



**RECHNUNGSHOF  
RHEINLAND-PFALZ**

---

## **Auszug aus dem Kommunalbericht 2017**

### **Nr. 3 Öffentliche Musikschulen - höherer Kostendeckungsgrad ist erforderlich**

---

**Impressum:**

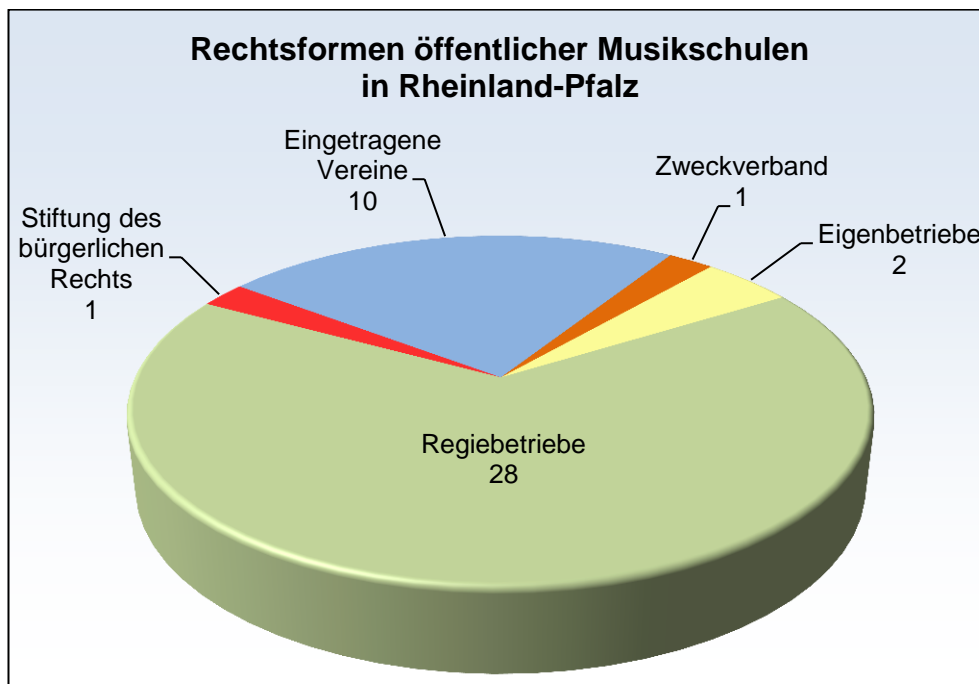
Rechnungshof Rheinland-Pfalz  
Gerhart-Hauptmann-Straße 4  
67346 Speyer

Telefon: 06232 617-0  
Telefax: 06232 617-100  
E-Mail: [Poststelle@rechnungshof.rlp.de](mailto:Poststelle@rechnungshof.rlp.de)  
Internet: <https://rechnungshof.rlp.de>

### 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<sup>231</sup>. Davon stehen 31 in Trägerschaft von kommunalen Gebietskörperschaften, und zwar als Regiebetrieb<sup>232</sup>, Eigenbetrieb<sup>233</sup> oder Zweckverband<sup>234</sup>. Elf Musikschulen werden von privatrechtlichen Trägern<sup>235</sup> 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. €<sup>236</sup>. Das Land gewährte den Einrichtungen

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

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

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

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

<sup>235</sup> Überwiegend Vereine.

<sup>236</sup> 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 Finanzaufweisungen<sup>237</sup> von zuletzt 2,8 Mio. €.

An den rheinland-pfälzischen Musikschulen wurden 2015 insgesamt 57.030 Schüler unterrichtet<sup>238</sup>. 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<sup>239</sup>.

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.

---

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

<sup>238</sup> 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.

<sup>239</sup> § 93 Abs. 3 GemO.

## 2.2 Vereinskundisshulen - keine zwingenden Wirtschaftlichkeitsvorteile

Die zehn von Vereinen getragenen öffentlichen Musikschulen wiesen im Vergleich zu den kommunalen Musikschulen geringere Kosten je Jahreswochenstunde<sup>240</sup> und je Schülerbelegung<sup>241</sup> aus:

| Kostenvergleich 2015         |                                       |                     |
|------------------------------|---------------------------------------|---------------------|
|                              | Kommunale Musikschulen <sup>242</sup> | Vereinskundisshulen |
|                              | - € -                                 |                     |
| Kosten je Jahreswochenstunde | 2.051                                 | 1.401               |
| Kosten je Schülerbelegung    | 880                                   | 562                 |

Die Kostenunterschiede beruhen 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 Vereinskundisshulen. So waren zum Beispiel bei einer der in die Prüfung einbezogenen Vereinskundisshulen 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 Vereinskundisshulen 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).

---

<sup>240</sup> 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.

<sup>241</sup> 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.

<sup>242</sup> 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<sup>243</sup>. Zur Finanzierung der nicht durch Unterrichtsgebühren und anderweitige Einnahmen gedeckten Ausgaben wurden 42,7 Mio. € aus allgemeinen Deckungsmitteln<sup>244</sup> aufgebracht:

| <b>Ausgaben und Unterdeckung des Produkts Musikschule</b> |             |            |      |
|---|-------------|------------|------|
| 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 Haushaltmäßiger 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<sup>245</sup> sowie die Gebäudenutzung<sup>246</sup>. 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 betragen 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.

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

<sup>244</sup> Insbesondere Steuern.

<sup>245</sup> Zum Beispiel für die Zahlung der Personalentgelte und zur Abwicklung der Kassengeschäfte.

<sup>246</sup> 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<sup>247</sup>. 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<sup>248</sup>.

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

---

<sup>247</sup> Kommunalbericht 2011 Nr. 2, Tz. 6.3.3.

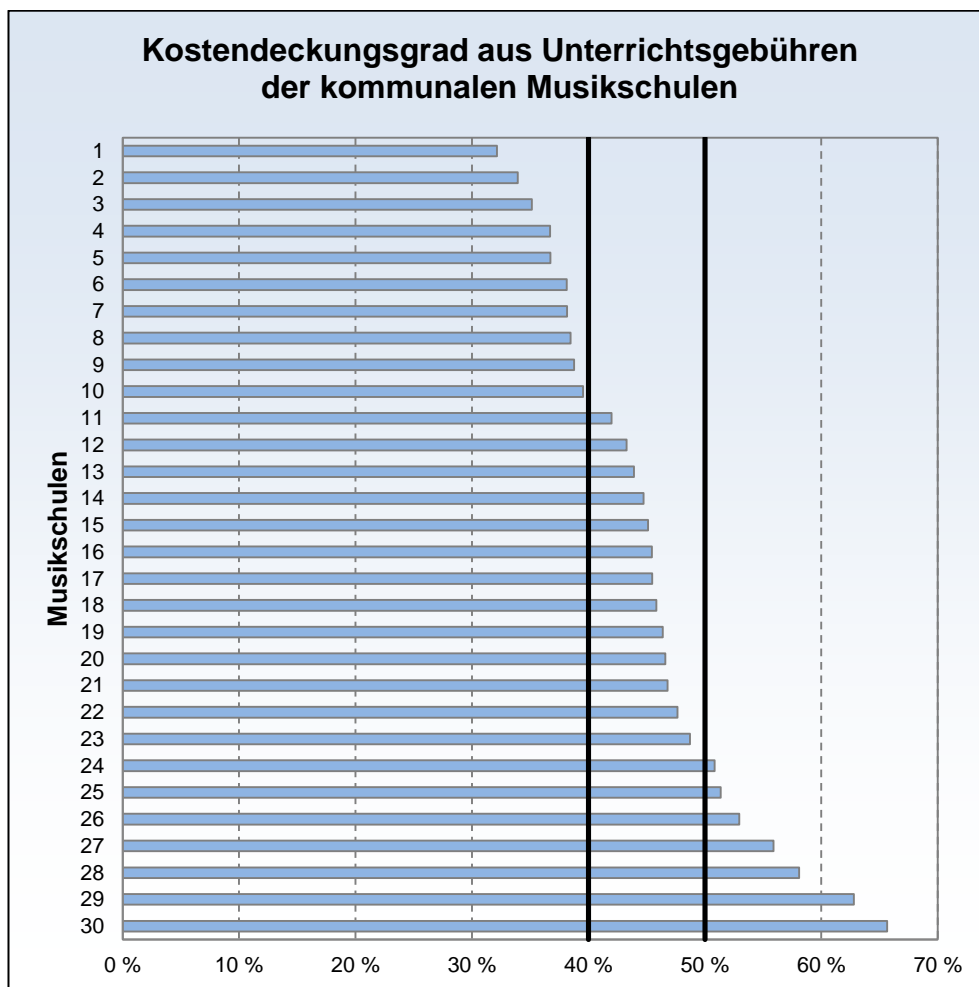
<sup>248</sup> „Erhöhung der Schülerzahlen um 3 % durch Steigerung der Attraktivität des Unterrichts mittels Einführung einer Rock-Pop Ausbildung sowie durch Einführung eines flexiblen Erwachsenenunterrichts mittels Kartensystem und Unterrichtskontingenten mit dem Ziel der Senkung des Gesamtzuschussbedarfs 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<sup>249</sup> der kommunalen Musikschulen deckten 2015 zu 43 % die ausgewiesenen Ausgaben:

| Kostendeckungsgrad <sup>242</sup> 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 %.



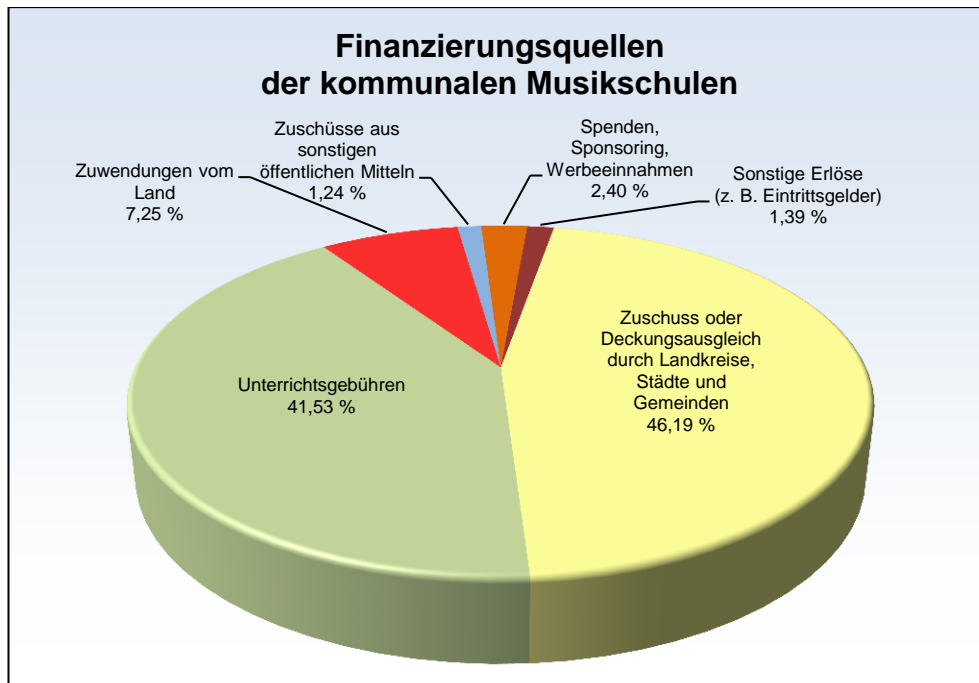
Das Diagramm zeigt, in welchem Umfang die Kosten der Musikschulen durch Gebühren und sonstige Unterrichtsentsgelte gedeckt wurden.

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-

<sup>249</sup> 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<sup>250</sup> sind die kommunalen Träger der Musikschulen verpflichtet, Unterrichtsgebühren in vertretbarem und gebotenen 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<sup>251</sup>. Selbst im Hinblick auf das öffentliche Interesse an der musikalischen Bildung insbesondere von Kindern und Jugendlichen erscheint unter Berücksichtigung des gebührenrecht-

<sup>250</sup> § 94 Abs. 2 GemO.

<sup>251</sup> § 3 LGebG.



lichen Äquivalenzprinzips jedenfalls eine hälftige Kostenübernahme durch die Nutzer als angebracht<sup>252</sup>.

- 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<sup>253</sup>. Zur Umsetzung enthält der Beitrag nachfolgend Hinweise.

Sofern alle kommunalen Musikschulen<sup>242</sup> 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<sup>254</sup>. Ein Teil der Rechtsprechung schließt aus einer fehlenden Kalkulation auf die Rechtswidrigkeit von Gebührensatzungen<sup>255</sup>. Davon unabhängig fehlen den kommunalen Entscheidungsträgern ohne Kalkulation aus-

---

<sup>252</sup> 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 %.

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

<sup>254</sup> § 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.

<sup>255</sup> 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 Abgabepflichtigen 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<sup>256</sup>. 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:

| <b>Jahresgebührensätze<sup>257</sup> der kommunalen Musikschulen<br/>je 45 Minuten Unterricht<sup>258</sup></b> |                       |                   |              |              |
|---|-----------------------|-------------------|--------------|--------------|
|   | Einzel-<br>unterricht | 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 beruhen 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:

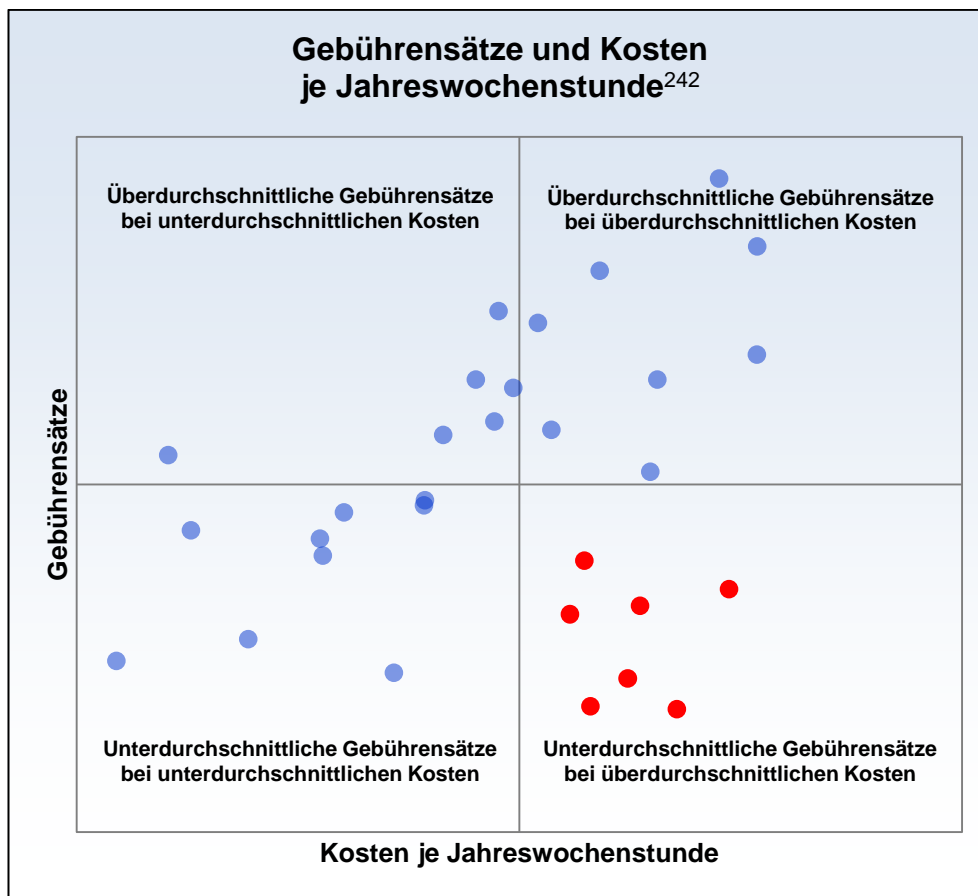
| <b>Kosten je Jahreswochenstunde<sup>242</sup> 2015 der kommunalen Musikschulen</b> |         |
|--|---------|
| Durchschnitt   | 2.051 € |
| Minimum  | 1.095 € |
| Maximum  | 2.616 € |

<sup>256</sup> § 8 Abs. 1 Satz 4 KAG.

<sup>257</sup> Gebühren je Schüler.

<sup>258</sup> Stand: Februar 2017.

Bei einigen Musikschulen trafen vergleichsweise geringe Gebührensätze<sup>259</sup> 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<sup>260</sup> - 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 Gebührenaufschlag betrug insgesamt 1,1 Mio. €<sup>261</sup>.

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

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

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

<sup>261</sup> 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 Gebührenschuldern 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<sup>262</sup> 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<sup>263</sup>. 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<sup>264</sup> im Durchschnitt der 42 Musikschulen bei 12 %<sup>265</sup>. 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<sup>266</sup>. 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

---

<sup>262</sup> Ende 2015 gab es für 30 Musikschulen Fördervereine.

<sup>263</sup> 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.

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

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

<sup>266</sup> 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<sup>267</sup> 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<sup>268</sup>. 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<sup>269</sup>. 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“<sup>270</sup> 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.

---

<sup>267</sup> Ausnahmen sind etwa bei vergütungsfreien Ausbildungs- und Studiengängen denkbar.

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

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

<sup>270</sup> 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:

| <b>Gebührenvergleich<sup>271</sup></b> |   |
|--|---|
| <b>Unterrichtsform</b>                 | <b>Durchschnittliche Jahresgebühr für 45 Minuten Unterricht</b> |
| 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 € entrichtet, 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<sup>242</sup>.

## **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 %)<sup>242</sup>. 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<sup>272</sup>.

---

<sup>271</sup> Stand: Februar 2017.

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

Die Eingruppierung der Führungskräfte hängt von der Zahl der Jahreswochenstunden ab, an denen unterrichtet wird<sup>273</sup>. 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<sup>274</sup>. 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<sup>275</sup>.

Die kommunalen Arbeitgeber sind verpflichtet, übertarifliche Eingruppierungen im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten zu beseitigen<sup>276</sup>.

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<sup>277</sup>.

### **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<sup>278</sup>. Allerdings übersteigen die Ferientage - in Rheinland-Pfalz insgesamt 63 Tage<sup>279</sup> - den Anspruch auf Erholungsurlaub einer Kraft von 30 Tagen<sup>280</sup>. Diese den tarifvertraglichen Urlaubsanspruch übersteigenden und nicht durch Arbeitseinsatz während der Ferien<sup>281</sup> ausgeglichenen Zeiten werden als Ferienüberhang bezeichnet.

---

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

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

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

<sup>276</sup> § 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).

<sup>277</sup> Unter Annahme der Stufe 4 der jeweiligen Entgeltgruppe.

<sup>278</sup> § 52 Nr. 3 TVöD - Besonderer Teil Verwaltung (BT-V).

<sup>279</sup> § 2 Abs. 2 Ferienordnung in der bis 31. Juli 2017 geltenden Fassung.

<sup>280</sup> § 26 Abs. 1 TVöD.

<sup>281</sup> Tariflich beschäftigte Musikschullehrer können während der unterrichtsfreien Zeiten zur Arbeitsleistung herangezogen werden (§ 52 Nr. 3 zweiter Habsatz 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)<sup>282</sup>. Er beträgt bei einem vollbeschäftigten Musikschullehrer<sup>283</sup> wöchentlich durchschnittlich 5,3 Unterrichtsstunden zu je 45 Minuten:

| <b>Ausgleich des Ferienüberhangs</b>  |                    |
|---|--------------------|
| Tage im Jahr  | 365 Tage           |
| ./. Samstage und Sonntage   | 104 Tage           |
| ./. durchschnittliche gesetzliche Feiertage (§ 2 Abs. 1 Feiertagsgesetz) <sup>284</sup>       | 9,3 Tage           |
| ./. Freistellungen am 24. und 31. Dezember (§ 6 Abs. 3 TVöD) <sup>284</sup>                   | 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<br>(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.

---

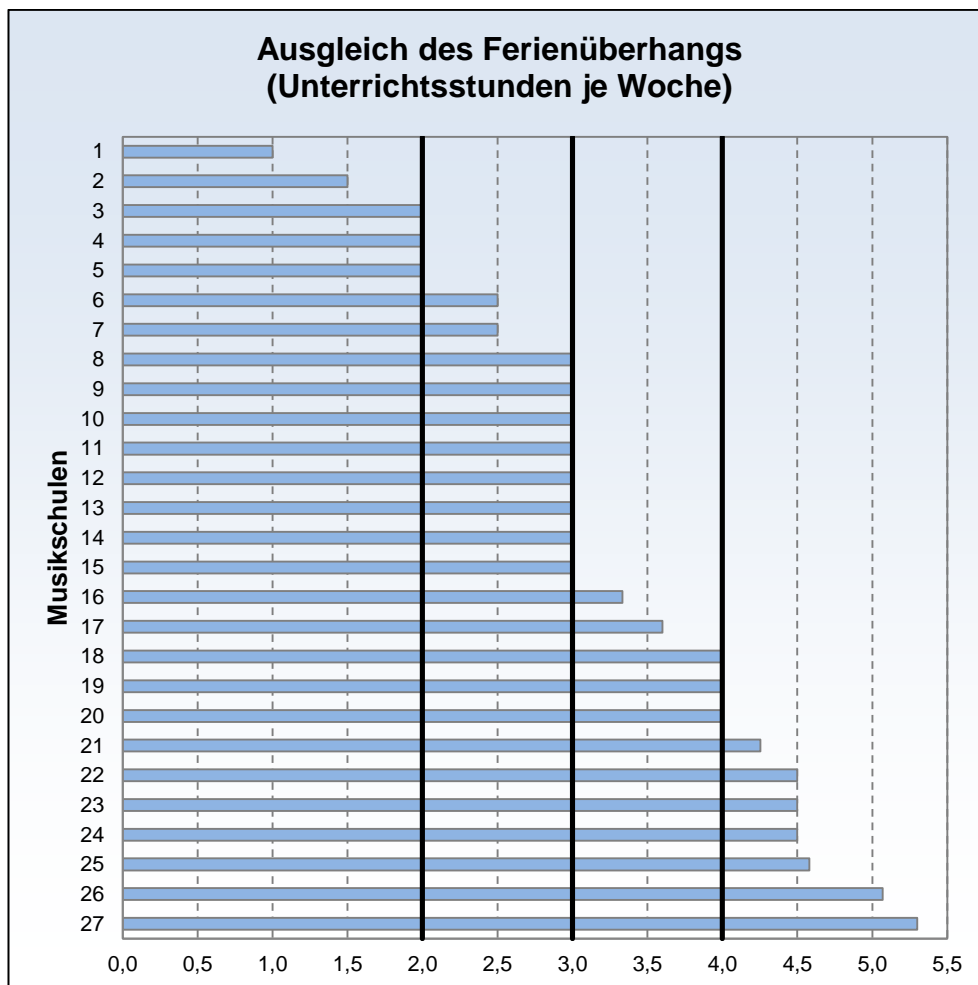
<sup>282</sup> Bundesarbeitsgericht, Urteil vom 13. Februar 1992 - 6 AZR 149/90.

<sup>283</sup> Musikschullehrer gelten mit 30 Stunden zu je 45 Minuten Unterricht je Woche als vollbeschäftigt.

<sup>284</sup> Soweit nicht Samstage oder Sonntage betroffen sind.



Die Mehrheit der kommunalen Musikschulen glich den Ferienüberhang<sup>285</sup> 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 einsetzen 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

<sup>285</sup> Jeweils bezogen auf eine Vollzeitkraft.

tarifvertragliche Arbeitszeit von 39 Stunden je Woche<sup>286</sup>. Dadurch wird nach den tarifvertraglichen Bestimmungen<sup>287</sup> 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 weitgefaste 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<sup>288</sup>, entfallen rechnerisch etwa zwei Krankheitstage auf Urlaubszeiten während der Ferien. Dies reduziert den auszugleichenden Ferienüberhang um lediglich 0,3 Unterrichtsstunden wöchentlich<sup>289</sup>.
- Bei Dienstreisen gilt nur die Zeit der dienstlichen Inanspruchnahme am auswärtigen Geschäftsort als Arbeitszeit<sup>290</sup>. 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<sup>291</sup>. 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<sup>292</sup>. 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-

---

<sup>286</sup> § 6 Abs. 1 Satz 1 TVöD.

<sup>287</sup> Protokollerklärung zu § 52 Nr. 2 Abs. 1 TVöD - BT-V.

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

<sup>289</sup>  $30 \text{ Stunden/Woche} * 2 \text{ Krankheitstage} / 187,3 \text{ Tage} = 0,3 \text{ Stunden/Woche}$ .

<sup>290</sup> § 44 Abs. 2 Satz 1 TVöD - BT-V.

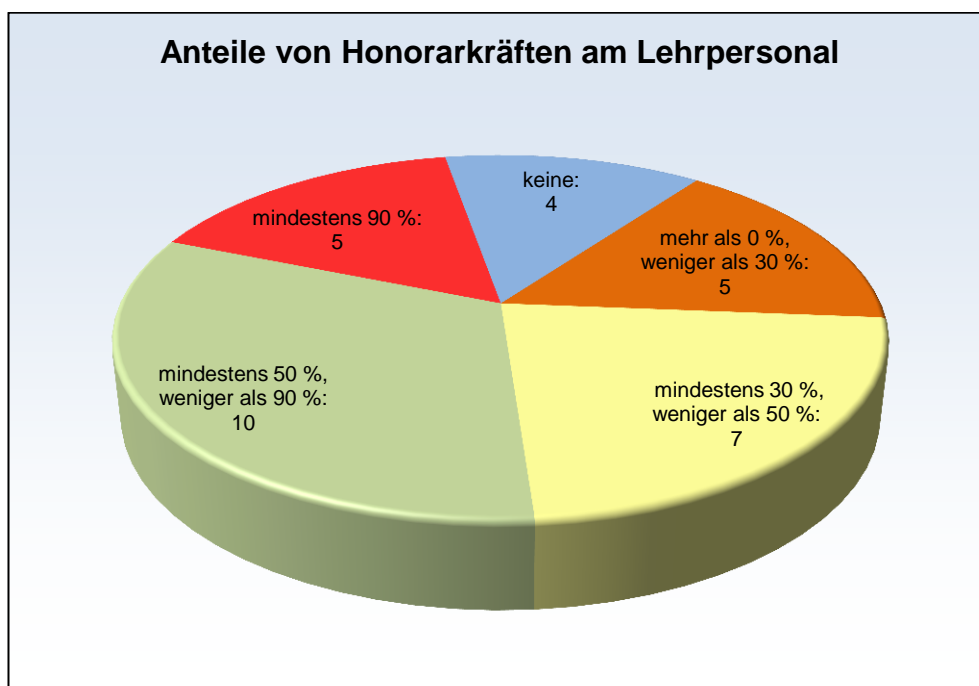
<sup>291</sup> § 44 Abs. 2 Satz 3 TVöD - BT-V.

<sup>292</sup> 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<sup>293</sup>.

#### 6.4 Honorarkräfte - verstärkt einsetzen

Ende 2015 unterrichteten an den kommunalen Musikschulen insgesamt 1.297 Lehrkräfte<sup>294</sup>. 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<sup>295</sup> 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 betragen 2015<sup>242</sup> durchschnittlich 1.914 € je

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

<sup>294</sup> Ohne die Leiter der Musikschulen und deren ständige Vertreter.

<sup>295</sup> 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<sup>296</sup>.

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<sup>297</sup>. 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<sup>298</sup>.
- Honorarkräfte verfügen in der Regel über dieselbe Qualifikation wie fest angestellte Lehrkräfte<sup>299</sup>. Unterschiede in der Qualität des Unterrichts oder der Moti-

---

<sup>296</sup> Die Bandbreite reichte bei den Honorarkräften von 397 € je Jahreswochenstunde bis 1.387 € je Jahreswochenstunde.

<sup>297</sup> Landesarbeitsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 16. Juli 1998 - 5 SA 898/97.

<sup>298</sup> Bundesarbeitsgericht, Beschluss vom 30. Oktober 1991 - 7 ABR 19/91, juris Rn. 30.

<sup>299</sup> 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 einsetzen.
- 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<sup>300</sup>. 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<sup>242</sup>.

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 Finanzaufweisungen zu ihren laufenden Ausgaben<sup>301</sup>. In den Jahren 2015 und 2016 waren dies jeweils 2,8 Mio. €<sup>302</sup>. 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<sup>303</sup>.

---

<sup>300</sup> Bei einigen Musikschulen betraf das ein Drittel der Kräfte.

<sup>301</sup> § 18 Abs. 1 Nr. 8 LFAG, Richtlinie „Förderung von Musikschulen in Rheinland-Pfalz“, a. a. O.

<sup>302</sup> Ohne die vom Land übernommenen Kosten für Dienstleistungen der Musikschulen an Ganztagschulen.

<sup>303</sup> 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<sup>304</sup>.

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<sup>305</sup>. Die niedersächsischen Musikschulen erhalten Fördermittel nach Maßgabe der erteilten Unterrichtsstunden<sup>306</sup>.

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<sup>307</sup> 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<sup>308</sup>, so dass ein höherer Aufwand bei der Förderung nicht zu erwarten ist.

Das Land sollte daher erwägen, seine Fördermittel neben dem Maßstab der Personalausgaben 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.

---

<sup>304</sup> Nr. 5.1 der Richtlinie.

<sup>305</sup> § 6 Abs. 2 Brandenburgisches Musik- und Kunstschulgesetz.

<sup>306</sup> Nr. 2 der Richtlinie „Finanzhilfe des Landes Niedersachsen für Musikschulen 2017“ vom 10. Januar 2017.

<sup>307</sup> Und neben dem Sockelbetrag.

<sup>308</sup> Durchschnittliche Anzahl der Belegungen/Monat und durchschnittliche Jahreswochenstunden nach Nr. 8.6 des Berichtsbogens.

- Die Höhe des Gebührenauffalls 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<sup>309</sup>. 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.

---

<sup>309</sup> Vgl. Nr. 16 des Berichtsbogens (Angaben zur Finanzierung).