich unselbstständige, jedoch organisatorisch selbstständige Sondervermögen, die außerhalb des Haushaltsplans in Sonderrechnungen geführt werden.

234 Zweckverbände sind Körperschaften des öffentlichen Rechts, die Aufgaben für ihre kommunalen Mitglieder übernehmen.

235 Überwiegend Vereine.

236 Auszahlungen für die Produktgruppe 263 „Musikschulen“ nach der Jahresrechnungsstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände, der Zweckverbände und anderer juristischer Personen zwischengemeindlicher Zusammenarbeit mit doppischer Rechnungslegung für das Jahr 2014. Aktuellere Angaben lagen nicht vor.

zweckgebundene Finanzzuweisungen[237] von zuletzt 2,8 Mio. €.

An den rheinland-pfälzischen Musikschulen wurden 2015 insgesamt 57.030 Schüler unterrichtet[238]. Die kleinste Musikschule verzeichnete weniger als 100, die größte über 3.000 Schüler. Die Einrichtungen haben die Aufgabe, ihre Schüler an die Musik heranzuführen, deren Begabungen frühzeitig zu erkennen, sie individuell zu fördern und bei entsprechender Begabung gegebenenfalls eine studienvorbereitende Ausbildung zu erteilen.

Betrieb und Förderung öffentlicher Musikschulen sind freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der vielfach äußerst angespannten Haushaltslage müssen die kommunalen Träger darauf achten, dass sowohl ihre eigenen als auch die finanziell geförderten Musikschulen Dritter soweit als möglich Einnahmequellen ausschöpfen und Aufwendungen verringern[239].

Der Rechnungshof hat in einer Querschnittsprüfung bei ausgewählten Musikschulen untersucht, ob die Wirtschaftlichkeitsanforderungen beim Musikschulbetrieb beachtet wurden. Einbezogen waren die Musikschulen von einem Landkreis, vier kreisfreien Städten, drei verbandsfreien Gemeinden und einem Zweckverband. Zudem wurden Angaben zu drei von eingetragenen Vereinen betriebenen Musikschulen erhoben.

Die öffentlichen Musikschulen leisten einen wertvollen Beitrag zur kulturellen Bildung von Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen. Dies mag unter Berücksichtigung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie grundsätzlich ihren Betrieb und ihre Förderung auch durch defizitär wirtschaftende Kommunen rechtfertigen.

Nach dem Ergebnis der Prüfung können die Musikschulen jedoch zur Haushaltskonsolidierung beitragen, ohne dass sie ihr Leistungsangebot deutlich einschränken müssten. Die nachfolgenden Ausführungen enthalten hierzu Hinweise.

2 Organisation der Musikschulen - Auslagerung aus Haushalten nicht erforderlich

2.1 Eigenbetriebe

Ein Landkreis und eine Stadt hatten ihre Musikschulen zusammen mit anderen kulturellen Einrichtungen als Eigenbetrieb organisiert.

Eigenbetriebe verfügen über ein an betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten orientiertes Rechnungswesen. Spätestens seit Einführung der kommunalen Doppik liefert das Rechnungswesen der kommunalen Haushalte vergleichbare Informationen. Dagegen fallen bei Eigenbetrieben aufgrund eigener Organe sowie der Prüfung ihrer Jahresabschlüsse durch sachverständige Dritte Aufwendungen an, die bei Regiebetrieben nicht entstehen.

Kommunale Musikschulen können daher als Regiebetriebe ausreichend gesteuert und in der Regel kostengünstiger als Eigenbetriebe geführt werden.

---

237 Haushaltsplan des Landes für die Haushaltsjahre 2017/2018, Kapitel 15 52 Titel 633 02 und 633 07.

238 Die Zahl wurde den Berichtsbogen 2015 der Musikschulen entnommen. Mit den jährlichen Berichtsbogen melden die Musikschulen verpflichtend organisatorische, personelle, finanzielle und unterrichtsbezogene Angaben an den Verband deutscher Musikschulen e. V. Ein Großteil der nachfolgenden Zahlenangaben wurde ebenfalls den Berichtsbogen entnommen oder beruht auf Auswertungen der dortigen Daten.

239 § 93 Abs. 3 GemO.

2.2 Vereinsmusikschulen - keine zwingenden Wirtschaftlichkeitsvorteile

Die zehn von Vereinen getragenen öffentlichen Musikschulen wiesen im Vergleich zu den kommunalen Musikschulen geringere Kosten je Jahreswochenstunde[240] und je Schülerbelegung[241] aus:

Kostenvergleich 2015		
	Kommunale Musikschulen[242]	Vereinsmusik-schulen
	- € -	
Kosten je Jahreswochenstunde	2.051	1.401
Kosten je Schülerbelegung	880	562

Die Kostenunterschiede beruhten insbesondere darauf, dass

- Vereine nicht tarifgebunden sind und daher ihr Personal nicht zu den Konditionen des Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst (TVöD) vergüten müssen,
- ein Teil der Aufgaben, insbesondere im Bereich der Verwaltung, von Ehrenamtlichen erledigt wird und
- Gemeinden und Gemeindeverbände Vereine finanziell unterstützen mit der Folge geringerer Kosten bei den Vereinsmusikschulen. So waren zum Beispiel bei einer der in die Prüfung einbezogenen Vereinsmusikschulen der Leiter, dessen Stellvertreterin und die Verwaltungskraft Beschäftigte eines Landkreises. Ihre Personalausgaben wurden im Haushalt des Landkreises veranschlagt. Der Verein musste insoweit keine Kosten erstatten.

Aus den Kennzahlen lässt sich daher nicht schließen, dass Vereinsmusikschulen grundsätzlich wirtschaftlicher betrieben werden können als kommunale Musikschulen. So lassen sich die finanziellen Vorteile einer Beschäftigung von nicht tarifgebundenem Personal zumindest in Teilen auch von kommunalen Musikschulen realisieren (vgl. Tz. 6.4).

---

240 Die Jahreswochenstunden sind ein Maß für die Unterrichtszeiten an den Musikschulen. Aus Gründen der Vergleichbarkeit werden alle Unterrichtseinheiten auf Unterrichtsstunden je 45 Minuten umgerechnet und durch die Zahl der Unterrichtswochen je Jahr (39) geteilt.

241 Die Schülerbelegung ist ein Durchschnittswert für die von Schülern belegten Unterrichtsfächer im Jahr, wobei nicht ganzjährig gebuchte Unterrichte zeitanteilig berücksichtigt werden. Beispiel: Ein Schüler erhält für zwölf Monate Klavier- und für acht Monate Trompetenunterricht. Damit hat er 1,0 Belegungen im Fach Klavier und 0,67 (8/12) Belegungen im Fach Trompete, zusammen 1,67 Schülerbelegungen.

242 Bei einer Musikschule, die neben der Musikschulabteilung auch eine Studienabteilung hatte, wurde in den Berichtsbogen bei den Personalausgaben nicht hinreichend zwischen den beiden Abteilungen unterschieden. Diese Musikschule wurde daher in den Vergleich nicht einbezogen.

3 Finanzen

3.1 Rechnungsergebnisse

Nach der Jahresrechnungsstatistik wendeten die Kommunen 2012 bis 2014 für Musikschulen insgesamt 99,2 Mio. € auf[243]. Zur Finanzierung der nicht durch Unterrichtsgebühren und anderweitige Einnahmen gedeckten Ausgaben wurden 42,7 Mio. € aus allgemeinen Deckungsmitteln[244] aufgebracht:

Ausgaben und Unterdeckung des Produkts Musikschule			
Jahr	Ausgaben	Fehlbetrag	
	- 1.000 € -		- % -
2012	32.112	13.355	41,6
2013	33.500	14.415	43,0
2014	33.585	14.966	44,6
Gesamt	99.196	42.737	43,1

Die Ergebnisse geben - wie nachfolgend dargestellt - nicht die tatsächliche Unterdeckung wieder.

3.2 Haushaltsmäßiger Ausweis von Aufwendungen - auf Vollständigkeit achten

Zur Aufrechterhaltung ihres Unterrichtsbetriebs sind die kommunalen Musikschulen auf Dienstleistungen anderer Verwaltungsstellen sowie auf die Inanspruchnahme sachlicher Ressourcen angewiesen. Das betrifft insbesondere die Leistungen von Querschnittsämtern[245] sowie die Gebäudenutzung[246]. Die damit verbundenen Aufwendungen sind im Rechnungswesen der Kommunen verursachungsgerecht nachzuweisen, zum Beispiel durch interne Leistungsverrechnungen.

Dementgegen waren in den Haushalten der in die Prüfung einbezogenen Kommunen solche Leistungen den Musikschulen häufig nicht oder unvollständig zugeordnet. Aufwendungen der Gebäudenutzung für Unterrichtszwecke belasteten die Musikschulen oftmals nur, soweit sie das Hauptgebäude der Musikschule betrafen. Außenstellen und in allgemeinbildenden Schulen genutzte Räume blieben unberücksichtigt. Zum Teil wurden lediglich die Nebenkosten der Nutzung (Energie, Wasser, Abwasser) abgerechnet. Lediglich eine Stadt verrechnete Aufwendungen für Querschnittsleistungen vergleichsweise umfassend. Die Verrechnungen betrugen dort fast 10 % der gesamten Ausgaben der Musikschule. Dies zeigt die Relevanz einer verursachungsgerechten Kostenzuordnung.

Um die Wirtschaftlichkeit von Musikschulen zu beurteilen, müssen sämtliche Aufwendungen dem Musikschulbetrieb zugerechnet werden.

---

243 Laufende Ausgaben und Ausgaben für Investitionen. Nicht zahlungswirksame Aufwendungen, wie zum Beispiel Abschreibungen, werden statistisch nicht erfasst. Die tatsächliche Unterdeckung ist daher höher.

244 Insbesondere Steuern.

245 Zum Beispiel für die Zahlung der Personalentgelte und zur Abwicklung der Kassengeschäfte.

246 Die kommunalen Musikschulen unterrichteten 2015 in 519 Städten und Gemeinden. Sie nutzten dabei Räume in 789 Gebäuden.

3.3 Ziele, Kennzahlen und Leistungsmengen - Angaben zur Steuerung ungeeignet

Für sechs der neun geprüften kommunalen Musikschulen wiesen die Haushaltspläne Ziele, Kennzahlen und Leistungsmengen aus. Die Ziele waren allerdings in der Regel allgemeiner Natur und nicht messbar. Beispiele:

- Allgemeine Musikalisierung und Vermittlung von instrumentalen Fertigkeiten,
- Erlernen des Spielens eines Instruments,
- Mitgestaltung des öffentlichen Musiklebens im Landkreis,
- Erhöhung der Schülerzahlen und Veranstaltungen.

Auf die Notwendigkeit von operablen Zielen, Kennzahlen und Leistungsmengen zur Haushaltssteuerung hat der Rechnungshof bereits im Kommunalbericht 2011 hingewiesen[247]. Auch im zehnten Jahr nach Einführung der kommunalen Doppik kommen die Kommunen der in § 4 Abs. 6 GemHVO normierten Verpflichtung nur unzureichend nach. Lediglich eine der geprüften Musikschulen hatte ein Ziel ausgewiesen, das Steuerungszwecken genügte[248].

Sowohl der völlige Verzicht auf Ziele, Kennzahlen und Leistungsmengen als auch die Verwendung von Allgemeinplätzen sind mit dem Haushaltsrecht nicht vereinbar.

---

247 Kommunalbericht 2011 Nr. 2, Tz. 6.3.3.

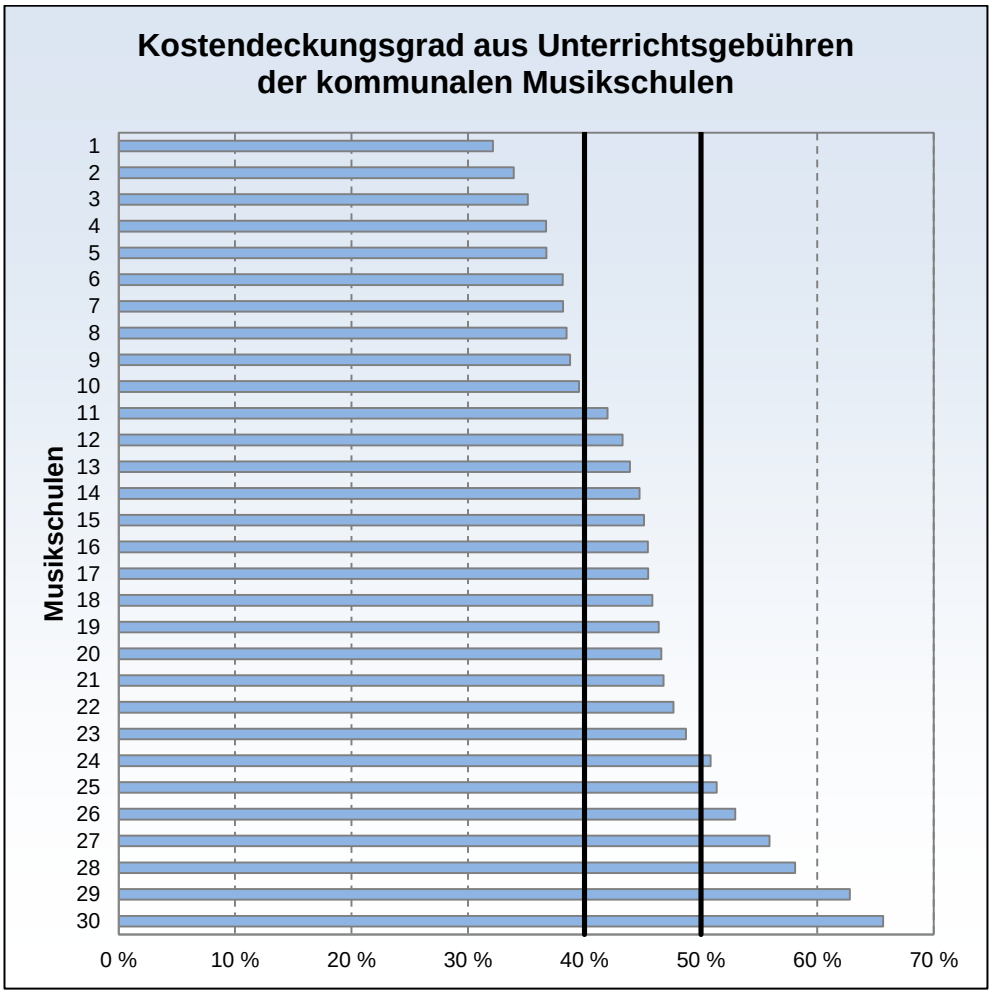
248 „Erhöhung der Schülerzahlen um 3 % durch Steigerung der Attraktivität des Unterrichts mittels Einführung einer Rock-Pop Ausbildung sowie durch Einführung eines flexiblen Erwachsenenunterrichts mittels Kartensystem und Unterrichtskontingenten mit dem Ziel der Senkung des Gesamtzuschussbedarfs für eine Unterrichtseinheit.“ Bei einer anderen Musikschule, die nicht in die Querschnittsprüfung einbezogen wurde, fanden sich folgende Ziele: „Die laufenden Aufwendungen sollen zu mindestens 50 % durch laufende Erträge gedeckt werden. Festschreibung des Unterrichtsausfalls auf unter 5 %.“

3.4 Deckungsgrad - hälftige Kostendeckung durch Gebühren ist sachgerecht

Die Einnahmen aus Unterrichtsgebühren und -entgelten[249] der kommunalen Musikschulen deckten 2015 zu 43 % die ausgewiesenen Ausgaben:

Kostendeckungsgrad[242] 2015 der Unterrichtsgebühren		
Unterrichtsgebühren	Gesamtausgaben	Deckungsgrad
- € -		- % -
12.341.885	28.811.011	42,8

Die Bandbreite der Kostendeckungsgrade reichte von 32,2 % bis 65,6 %. Zehn Musikschulen hatten einen Kostendeckungsgrad von weniger als 40 %, 23 Musikschulen von weniger als 50 %.



Das Diagramm zeigt, in welchem Umfang die Kosten der Musikschulen durch Gebühren und sonstige Unterrichtsentgelte gedeckt wurden.

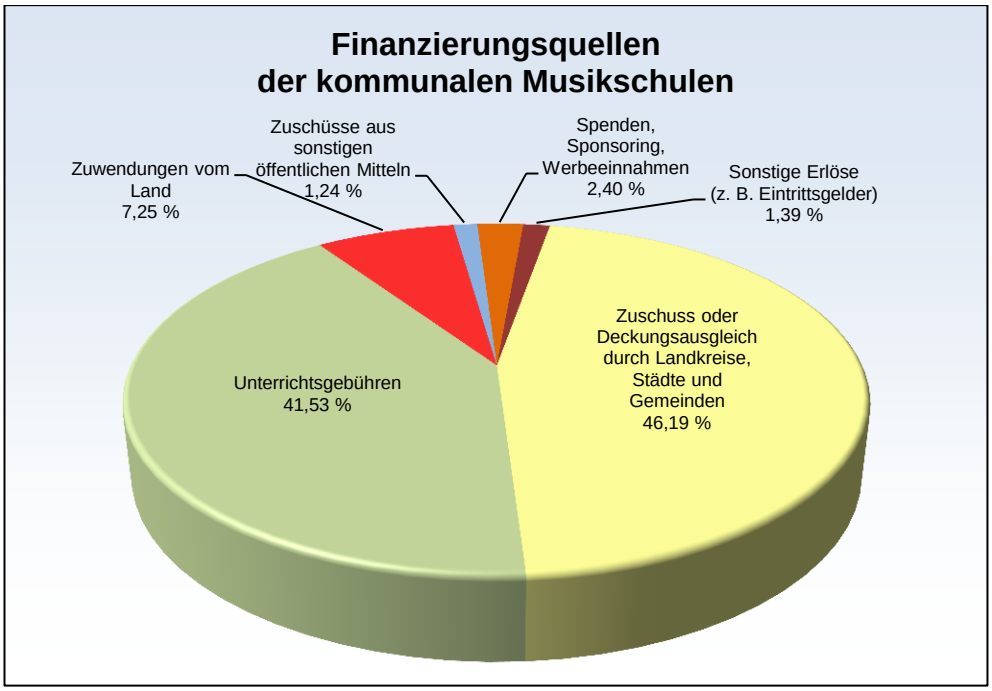
Die Bandbreite war zum Teil auf die Unterschiede bei der Veranschlagung von Ausgaben zurückzuführen (vgl. Tz. 3.2). Außerdem wurde der Deckungsgrad wesentlich von der Höhe der Personalausgaben beeinflusst, die wiederum maßgeb-

---

249 Einige Musikschulen hatten das Nutzungsverhältnis privatrechtlich ausgestaltet und erhoben daher Entgelte anstelle von öffentlich-rechtlichen Gebühren. Aus Vereinfachungsgründen umfasst nachfolgend der Begriff der Unterrichtsgebühren auch die privatrechtlichen Entgelte.

lich dadurch bestimmt wird, ob Tarifpersonal oder Honorarkräfte (vgl. Tz. 6.4) eingesetzt werden.

Die Unterrichtsgebühren trugen mit durchschnittlich 42 % zu den Einnahmen der kommunalen Musikschulen bei. Neben allgemeinen Deckungsmitteln aus den kommunalen Haushalten und der Landesförderung sind sie die wichtigste Finanzierungsquelle der Musikschulen.



Das Schaubild illustriert, wie sich die Einnahmen der kommunalen Musikschulen zusammensetzen.

Beim Kostendeckungsgrad ist Folgendes zu berücksichtigen:

- Nach den Grundsätzen der Einnahmenbeschaffung[250] sind die kommunalen Träger der Musikschulen verpflichtet, Unterrichtsgebühren in vertretbarem und gebotenem Umfang zu erheben, soweit sonstige Deckungsmittel nicht zur Verfügung stehen. 27 der 31 kommunalen Träger von Musikschulen waren - zum Teil in erheblichem Umfang - mit Liquiditätskrediten belastet. Demnach standen anderweitige, vor Gebühren ggf. vorrangige Finanzierungsquellen nicht zur Verfügung.
- Durch die verfassungsrechtliche „Schuldenbremse“ ist das Land verpflichtet, seinen Haushalt ab 2020 grundsätzlich ohne neue strukturelle Schulden auszugleichen. Eine höhere Landesförderung mit dem Ergebnis einer besseren Kostendeckung ist derzeit nicht absehbar.
- Die Unterrichtsgebühren sind so zu bemessen, dass sie ein Äquivalent für die Nutzung der Dienstleistungen der Musikschule darstellen[251]. Selbst im Hinblick auf das öffentliche Interesse an der musikalischen Bildung insbesondere von Kindern und Jugendlichen erscheint unter Berücksichtigung des gebührenrecht-

250 § 94 Abs. 2 GemO.

251 § 3 LGebG.

lichen Äquivalenzprinzips jedenfalls eine hälftige Kostenübernahme durch die Nutzer als angebracht[252].

- Andere öffentliche Dienstleistungen, wie Bibliotheken, Museen und Bäder, haben zwar zumeist deutlich geringere Kostendeckungsgrade als Musikschulen. Im Gegensatz zu diesen Leistungen gibt es jedoch zahlreiche private Anbieter von Musikunterricht. Ein überwiegend aus allgemeinen Deckungsmitteln getragener öffentlicher Musikschulunterricht lässt sich daher nicht aus Gründen des „Marktversagens“ rechtfertigen.
- Sozialen Erwägungen bei der Gebührenhöhe kann durch Ermäßigungen Rechnung getragen werden.
- Solange der Haushaltsausgleich bei der Mehrzahl der kommunalen Träger nicht dauerhaft erreicht wird, führen hohe Unterdeckungen bei den Musikschulen zu Schulden. Durch einen Verzicht auf adäquate Unterrichtsgebühren müssen die durch den Schuldendienst bedingten Lasten von künftigen Generationen übernommen werden.

Zur Erhöhung des Kostendeckungsgrads bieten sich den Musikschulen verschiedene Möglichkeiten an. So können

- Gebühren erhöht,
- Ausgaben, insbesondere Personalausgaben, verringert oder
- einnahmen- und ausgabenseitige Maßnahmen kombiniert werden.

Das liegt jeweils in der Entscheidungskompetenz der kommunalen Träger unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten[253]. Zur Umsetzung enthält der Beitrag nachfolgend Hinweise.

Sofern alle kommunalen Musikschulen[242] einen Deckungsgrad aus Unterrichtsgebühren von wenigstens 50 % erreichen würden, könnten die jährlichen Defizite insgesamt um rechnerisch 2,3 Mio. € verringert werden.

4 Unterrichtsgebühren

4.1 Kalkulation der Gebühren - Fehlanzeige

Nahezu alle kommunalen Musikschulen hatten ihre Gebühren nicht kalkuliert. Zur Begründung wurde darauf verwiesen, dass kostendeckende Gebühren nicht umzusetzen seien und der mit einer Kalkulation verbundene Verwaltungsaufwand nicht gerechtfertigt werden könne.

Die Kommunen sind gesetzlich verpflichtet, Gebühren nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu ermitteln[254]. Ein Teil der Rechtsprechung schließt aus einer fehlenden Kalkulation auf die Rechtswidrigkeit von Gebührensatzungen[255]. Davon unabhängig fehlen den kommunalen Entscheidungsträgern ohne Kalkulation aus-

---

252 Ende 2015 erreichten oder übertrafen bereits sieben kommunale Musikschulen eine solche Quote. Der Landesrechnungshof Schleswig-Holstein hat in seinem Kommunalbericht 2013 (im Internet abrufbar unter http://www.landesrechnungshof-sh.de/de/74/kommunalbericht-2013.html) eine Kostendeckung der Ausgaben für das pädagogische Personal durch Gebühren von 90 % als erstrebenswert erachtet. Bezogen auf die Gesamtausgaben der schleswig-holsteinischen Musikschulen entsprach das einem Kostendeckungsgrad von 69 %.

253 So sind zum Beispiel Gebührenerhöhungen Grenzen gesetzt, sofern dies zu einer rückläufigen Nachfrage führt und die Gebühreneinnahmen trotz Erhöhung aufgrund sinkender Schülerzahlen nicht steigen.

254 § 8 Abs. 1 Satz 1 KAG und Nr. 1.1 VV hierzu. Musikschulen, die anstelle von Gebühren privatrechtliche Entgelte erheben, sind hierzu aufgrund § 7 Abs. 9 KAG ebenfalls verpflichtet.

255 Zum Beispiel Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Beschluss vom 27. August 1992 - 2 S 909/90.

reichende Informationen, um das Leistungsangebot zu steuern und um Gebühren sachgerecht festsetzen zu können.

Auch der Hinweis auf den Aufwand einer Gebührenkalkulation überzeugt nicht. Dieser kann allenfalls bei der erstmaligen Erfassung und Zuordnung von Kosten zu Leistungen in nennenswertem Umfang entstehen, nicht jedoch bei der regelmäßigen Fortschreibung.

4.2 Anpassung von Gebühren - regelmäßige Überprüfung erforderlich

Einige Musikschulen passten ihre Gebühren im Abstand mehrerer Jahre an, während andere in deutlich kürzeren Abständen Überprüfungen und Erhöhungen vornahmen. Zum Teil blieben Gebühren über mehr als zehn Jahre unverändert, obwohl die Ausgaben gestiegen waren.

Eine Erhöhung in größeren zeitlichen Abständen ist nachteilig. Sofern damit deutliche „Gebührensprünge“ verbunden sind, besteht die Gefahr fehlender Akzeptanz bei den Abgabenpflichtigen mit der Folge rückläufiger Schülerzahlen. Außerdem werden zwischenzeitlich gestiegene Ausgaben ggf. durch Liquiditätskredite finanziert.

Bei einer Gebührenkalkulation darf die voraussichtliche Kostenentwicklung der nächsten drei Jahre berücksichtigt werden[256]. Daher sollten die Gebührensätze spätestens nach diesem Zeitraum überprüft werden. Soweit Musikschulen Tarifpersonal beschäftigen, bietet es sich an, den Anpassungsbedarf zeitnah zu neuen Tarifabschlüssen zu untersuchen.

4.3 Gebührenhöhe

Bei den Gebührensätzen der kommunalen Musikschulen gab es zum Teil deutliche Unterschiede:

Jahresgebührensätze[257] der kommunalen Musikschulen je 45 Minuten Unterricht[258]				
	Einzelunterricht	Gruppenunterricht		
		zwei Schüler	drei Schüler	vier Schüler
Durchschnitt	951 €	539 €	400 €	360 €
Minimum	790 €	420 €	297 €	243 €
Maximum	1.170 €	636 €	480 €	463 €

Die Abweichungen beruhten u. a. auf Unterschieden in der Kostenstruktur und im Leistungsangebot. Sie waren aber auch Ausdruck politischer Entscheidungen zur Angemessenheit der Gebühren.

Je Jahreswochenstunde an Unterricht fielen Kosten von durchschnittlich 2.051 € an:

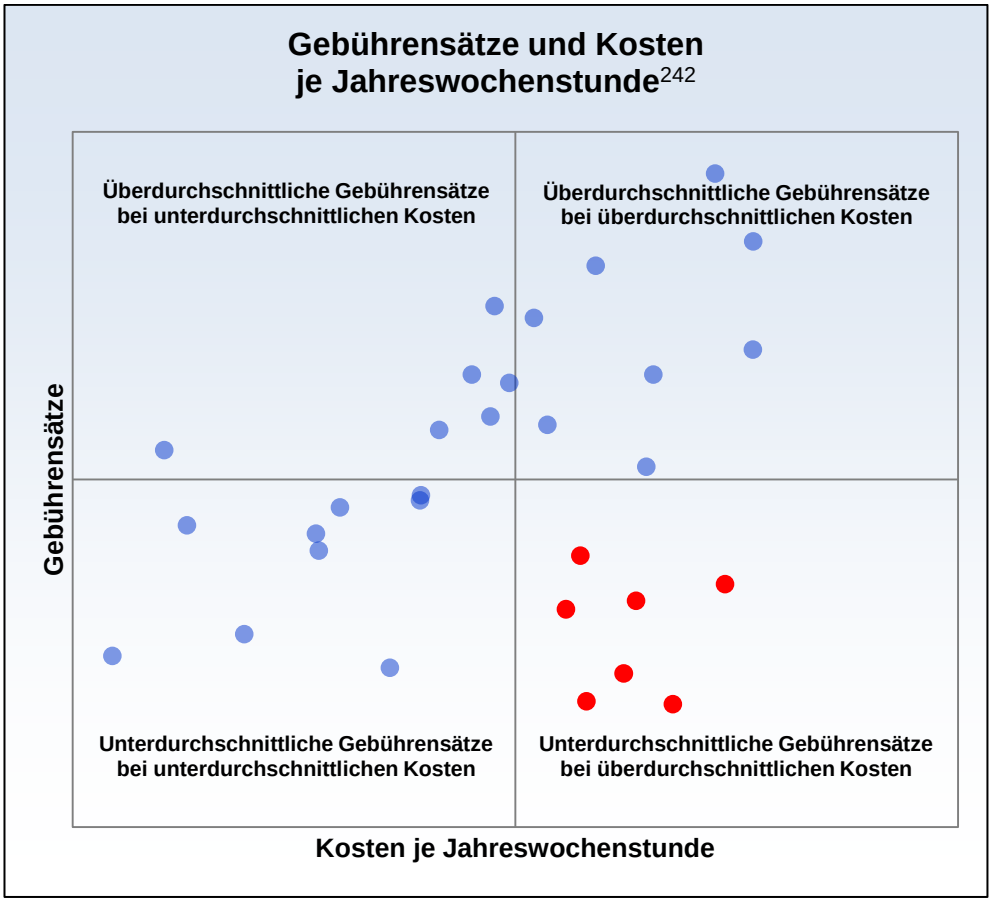
Kosten je Jahreswochenstunde[242] 2015 der kommunalen Musikschulen	
Durchschnitt	2.051 €
Minimum	1.095 €
Maximum	2.616 €

256 § 8 Abs. 1 Satz 4 KAG.

257 Gebühren je Schüler.

258 Stand: Februar 2017.

Bei einigen Musikschulen trafen vergleichsweise geringe Gebührensätze[259] mit überdurchschnittlichen Kosten je Jahreswochenstunde zusammen:



Mit dem Diagramm wird verdeutlicht, dass sieben kommunale Musikschulen unterdurchschnittliche Gebührensätze festgelegt hatten bei gleichzeitig überdurchschnittlichen Kosten.

Ungeachtet legitimer politischer Abwägungen zur Gebührenhöhe ist es allerdings angebracht, dass insbesondere Musikschulen mit geringen Gebührenerträgen bei gleichzeitig überdurchschnittlichen Kosten ihre Gebührensätze überprüfen.

4.4 Gebührenermäßigungen[260] - vollständiger Erlass nicht geboten

Sämtliche Satzungen und Schulordnungen der 42 Musikschulen sahen vor, dass Unterrichtsgebühren ermäßigt werden können. Dies betraf im Wesentlichen Familien-, Mehrfächer-, Begabten- und Sozialermäßigungen.

Im Jahr 2015 erhielten 19 % aller Schüler an öffentlichen Musikschulen Gebührenermäßigungen. Der Gebührenausfall betrug insgesamt 1,1 Mio. €[261].

Bei 14 Musikschulen konnten mehrere Ermäßigungen nebeneinander gewährt werden. Diese Kumulation führte unter Umständen dazu, dass in Einzelfällen keine Gebühren erhoben wurden.

---

259 Gebührensatz je 45 Minuten Einzelunterricht. Ein Vergleich der Gebührensätze für Gruppenunterricht führt zu ähnlichen Ergebnissen.

260 Angaben hierzu waren nicht in jeder Hinsicht aus den Satzungen und Entgeltordnungen zu entnehmen.

261 Ohne vier Musikschulen, deren Angaben zu Ermäßigungen nicht plausibel waren.

Elf Musikschulen gewährten beim Zusammentreffen mehrerer Ermäßigungstatbestände nur eine, und zwar die für die Musikschüler jeweils günstigste Ermäßigung. Solche Bestimmungen tragen dazu bei, den Umfang der Ermäßigungen zu beschränken und führen zu zusätzlichen Gebühreneinnahmen.

Elf der 42 Musikschulen ermöglichten Sozialermäßigungen von 100 % der Unterrichtsgebühr. 20 Musikschulen hatten die Sozialermäßigung auf höchstens 50 % der jeweiligen Gebühr begrenzt.

Auch von einkommensschwachen Gebührenschuldnern kann grundsätzlich ein Eigenanteil an den Kosten des Unterrichts gefordert werden. Ein völliger Verzicht aus sozialen Erwägungen ist allenfalls in Ausnahmefällen angebracht. Dabei ist zu berücksichtigen, dass für die Teilnahme am Musikschulunterricht auch Leistungen nach dem Bildungs- und Teilhabepaket von 10 € monatlich in Anspruch genommen werden können. Gegebenenfalls werden Schüler mit geringem Einkommen auch von Fördervereinen[262] und sonstigen Einrichtungen bei der Entrichtung der Gebühren finanziell unterstützt.

Soweit erkennbar, setzten 21 Musikschulen die Sozialermäßigung anhand von Einkommensberechnungen fest, insbesondere durch Vergleich des Einkommens mit Regelsätzen der Sozialhilfe.

Solche Berechnungen sind für das Verwaltungspersonal der Musikschulen vergleichsweise aufwändig und mangels ausreichender Fallzahlen auch schwierig und damit fehleranfällig. Als Entscheidungsgrundlage reicht es aus, wenn die Antragsteller Bescheide über den Leistungsbezug vorlegen[263]. Dadurch verringert sich der Verwaltungsaufwand.

Die Ermäßigungsregelungen von 25 Musikschulen enthielten keine Bestimmungen, wonach die Anträge für jedes Schuljahr erneut zu stellen sind.

In den Satzungen und Schulordnungen sollte festgelegt werden, dass die Anspruchsvoraussetzungen für Sozialermäßigungen jährlich nachzuweisen sind.

4.5 Gebührensätze für Erwachsene und auswärtige Schüler - Differenzierungen sind zulässig

Im Jahr 2015 lag der Anteil von erwachsenen Musikschülern[264] im Durchschnitt der 42 Musikschulen bei 12 %[265]. Die Bandbreite reichte von 3 % bis 32 %.

Die Satzungen und Entgeltordnungen von 33 Musikschulen sahen für Kinder und Jugendliche geringere Gebühren vor als für Erwachsene[266]. Bei neun Musikschulen war dies nicht der Fall.

Derartige Gebührendifferenzierungen nach Alter sind zulässig. Für Musikschulen besteht kein Benutzungszwang; die Gebühren sind bei Weitem nicht kostendeckend. Daher führen höhere Gebühren für Erwachsene nicht zu einer Kostenüberdeckung bei dieser Nutzergruppe. Die geringeren Gebührensätze für minderjährige

---

262 Ende 2015 gab es für 30 Musikschulen Fördervereine.

263 Insbesondere Bescheide über den Bezug von laufenden Leistungen nach dem SGB II, dem 3. und 4. Kapitel SGB XII, nach § 6a Bundeskindergeldgesetz und nach dem Wohngeldgesetz.

264 Als Erwachsene wurden in den Berichtsbogen des Jahres 2015 Musikschüler ab dem Geburtsjahr 1996 und älter erfasst.

265 Bezogen auf Schüler, für die Altersangaben vorlagen (für 5 % der Schüler fehlten solche Angaben).

266 Der Erwachsenenbegriff nach den Satzungen wich häufig von der Definition nach den Berichtsbogen ab. Teilweise waren etwa erwachsene Schüler und Studenten gebührenmäßig den Kindern und Jugendlichen gleichgestellt.

Musikschüler bewirken keine höhere Belastung Erwachsener, sondern gehen letztendlich zulasten des jeweiligen Einrichtungsträgers.

Auch im Hinblick auf das verfassungsrechtliche Gleichheitsgebot ist die unterschiedliche gebührenrechtliche Behandlung von Minder- und Volljährigen gerechtfertigt. Letztere verfügen typischerweise[267] über eigenes Einkommen, sodass ihnen ein größerer Finanzierungsbeitrag zugemutet werden kann.

Es bietet sich daher an, dass alle Musikschulen für Erwachsene höhere Gebühren festlegen als für Minderjährige.

Neun Musikschulen verlangten für einheimische Schüler geringere Gebühren als für auswärtige Schüler.

Das Bundesverwaltungsgericht hat die Rechtmäßigkeit der Privilegierung einheimischer Musikschüler wegen Ortsverbundenheit und Beteiligung an den örtlichen Gemeinlasten bejaht[268]. Dem steht auch nicht entgegen, dass nach höchstrichterlicher Rechtsprechung derartige Rabatte auf den Eintrittspreis von kommunalen Schwimmbädern, die auf einen überregionalen Bedarf ausgelegt sind und entsprechend vermarktet werden, mit Artikel 3 Abs. 1 GG nicht vereinbar sind[269]. Die Voraussetzungen treffen in der Regel auf Musikschulen nicht zu. Diese sind als öffentliche Einrichtungen bestimmungsgemäß vorrangig zur Nutzung durch die jeweiligen Gemeinde- oder Landkreiseinwohner vorgesehen. Gegebenenfalls sind Ausnahmen denkbar, wenn benachbarte Musikschulen bei ihrem Leistungsangebot kooperieren, um so zum Beispiel eine bessere Auslastung ihrer Ressourcen zu gewährleisten.

5 Unterrichtsformen - Gruppenunterricht ausbauen

Die öffentlichen Musikschulen bieten ihre Kurse in den Instrumental- und Vokalfächern sowohl als Einzel- als auch in Form von Gruppenunterricht an. Im Jahr 2012 wurden 72 % aller Schüler einzeln unterrichtet. Aufgrund geänderter Erhebungsmerkmale stehen vergleichbare Daten ab 2013 nicht mehr zur Verfügung. Ein Mehrjahresvergleich ist nur noch anhand der Kennzahl „Schülerbelegungen je Jahreswochenstunde“[270] möglich. Danach war 2012 durchschnittlich jede Jahreswochenstunde Unterricht mit 1,58 Schülern und im Jahr 2015 mit 1,53 Schülern belegt. Die Bandbreite reichte zuletzt von 1,04 bis 2,11 Belegungen je Jahreswochenstunde. Einige Musikschulen erklärten, dass Einzelunterricht entsprechend den Wünschen der Schüler bzw. ihrer Eltern erteilt werde.

Unterschieden bei Alter, Fortschritt und Begabung der Schüler lässt sich zum Teil nur durch Einzelunterricht Rechnung tragen. Gegebenenfalls stehen die räumlichen Verhältnisse einer Ausweitung des Gruppenunterrichts entgegen. Daneben finden sich insbesondere bei Musikschulen mit auswärtigen Standorten nicht immer ausreichend Schüler zur Unterrichtung in einer Gruppe zusammen.

---

267 Ausnahmen sind etwa bei vergütungsfreien Ausbildungs- und Studiengängen denkbar.

268 Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 30. Januar 1997 - 8 NB 2/96, juris Rn. 19.

269 Bundesverfassungsgericht, Kammerbeschluss vom 19. Juli 2016 - 2 BvR 470/08, juris Rn. 41 ff.

270 Die Schülerbelegung je Jahreswochenstunde ist umso höher, je mehr Schüler in Gruppen unterrichtet werden. Zur Definition von Jahreswochenstunden und Schülerbelegung vgl. Fußnoten 240 und 241.

Davon unabhängig zeigen die teilweise beträchtlichen interkommunalen Unterschiede, dass der Anteil des Einzelunterrichts von den Musikschulen beeinflusst werden kann. Diese Steuerungsmöglichkeiten sollten aus Wirtschaftlichkeitserwägungen genutzt werden. So verursacht Einzelunterricht grundsätzlich eine größere Unterdeckung, da die Personalkosten gegenüber dem Gruppenunterricht gleich hoch, die Gebühreneinnahmen hingegen niedriger sind. Dies zeigt der Vergleich der durchschnittlichen Jahresgebühren der Musikschulen für jeweils 45 Minuten Unterricht:

Gebührenvergleich[271]	
Unterrichtsform	Durchschnittliche Jahresgebühr für 45 Minuten Unterricht
Einzelunterricht	939 €
Gruppe mit zwei Schülern	1.067 €
Gruppe mit drei Schülern	1.186 €
Gruppe mit vier Schülern	1.421 €

Während ein einzeln unterrichteter Schüler Gebühren von etwa 940 € entrichtete, fielen für die gleiche Unterrichtszeit in einer 2er-Gruppe bereits Gebühreneinnahmen von fast 1.070 € an.

Finanziell bedeutsam ist, dass bei vermehrtem Gruppenunterricht dieselbe Anzahl an Schülern in einer geringeren Zahl an Jahreswochenstunden unterrichtet werden kann, was den Personalbedarf vermindert.

Zumindest die Musikschulen, bei denen die Schülerbelegung je Jahreswochenstunde in den Instrumental- und Vokalfächern deutlich hinter dem Durchschnitt zurückbleibt, sollten überprüfen, ob mehr als bisher Gruppenunterricht erteilt werden kann. Der Schüler- bzw. Elternwille sollte im Hinblick auf die regelmäßig fehlende Kostendeckung allein nicht ausschlaggebend für die Unterrichtsform sein.

Sofern Musikschulen mit niedriger Belegungsquote den Durchschnittswert 2015 erreichen würden, könnten rechnerisch insgesamt 847 Jahreswochenstunden eingespart und damit Personalkosten von 1,1 Mio. € jährlich vermieden werden[242].

6 Personal der Musikschulen

6.1 Allgemeines

Die Ausgaben für das pädagogische Personal der kommunalen Musikschulen hatten 2015 an den Gesamtausgaben von 28,8 Mio. € einen Anteil von durchschnittlich 87 % (Bandbreite von 57 % bis 97 %)[242]. Die Quote zeigt, welche Bedeutung der Personalaufwand für die Wirtschaftlichkeit der Musikschulen hat. Spürbare Haushaltsverbesserungen beim Betrieb oder der Förderung von Musikschulen setzen daher voraus, dass die Höhe dieser Ausgaben soweit möglich und vertretbar begrenzt wird.

6.2 Eingruppierung der Leitungskräfte - nicht immer tarifgerecht

Bei zwölf Musikschulen waren die Leiter und bei fünf Musikschulen die ständigen Vertreter des Leiters übertariflich eingruppiert[272].

---

271 Stand: Februar 2017.

272 Dies betraf auch Leitungskräfte von Vereinsmusikschulen, die zwar für den Verein tätig, jedoch arbeitsvertraglich kommunales Personal waren.

Die Eingruppierung der Leitungskräfte hängt von der Zahl der Jahreswochenstunden ab, an denen unterrichtet wird[273]. Bei den o. a. Musikschulen wurde der jeweils erforderliche Schwellenwert, der die höhere Entgeltgruppe rechtfertigen würde, zum Teil seit vier oder gar fünf Jahren verfehlt. Es war auch nicht absehbar, dass der erforderliche Umfang an Jahreswochenstunden wieder erreicht werden wird.

Sofern eingruppierungsrelevante tarifvertragliche Schwellenwerte erkennbar dauerhaft unterschritten werden, kann das Entgelt von Stelleninhabern entsprechend herabgesetzt werden. Es bedarf hierzu keiner Änderungskündigung[274]. Das gilt unter der Voraussetzung, dass keine arbeitsvertraglichen Ansprüche entstanden sind. Solche sind jedoch in der Regel ausgeschlossen, da Angaben zu Entgeltgruppen im Arbeitsvertrag grundsätzlich nur deklaratorisch sind und nicht konstitutiv wirken[275].

Die kommunalen Arbeitgeber sind verpflichtet, übertarifliche Eingruppierungen im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten zu beseitigen[276].

Die Musikschulen, bei denen Leiter und deren Vertreter zu hoch eingruppiert waren, könnten durch tarifgemäße Eingruppierung ihren Personalaufwand um überschlägig wenigstens 66.000 € jährlich verringern[277].

6.3 Ausgleich des Ferienüberhangs - bislang vielfach unzureichend

An den kommunalen Musikschulen wird während der Schulferien üblicherweise nicht unterrichtet. Die tariflich beschäftigten Lehrkräfte müssen daher ihren Urlaub in der unterrichtsfreien Zeit nehmen[278]. Allerdings übersteigen die Ferientage - in Rheinland-Pfalz insgesamt 63 Tage[279] - den Anspruch auf Erholungsurlaub einer Kraft von 30 Tagen[280]. Diese den tarifvertraglichen Urlaubsanspruch übersteigenden und nicht durch Arbeitseinsatz während der Ferien[281] ausgeglichenen Zeiten werden als Ferienüberhang bezeichnet.

---

273 § 12 Abs. 1 TVöD i. V. m. Anlage 1 - Entgeltordnung (VKA) zum TVöD.

274 Bundesarbeitsgericht, Urteil vom 19. März 2003 - 4 AZR 391/02.

275 Bundesarbeitsgericht, Urteil vom 10. März 2004 - 4 AZR 212/03 (vgl. hierzu auch Kommunalbericht 2016 Nr. 6.5).

276 § 61 Abs. 3 Satz 1 GemO, § 54 Abs. 3 Satz 1 LKO. Lediglich in besonders begründeten Einzelfällen sind Ausnahmen denkbar (§ 61 Abs. 3 Satz 3 GemO, § 54 Abs. 3 Satz 3 LKO).

277 Unter Annahme der Stufe 4 der jeweiligen Entgeltgruppe.

278 § 52 Nr. 3 TVöD - Besonderer Teil Verwaltung (BT-V).

279 § 2 Abs. 2 Ferienordnung in der bis 31. Juli 2017 geltenden Fassung.

280 § 26 Abs. 1 TVöD.

281 Tariflich beschäftigte Musikschullehrer können während der unterrichtsfreien Zeiten zur Arbeitsleistung herangezogen werden (§ 52 Nr. 3 zweiter Halbsatz TVöD - BT-V).

Die kommunalen Arbeitgeber sind berechtigt, die Arbeitszeit, die infolge der Schließung der Musikschule während der Schulferien nicht erbracht werden kann und die nicht durch Erholungsurlaub abgedeckt ist, auf die anderen zur Verfügung stehenden Arbeitstage zu verteilen (Ausgleich des Ferienüberhangs)[282]. Er beträgt bei einem vollbeschäftigten Musikschullehrer[283] wöchentlich durchschnittlich 5,3 Unterrichtsstunden zu je 45 Minuten:

Ausgleich des Ferienüberhangs	
Tage im Jahr	365 Tage
./. Samstage und Sonntage	104 Tage
./. durchschnittliche gesetzliche Feiertage (§ 2 Abs. 1 Feiertagsgesetz)[284]	9,3 Tage
./. Freistellungen am 24. und 31. Dezember (§ 6 Abs. 3 TVöD)[284]	1,4 Tage
= Arbeitstage	250,3 Tage
./. Erholungsurlaub	30 Tage
= zu erbringende Arbeitstage	220,3 Tage
./. Ferientage, die den Urlaubsanspruch überschreiten	33 Tage
= tatsächliche Arbeitstage	187,3 Tage
Arbeitszeit einer Vollzeitkraft (Unterrichtsstunden)	30 Stunden/Woche
Arbeitszeit bei Ausgleich des Ferienüberhangs (30 Stunden/Woche * 220,3 Tage / 187,3 Tage)	35,3 Stunden/Woche
Ausgleich des Ferienüberhangs	5,3 Stunden/Woche

Um diesen Wert muss eine Lehrkraft bei unveränderter Vergütung länger unterrichten. Bei teilzeitbeschäftigten Kräften fällt der auszugleichende Betrag entsprechend geringer aus.

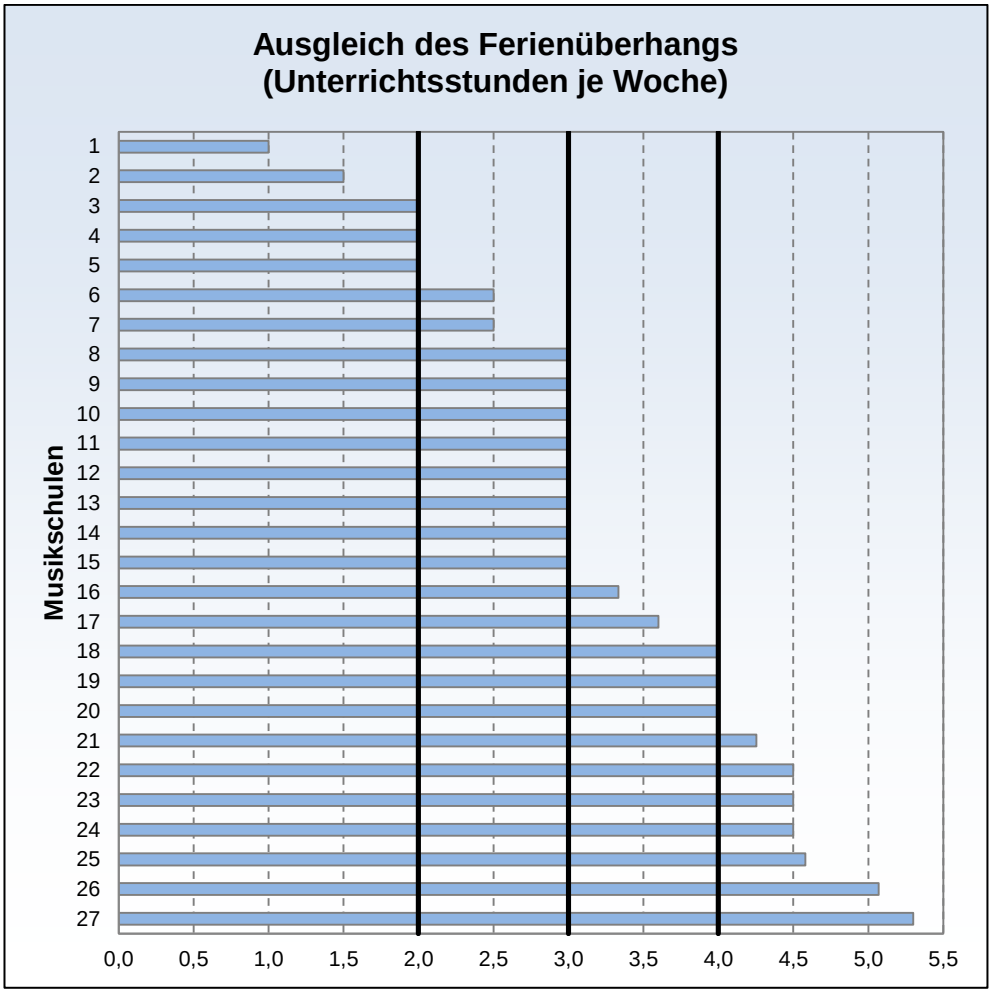
---

282 Bundesarbeitsgericht, Urteil vom 13. Februar 1992 - 6 AZR 149/90.

283 Musikschullehrer gelten mit 30 Stunden zu je 45 Minuten Unterricht je Woche als vollbeschäftigt.

284 Soweit nicht Samstage oder Sonntage betroffen sind.

Die Mehrheit der kommunalen Musikschulen glich den Ferienüberhang[285] bei ihren tariflichen Musikschullehrern nur unzureichend aus:



Die Grafik zeigt die Unterschiede beim Ausgleich des Ferienüberhangs durch die kommunalen Musikschulen (ohne Einrichtungen, die ausschließlich oder ganz überwiegend Honorarkräfte einsetzten und bei denen somit nur sehr wenige oder keine Kräfte vom Ferienüberhang betroffen waren).

Von einem höheren Ausgleich wurde insbesondere abgesehen, da nach Auffassung der Musikschulen

- Musikschullehrer neben dem Unterricht u. a. an zahlreichen Veranstaltungen der Musikschulen mitwirken würden und bereits dadurch ein Ausgleich erreicht werde,
- „Zeitpuffer“ erforderlich seien, um Erkrankungen der Lehrkräfte während ihres Urlaubs abzufangen, da ansonsten ein Ausgleichsanspruch während der Unterrichtszeit entstünde, und
- aufgrund von Dienstreisen zu wechselnden Unterrichtsorten Arbeitszeitguthaben anfielen, die den Ferienüberhang teilweise kompensieren würden.

Die vorgebrachten Gründe überzeugen nicht:

- Eine wöchentliche Unterrichtszeit von 30 Stunden zu 45 Minuten entspricht 22,5 Zeitstunden. Das sind 16,5 Stunden (42 %) weniger als die regelmäßige

285 Jeweils bezogen auf eine Vollzeitkraft.

tarifvertragliche Arbeitszeit von 39 Stunden je Woche[286]. Dadurch wird nach den tarifvertraglichen Bestimmungen[287] der Zeitaufwand für Verpflichtungen außerhalb der Unterrichtszeiten - sog. Zusammenhangstätigkeiten -, wie etwa Vor- und Nachbereitung des Unterrichts, die Teilnahme an Veranstaltungen, Schülervorspielen, Elternsprechstunden und dergleichen, berücksichtigt. Eine Reduzierung des auszugleichenden Ferienüberhangs aufgrund der Teilnahme an Veranstaltungen kommt daher grundsätzlich nicht in Betracht. Davon unabhängig hatte keine der geprüften Musikschulen den zeitlichen Umfang der außerhalb der Unterrichtszeiten zu erbringenden Leistungen ihrer Lehrkräfte dokumentiert. Es war daher nicht belegt, dass der weitgefasste Rahmen der Zusammenhangstätigkeiten überschritten wird.

Lediglich wenn Aufgaben übertragen werden, die in der Protokollerklärung zu § 52 TVöD - BT-V nicht erfasst sind, kann ein Zeitausgleich vereinbart werden. Dies dürfte allerdings nur sehr selten der Fall sein.

- Erkrankungen während des Erholungsurlaubs vermindern den auszugleichenden Ferienüberhang grundsätzlich nur in vergleichsweise geringem Maß. Werden bei einer Kraft durchschnittlich 15 Krankheitstage jährlich zugrunde gelegt[288], entfallen rechnerisch etwa zwei Krankheitstage auf Urlaubszeiten während der Ferien. Dies reduziert den auszugleichenden Ferienüberhang um lediglich 0,3 Unterrichtsstunden wöchentlich[289].
- Bei Dienstreisen gilt nur die Zeit der dienstlichen Inanspruchnahme am auswärtigen Geschäftsort als Arbeitszeit[290]. Fahrten zwischen Wohn- und Arbeitsort führen somit grundsätzlich nicht zu anrechenbaren Reisezeiten. Überschreiten sie 15 Stunden im Monat, sind auf Antrag 25 % der überschreitenden Reisezeiten anzurechnen[291]. Solche anrechenbaren Reisezeiten lassen sich zudem weitgehend vermeiden, wenn für Musikschullehrer der Ort, an dem hauptsächlich unterrichtet wird, als Arbeitsort festgelegt wird.

Wird berücksichtigt, dass

- Lehrkräfte zur Vorbereitung des Schuljahrs an einzelnen Ferientagen verfügbar sein müssen,
- Erkrankungen während des Urlaubs auftreten,
- gelegentlich Vertretungszeiten anfallen und
- ggf. während der Schulferien Aktivitäten der Musikschule stattfinden,

sollte nach Auffassung des Rechnungshofs der Ferienüberhang mit wenigstens vier Unterrichtsstunden ausgeglichen werden[292]. Dadurch verbleiben acht Arbeitstage jährlich, mit denen insbesondere in die Ferien fallende Aufgaben und Erkrankungen abgedeckt werden können.

Die finanziellen Auswirkungen eines sachgerechten Ausgleichs des Ferienüberhangs sind nicht zu unterschätzen. Würden alle kommunalen Musikschulen den Ferienüberhang mit wöchentlich vier Unterrichtsstunden zu je 45 Minuten ausglei-

---

286 § 6 Abs. 1 Satz 1 TVöD.

287 Protokollerklärung zu § 52 Nr. 2 Abs. 1 TVöD - BT-V.

288 Vgl. KGSt-Bericht Nr. 15/2015, Normalarbeitszeit.

289 30 Stunden/Woche * 2 Krankheitstage / 187,3 Tage = 0,3 Stunden/Woche.

290 § 44 Abs. 2 Satz 1 TVöD - BT-V.

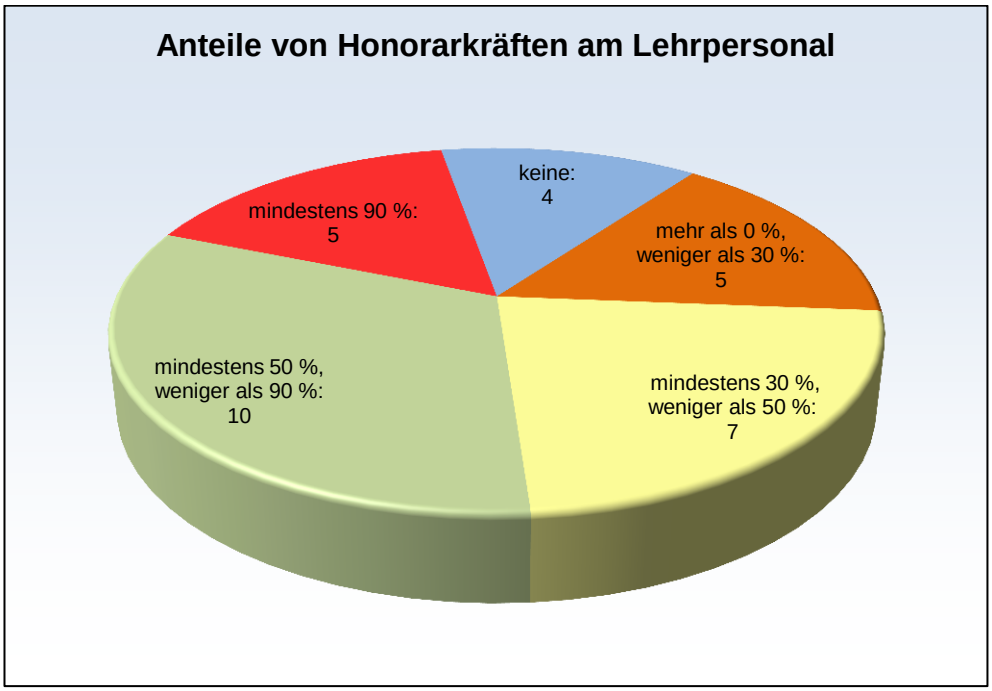
291 § 44 Abs. 2 Satz 3 TVöD - BT-V.

292 Dem steht jedoch nicht entgegen, wenn Musikschulen einen höheren Ausgleich von ihren Lehrkräften fordern.

chen, ließen sich aufgrund des geringeren Bedarfs an Lehrkräften bei gleichbleibendem Unterrichtsumfang Personalkosten von überschlägig 0,6 Mio. € jährlich einsparen. Sofern der Ferienüberhang dazu genutzt wird, zusätzliche Schüler zu unterrichten, denen bisher aus Kapazitätsgründen kein Unterrichtsplatz zugewiesen werden konnte, wären Mehreinnahmen durch Unterrichtsgebühren von rechnerisch 0,2 Mio. € jährlich erzielbar[293].

6.4 Honorarkräfte - verstärkt einsetzen

Ende 2015 unterrichteten an den kommunalen Musikschulen insgesamt 1.297 Lehrkräfte[294]. Davon waren 715 Musikschullehrer nach dem Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst beschäftigt. 582 Lehrer unterrichteten als Honorarkräfte. Die Zusammensetzung des Lehrpersonals war sehr unterschiedlich:



Aus dem Schaubild gehen die unterschiedlichen Anteile von Honorarkräften am Lehrpersonal der 31 kommunalen Musikschulen hervor.

Von den insgesamt 15.454 Lehrer-Jahreswochenstunden[295] Musikschulunterricht entfielen 10.686 Stunden (69 %) auf tariflich beschäftigte Kräfte und 4.768 Stunden (31 %) auf Honorarkräfte.

Die Personalkosten tariflich beschäftigter Musikschullehrer sind deutlich höher als die Vergütung von Honorarkräften. Sie betrugen 2015[242] durchschnittlich 1.914 € je

---

293 Nach den Angaben der Berichtsbogen der kommunalen Musikschulen wurden Ende 2015 insgesamt 1.470 Personen auf Wartelisten für die Unterrichtsteilnahme geführt.

294 Ohne die Leiter der Musikschulen und deren ständige Vertreter.

295 Die Lehrer-Jahreswochenstunden sind ein Maß für die durch Lehrkräfte erbrachten Unterrichtszeiten an den Musikschulen. Analog der Jahreswochenstunden (vgl. Fußnote 240) werden alle Unterrichtseinheiten auf Unterrichtsstunden je 45 Minuten umgerechnet und durch die Zahl der Unterrichtswochen je Jahr (39) geteilt. Die Lehrer-Jahreswochenstunden können von den Jahreswochenstunden abweichen, wenn beispielsweise mehrere Lehrkräfte gleichzeitig für eine Unterrichtseinheit eingesetzt werden.

Lehrer-Jahreswochenstunde. Dagegen lag die Vergütung von Honorarkräften bei durchschnittlich 839 € je Lehrer-Jahreswochenstunde[296].

Der erhebliche Kostenvorteil der Honorarkräfte ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass sie

- grundsätzlich nur für die tatsächlich erbrachten Unterrichtszeiten vergütet werden (kein Honorar während Urlaubs- und Krankheitszeiten),
- im Gegensatz zu Tarifkräften in der Regel keine Jahressonderzahlung erhalten und
- ihre Beiträge zur Sozialversicherung grundsätzlich selbst tragen müssen.

Der Einsatz von Honorarkräften an Musikschulen ist zulässig[297]. Solche Kräfte unterliegen im Gegensatz zu tariflich beschäftigten Musikschullehrern hinsichtlich Inhalt, Zeit, Ort und Dauer der vertraglich geschuldeten Leistung keinen Weisungen der kommunalen Arbeitgeber. Das ist mit dem Musikschulbetrieb vereinbar, da dieser nicht erfordert, dass sämtliche Kräfte in einem weisungsgebundenen Beschäftigungsverhältnis stehen.

Dennoch sehen Musikschulen den Einsatz von Honorarkräften trotz der geringeren Kostenbelastung zum Teil kritisch, da

- die Umsetzung verbindlicher pädagogischer Anforderungen nach den Rahmenlehrplänen und dem Strukturplan des Verbands deutscher Musikschulen e. V. weisungsgebundene Arbeitsverhältnisse erfordere,
- die Unterrichtsqualität und Mitarbeitermotivation bei Honorarkräften nicht gesichert sei,
- die höhere Fluktuation einen kontinuierlichen und mittel- bis langfristig angelegten Unterricht mit Honorarkräften erschwere,
- Honorarkräfte nur sehr eingeschränkt in die betriebliche Organisation der Musikschule eingebunden und somit nur aufgrund von Vereinbarungen zu Dienstleistungen außerhalb des Unterrichts und zur Bewältigung organisatorischer Anforderungen herangezogen werden könnten,
- (freiwillige) Einsätze von Honorarkräften außerhalb der Unterrichtszeit grundsätzlich nur gegen gesonderte Vergütung zu erwarten seien und
- Honorarkräfte oftmals erhebliche Vergütungsnachteile gegenüber Tarifkräften hätten.

Dies rechtfertigt jedoch nicht den vollständigen oder weitgehenden Verzicht auf Honorarkräfte:

- Aufgrund der Mitgliedschaft kommunaler Musikschulen im Verband deutscher Musikschulen e. V. sind der vom Verband erlassene Strukturplan sowie die Rahmenlehrpläne für die Musikschulen verbindlich. Auch von den Honorarkräften kann gefordert werden, dass sie diese Pläne ihrem Unterricht zugrunde legen, ohne dass dies zu einem weisungsgebundenen Arbeitsverhältnis führt[298].
- Honorarkräfte verfügen in der Regel über dieselbe Qualifikation wie fest angestellte Lehrkräfte[299]. Unterschiede in der Qualität des Unterrichts oder der Moti-

---

296 Die Bandbreite reichte bei den Honorarkräften von 397 € je Jahreswochenstunde bis 1.387 € je Jahreswochenstunde.

297 Landesarbeitsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 16. Juli 1998 - 5 SA 898/97.

298 Bundesarbeitsgericht, Beschluss vom 30. Oktober 1991 - 7 ABR 19/91, juris Rn. 30.

299 Nr. 3.4 der Richtlinie „Förderung von Musikschulen in Rheinland-Pfalz“ des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur vom 11. November 2011 (Amtsblatt des Ministeriums 2012, S. 140).

vation hängen nicht von der Art der Beschäftigung ab; sie sind vielmehr personenbedingt.

- Nach dem Ergebnis der Querschnittsprüfung wiesen Musikschulen mit Honorarkräften nicht zwangsläufig eine größere Mitarbeiterfluktuation auf. Das - vergleichsweise seltene - Ausscheiden von Lehrkräften war vielmehr auf eine mangelnde Nachfrage in einigen Unterrichtsfächern zurückzuführen. Dies bestätigten Erhebungen bei zwei Musikschulen, die ausschließlich Honorarkräfte einsetzten.
- Selbst wenn der Einsatz von Honorarkräften aufgrund ihrer weitgehenden Dispositionsfreiheit einen kontinuierlichen Unterricht erschweren würde, wären die damit verbundenen Beeinträchtigungen noch vertretbar, da der Rechnungshof zwar eine Ausweitung des auf Honorarkräfte entfallenden Unterrichtsanteils empfiehlt, jedoch keineswegs die überwiegende oder gar ausschließliche Beschäftigung solcher Kräfte.
- Es trifft zu, dass Honorarkräfte zu Tätigkeiten außerhalb des Unterrichts nur durch freiwillige Vereinbarung herangezogen werden können. Dass muss jedoch nicht nachteilig für den Musikschulbetrieb sein, wenn eine ausreichende Zahl von Tarifkräften für solche Arbeiten zur Verfügung steht.
- Im Übrigen sind in den Ausgaben für Honorarkräfte die von einigen Musikschulen zusätzlich geleisteten Vergütungen für die Teilnahme an Veranstaltungen enthalten.
- Die Musikschulen beschäftigten vielfach tarifliche Lehrkräfte mit vergleichsweise geringen Unterrichtsdeputaten von bis zu zehn Unterrichtsstunden wöchentlich[300]. Würden derartige Unterrichtsverpflichtungen auf Honorarbasis erbracht, hielten sich die Auswirkungen auf die finanzielle Situation der Kräfte in zumutbaren Grenzen.

Eine spürbare Verbesserung der Wirtschaftlichkeit des Musikschulbetriebs lässt sich erzielen, wenn Unterricht mehr als bisher von Honorarkräften erteilt wird. Sofern bei allen kommunalen Musikschulen der auf Honorarkräfte entfallende Unterrichtsanteil - wie im Durchschnitt des Landes - wenigstens 30 % betragen würde, wären Haushaltsverbesserungen von rechnerisch 1,5 Mio. € jährlich möglich[242].

Insbesondere wenn tarifvertraglich beschäftigte Musikschullehrer ausscheiden, sollten die Musikschulen prüfen, ob diese durch Honorarkräfte ersetzt werden können.

7 Landesförderung - andere Verteilungsmaßstäbe empfehlenswert

Das Land gewährt den öffentlichen Musikschulen zweckgebundene Finanzzuweisungen zu ihren laufenden Ausgaben[301]. In den Jahren 2015 und 2016 waren dies jeweils 2,8 Mio. €[302]. An den Einnahmen der Musikschulen hatten die Finanzhilfen des Landes einen Anteil von 7 %.

Empfänger der Landesförderung ist zunächst der Landesverband der Musikschulen, der die Mittel an die Musikschulen weiterleitet unter Einbehalt von jährlich bis zu 45.000 € zur Finanzierung von Verbandsaufgaben[303].

---

300 Bei einigen Musikschulen betraf das ein Drittel der Kräfte.

301 § 18 Abs. 1 Nr. 8 LFAG, Richtlinie „Förderung von Musikschulen in Rheinland-Pfalz“, a. a. O.

302 Ohne die vom Land übernommenen Kosten für Dienstleistungen der Musikschulen an Ganztagsschulen.

303 Nr. 6 der Richtlinie.

Neben einem Sockelbetrag von 2.560 € je Musikschule werden die Fördermittel prozentual nach der Höhe der Lehrpersonalkosten der einzelnen Musikschulen im Verhältnis zu den Gesamtlehrpersonalkosten der öffentlichen Musikschulen verteilt[304].

Eine Verteilung der Fördermittel anhand der Personalkosten der Musikschullehrer ist im Ländervergleich zwar durchaus üblich. Allerdings haben einige Länder auch andere Kriterien bestimmt. So bemisst sich zum Beispiel in Brandenburg die Höhe der Förderung nach der Anzahl der Unterrichtsstunden und der Anzahl der Schüler einer Musikschule[305]. Die niedersächsischen Musikschulen erhalten Fördermittel nach Maßgabe der erteilten Unterrichtsstunden[306].

Die derzeitige Berechnungsgrundlage begünstigt Musikschulen mit vergleichsweise hohen Personalausgaben beim pädagogischen Personal. Musikschulen, die verstärkt Honorarkräfte einsetzen und dadurch geringere Personalaufwendungen haben, erhalten hingegen eine geringere Förderung.

Daher sollten künftige Förderungen an Maßstäben orientiert werden, mit denen mehr als bisher Wirtschaftlichkeits- und Wirkungsaspekte berücksichtigt würden. So könnten die Fördermittel außer nach den Personalausgaben[307] anhand der Schülerbelegung verteilt werden. Hierfür bietet sich zum Beispiel als Bemessungsgröße das Produkt aus der durchschnittlichen monatlichen Schülerbelegung und der Schülerbelegung je Jahreswochenstunde an. Der Faktor „Schülerbelegung“ berücksichtigt die Nachfrage nach Leistungen der Musikschule. Mit dem Faktor „Schülerbelegung je Jahreswochenstunde“ wird den unterschiedlichen Unterrichtsformen (Einzel- und Gruppenunterricht) Rechnung getragen. Musikschulen mit einem höheren Anteil an Gruppenunterricht weisen einen höheren Faktor aus. Beide Angaben können anhand des jeweiligen Berichtsbogens ermittelt werden[308], sodass ein höherer Aufwand bei der Förderung nicht zu erwarten ist.

Das Land sollte daher erwägen, seine Fördermittel neben dem Maßstab der Lehrpersonalausgaben zusätzlich anhand der dargestellten Kriterien zu verteilen. Dabei könnte die Aufteilung der nach Abzug des Sockelbetrags verbleibenden Fördersumme je zur Hälfte nach den Lehrpersonalkosten sowie den ergänzenden Kriterien bemessen werden.

8 Berichtsbogen - auf korrekte Angaben achten

Die öffentlichen Musikschulen müssen jährlich dem VdM über ihre Tätigkeit im jeweils vergangenen Jahr Auskunft in Form eines Berichtsbogens erteilen. Der Berichtsbogen enthält u. a. umfangreiche Informationen über Trägerschaft, Personal, Schülerzahl, Unterrichtsangebote und Kooperationen sowie zur Finanzierung der jeweiligen Einrichtung.

Die Angaben der Musikschulen waren teilweise unvollständig, fehlerhaft oder zumindest nicht plausibel. Beispiele:

- Die Einträge zu Unterrichtsdeputaten und Anrechnungsstunden für Leitungsaufgaben der Schulleiter stimmten nicht immer mit dem Inhalt der Arbeitsverträge überein.

---

304 Nr. 5.1 der Richtlinie.

305 § 6 Abs. 2 Brandenburgisches Musik- und Kunstschulgesetz.

306 Nr. 2 der Richtlinie „Finanzhilfe des Landes Niedersachsen für Musikschulen 2017“ vom 10. Januar 2017.

307 Und neben dem Sockelbetrag.

308 Durchschnittliche Anzahl der Belegungen/Monat und durchschnittliche Jahreswochenstunden nach Nr. 8.6 des Berichtsbogens.

- Die Höhe des Gebührenausfalls aufgrund von Ermäßigungen wich oftmals von den Beträgen ab, die sich aus den IT-Verfahren der Musikschulen ergaben.
- Bei als Regiebetrieb geführten Musikschulen wurden Fehlbeträge unzutreffend in der Rubrik „Zuschuss oder Deckungsausgleich durch Städte und/oder Gemeinden“ ausgewiesen[309]. Solche Fehlbeträge sind in der Rubrik „Unterdeckung, Verlust, Fehlbetrag, Entnahme aus Betriebsmittelreserve“ darzustellen.
- Eine Musikschule mit angeschlossener Studienabteilung dokumentierte bei den Personalausgaben für pädagogische Mitarbeiter und für Verwaltungsmitarbeiter nicht nur Personalkosten, die bei der Musikschule angefallen waren, sondern auch solche der Studienabteilung.
- Zum Teil wurden nicht alle Personalausgaben angegeben. So fehlten zum Beispiel bei einer Musikschule Beihilfen und Beiträge zu Versorgungskassen sowie zur gesetzlichen Sozialversicherung.
- Vereinzelt erfassten Musikschulen Ausgaben mehrfach. So wies eine Musikschule die Fahrtkosten von Honorarkräften sowohl bei den Personal- als auch bei den Sachkosten nach.

Der VdM und seine Landesverbände nutzen die Daten des Berichtsbogens zur Darstellung der Leistungen ihrer Mitglieder und zu Vergleichszwecken. Zudem dienen einige Angaben des Berichtsbogens als Berechnungsgrundlage für die Verteilung der Fördermittel des Landes (vgl. Tz. 7). Auch das Statistische Bundesamt verwendet Daten der Berichtsbogen für seine Veröffentlichungen, zum Beispiel in den Statistischen Jahrbüchern.

Die Musikschulen müssen daher sicherstellen, dass die Angaben in den Berichtsbogen vollständig und zutreffend sind.

---

309 Vgl. Nr. 16 des Berichtsbogens (Angaben zur Finanzierung).

Nr. 4 Kommunale Finanzstatistik - Validität durch fehlerhafte Meldungen beeinträchtigt

1 Allgemeines

Die Ergebnisse der kommunalen Haushaltswirtschaft werden periodisch in amtlichen Statistiken erfasst[310]. So sind u. a. die Ein- und Auszahlungen der Gemeinden und Gemeindeverbände

- jährlich in der Jahresrechnungsstatistik[311] sowie
- vierteljährlich in der Kassenstatistik[312] nachzuweisen.

Die Jahresrechnungsstatistik liefert detaillierte Angaben über Ein- und Auszahlungsarten[313] sowie über die von den Zahlungen betroffenen Aufgabenbereiche (Produkte)[314]. Deren Ergebnisse stehen allerdings nicht zeitnah zum Jahresende zur Verfügung[315], da das Aufbereitungsverfahren aufwändig ist und die kommunalen Jahresabschlüsse erst spät im Folgejahr vorliegen. So müssen in Rheinland-Pfalz die kommunalen Jahresabschlüsse bis 30. Juni des Folgejahres aufgestellt und bis 31. Dezember des Folgejahrs vom Gemeinderat festgestellt werden[316]. Um dennoch über aktuelle finanzstatistische Daten zu verfügen, werden mit der Kassenstatistik quartalsweise Ein- und Auszahlungen nach Arten auf der Grundlage der kassenmäßigen Ergebnisse dargestellt.

Die rheinland-pfälzischen Gebietskörperschaften übermitteln ihre Daten für diese Bundesstatistiken an das Statistische Landesamt[317]. Dort werden die Angaben auf Plausibilität geprüft, in der Regel zu Gebietskörperschaftsgruppen aggregiert und die Landesergebnisse an das Statistische Bundesamt weitergemeldet. Sowohl das Bundesamt als auch die Landesämter veröffentlichen die erhobenen Daten, zum Beispiel in ihren statistischen Berichten.

Die Ergebnisse der kommunalen Finanzstatistiken sind Ausgangspunkt zahlreicher finanzwirtschaftlicher Analysen, die wiederum als Grundlage von Entscheidungen in Politik, Verwaltung und Rechtsprechung dienen[318]. Aufsichtsbehörden, kommunale Spitzenverbände und Rechnungshöfe ziehen die Angaben zur Beurteilung der Finanzlage von Gebietskörperschaften sowie für interkommunale Vergleiche heran.

---

310 Rechtsgrundlage hierfür ist das Gesetz über die Statistiken der öffentlichen Finanzen und des Personals im öffentlichen Dienst (Finanz- und Personalstatistikgesetz - FPStatG).

311 § 3 Abs. 2 Nr. 1 FPStatG.

312 § 3 Abs. 2 Nr. 2 FPStatG.

313 Zum Beispiel Zahlungen für Personal, Sachaufwand, Steuern und Zuweisungen.

314 Zum Beispiel Schulen, Gemeindestraßen und soziale Hilfen.

315 Auf Bundesebene werden die kommunalen Ergebnisse etwa ein Jahr und acht Monate nach Abschluss des Rechnungsjahres veröffentlicht (vgl. https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Qualitaetsberichte/FinanzenSteuern/Rechnungsergebnissekommunal.pdf?__blob=publicationFile).

316 §§ 108 Abs. 4, 114 Abs. 1 GemO.

317 § 4 Abs. 1 Landesstatistikgesetz (LStatG).

318 So hat sich zum Beispiel der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz in seiner Entscheidung zum Landesfinanzausgleichsgesetz im Jahr 2012 (VGH N 3/11) mehrfach auf Ergebnisse der Finanzstatistik gestützt.

Darüber hinaus liefert die Finanzstatistik Basisdaten zur Stabilitätsberichterstattung über den Finanzierungssaldo des Sektors Staat an das Statistische Amt der Europäischen Union (Eurostat)[319].

Diese Zwecke können nur erfüllt werden, wenn die Gemeinden und Gemeindeverbände belastbare Daten für die Statistiken melden. Dies ist nicht hinreichend gewährleistet. Das Statistische Landesamt stellt jedes Jahr bei der Überprüfung der Angaben eine Vielzahl von Fehlern fest. Deren Berichtigung erfordert umfangreiche Rückfragen bei den Kommunen und ist mit einem erheblichen personellen Aufwand verbunden. So traten beispielsweise bei den Meldungen zur Jahresrechnungsstatistik 2014 über 4.600 Fehler infolge unzulässiger Kombinationen aus Produkten und Konten mit einem Finanzvolumen von 1,6 Mrd. € auf. Nach Angaben des Statistischen Landesamts sind seit vielen Jahren alle von den Kommunen in sog. Lieferdateien gemeldeten Daten mangelhaft.

Auch die überörtliche Prüfung des Rechnungshofs zeigt immer wieder Unstimmigkeiten im kommunalen Rechnungswesen auf, die sich auf die Finanzstatistik auswirken. So meldeten zum Beispiel einige Kommunen über Jahre Personalkostenzuschüsse für Kindertagesstätten unzutreffend als sonstige soziale Leistungen[320]. Bei einer kreisfreien Stadt wurden 2015 dadurch 21,3 Mio. € falsch zugeordnet.

Der Rechnungshof hat in einer Querschnittsprüfung bei sieben kreisfreien Städten stichprobenweise die Meldungen zur Jahresrechnungsstatistik und zur Kassenstatistik - insbesondere für das Jahr 2014[321] - geprüft[322].

Die nachfolgend dargestellten Prüfungsergebnisse zeigen wesentliche Ursachen für fehlerhafte statistische Meldungen auf. Den Gemeinden und Gemeindeverbänden wird empfohlen, ihre statistischen Meldungen anhand dieser Hinweise zu untersuchen.

2 Meldungen zur Kassenstatistik - eigene Plausibilitätsprüfungen erforderlich

Im Rahmen der Querschnittsprüfung hat der Rechnungshof die Ein- und Auszahlungen nach den Jahresabschlüssen mit den jeweiligen Ergebnissen der Jahresrechnungs- und der Kassenstatistik verglichen. Dabei ergaben sich zum Teil erhebliche Abweichungen, wie das Beispiel einer Stadt zeigt:

---

319 Artikel 3 Verordnung (EG) Nr. 479/2009 des Rates vom 25. Mai 2009, geändert durch Verordnung (EU) Nr. 679/2010 des Rates vom 26. Juli 2010. Fehlerhafte Meldungen können gegenüber dem Mitgliedsstaat gerügt oder mit Geldstrafen geahndet werden.

320 Vgl. Kommunalbericht 2016 Nr. 1, Tz. 3.2.2.

321 Letzter Berichtszeitraum, für den zu Beginn der örtlichen Erhebungen die genannten Statistiken bereits veröffentlicht waren.

322 Daneben waren die kommunalen Meldungen zur Schuldenstatistik ebenfalls Gegenstand der Prüfung. Hier zeigten sich vergleichsweise wenige Fehler, sodass hierauf nachfolgend nicht eingegangen wird.

Abweichungen zwischen Jahresabschlüssen und Finanzstatistiken			
Einzahlungs- und Auszahlungsarten	Jahres-abschluss	Jahres-rechnungs-statistik	Kassen-statistik
	- Mio. € -		
Steuern und ähnliche Abgaben	302,3	288,5	321,6
Zuwendungen, allgemeine Umlagen und sonstige Transfereinzahlungen	53,0	72,7	54,2
Einzahlungen der sozialen Sicherung	81,0	75,5	78,1
Zuwendungen, Umlagen und sonstige Transferauszahlungen	52,3	72,4	57,4
Auszahlungen der sozialen Sicherung	172,5	152,9	171,7

Die Abweichungen sind zum Teil „systembedingt“, da die Ein- und Auszahlungen für die Jahresabschlüsse und für statistische Zwecke zu unterschiedlichen Zeitpunkten verarbeitet werden und somit keine gleichen Ergebnisse ausweisen.

Allerdings waren die Differenzen hauptsächlich Folge von Berichtigungen der kommunalen Datenlieferungen, die das Statistische Landesamt vornahm. So ordnete beispielsweise das Landesamt bei der o. a. Stadt für die Jahresrechnungsstatistik insgesamt 126 Ein- und Auszahlungen mit einem Finanzvolumen von 172,5 Mio. € abweichend von den Angaben im Jahresabschluss anderen Produkten oder Konten zu. Dagegen wurden in deutlich geringerem Umfang Korrekturen bei den Meldungen zur Kassenstatistik vorgenommen. Die Gliederung der Jahresrechnungsstatistik nach Zahlungsarten und Aufgabenbereichen bietet dem Statistischen Landesamt deutlich mehr Möglichkeiten zur Plausibilitätsprüfung als die nur nach Zahlungsarten gegliederte Kassenstatistik. Berichtigungen der Meldungen zur Jahresrechnungsstatistik führen daher nicht auch zu Änderungen an den für die Kassenstatistik gelieferten Daten.

Die Kommunen müssen deshalb selbst untersuchen, ob die vom Statistischen Landesamt erhaltenen Fehlerhinweise zu den von ihnen zur Jahresrechnungsstatistik gemeldeten Daten Anpassungen im Rechnungswesen erfordern, um auch zutreffende Angaben in der Kassenstatistik zu gewährleisten.

3 Jahresabschlüsse - verspätete Aufstellung beeinträchtigt Qualität der Meldungen

Die Daten für die Jahresrechnungsstatistik sind dem Statistischen Landesamt im Juli des Folgejahres zu übermitteln. Zum Zeitpunkt der Meldungen für die Statistiken der Jahre 2014 und 2015 verfügten die in die Prüfung einbezogenen Städte bis auf eine Ausnahme nicht über aufgestellte Jahresabschlüsse für diese Jahre:

Aufstellung von Jahresabschlüssen				
Gebietskörperschaft	letzter aufgestellter Jahresabschluss am			
	15.07.2015[323]		15.07.2016[323]	
	Jahr	aufgestellt am	Jahr	aufgestellt am
Kreisfreie Stadt 1	2013	30.06.2015	2014	29.04.2016
Kreisfreie Stadt 2	2009	27.01.2015	2011	10.06.2016
Kreisfreie Stadt 3	2014	01.06.2015	2015	08.06.2016
Kreisfreie Stadt 4	2011	25.06.2015	2012	16.02.2016
Kreisfreie Stadt 5	2010	23.02.2015	2011	04.04.2016
Kreisfreie Stadt 6	2012	09.03.2015	2014	15.03.2016
Kreisfreie Stadt 7	2009	03.06.2013	2009	03.06.2013

[323] Jeweiliger Meldetermin für die Jahresrechnungsstatistik.

Die teils erheblichen Verzögerungen bei der Aufstellung von Jahresabschlüssen[324] führten dazu, dass die statistischen Meldungen oftmals nur einen vorläufigen Stand der Haushaltswirtschaft wiedergaben. Umbuchungen zur Berichtigung unzutreffender Kontierungen und Produktzuordnungen, zur Bereinigung ungeklärter Zahlungsvorgänge sowie die Auflösung sonstiger „Sammelposten“[325] bewirkten Änderungen, die in der Jahresrechnungsstatistik nicht mehr berücksichtigt wurden. Beispielsweise buchte eine Stadt 2012 Einzahlungen aus Zuweisungen und Zuschüssen für laufende Zwecke von 0,7 Mio. € fälschlicherweise als Einzahlungen für sonstige Sonderposten. Diese Fehlerfassung berichtigte sie erst 2014 anlässlich der Abschlussarbeiten für das Jahr 2012. In der Jahresrechnungsstatistik 2012 konnte die Korrektur daher nicht mehr berücksichtigt werden. Dieselbe Stadt ordnete ihre Versorgungsauszahlungen erst im Rahmen von Jahresabschlussarbeiten den einzelnen Produkten zu. Da dies jedoch regelmäßig erst nach Abgabe der Jahresrechnungsstatistik geschah, fehlten in den statistischen Meldungen die Versorgungsauszahlungen - allein 8,1 Mio. € im Jahr 2014.

Werden Jahresabschlüsse abweichend von den gesetzlichen Vorgaben mit deutlicher Verspätung aufgestellt, kann dies die Qualität der statistischen Meldungen erheblich beeinträchtigen. Eine zeitnahe Erstellung der Jahresabschlüsse ist sicherzustellen[326].

4 Produkt- und Kontenrahmenpläne - verbindliche Vorgaben nicht immer beachtet

Die Kommunen ordnen die Ein- und Auszahlungen in ihrer Finanzbuchhaltung anhand örtlicher Produkt- und Kontenpläne zu. Sie sind jedoch bei der Gestaltung dieser Pläne nicht völlig frei. Um eine einheitliche Haushaltssystematik sicherzustellen, hat das Land verbindliche Mindestvorgaben in einem Produktrahmenplan[327] und einem Kontenrahmenplan[328] aufgestellt[329]. Das soll u. a. gewährleisten, dass die finanzstatistischen Anforderungen bei der Buchführung beachtet werden.

Außerhalb dieser Mindestvorgaben sind die Gemeinden und Gemeindeverbände grundsätzlich frei bei der Einrichtung von Produkten und Leistungen sowie Konten und Unterkonten. Bestimmte Konten/Unterkonten sind aber aus statistischen Gründen zwingend einzurichten[330]. Dem wurden die Kontenpläne der in die Prüfung einbezogenen Kommunen nicht immer gerecht.

Einige Städte hatten für die Statistik verbindliche Konten und Unterkonten in ihrem Rechnungswesen nicht eingerichtet. So fehlte im Kontenplan einer Stadt das Unterkonto für Einzahlungen aus der Leistungsbeteiligung des Bundes nach dem SGB II für Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets nach § 28 SGB II. Die entsprechenden Einzahlungen buchte sie u. a. als Einzahlungen aus der Leistungsbeteiligung des Bundes nach dem SGB II für die Kosten von Unterkunft und Heizung.

---

324 So hatte eine Stadt Ende 2016 die Abschlüsse 2011, 2012 und 2013 noch nicht festgestellt.

325 Auf Sammelposten werden zum Beispiel Auszahlungen für Verbrauchsmittel und Versorgungsauszahlungen bis zur endgültigen Aufteilung auf die betroffenen Produkte erfasst.

326 Weitere Nachteile, die mit verspätet vorgelegten Jahresabschlüssen verbunden sind, hat der Rechnungshof im Kommunalbericht 2011 (Nr. 2, Tz. 2) dargestellt.

327 Einteilung nach Hauptproduktbereichen, Produktbereichen und Produktgruppen.

328 Einteilung nach Kontenklassen, Kontengruppen und Kontenarten.

329 Nr. 1 VV Gemeindehaushaltssystematik - VV-GemHSys.

330 Nr. 4.1 Satz 3 VV-GemHSys.

Eine andere Stadt fasste mehrere verbindlich auszuweisende Auszahlungskonten, zum Beispiel für Schülerbeförderungskosten und für Verbrauchsmittel[331], zu einem Konto zusammen.

Die Mängel der örtlichen Produkt- und Kontenpläne führten zu fehlerhaften Meldungen zur Jahresrechnungsstatistik und zur Kassenstatistik. Dies betraf allein nach Stichproben bei zwei Städten Zahlungen von 23,1 Mio. €.

Die Gemeinden und Gemeindeverbände sollten prüfen, ob ihre Produkt- und Kontenpläne alle statistischen Anforderungen erfüllen.

5 Rechnungswesen - Ursache fehlerhafter Meldungen

5.1 Lieferdateien

Die Gemeinden und Gemeindeverbände müssen ihre statistischen Daten grundsätzlich elektronisch übermitteln[332]. Dazu erzeugen sie Lieferdateien, die sie dem Statistischen Landesamt über ein Online-Verfahren[333] bereitstellen. Die Angaben werden in der Regel dem IT-Verfahren für die Buchführung entnommen. Die dortigen Einstellungen entsprachen jedoch häufig nicht den statistischen Anforderungen. Dadurch wurden Ein- und Auszahlungen in den Meldungen zur Jahresrechnungsstatistik auf anderen Konten ausgewiesen als in den Meldungen zur Kassenstatistik oder sie waren unzutreffenden Berichtszeiträumen zugeordnet. Beispiele:

- Eine Stadt wies in ihren Meldungen zur Kassenstatistik 2014 Zinsauszahlungen aus Derivatgeschäften (2,2 Mio. €) auf einem zutreffenden Konto, in den Meldungen zur Jahresrechnungsstatistik hingegen auf dem unzutreffenden Konto „Kreditbeschaffungskosten“ aus.
- Eine weitere Stadt führte 2014 Umbuchungen anlässlich der Aufstellung der Jahresabschlüsse 2012 und 2013 durch (insgesamt 2,9 Mio. €). Da die Meldungen zur Jahresrechnungsstatistik dieser beiden Jahre bereits vorgenommen worden waren, ordnete das IT-Verfahren die Buchungen automatisch der Lieferdatei zur Jahresrechnungsstatistik 2014 zu.

Die in der Buchhaltung jeweils eingesetzten IT-Verfahren müssen Daten vollständig und richtig verarbeiten und ausgeben[334]. Das schließt ein, dass auch die Anforderungen der Finanzstatistik eingehalten werden.

Die Verfahren sollten hierauf überprüft und ggf. angepasst werden.

5.2 Unzutreffende Kontierung von Geschäftsvorfällen

Sämtliche in die Prüfung einbezogenen Städte meldeten fehlerhafte Finanzdaten zur Jahresrechnungsstatistik und zur Kassenstatistik, da Ein- und Auszahlungen im Rechnungswesen nicht auf den zutreffenden Konten und Produkten nachgewiesen wurden. Dies betraf u. a. unzulässige Kombinationen von Produkten und Konten im Umfang von 304,0 Mio. € bei den Meldungen zur Jahresrechnungsstatistik 2014. So hatte zum Beispiel eine Stadt Einzahlungen aus Konzessionsabgaben[335] von 9,8 Mio. € der Produktgruppe „Sonstige allgemeine Finanzwirtschaft“ zugeordnet. Einschlägig wäre die Produktgruppe „Gemeindestraßen“ gewesen.

---

331 Zum Beispiel für Lehr- und Unterrichtsmittel an Schulen.

332 § 11 Abs. 1 Satz 3 FPStatG.

333 Verfahren „Internet Datenerhebung im Verbund“ (IDEV).

334 § 28 Abs. 10 Nr. 2 GemHVO.

335 Konzessionsabgaben sind Entgelte, die Kommunen dafür erhalten, dass sie Versorgungsträgern das Recht einräumen, Leitungen im öffentlichen Verkehrsraum zu verlegen und zu betreiben.

Besonders häufig traten Fehler bei folgenden Geschäftsvorfällen auf:

Fehlerhafte Kontierungen			
Zahlungsvorgang	Fehlerbetroffenes Finanzvolumen 2014 - Mio. € -	Korrekte Produkt-gruppe	Korrektes Konto bzw. Unterkonto
Entschuldungshilfe aus dem kommunalen Entschuldungsfonds	41,0	611	6132
Bundeserstattung nach § 46a SGB XII	28,3	311	62311
Landeserstattung nach dem Landesaufnahmegesetz	3,0	313	62391
Landeserstattungen nach dem Landespflege- und dem Landesblindengeldgesetz	1,6	351	64242
Zahlungen aus der Vollverzinsung der Gewerbesteuer	38,7	612	6792/7791
Kosten der Unterkunft und Heizung nach SGB II (sofern nicht Optionskommune)	44,0	312	75221

Das Statistische Landesamt stellt den Gemeinden und Gemeindeverbänden zwar seit 2015 ein Software-Tool zur Verfügung, mit dem die Kommunen ihre Daten verpflichtend überprüfen müssen (sog. Vorprüfung). Dadurch werden unzulässige Kombinationen aus Produkten und Konten weitgehend erkannt. Dies schließt jedoch nicht aus, dass unter Kombinationsgesichtspunkten zulässige, aber dennoch fehlerhafte Buchungen in die Lieferdateien eingehen.

So buchte eine kreisfreie Stadt ihre Auszahlungen für Leistungen der Jugendhilfe von etwa 26 Mio. € nicht bei der Kontenart „Leistungen nach SGB VIII“, sondern fälschlicherweise bei der Kontenart „Kostenbeteiligungen und -erstattungen nach SGB VIII“. Das hatte zur Folge, dass die Auszahlungen in der Kassenstatistik nicht als soziale Leistungen, sondern als laufender Sachaufwand ausgewiesen wurden. Zwei andere Städte erfassten Beiträge zu Versorgungskassen nicht als Versorgungsauszahlungen für Beamte, sondern als Personalauszahlungen. Die unzutreffenden Zuordnungen beliefen sich 2014 auf 4,5 Mio. €.

Die Kommunen müssen sicherstellen, dass ihre Ein- und Auszahlungen den zutreffenden Konten und Produkten zugeordnet werden.

5.3 Bereichsabgrenzung

In der Finanzstatistik müssen Ein- und Auszahlungen auch nach Herkunft, Empfänger und Laufzeit unterschieden werden[336]. Dies wird als Bereichsabgrenzung bezeichnet.

Die Abgrenzung nach Bereichen wies bei allen in die Prüfung einbezogenen Städten Fehler auf. In der Jahresrechnungsstatistik 2014 waren hiervon Meldungen mit einem Finanzvolumen von 18,9 Mio. € betroffen.

So wurden beispielsweise Zahlungen an Religionsgemeinschaften, Privatpersonen und gemeinnützige Vereine den Bereichen „Sonstiger öffentlicher Bereich“ oder „Privater Bereich“ anstelle des finanzstatistisch zutreffenden Bereichs „Sonstige“ zugeordnet. Der sonstige öffentliche Bereich umfasst ausschließlich die Sozialversicherungsträger. Zum privaten Bereich zählen wirtschaftliche Unternehmen, an denen keine öffentlichen Körperschaften beteiligt sind, und unternehmerisch tätige Vereine.

---

[336] Nr. 6 VV-GemHSys.

Die Bereichsabgrenzungen sind Bestandteile des insoweit verbindlichen Kontenrahmenplans. Eine sachgerechte Abgrenzung der Zahlungen nach Bereichen ist sicherzustellen.

5.4 Kassenwirksamkeit, Vollständigkeit und Saldierungsverbot

Die im Haushaltsjahr eingegangenen Einzahlungen und geleisteten Auszahlungen sind vollständig und getrennt voneinander nachzuweisen[337]. Sie sind in dem Haushaltsjahr zu buchen, in dem sie zahlungswirksam werden. Auch dürfen Einzahlungen grundsätzlich nicht mit Auszahlungen verrechnet werden. Dies wurde nicht immer beachtet.

Beispielsweise erfasste eine Stadt die Einzahlung aus der Endabrechnung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer für das vierte Quartal 2014 in der Finanzrechnung 2014, obwohl die Zahlung im ersten Quartal 2015 einging. Daher war der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer in der Meldung zur Jahresrechnungsstatistik 2014 um 0,5 Mio. € zu hoch und 2015 um diesen Betrag zu niedrig ausgewiesen.

Eine andere Stadt nahm 2015 Investitionskredite über 6,4 Mio. € bei von ihr verwalteten rechtsfähigen Stiftungen auf. Entsprechende Einzahlungen aus der Aufnahme von Investitionskrediten wurden in der Finanzrechnung der Stadt nicht gebucht und damit auch nicht in den Meldungen zur Jahresrechnungsstatistik und zur Kassenstatistik berücksichtigt. Als Begründung gab die Verwaltung an, dass die Geldbestände der Stiftungen auf dem Bankkonto der Stadt geführt würden und deshalb keine „tatsächlichen“ Einzahlungen stattgefunden hätten.

Rechtsfähige Stiftungen stellen eigene Jahresrechnungen auf[338]. Ihr Vermögen wird nicht im kommunalen Haushalt nachgewiesen. Unabhängig von fehlenden Zahlungseingängen auf dem Konto der Stadt wurden daher dem Haushalt Gelder zugeführt. Die Investitionskreditaufnahmen hätten deshalb in der Finanzrechnung gebucht und bei den statistischen Meldungen berücksichtigt werden müssen.

Dieselbe Stadt saldierte Auszahlungen zur Tilgung von Krediten zur Liquiditätssicherung mit Einzahlungen aus der Aufnahme solcher Kredite. Diese Verrechnung war nicht zulässig. In der Finanzrechnung sowie in den Meldungen zur Jahresrechnungsstatistik und zur Kassenstatistik 2014 wurden dadurch die Ein- und Auszahlungen um jeweils 58,6 Mio. € zu gering ausgewiesen.

6 Kontrolle der Lieferdateien - häufig vernachlässigt

Die Städte prüften die Lieferdateien zur Jahresrechnungsstatistik und zur Kassenstatistik in der Regel nicht auf Plausibilität, bevor sie diese dem Statistischen Landesamt übermittelten. Dies wurde im Wesentlichen damit begründet, dass die Meldungen maschinell erzeugt würden und daher keiner weiteren Überprüfung bedürften.

Bereits ein einfacher Abgleich der Summen von Ein- und Auszahlungen im Rechnungswesen mit den jeweiligen Summen der Lieferdateien hätte gezeigt, dass Buchungen in den finanzstatistischen Meldungen fehlten. Bei einer Stadt betraf dies zum Beispiel Auszahlungen an Versorgungsempfänger von 8,1 Mio. €.

Die Kommunen sind zu wahrheitsgemäßen und vollständigen Auskünften bei ihren Meldungen verpflichtet[339]. Die automationsgestützte Erstellung der Dateien garantiert nicht, dass diese fehlerfrei sind. Daher sollten die Gemeinden und Gemeinde-

---

337 § 45 Abs. 1 GemHVO.

338 § 7 Abs. 4 LStiftG.

339 § 15 Abs. 5 Bundesstatistikgesetz (BStatG).

verbände ihre Meldungen vor Abgabe an das Statistische Landesamt zumindest in Stichproben kontrollieren.

7 Hinweise des Statistischen Landesamts - oftmals nur unzureichend beachtet

Bei den jährlichen Plausibilitätsprüfungen zur Sicherung der Datenqualität führte das Statistische Landesamt beispielsweise maschinelle Summenkontrollen und Abgleiche sowie Prüfungen der Kombinationen aus Produkten und Konten durch. Die dabei festgestellten Fehler wurden den Kommunen elektronisch in Form eines Rückfragebogens oder telefonisch mitgeteilt. Dennoch traten diese häufig in den Folgejahren erneut auf.

Das war u. a. darauf zurückzuführen, dass erforderliche Anpassungen in der Buchhaltung unterblieben. Die in den Verwaltungen für die Statistik zuständigen Mitarbeiter gaben die Mitteilungen des Statistischen Landesamts nicht immer an die für Haushaltsplanung und Buchführung oder das IT-Verfahren im Finanzwesen zuständigen Stellen weiter oder diese Stellen berücksichtigten die Hinweise nicht. So korrigierte zum Beispiel das Statistische Landesamt bei einer Stadt Meldungen zur Jahresrechnungsstatistik 2014 in Höhe von 172,5 Mio. €. Der Geschäftsbuchhaltung der Stadtverwaltung blieben die Änderungen weitgehend unbekannt, da sie von einer anderen Abteilung zwar bearbeitet, Informationen hierüber jedoch nicht weitergereicht worden waren.

Die Ein- und Auszahlungen sind nach dem Produktrahmenplan und dem Kontenrahmenplan unter Beachtung der verbindlichen finanzstatistischen Anforderungen zu ordnen. Daher ist nach Fehlermeldungen des Statistischen Landesamts zu überprüfen, ob Änderungen in den örtlichen Produkt- und Kontenplänen und in der Buchungspraxis erforderlich sind.

Das setzt voraus, dass die für das Rechnungswesen verantwortlichen Stellen hierüber informiert werden.

8 Buchungsleitfaden - sinnvolle Arbeitshilfe

Mitunter kam es vor, dass bei personellen Wechseln oder Vertretungsfällen in der Buchhaltung Zahlungsvorgänge auf unzutreffenden Produkten und Konten gebucht wurden, da die Mitarbeiter mit der korrekten Buchungsweise nicht vertraut waren.

Das Statistische Landesamt Rheinland-Pfalz hat eine im Internet abrufbare Kontierungshilfe erarbeitet, die Erläuterungen für die Zuordnung von Geschäftsvorfällen zu Konten und Unterkonten enthält. Sie wurde allerdings seit Juni 2014 nicht mehr fortgeschrieben. Außerdem fehlten bis auf wenige Ausnahmen Buchungshinweise zu Produkten.

Eine aktualisierte und um Produktangaben ergänzte zentrale Arbeitshilfe kann zur Qualitätssicherung in der Buchführung und damit zur Korrektheit der finanzstatistischen Meldungen beitragen.

Der Rechnungshof empfiehlt, die Kontierungshilfe des Statistischen Landesamts entsprechend zu erweitern und zu pflegen.

9 Fazit

Die vorstehenden Beispiele zeigen zum Teil beträchtliche Qualitätsmängel der kommunalen Meldungen zur Finanzstatistik. Ihre Beseitigung verursacht derzeit erheblichen Personalaufwand. So wird nach Mitteilungen des Statistischen Landesamts dort jährlich allein für die Jahresrechnungsstatistik die Arbeitszeit von etwa fünf Vollzeitkräften aufgewandt, um Meldungen auf Plausibilität zu überprüfen und Fehler zu korrigieren. Auch bei den Kommunalverwaltungen fällt Personalaufwand an, um die Rückfragen zu beantworten und um Anpassungen vorzunehmen.

Da insbesondere die Daten zur Kassenstatistik nur eingeschränkt auf Plausibilität untersucht werden können (vgl. hierzu Nr. 2), wird die Aussagekraft der Statistik durch unzutreffende Meldungen beeinträchtigt.

Die Fehlerhaftigkeit der Finanzdaten beruht im Wesentlichen auf falschen Kontierungen und Buchungen, verspätet aufgestellten Jahresabschlüssen und organisatorischen Versäumnissen. Solche Ursachen lassen sich jedoch weitgehend beseitigen. Das setzt voraus, dass die Bedeutung der kommunalen Finanzstatistik von den Kommunen erkannt wird und alle zur Qualitätssicherung erforderlichen Maßnahmen ergriffen werden.

Die Kommunen sind insbesondere aufgefordert,

- ihre Jahresabschlüsse fristgerecht auf- und festzustellen,
- verbindliche statistische Vorgaben in den jeweiligen Konten- und Produktplänen umzusetzen,
- bei Rückmeldungen des Statistischen Landesamts ihr Rechnungswesen auf Anpassungsbedarf zu überprüfen und
- Kontierungshilfen des Statistischen Landesamts zu nutzen, um eine korrekte Buchung der Geschäftsvorfälle sicherzustellen.

Damit die Vergleichbarkeit der öffentlichen Haushalte und die Aussagekraft der Finanzstatistik gewährleistet werden, sollten die Kommunalaufsichtsbehörden darauf hinwirken, dass die Gemeinden und die Gemeindeverbände den zuvor dargestellten Verpflichtungen nachkommen.

Der Kommunalbericht 2017
wurde vom Kollegium des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz
am 22. Juni 2017 abschließend beraten und beschlossen.

gez. Klaus P. Behnke
Präsident

gez. Prof. Dr. Hannes Kopf
Vizepräsident

gez. Hartmut Herle
Direktor beim Rechnungshof

gez. Johannes Herrmann
Direktor beim Rechnungshof

gez. Sylvia Schill
Direktorin beim Rechnungshof

gez. Dr. Johannes Siebelt
Direktor beim Rechnungshof

gez. Dr. Elke Topp
Direktorin beim Rechnungshof

gez. Andreas Utsch
Direktor beim Rechnungshof

Anlage 1

Gemeinden und Gemeindeverbände mit unausgeglichenem Haushalt
Haushaltsplanungen 2016
- Fehlbeträge Ergebnishaushalt ohne Ergebnisvorträge -

Kreisfreie Städte		
Stadt	Anz.	Jahresfehlbetrag Ergebnishaushalt (€)
Koblenz	1	8.065.668
Trier	1	46.320.612
Frankenthal (Pfalz)	1	12.777.700
Kaiserslautern	1	53.762.636
Landau in der Pfalz	1	16.576.943
Ludwigshafen am Rhein	1	73.306.492
Mainz	1	54.966.014
Neustadt a. d. W.	1	6.763.632
Pirmasens	1	23.308.550
Speyer	1	5.381.950
Worms	1	41.680.500
Zweibrücken	1	18.555.247
Summe	**12**	**361.465.944**

Große kreisangehörige Städte		
Stadt	Anz.	Jahresfehlbetrag Ergebnishaushalt (€)
Bad Kreuznach	1	407.120
Idar-Oberstein	1	8.240.583
Andernach	1	1.662.998
Mayen	1	4.774.158
Neuwied	1	12.990.000
Lahnstein	1	5.123.722
Bingen am Rhein	1	1.479.958
Ingelheim am Rhein	-	0
Summe	**7**	**34.678.539**

Landkreis-bereich	Landkreise		Verbands-gemeinden		Ortsgemeinden, verbandsfreie Gemeinden ohne große kreisangehörige Städte	
	Anz.	Jahresfehlbetrag Ergebnishaushalt (€)	Anz.	Jahresfehlbetrag Ergebnishaushalt (€)	Anz.	Jahresfehlbetrag Ergebnishaushalt (€)
Ahrweiler	-	0	-	0	67	10.529.159
Altenkirchen (Ww.)	1	8.086.745	5	2.835.444	115	19.170.864
Bad Kreuznach	1	15.557.090	5	1.322.384	105	14.372.351
Birkenfeld	1	10.335.642	4	2.523.446	80	5.325.891
Cochem-Zell	-	0	3	610.016	84	8.844.334
Mayen-Koblenz	-	0	2	483.860	83	33.573.350
Neuwied	-	0	3	1.874.263	54	17.068.863
Rhein-Hunsrück-Kreis	1	407.120	2	459.430	82	8.798.475
Rhein-Lahn-Kreis	-	0	4	1.865.841	117	18.551.131
Westerwaldkreis	-	0	3	1.519.975	160	17.001.785
Bernkastel-Wittlich	-	0	1	443.946	93	14.228.876
Eifelkreis Bitburg-Prüm	1	6.978.248	2	199.524	170	6.325.284
Vulkaneifel	1	970.947	3	863.742	94	6.963.890
Trier-Saarburg	1	1.785.938	4	2.962.277	98	22.543.970
Alzey-Worms	-	0	1	1.684.600	57	9.093.379
Bad Dürkheim	1	14.160.718	2	1.975.956	39	8.416.563
Donnersbergkreis	1	857.202	5	2.265.315	73	11.862.926
Germersheim	1	7.626.300	2	934.950	29	30.555.395
Kaiserslautern	1	5.786.431	3	1.217.717	47	18.329.978
Kusel	1	15.609.162	4	2.713.526	92	9.155.508
Südliche Weinstraße	1	5.708.700	4	1.406.313	60	9.151.433
Rhein-Pfalz-Kreis	-	0	-	0	17	13.742.341
Mainz-Bingen	1	3.733.711	1	425.116	42	8.013.007
Südwestpfalz	1	4.248.800	7	3.507.256	75	10.849.922
Summe	**15**	**101.852.754**	**70**	**34.094.897**	**1.933**	**332.468.676**

Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	**2.037**
Fehlbeträge insgesamt	**864.560.810 €**

Anlage 2

Entwicklung der wesentlichen Einnahmen 2014 bis 2016 nach Gebietskörperschaftsgruppen

Jahr	Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	Kreisfreie Städte	Landkreise	Kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemeinden
	Mio. €			
Steuern und steuerähnliche Einnahmen				
2014	3.701	1.238	4	2.458
2015	4.088	1.332	4	2.752
2016	4.153	1.426	4	2.723
2015/2016 (+ / -)	+65	+94	0	-29
	(+1,6 %)	(+7,1 %)	(-3,7 %)	(-1,0 %)
Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb				
2014	1.022	287	156	579
2015	1.048	308	153	587
2016	1.057	311	153	593
2015/2016 (+ / -)	+9	+3	-1	+6
	(+0,8 %)	(+0,9 %)	(-0,4 %)	(+1,1 %)
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse				
2014	6.654	1.093	3.511	2.050
2015	7.048	1.147	3.723	2.178
2016	7.787	1.304	4.166	2.317
2015/2016 (+ / -)	+739	+157	+443	+139
	(+10,5 %)	(+13,7 %)	(+11,9 %)	(+6,4 %)
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen				
2014	443	75	64	305
2015	459	96	64	299
2016	416	81	61	274
2015/2016 (+ / -)	-43	-15	-3	-25
	(-9,4 %)	(-16,0 %)	(-4,2 %)	(-8,4 %)
Erlöse aus Vermögensveräußerungen				
2014	185	40	3	142
2015	214	48	2	164
2016	245	48	3	193
2015/2016 (+ / -)	+30	+0	+2	+29
	(+14,2 %)	(+0,2 %)	(+77,1 %)	(+17,6 %)
Bruttoeinnahmen der laufenden Rechnung				
2014	11.398	2.621	3.672	5.105
2015	12.208	2.789	3.881	5.538
2016	13.015	3.043	4.323	5.649
2015/2016 (+ / -)	+807	+254	+442	+111
	(+6,6 %)	(+9,1 %)	(+11,4 %)	(+2,0 %)
Bruttoeinnahmen der Kapitalrechnung				
2014	653	122	72	459
2015	719	168	74	476
2016	691	135	69	487
2015/2016 (+ / -)	-27	-33	-5	+11
	(-3,8 %)	(-19,6 %)	(-7,2 %)	(+2,3 %)
Gesamteinnahmen (ohne besondere Finanzierungsvorgänge)				
2014	12.051	2.743	3.744	5.564
2015	12.927	2.957	3.955	6.014
2016	13.707	3.178	4.392	6.137
2015/2016 (+ / -)	+780	+221	+437	+123
	(+6,0 %)	(+7,5 %)	(+11,0 %)	(+2,0 %)
Kredite und innere Darlehen				
2014	582	176	132	275
2015	553	148	157	248
2016	680	323	108	249
2015/2016 (+ / -)	+127	+175	-49	+1
	(+22,9 %)	(+117,9 %)	(-31,1 %)	(+0,5 %)

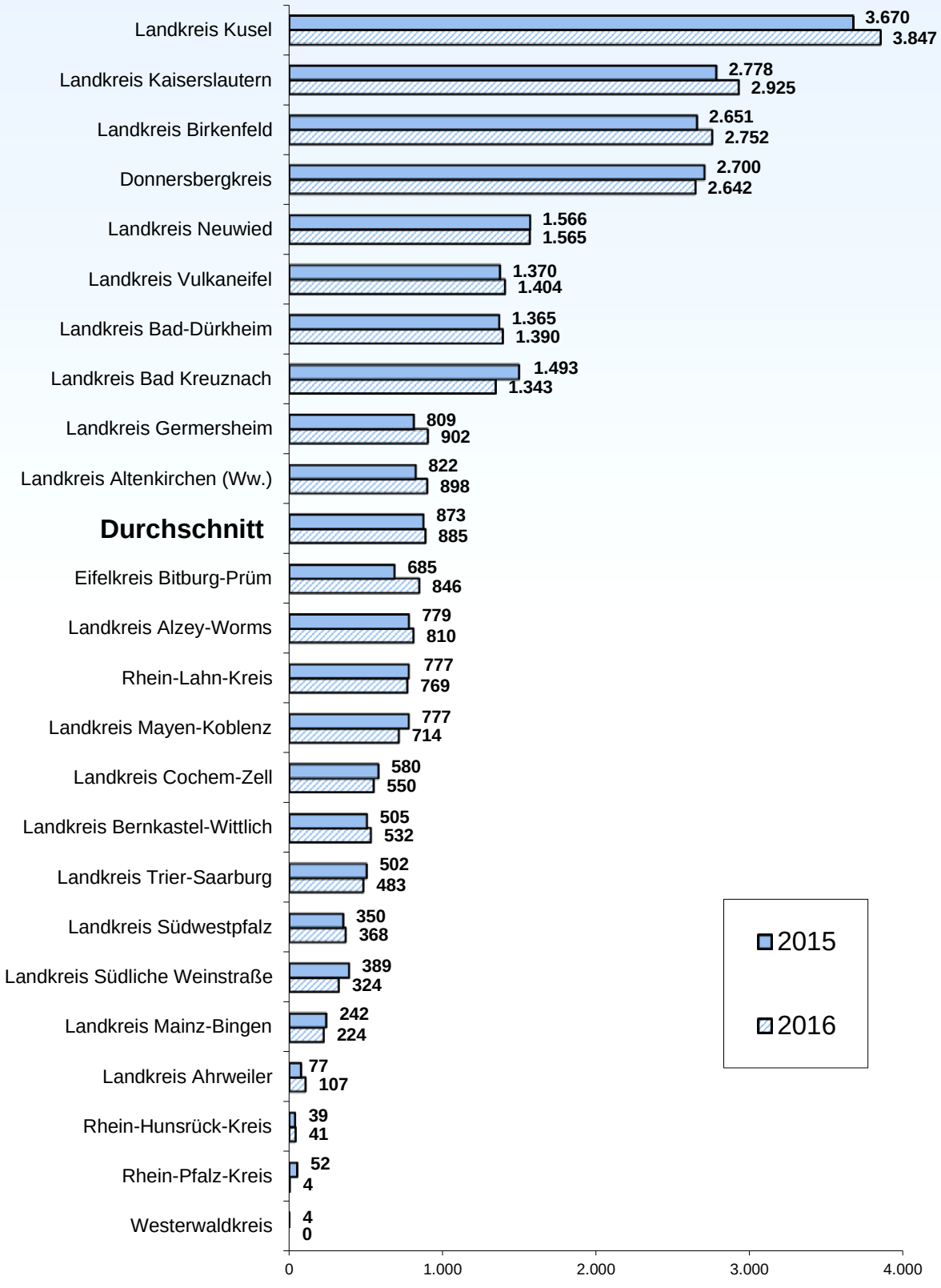
Anlage 3

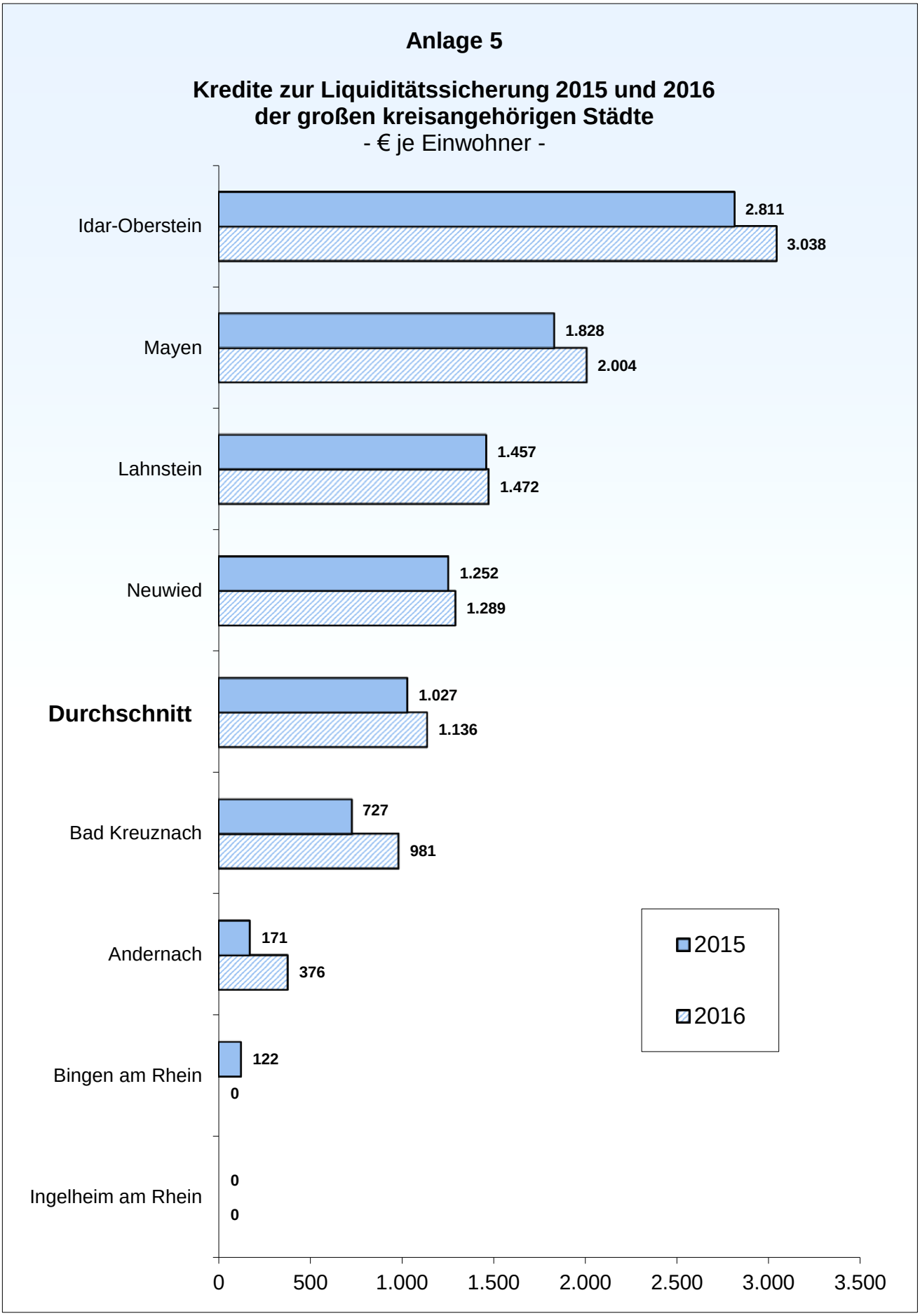
Entwicklung der wesentlichen Ausgaben 2014 bis 2016 nach Gebietskörperschaftsgruppen				
Jahr	Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	Kreisfreie Städte	Landkreise	Kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemeinden
	Mio. €			
Personalausgaben				
2014	2.649	795	476	1.378
2015	2.752	798	497	1.457
2016	2.911	864	527	1.520
2015/2016 (+ / -)	+159	+66	+29	+64
	(+5,8 %)	(+8,3 %)	(+5,9 %)	(+4,4 %)
Laufender Sachaufwand				
2014	1.969	622	410	936
2015	2.030	648	413	969
2016	2.126	688	433	1.005
2015/2016 (+ / -)	+96	+40	+20	+36
	(+4,7 %)	(+6,1 %)	(+4,9 %)	(+3,8 %)
Zinsausgaben				
2014	298	112	59	126
2015	284	108	57	120
2016	272	104	54	115
2015/2016 (+ / -)	-12	-4	-3	-5
	(-4,2 %)	(-3,5 %)	(-5,6 %)	(-4,2 %)
Sozialausgaben				
2014	2.565	849	1.565	151
2015	2.804	933	1.657	213
2016	3.131	1.012	1.840	279
2015/2016 (+ / -)	+327	+79	+183	+66
	(+11,7 %)	(+8,4 %)	(+11,0 %)	(+31,1 %)
Sachinvestitionen				
2014	996	183	139	673
2015	964	206	131	628
2016	987	203	128	655
2015/2016 (+ / -)	+22	-3	-2	+28
	(+2,3 %)	(-1,6 %)	(-1,6 %)	(+4,4 %)
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen				
2014	110	22	35	54
2015	100	23	33	44
2016	85	17	26	42
2015/2016 (+ / -)	-15	-6	-7	-1
	(-15,1 %)	(-27,3 %)	(-22,4 %)	(-3,2 %)
Bruttoausgaben der laufenden Rechnung				
2014	11.223	2.703	3.563	4.958
2015	11.704	2.826	3.770	5.108
2016	12.607	3.019	4.181	5.407
2015/2016 (+ / -)	+903	+193	+411	+299
	(+7,7 %)	(+6,8 %)	(+10,9 %)	(+5,9 %)
Bruttoausgaben der Kapitalrechnung				
2014	1.203	229	206	768
2015	1.141	243	181	717
2016	1.115	225	162	727
2015/2016 (+ / -)	-26	-18	-19	+11
	(-2,3 %)	(-7,4 %)	(-10,3 %)	(+1,5 %)
Gesamtausgaben (ohne besondere Finanzierungsvorgänge)				
2014	12.426	2.931	3.769	5.726
2015	12.845	3.069	3.951	5.825
2016	13.722	3.244	4.343	6.135
2015/2016 (+ / -)	+877	+175	+392	+310
	(+6,8 %)	(+5,7 %)	(+9,9 %)	(+5,3 %)
Tilgung von Krediten				
2014	488	140	103	245
2015	510	123	119	268
2016	513	192	94	227
2015/2016 (+ / -)	+3	+69	-24	-42
	(+0,5 %)	(+56,1 %)	(-20,6 %)	(-15,6 %)

Anlage 4

Kredite zur Liquiditätssicherung 2015 und 2016 der Landkreise einschließlich der kreisangehörigen verbandsfreien Gemeinden (ohne große kreisangehörige Städte) und der Verbandsgemeinden

- € je Einwohner -



Anlage 5

Kredite zur Liquiditätssicherung 2015 und 2016
der großen kreisangehörigen Städte
- € je Einwohner -