



**RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ**

**Prüfung der Haushalts- und
Wirtschaftsführung der Stadt
Landau in der Pfalz**

Az.: 6-P-7003-22-7/2018
Speyer, 9. Juli 2020

Diese Prüfungsmittelungen des Rechnungshofs sind nach § 110 Abs. 6 GemO öffentlich auszulegen. Einer zusätzlichen Internetveröffentlichung der ausgelegten Fassung durch die geprüfte Stelle stehen Rechte des Rechnungshofs nicht entgegen.

Inhaltsverzeichnis

1	Allgemeines	1
2	Wesentliches Ergebnis.....	3
2.1	Haushaltswirtschaft.....	3
2.2	Feststellungen zum Verwaltungshandeln.....	3
3	Haushaltswirtschaft.....	6
3.1	Kennzahlen	6
3.2	Haushaltsausgleich.....	8
3.2.1	Ergebnishaushalt und Ergebnisrechnung.....	8
3.2.2	Finanzhaushalt und Finanzrechnung	9
3.3	Steuern, Schlüsselzuweisungen.....	10
3.4	Bilanz	11
3.5	Schulden	12
3.6	Bürgschaften.....	13
3.7	Kommunale Unternehmen, privatrechtliche Beteiligungen	13
3.8	Ausschüttungen der Sparkasse.....	14
3.9	Rechtswidrigkeit der Haushaltsplanung und Ausblick.....	16
4	Personal und Stellenplan	20
4.1	Stellenentwicklung, interkommunaler Vergleich	20
4.2	Stellenbewertung	21
5	Aufwandsentschädigung für Fraktionsvorsitzende	22
6	Größe der Ortsbeiräte.....	24
7	Größe der Ausschüsse des Stadtrats	26
8	Geschäftsführungskosten für Fraktionen des Stadtrats.....	28
8.1	Allgemeines	28
8.2	Mittelverwendung.....	28
8.2.1	Vorlage der Verwendungsnachweise	28
8.2.2	Aufwendungen für Öffentlichkeitsarbeit	30
8.2.3	Sonstige Feststellungen	31
9	Leistungsentgelt	32
10	Kassenprüfungen durch das Rechnungsprüfungsamt.....	34
11	Finanzverwaltung und Wirtschaftsförderung	35
11.1	Verkauf städtischer Grundstücke	35

11.2	Erbbaurechte	35
11.2.1	Erbbauzinserhöhung.....	35
11.2.2	Ablösung von Erbbaurechten	36
11.3	Verpachtung von Grundstücken	37
11.3.1	Anpassung der Pachtzinsen	37
11.3.2	Pachtzinsen für landwirtschaftlich genutzte Flächen.....	37
12	Schülerbeförderung	39
12.1	Wirtschaftliches Ergebnis	39
12.2	Veranschlagung von Aufwendungen.....	39
12.3	Zuweisungen nach § 15 LFAG	40
12.4	Richtlinien über die Schülerbeförderung	40
12.5	Schülerbeförderung im freigestellten Verkehr	41
12.5.1	Wirtschaftlichkeit der Beförderung.....	41
12.5.2	Einsatz von Begleitpersonen	43
12.5.3	Abrechnung mit dem Beförderungsunternehmen	43
13	Integrationshelfer an Schulen.....	45
13.1	Allgemeines	45
13.2	Fallzahlen und Aufwendungen	45
13.3	Verwaltungsinterne Abstimmung.....	46
13.3.1	Zusammenwirken von Sozial- und Jugendamt.....	46
13.3.2	Zusammenarbeit innerhalb der Ämter	46
13.4	Aktenführung	47
13.5	Vereinbarungen mit Leistungsanbietern	49
13.5.1	Form.....	49
13.5.2	Verfahren und Stundensätze.....	49
13.6	Bedarfsprüfung und Leistungsgewährung.....	51
13.6.1	Hospitationen, Festlegung des Stundenumfangs.....	51
13.6.2	Qualifikation eingesetzter Kräfte.....	52
13.6.3	Förderlehrerwochenstunden (FÖLWS)	55
13.6.4	Zusammenfassung von Betreuungsleistungen und Integrationshelfer-Pool	58
13.6.5	Aufgabenbereich.....	61
13.6.6	Integrationshilfe „zu Hause“	62
13.6.7	Fehlende Einzelnachweise	63
13.6.8	Leistungsgewährung als erweiterte Hilfe nach § 19 Abs. 5 SGB XII	64
13.7	Nachrang der Sozialhilfe (Pflegeversicherung)	65
14	Amt 51 – Jugendamt – Wirtschaftliche Jugendhilfe –.....	67
14.1	Organisation und Personalbedarf	67
14.2	Zahlungsanordnungen.....	69

14.3	Vereinbarungen über ambulante Hilfen und Leistungsnachweise	70
14.4	Kostenbeiträge der Eltern	71
14.4.1	Mitteilung Kostenbeitragspflicht	71
14.4.2	Informationsbeschaffung bei mangelnder Mitwirkungsbereitschaft	72
14.4.3	Berücksichtigung und Ermittlung von Einkommen	72
14.4.4	Berücksichtigung weiterer Unterhaltspflichten	75
14.4.5	Kindergeld als Mindestkostenbeitrag	75
14.4.6	Nebenforderungen	76
14.5	Prüfung vorrangiger Ansprüche (Opferentschädigung)	76
14.6	Aufenthaltsermittlungen	77
15	Amt 51 – Jugendamt – Kindertagesbetreuung –	79
15.1	Allgemeines	79
15.2	Umfang des Betreuungsangebots für Kinder unter drei Jahren und Drei- bis Sechsjährige	81
15.2.1	Kindertagesstätten in der Südstadt	85
15.2.2	Kindertagesstätten in den Stadtteilen	92
15.3	Ganztagsplätze	96
15.4	Zusätzliches Erziehungspersonal	101
15.4.1	Allgemeines, Dokumentation	101
15.4.2	Verlängerte Öffnungszeiten	102
15.4.3	Gruppengrößenreduzierungen	104
15.5	Hauswirtschaftskräfte	104
15.5.1	Essenszubereitung in den Kindertagesstätten	105
15.5.2	Catering	108
15.6	Reinigung	109
15.6.1	Kindertagesstätten der SJS	109
15.6.2	Reinigungsaufwand bei Kindertagesstätten freier Träger	111
15.7	Übernahme von Personal- und Sachkosten freier Träger	113
15.8	Abrechnungen mit dem Land	117
15.8.1	Zuordnung von Personal	118
15.8.2	Catering	118
15.8.3	Reinigungskosten	119
15.9	Elternbeiträge und Essensgeld	120
15.9.1	Festsetzung der Elternbeiträge	120
15.9.2	Elternbeiträge für Mittagessen	123
16	Stadtbauamt	126
16.1	Beiträge für Einrichtungen im Außenbereich	126
16.1.1	Allgemeines	126
16.1.2	Satzung	126
16.1.3	Kalkulationszeitraum und Nachkalkulation	127

16.1.4	Beitragsfähige Kosten.....	128
16.2	Bauverwaltungsabteilung.....	128
16.2.1	Unterschiedliche Verteilungsmaßstäbe für die Erhebung von Beiträgen.....	128
16.2.2	Erschließungsbeiträge	129
16.2.3	Erschließungsverträge und städtebauliche Verträge	132
16.2.4	Ausbaubeiträge für Verkehrsanlagen	135
16.2.5	Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen	137
16.2.6	Ablösung von Stellplatzverpflichtungen	140
17	Straßenreinigung	142
17.1	Allgemeines und wirtschaftliche Ergebnisse	142
17.2	Winterdienst auf den Fahrbahnen	143
17.3	Kalkulation der Straßenreinigungsgebühren	143
17.4	Ergebnisverwendung	144
18	Gebäudemanagement Landau – Eigenbetrieb.....	145
18.1	Allgemeines	145
18.2	Mieten	145
18.2.1	Erhebung der Kostenmiete.....	145
18.2.2	Erhöhung der Mietzinsen bei frei finanziertem Wohnraum	146
18.2.3	Mietkautionen	147

Anlagenverzeichnis

- Anlage 1: Konsolidierungspotenziale
- Anlage 2: Finanzrechnungen 2014 bis 2019 sowie Finanzhaushalt 2020
- Anlage 3: Grundlagen der Finanzkraft

1

Allgemeines

Der Rechnungshof hat aufgrund § 110 Abs. 5 GemO in Verbindung mit § 111 Abs. 1 LHO die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stadt geprüft.

Die auf Stichproben beschränkte Prüfung erstreckte sich auf die Jahre ab 2014. Soweit erforderlich, wurden auch Vorgänge aus früheren Jahren einbezogen. Das Schwergewicht lag auf Geschäftsvorgängen der jüngeren Zeit. Folgende Organisationseinheiten waren einbezogen:

- Büro des Oberbürgermeisters
- Rechnungsprüfungsamt
- Hauptamt
 - Büro für Gremienarbeit
 - Personalabteilung
 - Organisationsabteilung
- Finanzverwaltung und Wirtschaftsförderung
 - Liegenschaftsabteilung
 - Kämmereiabteilung/Controlling
- Amt für Schulen, Kultur und Sport
 - Schülerbeförderung
- Soziales und Jugend
 - Besondere Hilfen
 - Kinderbetreuung und Finanzen
 - Soziale Dienste
- Stadtbauamt
 - Bauverwaltungsabteilung

Die Prüfung wurde von Herrn Utsch, Direktor beim Rechnungshof, geleitet. Mit der Durchführung waren Herr Ministerialrat Feigel, Herr Regierungsdirektor Benß, die Herren Oberrechnungsräte Glöckner und Schade sowie Frau Rechnungsrätin Bender beauftragt. Die örtlichen Erhebungen wurden von Januar 2018 bis Mai 2018 mit Unterbrechungen durchgeführt.

Der Entwurf der Prüfungsmitteilungen wurde der Stadtverwaltung mit Schreiben vom 14. Januar 2020 übersandt. Die Äußerungen der Verwaltung vom 30. April 2020 sind – soweit erforderlich – in den Prüfungsmitteilungen kursiv dargestellt.

Eine Kassenprüfung bei der Stadtkasse hat der Rechnungshof nicht vorgenommen. Das Rechnungsprüfungsamt hat die Kasse zuletzt am 20. Dezember 2019 geprüft. Dabei ergaben sich keine Feststellungen.

Die örtliche Rechnungsprüfung (§ 110 Abs. 1 GemO) war bis zum Haushaltsjahr 2018 durchgeführt und die Entlastung durch den Stadtrat bis zu diesem Jahr erteilt (§ 114 Abs. 1 GemO).

Die in den Prüfungsmitteilungen zitierten Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften des Bundes und des Landes können bei Bedarf im Internet unter folgenden Adressen aufgefunden werden:

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

Landesrecht: <http://www.landesrecht.rlp.de/jportal/portal/page/bsrlpprod.psm!>

Soweit auf Kommunalberichte des Rechnungshofs verwiesen wird, können diese im Internet unter <https://rechnungshof.rlp.de/de/veroeffentlichungen/> abgerufen werden.

2 Wesentliches Ergebnis

2.1 Haushaltswirtschaft

Die Ergebnisrechnungen der Jahre 2014 bis 2016 waren unter Berücksichtigung des bis 2016 geltenden Haushaltsrechts (Einbeziehung von Fehlbeträgen aus Vorjahren) nicht ausgeglichen. In den Jahren 2017 und 2018 gelang der Ausgleich der Ergebnisrechnungen mit Jahresüberschüssen von 5,1 Mio. € und 15,4 Mio. €. Im Jahr 2019 schloss die Ergebnisrechnung¹ mit einem Plus von 17,7 Mio. € ab. Die Planung 2020 ging hingegen wieder von einem Fehlbetrag (- 11,9 Mio. €) aus.

Die Stadt erwirtschaftete in den Jahren 2017 bis 2019 vergleichsweise hohe freie Finanzspitzen von 14,7 Mio. €, 15,9 Mio. € und 21,3 Mio. €. In den anderen Jahren des Prüfungszeitraums fehlten die Eigenmittel für die Tilgung von Krediten (zwischen 0,3 Mio. € und 3,3 Mio. €).

Das bilanzielle Eigenkapital hat sich im Vergleich der Jahre 2014 und 2019 um 41 Mio. € erhöht.

Die Stadt hatte am Jahresende 2019 die geringste Pro-Kopf-Verschuldung der kreisfreien Städte aus Investitionskrediten und die zweitniedrigste aus Liquiditätskrediten.

Die Jahresabschlüsse fielen im Prüfungszeitraum durchweg deutlich besser aus als geplant. Insoweit war die Haushaltslage in weiten Teilen des Prüfungszeitraums als gut zu bezeichnen. Allerdings müssen die pandemiebedingten Auswirkungen auf die Finanzlage abgewartet werden. Im Hinblick auf die deutlichen Diskrepanzen zwischen Planung und Rechnungslegung sollte eine realistischere Planung angestrebt werden.

2.2 Feststellungen zum Verwaltungshandeln

Ausschüttungspotenziale der von einem unter Mitgliedschaft der Stadt durch einen Zweckverband geführten **Sparkasse** sollten geprüft werden (Nr. 3.8).

Nicht sachgerechte **Bewertungen von Stellen** führten zu überhöhtem Personalaufwand von überschlägig 42.000 € jährlich (Nr. 4.2).

Die **Ortsbeiräte und die Ausschüsse** des Stadtrats hatten vergleichsweise viele Mitglieder (Nrn. 6 und 7).

Leistungsentgelte für tariflich Beschäftigte wurden abweichend von den gesetzlichen Vorschriften gewährt (Nr. 9).

¹ Der Jahresabschluss 2019 war auf-, jedoch noch nicht durch den Stadtrat festgestellt. Insoweit handelte es sich um vorläufige Angaben.

Möglichkeiten zur Anpassung von **Erbbauzinsen** wurden nicht in allen Fällen genutzt. Die von der Stadt gewährten Nachlässe bei der Ablösung von Erbbaurechten waren hoch (Nr. 11.2).

Die Zinsen für von der Stadt **verpachtete Grundstücke** waren teilweise niedrig (Nr. 11.3).

Die Wirtschaftlichkeit der **Fahrten im freigestellten Schülerverkehr** und die Notwendigkeit des Einsatzes von Begleitpersonen waren nicht nachgewiesen (Nr. 12.5).

Die Zusammenarbeit zwischen Sozial- und Jugendamt sowie innerhalb der Ämter zwischen Verwaltungs- und Fachkräften bei der **Bewilligung von Integrationshilfen** an Schulen war verbesserungsbedürftig. Das betraf auch die Verhandlungen mit den Leistungsanbietern (Nrn. 13.3.1, 13.3.2 und 13.5.2). Die Dokumentation wichtiger Unterlagen für die Leistungsgewährung war unzureichend (Nr. 13.4). Hospitationen zum Schuljahresbeginn zur Bedarfsermittlung für Integrationshelfer wurden zunächst nicht genutzt (Nr. 13.6.1). Das Jugendamt setzte, mit der Folge höherer Leistungsausgaben, ganz überwiegend Fachkräfte als Integrationshelfer ein. Die Notwendigkeit hierfür war nicht dokumentiert (Nr. 13.6.2). Sowohl Sozial- als auch Jugendamt hatten nur unzureichend untersucht, ob sich schulische Unterstützungsleistungen (insbesondere durch Förderlehrerwochenstunden) bedarfsmindernd auf die Integrationshilfen auswirken (Nr. 13.6.3). Abgesehen von wenigen Ausnahmen bewilligte die Stadt Integrationshilfen für jedes Schulkind gesondert. Ob die Betreuung mehrerer Kinder in einer Klasse oder Klassenstufe gemeinsam durch einen Integrationshelfer oder die Bildung von Integrationshelferpools möglich war, wurde nicht geprüft (Nr. 13.6.4). In den Abrechnungen der Leistungsanbieter fehlten zum Teil Angaben, um die Angemessenheit der geforderten Vergütungen zu beurteilen (Nr. 13.6.7).

In der **wirtschaftlichen Jugendhilfe** kann mittelfristig eine halbe Stelle eingespart werden (Nr. 14.1). Bei den Abrechnungen ambulanter Hilfen fehlten zum Teil nachvollziehbare Angaben der Leistungsanbieter, die für Steuerungszwecke benötigt werden (Nr. 14.3). Die Einkommensermittlung für Kostenbeiträge im Rahmen der Jugendhilfe war in einigen Fällen unzureichend (Nr. 14.4.3).

In den **Kindertagesstätten** standen deutlich mehr **Plätze für Kinder unter drei Jahren** zur Verfügung als benötigt wurden. Aufgrund der damit verbundenen höheren Regelpersonalstärke für die Betreuung solcher Kinder wurde mehr Personal vorgehalten als erforderlich war (Nr. 15.2).

Das Angebot an **Ganztagsplätzen** war überhöht (Nr. 15.3). Der damit verbundene Personalaufwand betrug wenigstens 61.000 € jährlich.

Das Jugendamt hatte in zu großzügigem Umfang **zusätzliches Erziehungspersonal** bewilligt (Nr. 15.4).

Die Ausstattung der Kindertagesstätten mit **hauswirtschaftlichem Personal** für die Zubereitung oder Ausgabe der Mittagsverpflegung übertraf Vergleichswerte (Nr. 15.5).

Teilweise fehlten geeignete Grundlagen zur Bemessung des **Reinigungsbedarfs in Kindertagesstätten**. Der Aufwand für die Reinigung war vergleichsweise hoch. Bei den städtischen Einrichtungen ließe er sich um schätzungsweise 40.000 € und bei den Einrichtungen freier Träger um 200.000 € jährlich verringern (Nr. 15.6).

Die freiwillige **Übernahme von Kosten freier Träger** war überprüfungsbedürftig (Nr. 15.7).

Die **Abrechnung der Personalkosten von Kindertagesstätten** und von Soll-Elternbeiträgen mit dem Land enthielt Fehler (Nrn. 15.8 und 15.9.1).

Die Beiträge für **Krippenkinder** (Nr. 15.9.1.1) und die **Elternbeiträge für die Mittagsverpflegung** in Kindertagesstätten (Nr. 15.9.2) waren niedrig.

Der städtische Anteil an den Kosten für den **Ausbau und die Unterhaltung von Feld- und Weinbergwegen** war zu hoch. Bei der Berechnung der Beiträge zur Finanzierung von Investitionen und Unterhaltungsmaßnahmen an diesen Wegen bezog die Verwaltung nicht alle beitragsfähigen Kosten ein (Nr. 16.1).

Die von der Stadt zu tragenden Kostenanteile beim **Ausbau von Straßen** (Gemeindeanteil) beruhten auf unzutreffenden Grundlagen (Nr. 16.2.4.2).

Die Stadt verzichtete auf Gebühren für den **Winterdienst auf Fahrbahnen** in Höhe von überschlägig 33.000 € jährlich (Nr. 17.2).

Für die vom Eigenbetrieb Gebäudemanagement Landau bewirtschafteten **preisgebundenen Wohnungen** bestand Überprüfungsbedarf hinsichtlich der Kostenmieten (Nr. 18.2.1).

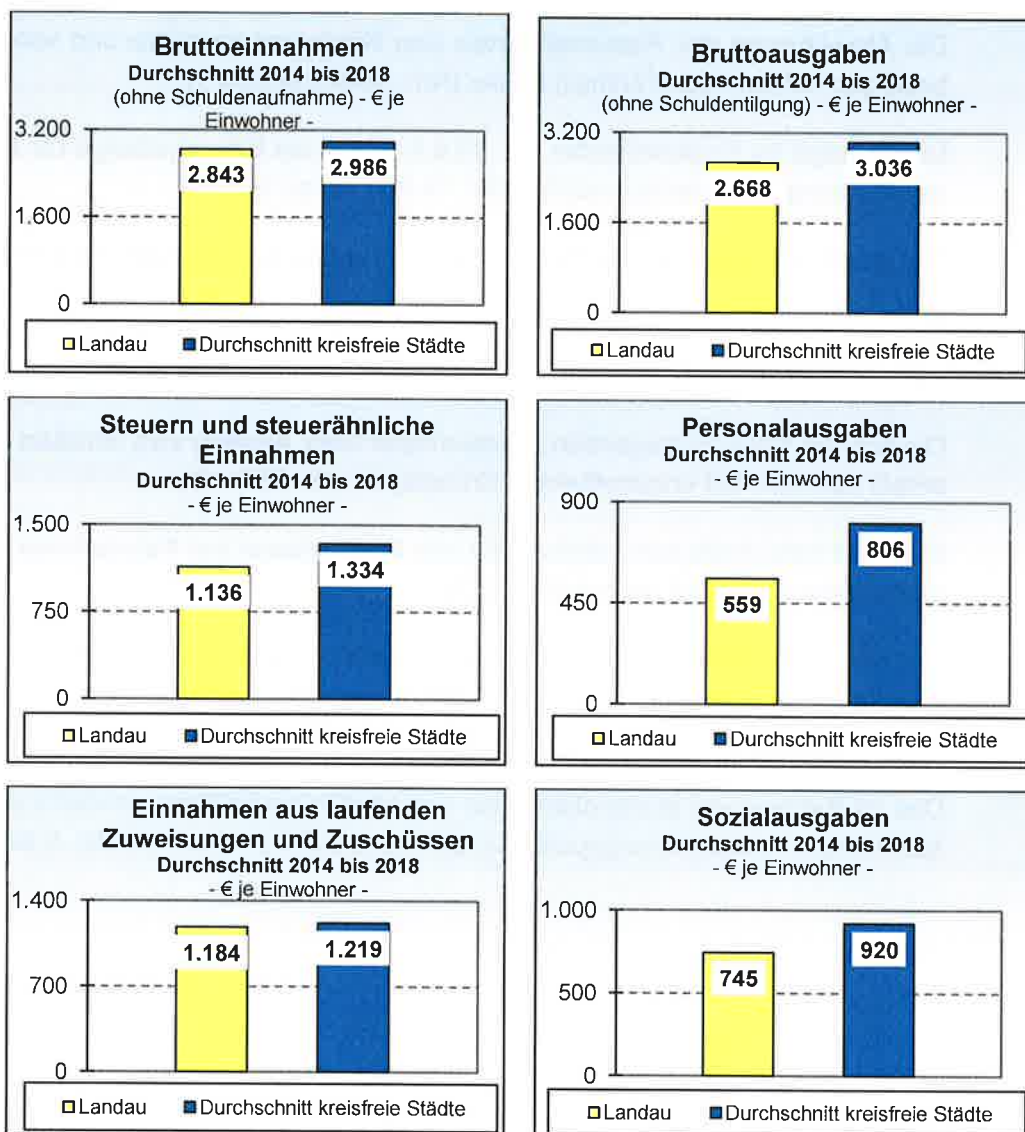
Anlage 1

Das im Rahmen der stichprobenweise durchgeführten Prüfung ermittelte und finanziell bezifferbare Konsolidierungspotenzial der Stadt belief sich auf 1,1 Mio. € jährlich.

3 Haushaltswirtschaft²

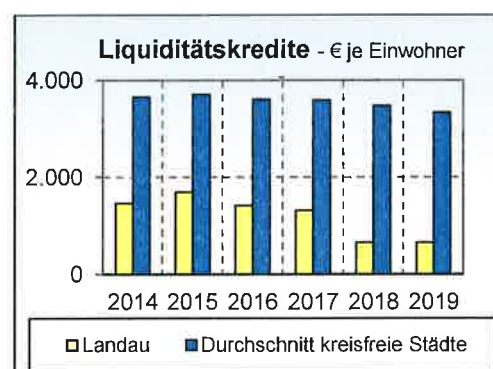
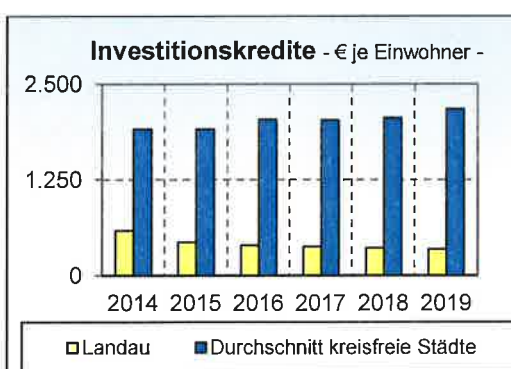
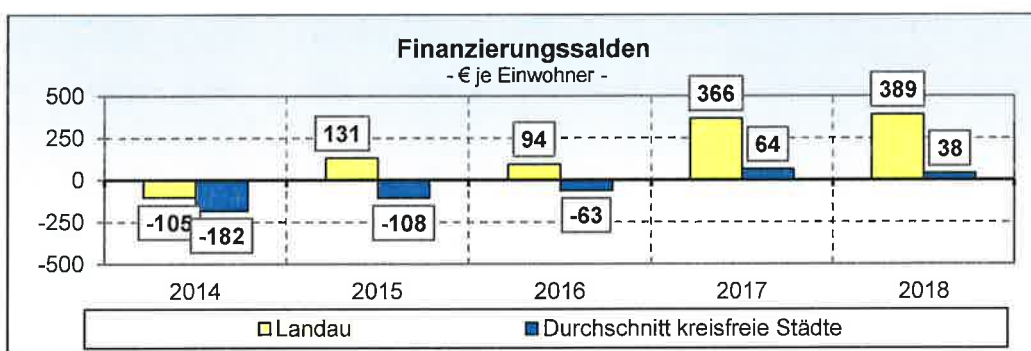
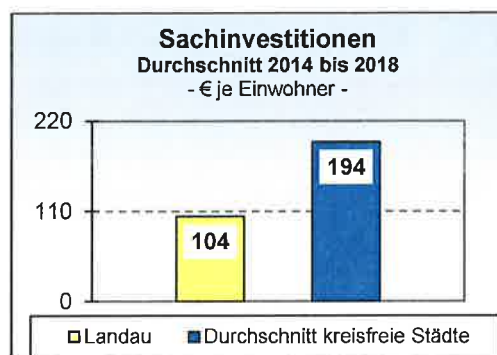
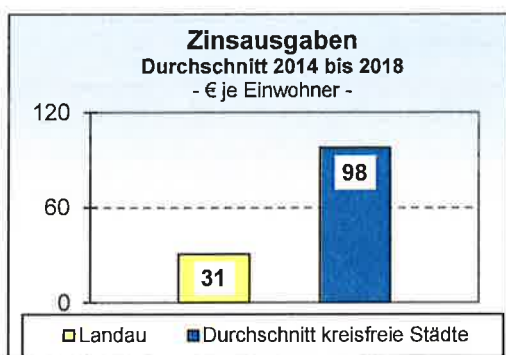
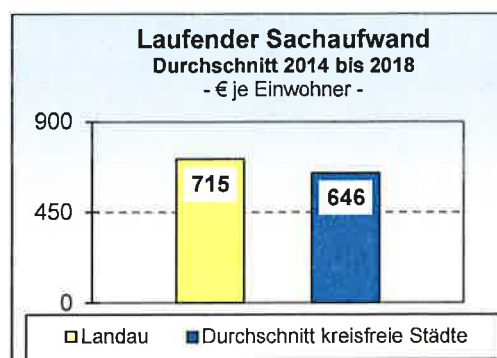
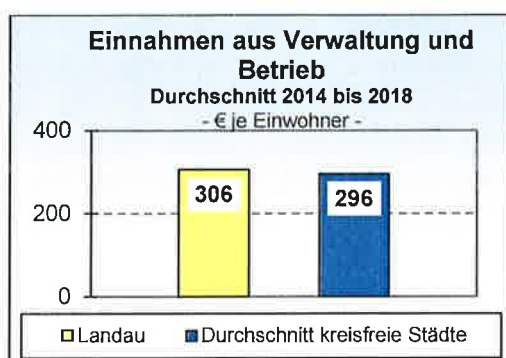
3.1 Kennzahlen

Nachfolgend sind einige Kennzahlen³ zur Beurteilung der Finanzlage der Stadt in Vergleich zum Durchschnitt der kreisfreien Städte zusammengefasst.



² Sämtliche nachfolgenden Zahlenangaben sind in der Regel gerundet. Dadurch können in Tabellen dargestellte Summen geringfügig von den nachgewiesenen Beträgen abweichen.

³ Eigene Berechnungen aufgrund Daten der Kassen- und Schuldenstatistik und des Realsteuervergleichs des Statistischen Landesamts.



Die Personalausgaben waren in der Mehrjahresbetrachtung um 247 € je Einwohner niedriger als der Durchschnitt der kreisfreien Städte. Dies lag u. a. daran, dass die Stadt die Straßenreinigung und den Bauhof in der Rechtsform einer Anstalt des öffentlichen Rechts betreibt. Ein Teil der anderen kreisfreien Städte nimmt dagegen diese Aufgaben im Haushalt geführten Regiebetrieben wahr. Zudem ist das Personal der städtischen Kindertagesstätten der SH Jugend & Soziales gGmbH, einer Beteiligung der Stadtholding Landau in der Pfalz GmbH, zugeordnet, deren Personalausgaben nicht im Haushalt der Stadt nachgewiesen werden.

Die vergleichsweise niedrigen Sachinvestitionen im Kernhaushalt der Stadt beruhen u. a. darauf, dass Teile der Investitionstätigkeit aus dem Haushalt ausgelagert sind⁴ und zudem geplante städtische Investitionsvorhaben in hohem Umfang nicht realisiert wurden. Im Ergebnis trug das zu einer deutlich unterdurchschnittlichen Investitionsverschuldung der Stadt bei. Da die Überschüsse der laufenden Rechnung insoweit nicht zur Finanzierung des Schuldendienstes benötigt wurden, konnte auch die Liquiditätskreditverschuldung stark zurückgeführt werden.

3.2 Haushaltsausgleich

3.2.1 Ergebnishaushalt und Ergebnisrechnung

Ertrags- und Aufwandsarten	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	Rechnung						Plan
	- 1.000 € -						
Summe der laufenden Erträge aus Verwaltungstätigkeit	119.525	123.935	130.831	142.287	159.756	163.104	147.138
Summe der laufenden Aufwendungen aus Verwaltungstätigkeit	118.797	121.178	129.207	136.316	144.028	144.900	158.348
Laufendes Ergebnis aus Verwaltungstätigkeit	728	2.757	1.624	5.970	15.728	18.204	- 11.209
Finanzergebnis	- 761	- 1.012	- 196	- 881	- 290	- 552	- 717
Ordentliches Ergebnis	- 34	1.746	1.428	5.089	15.438	17.652	- 11.926
Jahresergebnis	- 34	1.746	1.428	5.089	15.438	17.652	- 11.926

Nach dem bis 2016 geltenden Haushaltsrecht waren die Ergebnisrechnungen der Jahre 2014 bis 2016 unter Berücksichtigung von Fehlbeträgen aus Vorjahren nicht ausgeglichen. Dagegen gelang der Ausgleich der Ergebnisrechnungen in den Jahren 2017 bis 2019⁵ und es wurde zum Teil deutliche Überschüsse erzielt. Die Planung 2020 ging hingegen wieder von einem Fehlbetrag aus.

⁴ SH Jugend und Soziales gGmbH (Bau von städtischen Kindertagesstätten).

⁵ Seit 2017 werden Ergebnisvorträge aus Vorjahren nicht mehr beim Haushaltsausgleich berücksichtigt.

3.2.2 Finanzhaushalt und Finanzrechnung

Anlage 2

Einzahlungs- und Auszahlungsarten	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	Rechnung						Plan
	- 1.000 € -						
Saldo der ordentlichen und außerordentlichen Ein- und Auszahlungen	1.705	4.689	767	15.454	16.593	22.731	- 7.019
Summe der Einzahlungen aus Investitionstätigkeit	11.384	8.499	9.894	7.915	6.344	6.692	17.419
davon:							
- Einzahlungen aus Investitionszuwendungen	6.696	3.302	2.909	1.863	2.403	2.944	7.300
- Einzahlungen aus Beiträgen und ähnlichen Entgelten	1.859	2.002	3.231	2.946	3.129	2.834	3.546
Summe der Auszahlungen aus Investitionstätigkeit	17.393	7.037	7.240	5.184	5.375	10.144	35.674
Saldo der Ein- und Auszahlungen aus Investitionstätigkeit	- 6.009	1.462	2.654	2.731	969	- 3.452	- 18.255
Finanzmittelüberschuss / Finanzmittelfehlbetrag⁶	- 4.304	6.151	3.421	18.184	17.563	19.278	- 25.274
Einzahlungen aus der Aufnahme von Investitionskrediten	8.700	580	-	-	-	761	18.425
Auszahlungen zur Tilgung von Investitionskrediten	5.005	6.976	1.438	775	658	1.437	1.250
Saldo der Ein- und Auszahlungen aus Investitionskrediten	3.695	-	-	- 775	- 658	- 675	17.175

Die „freie Finanzspitze“ der Stadt stellte sich wie folgt dar:

Einzahlungs- und Auszahlungsarten	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	Rechnung						Plan
	- 1.000 € -						
Saldo der ordentlichen und außerordentlichen Ein- und Auszahlungen	1.705	4.689	767	15.454	16.593	22.731	- 7.019
Auszahlungen zur planmäßigen Tilgung von Investitionskrediten ⁷	5.005	6.976	1.438	775	658	1.437	1.250
„Freie Finanzspitze“	- 3.300	- 2.287	- 672	14.678	15.935	21.294	- 8.269

Das Gebot zum Haushaltsausgleich, wonach die Auszahlungen zur planmäßigen Tilgung von Investitionskrediten aus dem Saldo der ordentlichen und außerordentlichen Ein- und Auszahlungen zu finanzieren sind, soweit dafür keine Ersatzdeckungsmittel zur Verfügung stehen (§ 18 Abs. 1 Nr. 2 und Abs. 2 Nr. 2 GemHVO), wurde in den Jahren 2017 bis 2019 erfüllt.

⁶ Summe der Salden der ordentlichen und außerordentlichen Ein- und Auszahlungen sowie der Ein- und Auszahlungen aus Investitionstätigkeit.

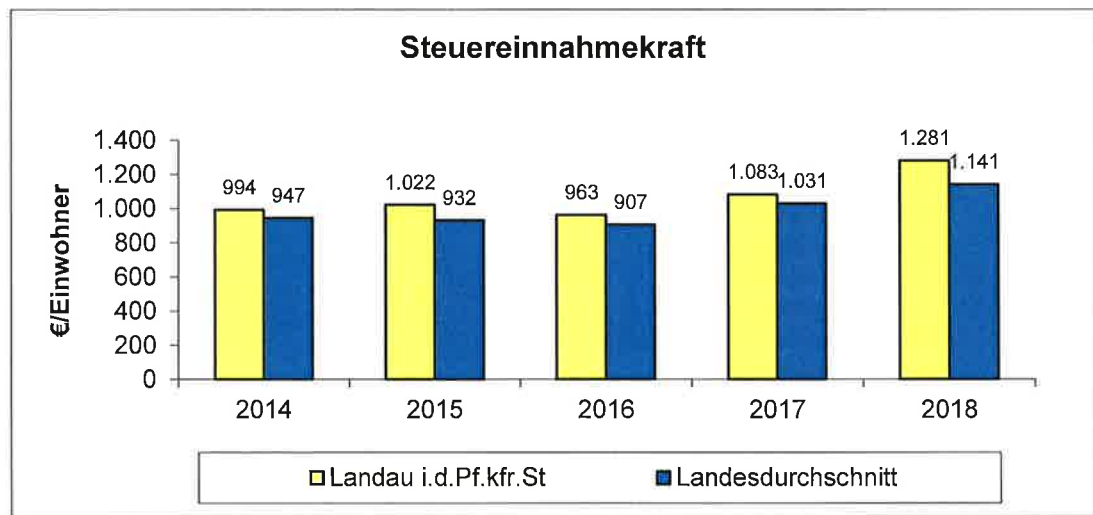
⁷ Es handelte sich in den Jahren 2014 und 2015 um die planmäßige Rückzahlung von Krediten, die zur Durchführung der Landesgartenschau aufgenommen worden waren.

Für 2021 bis 2023 sind Investitionen von insgesamt 74,0 Mio. € geplant. Gemessen an den tatsächlichen Investitionsauszahlungen der Jahre 2014 bis 2019 (52,4 Mio. €)⁸ dürfte die Verwirklichung aller geplanten Investitionen nicht zu erwarten sein.

3.3 Steuern, Schlüsselzuweisungen

Die Steuereinnahmekraft⁹ lag in den Jahren 2014 bis 2018 stets über dem Landesdurchschnitt der kreisfreien Städte mit 20.000 bis 50.000 Einwohnern, zuletzt um 140 € je Einwohner.

Anlage 3
Buchst. a)



Die Realsteuerhebesätze haben sich im Vergleich¹⁰ zu den Durchschnittswerten wie folgt entwickelt:

Anlage 3
Buchst. c)

	2014	2015	2016	2017	2018
	Prozentpunkte mehr (+)/weniger (-)				
Grundsteuer A	+ 8	+ 1	+ 6	+ 4	+ 6
Grundsteuer B	+ 29	+ 17	+ 25	+ 19	+ 21
Gewerbsteuer	- 10	- 11	- 6	- 10	- 9

Der Hebesatz für die Grundsteuer A (330 %) war seit 2016 unverändert. Die Grundsteuer B hatte die Stadt 2018 von 440 % auf 450 % und 2020 auf 475 % erhöht. Der Hebesatz der Gewerbesteuer lag seit 2015 bei 405 %.

Die Schlüsselzuweisungen lagen in allen Jahren unter dem Durchschnitt der kreisfreien Städte mit 20.000 bis 50.000 Einwohner, zuletzt um 31 € je Einwohner.

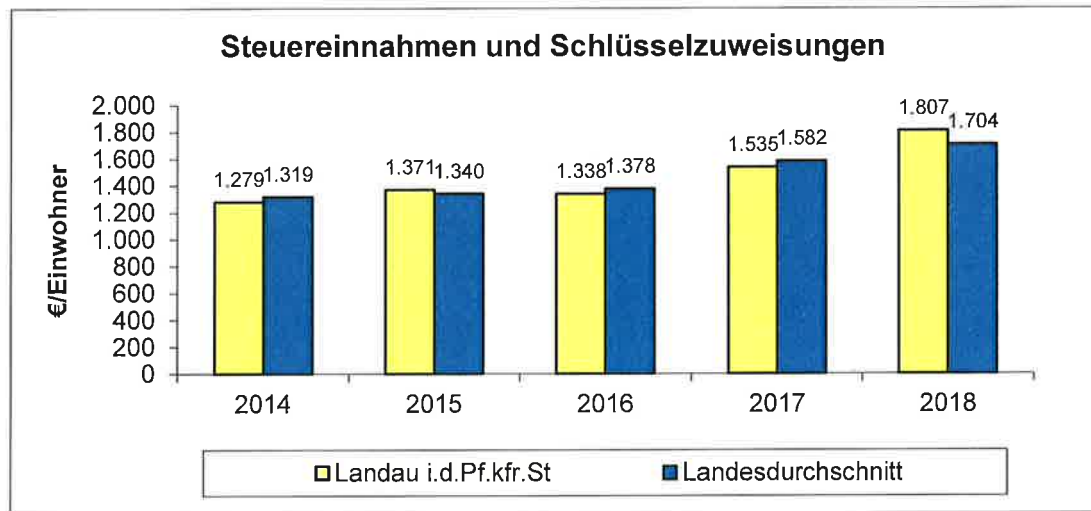
⁸ Dieser Betrag blieb deutlich hinter den für diese Jahre geplanten Investitionen von insgesamt fast 120 Mio. € zurück.

⁹ Unter Zugrundelegung der gewogenen Landesdurchschnittshebesätze.

¹⁰ Aktuellere Angaben lagen noch nicht vor.

Anlage 3
Buchst. f)

Die Steuereinnahmen zusammen mit den Schlüsselzuweisungen lagen zuletzt um 103 € je Einwohner über dem Vergleichswert.

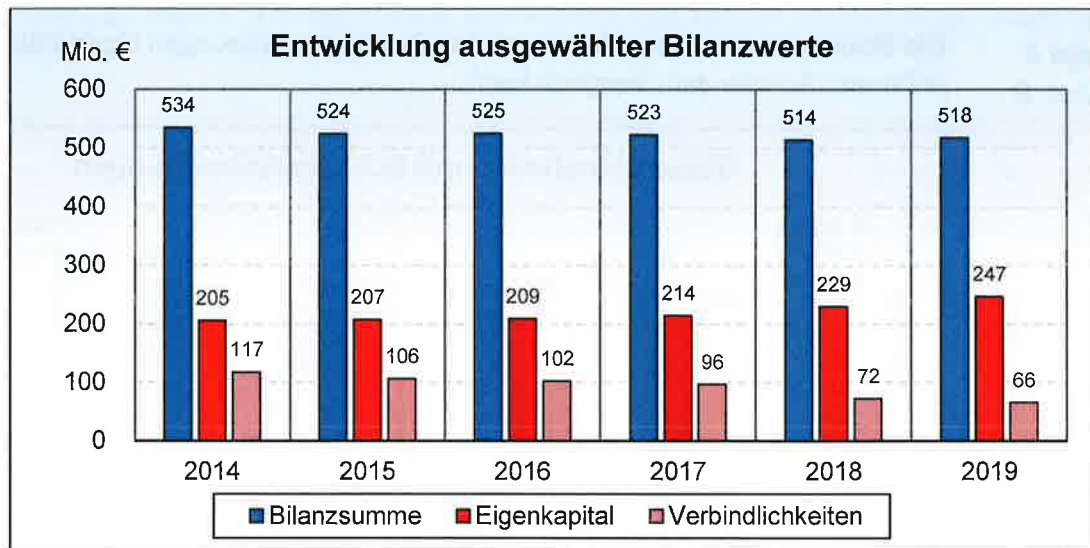


Unter den kreisfreien Städten des Landes lag die Stadt 2018 mit den Steuereinnahmen (netto) an fünfter und den Einnahmen aus Steuern und Schlüsselzuweisungen an vierter Stelle¹¹.

3.4 Bilanz

Das bilanzielle Eigenkapital stieg von Ende 2014 bis Ende 2019 um 41,4 Mio. € auf 246,8 Mio. €. Die Verbindlichkeiten sanken in diesem Zeitraum um 51,6 Mio. € auf 65,7 Mio. €.

11	Kreisfreie Städte	Steuereinnahmen (netto)	Steuereinnahmen (netto) + Schlüsselzuweisungen	Platz	
		- €/Einw. -			
	1	Ludwigshafen am Rhein	1.779,74	1.983,43	1
	2	Koblenz	1.703,80	1.972,55	2
	3	Mainz	1.548,73	1.875,20	3
	4	Speyer	1.534,30	1.758,23	7
	5	Landau in der Pfalz	1.385,05	1.806,98	4
	6	Zweibrücken	1.323,00	1.643,24	10
	7	Kaiserslautern	1.300,17	1.774,27	5
	8	Worms	1.255,82	1.669,62	9
	9	Trier	1.201,38	1.759,56	6
	10	Pirmasens	1.181,54	1.748,47	8
	11	Frankenthal (Pfalz)	1.127,13	1.609,57	11
	12	Neustadt an der Weinstraße	1.070,17	1.530,16	12



3.5 Schulden

Die Verschuldung der Stadt für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen hat sich im Vergleich der Jahre 2013 und 2019 um 6,3 Mio. € vermindert:

Schulden aus Investitionskrediten		
Schuldenstand am 31.12.	- 1.000 € -	€ je Einwohner
2013	22.192	510
2019	15.942	342

Die Stadt hatte mit Abstand die geringste Pro-Kopf-Verschuldung aus Investitionskrediten unter den kreisfreien Städten. Sie lag Ende 2019 um 1.828 € je Einwohner unter dem Durchschnitt der kreisfreien Städte in Rheinland-Pfalz (2.170 €/Einw.).

Die Verschuldung aus der Aufnahme von Liquiditätskrediten hat sich Ende 2019 gegenüber Ende 2013 deutlich um 36,3 Mio. € verringert. Das entsprach¹² der zweitniedrigsten Pro-Kopf-Verschuldung der kreisfreien Städte.

Schulden aus Krediten zur Liquiditätssicherung ¹³		
Schuldenstand am 31.12.	- 1.000 € -	€ je Einwohner
2013	68.082	1.563
2019	31.805	682

Der beträchtliche Schuldenabbau konnte bewerkstelligt werden, weil hohe konsumtive Überschüsse zur Investitionsfinanzierung und zur Tilgung zur Verfügung standen.

Zusammen mit den Schulden des Eigenbetriebs (21,5 Mio. €) und der Unternehmen, an denen die Stadt zu 100 % beteiligt war (5,3 Mio. €), betrug der Schuldenstand Ende

¹² Unter Berücksichtigung von Wertpapierschulden.

¹³ Liquiditätskreditschulden beim öffentlichen und beim nichtöffentlichen Bereich.

2018¹⁴ insgesamt 86,1 Mio. € (1.856 €/Einw.). Er lag um 4.900 €/Einw. (- 72,5 %) unter dem Schuldenstand der kreisfreien Städte (6.756 €/Einw.).

3.6 Bürgschaften

Die Stadt hatte sich Ende 2017 für ein Darlehen über 6,0 Mio. € für die DSK Deutsche Stadt- und Grundstücksentwicklungsgesellschaft mbH & Co. KG, Wiesbaden, verbürgt¹⁵. Eine Avalprovision wurde nicht erhoben.

Von der Stadt verbürgte Kredite können zu günstigeren Konditionen aufgenommen werden. Die Gesellschaft erlangt dadurch Vorteile, die Bürgschaftsprovisionen rechtfertigen.

Äußerung der Verwaltung:

Die Gesellschaft entwickle und vermarkte für die Stadt treuhänderisch Grundstücke in einem Konversionsgebiet. Die Erhebung einer Avalprovision würde die Kosten erhöhen, die ggf. durch die Stadt auszugleichen seien.

Wie die Stadt in ihrer Stellungnahme selbst ausführt, besteht eine hohe Nachfrage nach Wohnraum, was sich in überdurchschnittlichen Einwohnerzuwächsen niederschlägt. Es kann daher nicht ausgeschlossen werden, dass die Provisionskosten durch Erträge aus der Veräußerung von Grundstücken kompensiert werden können. Daher ist es fraglich, ob die Stadt erhöhte Kosten infolge der Forderung von Avalprovisionen zu tragen hat.

- 1** Sofern künftig Bürgschaften von der Stadt für Dritte übernommen werden, sollten dafür Bürgschaftsgebühren verlangt werden. Soweit dies bei der aktuellen Bürgschaft möglich ist, sollte das nachgeholt werden.

3.7 Kommunale Unternehmen, privatrechtliche Beteiligungen

Die Stadt war Ende 2018 mit mehr als 5 Prozent an drei Gesellschaften unmittelbar und an weiteren 21 Gesellschaften mittelbar beteiligt.

¹⁴ Für Eigenbetriebe und Eigengesellschaften lagen aus der amtlichen Statistik noch keine Angaben zum Schuldenstand des Jahres 2019 vor.

¹⁵ Die Gesellschaft entwickelt und vermarktet als Treuhänder der Stadt das Gelände der ehemaligen Kaserne Estienne et Foch zu einem Wohn- und Gewerbepark.

Unternehmen		Stammkapital	Anteiliges Stammkapital	Beteiligungsquote
		- € -		- % -
Unmittelbare Beteiligungen				
1	Stadtholding Landau in der Pfalz GmbH	10.226.000	10.226.000	100
	Mittelbare Beteiligungen			
	- EnergieSüdwest AG ¹⁶	15.000.000	7.350.000	49
	- SH-Service GmbH	25.000	25.000	100
	- SH-Jugend & Soziales gGmbH	25.000	25.000	100
2	Klinikum Landau-Südliche Weinstraße GmbH	6.000.000	3.000.000	50
3	Landesgartenschau Landau 2015 gemeinnützige GmbH i. L.	25.000	25.000	100

Daneben war sie zu 100 % an einer Anstalt des öffentlichen Rechts (Entsorgungs- und Wirtschaftsbetrieb Landau, Anstalt des öffentlichen Rechts)¹⁷ beteiligt und hatte einen Eigenbetrieb (Gebäudemanagement Landau – Eigenbetrieb) mit den Betriebszweigen „Gebäudebestand Landau“ und „Wohnhausbesitz“ eingerichtet¹⁸.

Ferner war die Stadt Mitglied in mehreren Zweckverbänden.

Im Prüfungszeitraum vereinnahmte die Stadt keine Gewinnausschüttungen ihrer privatrechtlichen Beteiligungen.

Die Stadtholding Jugend und Soziales gGmbH ist Trägerin von vier städtischen Kindertagesstätten. Die von dem Unternehmen erwirtschafteten Jahresverluste gleicht die Stadt aus (2017: 230.000 € und 2016: 166.000 €).

3.8 Ausschüttungen der Sparkasse

Die Stadt ist zusammen mit dem Landkreis Südliche Weinstraße und der Stadt Edenkoben Mitglied im Sparkassenzweckverband Landkreis Südliche Weinstraße, Stadt Landau i. d. Pfalz, Stadt Edenkoben, der seinerseits Träger einer Sparkasse ist. In den Jahren 2014 bis 2017 schüttete die Sparkasse folgende anteilige Gewinne an die Stadt aus:

Jahr	2014	2015	2016	2017
	- 1.000 € -			
Ausschüttung	471	471	471	236

¹⁶ Die Aktiengesellschaft war ihrerseits an 18 weiteren Unternehmen beteiligt.

¹⁷ Stammkapital 15.564.000 €.

¹⁸ Stammkapital 25.365.408 €, davon entfielen 19.898.000 € auf den Betriebszweig Gebäudebestand und 5.467.408 € auf den Betriebszweig Wohnhausbesitz.

Im Haushaltsplan 2019 waren, wie auch 2018, keine Erträge aus Gewinnausschüttungen veranschlagt. In den Erläuterungen¹⁹ im Haushaltsplan war vermerkt: „Anpassung aufgrund der vergangenen Rechnungsergebnisse“.

Die Sparkasse erwirtschaftete in den Jahren 2016 bis 2018 durchweg Jahresüberschüsse. Die Eigenkapitalanforderungen (§§ 10 ff Kreditwesengesetz) wurden, soweit erkennbar²⁰, übertroffen:

Lfd. Nr.	Jahr	2016	2017	2018
1	Jahresüberschuss (1.000 €)	9.081	8.162	7.621
2	Eigenmittelausstattung (%) ²¹	21,69	20,43	18,65
3	Eigenmittelanforderungen (%) ²²	8,63	9,25	9,88
4	Unterschied zwischen lfd. Nrn. 2 und 3 (Prozentpunkte)	13,06	11,18	8,77

Zweckverbandssparkassen dürfen nach Zuführung von mindestens einem Drittel des Jahresüberschusses zu den Rücklagen eine angemessene Ausschüttung an die Verbandsmitglieder vornehmen, soweit der Betrag nicht zur Stärkung der Rücklagen benötigt wird und der nach der mittelfristigen Planung erwartete Eigenkapitalbedarf dem nicht entgegensteht (§ 20 Abs. 1 und Abs. 3 Sparkassengesetz).

Äußerung der Verwaltung:

Vor dem Hintergrund der anhaltenden Niedrigzinspolitik der EZB sowie durch weitergehende Erfordernisse bei der Einlagensicherung und regulatorische Anforderungen im Bankensektor habe sich das Ausschüttungspotential verringert. Vor diesem Hintergrund hätten die zuständigen Gremien des Sparkassenzweckverbands zur Stabilisierung des Unternehmens von einer Gewinnausschüttung abgesehen. Im Übrigen sei der für die Entscheidung über eine Ausschüttung zuständige Verwaltungsrat weisungsfrei, so dass eine Gewinnabführung auf Verlangen der Stadt ausgeschlossen sei.

Vorliegend hat die Sparkasse zumindest in den letzten drei Jahren die Anforderungen an die Eigenmittelausstattung deutlich übertroffen, womit die Kapitalreserven einer Ausschüttung nicht entgegenstanden. Dies galt trotz der tendenziell rückläufigen Jahresgewinne aufgrund geringerer Margen im Zinsgeschäft und steigender Eigenmittelanforderungen. Soweit die Erläuterungen zum Haushaltsplan auf die bisherigen Jahresabschlüsse der Sparkasse als Grund für einen Ausschüttungsverzicht abstellten, war das im Hinblick auf die vorstehenden Ausführungen nicht nachvollziehbar. Selbst wenn

¹⁹ Produkt 6.2.6.0, Kontenart 477.

²⁰ Die Kreditinstitute sind zur Offenlegung ihrer Eigenmittelausstattung und von Risikopositionen verpflichtet. Einige institutsspezifische Kapitalanforderungen in Form von Kapitalaufschlägen müssen jedoch grundsätzlich nicht veröffentlicht werden und können somit bei der Gegenüberstellung von Kapitalausstattung und regulatorischen Anforderungen nicht berücksichtigt werden. Solche zusätzlichen Anforderungen verringern möglicherweise das Ausschüttungspotenzial. Aus den Offenlegungsberichten der Sparkasse ließ sich jedoch entnehmen, dass die Aufsichtsbehörde bislang keine individuellen Kapitalaufschläge festgesetzt hatte.

²¹ Gesamtkapitalquote als Anteil des Eigenkapitals an den risikogewichteten Aktiva.

²² Summe von Kernkapital, Kapitalerhaltungspuffer und antizyklischem Puffer.

sich das Ausschüttungspotenzial verringert hat, bedeutet das zudem nicht, dass es überhaupt nicht mehr besteht.

Der Hinweis auf die Weisungsfreiheit des Verwaltungsrats hindert die Stadt keineswegs daran zu prüfen, ob und in welchem Umfang Ausschüttungen in Betracht kommen.

Die Stadt sollte daher im Rahmen ihrer Mitgliedschaft im Zweckverband unter Berücksichtigung des mittelfristigen Eigenkapitalbedarfs der Sparkasse Ausschüttungsmöglichkeiten stetig untersuchen. Das auf die Stadt rechnerisch entfallende **Ausschüttungspotenzial**²³ betrug – auf der Grundlage des Ergebnisses des Jahres 2018 – überschlägig **0,7 Mio. € jährlich**.

Äußerung der Verwaltung:

Man werde in Abhängigkeit von der wirtschaftlichen Entwicklung der Sparkasse den Themenbereich im Blick behalten.

3.9 Rechtswidrigkeit der Haushaltsplanung und Ausblick

Im Prüfungszeitraum war nach der Planung kein einziger Haushalt ausgeglichen. Die Rechnungen schlossen demgegenüber erheblich besser ab. Die Ergebnisse der Jahre 2017 bis 2019 wiesen deutliche Überschüsse aus:

Jahr	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Ergebnishaushalt	- 15.090	- 14.735	-16.577	- 11.299	- 8.516	- 4.231
Ergebnisrechnung	- 34	1.746	1.428	5.098	15.438	17.652
Finanzhaushalt	- 11.441	- 17.372	- 11.092	- 6.852	- 3.742	- 328
Finanzrechnung	- 3.300	- 2.287	- 672	14.678	15.935	21.294

Die Verbesserungen waren darauf zurückzuführen, dass

- im konsumtiven Bereich die Erträge/Einzahlungen wesentlich höher ausfielen als geplant (so wurden zum Beispiel 2018 insgesamt 8,5 Mio. € Mehrerträge aus Gewerbesteuern vereinnahmt),
- zugleich die konsumtiven Aufwendungen/Auszahlungen hinter den Planannahmen zurückblieben (beispielsweise 8,0 Mio. € geringere Aufwendungen aus Verwaltungstätigkeit im Jahr 2018 im Vergleich zu den Haushaltsansätzen) und
- im Prüfungszeitraum beträchtlich weniger für Investitionen ausgezahlt wurde, als nach den Planungen vorgesehen war:

²³ Nach § 7 Abs. 2 der Verbandsordnung des Sparkassenzweckverbands entfallen auf die Stadt 28 % des auf die Zweckverbandsmitglieder zu verteilenden Jahresüberschusses. Bei der Berechnung wurde davon ausgegangen, dass nicht der sparkassenrechtliche Mindestanteil von einem Drittel des Jahresüberschusses, sondern zwei Drittel thesauriert werden.

Jahr	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Insgesamt
	- 1.000 € -						
Geplante Auszahlungen für Investitionen	25.062	15.606	12.127	12.718	20.689	33.737	119.939
Tatsächliche Auszahlungen für Investitionen	17.393	7.037	7.240	5.184	5.375	10.144	52.373
Unterschied	7.669	8.569	4.887	7.534	15.314	23.593	67.566
	- % -						
Umsetzungsquote	69,4	45,1	59,7	40,8	26,0	30,1	56,3

Äußerung der Verwaltung:

Abweichungen zwischen Plan- und Istwerten seien unvermeidbar und zum Teil auf nicht vorhersehbare Effekte zurückzuführen (zum Beispiel hohe Einmalzahlungen bei der Gewerbesteuer). Die hohen Investitionsausgaben seien Ergebnis der langjährigen Praxis, nicht umgesetzte Investitionsvorhaben erneut zu veranschlagen. Zudem werde die Realisierung von Investitionen maßgeblich durch Förderzusagen beeinflusst.

Es wird nicht verkannt, dass unerwartete Entwicklungen im Haushaltsvollzug, ggf. fehlende personelle Ressourcen bei der Umsetzung investiver Maßnahmen sowie noch ausstehende Förderzusagen für Investitionen²⁴ dazu führen können, dass die Ergebnisse maßgeblich von der Planung abweichen. Dies gilt umso mehr, als die Rechnungslegung über mehrere Jahre mit beträchtlichen Verzögerungen verbunden war und somit Erkenntnisse über die tatsächliche Entwicklung nur eingeschränkt oder verspätet zur Verfügung standen.

Das kann jedoch die Höhe der Abweichungen nicht auf Dauer erklären:

- Inzwischen liegen festgestellte Jahresabschlüsse bis zum Jahr 2018 vor, so dass ausreichende Grundlagen für eine realistische Planung vorhanden sind.
- Zudem ist zu erwarten, dass über mehrere Jahre anhaltende erhebliche Mehreinnahmen und Minderausgaben gegenüber der Planung zum Anlass für deren Anpassung genommen werden, auch wenn die Jahresabschlüsse noch nicht zeitnah vorliegen. Die Finanzlage lässt sich unabhängig von fehlenden Jahresabschlüssen aus der Buchhaltung zumindest teilweise nachvollziehen.
- Investitionsauszahlungen dürfen grundsätzlich erst dann veranschlagt werden, wenn die Investitionen eine „Ausführungsreife“ aufweisen (vgl. § 10 Abs. 2 GemHVO) und im jeweiligen Haushaltsjahr voraussichtlich zur Ausführung gelangen (§ 9 Abs. 4 GemHVO). Wird dies beachtet, müsste eine Neuveranschlagung aufgrund von zeitlichen Verschiebungen wesentlich seltener als bisher erforderlich werden. Jedenfalls können Unwägbarkeiten bei der Investitionsplanung keine Planabweichung von über 40 % erklären.

Eine realitätsnahe Haushaltsplanung ist zu gewährleisten (§ 9 GemHVO).

²⁴ Zuvor darf zumeist mit den Investitionen nicht begonnen werden.

Äußerung der Verwaltung:

Es seien Maßnahmen in die Wege geleitet worden, um den hohen Abweichungen – insbesondere im Ergebnishaushalt – entgegenzuwirken. Zudem seien die Fachämter angehalten worden, Maßnahmen vor ihrer Veranschlagung genauer auf Realisierungsmöglichkeiten zu beleuchten.

Im Hinblick auf die Überschüsse der Ergebnisrechnungen 2017 bis 2019, die in diesen Jahren ausgewiesenen „freien Finanzspitzen“ sowie dem beträchtlichen Schuldenabbau und der Eigenkapitalverbesserungen in den letzten Jahren konnte die Haushaltslage der Stadt bis Ende 2019 als gut bezeichnet werden.

Allerdings weist die mittelfristige Planung²⁵ für die Jahre 2020 bis 2023 Fehlbeträge von insgesamt 50,7 Mio. €²⁶ aus. Mangels Einzahlungsüberschüssen wird in diesem Zeitraum auch der Ausgleich der Finanzhaushalte verfehlt (keine freie Finanzspitze). Die Neuverschuldung aus Liquiditätskrediten wird mit insgesamt 34,4 Mio. € angenommen; die Verschuldung aus Investitionskrediten soll um 35,0 Mio. € steigen. Dabei sind mögliche Auswirkungen der Coronapandemie auf die städtischen Finanzen noch nicht berücksichtigt. Die Verwaltung geht davon aus, dass sich der Fehlbetrag des Jahres 2020 pandemiebedingt deutlich erhöhen wird und Liquiditätskredite in erheblichem Umfang benötigt werden.

Sollten daher die erwarteten Defizite – anders als in den Vorjahren – nicht lediglich auf Planungsmängeln beruhen, verstößt die Stadt demnach gegen das Gebot des Haushaltsausgleichs (§ 93 Abs. 4 GemO). Dies kann nur hingenommen werden, wenn nach Ausschöpfung aller Konsolidierungsmöglichkeiten ein unabweisbares Defizit verbleibt. Von einer solchen Ausschöpfung kann indes schon dann nicht ausgegangen werden, wenn die Einnahmepotenziale bei den Realsteuerhebesätzen nicht genutzt werden.

Äußerung der Verwaltung:

Um das Defizit in der Haushaltsplanung 2020 von fast 12 Mio. € auszugleichen, würde selbst eine Verdoppelung des Hebesatzes der Grundsteuer B nicht ausreichen. Davon abgesehen werde bei dem angespannten Immobilien- und Wohnungsmarkt in der Stadt derzeit von den Bürgern das Zumutbare beim Hebesatz verlangt. Zum Defizitausgleich erforderliche Ausgabenkürzungen im freiwilligen Bereich oder der Höhe nach im Bereich der Auftragsangelegenheiten würden in ihrer breiten Wirkung diejenigen treffen, die zur Finanzierung des Haushalts maßgeblich beitragen. Ursächlich für die Haushaltslage sei vielmehr der Aufgabenbereich Jugend und Soziales sowie die nicht gestaltbaren Auftragsangelegenheiten.

Dessen ungeachtet sei es der Stadt gelungen, die Verschuldung erheblich zurückzuführen und das bilanzielle Eigenkapital auf das Niveau bei Einführung der doppelischen Rechnungslegung zu erhöhen.

²⁵ Nach der vom Stadtrat am 17. Dezember 2019 beschlossenen Fassung.

²⁶ Fehlbeträge der Ergebnishaushalte.

Die Auffassung, dass beim Hebesatz der Grundsteuer B das Zumutbare erreicht sei, mag vielleicht eine gefühlte, jedoch keineswegs eine rechtliche Zumutbarkeitsgrenze betreffen. Die Möglichkeiten zur Erhöhung der Hebesätze zum Zweck des Haushaltsausgleichs finden erst dann ihre Grenze, wenn gegen das verfassungsrechtliche Erdrosselungsverbot sowie das Willkürverbot verstoßen würde oder die Erhöhung mit hoher Wahrscheinlichkeit zu nicht kompensierbaren haushaltsschädlichen Effekten²⁷ führt.

Die – unter Vernachlässigung anderer Konsolidierungsmöglichkeiten – zum Ausgleich der Ergebnishaushalte 2020 bis 2023 erforderlichen Hebesätze der Grundsteuer B zwischen 1.192 % und 1.279 % sind mit diesen Anforderungen vereinbar. Das verfassungsrechtliche Erdrosselungsverbot lässt nach der Rechtsprechung ohne Weiteres Hebesätze der Grundsteuer B von mehr als 900 % zu²⁸. Die Willkürlichkeit einer Hebesatzerhöhung ist jedenfalls solange zu verneinen, als sie der Erfüllung des Haushaltsausgleichsgebots dient²⁹. Die finanziellen Auswirkungen auch spürbarer Hebesatzerhöhungen bei der Grundsteuer B sind für den Großteil der Steuerpflichtigen als tragbar zu erachten, so dass keine haushaltsschädlichen Ausweichreaktionen zu erwarten sind. Im Übrigen indizieren die nicht ausgeschöpften Hebesatzpotenziale lediglich, dass die Stadt ihren Verpflichtungen zum Haushaltsausgleich in der Planung noch nicht ausreichend nachkommt. Das schließt jedoch nicht aus, dem Haushaltsausgleich anderweitig als durch Anpassung von Hebesätzen der Grundsteuer B nachzukommen.

Hohe Haushaltsbelastungen aus nicht oder nur begrenzt gestaltbaren Ausgaben für soziale Leistungen oder aus Auftragsangelegenheiten beseitigen nicht die Rechtspflicht, Defizite auf das unabweisbare Maß zu reduzieren. Die Unabweisbarkeit kann nicht allein mit Hinweis auf eine tatsächlich oder angeblich unzureichende Finanzausstattung der Kommune durch das Land behauptet werden (BVerwG, Urteil vom 16. Juni 2015 – 10 C 13.14, juris Rn. 25). Verstöße des Landes(gesetzgebers) gegen die verfassungsrechtliche Garantie einer kommunalen Mindestfinanzausstattung oder der Konnexität berechtigen die Kommune lediglich, insoweit zur Verfügung stehende (ggf. verfassungsgerichtliche) Rechtsbehelfe einzulegen, entbinden sie aber nicht von der Pflicht zum Ausgleich des Haushalts (BVerwG, a. a. O., juris Rn. 48 ff.).

- 2 Soweit die Stadt bei künftigen Haushalten die nach realistischen Annahmen zu erwarteten Defizite nicht anderweitig (teil-)kompensiert, hat sie als ultima ratio ausgleichserforderliche Hebesätze der Grundsteuer B festzusetzen. Beschließt der Stadtrat einen Haushalt, der den vorstehend dargestellten Anforderungen nicht genügt und daher evident gegen das Haushaltsausgleichsgebot verstößt, hat der Oberbürgermeister einen solchen Beschluss nach § 42 Abs. 1 GemO auszusetzen.

²⁷ Etwa zu einer spürbaren Minderung der Gewerbesteuereinnahmen wegen Gewerbeabwanderung aufgrund erheblicher Überanspannung der diesbezüglichen Hebesätze im regionalen Vergleich.

²⁸ Der bislang – soweit ersichtlich – höchste, von der Rechtsprechung für verfassungsrechtlich unbedenklich erachtete Hebesatz der Grundsteuer B betrug 995 % (vgl. VG Darmstadt, Beschluss vom 22. August 2019 – 4 L 1004/19, juris).

²⁹ VG Wiesbaden, Urteil vom 27. Januar 2017 – 1 K 684/15.WI, juris Rn. 29. Hiernach ist eine Hebesatzanhebung in der Regel jedenfalls so lange nicht willkürlich, wie die Gemeinde Haushaltsfehlbedarfe im Haushaltsjahr oder mittelfristig plant und/oder Altfehlbeträge auszugleichen hat und/oder Investitionsmaßnahmen veranschlagt hat.

4 Personal und Stellenplan

4.1 Stellenentwicklung, interkommunaler Vergleich

Im Vergleich der Jahre 2014 und 2019³⁰ hat sich die Zahl der Stellen insgesamt um 61,26 Stellen erhöht:

Jahr	Beamte	Beschäftigte	Summe
2014	88,76 ³¹	281,52	370,28
2019	86,27 ³²	345,27	431,54
Unterschied	- 2,49	+ 63,75	+ 61,26

Wesentliche Stellenmehrungen ergaben sich³³ z. B. in folgenden Aufgabenbereichen:

- Sozial- und Jugendverwaltung (+ 22 Stellen) im Wesentlichen in Folge der Flüchtlingskrise.
- Projekt „Landau baut Zukunft“ (+ 5 Stellen). Die Stellen wurden teilweise auf zunächst fünf Jahre befristet.
- Amt für Schulen und Kultur (+ 5 Stellen), insbesondere für Schulsekretariate, Schülerbetreuung und Küchenhilfen.
- Ordnungsverwaltung (+ 4 Stellen); jeweils zwei Stellen bei der Ausländerbehörde und im Vollzugsdienst.
- DV-Abteilung (+ 3,5 Stellen).
- Zoo (+ 3 Stellen).

Nennenswerte Stellenminderungen gab es lediglich beim Büro für Tourismus (- 5,5 Stellen), insbesondere durch Wegfall von Stellen für befristet beschäftigte Aushilfskräfte im Tourismusbüro der Landesgartenschau.

Aus- und Eingliederungen von städtischen Aufgaben fanden im Prüfungszeitraum nicht statt.

Nach der Personalstatistik des Statistischen Landesamts beschäftigte die Stadt zum 30. Juni 2018 im Kernhaushalt 295 Vollzeit- und 210 Teilzeitkräfte mit der Gesamtarbeitszeit von 420,0 Vollzeitäquivalenten. Dies entsprach 9,1 Vollzeitkräften je 1.000 Einwohner. Der Durchschnitt der kreisfreien Städte lag bei 14,3 Vollzeitäquivalenten je 1.000 Einwohner³⁴.

³⁰ Einschließlich 1. Nachtragstellenplan.

³¹ Einschließlich 3,0 Beamtenstellen des Eigenbetriebs Gebäudemanagement Landau.

³² Einschließlich 1,0 Beamtenstelle des Eigenbetriebs Gebäudemanagement Landau.

³³ Die Stellenzahlen sind gerundet.

³⁴ Vgl. <https://www.statistik.rlp.de/de/regional/meine-heimat/>.

Die Vergleichbarkeit ist durch den unterschiedlichen Umfang der Aufgabenwahrnehmung und der Aufgabenerfüllung beeinträchtigt. Für die Stadt ergaben sich Besonderheiten, die bei der Zahl der Stellen zu berücksichtigen sind:

- Die Stadt hat keine eigene Kfz-Zulassung (Kooperation mit dem Landkreis Südliche Weinstraße; die Stellen hierfür werden im Stellenplan des Landkreises ausgewiesen),
- Die Stellen des Personals der kommunalen Kindertagesstätten (rund 78 Stellen) werden bei der SH Jugend und Soziales gGmbH geführt.
- Der Betrieb eines Teils der städtischen Einrichtungen (z. B. Bäder-, Sport- und Wellnesseinrichtungen, Festhalle, Kulturzentrum und Messegelände) obliegt der Stadtholding Landau in der Pfalz GmbH, bei der auch die personellen Ressourcen hierfür vorgehalten werden.

4.2 Stellenbewertung

Der Rechnungshof hat die Bewertung

- einer Stelle im Stellenplan der Stadt,
- von Stellen für das Personal der in Trägerschaft einer städtischen Beteiligung geführten Kindertagesstätten sowie
- von Stellen in Kindertagesstätten anderer Träger, zu denen die Stadt Personalkostenzuschüsse gewährt, überprüft.

Das Ergebnis ist im Hinblick auf § 110 Abs. 6 GemO in einem Anhang gesondert dargestellt.

Bei sachgerechter Bewertung und Anpassung der Stellen lassen sich Personalaufwendungen sowie Personalkostenzuschüsse von überschlägig **42.000 €** jährlich **einsparen**.

- 3** Die stellenplanmäßigen Folgerungen ("ku"-Vermerke) sind zu ziehen. Überhöhte Eingruppierungen sind im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten zu korrigieren.

5 Aufwandsentschädigung für Fraktionsvorsitzende

Nach der Hauptsatzung zahlte die Stadt den Fraktionsvorsitzenden eine gesonderte Aufwandsentschädigung³⁵. Der oder die Stellvertreter erhielten jeweils die Hälfte der dem Vorsitzenden zustehenden Aufwandsentschädigung³⁶. Diese Entschädigungsregelungen galten grundsätzlich unabhängig von der Fraktionsgröße mit der Einschränkung, dass bei weniger als zehn Mitgliedern nur einem Stellvertreter eine Aufwandsentschädigung zustand.

Die Hauptsatzung kann bestimmen, dass für den stellvertretenden Fraktionsvorsitz zusätzlich eine seinen Aufgaben entsprechende besondere Aufwandsentschädigung gewährt wird. Diese darf insgesamt die Hälfte der besonderen Aufwandsentschädigung für den Fraktionsvorsitz nicht übersteigen (§ 5 KomAEVO).

Hat eine Fraktion mehrere stellvertretende Vorsitzende, darf ihnen daher zusammen nicht mehr als die Hälfte der zusätzlichen Aufwandsentschädigung des Fraktionsvorsitzenden gewährt werden. Die Regelung der Stadt verursachte bisher vermeidbare **Mehrausgaben von 2.400 € jährlich**³⁷.

Die Hauptsatzung ist entsprechend zu ändern.

Äußerung der Verwaltung:

Der Vorschlag werde aufgegriffen und in Abstimmung mit dem Rechtsamt eine entsprechende Änderung der Hauptsatzung in die Wege geleitet.

4 Um Vorlage der geänderten Hauptsatzung wird gebeten.

Auch bei kleineren Ratsfraktionen standen den Fraktionsvorsitzenden die gesonderten Aufwandsentschädigungen ungeschmälert zu. Zwei Fraktionen bestanden aus jeweils drei und drei Fraktionen aus jeweils zwei Mitgliedern³⁸.

Bei kleinen Fraktionen ist der Abstimmungs- und Koordinierungsaufwand geringer als bei größeren Fraktionen. Daher wäre es angebracht, lediglich eine niedrigere Aufwandsentschädigung zu gewähren. Eine Staffelung der Aufwandsentschädigung für die Fraktionsführung nach Größe der Fraktionen ist zulässig³⁹.

³⁵ Seit Juni 2019 jeweils 250 € monatlich.

³⁶ § 2 Abs. 2 Satz 2 Hauptsatzung.

³⁷ Seit der Kommunalwahl 2019 ist von dieser Regelung nur noch eine Fraktion betroffen, so dass die vermeidbaren Mehrausgaben künftig noch 1.500 € jährlich betragen.

³⁸ Die anderen drei Fraktionen hatten neun oder elf Mitglieder.

³⁹ Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 3. Dezember 2014 – 4 N 14.2046, juris Rn. 38 ff.

Es wird empfohlen, in der Hauptsatzung für Fraktionsvorsitzende (einschließlich der Stellvertretung) kleinerer Stadtratsfraktionen eine geringere Aufwandsentschädigung festzulegen⁴⁰.

Äußerung der Verwaltung:

Der Ältestenrat und in der Folge der Stadtrat hätten sich gegen eine geringere Aufwandsentschädigung für kleinere Fraktionen ausgesprochen, da im Gegensatz zur Auffassung des Rechnungshofs gerade bei kleineren Fraktionen ein höherer Abstimmungs- und Koordinierungsaufwand gesehen werde.

- 5 Wir bitten, den höheren Abstimmungs- und Koordinierungsaufwand kleinerer Fraktionen konkret darzulegen.

⁴⁰ Vgl. auch Fußnote 124 zu § 9 Abs. 7 Muster für eine Hauptsatzung des Gemeinde- und Städtebunds Rheinland-Pfalz vom 16. April 2013.

6

Größe der Ortsbeiräte

In der Stadt waren acht Ortsbezirke (§ 74 GemO) eingerichtet⁴¹. Die Zahl der Ortsbeiratsmitglieder war in vier Ortsbezirken auf elf und in den vier anderen Ortsbezirken auf 15 festgelegt⁴². Sechs Ortsbezirke entstanden aus Eingliederungen ehemals selbstständiger Gemeinden in den Jahren 1971 und 1972. Zwei Ortsbezirke (Mörlheim und Queichheim) sind das Ergebnis von Eingemeindungen im Jahr 1937.

Ortsbezirk	Einwohner am 30.06.2017	Mitglieder Ortsbeirat	Einwohnerzahl je Mitglied des Ortsbeirats
Landau-Wollmesheim	751	11	68
Landau-Mörlheim	1.076	11	98
Landau-Dammheim	1.068	11	97
Landau-Mörzheim	1.176	11	107
Landau-Arzheim	1.374	15	92
Landau-Nußdorf	1.539	15	103
Landau-Godramstein	2.691	15	179
Landau-Queichheim	3.472	15	231
	13.147	104	126

Die Mitgliederzahl von Ortsbeiräten soll mindestens drei, höchstens 15 Mitglieder betragen (§ 75 Abs. 3 GemO). Auch wenn über diesen Rahmen hinaus keine weiteren Beschränkungen bestehen, unterliegt die Festlegung der Mitgliederzahl dem kommunalen Wirtschaftlichkeitsgebot (§ 93 Abs. 3 GemO). Daher ist es fraglich, ob eine Mitgliederzahl von elf Ortsbeiratsmitgliedern für sehr kleine Ortsbezirke notwendig ist und ob die gemeinde-rechtlich zulässige Höchstzahl bereits ab etwa 1.400 Einwohnern zuerkannt werden muss⁴³.

Die vier Ortsbeiräte der nach ihrer Einwohnerzahl vergleichbaren Stadt Frankenthal (Pfalz) hatten jeweils lediglich neun Ortsbeiratsmitglieder⁴⁴.

⁴¹ § 10 Abs. 1 Hauptsatzung.

⁴² § 10 Abs. 2 Hauptsatzung.

⁴³ Soweit die Eingemeindungsverträge für die 1971 und 1972 gebildeten Ortsbezirke vorsehen, dass sich die Zahl der Ortsbeiratsmitglieder aus einer entsprechenden Anwendung von § 29 Abs. 2 GemO (Zahl der gewählten Ratsmitglieder in selbstständigen Gemeinden) ergibt, steht dies im Hinblick auf § 74 Abs. 4 Satz 2 GemO einer geringeren Mitgliederzahl nicht entgegen.

⁴⁴

Ortsbezirk	Einwohner 31.12.2015	Ortsbeirats- mitglieder	Einwohnerzahl je Mitglied des Ortsbeirats
Studernheim	1.799	9	200
Eppstein	2.623	9	291
Flomersheim	2.838	9	315
Mörsch	3.233	9	359
	10.493	36	291

In der Stadt Neustadt an der Weinstraße wurde die Höchstzahl von 15 Ortsbeiratsmitgliedern erst ab 4.000 Einwohnern im Ortsbezirk erreicht. In der Stadt Pirmasens hatte der Ortsbeirat des einwohnerschwächsten Ortsbezirks (etwa 780 Einwohner – vergleichbar der Einwohnerzahl des Ortsbezirks Landau-Wollmesheim –) nur sieben Ortsbeiratsmitglieder⁴⁵.

Eine Reduzierung der Mitgliederzahl der Ortsbeiräte sollte erwogen werden. Bei einer Verringerung auf beispielsweise 58 Ortsbeiratsmitglieder⁴⁶ wären – bezogen auf die Aufwandsentschädigung und das seit Juni 2019 neu eingeführte Sitzungsgeld – **Aufwandsminderungen von 55.200 € jährlich** realisierbar⁴⁷. Davon abgesehen ginge mit einer reduzierten Mitgliederzahl auch ein geringerer Betreuungsaufwand für die Verwaltung einher.

Äußerung der Verwaltung:

Die vorgeschlagene Reduzierung sei sehr einschneidend. Mit der Maßnahme sei eine Einschränkung der Selbstverwaltung der Ortsbeiräte verbunden. Eine Verringerung der Mitgliederzahl sei bereits im Vorfeld der Kommunalwahl 2019 erörtert und von den politischen Gremien im Zuge der Stärkung der Ortsteile als nicht zielführend bewertet worden.

Die Zahl der Ortsbeiratsmitglieder wird vom Stadtrat bestimmt. Insoweit gibt es keine Selbstverwaltungsbefugnis der Ortsbeiräte, die eingeschränkt wird. Davon abgesehen kann nicht ernsthaft angenommen werden, dass die den Ortsbezirken obliegenden Aufgaben die äußerst geringen rechnerischen „Betreungsverhältnisse“ zwischen 70 und 230 Einwohnern je Ortsbeiratsmitglied bedingen, zumal auf jedes der 44 Mitglieder des Stadtrats rechnerisch mehr als 1.000 Einwohner entfallen. Auch im Hinblick auf die den Beiräten zur abschließenden Entscheidung übertragenen Aufgaben⁴⁸, wie insbesondere die Verpachtung und Vermietung von Grundstücken und Wohnungen, die Zulassung von Schaustellern zu örtlichen Festen, die Festlegung von Nutzungsregelungen kommunaler Liegenschaften, die Jagdverpachtung sowie die Festlegung der Reihenfolge des Ausbaus von Wirtschaftswegen, erschließt sich nicht, weshalb die im Zusammenhang mit diesen Aufgaben zu treffenden Entscheidungen nicht gleichermaßen von Ortsbeiräten mit geringerer Mitgliederzahl getroffen werden können.

⁴⁵ Die Abweichungen gegenüber Landau lassen sich nicht auf wesentliche Unterschiede bei der Aufgabenübertragung auf Ortsbeiräte zurückführen.

⁴⁶ Zum Beispiel:

Einwohner	Ortsbezirke	Ortsbeiratsmitglieder	
		Zahl	insgesamt
bis 1.000:	1	5	5
bis 2.000:	5	7	35
über 2.000:	2	9	18
			<u>58</u>

⁴⁷ Monatliche Aufwandsentschädigung je Ortsbeiratsmitglied (§ 10 Abs. 5 i. V. m. § 2 Abs. 1 Nr. 1 der Hauptsatzung):

46 Ortsbeiratsmitglieder x 25 € x 12 Monate = 13.800 €.

Ab Juni 2019 zusätzlich Sitzungsgeld (§ 10 Abs. 5 i. V. m. § 2 Abs. 1 Nr. 2 der Hauptsatzung):

46 Ortsbeiratsmitglieder x 15 € x ca. 60 Sitzungen/Jahr = 41.400 €.

⁴⁸ § 11 Hauptsatzung.

- 6 Es wird empfohlen, eine Entscheidung des Stadtrats über die Zahl der Mitglieder von Ortsbeiräten unter Berücksichtigung der Hinweise des Rechnungshofs herbeizuführen.

7 **Größe der Ausschüsse des Stadtrats**

Acht der neun nach § 7 Abs. 1 der Hauptsatzung vorgesehenen Ausschüsse (§ 44 Abs. 1 GemO) waren mit 15 und ein Ausschuss⁴⁹ mit 18 Mitgliedern besetzt (Ratsmitglieder und sonstige Mitglieder – insgesamt 138 Ausschussmitglieder).

Eine möglichst geringe Zahl an Ausschussmitgliedern erleichtert die effektive Arbeit des jeweiligen Gremiums. Nach der neueren Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz ist die Größe von Ausschüssen angemessen, wenn sie ungefähr ein Viertel der Plenumsgröße beträgt⁵⁰. Bei 44 gewählten Ratsmitgliedern wäre es somit möglich, die Ausschüsse auch mit elf Mitgliedern zu besetzen⁵¹.

Es wird nicht verkannt, dass der Stadtrat grundsätzlich frei über die Zahl der Ausschussmitglieder entscheiden kann. Dennoch sollte auch hierbei der Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit beachtet werden. Gegenüber einer Regelgröße von elf Mitgliedern in den Ausschüssen führte die tatsächliche Zahl der Ausschussmitglieder allein bei den Sitzungsgeldern zu Mehrkosten von überschlägig 23.000 € jährlich⁵². Bei 13 Mitgliedern⁵³ betrüge die **Aufwandminderung etwa 13.000 €⁵⁴ jährlich**.

Äußerung der Verwaltung:

Die Ausschüsse sollten im Wesentlichen die Zusammensetzung des Stadtrats wieder spiegeln. Bei einer Ausschussgröße von elf Mitgliedern seien vier von acht Fraktionen von der Ausschussarbeit ausgeschlossen. Damit stünde die kommunalrechtliche Aufgabenwahrnehmung der gewählten Ratsmitglieder in Frage.

Die Auffassung der Verwaltung ist nicht nachvollziehbar. Die vom Oberverwaltungsgericht als sachgerecht erachtete Beschränkung der Mitgliederzahl eines Ausschusses auf ein Viertel der Mitgliederzahl des Rates begegnet auch dann keinen Bedenken, wenn kleinere Fraktionen dann nicht mehr vertreten sind. Vielmehr hat das Gericht den Grundsatz der Spiegelbildlichkeit bei der Besetzung von Ausschüssen erst dann als verletzt angesehen, wenn ansehnlich große Fraktionen und Gruppen von einer Vertretung im Ausschuss ausgeschlossen werden⁵⁵. Der Ausschluss kleinerer Fraktionen (je zwei Fraktionen haben drei bzw. zwei Mitglieder; eine Partei ist mit einem Mitglied im

⁴⁹ Kulturausschuss.

⁵⁰ OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 15. Mai 2013 – 10 A 10229/13.OVG. Eine dagegen erhobene Verfassungsbeschwerde wurde als offensichtlich unbegründet zurückgewiesen (Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 23. Mai 2014 – VGH B 22/13).

⁵¹ Diese Zahl kann in der Regel beim Jugendhilfe- und dem Schulträgerausschuss aufgrund der Mitgliedschaft weiterer Personen nicht eingehalten werden.

⁵² 39 Ausschussmitglieder weniger bei etwa 40 Ausschusssitzungen pro Jahr und einem Sitzungsgeld von 15 € je Sitzung.

⁵³ Dies entspricht der üblichen Zahl an Mitgliedern der Ausschüsse (§ 44 GemO) des Stadtrats in Speyer.

⁵⁴ 21 Ausschussmitglieder weniger bei 40 Ausschusssitzungen pro Jahr und einem Sitzungsgeld von 15 € je Sitzung.

⁵⁵ OVG Rheinland-Pfalz, a. a. O., juris Rn. 3.

Stadtrat vertreten) ist damit im Interesse der Funktionsfähigkeit der Ausschussarbeit vereinbar. Zudem ist es größeren Fraktionen unbenommen, zugunsten kleinerer auf Ausschussmandate zu verzichten, sodass die von der Verwaltung befürchtete Folge – unabhängig von ihrer Vereinbarkeit mit der Gemeindeordnung – nicht zwingend eintreten muss.

- 7 Es wird empfohlen, die Zahl der Ausschussmitglieder zu reduzieren.

8 Geschäftsführungskosten für Fraktionen des Stadtrats

8.1 Allgemeines

In den Jahren 2014 bis 2017 erhielten die im Stadtrat vertretenen Fraktionen folgende Haushaltsmittel zur Finanzierung ihres Geschäftsbedarfs:

Zuwendungen ⁵⁶	2014 ⁵⁷	2015	2016	2017
	- € -			
SPD	6.153	10.550	10.550	10.550
CDU	6.153	11.142	10.980	10.550
Bündnis 90/Die Grünen	3.121	5.350	5.350	5.350
FWG	2.363	4.050	4.050	4.050
Pfeffer und Salz ⁵⁸	1.603	1.374	2.748	2.748
Summe	19.393	32.466 €	33.678	33.248

Die Mittel setzten sich aus

- einem jährlichen Sockelbetrag von 1.450 € je Fraktion und
- einem jährlichen Betrag von 650 € je Ratsmitglied zusammen⁵⁹.

Ab Juni 2019 wurden die Jahresbeträge auf 1.600 € (Sockelbetrag) und 700 € (je Ratsmitglied) erhöht.

8.2 Mittelverwendung⁶⁰

8.2.1 Vorlage der Verwendungsnachweise

Für die Mittelverwendung war der Zeitraum vom 1. Juli eines Jahres bis zum 30. Juni des Folgejahres als Abrechnungsjahr festgelegt. Das Hauptamt prüfte die Verwendung⁶¹. Die zur Abrechnung erforderlichen Verwendungsnachweise wurden wie folgt vorgelegt:

⁵⁶ Haushaltsmittel nach § 3 Absatz 1 der Hauptsatzung der Stadt Landau in der Pfalz i. d. F. vom 23. November 2017.

⁵⁷ Zahlungen für die Monate Juni bis Dezember 2014. Ohne AfD-Fraktion, weil diese sich nach kurzer Zeit wieder auflöste.

⁵⁸ Die Fraktion hieß vom 1. Juni 2014 bis 31. Mai 2015 „Unabhängiges Bürgerforum Landau“ (UBFL).

⁵⁹ Die Beträge wurden jeweils monatlich ausgezahlt.

⁶⁰ Nachfolgend sind die Ergebnisse stichprobenweiser Prüfungen der Belege des Abrechnungsjahres 1. Juli 2015 bis 30. Juni 2016 dargestellt.

⁶¹ Näheres hierzu regelte die Richtlinie zu § 3 Abs. 2 der Hauptsatzung für die Verwendung von Fraktionskostenzuschüssen aus dem städtischen Haushalt vom 26. August 2009 (nachfolgend als Richtlinie bezeichnet).

Fraktion	Abrechnungszeitraum	Verwendungsnachweis vorgelegt
Bündnis 90/Die Grünen	2014/2015	zweite Maihälfte 2018
	2015/2016	
	2016/2017	
	2017/2018	Januar 2019
FWG	2014/2015	zweite Maihälfte 2018
	2015/2016	
	2016/2017	
	2017/2018	Januar 2019
Pfeffer und Salz	2015/2016	März 2018
	2016/2017	
	2017/2018	Dezember 2018
CDU	2014/2015	Herbst 2016
	2015/2016	Herbst 2016
	2016/2017	Herbst 2018
	2017/2018	Mai 2019
SPD	2016/2017	Dezember 2018
	2017/2018	Dezember 2018

Die Mittelverwendung musste für jedes Abrechnungsjahr bis spätestens 30. September eines Jahres dem Hauptamt zur Prüfung vorgelegt werden⁶². Dem genügte die Vorlagepraxis der Fraktionen nur zum Teil.

Daraus resultierte, dass zwei Fraktionen⁶³ infolge der verspäteten Abrechnung der Mittelverwendung aus den nicht verbrauchten Mitteln Rücklagen bildeten und hieraus zum Teil Geschäftsführungskosten finanzierten. Das wurde geduldet.

Mittel, die am Ende eines Abrechnungsjahres nicht verbraucht wurden, sind grundsätzlich zurückzuzahlen⁶⁴. Eine Übertragung in Folgezeiträume ist nur für bestimmte Projekte möglich⁶⁵, setzt aber die termingerechte Vorlage eines Verwendungsnachweises voraus. Es steht den Fraktionen insoweit nicht zu, über nicht verbrauchte Mittel eigenständig zu disponieren.

Die Folgen der nicht termingerechten Vorlage von Verwendungsnachweisen sowie die Übertragung von Mitteln ließen sich weitgehend vermeiden, wenn das jeweilige Kalenderjahr als Abrechnungszeitraum festgelegt wird. Erfahrungsgemäß haben die Fraktionen gegen Ende des Jahres einen höheren Mittelbedarf, wenn etwa Haushaltsklausuren und vergleichbare Veranstaltungen anstehen. Indem auf das Kalenderjahr als

⁶² Nr. 1.3 Richtlinie.

⁶³ Bündnis 90/Die Grünen und FWG.

⁶⁴ § 3 Abs. 2 Satz 2 Hauptsatzung und Nr. 1.4 Richtlinie.

⁶⁵ Das ergab sich aus einer Anlage zur Richtlinie.

Abrechnungszeitraum umgestellt wird, können zur Jahresmitte noch nicht verbrauchte Mittel genutzt werden, ohne dass es „geduldeter“ Übertragungen bedarf.

Äußerung der Verwaltung:

Der Abrechnungszeitraum sei inzwischen auf das Kalenderjahr umgestellt worden.

8.2.2 Aufwendungen für Öffentlichkeitsarbeit

Sowohl die CDU-Fraktion (fast 1.600 €) als auch die SPD-Fraktion (etwa 2.900 €) machten die Kosten für den Druck von Glückwunschkarten zu Geburtstagen und Ehejubiläen sowie die Portokosten hierfür als Geschäftsführungskosten gegenüber der Stadt geltend.

Verwendung	CDU-Fraktion	SPD-Fraktion
	- € -	
3.500 Stück Blanco-Briefbögen mit Bildern der Fraktionsmitglieder (Rechnung vom 4. Dezember 2015) ⁶⁶	220,15	
1.500 Stück Briefumschläge für Glückwunschscheiben (Rechnungen vom 31. August 2015, vom 6. Januar 2016 und vom 28. April 2016)	283,19	
Briefmarken ⁶⁷	1.078,80	
Herstellung von 1.950 Stück Glückwunschkarten (Rechnung vom 22. Dezember 2015)		1.256,05
Druck von 3.000 Stück Kuverts (Glückwunschkarten), Rechnungen vom 16. September 2015, vom 10. Dezember 2015 und 1. Juni 2016 über jeweils 193,97 €		581,91
Briefmarken ⁶⁷		1.088,82
Summe	1.582,14	2.926,78

Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit durch Fraktionen sind zulässig, soweit sie sich auf konkrete Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozesse im Stadtrat beziehen (§ 30 a Abs. 3 GemO). Hieran fehlt es bei allgemeinen Glückwünschen anlässlich von Geburtstagen oder Ehejubiläen. Diese mögen zwar gesellschaftlichen Gepflogenheiten entsprechen; jedoch weisen sie keinen unmittelbaren Bezug zur Arbeit der Fraktionen im Stadtrat auf.

Äußerung der Verwaltung:

Porto- und Druckkosten für Glückwunschkarten zu Geburtstagen und Ehejubiläen würden künftig nicht mehr als Geschäftsführungskosten anerkannt. Die Fraktionen seien entsprechend informiert worden.

⁶⁶ Nach handschriftlichem Vermerk auf der Rechnung handelte es sich um Briefbögen zur Verwendung für Glückwunschscheiben.

⁶⁷ Gegebenenfalls sind hierin auch Portokosten für zulässige Verwendungszwecke enthalten.

8.2.3 Sonstige Feststellungen

Im Abrechnungszeitraum 2015/2016 wurden weitere (geringfügige) Fraktionsausgaben aus Haushaltsmitteln finanziert, ohne dass die Voraussetzungen hierfür vorlagen. Dies betraf

- die hälftigen Abonnementskosten des „Spiegel“ (FWG-Fraktion),
- Parkgebühren für Ausschusssitzungen (Fraktion Pfeffer und Salz),
- eine Taxifahrt innerhalb des Stadtgebiets (Fraktion Pfeffer und Salz) sowie
- Trinkgelder (Fraktion Pfeffer und Salz).

Hierzu wird bemerkt:

- Bei dem Zeitschriftenabonnement handelte es sich nicht um erstattungsfähige Kosten für Fachliteratur.
- Für Parkgebühren und Taxikosten innerhalb des Stadtgebiets erhielten die Fraktionsmitglieder Aufwandsentschädigungen.
- Trinkgelder haben keinen unmittelbaren Bezug zur Ratsarbeit der Fraktion und waren daher nicht abrechnungsfähig.

Die Übernahme solcher Kosten aus Haushaltsmitteln ist einzustellen.

Äußerung der Verwaltung:

Diese Kosten würden künftig nicht mehr anerkannt werden.

Nach einer Kommunalwahl bestehen die früheren Fraktionen nicht mehr fort (Grundsatz der Diskontinuität). Die im Anschluss an Wahlen neu gegründeten Fraktionen sind – auch bei weitgehender oder gar vollständiger Personenidentität mit der früheren Fraktion – grundsätzlich keine Rechtsnachfolger⁶⁸. Sie können daher nicht zur Rückforderung von Fraktionsmitteln in Anspruch genommen werden, die in der abgelaufenen Wahlperiode zu Unrecht gezahlt worden sind.

Um mögliche Ansprüche zu sichern, müssen in Jahren mit einer Kommunalwahl die Verwendungsnachweise rechtzeitig vor der Wahl angefordert und überprüft werden.

Die Voraussetzungen hierfür sollten in der Richtlinie zu § 3 Abs. 2 der Hauptsatzung geschaffen werden.

Äußerung der Verwaltung:

Dem Vorschlag werde gefolgt.

⁶⁸ Ausnahmen sind allenfalls denkbar, wenn Vermögen von der früheren Fraktion übernommen wird.

9 Leistungsentgelt

Die Stadt regelte seit 2007 die Verteilung des Leistungsentgelts (§ 18 TVöD) nach dem sogenannten „Gießkannenprinzip“⁶⁹. Das bedeutete, dass diese Entgelte nicht leistungsdifferenziert, sondern pauschal gewährt wurden.

Nach der Dienstvereinbarung erhielten die Beschäftigten in den Jahren 2007 und 2008 mit dem Tabellenentgelt des Monats Dezember 12 % des für den jeweiligen Monat September zustehenden ständigen⁷⁰ Tabellenentgelts, insgesamt jedoch nicht mehr als das Gesamtvolumen gemäß § 18 Abs. 3 Satz 1 TVöD. Nicht zur Auszahlung kommende Restbeträge wurden dem Gesamtvolumen des nächsten Jahres gutgeschrieben (§ 2 Abs. 1 Dienstvereinbarung). Mangels anderweitiger Vereinbarung⁷¹ galt dieser Verteilungsmodus auch in den Folgejahren.

Für die Jahre 2014 bis 2017 wurden folgende Beträge ausgezahlt:

Jahr	Auszahlung					Gesamt- betrag
	Stadt	EWL	Stadt- holding GmbH ⁷²	Paul-Moor- Schule ⁷³	SH-Jugend & Soziales gGmbH ⁷²	
	- € -					
2014	233.092	55.187	27.834	1.764	24.652	342.529
2015	246.165	58.405	28.113	1.826	24.279	358.788
2016	260.606	56.615	28.780	1.516	30.234	377.751
2017	287.171	57.154	28.884	1.215	36.308	410.732
Summe	1.027.034	227.361	113.611	6.321	115.473	1.489.800

Die Tarifvertragsparteien haben 2007 im TVöD mit dem Leistungsentgelt eine variable und leistungsorientierte Bezahlung eingeführt. Diese wird zusätzlich zum Tabellenentgelt gewährt (§ 18 Abs. 2, Abs. 4 Satz 1 TVöD). Dazu bedarf es eines betrieblichen Systems der Leistungs- oder Erfolgsbewertung. Die gleichmäßige Verteilung der Zahlungen läuft dem Sinn und Zweck des Leistungsentgelts zuwider. Der Tarifvertrag verpflichtet dazu, das zur Verfügung stehende Gesamtvolumen „zweckentsprechend“ (§ 18 Abs. 3 Satz 2 TVöD) zu verwenden. Eine pauschale Auszahlung der

⁶⁹ Dienstvereinbarung zur Einführung leistungs- und/oder erfolgsorientierter Entgelte und Vereinbarung eines betrieblichen Systems nach § 18 Abs. 6 Satz 1 TVöD vom 10. Juli 2007.

⁷⁰ Ständige Monatsentgelte sind insbesondere das Tabellenentgelt (ohne Sozialversicherungsbeiträge des Arbeitgebers und dessen Kosten für die betriebliche Altersvorsorge), die in Monatsbeträgen festgelegten Zulagen einschließlich Besitzstandszulagen sowie Entgelt im Krankheitsfall und bei Urlaub, soweit diese Entgelte in dem betreffenden Kalenderjahr ausgezahlt worden sind.

⁷¹ Eine einvernehmliche Neuregelung der Verteilung ab 2009 (§ 2 Abs. 2 Satz 1 Dienstvereinbarung) wurde bislang nicht erreicht.

⁷² Für das Unternehmen fand der TVöD Anwendung.

⁷³ Zweckverband.

Gesamtsumme („Gießkannenprinzip“) ist weder leistungs- bzw. erfolgsorientiert, noch variabel. Eine zweckentsprechende Verwendung kann so nicht sichergestellt werden⁷⁴.

Davon unabhängig stand den Beschäftigten lediglich für das Jahr 2007 ein Leistungsentgelt von 12 % des Septembertabellenentgelts zu (Nr. 1 Satz 6 Protokollerklärungen zu § 18 Abs. 4 TVöD). Sofern danach keine wirksame Regelung über die Einführung eines betrieblichen Systems zur Leistungsbewertung zustande gekommen war, sieht der Tarifvertrag eine Halbierung der pauschalen Auszahlung vor. Ab 2008 durften somit nur 6 % des jeweils zustehenden Tabellenentgelts pauschal verteilt werden. Der nicht ausgezahlte Betrag erhöht im Folgejahr das Gesamtvolumen⁷⁵.

Die Verfahrensweise war tarifwidrig. Die entsprechenden Regelungen der Dienstvereinbarung sind unwirksam⁷⁶. Sie begründen daher keine Zahlungsansprüche der Beschäftigten. In den Jahren 2014 bis 2017 hätten **744.900 € nicht ausgezahlt werden dürfen**⁷⁷.

Bis zum Abschluss einer wirksamen Dienstvereinbarung gelten für die pauschale Auszahlung die Regelungen nach Nr. 1 Satz 3 und Satz 5 Protokollerklärungen zu § 18 Abs. 4 TVöD (Auszahlung eines reduzierten pauschalen Leistungsentgelts).

Äußerung der Verwaltung:

Der Hinweis werde aufgegriffen und bis zum Abschluss einer wirksamen Dienstvereinbarung, beginnend mit der nächsten Auszahlung im Dezember 2020, umgesetzt.

⁷⁴ LAG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 9. April 2014 – 15 Sa 2097/13.

⁷⁵ Nr. 1 Satz 4 Protokollerklärung zu § 18 Abs. 4 TVöD.

⁷⁶ Arbeitsgericht Brandenburg an der Havel, Urteil vom 29. Oktober 2013 – 2 Ca 565/13.

⁷⁷ Tatsächliche Ausschüttung (12 %) x 6/12 = zulässige Ausschüttung (6 %).

10 Kassenprüfungen durch das Rechnungsprüfungsamt

Die jährlich durchgeführte örtliche Prüfung der Stadtkasse beschränkte sich im Prüfungszeitraum nach den Prüfungsberichten des Rechnungsprüfungsamts lediglich auf eine Kassenbestandsaufnahme⁷⁸ und die Prüfung des Verwahrgelegtes. Prüfungshandlungen bezüglich des Geschäftsgangs in der Kasse, der Buchführung, des Mahn- und Vollstreckungswesens, der Geldwirtschaft und der Kassensicherheit waren nicht dokumentiert.

Die regelmäßige unvermutete Kassenprüfung gehört zu den Pflichtaufgaben des Rechnungsprüfungsamts (§ 112 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 GemO). Zwar kann die Prüfung nach pflichtgemäßem Ermessen beschränkt werden (§ 112 Abs. 4 Nr. 2 GemO). Damit steht es jedoch nicht im Einklang, über Jahre hinweg die Kassenprüfung auf den Abgleich der Sollbestände mit den Istbeständen und die Verwahrung von Wertgegenständen zu beschränken.

Äußerung der Verwaltung:

Die eingeschränkten Prüfungen seien Folge mehrfacher Personalwechsel im Amt gewesen. Die Kassenprüfung 2018 habe den Anforderungen entsprochen und auch künftig seien entsprechende Kassenprüfungen vorgesehen.

Dies mag für 2018 zutreffend gewesen sein. Anhand des vorliegenden Berichts über die Kassenprüfung für 2019⁷⁹ kann jedoch nicht nachvollzogen werden, dass die Stadtkasse ordnungsgemäß geprüft wurde. Der ohne eine Anlage⁸⁰ zweiseitige Bericht besteht

- auf der ersten Seite aus einer Darstellung des Prüfungsauftrags und einer Auflistung der in die Prüfung einbezogenen Bankkonten der Stadt sowie
- auf der zweiten Seite aus der Feststellung, dass Kassensoll- und Kassenistbestand übereinstimmen und aus Feststellungen⁸¹ aus der Prüfung des Verwahrgelegtes.

Somit unterschied sich die Prüfung erkennbar nicht von den oben dargestellten Prüfungen.

8 Sachgerechte Kassenprüfungen sind sicherzustellen.

⁷⁸ Abgleich von Ist- und Sollbestand.

⁷⁹ Prüfungsbericht über die am 20.12.2019 vorgenommene Prüfung der Zahlungsabwicklung (Az. 14.20.05).

⁸⁰ Diese ebenfalls zweiseitige Anlage enthält zahlenmäßige Darstellungen zum Abgleich von Kassenist- und Kassensollbestand.

⁸¹ Diese Feststellungen bestätigten im Wesentlichen die Ordnungsmäßigkeit der Verwahrung von Wertgegenständen.

11 Finanzverwaltung und Wirtschaftsförderung

11.1 Verkauf städtischer Grundstücke

Die Stadt hatte bei der Veräußerung mehrerer Baugrundstücke in den Kaufverträgen vereinbart, dass die öffentlichen Lasten⁸² mit dem Zeitpunkt der Kaufpreiszahlung, dem Tag der Beurkundung beim Notar oder dem Monatsersten nach der Beurkundung auf den Erwerber übergehen. Tatsächlich trug die Stadt diese Lasten bis zur Eintragung des neuen Eigentümers ins Grundbuch, ohne sie bei den neuen Eigentümern geltend zu machen. Erst aufgrund eines Hinweises bei den örtlichen Erhebungen hatte die Stadt damit begonnen, die öffentlichen Lasten bei den neuen Eigentümern anzufordern.

Es ist sicherzustellen, dass die öffentlichen Lasten künftig vertragsgemäß von den Erwerbern angefordert werden. Für bereits abgeschlossene Kaufverträge sind diese Lasten, soweit rechtlich noch möglich, von den Eigentümern zu fordern.

Äußerung der Verwaltung:

Der Hinweis werde mittlerweile beim Abschluss neuer Verträge umgesetzt. Für bestehende Kaufverträge seien die öffentlichen Lasten rückwirkend bis 2016 angefordert worden.

11.2 Erbbaurechte

11.2.1 Erbbauzinserhöhung

Die Stadt hatte Anfang 2018 an insgesamt 152 Grundstücken Erbbaurechte vergeben. Die jährlichen Erbbauzinsen betrugen 80.000 €. Dies entsprach einer durchschnittlichen Verzinsung des Bodenwerts⁸³ der Erbbaurechtsgrundstücke von 0,3 %. Insgesamt 92 Verträge enthielten Klauseln zur Anpassung der Erbbauzinsen. In 53 Verträgen, in denen solche Klauseln fehlten⁸⁴, hatte die Stadt 1995/1996 gegenüber den Erbbauberechtigten eine Erhöhung des Erbbauzinses geltend gemacht. Elf Erbbauberechtigte lehnten dies zunächst ab. Seitdem blieben Anfragen des Fachamts beim Rechtsamt der Stadt zu den Erfolgsaussichten von Klagen auf Anpassung der Erbbauzinsen in diesen Fällen offensichtlich unbeantwortet⁸⁵. So hatte das Liegenschaftsamt zum Beispiel in einem Fall zwischen Juni 1997 und April 2018 über 40-mal schriftlich oder mündlich beim Rechtsamt den Sachstand erfragt. Die dazu in der Akte gefertigten Wiedervorlagevermerke lauten beispielsweise „Klage noch nicht erhoben“, „Herr ... ist noch nicht dazu gekommen“, „hat keine Priorität“, „zu viele andere Sachen“.

Bei wesentlicher Veränderung des Verhältnisses zwischen Erbbauzins und wirtschaftlichem Wert des Erbbaurechts ist eine Zinserhöhung auch bei fehlender Anpassungsklausel

⁸² Insbesondere Grundsteuer B, wiederkehrender Beitrag für Verkehrsanlagen sowie Straßenreinigungsgebühren.

⁸³ Bezogen auf die Bodenrichtwerte der Erbbaurechtsgrundstücke des Jahres 2016.

⁸⁴ In sieben Fällen hatte die Stadt Erbbaurechtsverträge ohne die Festlegung eines Erbbauzinses geschlossen.

⁸⁵ Sachstand zum Abschluss der örtlichen Erhebungen.

möglich. Das ist grundsätzlich dann der Fall, wenn die Lebenshaltungskosten seit Abschluss des Erbbaurechtsvertrags um mehr als 150 % gestiegen sind, mithin der Kaufkraftverlust mehr als 60 % beträgt⁸⁶. Der Erbbauzins kann dann um einen Mittelwert aus der nach Indizes bemessenen Steigerung der Lebenshaltungskosten und der Einkommen erhöht werden.

Die von der Rechtsprechung geforderte Steigerungsrate war Ende 1996 für wenigstens fünf Erbbaurechtsfälle erfüllt, so dass die Voraussetzungen für eine klageweise Geltendmachung einer Zinsanpassung vorlagen. Durch den Verzicht auf die weitere Verfolgung des Erhöhungsanspruchs sind der Stadt bis Ende 2018 **rechnerische Ertragsausfälle** von überschlägig **23.900 €** entstanden. Die möglichen **jährlichen Mehreinnahmen** bei Anpassung der Erbbauzinsen werden mit etwa **2.100 €** angenommen:

Erbbaurecht (Flurstücksbezeichnung)	Erbbaurechtsvertrag vom	Erbbauzins	Möglicher Erbbauzins	Unterschied
		- € -		
5556-3644/054	28. Februar 1969	140,20	615,60	475,40
5556-3647/004	6. Juni 1962	85,90	558,34	472,44
5556-0504/008	16. September 1950	24,42	335,54	311,12
5556-0504/002	16. September 1950	26,02	357,52	331,50
5551-2165/011	22. September 1960	72,32	548,99	476,67

Die Stadt hat ihre Ansprüche geltend zu machen und ggf. durchzusetzen.

Äußerung der Verwaltung:

Dem wolle man mit erneuten Anschreiben an die jeweiligen Erbbauberechtigten und bei Bedarf durch gerichtliche Geltendmachung nachkommen.

11.2.2 Ablösung von Erbbaurechten

Die Stadt gewährte seit Jahrzehnten aufgrund von Stadtratsbeschlüssen bei der vorzeitigen Ablösung von Erbbaurechten Preisnachlässe auf den Ablösungsbetrag⁸⁷. Die Nachlässe lagen – abhängig von der Restlaufzeit – zunächst zwischen 5 % und 20 %. Seit April 2017 werden Nachlässe zwischen 1,5 % (Restlaufzeit drei bis fünf Jahre) und 4 % (Restlaufzeit ab zehn Jahren) gewährt. In den Jahren 2014 bis 2018 wurden Erbbaurechte in 17 Fällen abgelöst. Die Nachlässe betrugen insgesamt 186.000 €.

Im Hinblick auf die äußerst geringe Verzinsung des Bodenwerts der Erbbaurechtsgrundstücke (vgl. Nr. 11.2.1) ist eine Ablösung sinnvoll. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass Grundstücke grundsätzlich nur zum Verkehrswert veräußert werden dürfen (§ 79 Abs. 1 Satz 3 GemO). Anhaltspunkt hierfür ist der Bodenrichtwert. Angebote zur vorzeitigen Ablösung von Erbbaurechten sollte die Stadt daher zunächst nur zum vollen Wert unterbreiten, um Einnahmeausfälle zu vermeiden. Aufgrund der aktuellen Zinslage und der damit verbundenen Finanzierungsmöglichkeiten für die

⁸⁶ BGH, Urteile vom 24. Februar 1984 – V ZR 222/82, juris Rn. 12, vom 3. Mai 1985 – V ZR 23/84, juris Rn. 13 sowie vom 18. September 1992 – V ZR 116/91, juris Rn. 15.

⁸⁷ Dieser wird anhand des jeweils aktuellen Bodenrichtwerts des Erbbaugrundstücks ermittelt.

Erbbauberechtigten wird keine Notwendigkeit gesehen, durch generelle Nachlässe Anreize für die Ablösung der Erbbaurechte zu geben.

Äußerung der Verwaltung:

Der Hauptausschuss habe beschlossen, ab Januar 2020 für vorerst drei Jahre keine Nachlässe mehr zu gewähren.

11.3 Verpachtung von Grundstücken

11.3.1 Anpassung der Pachtzinsen

Die Stadt hatte Anfang 2018 insgesamt 658 Grundstücke verpachtet, die im Wesentlichen als Landwirtschafts-, Weinbergs-, Kleingarten-, Garten- oder Wiesenfläche genutzt wurden. Die Pachteinnahmen betrugen 41.000 € jährlich bei Jahrespachten zwischen 0,15 €/a und 15 €/a. Die meisten Pachtverträge enthielten keine Klauseln zur Anpassung der Pachtzinsen. Diese fehlten auch bei vergleichsweise neu abgeschlossenen Verträgen⁸⁸.

Die Stadt darf Grundstücke nur zu angemessenen Pachtzinsen zur Nutzung überlassen (§ 79 Abs. 2 GemO). Vor allem bei längerfristigen Verpachtungen ist es daher erforderlich, die Pachtzinsen durch Klauseln an die Preisentwicklung anzupassen.

Sofern diese nicht vereinbart werden können, sollte zumindest vor der Verlängerung von Pachtverträgen die Angemessenheit der Pachtzinsen überprüft werden. Gegebenenfalls sollten die Verträge gekündigt und die Flächen anschließend neu verpachtet werden. Beim Abschluss von neuen Pachtverträgen sind entsprechende Klauseln vertraglich zu vereinbaren.

Äußerung der Verwaltung:

Es sei damit begonnen worden, die Pachtverträge sukzessive auf neue Pachtzinsen umzustellen.

11.3.2 Pachtzinsen für landwirtschaftlich genutzte Flächen

Für etwa 90 als Ackerland verpachtete Grundstücke⁸⁹ erhob die Stadt jährliche Pachtzinsen zwischen 15 €/ha bis 350 €/ha⁹⁰. Die Zinsen waren in einigen Fällen seit dem Vertragsabschluss nicht mehr erhöht worden. Die Verträge enthielten in den meisten Fällen keine Klauseln zur Anpassung der Pachtzinsen (vgl. Nr. 11.3.1).

⁸⁸ Zum Beispiel Pachtvertrag 477 vom 9. Mai 2017 und Pachtvertrag 515 vom 12. Januar 2018.

⁸⁹ Nutzungsarten Acker, Ackerland und Streuobstacker nach einer von der Verwaltung überlassenen Liste der Pachtverträge.

⁹⁰ Dieser Höchstbetrag fiel nur in einem Pachtvertrag an.

Die vereinbarten Pachtzinsen waren niedrig. Nach der Agrarstrukturhebung 2016 betrug der durchschnittliche jährliche Pachtpreis für Ackerland 227 €/ha⁹¹. Dementgegen erreichten lediglich in etwa einem Drittel aller städtischen Fälle die jährlichen Pachtzinsen 200 €/ha oder mehr.

Die Stadt sollte die Pachtzinsen, ggf. nach Kündigung der Pachtverträge, soweit als möglich erhöhen. Die jährlichen **Mehreinnahmen** werden mit überschlägig **2.500 €** angenommen.

Äußerung der Verwaltung:

Die Pachtzinsen würden die vergleichsweise kurzen Vertragslaufzeiten berücksichtigen; diese seien notwendig, damit die Stadt bei Bedarf kurzfristig kündigen und auf die Grundstücke zugreifen könne. Dies limitiere die Möglichkeiten höherer Pachtzinsen. Im Falle der Neuverpachtung von Grundstücken würden aktuelle Preise zugrunde gelegt.

⁹¹ Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, Agrarstrukturhebung 2016 – Besitz und Pachtverhältnisse der landwirtschaftlichen Betriebe.

12 Schülerbeförderung

12.1 Wirtschaftliches Ergebnis

Die Aufwendungen und Erträge des Produkts 2410 – Schülerbeförderung – entwickelten sich in den Jahren 2014 bis 2019 wie folgt:

	Rechnungsergebnisse					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	- 1.000 € -					
Laufende Erträge aus Verwaltungstätigkeit	1.392	1.759	1.795	2.566	2.100	2.092
Laufende Aufwendungen aus Verwaltungstätigkeit	2.832	2.857	2.789	3.016	3.076	3.216
Jahresfehlbeträge	- 1.440	- 1.098	- 994	- 450	- 976	- 1.124
Deckungsgrad	49 %	62 %	64 %	85 %	68 %	65 %

Im Jahr 2020 wurde ein Fehlbetrag von 1,4 Mio. € bei einem Deckungsgrad von 58 % erwartet. Etwa 49 % der Ausgaben (1,4 Mio. € jährlich) entfielen jahresdurchschnittlich auf die Beförderung im ÖPNV und 47 % (1,3 Mio. € jährlich) auf die Beförderung im freigestellten Schülerverkehr. Für Fahrten zu Schwimmbädern und anderen Sportstätten wurden 127.000 € aufgewandt⁹².

12.2 Veranschlagung von Aufwendungen

Die Personalaufwendungen für die Sachbearbeitung im freigestellten Schülerverkehr wurden nicht beim Produkt Schülerbeförderung veranschlagt. Stattdessen hatte die Verwaltung den Aufwand der im Stadtbauamt damit befassten Kraft den Produkten 5470 (Förderung des Nahverkehrs) und 5460 (Parkeinrichtungen) zugeordnet.

Die produktbezogene Zuordnung von Aufwendungen und Erträgen im Haushaltsplan erfordert, dass die für das Produkt anfallenden Personalaufwendungen diesem verursachungsgerecht zugeteilt werden (gegebenenfalls durch interne Leistungsverrechnung). Ansonsten werden unzutreffende Ergebnisse ausgewiesen.

Die mit der Sachbearbeitung für den freigestellten Schülerverkehr verbundenen Personalaufwendungen sind beim Produkt 2410 nachzuweisen.

*Äußerung der Verwaltung:
Dem werde inzwischen gefolgt.*

⁹² Durchschnittsbeträge der Jahre 2014 bis 2018.

12.3 Zuweisungen nach § 15 LFAG

Die Stadt wies im Erhebungsbogen für die Zuweisungen zum Ausgleich von Beförderungskosten gemäß § 15 LFAG die Ein- und Auszahlungen der Produktgruppe 241 (Schülerbeförderung) aus. Die bei der Produktgruppe 547 (ÖPNV) gebuchten Kosten für die Schülerbeförderung bezog sie nicht ein.

Das Land gewährt pauschale Zuweisungen zum Ausgleich der durch die Schülerbeförderung entstehenden Kosten (§ 15 Satz 1 LFAG). Maßgeblich hierfür sind die ungedeckten Auszahlungen für die Schülerbeförderung in der Produktgruppe 241 (§ 15 Satz 2 LFAG).

Die Produktorientierung der Haushaltsplanung erfordert, dass Ein- und Auszahlungen bei dem Produktbereich nachgewiesen werden, zu dem sie inhaltlich gehören. Folglich sind Auszahlungen für im Rahmen des ÖPNV erbrachte Leistungen der Schülerbeförderung der Produktgruppe 241 zuzuordnen⁹³ und mit dem Land abzurechnen⁹⁴. In den Abrechnungen fehlten demnach Auszahlungen von etwa 62.000 € jährlich, für die **Fördermittel von überschlägig 40.000 € jährlich** zu erzielen gewesen wären.

Die Schülerbeförderungskosten sind sachgerecht zu ermitteln und insgesamt bei der Produktgruppe 241 nachzuweisen.

Äußerung der Verwaltung:

Die Kosten seien erstmals für 2019 ermittelt und sachgerecht zugeordnet worden.

12.4 Richtlinien über die Schülerbeförderung

In der Satzung der Stadt zur Schülerbeförderung war bestimmt, dass die Stadt weitere Regelungen über die Satzung hinaus in Richtlinien treffen kann⁹⁵. Davon hatte die Stadt bislang kein Gebrauch gemacht.

Solche Richtlinien treffen üblicherweise Festlegungen zur Zumutbarkeit der Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel und konkretisieren die Wirtschaftlichkeit der Beförderung mit Schulbussen anhand von Mindestzahlen der zu befördernden Schulkinder. Insoweit können sie zu einer gleichmäßigen Verwaltungspraxis beitragen und Rechtssicherheit in Einzelfragen verschaffen. Demzufolge haben andere Träger der Schülerbeförderung zumeist solche Richtlinien erlassen. Landkreistag und Städtetag haben hierzu gemeinsame Musterrichtlinien erstellt.

Es wird empfohlen, von der Satzungsermächtigung zum Erlass von Richtlinien Gebrauch zu machen.

⁹³ Gegebenenfalls im Rahmen der Verrechnung.

⁹⁴ Soweit sie auf Leistungen entfallen, auf die ein Anspruch besteht.

⁹⁵ § 7 der Satzung.

Äußerung der Verwaltung:

Die Empfehlung werde durch Erarbeitung von Richtlinien aufgegriffen.

12.5 Schülerbeförderung im freigestellten Verkehr

12.5.1 Wirtschaftlichkeit der Beförderung

Im Schuljahr 2017/2018 wurden insgesamt 225 Schüler im freigestellten Schülerverkehr zur Paul-Moor-Schule (Förderschwerpunkt ganzheitliche Entwicklung) und dem Caritas-Förderzentrum St. Laurentius und Paulus (Förderschwerpunkt motorische Entwicklung) in Landau befördert. Sie waren auf 45 Touren verteilt. Die jährlichen Beförderungskosten hierfür beliefen sich auf rund 1,3 Mio. €. Bei mehreren Touren⁹⁶ wurden Beförderungen auch dann übernommen, wenn jeweils weniger als fünf Schüler bis zur Schule zu befördern waren. Die Ausschreibungsunterlagen der im Jahr 2012 durchgeführten europaweiten Ausschreibung enthielten bezüglich der Beförderung keine Regelungen zu einer Minimalbelegung.

Bei keiner Tour waren ab dem ersten Ort fünf Kinder gemeinsam im Bus. Eine gemeinsame Beförderung in dieser Anzahl wurde häufig erst erreicht, nachdem bereits ein erheblicher Teil der Gesamtstrecke zurückgelegt worden war. Beispiele⁹⁷:

Tour Nr.	Gesamtstrecke		Fünf Kinder wurden gemeinsam befördert nach	
	Kilometer		% der Gesamtstrecke	
1	30,50	27,70	91	
5	29,00	15,40	53	
7	24,90	16,50	66	
12	20,45	17,30	85	

Die Stadt ist verpflichtet, bei der Beförderung von Schülern vorrangig die Fahrtkosten für öffentliche Verkehrsmittel zu übernehmen. Nur soweit zumutbare Verbindungen nicht bestehen, sollen Schulbusse eingesetzt werden (§ 69 Abs. 4 SchulG). Allerdings kann nach der Rechtsprechung von einer Beförderung mit Schulbussen abgesehen werden, wenn sich deren Einsatz als vollkommen unwirtschaftlich für die Stadt erweist⁹⁸. In solchen Fällen muss die Stadt ausnahmsweise nicht die tatsächlich anfallenden Kosten, sondern nur die Kosten bis zur Höhe der fiktiven Kosten öffentlicher Verkehrsmittel tragen. Für Schulbuslinien zu Förderschulen bestehen keine abweichende Sonderregelungen⁹⁹.

⁹⁶ Touren 3, 4, 19-23, 26-29, 31, 36, 38, 42-44.

⁹⁷ Nach den Tourdatenblättern vom 15. August 2017. Die Entfernungsangaben wurden orts- und straßenbezogen unter Zuhilfenahme von google maps ermittelt.

⁹⁸ OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 16. Juli 2004 – 2 A 10433/04; VG Neustadt an der Weinstraße, Urteil vom 26. April 2007 – 2 K 1814/06.

⁹⁹ OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 13. Dezember 2010 – 2 A 11003/10.

Die Musterrichtlinien des Städtetages Rheinland-Pfalz sehen vor, dass der Einsatz eines Schulbusses in der Regel unwirtschaftlich ist, wenn weniger als fünf Schüler gemeinsam zu befördern sind. Dies entspricht der Rechtsprechung und gilt wegen der Formulierung „gemeinsam“ dem Grunde nach auch dann, wenn erst im Verlauf einer Fahrt die Mindestzahl erreicht wird. In diesem Fall indiziert ein hoher Streckenanteil mit weniger als fünf Kindern die Unwirtschaftlichkeit des Fahrzeugeinsatzes. Bei Schülern mit sonderpädagogischen Förderbedarf besteht ggf. die Möglichkeit zur Kostenerstattung im Rahmen der Eingliederungshilfe bzw. der Kinder- und Jugendhilfe gegenüber dem jeweiligen Träger.

Äußerung der Verwaltung:

Die Beförderungstouren seien unter dem Aspekt größtmöglicher Ausschöpfung der Transportkapazitäten und einer Begrenzung der Fahrzeiten auf höchstens 60 Minuten ausgelegt worden. Mittlerweile seien Schüler vereinzelt sogar bis zu 75 Minuten unterwegs. Die Auffassung, dass bereits ab Beginn einer Beförderung auf einer Strecke eine Belegung mit wenigstens fünf Schulkindern bestehen müsse, um den Transport als wirtschaftlich zu erachten, werde nicht geteilt. Aus dem der Stadtverwaltung vorliegenden „Elmsteiner Urteil“ lasse sich eine solche Auffassung auch nicht ableiten. Zudem würde eine Umsetzung der Forderung des Rechnungshofs stetige Anpassungen von Fahrstrecken, Fahrzeiten und beförderten Personen bedingen. Der damit verbundene Aufwand könne nicht verlangt werden.

Dem von der Verwaltung angeführten Beschluss des Verwaltungsgerichts Neustadt an der Weinstraße¹⁰⁰ aus dem Jahr 2013 lag ein anderer Sachverhalt zugrunde. Streitgegenständlich war die Beförderung von Schülern aus der Gemeinde Elmstein nach Kaiserslautern. Im Gegensatz zu den o. a. Beförderungstouren gab es demnach deutlich höhere Streckenanteile einer gemeinsamen Beförderung, da die Schulkinder sämtlich im selben Ort, wenn auch zum Teil in unterschiedlichen Ortsteilen, wohnten. Von der Unwirtschaftlichkeit des freigestellten Schülerverkehrs ist jedenfalls dann auszugehen, wenn sich über einen erheblichen Teil der Gesamtstrecke einer Transportlinie weniger als fünf Kinder im jeweiligen Schulbus befinden. Der geltend gemachte stetige Anpassungsaufwand kann der aus Wirtschaftlichkeitsgründen geboten Überprüfung von Beförderungsleistungen nicht entgegenstehen. Es wird nicht erwartet, dass jegliche Veränderungen bei der Zahl der zu befördernden Schüler überwacht und sofort bei der Tourenplanung umgesetzt werden.

- 9 Beförderungen von weniger als fünf Schülern sollten überprüft und ggf. eingestellt bzw. auf Fahrzeuge mit Platzkapazitäten umverteilt werden. Sofern sich Touren als unwirtschaftlich erweisen, sollte die Stadt die Beförderung grundsätzlich den Eltern überlassen und einen Zuschuss in Höhe der Kosten der notwendigen Fahrkosten für öffentliche

¹⁰⁰ Az.: 2 L 710/13.NW.

Verkehrsmittel¹⁰¹ zahlen. Wird die Beförderung für den Jugend- oder Sozialhilfeträger durchgeführt, sind die Kosten entsprechend zuzuordnen und abzurechnen¹⁰².

12.5.2 Einsatz von Begleitpersonen

Bei 45 Touren (vgl. Nr. 12.5.1) setzte die Stadt Begleitpersonen ein¹⁰³. Ob und in welchen einzelnen Fällen die Begleitung aufgrund der Behinderung von Schülern erforderlich war, hatte die Verwaltung nicht geprüft. Bereits in der Ausschreibung der Beförderungsleistungen im Jahr 2012 legte sie bei allen Touren den Einsatz von Begleitpersonen als Mindestanforderung fest.

Bei der Beförderung von Schülern sind Begleitpersonen nur dann notwendig, wenn Art und Grad der Behinderung der Schüler dies erfordern (§ 69 Abs. 5 SchulG). Eine entsprechende Regelung ist auch in Nr. 7.1 der Musterrichtlinien der kommunalen Spitzenverbände¹⁰⁴ enthalten. Dort ist u. a. bestimmt, dass es an der Erforderlichkeit insbesondere dann fehlt, wenn Sicherheitsgurte ausreichen. Die vertraglichen Vereinbarungen stellten klar, dass alle Sitzplätze mit Sicherheitsgurten bzw. altersentsprechenden Rückhalteeinrichtungen auszustatten waren.

Äußerung der Verwaltung:

Auf den begleiteten Strecken würden u. a. Kinder mit Epilepsie befördert; zudem sei zu beobachten, dass Kinder wiederholt die Sitzgurte öffnen oder Gegenstände durch das Fahrzeug werfen würden. Die nötige Aufsicht könne ein Fahrer allein nicht bewältigen. Eine Zusammenfassung von Kindern mit Begleitbedarf sei im Hinblick auf die Dauer der Beförderungen nicht vertretbar und würde zu längeren Strecken und Fahrzeiten führen. Dies stelle die Wirtschaftlichkeit eines solchen Modells in Frage.

Es wird nicht bestritten, dass Begleitpersonen notwendig sein können. Allerdings setzt das eine Einzelfallprüfung voraus, die jedoch bislang nicht vorgenommen wurde. Insofern sind die von der Verwaltung vorgebrachten Gründe zu pauschal, um Begleitpersonen bei allen 45 Touren zu rechtfertigen.

- 10 Der Einsatz von Begleitpersonen sollte mit dem Ziel einer Verringerung des Aufwands überprüft werden.

12.5.3 Abrechnung mit dem Beförderungsunternehmen

Bei der monatlichen Abrechnung der Beförderungsleistungen im freigestellten Schülerverkehr zur Paul-Moor-Schule und zum Caritas-Förderzentrum St. Laurentius und Paulus bestätigten die Schulen lediglich die Beförderungstage und nicht die

¹⁰¹ § 69 Abs. 4 SchulG.

¹⁰² Zuständig ist der Träger der Sozialhilfe, in dessen Bereich sich die Leistungsberechtigten tatsächlich aufhalten (§ 98 Absatz 1 SGB XII); für die Gewährung von Leistungen nach SGB VIII ist der örtliche Träger zuständig, in dessen Bereich die Eltern ihren gewöhnlichen Aufenthalt haben (§ 86 Absatz 1 SGB VIII).

¹⁰³ Der damit verbundene Aufwand war der Verwaltung nicht bekannt.

¹⁰⁴ Vgl. Nr. 12.4.

Anwesenheit der zu befördernden Kinder. Neben einem pauschalen Fixkostenbeitrag erhielt der Auftragnehmer Entgelte für die Wegstrecken, auf denen Schüler befördert wurden (sog. Besetzkilometer).

Gerade bei der Beförderung von Schülern zu Förderschulen unterliegt die Zahl der Personen erfahrungsgemäß Schwankungen, die sich auf die Beförderungsstrecken auswirken können. Daher muss überprüft werden, ob Leistungen wie vereinbart erbracht werden.

Hierzu bietet es sich an, dass die Schulen der Verwaltung mitteilen, an welchen Tagen ansonsten zu befördernde Schüler nicht anwesend waren.

Äußerung der Verwaltung:

Es habe sich gezeigt, dass das Führen von Anwesenheitslisten für die Schulen sehr aufwändig sei. Daraus möglicherweise resultierende Korrekturen bei der Abrechnung seien für die Fachabteilung der Schülerbeförderung ebenfalls nur mit beträchtlichem zeitlichen Mehraufwand zu bewältigen.

Dem kann nicht gefolgt werden. Das Führen von Anwesenheitslisten ist nicht erforderlich. Es reicht aus, wenn die Schulen für die beförderten Schüler nur diejenigen Tage melden, an denen kein Schulbesuch stattgefunden hat. Eine solche Erfassung von Abwesenheitszeiten müsste bei jeder Schule bereits zur Überprüfung eines ordnungsgemäßen Schulbesuchs vorliegen. Deren Aufbereitung für Zwecke der Schülerbeförderung sollte mit einem vertretbaren Aufwand möglich sein. Davon unabhängig ist die Stadt verpflichtet, Zahlungsansprüche Dritter dem Grunde und der Höhe nach zu überprüfen (§ 25 Abs. 3 Satz 1 GemHVO).

- 11** Von den Schulen sollten Nachweise gefordert werden, mit denen festgestellt werden kann, ob Beförderungsleistungen wie angegeben erbracht worden sind.

13 Integrationshelfer an Schulen

13.1 Allgemeines

Seit dem Schuljahr 2014/2015 haben Eltern von Kindern mit sonderpädagogischem Förderbedarf ein Wahlrecht, ob ihre Kinder am inklusiven Unterricht¹⁰⁵ teilnehmen oder eine Förderschule besuchen¹⁰⁶. Der inklusive Unterricht wird vorrangig von Schwerpunkt-schulen erbracht. Diese werden durch Förderschullehrkräfte und pädagogische Fachkräfte unterstützt (§ 14 a SchulG).

Während pädagogische Aufgaben dem Kernbereich der eigentlichen Schulbildung zuzurechnen sind, umfasst die Eingliederungshilfe alle Maßnahmen, die eine angemessene Schulbildung ermöglichen und dabei geeignet und erforderlich sind, die Behinderungsfolgen zu beseitigen oder zu mildern. Im Wesentlichen geschieht dies durch Bewilligung von Integrationshelfern. Je nach Art der Beeinträchtigung kommen Leistungen der Eingliederungshilfe nach dem SGB VIII oder nach dem SGB XII in Betracht.

13.2 Fallzahlen und Aufwendungen

Die Fallzahlen und die Aufwendungen sind in den letzten Jahren bei den meisten Kommunen stark gestiegen¹⁰⁷. Beim Sozialamt der Stadt erhöhten sich die Aufwendungen von 2014 bis 2017 um 51,8 %. Das Jugendamt konnte seine Fallzahlen und Aufwendungen im gleichen Zeitraum dagegen deutlich reduzieren. Es lag bei den Fallzahlen 2014 und 2015 noch über den landesweiten Durchschnittswerten, 2016 und 2017 dann aber darunter. Die Aufwendungen je Fall waren 2017 beim Jugendamt die dritthöchsten in Rheinland-Pfalz¹⁰⁸. Die Aufwendungen beider Ämter hatten sich 2017 in etwa angeglichen, wobei das Sozialamt zuletzt mehr Fälle bearbeitete.

Jahr	- Integrationshilfen an Schulen -			Aufwendungen - € -
	am 31.12. laufend	beendet im Jahr	gesamt	
Sozialamt				
2014	13	0	13	167.160
2015	14	0	14	222.690
2016	15	1	16	250.423
2017	13	4	17	253.682
Jugendamt				
2014	16	0	16	452.419
2015	10	5	15	415.014
2016	8	2	10	159.749
2017	7	3	10	223.104

¹⁰⁵ Dies dient auch der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (Artikel 24 VN-BRK). Diese ist nach Abschluss des Ratifikationsverfahrens seit dem 26. März 2009 geltendes Bundesrecht (vgl. BGBl. 2008 II S. 1419, 2009 II S. 812).

¹⁰⁶ Änderung von § 59 Abs. 4 SchulG durch das Vierte Landesgesetz zur Änderung des Schulgesetzes vom 24. Juli 2014 (GVBl. S. 125).

¹⁰⁷ Die Umsetzung der Inklusion hat weitere Konsequenzen für die kommunalen Schulträger (zum Beispiel Schaffung barrierefreier Schulgebäude und Schulgelände, Ausstattung der Schulen, Schülerbeförderung). Die Prüfung beschränkte sich auf die Bewilligung von Integrationshelfern.

¹⁰⁸ Kommunalbericht 2019 Nr. 2, Tz. 2.2 (Landtagsdrucksache 17/9800).

Ungeachtet dessen war die Bewilligungspraxis beider Ämter – wie nachfolgend dargestellt – verbesserungsfähig.

Äußerung der Verwaltung:

Das Sozialamt erklärte, Fallzahlen und Ausgaben seien 2018 und 2019 weiter gestiegen. Es habe zwar eine im Landesvergleich überdurchschnittliche Bewilligungsrate, aber unterdurchschnittliche Aufwendungen.

13.3 Verwaltungsinterne Abstimmung

13.3.1 Zusammenwirken von Sozial- und Jugendamt

Zwischen den Ämtern gab es keine abgestimmte Haltung zu entscheidungsrelevanten Fragen bei der Gewährung von Integrationshelfern. Dies betraf zum Beispiel die sachliche Zuständigkeit¹⁰⁹ und den Einsatz von Fach- oder Nichtfachkräften. Die Stadt zahlte denselben Leistungsanbietern unterschiedliche Entgelte für vergleichbare Leistungen (vgl. Nr. 13.5.2). Auch war nicht gegenseitig bekannt, an welchen Schulen und in welchen Klassen Integrationshelfer eingesetzt waren.

Die fehlende Abstimmung führt zu Nachteilen. Die gemeinsame Betreuung mehrerer Kinder bis hin zu Poolösungen, die zur Kostenreduktion beitragen, können bei Unkenntnis der Bewilligungen durch das jeweils andere Amt nicht geprüft werden. Eine enge Zusammenarbeit der Jugend- und Sozialhilfe fördert die rechtskonforme Abgrenzung der Zuständigkeiten sowie eine einheitliche und wirtschaftliche Vorgehensweise.

Sozial- und Jugendamt sollten gemeinsam Verfahren und Standards zu den Integrationshilfen erarbeiten.

Äußerung der Verwaltung:

Dies sei aufgegriffen und umgesetzt worden. Es finde ein regelmäßiger Austausch der Arbeitsbereiche der Eingliederungshilfe des Jugend- und Sozialamts statt. Grenzfälle der sachlichen Zuständigkeit würden regelmäßig beraten sowie Informationen zu Verfahren und Standards ausgetauscht. Die Mitarbeiter beider Ämter seien bei Kooperationstreffen mit den Schulen vertreten, um mit diesen das Verfahren abzustimmen und Zuständigkeiten für bestimmte Aufgaben zu klären.

13.3.2 Zusammenarbeit innerhalb der Ämter

Die Verwaltungskräfte des Sozialamts leiteten die monatlichen Rechnungen mit den Stundenaufstellungen der beauftragten Fachdienste nicht an die fallverantwortlichen sozialpädagogischen Fachkräfte weiter. Die wirtschaftliche Jugendhilfe leitete Rechnungen teilweise weiter, wenn ihr bekannt war, dass ein Hilfeplangespräch bevorstand.

Verwaltungs- und sozialpädagogische Fachkräfte müssen über sämtliche relevanten Informationen verfügen. Nur so lassen sich sachgerechte Entscheidungen sicherstellen.

¹⁰⁹ Z. B. beim Sozialamt Az. 0040.1.02997 und beim Jugendamt Az. 35a-16-30.

Das setzt auch voraus, dass der Soziale Dienst über die näheren Umstände der Leistungserbringung informiert wird. Dies betrifft u. a. Angaben über die Verteilung der Stunden durch die Kräfte der freien Träger und zu tageweisen Unterbrechungen bei der festgelegten Begleitung von Schülern.

Die Verwaltungskräfte des Sozialamts sollten die Stundenaufstellungen der Leistungserbringer der jeweils fallverantwortlichen sozialpädagogischen Fachkraft zuleiten.

Äußerung der Verwaltung:

In Zweifelsfällen, bei längeren Unterbrechungen und Abweichungen in der Rechnungsstellung hole die zuständige Verwaltungskraft die pädagogische Einschätzung ein. Zwischenberichte und Leistungsnachweise gebe sie mittlerweile grundsätzlich als Grundlage für die regelmäßige Bedarfsprüfung an die Fachkraft weiter.

13.4 Aktenführung

Sowohl die Akten der Verwaltungs- als auch der sozialpädagogischen Fachkräfte beider Ämter enthielten häufig nicht alle für die Leistungsgewährung relevanten Unterlagen. Unter anderem fehlten:

- Zuweisungsentscheidungen der Schulaufsichtsbehörde¹¹⁰

Sie sind für die Prüfung der Leistungsvoraussetzungen notwendig.

- Aktuelle fachärztliche Gutachten¹¹¹ und Gutachten zum sonderpädagogischen Förderbedarf¹¹²

Sie werden ebenfalls zur Prüfung der Leistungsvoraussetzungen benötigt.

- Gutachten des Medizinischen Dienstes der Krankenversicherung (MDK)

MDK-Gutachten kann entnommen werden, welche Beeinträchtigungen vorliegen und welche behinderungsspezifischen Hilfestellungen, ggf. auch in der Schule, notwendig sind¹¹³.

- Halbjahres- und Jahreszeugnisse¹¹⁴

Die Verbalbeurteilung in Zeugnissen liefert meist wichtige Hinweise, wie sich die Teilhabe des Schülers gestaltet und in welchem Umfang sie beeinträchtigt ist. Der Ausweis häufiger Fehltage kann dazu dienen, die Stundenabrechnungen der Leistungsanbieter mit den Krankheitszeiten von Schülern abzugleichen.

¹¹⁰ Z. B. beim Sozialamt Az. 0040.1.02970, 0040.1.03039 und 0040.1.03768 sowie beim Jugendamt Az. 35a-17-03.

¹¹¹ Z. B. beim Sozialamt Az. 0040.1.02970, 0040.1.03020 und 0040.1.04013.

¹¹² Z. B. beim Sozialamt Az. 0040.1.03039, 0040.1.03082 und 0040.1.03768.

¹¹³ Eventuell auch, ob während der Schul- bzw. Unterrichtszeit grundpflegerische Verrichtungen erforderlich sind.

¹¹⁴ Z. B. beim Sozialamt Az. 0040.1.02970, 0040.1.03005, 0040.1.03016, 0040.1.03020 und 0040.1.03082 sowie beim Jugendamt Az. 35a-08-02, 35a-14-16, 35a-16-30, 35a-16-42, 35a-17-03 und 41-16-10.

– Stundenpläne¹¹⁵ und Förderpläne¹¹⁶

Aus Stunden- und Förderplänen ergibt sich die Unterrichtsdauer, welche Fächer in Randzeiten unterrichtet werden, ob und mit welchen Inhalten (zum Beispiel Stoffvermittlung, Lernzeit, Hausaufgabenbetreuung, Arbeitsgemeinschaften) eine Nachmittagsbetreuung stattfindet sowie wann (auch ob vor- oder nachmittags), wie lange und wie häufig Einzel- oder Gruppenförderungen inner- oder außerhalb des Klassenverbands durchgeführt werden. Sofern beispielsweise Sportunterricht oder Förderstunden für beeinträchtigte Kinder in kleinen Lerngruppen in Randzeiten gelegt werden, kann dies im Einzelfall den Stundenbedarf für den Einsatz eines Integrationshelfers reduzieren. Pläne der Ganztagsbetreuung zeigen, wie die Nachmittagsbetreuung strukturiert ist (Mittagessen, Lernstoffvermittlung, Hausaufgabenbetreuung, Arbeitsgemeinschaften usw.).

– Gliederungspläne und Inklusionskonzepte der Schulen

Schulen erhalten im Rahmen der Inklusion pauschale Personalzuweisungen des Landes in Form von Förderlehrerwochenstunden. Grundlage hierfür bilden die in den Gliederungsplänen erfassten Schüler, für die integrativer Unterricht bzw. integrative Fördermaßnahmen¹¹⁷ notwendig sind. Die Kenntnis des Förderbedarfs und die Information, in welchem Umfang der Bedarf durch Förderlehrer und pädagogische Fachkräfte gedeckt werden kann, sind für die Bedarfsfeststellung unerlässlich.

Schulberichte lagen zwar regelmäßig vor, waren aber teilweise unvollständig ausgefüllt¹¹⁸. Schulinterne Fördermaßnahmen waren nicht ausreichend dargestellt¹¹⁹. Entweder waren zusätzliche schriftliche Anfragen erforderlich, die vermeidbaren Verwaltungsaufwand mit sich brachten, oder die Verwaltung begnügte sich mit den lückenhaften Angaben der Schule. Beide Ämter hatten nicht immer Kenntnis, über wie viele Förderlehrer, pädagogische Kräfte, Anerkennungspraktikanten und Kräfte in einem freiwilligen sozialen Jahr (FSJ) die Schulen verfügten. Ebenso fehlten Angaben, wie die Schulen ihre personellen Ressourcen einsetzten¹²⁰ und bei welchen Schülern ein Förderbedarf festgestellt worden war.

Grundlage jeder Entscheidung ist eine sorgfältige und umfassende Sachverhaltsermittlung, deren Ergebnis in den Akten zu dokumentieren ist.

¹¹⁵ Z. B. beim Sozialamt Az. 0040.1.02996, 0040.1.03020, 0040.1.03039 und 0040.1.04013 sowie beim Jugendamt Az. 35a-08-02, 35a-16-30, 35a-16-42, 35a-17-03, 35a-17-04 und 41-16-10.

¹¹⁶ Z. B. beim Sozialamt Az. 0040.1.02970, 0040.1.02996 und 0040.1.04013 sowie beim Jugendamt Az. 35a-08-02, 35a-14-16, 35a-16-30, 35a-17-03, 35a-17-04 und 41-16-10.

¹¹⁷ Unabhängig davon, ob ein Gutachten über sonderpädagogischen Förderbedarf vorliegt.

¹¹⁸ Z. B. beim Sozialamt Az. 0040.1.02970, 0040.1.02996 und 0040.1.04013 sowie beim Jugendamt Az. 35a-08-02, 35a-14-16, 35a-17-03 und 41-16-10.

¹¹⁹ Z. B. beim Sozialamt Az. 0040.1.02970, 0040.1.02996, 0040.1.03016 und 0040.1.03082 sowie beim Jugendamt Az. 35a-08-02, 35a-14-16, 35a-17-03, 35a-17-04 und 41-16-10.

¹²⁰ Ein Einsatz der Förderschullehrer als Vertretung für Regelschullehrkräfte ist nur ausnahmsweise zulässig, vgl. <https://inklusion.bildung-rp.de/informationen-fuer-schulen/kompodium-2018/1-grundlagen-und-rahmenbedingungen/unterpunkte-zu-1/vertretungskonzept-an-schwerpunktschule.html>.

Sämtliche für die Leistungsgewährung relevanten Unterlagen sind zu den Akten zu nehmen. Die Schulen sind zu umfassenderen Angaben über Art und Umfang des zugewiesenen Personals¹²¹ und dessen Einsatz aufzufordern.

Äußerung der Verwaltung:

Das werde soweit möglich umgesetzt. Die Schulen würden sich teilweise weigern, Daten (insbesondere zur Personalausstattung) weiterzugeben. Dies betreffe Zuweisungsentscheidungen, pauschale Personalzuweisungen zur Inklusion, die Gliederungspläne und die Inklusionskonzepte. Ohne die Mitwirkung der Schulen könnten die Information nicht erlangt werden.

Insbesondere die Angaben zur Ausstattung mit FÖLWS sind für eine sachgerechte Bedarfsprüfung erforderlich und daher im Wege der Amtshilfe von den Schulen zur Verfügung zu stellen. Der Rechnungshof hat die ADD gebeten, das gegenüber den Schulaufsichtsbeamten klarzustellen.

- 12** Wir bitten zu berichten, ob die Schulen die Angaben nunmehr leisten.

13.5 Vereinbarungen mit Leistungsanbietern

13.5.1 Form

Mehrere Leistungsanbieter erbrachten Einzelintegrationen an Schulen im Auftrag der Stadt. Nur vereinzelt schlossen Sozial- und Jugendamt schriftliche Vereinbarungen über die zu zahlenden Entgelte ab.

Solche Vereinbarungen mit freien Trägern sind öffentlich-rechtliche Verträge im Sinne von § 53 SGB X. Sie sind nach § 56 SGB X schriftlich zu schließen. Außerdem bedürfen Erklärungen, durch die die Stadt verpflichtet werden soll, nach § 49 GemO der Schriftform. Ohne schriftliche Vereinbarung lässt sich auch nicht nachvollziehen, ob Zahlungen dem Grunde und der Höhe nach zu Recht geleistet werden (§ 25 Abs. 3 Satz 1 GemHVO).

Die fehlende Schriftform führt bei öffentlich-rechtlichen Verträgen zu deren Nichtigkeit (§ 58 Abs. 1 SGB X i. V. m. § 125 Satz 1 BGB).

Die Verwaltung sollte schriftliche Vereinbarungen schließen.

Äußerung der Verwaltung:

Dies sei umgesetzt worden.

13.5.2 Verfahren und Stundensätze

Die Ämter führten Verhandlungen mit Leistungsanbietern nicht gemeinsam und stimmten sich auch nicht ab. Sie gewährten denselben Anbietern unterschiedliche Kostensätze. Das Jugendamt zahlte z. B. einer Fachkraft der Offenen Hilfen gGmbH Offenbach 8 € für die

¹²¹ Aus Schulberichten muss zudem ersichtlich sein, über wie viele Anerkennungspraktikanten und FSJ-Kräfte die Schulen verfügen.

Fachleistungsstunde mehr als das Sozialamt. Innerhalb des Jugendamts differierten die bewilligten Stundensätze für eine Fachkraft um mehr als 44 %. Gründe für die unterschiedlich hohen Stundensätze waren nicht dokumentiert. Die Stadt zahlte im April 2018 für Fachleistungsstunden folgende Beträge¹²²:

Leistungserbringer	Sozialamt		Jugendamt	
	- Vergütung (€) je Stunde - Fachkräfte	Nichtfachkräfte	- Vergütung (€) je Stunde - Fachkräfte	Nichtfachkräfte
Elterninitiative Freie Montessori Schule Landau e. V.	-	19,00 ¹²³	-	24,20
Caritas Förderzentrum	32,00	21,00	-	-
Offene Hilfen gGmbH Offenbach	26,75	22,05	34,84	-
R. W.	28,00	-	-	-
KJH MIO Maikammer	-	-	50,27	-
Autismuszentrum Landau	-	-	46,66	-
Lebenshilfe gDLG Hatzenbühl	-	-	-	24,17

Gemeinsame Verhandlungen mit freien Trägern lassen sachgerechtere Entgeltvereinbarungen erwarten. Dies kann zu Einsparungen für die Stadt führen.

Die Verhandlungen mit den Leistungsanbietern sollten beide Ämter gemeinsam führen.

Äußerung der Verwaltung:

In den Jahren 2018 und 2019 habe das Sozialamt Vereinbarungen geschlossen, die die notwendige Transparenz im Leistungsgeschehen regeln würden. Das Jugendamt sei regelmäßig informiert worden. Infolge der Vorgabe der Tarifbindung zur wirtschaftlichen Betriebsführung in § 75 Abs. 2 SGB XII hätten sich regelmäßig höhere Stundensätze errechnet. Künftig würden Verhandlungen mit Leistungserbringern für die Eingliederungshilfe für Minderjährige von der gemeinsamen kommunalen Gesellschaft für Beratung (KommGB) bei den kommunalen Spitzenverbänden geführt. Sozial- und Jugendamt sollten dann gemeinsam eingebunden werden.

Die als wirtschaftlich anzuerkennende Tarifbindung gilt naturgemäß nur für den Einsatz tarifgebundener Beschäftigter¹²⁴. Die Regelung in § 75 Abs. 2 SGB XII dient dazu, dass Leistungsanbieter bei Anwendung „ihres“ Tarifvertrags auch dann die vollen Personalkosten ansetzen dürfen, wenn diese aufgrund des Tarifvertrags höher sind als bei Anwendung des TVöD. Die Leistungsanbieter sind durch die Regelung nicht gehindert, Honorarkräfte zu beschäftigen. Dies entspricht auch weit verbreiteter Praxis. Daher

¹²² In einem Fall bestand mit dem Jugendwerk St. Josef in Landau für die Einstellung einer Fachkraft eine mündliche Vereinbarung über die Zahlung eines Pauschalbetrags (vgl. Nr. 13.6.7).

¹²³ Vereinbarung vom 27. Juni 2013, gekündigt vom Leistungserbringer mit dem Ziel von Neuverhandlungen am 17. Dezember 2015.

¹²⁴ Soweit hierzu bisher Entscheidungen des Bundessozialgerichts (Urteile vom 29. Januar 2009 – B 3 P 7/08 R und vom 7. Oktober 2015 – B 8 SO 21/14 R) ergangen sind, betrafen diese stationäre Einrichtungen der Pflege oder der Eingliederungshilfe. Im Rahmen der insoweit maßgeblichen Personalschlüssel handelt es sich regelmäßig um tarifgebundene Beschäftigte.

können Stundensätze vereinbart werden, bei denen die kalkulierten Kosten der Leistungsanbieter ganz oder teilweise auf Vergütungen für Honorarkräfte beruhen¹²⁵.

13.6 Bedarfsprüfung und Leistungsgewährung

13.6.1 Hospitationen, Festlegung des Stundenumfangs

Beide Ämter bewilligten bei Neufällen vielfach eine 1:1-Betreuung¹²⁶ ab Schuljahresbeginn für die gesamte Unterrichtszeit¹²⁷. Die fallverantwortlichen Fachkräfte vertraten die Auffassung, dass bei ungeklärtem Bedarf zunächst der gesamte Unterricht abgedeckt werden müsse. Mehrere Wochen später führten sie zur Feststellung des tatsächlichen Hilfe- bzw. Teilhabebedarfs, insbesondere des Stundenumfangs, mit allen Beteiligten ein Gespräch. Bei Entscheidungen über Weiterbewilligungen stützten sich die fallverantwortlichen Fachkräfte auf Zwischen- bzw. Situationsberichte des Leistungserbringers und Gespräche in der Schule. In diesen Fällen verzichteten sie auf regelmäßige Hospitationen zum Schuljahresbeginn¹²⁸.

Bei Einschulungen bzw. Schulwechseln sollten Schüler und Schulen, soweit das möglich erscheint, zunächst ohne Integrationshilfe¹²⁹ oder mit einem geringeren Stundenumfang auskommen und erst nach einer Kennenlernphase der genaue Bedarf ermittelt werden. Wird von Anfang an die gesamte Unterrichtszeit mit einer Integrationshilfe abgedeckt, ist eine Reduzierung der Stundenzahl ggf. schwieriger durchzusetzen. Unterrichtshospitationen zur individuellen Beobachtung des Leistungs- und Sozialverhaltens sind ein wichtiges Instrument zur Feststellung und Beurteilung der Teilhabebeeinträchtigung¹³⁰. Der von schulischer Seite beschriebene Teilhabebedarf kann so vor Ort überprüft werden. Eigene Beobachtungen durch die sozialpädagogischen Fachkräfte der Stadt im Unterricht, grundsätzlich ohne gleichzeitigen Einsatz eines Schulbegleiters, ermöglichen eine umfassendere und verlässlichere Einschätzung. Durch ein- bis zweitägige Hospitationen lässt sich der konkrete Hilfe- und Unterstützungsbedarf eines Schulkinds im Umfeld

¹²⁵ Kommunalbericht 2019 Nr. 2, Tz. 4.5.

¹²⁶ Z. B. zu Beginn der Grundschulzeit 20 Wochenstunden, ab der dritten Klasse 25 Stunden wöchentlich.

¹²⁷ Z. B. beim Sozialamt Az. 0040.1.04013: Den Schüler begleitete ab seiner Einschulung im Schuljahr 2016/2017 ein Integrationshelfer vollumfänglich mit 20 Wochenstunden (Bewilligung vom 27. Juli 2016). Trotz mehrmaliger Aufforderung wurden Schulberichte nicht vorgelegt. Die Schulbegleitung wurde auch in der 2. Klassenstufe unvermindert fortgesetzt. Z. B. beim Jugendamt Az. 35a-17-11: Die Verwaltung bewilligte für das Schuljahr 2017/2018 (Schuljahresbeginn 14. August 2017) am 18. August 2017 eine Integrationshilfe mit insgesamt 21 Wochenstunden für den Besuch der 2. Klasse der Grundschule. Einem Entwicklungsbericht des Leistungsanbieters vom 20. September 2017 war zu entnehmen, dass der Schüler in die 1. Klasse zurückversetzt wurde und sich positiv entwickelte. Im Hilfeplan vom 28. September 2017 sah die Sozialpädagogin des Jugendamts unabhängig davon weiterhin den Bedarf einer vollumfänglichen Schulbegleitung, zusätzlich mit einer Erhöhung der Elternarbeit um eine Stunde wöchentlich.

¹²⁸ Z. B. beim Sozialamt Az. 0040.1.02970, 0040.1.02996, 0040.1.02997 und 0040.1.03020 sowie beim Jugendamt Az. 35a-17-02 und 41-16-10.

¹²⁹ Es gibt durchaus Fälle, bei denen zunächst keine Integrationshilfe benötigt wird und zum Beispiel schulische Maßnahmen ausreichen.

¹³⁰ VG Ansbach, Urteil vom 23. Januar 2014 – AN 6 K 13.00994, zur datenschutzrechtlichen Zulässigkeit vgl. § 62 Abs. 3 Nr. 2a SGB VIII i. V. m. § 35a SGB VIII.

Schule grundsätzlich wesentlich besser beurteilen als durch reines Aktenstudium¹³¹. Dies betrifft auch den erforderlichen Stundenumfang der Schulbegleitung und deren Qualifikation. Da in den ersten beiden Wochen nach Schuljahresbeginn erfahrungsgemäß die Stoffvermittlung noch nicht in normalem Umfang stattfindet, ist diese Zeit zur Bedarfsklärung besonders geeignet¹³².

Es wird empfohlen, Unterrichtshospitationen als Mittel der Bedarfsfeststellung zu nutzen und regelmäßig zur Prüfung von Neu- und Bestandsfällen einzusetzen. Bei Einschulungen und Schulwechseln sollten zunächst die Notwendigkeit und der Umfang der Hilfen näher geprüft werden.

Äußerung der Verwaltung:

Das werde umgesetzt. Hospitationen würden durch das Jugendamt i. d. R. einen Vormittag lang durchgeführt und durch das Sozialamt in zwei Schulstunden mit Pause sowie anschließenden Gesprächen mit Fachpersonal und Eltern. Integrationshilfen würden grundsätzlich erst nach Schulbeginn eingerichtet, im Einzelfall nach einer dreimonatigen Unterstützung für die Eingewöhnungsphase. Eine weitere Ausweitung sei nur mit Mehrpersonal möglich.

13.6.2 Qualifikation eingesetzter Kräfte

Im Dezember 2017 hatte das Sozialamt zwei Fach- und zehn Nichtfachkräfte als Integrationshilfen im Einsatz. Das Jugendamt vertrat die Auffassung, dass Nichtfachkräfte (ohne sozialpädagogische Ausbildung) regelmäßig nicht als Schulbegleiter geeignet seien. Dementsprechend zahlte es den Leistungsanbietern – bis auf zwei Ausnahmen¹³³ – Vergütungen für Fachkräfte.

Angaben und Nachweise zu Ausbildung und Qualifikation der eingesetzten Integrationshelfer lagen häufig nicht vor und das Jugendamt forderte diese von den Leistungsanbietern nicht an. Warum im jeweiligen Fall der Einsatz von Fachkräften notwendig sein sollte, dokumentierte die Verwaltung nicht. Beispiele:

- Eine mehrfachbehinderte Jugendliche (geboren 2003, frühkindlicher Autismus mit leichter Intelligenzminderung, Pflegegrad 4, GdB 100 %) ¹³⁴ besuchte zunächst die Paul-Moor-Schule (Schule mit dem Förderschwerpunkt ganzheitliche Entwicklung) in Landau. Ab dem Schuljahr 2016/2017 wechselte sie in die 6. Klasse der Konrad-Adenauer-Realschule plus. Die fallverantwortliche Fachkraft des Sozialamts hatte am 4. Juli 2016 eine Nichtfachkraft im Umfang von 25 Stunden wöchentlich als

¹³¹ Nicht selten deckten sich Einschätzungen der fallverantwortlichen Fachkräfte bei Schulbeobachtungen nicht mit den Schilderungen von Eltern und Schule, die einen weit größeren Unterstützungsbedarf sahen.

¹³² Üblicherweise dienen die ersten beiden Schulwochen dem gegenseitigen Kennenlernen, der Klärung der Schul- und Klassenregeln sowie dem Kennenlernen des schulischen Lebensraums. Eventuell auftretende Störungen der Klassengemeinschaft erscheinen in dieser Zeit auch weniger problematisch als im späteren Schulbetrieb, vgl. VG München, Beschluss vom 1. September 2016 – M 18 E 16.3474, juris Rn. 52.

¹³³ Az. 34-17-19: Die schon zuvor eingesetzte Integrationshilfe erbrachte die Leistungen nach Fallübernahme durch das Jugendamt zum 1. Oktober 2017 weiter.
Az. 35a-17-03: Die stationäre Einrichtung, in der das Kind untergebracht war, hatte die Integrationshilfe ausgewählt.

¹³⁴ Az. 0040.1.02997.

Integrationshilfe vorgeschlagen¹³⁵, die dann auch mit Bescheid vom 26. Juli 2016 bewilligt wurde. Nachdem bei den in Betracht kommenden Leistungsanbietern keine Nichtfachkraft zur Verfügung stand, gewährte die Stadt ab 1. November 2016 eine Fachkraft mit 25 Stunden und 25 Minuten je Woche.

Inwieweit die Schülerin tatsächlich im Klassenverband integriert war und wie sich ihre autismspezifischen Verhaltensweisen nachteilig im schulischen Unterricht auswirkten, war nicht dokumentiert. Die Verwaltung prüfte in der Folgezeit nicht mehr, ob nicht doch eine Nichtfachkraft eingesetzt werden konnte und zahlte weiterhin die Stundensätze für eine Fachkraft.

- Eine Fachkraft betreute ein Grundschulkind (geboren 2010, kombinierte umschriebene Entwicklungsstörungen, vor allem des Sozialverhaltens, und Teilleistungsschwäche)¹³⁶ vollumfänglich 1:1 ab dem Schuljahr 2017/2018. Der Leistungserbringer berechnete 34,84 € je Fachleistungsstunde. Einem Aktenvermerk vom 4. April 2017 im Vorfeld der Leistungsgewährung war zu entnehmen, dass eine Woche zuvor eine Lernhilfe (vermutlich FSJ-Kraft) den Schüler betreut hatte und dies sehr gut funktionierte. Das Jugendamt drängte darauf, dass der Leistungsanbieter für die Schulbegleitung eine Fachkraft stellte, obwohl auch eine Nichtfachkraft zur Verfügung stand.
- Das Sozialamt bewilligte für ein Kind (geboren 2008, frühkindlicher Autismus, kombinierte umschriebene Entwicklungsstörungen in Sprache und Motorik)¹³⁷ am 3. August 2015 für das Schuljahr 2015/2016 eine Nichtfachkraft als Schulbegleitung für den Besuch der Grundschule. Auf ärztliche Empfehlung wurde das Kind dann zunächst – ohne Integrationshilfe – in der Schule mit Förderschwerpunkt motorische Entwicklung in Landau eingeschult. Nachdem kein sonderpädagogischer Förderbedarf festgestellt werden konnte, wechselte der Schüler ab dem Schuljahr 2016/2017 an die Regelschule. Das Jugendamt¹³⁸ sagte ab 29. Juli 2016 die Kostenübernahme für eine Fachkraft zu, womit es einer Empfehlung des Caritas-Förderzentrums entsprach. Nach Aktenlage war davon auszugehen, dass die zunächst vom Sozialamt bewilligte Nichtfachkraft ausreichend gewesen wäre. Gründe dafür, warum das Jugendamt eine Fachkraft für erforderlich hielt, waren nicht dokumentiert.

Grundsätzlich können als Integrationshilfe Personen ohne eine spezielle Ausbildung (beispielsweise Personen, die den Bundesfreiwilligendienst oder ein FSJ ableisten, Anerkennungspraktikanten oder Studierende) tätig bzw. beauftragt werden¹³⁹. Diese sollten über Einfühlungsvermögen und soziale Kompetenz verfügen. Im Optimalfall handelt es sich um Menschen, die bereits Erfahrung mit behinderten jungen Menschen haben. Eine regelmäßige fachliche Anleitung ist sicherzustellen. Bei Besonderheiten im Einzelfall

¹³⁵ Vgl. Bemerkungen zum Beschluss der Teilhabekonferenz vom 25. November 2015. Geplant war, eine als ausreichend erachtete Nichtfachkraft durch Erhöhung der genehmigten Autismustherapiestunden anzuleiten.

¹³⁶ Az. 35a-17-11.

¹³⁷ Az. 35a-16-30.

¹³⁸ Da keine geistige Behinderung vorlag, wurde das Jugendamt zuständig.

¹³⁹ Am 31. Dezember 2017 waren an den Landauer Regel- und Förderschulen 16 Kräfte als Integrationshelfer im Einsatz, die ein freiwilliges soziales Jahr, den Bundesfreiwilligendienst oder ein Berufspraktikum ableisteten.

kann eine bestimmte, insbesondere pflegerische oder pädagogische Qualifikation erforderlich sein¹⁴⁰. Entscheidend hierfür ist die Art der Behinderung und der Bedarf des Kindes¹⁴¹. Für Hilfestellungen, wie z. B. zur Orientierung auf dem Schulgelände, im Schulgebäude und im Klassenraum, beim Toilettengang, als Unterstützung und Motivation bei der Konzentration bzw. Arbeitshaltung, dem Ermöglichen von Ruhepausen, der Bereitstellung und Verwendung der Arbeitsmittel, sind regelmäßig keine Fachkräfte erforderlich, die über eine besondere pädagogische Qualifikation bzw. Ausbildung verfügen¹⁴².

Der Einsatz von Fachkräften kann beispielsweise bei Kindern mit Störungen im Autismus-Spektrum, mit Mehrfachbehinderungen, stark herausfordernden Verhaltensweisen oder einem hohen Bedarf an Kommunikations-Unterstützung erforderlich sein. So können bei autistischen Störungen im Einzelfall an die Schulbegleiter höhere Anforderungen, insbesondere hinsichtlich Beziehungsaufbau und Erfahrungen im Umgang mit fremd- oder autoaggressivem Verhalten, zu stellen sein. Auszugehen ist immer vom konkreten Bedarf des Kindes. Der Einsatz einer pädagogischen Fachkraft kann auch sinnvoll sein, wenn so das Schulkind in seinen Kompetenzen hin zu einer Verselbstständigung gestärkt und dadurch die Hilfe zeitnah reduziert bzw. beendet werden soll.

Es gibt aber kein generelles Fachkräftegebot. Auch in der Jugendhilfe sind Fachkräfte nur erforderlich, soweit die jeweilige Aufgabe dies erfordert (§ 72 Abs. 1 Satz 2 SGB VIII). Nichtfachkräfte können diese Aufgaben ggf. übernehmen, wenn sie z. B. ein speziell auf die Betreuung autistischer Kinder ausgerichtetes Seminar besucht haben und beim Träger fachkundige Ansprechpartner zur Verfügung stehen¹⁴³. Auswahl und Beauftragung sind bedarfsorientiert anhand der im Gesamt- bzw. Hilfeplan festgelegten Bedarfe und Zielsetzungen zu prüfen; die Gründe sind zu dokumentieren. Der Einsatz von ausgebildeten Fachkräften ist nur ausnahmsweise notwendig.

Ohne entsprechende Nachweise kann zudem nicht davon ausgegangen werden, dass freie Träger in allen Fällen Fachkräfte einsetzen, in denen ihnen Stundensätze für Fachkräfte vergütet werden. Um sicherzustellen, dass die Stadt keine überhöhten Vergütungen zahlt, müssen entsprechende Qualifikationsnachweise durch die Leistungserbringer vorgelegt werden.

Vor jeder Neu- und Weiterbewilligung sind einzelfallbezogene Überlegungen zum Anforderungsprofil und der notwendigen Qualifikation der Schulbegleiter anzustellen und zu dokumentieren. Fachkräfte sollten grundsätzlich nur eingesetzt werden, wenn die Integrationshilfe spezielle Anforderungen erfüllen muss, die nicht ausgebildete Hilfskräfte – selbst nach fachlicher Anleitung und Teilnahme an Lehrgängen – nicht leisten können.

¹⁴⁰ Vgl. Handreichung zum Einsatz von Integrationshilfen im schulischen Bereich (https://inklusion.bildung-rp.de/fileadmin/user_upload/inklusion.bildung-rp.de/Download/Final_Handreichung_zum_Einsatz_von_Integrationshilfen_im_schulischen_Bereich.pdf), Anlage 6 und LSG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 20. Dezember 2013 – L 9 SO 429/13 B ER, juris Rn. 51 ff.

¹⁴¹ LSG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 20. November 2014 – L 9 SO 382/14 B und OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 19. Mai 2014 – 12 B 344/14 m. w. N.

¹⁴² SG Aachen, Urteil vom 1. Juni 2010 – S 20 SO 84/09.

¹⁴³ VG Stuttgart, Beschluss vom 18. Oktober 2013 – 7 K 3048/13 und DIJuF-Rechtsgutachten vom 26. November 2013 – JAmt 2014, 18.

Eine **jährliche Aufwandminderung** von überschlägig **20.000 €** erscheint möglich. Von den freien Trägern sind Nachweise zur Qualifikation der eingesetzten Kräfte zu verlangen.

Äußerung der Verwaltung:

Das Sozialamt stelle die notwendige Qualifikation bei jeder Bedarfsermittlung und Überprüfung neu fest. Nachweise zur Qualifikation der eingesetzten Fachkräfte würden inzwischen – entsprechend Vorgaben in den Leistungs-, Prüfungs- und Vergütungsvereinbarungen – verlangt. Das Jugendamt habe dies auch umgesetzt. Nachweise würden eingefordert und auch Nichtfachkräfte eingesetzt.

13.6.3 Förderlehrerwochenstunden (FÖLWS)

Beide Ämter ermittelten nur ansatzweise, ob und in welchem Umfang in den Schulen andere Kräfte Unterstützungsleistungen erbrachten. Einen Abzug von FÖLWS zogen sie nicht in Betracht und nahmen sie selbst dann nicht vor, wenn die Fallakten deutliche Hinweise auf etwaige Bedarfsdeckungen enthielten¹⁴⁴. In den Schulberichten waren die zur Verfügung stehenden Förderlehrer und pädagogischen Fachkräfte sowie die insgesamt zugewiesenen FÖLWS häufig nur unvollständig angegeben.

Nach einer Umfrage des Amtes für Schulen, Kultur und Sport während der örtlichen Erhebungen verfügten Landauer Regelschulen, an denen Integrationshelfer eingesetzt waren, im Schuljahr 2017/2018 für 155 beeinträchtigte Kinder¹⁴⁵ über insgesamt 550 FÖLWS¹⁴⁶.

Regelschulen	- Förderlehrerwochenstunden -			
	zugewiesen	tatsächlich vorhanden	Anzahl Schüler mit Förderbedarf ¹⁴⁷	Förderlehrerwochenstunden je Schüler
Grundschulen				
Horstring	35	31,5	23	1,4
Dammheim	10	10	5	2,0
Nußdorf	17	16	8	2,0
Pestalozzi	32	32	11	2,9
Süd	116	116	27	4,3
Weiterführende Schulen				
IGS	132	112	28	4,0
Privatschulen				
Montessori	182,8	233	45	5,2
Summe	524,8	550,5	147	3,7

Vorläufige und endgültige Gliederungspläne der Schulen für das bevorstehende Schuljahr – ggf. mit einer Auflistung der zu fördernden Kinder (mit und ohne Gutachten zum

¹⁴⁴ Z. B. beim Sozialamt Az. 0040.1. 04355, beim Jugendamt Az. 35a-17-11.

¹⁴⁵ Davon 81 mit Gutachten zum sonderpädagogischen Förderbedarf.

¹⁴⁶ Stand: 31. Dezember 2017. Einschließlich Stunden pädagogischer Fachkräfte. In drei weiterführenden Schulen (Konrad-Adenauer-Realschule plus, Otto-Hahn-Gymnasium und Eduard-Spranger-Gymnasium) waren insgesamt acht Schulbegleiter im Einsatz, ohne dass den Schulen FÖLWS zugewiesen waren.

¹⁴⁷ Alle beeinträchtigten Schüler, die einen Förderbedarf hatten und für die von der Schule Förderpläne erstellt wurden, unabhängig davon, ob ein Gutachten zum sonderpädagogischen Förderbedarf vorlag.

sonderpädagogischen Förderbedarf) – fehlten ebenso wie Nachweise oder Pläne über die Anzahl und den Einsatz der zusätzlich bewilligten Förderkräfte. Beispiele:

- Ein Kind mit einer leichten bis mittelgradigen geistigen Behinderung (geboren 2004)¹⁴⁸ und sonderpädagogischem Förderbedarf besuchte im Schuljahr 2015/2016 die 5. Klasse der Integrierten Gesamtschule (IGS). Das Sozialamt sagte die Finanzierung einer Fachkraft mit 1:1-Betreuung von 26,6 Stunden je Woche zu¹⁴⁹, um die gesamte Unterrichtszeit abzudecken. Nach dem Schulbericht vom 19. Dezember 2016 kam der Schüler in Sport und Klassenrat „sehr gut alleine zu Recht“ und war eine Schulbegleitung in diesen Fächern „nicht zwingend notwendig“. Auch im lebenspraktischen Unterricht („einkaufen, praktische Tätigkeiten“) war fraglich, inwieweit neben einer Förderlehrkraft eine zusätzliche Integrationshilfe erforderlich sein soll. Der IGS standen für 28 Kinder mit sonderpädagogischem Gutachten fünf Förderlehrkräfte mit 112 FÖLWS (4,0 Wochenstunden je Schüler) zur Verfügung. Ob und inwieweit eine zusätzliche Integrationshilfe in Zeiten der Unterrichtung durch die Förderlehrkräfte notwendig war, prüfte bzw. dokumentierte das Sozialamt nicht. Es fand kein Stundenabzug statt.
- Ein körperlich behindertes Grundschulkind (geboren 2009, GdB 50 %) ¹⁵⁰ mit durchschnittlichem Gesamt-IQ besuchte ab dem Schuljahr 2017/2018 die 3. Klasse. Das Sozialamt bewilligte ab 14. August 2017 eine vollumfängliche (außer im Schwimmunterricht) Integrationshilfe mit einer 1:1-Betreuung und 24,1 Fachleistungsstunden je Woche. Es berücksichtigte nicht, dass in der Grundschule zwei Förderlehrkräfte mit insgesamt 16 FÖLWS eingesetzt waren. Diese waren für die Förderung von acht Kindern ohne sonderpädagogisches Gutachten zuständig. Eine Stundenreduzierung (z. B. wegen teilweiser Einzel- oder Kleingruppenförderung) zog die Verwaltung nicht in Betracht.
- Das Jugendamt bewilligte einem Kind (geboren 2010)¹⁵¹ ab 14. August 2017 zum Besuch der 2. Klasse der Grundschule für 21 Stunden wöchentlich eine Schulbegleitung¹⁵². Die Schule gestaltete den Unterricht häufig im Team mit einer zweiten Kraft¹⁵³ in der Klasse. Insgesamt waren der Grundschule für elf Kinder mit Förderbedarf 32 FÖLWS zugewiesen. Alleine die Förderschullehrerin war nach einer Auflistung der Klassenleitung fünf Unterrichtsstunden pro Woche in der Klasse. Ob und inwieweit der Einsatz schulischer Ressourcen möglich gewesen wäre, prüfte das Jugendamt nicht. Eine 1:1-Begleitung über die gesamte Unterrichtszeit erscheint nicht notwendig.

¹⁴⁸ Az. 0040.1.03005.

¹⁴⁹ Eine zwischenzeitliche Reduzierung ab 9. Januar 2017 auf 24,5 Wochenstunden hob die Verwaltung ab dem Schuljahr 2017/2018 wieder auf mit einer Begründung, die sich allein auf die Bewilligung der Stunden für den Klassenrat bezog.

¹⁵⁰ Az. 0040.1.04355.

¹⁵¹ Az. 35a-17-11. Diagnose: V. a. kombinierte Störung des Sozialverhaltens und der Emotionen (F92.9G), Belastungsreaktion (F43.2V).

¹⁵² Mitte September 2017 wurde der Schüler in die 1. Klasse zurückgestuft.

¹⁵³ Förderschullehrer, pädagogische Fachkraft, PES-Kraft oder Co-Lehrer. Außerdem verfügte die Grundschule über zwei FSJ-Kräfte.

Unterrichtszeiten (z. B. in kleinen Lerngruppen, lebenspraktischer Unterricht, Praxistage), die durch zugewiesene FÖLWS abgedeckt werden, reduzieren grundsätzlich die durch Integrationshelfer zu erbringenden Betreuungszeiten für die zu begleitenden Kinder¹⁵⁴. Die Gliederungspläne der Schulen sowie die Wochenpläne des zusätzlichen Förderpersonals geben Aufschluss darüber, wie viele beeinträchtigte Schüler die Schule besuchen und welche FÖLWS hierfür zugewiesen sind¹⁵⁵. Auch wenn es sich nicht um individuelle Zuweisungen für einzelne Schüler handelt, erscheint es sachgerecht, grundsätzlich die anteilig durch die schulische Förderung abgedeckten Betreuungsstunden bei der Bedarfsberechnung der Schulbegleitung anzurechnen¹⁵⁶. Dass ein Kind gleichzeitig von zwei Kräften betreut wird, ist möglichst zu vermeiden.

Die Verwaltung sollte sich die Unterlagen der Schulen (insbesondere Gliederungspläne sowie Arbeits- bzw. Einsatzpläne der Förderschullehrer und pädagogischen Fachkräfte) regelmäßig vorlegen lassen und prüfen, ob Zeiten, in denen die Kinder anderweitig gefördert werden, bedarfsmindernd berücksichtigt werden können. Die Schulen sollten zu einem vollständigen Ausfüllen der Schulberichte angehalten werden.

Äußerung der Verwaltung:

Die Schulen würden sich teilweise weigern, Daten, insbesondere zur Personalausstattung, weiterzugeben. Dass die der Schule zusätzlich zugewiesenen FÖLWS generell den Bedarf für Schulbegleitung reduzieren, werde der individuellen Bedarfssituation der Schüler mit Behinderung nicht gerecht.

Soweit die vereinfachte Ermittlung auf Basis anteiliger Förderstunden nicht in Betracht kommt, ist individualisiert zu prüfen, wann eine Schulbegleitung erforderlich ist und wann der Bedarf anderweitig gedeckt ist. Der konkrete Umfang des Bedarfs eines Kindes hängt neben dessen eigenen behinderungsbedingten Voraussetzungen auch von den Gegebenheiten und der Förderung innerhalb der Schule ab. Insbesondere während einer Förderung in Kleingruppen und im lebenspraktischen Unterricht brauchen die meisten Kinder nicht zusätzlich noch die Unterstützung durch eine Integrationshilfe. Soweit dies bei Kindern mit besonders gravierenden Beeinträchtigungen ausnahmsweise der Fall ist, muss dies im Rahmen der Hilfeplanung festgestellt werden.

13 Wir bitten, über die weitere Vorgehensweise zu berichten.

An der Konrad-Adenauer-Realschule plus, die keine Schwerpunktschule war und an der keine Förderschullehrer und pädagogischen Fachkräfte zur Verfügung standen, waren

¹⁵⁴ LSG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 20. Dezember 2013 – L 9 SO 429/13 B ER, juris Rn. 42.

¹⁵⁵ Zur Berechnung der pauschalierten Personalzuweisungen nach Sockel, Klassen- und Schülerfaktor vgl. Informationen unter <https://inklusion.bildung-rp.de/informationen-fuer-schulen/intern/inklusion-intern/dienstliches/texteschreiben.html>. Im Landesdurchschnitt entfielen im Schuljahr 2014/2015 auf einen Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf an einer Schwerpunktschule rechnerisch 5,3 FÖLWS in der Primärstufe und 3,4 FÖLWS in der Sekundarstufe 1 (vgl. Landtagsdrucksache 16/4978, Antwort des MBWWK auf die große Anfrage der Fraktion der CDU - Umsetzung der Inklusion in Rheinland-Pfalz -, Antwort zu Frage 19. Das Land rechnet die PFWS mit dem Faktor 1,2 in FÖLWS um.).

¹⁵⁶ Bei der Anrechnung auf Basis anteiliger Förderstunden handelt es sich um eine vereinfachte Ermittlung. Bei einer individualisierten Prüfung wäre bei jedem Kind zu untersuchen, zu welchen konkreten Zeiten aufgrund des Einsatzes von Förderlehrern und pädagogischen Fachkräften im Klassenverband, in Kleingruppen und in Einzelunterricht dessen Betreuungsbedarf gedeckt ist.

drei Integrationshelfer eingesetzt¹⁵⁷. Nach eigenen Angaben hatte die Schule bei der ADD Trier (Schulaufsichtsbehörde) keine FÖLWS beantragt.

Auch Regelschulen, die keine Schwerpunktschulen sind, haben die Möglichkeit, zusätzliches Personal für die sozialpädagogische Förderung von beeinträchtigten Schülern zu erhalten. Im Schuljahr 2015/2016 setzte das Land hierfür im Durchschnitt 1,67 FÖLWS je beeinträchtigtem Schüler ein¹⁵⁸. Unabhängig von einer möglichen Reduzierung der Integrationshilfen in Folge der Anrechnung von FÖLWS stellt sich die Frage, ob diesen Kindern eine gebotene sozialpädagogische Förderung vorenthalten wird und welche möglichen Auswirkungen das auf ihren Bildungserfolg hat.

- 14** Schulen, die keine Förderschullehrkräfte beantragt haben, sollten aufgefordert werden, sich bei der Schulaufsichtsbehörde um eine solche Zuweisung zu bemühen.

13.6.4 Zusammenfassung von Betreuungsleistungen und Integrationshelfer-Pool

Die Verwaltung hatte die Integrationshilfen bisher – bis auf eine kurzzeitige Ausnahme¹⁵⁹ – für jedes Kind gesondert bewilligt. Sozial- und Jugendamt waren die Anzahl der jeweils vom anderen Amt eingesetzten Integrationshelfer an den jeweiligen Schulen ebenso wenig bekannt wie diejenige der von anderen Städten und Landkreisen beauftragten Kräfte.

Nach einer Umfrage des Amtes für Schulen, Kultur und Sport während der örtlichen Erhebungen waren zum 31. Dezember 2017 insgesamt 71 Integrationshelfer an Schulen im Stadtgebiet tätig, davon 22 im Auftrag der Stadt und 49 in Kostenträgerschaft anderer Kommunen und von Krankenkassen. In Förderschulen wurden 13 beeinträchtigte Schüler von einer Integrationshilfe begleitet, in Grund- und weiterbildenden Schulen¹⁶⁰ 58 Regelschulkinder. An acht Schulen waren mindestens zwei Schulbegleiter im Einsatz (davon an fünf Schulen innerhalb derselben Klassenstufe), im Maximum 25 Integrationshelfer für 31 Kinder an der Freien Montessori Schule Landau.

Von der Bewilligung einer Integrationshilfe für zwei oder mehr Kinder und der Erprobung sog. Pool-Lösungen hatte die Verwaltung bisher Abstand genommen. Sozial- und Jugendamt prüften nicht, ob die Zusammenlegung von Hilfen innerhalb einer Klassenstufe wirtschaftlicher und pädagogisch vertretbar gewesen wäre. Sie verwiesen auf das Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsberechtigten und den individuellen Hilfebedarf der Eingliederungshilfe. Das Sozialamt verfügte zwar über eine Checkliste mit detaillierten Fragestellungen zum „Poolen“, die aber nicht umgesetzt und abgearbeitet wurde. Beispiele:

¹⁵⁷ Je eine Integrationshilfe vom Jugend- und Sozialamt der Stadt Landau in der Pfalz sowie eine vom Jugendamt des Landkreises Südliche Weinstraße.

¹⁵⁸ Landtagsdrucksache 17/944, Antwort des BM auf eine kleine Anfrage. Auf 1.560 sonderpädagogisch geförderte Schüler entfielen 2.603 Förderlehrerwochenstunden (95,6 Vollzeitlehrer-Einheiten von Förderschullehrern und 0,8 Vollzeitlehrer-Einheiten von pädagogischen Fachkräften).

¹⁵⁹ Beim Sozialamt Az. 0040.1.4355.

¹⁶⁰ Davon fünf Schwerpunktschulen.

- Im Schuljahr 2017/2018 besuchten drei Schüler¹⁶¹ die 4. Klassenstufe der Grundschule Süd. Die Stadt setzte für diese Kinder drei Schulbegleiter mit zweimal 25 Wochenstunden und einmal 13,5 Wochenstunden ein. Überlegungen, wenigstens zwei beeinträchtigte Schüler zumindest zeitweise gemeinsam von einem Integrationshelfer begleiten zu lassen, waren nicht dokumentiert¹⁶².
- Ein junger Mensch (geboren 2002, mit angeborenem Herzfehler und Entwicklungsverzögerung)¹⁶³ mit sonderpädagogischem Förderbedarf besuchte ab dem Schuljahr 2014/2015 die 6. Klasse der IGS Landau. Die fallverantwortliche Fachkraft hatte am 31. Juli 2014 auf die Möglichkeit einer gemeinsamen Betreuung mit einem ebenfalls beeinträchtigten Mitschüler hingewiesen¹⁶⁴. Da die Mutter des Jugendlichen einen eigenen Integrationshelfer für ihren Sohn wünschte, sah das Sozialamt von einer weiteren Prüfung ab und bewilligte 17,5 Wochenstunden ab 8. September 2014 für eine Einzelbetreuung. Auch nachdem die zuständige Förderlehrerin in ihren Kurzberichten vom 11. Juli 2016 und 30. März 2017 nochmals darauf aufmerksam machte, dass ein weiterer Schüler innerhalb der Klasse stundenweise von einem Integrationshelfer begleitet wird, blieb die Verwaltung untätig.
- Das Jugendamt hatte zwei beeinträchtigten Kindern (geboren 2006 und 2007, atypischer bzw. Asperger-Autismus¹⁶⁵) im Schuljahr 2017/2018 an der IGS Landau in der 5. Klassenstufe jeweils eigene Integrationshelfer bewilligt. Ob es eine gemeinsame Betreuung in Erwägung gezogen hatte¹⁶⁶, war nicht aktenkundig. Zudem setzte das Sozialamt des Landkreises Südliche Weinstraße in derselben Klassenstufe noch eine weitere Schulbegleitung ein. Dies war dem Jugendamt nicht bekannt.
- Eine Schülerin (geboren 2001, Trisomie 16, Pflegegrad 3) und ein Schüler (geboren 2000, fragiles X-Syndrom, geistige Behinderung, ebenfalls Pflegegrad 3)¹⁶⁷ besuchten dieselbe Praxisklasse der Freien Montessori Schule in Landau. Das Sozialamt hatte zuletzt 21 und 27 Wochenstunden für zwei Schulbegleiter der Elterninitiative Freie Montessori Schule Landau e. V. bewilligt. Die Privatschule ging beim selbst ermittelten Stundenumfang von einer vollumfänglichen 1:1-Betreuung mit 37 Wochenstunden für die Ganztagschule aus und zog dabei Stunden ab, für die nach ihrer Ansicht ein „Poolen“ mit anderen Schülern möglich war. Die Verwaltung hatte weder eigene Berechnungen angestellt noch detaillierte Angaben von der Schule, insbesondere zum Verfahren und Ablauf der „Pool-Bildung“, erhalten. Da es sich bei der Praxisklasse offenbar um eine altersgemischte

¹⁶¹ Beim Sozialamt Az. 0040.1.02996 (Trisomie 21) und beim Jugendamt Az. 35a-14-16 (Entwicklungsstörungen, Autismus) und 35a-16-42 (Asperger-Autismus).

¹⁶² Der Schwerpunktschule waren zudem für 27 beeinträchtigte Kinder, davon 14 mit sonderpädagogischem Förderbedarf, insgesamt 116 FÖLWS zugewiesen, die sich auf sieben Förderlehr- und pädagogische Fachkräfte verteilen.

¹⁶³ Az. 0040.1.03020.

¹⁶⁴ Zuständig war das Jugendamt des Landkreises Südliche Weinstraße. Die gemeinsame Betreuung sollte u. a. einer Sonderstellung des Jugendlichen entgegenwirken und wurde von den Lehrkräften ausdrücklich unterstützt.

¹⁶⁵ Az. 35a-17-02 und 35a-17-04.

¹⁶⁶ Z. B. in Gesprächen mit der Schulleitung vor Zusammensetzung der Klassen in der 5. Klassenstufe.

¹⁶⁷ Az. 0040.1.03016 und 0040.1.03768.

Förderklasse handelte, in der fünf Integrationshelfer für sieben beeinträchtigte Schüler im Einsatz waren, erscheint in Anbetracht der zudem zur Verfügung stehenden FÖLWS (vgl. Nr. 13.6.3) und FSJ-Kräfte der Betreuungsumfang überhöht.

Das Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsberechtigten und der individuelle Hilfebedarf der Eingliederungshilfe begründen keinen Anspruch auf eine 1:1-Betreuung. Diese sollte vielmehr die Ausnahme bleiben¹⁶⁸. Steht mehreren behinderten Schülern eine Schulbegleitung zu, ist es grundsätzlich zulässig, die Leistungen durch den Einsatz einer Integrationshilfe zu bündeln, um diese zu optimieren.

Mehrere Schüler können gemeinsam von einer Integrationshilfe betreut und begleitet werden. Dies gilt insbesondere für Kinder, die dieselbe Klasse besuchen, auch wenn ihre Integrationshilfen von unterschiedlichen Leistungsträgern zu finanzieren sind. Einige rheinland-pfälzische Kommunen praktizieren dies bereits seit Jahren und vermeiden so höhere Kosten.

Eine weitere Möglichkeit sind sog. „Pool-Lösungen“¹⁶⁹. Nach Empfehlungen des Deutschen Vereins¹⁷⁰ handelt es sich dabei um „in der Regel pauschal finanzierte Hilfeangebote, die die Verantwortlichkeit der Akteure auf die Bedarfe von mehreren Schüler/innen einer Lerngruppe, einer Klasse oder einer gesamten Schule zielgerichtet erweitern“. Dadurch wird den Schulen¹⁷¹ ein flexiblerer Personaleinsatz ermöglicht, d. h. sie können Klassenzusammensetzungen und Betreuungszeiten der Integrationshilfen so gestalten, dass deren Anwesenheit optimal genutzt und diese trotzdem individuell bedarfsdeckend eingesetzt werden. Pool-Modelle gelten zudem als geeignet, Entwicklungen von zu starken Abhängigkeiten zwischen Schulbegleitung und Kind entgegenzuwirken¹⁷². Die Wirtschaftlichkeit hängt letztlich davon ab, in welchem Umfang an der jeweiligen Schule Einzelintegrationshilfen durch für den Pool einzusetzendes Personal vermieden werden. Bei der Bewilligung von Integrationshilfen in Schulen mit einer Pool-Lösung ist von Sozial- oder Jugendamt zu prüfen, in welchem Umfang Leistungen erforderlich sind. Diese Festlegung kann nicht ungeprüft dem freien Träger überlassen werden.

Es wird empfohlen, in geeigneten Fällen mehrere beeinträchtigte Schüler durch eine Schulbegleitung gemeinsam betreuen zu lassen.

Äußerung der Verwaltung:

Das Sozialamt prüfe die Möglichkeit der gemeinsamen Schulbegleitung regelmäßig und

¹⁶⁸ Vgl. Handreichung Integrationshilfen, Nr. II.

¹⁶⁹ § 112 Abs. 4 SGB IX in der Fassung ab 1. Januar 2020 sieht die gemeinsame Erbringung von Leistungen an mehrere Leistungsberechtigte ausdrücklich vor. Daraus ist allerdings nicht zu schließen, dass dies vor Inkrafttreten dieser Regelung unzulässig wäre.

¹⁷⁰ NDV 2017, 59: Empfehlungen des Deutschen Vereins: Von der Schulbegleitung zur Schulassistenz in einem inklusiven Schulsystem.

¹⁷¹ Wird die Betreuung und Steuerung des Integrationshelferpools von den Schulen selbst organisiert, verringert dies auch den Verwaltungsaufwand.

¹⁷² Vgl. Empfehlungen des Deutschen Vereins: Von der Schulbegleitung zur Schulassistenz in einem inklusiven Schulsystem vom 14. Dezember 2016.

setze sie nach Möglichkeit bereits um. Dies scheitere häufig an der Verteilung der Kinder auf mehrere Klassen sowie an Art oder Intensität des Betreuungsbedarfs. Zudem würden die Regelungen zum Wunsch- und Wahlrecht und zum Einzelanspruch die Steuerung der Leistungsträger erschweren. Das Jugendamt setze dies um. Aktuell biete sich in einem Fall die Möglichkeit einer gemeinsamen Betreuung mit einem Fall des Kreises Südliche Weinstraße.

Hinsichtlich des Einwands zum Wunsch- und Wahlrecht und Einzelanspruch wird darauf hingewiesen, dass Leistungen an mehrere Leistungsberechtigte gemeinsam erbracht werden können, soweit dies für die Leistungsberechtigten zumutbar ist (§ 116 Abs. 2 SGB IX)¹⁷³.

13.6.5 Aufgabenbereich

Integrationshelfer übten teilweise Tätigkeiten aus, die grundsätzlich nicht zum Aufgabenspektrum eines Schulbegleiters gehörten. Schul- und Entwicklungsberichte wiesen darauf hin, dass Integrationshelfer in Teilen Aufgaben der Lehrkräfte und insbesondere bei Förderschülern den sog. lebenspraktischen Unterricht (z. B. kochen, einkaufen) übernahmen. Beide Ämter prüften nicht, ob und in welchem Umfang die Leistungen anderweitig zu erbringen waren. Beispiele:

Fall (Az.)	Schul- bzw. Entwicklungsbericht, Vermerk vom	Übernommene Tätigkeiten (Auszüge)
0040.1.04355	31. Januar 2018	„Hier unterstützt die I-kraft mit alternativem Anschauungsmaterial (Mathematik: Skizzen, Zehnerstangen, Zahlenwürfel oder in Deutsch: Diagramme, Farbvorhebungen, Zusammenfassungen) und selektiert Aufgaben, durch die er geführt wird.“ „Die I-kraft bietet alternative Übungen an, die sich auf spielerischen Muskelaufbau und leichte Laufübungen zur Konditionssteigerung beschränken müssen.“
0040.1.03005	19. Dezember 2016	Den Stundenplan für das Schulkind erarbeiteten die Förderlehrerin und der Integrationshelfer gemeinsam.
0040.1.03020	24. April 2015	„Die Umsetzung der Aufgaben durch Fr. M.-S. gelingt nicht zu unserer Zufriedenheit. Frau M.-S. übernimmt Aufgaben, die der Schüler leisten soll (sie weist ihn auf Fehler hin, heftet Arbeitsmaterialien ab, stellt für Schüler Fragen etc.). Darüber hinaus übernimmt sie auch ohne Anleitung durch eine Lehrkraft pädagogische Aufgaben (Vermittlung von Strategien, Erläuterung von Aufgabenstellungen etc.), sodass der Schüler nicht ausreichend eigenständig aktiv werden kann.“

Die Eingliederungshilfe ist nicht zuständig für Maßnahmen, die dem Kernbereich der pädagogischen Arbeit der Schule zuzuordnen sind. Hierzu gehören alle schulischen Maßnahmen, die dazu dienen, die staatlichen Lehrziele zu erreichen, in erster Linie also der Unterricht, der die für den erfolgreichen Abschluss notwendigen Kenntnisse vermitteln soll¹⁷⁴. Die Wissensvermittlung durch Unterricht, gleichgültig in welcher Form, ist der elementare Auftrag der Schule¹⁷⁵. Faktische „Bedarfsdeckungslücken“ wären insoweit in

¹⁷³ Bis 2019 ergab sich das aus dem Mehrkostenvorbehalt nach § 9 Abs. 2 SGB XII.

¹⁷⁴ BSG, Urteil vom 15. November 2012 – B 8 SO 10/11 R.

¹⁷⁵ BSG, Urteil vom 9. Dezember 2016 – B 8 SO 8/15 R.

einer unzureichenden Versorgung der Schulen mit Lehrkräften denkbar, für die der Sozialhilfeträger Leistungen auch nicht nachrangig zu erbringen hat¹⁷⁶.

Zur Wissensvermittlung zählen beispielsweise das Erlernen neuer Wörter und des Schreibens sowie die Verfestigung des Rechenvermögens. In Förderschulen gehört hierzu auch der lebenspraktische Unterricht. Schulbegleiter sind keine Zweitlehrer, Nachhilfelehrkräfte oder Hausaufgabenbetreuer und dürfen als solche nicht eingesetzt werden. Zu ihren Aufgaben gehört es nicht, überwiegend Lerninhalte außerhalb des eigentlichen Unterrichts zu vermitteln. Den Kernbereich nicht berührend integrierende, beaufsichtigende und fördernde Assistenzdienste. Hierzu kann es auch gehören, eine von der Lehrkraft gestellte Aufgabe nochmals in einer für den Schüler besser verständlichen Art und Weise zu erklären.

Die in den Entwicklungs- und Schulberichten dargestellten Tätigkeiten der Schulbegleiter und die dafür notwendigen Hilfen und Stundenkontingente sind genauer zu prüfen. Eingliederungshilfe darf nicht für Aufgaben gewährt werden, die der Schule obliegen. Die Ergebnisse sind aktenkundig zu machen.

Äußerung der Verwaltung:

Das Sozialamt teile mit, dass das Aufgabenspektrum der Schulbegleitung bereits im erstellten Infoblatt beim Erstantrag aufgezeigt und in der Bedarfsermittlung klargestellt werde. Die Dokumentation der Hintergründe zur Aufgabenstellung sei verbessert worden. Beim Jugendamt werde der Hinweis umgesetzt.

13.6.6 Integrationshilfe „zu Hause“

Die Integrationshilfe eines in einer Erziehungsstelle untergebrachten Kindes¹⁷⁷ begleitete dieses nicht nur im Unterricht. Nach Aktenlage konnte das Kind nicht am gesamten Unterricht teilnehmen. Daher führte die Integrationshilfe die Schulbegleitung teilweise „zu Hause“ durch, vermittelte dort den Schulstoff und bearbeitete mit dem Kind die Hausaufgaben¹⁷⁸.

Unabhängig davon, dass die Integrationshilfe offenbar Aufgaben aus dem pädagogischen Kernbereich wahrnahm, dient eine Integrationshilfe weder der Separierung der Kinder aus der Schule noch der Bearbeitung des Lernstoffs und der Hausaufgaben im häuslichen Umfeld, sondern der Integration in den normalen Unterricht. Insoweit wäre zu prüfen, ob das Ziel der Eingliederungshilfe hier nicht verfehlt wird¹⁷⁹.

Bei der Erziehungsstelle handelt es sich um eine Unterbringung nach § 34 SGB VIII. Nach der Leistungsbeschreibung der Einrichtung gehört zu ihrem Regelangebot u. a. die

¹⁷⁶ Dies ist auch vor dem Hintergrund zu sehen, dass Förderschullehrkräfte häufig für Vertretungsunterricht eingesetzt werden und so ihren speziellen Auftrag, die besondere Förderung von beeinträchtigten Schülern zu übernehmen, nicht oder nur zum Teil erfüllen können.

¹⁷⁷ Az. 35a-17-03, Diagnose: „v. a. Bindungsstörung des Kindesalters mit Enthemmung“.

¹⁷⁸ Vermerk vom 24. August 2017.

¹⁷⁹ Vgl. Kommunalbericht 2019 Nr. 2, Tz. 6.

„individuelle Förderung (z. B. Hausaufgabenbetreuung, Lernmotivation...)“. Es erschließt sich nicht, wieso das Jugendamt neben den monatlich über 4.000 €, die es der Einrichtung für die Unterbringung des Kindes zahlte, zusätzliche Leistungen gewährte für Aufgaben, die von der Leistungsbeschreibung der Einrichtung umfasst waren¹⁸⁰.

Die Leistungsgewährung ist zu überprüfen.

Äußerung der Verwaltung:

Die Schulbegleitung sei eingestellt worden. Das Kind befinde sich in einer intensivpädagogischen Jugendhilfeeinrichtung und werde dort engmaschig betreut.

13.6.7 Fehlende Einzelnachweise

Das Jugendamt übernahm für einen jungen Menschen (geboren 1998, Asperger-Autismus)¹⁸¹ die Aufwendungen für eine eigens zu seiner Betreuung eingestellte Fachkraft des Jugendwerks St. Josef in Landau in der Pfalz (von August 2008 bis Dezember 2017 insgesamt 262.000 €). Das Jugendamt gewährte die – noch andauernde – Hilfe durchgehend auch über die Ferienzeiten. Es vergütete die tatsächlich anfallenden Personalkosten¹⁸² zuzüglich eines Gemeinkostenaufschlags von 20 %. Nachweise über die erbrachten Stunden lagen nicht vor. Betreuungstage und -zeiten waren unklar; teilweise fand die Schulbegleitung nur telefonisch, per E-Mail oder außerhalb der Schule als Nachhilfeunterricht statt¹⁸³.

Das Sozialamt beglich Leistungsabrechnungen freier Träger ohne Einzelnachweise über die erbrachten Fachleistungsstunden. Der Verwaltung war dadurch nicht bekannt, an welchen Tagen und in welchem Umfang die Schulkinder tatsächlich betreut wurden und ob beispielsweise an einzelnen Unterrichtstagen gar keine Schulbegleitung stattfand. Unklar blieb auch die Betreuung durch Integrationshelfer an Nachmittagen in der Ganztagschule. Beispiele:

¹⁸⁰ Im Übrigen hatte das Jugendamt nicht geprüft, in welchem zeitlichen Umfang die Unterstützung des Schülers durch zugewiesene Förderlehrkräfte der Schule gewährleistet war (vgl. Nr. 13.6.3). In der Schule entfielen auf jedes beeinträchtigte Schulkind rechnerisch 6,2 FÖLWS.

¹⁸¹ Az. 41-16-10.

¹⁸² Die monatlichen Personalkosten schwankten zwischen 1.391 € und 2.751 €.

¹⁸³ Laut Aktenvermerk vom 6. März 2012 erkannte die Verwaltung für die seit 1. August 2008 eingesetzte Schulbegleitung, dass eine schriftliche Dokumentation der Abrechnungsmodalitäten fehlte. Dies sollte in einer Vereinbarung mit dem Jugendwerk St. Josef nachgeholt werden, was aber bis zuletzt nicht umgesetzt wurde.

Leistungserbringer / Az.	Zeitraum		Aufwendungen ¹⁸⁴ - € -
	von	bis	
Caritas Förderzentrum St. Paulus und St. Laurentius Landau			
0040.1.03020	September 2016	Januar 2018	18.618
0040.1.04013	August 2016	Januar 2018	21.089
Leistungserbringer / Az.	Zeitraum		Aufwendungen ¹⁸⁵ - € -
	von	bis	
Elterninitiative Freie Montessori Schule Landau e. V.			
0040.1.02970	Juli 2015	Februar 2018	42.260
0040.1.03016	Juli 2015	Februar 2018	40.168
0040.1.03021	Juli 2015	Juni 2017	38.936
0040.1.03023	Juli 2015	Juni 2017	33.526
0040.1.03025	Juli 2015	Juni 2017	30.479
0040.1.03039	Juli 2015	Februar 2018	47.368
0040.1.03040	Juli 2015	Februar 2018	21.470
Summe			293.914

Die Leistungserbringung durch die Anbieter war zu wenig transparent. Die Verwaltung überprüfte nicht, ob die vergüteten Leistungen im vereinbarten Umfang erbracht wurden. Bei anderen Anbietern, die zumindest Tage und Uhrzeiten der Kontakte angaben, blieben die erbrachten Stunden häufig hinter den bewilligten Stunden zurück. Auch war unklar, wie die Wochenstunden verteilt waren¹⁸⁶.

Von den Anbietern sind konkretere Angaben über die erbrachten Leistungen zu fordern, mindestens Name der Kraft sowie Tage und Uhrzeiten der Betreuung.

Äußerung der Verwaltung:

Die Transparenz in der Leistungserbringung sei bislang mangels vertraglicher Regelungen verweigert worden (Sozialamt). Mit Abschluss der Leistungsvereinbarungen sei nun die Vorlage von Leistungsnachweisen im Einzelfall verpflichtend. Das Jugendamt fordere von allen Leistungserbringern monatliche Stundennachweise unter Angabe des Namens der Integrationshilfe sowie der Betreuungstage.

13.6.8 Leistungsgewährung als erweiterte Hilfe nach § 19 Abs. 5 SGB XII

Das Sozialamt bewilligte die Leistungen regelmäßig als erweiterte Hilfe nach § 19 Abs. 5 SGB XII. Damit sollte gewährleistet werden, dass bei im Nachhinein bekanntwerdenden Tatsachen Aufwendersersatz gefordert werden kann, ohne die Voraussetzungen der §§ 45 i. V. m. 50 SGB X prüfen zu müssen.

¹⁸⁴ Das Fachverfahren OPEN ProSoz war erst ab Juli 2015 im Einsatz, sodass nur die Aufwendungen ab diesem Zeitpunkt berücksichtigt wurden. Teilweise liefen die Integrationshilfen ohne Vorlage von Einzelnachweisen bereits mehrere Jahre.

¹⁸⁵ Das Fachverfahren OPEN ProSoz war erst ab Juli 2015 im Einsatz, sodass nur die Aufwendungen ab diesem Zeitpunkt berücksichtigt wurden. Teilweise liefen die Integrationshilfen ohne Vorlage von Einzelnachweisen bereits mehrere Jahre.

¹⁸⁶ Meist ist es sinnvoll, die Wochenstunden unter Berücksichtigung der Stunden- und Förderpläne auf alle Schultage zu verteilen. Anderenfalls muss geprüft werden, wie der Schulbesuch an den Tagen ohne Schulbegleitung möglich ist. Das ist nur möglich, wenn der Verwaltung Informationen über die Einsatzzeiten der Schulbegleiter vorliegen.

Die Voraussetzungen für die Leistungsgewährung sind grundsätzlich bei Antragstellung aufzuklären. Bewilligungen nach § 19 Abs. 5 SGB XII kommen nur in Betracht, wenn das nicht möglich ist. Der Träger der Sozialhilfe darf sich weder von seiner Pflicht zur genauen Prüfung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse noch von den strengen Anforderungen an die Rücknahme rechtswidriger begünstigender Verwaltungsakte entbinden. Der Wunsch, sich vorsorglich die Möglichkeit eines Aufwendungsersatzes offen zu halten, rechtfertigt nicht die Gewährung erweiterter Hilfe¹⁸⁷.

Die Verfahrensweise ist umzustellen. Die notwendigen Prüfungen sind grundsätzlich bei Antragstellung und vor der Leistungsbewilligung vorzunehmen.

*Äußerung der Verwaltung:
Dies sei korrigiert worden.*

13.7 Nachrang der Sozialhilfe (Pflegeversicherung)

Schulbegleiter deckten während des Schulbesuchs auch Bedarfe an Grundpflege mit ab. Bei Schülern¹⁸⁸, denen mindestens Pflegegrad 2 zuerkannt war, prüfte das Sozialamt nicht, ob diese gegenüber der Pflegekasse für Zeiten des Schulbesuchs Ansprüche, insbesondere auf Verhinderungspflege (§ 39 SGB XI), geltend machen konnten. Vereinbarungen mit den Pflegekassen waren nicht geschlossen.

Leistungen der Eingliederungshilfe sind im Verhältnis zur Pflegeversicherung nicht nachrangig (§ 13 Abs. 3 Satz 3 SGB XI). Für pflegerische Verrichtungen sind Leistungen der Pflegekasse denkbar. Nach § 141 Abs. 3 SGB XII (bis 31. Dezember 2019) bzw. § 117 Abs. 3 SGB IX (ab 1. Januar 2020) ist die Pflegekasse mit Zustimmung des Leistungsberechtigten zu informieren. Diese muss sich dann am Gesamtplan-/Teilhabebplanverfahren beratend beteiligen. Ihre Einbeziehung kann dazu dienen, mit Zustimmung der Leistungsberechtigten, eine Vereinbarung zwischen Pflegekasse und Träger der Eingliederungshilfe zu schließen (§ 13 Abs. 4 SGB XI). Darin ist u. a. zu regeln, dass der Träger der Eingliederungshilfe die Leistungen erbringt und die Pflegekasse die von ihr zu tragenden Leistungen erstattet. Zu den Modalitäten haben der GKV-Spitzenverband und die Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe Empfehlungen geschlossen¹⁸⁹.

¹⁸⁷ SG Karlsruhe, Urteil vom 29. Januar 2009 – S 4 SO 5201/07 und SG Hamburg, Urteil vom 25. Juni 2007 – S 56 SO 440/06.

¹⁸⁸ Az. 0040.1.02970, 0040.1.02996, 0040.102997, 0040.1.03016, 0040.1.03039, 0040.1.03082, 0040.1.04013 und 0040.1.04355.

¹⁸⁹ Empfehlung des GKV-Spitzenverbandes und der Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe gemäß § 13 Absatz 4 Satz 5 SGB XI zu den Modalitäten der Übernahme und der Durchführung der Leistungen der Pflegeversicherung durch einen Träger der Eingliederungshilfe sowie der Erstattung der Kosten für diese Leistungen (§ 13 Abs. 4 Satz 1 SGB XI) und zu der Beteiligung des für die Hilfe zur Pflege zuständigen Trägers vom 10. April 2018.

Aus den dort genannten möglichen Leistungen der Pflegekassen werden zur teilweisen Finanzierung der Integrationshelfer insbesondere solche der Verhinderungs- und der Kurzzeitpflege in Betracht kommen¹⁹⁰.

Äußerung der Verwaltung:

Die Leistungen der Pflegeversicherung für Entlastungsleistungen, Kurzzeit- und Verhinderungspflege würden von den Familien verwaltet und nach Abfrage bei Bedarfsfeststellung vorrangig für die Familienentlastung eingesetzt, sodass kein Raum für Vereinbarungen mit der Pflegekasse bleibe.

Die Feststellung bezieht sich ausschließlich auf nicht von den Eltern in Anspruch genommene Leistungen. Erfahrungsgemäß nutzen nicht alle Eltern die Leistungen der Kurzzeit- und Verhinderungspflege (in voller Höhe).

- 15** Auf den Abschluss der Vereinbarungen nach § 13 Abs. 4 SGB XI ist hinzuwirken.

¹⁹⁰ Verhinderungspflege nach § 39 SGB XI ist nicht auf den Haushalt des Pflegebedürftigen beschränkt und kann auch in Kindergärten und Schulen durchgeführt werden. Für pflegebedürftige Schüler, die mindestens in Pflegegrad 2 eingestuft sind, übernimmt die Pflegekasse ggf. im Kalenderjahr nachgewiesene Kosten bis zum Jahreshöchstbetrag von 1.612 € (unter Anrechnung nicht ausgeschöpfter Kurzzeitpflege ggf. bis zu 2.418 €). Erstattungen aus solchen Leistungen konnten einzelne Sozialhilfeträger auch vor Abschluss der Empfehlungen bereits erzielen.

14 Amt 51 – Jugendamt – Wirtschaftliche Jugendhilfe –

14.1 Organisation und Personalbedarf

Für die verwaltungsmäßige Bearbeitung der Hilfen zur Erziehung nach §§ 29 bis 35 SGB VIII, der Hilfe für junge Volljährige (§ 41 SGB VIII), der Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche (§ 35a SGB VIII) und der Inobhutnahmen (§ 42 SGB VIII)¹⁹¹ waren insgesamt fünf Sachbearbeiter mit einer Arbeitszeit von 2,3 Vollzeitkräften zuständig¹⁹². Ein IT-Fachverfahren war nicht im Einsatz¹⁹³. Stattdessen führte die Abteilung eine intern erstellte Access-Datenbank, in der sie die Fälle erfasste.

Die Datenbank war hinsichtlich Funktionalität und Nutzen nicht mit den üblichen Fachverfahren vergleichbar. Zahlungen wickelten die Sachbearbeiter ausschließlich über das Kassenprogramm ab. Eingehende Zahlungen trugen sie zusätzlich in Karteikarten ein.

Je Sachbearbeiter war die Anzahl der zu bearbeitenden laufenden Fälle erzieherischer Hilfen nach dem „Profil für die kreisfreie Stadt Landau“¹⁹⁴ unterdurchschnittlich:

Fallbelastung je Vollzeitstelle in der wirtschaftlichen Jugendhilfe 2017 (Anzahl Hilfen zur Erziehung gemäß §§ 27 Abs. 2, 29-35, 41 SGB VIII)			
niedrigster/höchster Wert kreisfreie Städte	Ø RLP	Ø kreisfreie Städte	Stadt Landau in der Pfalz
109,4/227,3	162,1	169,1	126,5

¹⁹¹ Ohne Leistungen der Kindertagespflege nach § 23 SGB VIII und für unbegleitete minderjährige Ausländer (UmA).

¹⁹² Erhebungsbogen Teil I für die Daten zur Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung und ausgewählter sozio- und infrastruktureller Einflussfaktoren für das Jahr 2017 - Profil für die Stadt Landau.

Mitarbeiter der wirtschaftlichen Jugendhilfe	Stellenumfang	davon für		Zuständig für
		wirtschaftliche Jugendhilfe	sonstige Aufgaben	
Abteilungsleitung 511	1,0	0,1	0,9	Grundsatzsachbearbeitung
Sachbearbeiterin 1	1,0	0,6	0,4	Jugendhilfeleistungen ASD Süd und UmA
Sachbearbeiterin 2	0,7	0,7	-	Jugendhilfeleistungen ASD Nord und § 35a SGB VIII Autismus - Spektrum
Sachbearbeiterin 3	0,5	0,5	-	Vollzeitpflege und Betreuungsweisungen
Sachbearbeiterin 4	0,5	0,4	0,1	Kostenstelle, Abrechnungen, Zahlbarmachung von Ausgaben
Stellenanteile (gesamt)	3,7	2,3	1,4	

Zusätzlich wurde die wirtschaftliche Jugendhilfe während der örtlichen Erhebungen noch von einer Aushilfskraft unterstützt, die in der Darstellung unberücksichtigt bleibt.

¹⁹³ Die Verwaltung hatte das bis 2009 eingesetzte Fachverfahren PROSOZ 14plus wieder abgeschafft.

¹⁹⁴ Quelle: Institut für Sozialpädagogische Forschung Mainz e. V (ism), Qualitätsentwicklung durch Berichtswesen, Daten zur Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung und ausgewählten sozio- und infrastrukturellen Einflussfaktoren für das Jahr 2017 – Profil für die kreisfreie Stadt Landau – Tabelle 52 und Erhebungsbogen hierzu.

Die wirtschaftliche Jugendhilfe hatte 2017 insgesamt 429 laufende und beendete Fälle zu bearbeiten. Zum 31. Dezember 2017 errechnete sich ein Personalbedarf von 1,48 Stellen¹⁹⁵:

Arbeitsfelder	Fallzahl	Minuten je Fall	Stellen	
Ambulante Hilfen				
Einleitung/Fallbeginn	42	140	0,07	
Laufende Bearbeitung	102	110	0,14	
Beendigung/Einstellung der Hilfe	70	55	0,05	
Teilstationäre Hilfen				
Einleitung/Fallbeginn	15	170	0,03	
Laufende Bearbeitung	25	335	0,10	
Beendigung/Einstellung der Hilfe	8	90	0,01	
Stationäre Hilfen				
Einleitung/Fallbeginn	59	210	0,15	
Laufende Bearbeitung	108	560	0,73	
Beendigung/Einstellung der Hilfe	42	190	0,10	
Kostenerstattungsfälle				
Einleitung/Fallbeginn	0	120	0,00	
Laufende Bearbeitung	13	60	0,01	
Beendigung/Einstellung der Hilfe	8	60	0,01	
Frühförderung	Jahresfallzahl	42	60	0,03
Inobhutnahmen		11	390	0,05
Summe:				1,48

Das Ergebnis entspricht auch den Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs. Gegenüber der Ist-Ausstattung besteht ein Minderbedarf von 0,8 Stellen. Die zusätzlichen Stellenanteile erklären sich zumindest teilweise durch die zeitaufwändige Sachbearbeitung in Folge des fehlenden speziellen Datenverarbeitungs- und Abrechnungsprogramms und die vielen manuell ausgeführten Arbeiten.

Durch den Einsatz eines Fachverfahrens können verschiedene Arbeitsschritte rationeller und schneller erledigt werden, beispielsweise die Buchung und Zahlbarmachung von Rechnungen und Pflegegeldern mittels Zahlläufen¹⁹⁶, die Anpassung von Entgelt- und Festwertänderungen, Kostenanforderungen, die Einnahmenverwaltung, das Erstellen von Serienbriefen, die Verwaltung der Wiedervorlage sowie das Führen und Auswerten von Statistiken. Zudem war die verwendete Access-Datenbank manipulations- und, in Bezug auf die Dateneingabe, fehleranfällig.

¹⁹⁵ Berechnung entsprechend „Kommunale Orientierungshilfe zur Stellenbedarfsbemessung für den Arbeitsbereich der Wirtschaftlichen Jugendhilfe in Baden-Württemberg“, herausgegeben vom Kommunalverband für Jugend und Soziales Baden-Württemberg (KVJS) im August 2014 unter Vornahme von Anpassungen hinsichtlich der Frühförderung, reinen Kostenerstattungsfällen und der Arbeitszeit von Beamten.

¹⁹⁶ Z. B. vergaß die Verwaltung bei der monatlichen Auszahlung von Pflegegeldern Zahlungsempfänger oder versäumte es, Betragsanpassungen zu berücksichtigen. Die lange Vorlaufzeit beim manuellen Erstellen der Sammelauszahlungsanordnungen erschwerte es zudem, Änderungen noch vor der Auszahlung vorzunehmen.

Ein IT-Fachverfahren – vorzugsweise im gesamten Jugendamt¹⁹⁷ – würde zu Synergieeffekten führen, die Aufgabenerledigung erleichtern und die Zusammenarbeit mit den Fachkräften des ASD bei gemeinsamer Verfahrensanbindung weiter verbessern¹⁹⁸.

Zur Minderung des Verwaltungsaufwands sollte die erneute Einführung eines IT-Fachverfahrens erwogen werden. Anschließend sollten unter Einbeziehung der Fallzahlenentwicklung die Optimierungspotenziale des Fachverfahrens genutzt, die Aufgaben neu verteilt und die Auswirkungen auf den Personalbedarf untersucht werden. Mittelfristig ist im Bereich der wirtschaftlichen Jugendhilfe mindestens eine halbe Stelle entbehrlich und mit einem „kw“-Vermerk zu versehen.

Äußerung der Verwaltung:

Die Anschaffung eines IT-Verfahrens sei für 2020 vorgesehen. Nach der Einführung werde der Personalbedarf überprüft.

14.2 Zahlungsanordnungen

Für Forderungen gegenüber Sozialleistungsträgern¹⁹⁹ erstellte das Jugendamt bei Bestandsfällen zu Jahresbeginn und in Neufällen bei Beginn der Hilfe eine allgemeine Zahlungsanordnung. Zahlungseingänge buchte die Kasse auf die Finanzadressnummer des jeweiligen Kindes. Das Jugendamt rief diese in der Regel einmal monatlich ab, trug sie manuell in Karteikarten ein und ordnete sie nach Feststellung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit nachträglich per Sammelanordnung an. Gingen keine Zahlungen ein, unterblieben die Buchungen. Die Überwachung der Forderungen oblag dem Jugendamt.

Es ist sicherzustellen, dass fällige Forderungen rechtzeitig erfasst und eingezogen werden (§ 19 Abs. 4 GemHVO). Die Zahlungsanweisung ist Aufgabe des Jugendamts, die Abwicklung obliegt der Kasse. Stehen die Verpflichtung zur Leistung, der Zahlungspflichtige, der Betrag und die Fälligkeit fest, ist – unter Feststellung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit – eine Kassenanordnung zu erteilen und die Forderung zu buchen. Die Überwachung der Zahlungseingänge ist grundsätzlich Aufgabe der Kasse. Dies entlastet zudem das Jugendamt.

Festgestellte Forderungen sind als solche zu buchen.

Äußerung der Verwaltung:

Das werde umgesetzt.

¹⁹⁷ ASD, Beistände, Amtsvormünder, Unterhaltsvorschussleistungen, Kindertagespflege, Kindertagesstätten und wirtschaftliche Jugendhilfe.

¹⁹⁸ Weitere Einsparpotenziale in anderen Aufgabenbereichen und Aufgabenmehrungen für die Fachadministration sind nicht berücksichtigt.

¹⁹⁹ Insbesondere Familien- und Rentenkassen sowie Stellen, die Leistungen der Berufsausbildungsbeihilfe und BaFöG-Leistungen gewähren.

14.3 Vereinbarungen über ambulante Hilfen und Leistungsnachweise

Ambulante Hilfen erbrachten 17 freie Träger im Auftrag der Stadt. In den Abrechnungen lieferten die meisten Anbieter weitergehende Informationen, etwa zu Art, Anlass und Inhalt der Kontakte (z. B. Besprechung von familiären Krisensituationen oder Erziehungsproblemen, Aufstellung von Wochenplänen, Hilfe bei der Wirtschaftsplanung, Hausaufgabenhilfe). Einige Leistungserbringer gaben nur Stichworte zur Art des Kontakts an (z. B. Hausbesuch, Gespräch, Telefonat, Beratung). Die Verwaltungskräfte leiteten die Leistungsnachweise den Mitarbeitern des ASD nur unregelmäßig zu.

Die zusätzlichen Angaben sind für das Jugendamt relevant. Nähere Ausführungen zu den Inhalten der Hilfemaßnahmen können insbesondere für die Kräfte des ASD bei der Beurteilung der Fallentwicklung und zur gezielten Fallsteuerung hilfreich sein. Beispielsweise könnte

- bei Hinweisen auf Krisensituationen kurzfristig der Bewilligungsumfang erhöht werden, um so einen Wechsel zu stationären Hilfen möglichst zu vermeiden, oder
- wenn ein wesentlicher Teil der Stunden auf Hausaufgabenbetreuung entfällt, geprüft werden, ob diese Leistungen durch eine kostengünstigere Nachhilfe ersetzbar sind.

Die genannten Stichworte waren dagegen wenig aufschlussreich und genügten diesen Anforderungen regelmäßig nicht²⁰⁰.

Von den Anbietern, die bisher nur stichwortartige Angaben machten, sollten konkretere Angaben über die erbrachten Leistungen gefordert werden. Alle Leistungsnachweise sollten den sozialpädagogischen Fachkräften zeitnah für die Hilfestellung zur Verfügung gestellt werden.

Äußerung der Verwaltung:

Seit 2019 würden alle Leistungsnachweise den sozialpädagogischen Fachkräften zeitnah für die Hilfestellung zur Verfügung gestellt. Die Anbieter würden aufgefordert, ihre Angaben entsprechend zu ergänzen.

Schriftliche Vereinbarungen waren nur mit einem Teil der freien Träger abgeschlossen. Von mehreren Leistungserbringern hatte die Verwaltung gar keine Unterlagen, wie sich die berechneten Stundensätze zusammensetzten. Einige Anbieter kalkulierten die Stundensätze so, dass nur „face-to-face“ Kontakte²⁰¹ abzurechnen waren. Andere Leistungsanbieter berechneten Fachleistungsstunden auch für die Vor- und Nachbereitung, das Erstellen von Zwischen- und Abschlussberichten, Teamberatungen, Supervision sowie Fahrzeiten und -kosten. Mehrere Anbieter berechneten für indirekte Leistungen einen erhöhten Stundenfaktor (Multiplikator 1,33) oder Pauschalen.

²⁰⁰ Kommunalbericht 2011, Nr. 3 Tz. 4.2.4.

²⁰¹ „Face-to-face“-Kontakte werden personenbezogen unmittelbar mit dem Klienten erbracht. Beispiele hierfür sind: Gemeinsame Behördenbesuche, Hausbesuche und sonstige Aktivitäten, die die sozialpädagogische Fachkraft als direkte Arbeit mit der Familie erbringt.

Die unterschiedlich kalkulierten und berechneten Stundensätze ließen nur bedingt Kostenvergleiche zu. Zur besseren Vergleichbarkeit erscheint es sinnvoll, möglichst mit allen freien Trägern Vereinbarungen mit gleicher Kalkulationsgrundlage abzuschließen²⁰². Zur Notwendigkeit schriftlicher Vereinbarungen wird auf Nr. 13.5.1 verwiesen. Die Vereinbarungen sollten eindeutig regeln, für welche Leistungen Stundensätze zu zahlen sind.

Es wird empfohlen, die Stundensätze für ambulante Fachleistungsstunden schriftlich und in vergleichbarer Form mit den Leistungsanbietern zu vereinbaren.

Äußerung der Verwaltung:

Dies werde bei Neuabschlüssen berücksichtigt. Bestehende Vereinbarungen würden Zug um Zug umgestellt.

14.4 Kostenbeiträge der Eltern

14.4.1 Mitteilung Kostenbeitragspflicht

Mehreren kostenbeitragspflichtigen Elternteilen übersandte das Jugendamt die Mitteilung über die bestehende Kostenbeitragspflicht erst Wochen oder sogar Monate²⁰³ nach Beginn einer vollstationären Jugendhilfemaßnahme.

Kostenbeiträge von Eltern, Ehegatten und Lebenspartnern²⁰⁴ können nach § 92 Abs. 3 Satz 1 SGB VIII erst ab dem Zeitpunkt erhoben werden, ab welchem dem Pflichtigen die Gewährung der Leistungen mitgeteilt und er über die Folgen für seine Unterhaltspflicht gegenüber dem jungen Menschen aufgeklärt wurde²⁰⁵. Für davorliegende Zeiträume kann ein Kostenbeitrag nur ausnahmsweise gefordert werden, wenn die Mitteilung an tatsächlichen oder rechtlichen Gründen gescheitert ist, die in den Verantwortungsbe- reich des Pflichtigen fallen. Eine verzögerte Unterrichtung führt ggf. zu Ertragsausfällen für die Stadt.

Über die bestehende Kostenbeitragspflicht ist unmittelbar bei Hilfebeginn aufzuklären.

Äußerung der Verwaltung:

Dem werde man nachkommen.

²⁰² Empfehlungen des Landesjugendhilfeausschusses vom 22. April 2013, „Ambulante Hilfen zur Erziehung in Rheinland-Pfalz“, Nr. 3.1.

²⁰³ Z. B. Az. 33-15-13, 33-17-07, 34-16-13, 34-17-15 und 34-17-32.

²⁰⁴ Elternteile sind zu den Kosten teilstationärer und stationärer erzieherischer Hilfen einschließlich der Vollzeitpflege (§ 91 SGB VIII) getrennt aus ihrem Einkommen durch Erhebung eines Kostenbeitrags heranzuziehen (§ 92 Abs. 1 Nr. 5 und Abs. 2 SGB VIII).

²⁰⁵ Bayerischer VGH, Beschluss vom 17. Juli 2018 – 12 C 15.2631, Niedersächsisches OVG, Beschlüsse vom 8. Dezember 2014 – 4 LA 46/14 und 23. November 2011 – 4 LA 41/11 sowie OVG Nordrhein-Westfalen, Beschlüsse vom 20. Januar 2016 – 12 A 2209/14 und 9. September 2010 – 12 A 1567/09.

14.4.2 Informationsbeschaffung bei mangelnder Mitwirkungsbereitschaft

Das Jugendamt benötigte teilweise mehrere Monate oder sogar Jahre, um die Vorlage von Einkommensunterlagen anzumahnen und Maßnahmen zur Durchsetzung der Auskunftspflicht bei mangelnder Mitwirkungsbereitschaft zu treffen. Hinweisen und Ermittlungsansätzen zur Klärung der Einkommensverhältnisse ging es nicht immer nach. Manchmal blieb die Verwaltung längere Zeit untätig, wenn Elternteile nicht mitwirkten und sie unterließ eine Einkommensprüfung²⁰⁶.

Die zögerliche Bearbeitung erschwert die Durchsetzung der Kostenbeiträge, auch wenn diese grundsätzlich ab dem Zeitpunkt der Mitteilung der Kostenbeitragspflicht festgesetzt werden können²⁰⁷.

Die Möglichkeiten

- zur Durchsetzung der Auskunftspflicht mittels Zwangsgeldern²⁰⁸ und
 - zur Durchführung eigener Ermittlungen²⁰⁹, insbesondere bei den Krankenkassen, der Deutschen Rentenversicherung, der zur Knappschaft Bahn-See gehörenden Mini-jobzentrale, der Bundesagentur für Arbeit, den Jobcentern, den Sozialämtern, den Finanzbehörden (§ 21 Abs. 4 SGB X) und beim Arbeitgeber (§ 97a Abs. 4 SGB VIII),
- sind zeitnah zu nutzen.

Das Einkommen ist frühzeitig zu ermitteln und die Kostenbeiträge sind bei Vorliegen der Berechnungsgrundlagen festzusetzen. Soweit Ertragsausfälle entstanden sind, sind diese zu ermitteln und deren Ausgleich ist anzustreben.

Äußerung der Verwaltung:

Dies werde umgesetzt. Zwischenzeitlich würden auch Zwangsmittel angewendet (Zwangsgeld und Bußgeldverfahren). Aktuell würden zwölf Fälle überprüft.

14.4.3 Berücksichtigung und Ermittlung von Einkommen

Die Verwaltung prüfte in der Vergangenheit nicht, ob den Pflichtigen Steuererstattungen zustanden²¹⁰. Sie forderte Steuerbescheide zuletzt zwar regelmäßig an, bestand aber weder auf deren Vorlage noch überwachte sie den Eingang.

²⁰⁶ Z. B. Az. 32-17-08, 32-17-10, 33-09-16, 33-14-01, 33-14-06, 33-14-17, 33-15-08, 33-16-05, 34-17-12, 34-17-14, 34-17-19 und 35a-13-06 H.

²⁰⁷ DIJuF – Rechtsgutachten vom 29. November 2005, JAmt 2005 S. 564, zur nachträglichen Erhöhung von Kostenbeiträgen bei falschen, unvollständigen oder verspäteten Angaben.

²⁰⁸ § 66 Abs. 3 SGB X i. V. m. § 64 LVwVG.

²⁰⁹ DIJuF - Rechtsgutachten vom 24. November 2006, JAmt 2007 S. 80.

²¹⁰ Z. B. Az. 33-16-03, 33-17-01, 33-08-02, 33-14-08, 34-13-11, 33-16-05 und 33-14-15.

Steuererstattungen zählen im Jahr der Auszahlung zum Einkommen und sind auf zwölf Monate zu verteilen²¹¹. Zudem kann durch den Einkommensteuerbescheid geklärt werden, ob Einkünfte aus weiteren Einkunftsarten (z. B. aus Vermietung und Verpachtung sowie Kapitalerträgen) erzielt wurden²¹².

Äußerung der Verwaltung:

Bei einer Fortbildung des Landesjugendamts habe der Referent die Auffassung vertreten, dass Steuererstattungen kein Einkommen seien.

Äußerungen eines – zudem externen – Referenten im Rahmen einer Fortbildungsveranstaltung geben nicht zwingend die Auffassung des Landesjugendamts wider. Maßgeblich ist insoweit die einschlägige Rechtslage, die sich aus der zitierten Rechtsprechung ergibt.

- 16** Steuererstattungen sind als Einkommen zu berücksichtigen. Gehen die entsprechenden Bescheide nicht ein, ist deren Vorlage durchzusetzen.

Das Jugendamt ermittelte das Einkommen Kostenbeitragspflichtiger nicht immer zutreffend:

- Bei einem Kostenbeitragspflichtigen²¹³ zog die Verwaltung vom Einkommen neben den auf der vorgelegten Lohnsteuerbescheinigung 2015 aufgeführten Arbeitnehmeranteilen zur gesetzlichen Sozialversicherung von 10.098 € auch Arbeitgeberanteile zur gesetzlichen Rentenversicherung und an berufsständische Versorgungseinrichtungen (16.599 €) ab. Ob der Pflichtige eine Steuererstattung erhalten hatte, blieb mangels Vorlage offen.

Vom nach § 93 Abs. 1 SGB VIII ermittelten Einkommen sind die dort bestimmten monatlichen Belastungen des Kostenbeitragspflichtigen abzusetzen, u. a. Pflichtbeiträge zur Sozialversicherung (§ 93 Abs. 2 SGB VIII). Die vom Arbeitgeber gezahlten Anteile zur gesetzlichen Rentenversicherung sind nicht abzugsfähig. Diese zahlt der Arbeitgeber zusätzlich zum ausgewiesenen Brutto.

- Bei einem kostenbeitragspflichtigen Kindsvater²¹⁴ berücksichtigte die Verwaltung bei der Einkommensermittlung für die Jahre 2015 und 2016 keine steuerfreien Zuschläge für Feiertags-, Sonntags- und Nachtarbeit. Im Übrigen prüfte sie auch nicht, ob Steuererstattungen gewährt wurden. Sie sah von der Erhebung eines Kostenbeitrags ab.

Nach § 93 Abs. 1 SGB VIII gehören zum Einkommen – abgesehen von den ausdrücklich genannten Ausnahmen – alle im Hilfezeitraum zufließenden Einkünfte in Geld oder Geldeswert. Deren Herkunft und Rechtsnatur sind nicht relevant. Ob die Einnahmen zu den Einkünften im Sinne des Einkommensteuergesetzes gehören

²¹¹ VG Minden, Urteile vom 9. Januar 2015 – 6 K 1539/14 und 2. Dezember 2014 – 6 K 1149/14, VG Ansbach, Urteil vom 7. April 2011 – AN 14 K 08.02073, VG Magdeburg, Urteil vom 17. Februar 2010 – 4 A 27/09 und BVerwG, Urteil vom 18. Februar 1999 – 5 C 35.97 zu § 76 BSHG. § 93 Abs. 1 und 2 SGB VIII waren insoweit inhaltsgleich.

²¹² „Gemeinsame Empfehlungen zur Kostenbeteiligung nach dem SGB VIII – Heranziehung zu den Kosten nach §§ 91 ff. SGB VIII“ der Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter, Stand 4. Mai 2018, Nr. 7.4.1.

²¹³ Az. 32-15-03.

²¹⁴ Az. 33-08-02.

oder der Steuerpflicht unterliegen, ist unerheblich²¹⁵. Einkünfte aus steuerfreien Zuschlägen für Feiertags-, Sonntags- und Nachtarbeit sind daher dem Einkommen hinzuzurechnen. Es hätte sich ein Kostenbeitrag von wenigstens 50 € monatlich ergeben (**Mindererträge 1.200 €**).

- Bei einem Kostenbeitragspflichtigen²¹⁶ brachte das Jugendamt Spesen und Auslösungen bei der Berechnung des Kostenbeitrags für die Jahre 2015 und 2016 nicht in Abzug. Ob er 2015 und 2016 Steuererstattungen erhalten hatte, ergab sich nicht aus den Akten. Das Amt setzte für 2015 einen monatlichen Kostenbeitrag von 50 € anstatt wenigstens 130 € und für 2016 von 130 € anstatt wenigstens 210 € fest. Der Berechnung für 2017 legte die Verwaltung aufgrund eines Arbeitgeberwechsels ab Februar 2016 nur die Einkünfte für elf anstatt zwölf Monate zugrunde und erhob nur einen Kostenbeitrag von 342 € anstatt 378 €.

Vom Arbeitgeber gezahlte Spesen, Verpflegungszuschüsse und Auslösungen, die zur Deckung eines Verpflegungsmehraufwands gezahlt werden, stellen Einkünfte in Geld dar und gehören zum Einkommen im Sinne von § 93 Abs. 1 SGB VIII²¹⁷. Sie sind bei der Bemessung der Kostenbeiträge zu berücksichtigen. Zudem ist bei der Berechnung des Kostenbeitrags das Einkommen maßgebend, das dem Pflichtigen im gesamten Kalenderjahr zugeflossen ist (**Mindererträge insgesamt 2.350 €**).

- Der Unterhaltsbeistand eines Pflegekinds²¹⁸ hatte Unterhaltsrückstände des Kindsvaters gepfändet (2016 insgesamt 3.240 €). Die wirtschaftliche Jugendhilfe verringerte das zur Berechnung des Kostenbeitrags 2017 ermittelte Monatseinkommen von 1.695 € um diese Pfändungsbeträge und erhob dadurch keinen Kostenbeitrag²¹⁹. Im Übrigen waren Steuererstattungen nicht geprüft.

Unterhaltsrückstände, die der Kostenbeitragspflichtige für das untergebrachte Kind zahlt oder die gepfändet werden, mindern nicht das für die Festsetzung des Kostenbeitrags maßgebliche Einkommen. Sie können allenfalls als besondere Belastungen im Rahmen des Abzugs nach § 93 Abs. 3 Satz 3 und 4 SGB VIII berücksichtigt werden²²⁰. Der Pflichtige muss vorrangig seine Kostenbeitragspflicht erfüllen, da diese eine laufende Verpflichtung darstellt. Unterhaltsrückstände können nur gepfändet werden, wenn die laufende Verpflichtung erfüllt wird. Es hätte sich ein Kostenbeitrag von wenigstens 50 € monatlich ergeben (**600 € Mindererträge 2017**).

²¹⁵ Wiesner, SGB VIII – Kinder- und Jugendhilfe – Kommentar, 4. Auflage, § 93 Rn. 3 und BVerwG, Urteil vom 19. März 2013 – 5 C 16.12, juris Rn. 23.

²¹⁶ Az. 33-14-08.

²¹⁷ Niedersächsisches OVG, Beschluss vom 18. Juli 2012 – 4 LA 90/11, VG Minden, Urteil vom 13. Dezember 2013 – 6 K 1278/11 und „Gemeinsame Empfehlungen zur Kostenbeteiligung nach dem SGB VIII – Heranziehung zu den Kosten nach §§ 91 ff. SGB VIII“ der Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter, Stand 4. Mai 2018, Nr. 7.1.

²¹⁸ Az. 33-14-15.

²¹⁹ Mit E-Mail vom 24. April 2017 hatte die Verwaltung dem Pflichtigen noch mitgeteilt, dass entsprechende Unterhaltspfändungen nicht berücksichtigt werden können und der Beistand über die laufende Kostenbeitragsverpflichtung zu informieren sei.

²²⁰ „Gemeinsame Empfehlungen zur Kostenbeteiligung nach dem SGB VIII – Heranziehung zu den Kosten nach §§ 91 ff. SGB VIII“ der Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter, Stand 4. Mai 2018, Nr. 7.4.3.

Die Kostenbeiträge sind zu überprüfen und korrekt festzusetzen. Soweit Ertragsausfälle entstanden sind, sind diese zu ermitteln; deren Ausgleich ist anzustreben.

Äußerung der Verwaltung:

Eine Überprüfung werde vorgenommen.

- 17 Um Mitteilung des Ergebnisses der Überprüfung wird gebeten.

14.4.4 Berücksichtigung weiterer Unterhaltspflichten

Einen Kostenbeitragspflichtigen stufte die Verwaltung wegen Unterhaltsverpflichtungen gegenüber seiner geschiedenen Ehefrau²²¹ über mehrere Jahre in eine niedrigere Einkommensgruppe ein.

Nach § 4 Abs. 1 KostenbeitragsV ist eine Absenkung in eine niedrigere Einkommensgruppe vorzunehmen, wenn die kostenbeitragspflichtige Person gegenüber anderen Personen nach § 1609 BGB im mindestens gleichen Rang wie dem untergebrachten jungen Menschen zum Unterhalt verpflichtet ist und mit ihnen in einem gemeinsamen Haushalt lebt oder nachweist, dass sie ihren Unterhaltspflichten regelmäßig nachkommt. Ehegatten und geschiedene Ehegatten sind seit 1. Januar 2008 nach § 1609 BGB gegenüber minderjährigen und ihnen gleichgestellten Kindern nur noch nachrangig unterhaltsberechtig. Eine Herabstufung in eine niedrigere Einkommensgruppe scheidet aus.

Der Fall ist zu überprüfen, die Kostenbeiträge sind neu festzusetzen. Sofern Ertragsausfälle entstanden sind, ist deren Ausgleich anzustreben.

Äußerung der Verwaltung:

Der Fall werde überprüft.

- 18 Um Unterrichtung über das Ergebnis wird gebeten.

14.4.5 Kindergeld als Mindestkostenbeitrag

Bei vollstationären Heimunterbringungen setzte die Verwaltung vor Überprüfung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Pflichtigen einen vorläufigen Mindestkostenbeitrag in Höhe des Kindergelds für ein erstes Kind fest. Zahlten Kostenbeitragsschuldner den Mindestkostenbeitrag nicht, stellte die Verwaltung Anträge auf Erstattung des Kindergelds bei der zuständigen Familienkasse. Teilweise vergingen bis dahin mehrere Monate²²².

Die verspäteten Anträge führen zu offenen Forderungen, die häufig nicht realisiert werden können. Dann müssen Ratenzahlungen vereinbart oder die Zahlungsrückstände später niedergeschlagen werden. Das erhöht zudem den Verwaltungsaufwand.

²²¹ Az. 34-13-13.

²²² Z. B. Az. 33-17-10, 33-17-11, 34-17-02, 34-17-15 und 34-17-18.

Da die Pflichtigen zunächst aufgefordert werden müssen, den Mindestkostenbeitrag selbst zu zahlen²²³, ist es zur Vermeidung von Einnahmeausfällen geboten, mit kurzfristig gesetzten Fälligkeitsterminen und einer engmaschigen Wiedervorlagenüberwachung möglichst frühzeitig von der direkten Erstattungsmöglichkeit des § 94 Abs. 3 Satz 2 SGB VIII Gebrauch zu machen.

Anträge auf Erstattung des Kindergelds sind möglichst zeitnah bei der zuständigen Familienkasse zu stellen.

Äußerung der Verwaltung:

Das werde umgesetzt. Das Verfahren zur Beantragung von Kindergeld sei bereits verbessert worden.

14.4.6 Nebenforderungen

Für verspätet entrichtete Kostenbeiträge wurden keine Säumniszuschläge erhoben.

Bei den Kostenbeiträgen handelt es sich um Abgaben²²⁴. Nach § 1 Abs. 2 Kommunalabgabengesetz (KAG) gilt das KAG auch für Abgaben, die aufgrund anderer Gesetze erhoben werden²²⁵. Für das Erhebungsverfahren einschließlich der Erhebung von Säumniszuschlägen verweist § 3 Abs. 1 KAG auf die Abgabenordnung (§ 240 AO).

Für zu spät entrichtete Kostenbeiträge sind Säumniszuschläge zu erheben.

Äußerung der Verwaltung:

Dem werde man nachkommen.

14.5 Prüfung vorrangiger Ansprüche (Opferentschädigung)

Mehrere junge Menschen²²⁶ erhielten stationäre Leistungen nach Kindesmisshandlungen bzw. Verdacht auf sexuellen Missbrauch. Zum Teil wurden im Hilfeverlauf aufgrund Traumatisierung umfangreiche Therapien erforderlich. Ansprüche nach dem Opferentschädigungsgesetz (OEG) blieben ungeprüft.

Junge Menschen, die mittelbar oder unmittelbar Opfer einer Gewalttat geworden sind, durch die eine gesundheitliche Schädigung oder der Tod eines Elternteils eingetreten

²²³ „Gemeinsame Empfehlungen zur Kostenbeteiligung nach dem SGB VIII – Heranziehung zu den Kosten nach §§ 91 ff. SGB VIII“ der Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter, Stand 4. Mai 2018, Nr. 4.4.

²²⁴ Niedersächsisches OVG, Beschluss vom 20. Januar 2009 – 4 ME 3/09, OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 16. November 2011 – 7 B 11078/11. Im Übrigen ging auch die Bundesregierung bei der Neuregelung der Heranziehung zu Kostenbeiträgen vom Wegfall der aufschiebenden Wirkung von Widerspruch und Anfechtungsklage gegen solche Beiträge aus, weil es sich um Abgaben handelt (Bundestags-Drucksache 15/3676, S. 41).

²²⁵ Kostenbeiträge nach § 90 SGB VIII (Elternbeiträge zu einer Kindertageseinrichtung) stellen nach einem Urteil des VG Düsseldorf vom 21. Oktober 2008 (24 K 4693/08) sozialrechtliche Abgaben eigener Art dar.

²²⁶ Az. 33-16-03, 33-13-01 und 33-13-02. Bei den Pflegekindern handelte es sich zwar um Kostenerstattungsfälle nach § 86 Abs. 6 i. V. m. § 89a SGB VIII. Dies entbindet das Jugendamt nach dem Interessenwahrungsgrundsatz allerdings nicht von seiner Pflicht, dafür Sorge zu tragen, dass der erstattungsfähige Aufwand erst gar nicht entsteht oder so gering wie möglich ausfällt (BVerwG, Urteil vom 22. Juni 2017 – 5 C 3.16, juris Rn. 25).

sind²²⁷, haben ggf. Ansprüche nach dem OEG. Gewalttat ist jeder vorsätzliche, rechtswidrige, tätliche Angriff gegen eine Person. Extremes Fehlverhalten der Personensorgeberechtigten bei der Pflege und Erziehung eines Kindes, wie außerordentliche Vernachlässigung und eindeutig falsches Erziehungsverhalten, sind unter Umständen einem tätlichen Angriff im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 1 OEG gleichzusetzen²²⁸. Traumatische Erlebnisse, wie sexueller Missbrauch²²⁹, können ursächlich für eine seelische Behinderung sein und einen Anspruch auf OEG-Leistungen begründen. Liegen die Voraussetzungen vor, besteht nach Antragstellung ein Anspruch auf Versorgung, der sich nach den Bestimmungen des Bundesversorgungsgesetzes richtet. Ist die erlittene Gewalttat ursächlich für die erzieherische Hilfe, können Leistungen nach § 27d BVG gezahlt werden²³⁰. Diese können die gesamten Kosten der Erziehung umfassen.

Leistungen nach dem OEG gehören zu den Sozialleistungen im Sinne von § 11 SGB I (§§ 5 und 68 Nr. 7 Buchst. f SGB I). Die Jugendämter sind berechtigt, ein Feststellungsverfahren nach § 97 SGB VIII zu betreiben und Anträge auf Gewährung von Leistungen nach dem OEG zu stellen. Erstattungsansprüche sind nach § 104 SGB X geltend zu machen. Eine verspätete Antragstellung kann ggf. unschädlich sein²³¹. Beweiserleichterungen sind möglich²³².

Die in Frage kommenden Jugendhilfefälle sind auf Ansprüche nach dem OEG zu überprüfen. Entsprechende Anträge sind zu stellen und Erstattungsansprüche, soweit noch möglich, geltend zu machen.

Äußerung der Verwaltung:

Das werde umgesetzt. Ansprüche nach dem OEG würden regelmäßig überprüft. In drei Fällen sei eine Überprüfung eingeleitet.

14.6 Aufenthaltsermittlungen

Das Jugendamt nutzte nicht alle Möglichkeiten, um den gewöhnlichen Aufenthalt von Eltern zu ermitteln²³³, etwa durch Anfragen an Sozialversicherungsträger, Jobcenter, Agenturen für Arbeit, Finanz- und Polizeibehörden, das Kraftfahrt-Bundesamt, Staatsanwaltschaften, Justizvollzugsanstalten und Gerichte, Kfz-Zulassungsstellen, Suchvermerke beim Bundeszentralregister sowie Recherchen im Internet. Einwohnermeldedaten fragte es nicht regelmäßig ab.

²²⁷ Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung, „Opferentschädigung - Information für die Jugendämter -“, im Internet abrufbar unter www.lsjv.rlp.de/service/downloads.

²²⁸ SG Ulm, Urteil vom 27. Januar 2000 – S 9 VG 1086/99.

²²⁹ BSG, Urteil vom 18. Oktober 1995 – 9 RVg 4/93.

²³⁰ Werden Hilfen ausschließlich zum Schutz vor weiteren Gewalttaten geleistet, scheiden Leistungen nach dem OEG allerdings aus (OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 19. April 2018 – 7 A 11437/17).

²³¹ LSG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 9. September 2008 – L 6 VG 12/08.

²³² BSG, Urteil vom 17. April 2013 – B 9 V 1/12 R.

²³³ Z. B. Az. 33-03-02, 33-14-06, 33-14-17, 33-15-18, 33-16-14, 41-16-15 und 41-17-31.

Die Ermittlung des gewöhnlichen Aufenthalts der Eltern ist Voraussetzung, um die örtliche Zuständigkeit zu bestimmen (§ 86 SGB VIII) und um Kostenbeiträge zu erheben. Von dem Aufenthalt hängt ggf. auch ab, ob Kostenerstattung zu leisten oder zu fordern ist.

Die Möglichkeiten der Aufenthaltsermittlung sind umfassender als bisher zu nutzen.

Äußerung der Verwaltung:

Das werde beachtet.

15 Amt 51 – Jugendamt – Kindertagesbetreuung –

15.1 Allgemeines

Im Stadtgebiet waren insgesamt 33 geförderte Kindertagesstätten eingerichtet. Die Stadt führte drei Kindertagesstätten in Trägerschaft der SH Jugend & Soziales gGmbH²³⁴. Ab 1. März 2018 standen für Kinder im Alter von 0 bis 13 Jahren in 99 Gruppen insgesamt 1.950 Plätze²³⁵ zur Verfügung, davon 250 in städtischen Einrichtungen.

Träger ²³⁶	Einrichtungen	Plätze
Protestantische Kirche	10	600
Katholische Kirche	9	556
Stadt (SJS)	3	250
Ökumenisches Sozialzentrum	3	174
Sonstige freie Träger	8	370
Insgesamt	33	1.950

Das Stadtgebiet war in 13 Kindergartenbezirke aufgeteilt:

Kindergartenbezirke	Kinder- tages- stätten	Gruppen	Plätze gesamt	davon Plätze für			
				Dreijährige bis Schuleintritt	Zweijährige	Kleinkinder (0-2 Jahre)	Hortkinder ²³⁷
Innenstadt	5	14	272	162	36	34	40
Nord	2	5	112	81	24	7	0
Horst	4	12	232	168	44	20	0
Südstadt	9	35	654	357	84	133	80
Südwest	2	6	135	101	24	10	0
Summe Kernstadt	22	72	1.405	869	212	204	120
Arzheim	1	2	50	38	12	0	0
Dammheim	1	2	47	35	12	0	0
Godramstein	2	5	109	78	24	7	0
Mörlheim	1	3	57	35	12	10	0
Mörzheim	1	3	57	35	12	10	0
Nußdorf	1	3	60	38	12	10	0
Queichheim	3	7	125	87	14	24	0
Wollmesheim	1	2	40	27	6	7	0
Summe Stadtteile	11	27	545	373	104	68	0
Insgesamt	33	99	1.950	1.242	316	272	120

Die Kindertagesstätten-Bedarfsplanung ist Aufgabe der Stadt. Die Betriebserlaubnisse nach § 45 SGB VIII erteilt das Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung (LSJV,

²³⁴ Nachfolgend: SJS. Es handelte sich um eine Tochtergesellschaft der Stadtholding Landau in der Pfalz GmbH.

²³⁵ Ohne sieben heilpädagogische Gruppen bzw. ohne 66 Plätze für behinderte Kinder in sieben heilpädagogischen und zwei integrativen Gruppen, inklusive zehn Ausbauplätze.

²³⁶ Die Differenzierung der Trägertypen folgt dem Kindertagesstätten-Bedarfsplan der Stadt.

²³⁷ Die Spiel- und Lernstube Eutzinger Straße mit 25 Plätzen ist als eine Gruppe eingerechnet.

§ 22a AGKJHG). In diesen sind die Platzzahl sowie die Anzahl der Gruppen einschließlich Gruppentyp und Altersstruktur festgelegt. Auch die Anzahl der zulässigen Ganztagsplätze ist in der Betriebserlaubnis des LSJV geregelt. Die Gruppenstruktur wirkt sich auf die Regelpersonalstärke und damit auf die Höhe der Personalkosten aus²³⁸.

Die Gesamtpersonalkosten²³⁹ für die Kindertagesstätten im Stadtgebiet sind von 2013 bis 2016 um 21 % gestiegen, sie betrugen 2016 insgesamt 16,1 Mio. €. Freie Träger beteiligten sich mit 0,8 Mio. €, das Land mit 5,8 Mio. € und 1,6 Mio. € Erstattungen für ausgefallene Elternbeiträge. Über Elternbeiträge wurden 262.000 € finanziert. Die Stadt selbst wandte für das Jahr 2016 für Personalkosten der städtischen²⁴⁰ und der Kindertagesstätten freier Träger²⁴¹ 7,6 Mio. € auf. Dies entsprach 47 % der Gesamtpersonalkosten.

Im Vergleich der Personalkosten nach Trägern – zwecks besserer Vergleichbarkeit ohne heilpädagogische und integrative Kindertagesstätten, Spiel- und Lernstube und reine Horte – zeigten sich erhebliche Unterschiede. Je Gruppe waren die Kosten bei den protestantischen und je Platz bzw. Kind bei den städtischen Einrichtungen am höchsten:

Träger ²⁴²	Personalkosten 2016 nach Verwendungsnachweis			
	insgesamt	je Gruppe	je Platz nach Betriebs- erlaubnis	je angemeldetem Kind
	- € -			
Katholische Kirche	3.739.962	155.832	7.366	8.718
Stadt	2.033.415	156.417	10.375	11.424
Ökumenisches Sozialzentrum	746.089	186.522	7.937	8.675
Protestantische Kirche	5.227.933	186.712	8.816	9.845
Sonstige freie Träger	2.993.463	166.304	9.268	9.847
Zusammen / Durchschnitt	14.740.862	169.435	8.602	9.647

Bezogen auf einzelne Kindertagesstätten beliefen sich die Unterschiede in der Höhe der Personalkosten je Gruppe 2016 auf bis zu 74 %. Je Platz und je angemeldetem Kind, diese Vergleiche sind stärker von der Gruppenstruktur beeinflusst, betrug der Unterschied bis zu 98 %. In den drei Kindertagesstätten Langstraße, Schützenhof und Horsthüpfen fielen 2016 mit jeweils über 210.000 € die höchsten gruppenbezogenen Personalkosten an. Die stadt eigenen Kindertagesstätten Villa Mahla und Wilde 13 hatten dagegen neben den protestantischen Kindertagesstätten Horsthüpfen und Zaubernuss die höchsten Personalkosten je angemeldetem Kind:

²³⁸ Zu möglichen Gruppentypen und der Regelpersonalstärke vgl. <https://kita.rlp.de/Keyfacts-Kindertages.540.0.html>.

²³⁹ Personalkosten und Stellen jeweils ohne Sprachförderung.

²⁴⁰ Ohne Berücksichtigung der erhaltenen Betreuungsböni nach § 12a Kindertagesstättengesetz.

²⁴¹ Bei freien Trägern Zahlungen nach § 12 Abs. 6 Satz 2 Kindertagesstättengesetz und vereinbarungsgemäße Beteiligungen am Trägeranteil nach § 12 Abs. 3 Satz 1 Kindertagesstättengesetz, ohne Beteiligungen an Sachkosten.

²⁴² Differenzierung der Träger entsprechend der Fortschreibung der Bedarfsplanung vom 1 März 2018.

Einrichtung Name (Träger)	Personalkosten je Gruppe (€) 2016	Genehmigtes Erziehungspersonal (Stellen je Gruppe) am 1.8.2016 ²⁴³	Personalkosten (€)	
			je Platz	je angemeldetem Kind
Langstraße (sonst.)	223.961	3,33	10.297	10.793
Schützenhof (prot.)	222.356	2,88	9.462	10.847
Horsthüpfen (prot.)	218.669	3,08	10.933	12.616
Zaubernuss (prot.)	169.595	2,50	8.480	11.306
Villa Mahla (SJS)	158.685	2,80 ²⁴⁴	10.304	11.668
Wilde 13 (SJS)	154.999	2,81 ²⁴⁴	10.420	11.273
⋮	⋮	⋮	⋮	⋮
Waldorfschule (sonst.)	144.392	2,50	6.876	7.405
St. Georg Arzheim (kath.)	143.330	2,62	5.733	6.370

Die Personalkosten waren im Landesvergleich hoch²⁴⁵. Gründe hierfür können den nachfolgenden Ausführungen entnommen werden.

15.2 Umfang des Betreuungsangebots für Kinder unter drei Jahren und Drei- bis Sechsjährige

Seit 1. August 2010 gibt es in Rheinland-Pfalz für Kinder vom vollendeten zweiten Lebensjahr bis zum Schuleintritt einen Rechtsanspruch auf Erziehung im Kindergarten (§ 5 Abs. 1 Satz 1 Kindertagesstättengesetz). Seit 1. August 2013 gilt der bundesweite Rechtsanspruch von einjährigen Kindern auf Betreuung in einer Tageseinrichtung oder in Kindertagespflege (§ 24 Abs. 2 SGB VIII).

Die durchschnittliche Auslastung²⁴⁶ der Kindertagesstätten über alle Altersgruppen lag 2017 bei 90 % und schwankte im Laufe eines Jahres zwischen 82 % und 96 % (Juni 2017). Im Juni 2017, gegen Ende des Kindergartenjahres, waren insgesamt 80 Plätze von 1.872 Plätzen nicht belegt. Die Auslastung war nach Altersgruppen unterschiedlich. Während die Plätze für Drei- bis Sechsjährige im Juli 2017 zu 115 % belegt waren, lag die Auslastungsquote der U3-Plätze regelmäßig deutlich niedriger.

Die Kindertagesstätten-Bedarfsplanung der Stadt ging für die Ermittlung des Platzbedarfs von 3,5 Jahrgängen für Drei- bis Sechsjährige aus. Für Kinder unter drei Jahren nahm sie einen Betreuungsbedarf von insgesamt 57 % dieser Altersgruppe an:

Angenommener Betreuungsbedarf in Kindertagesstätten nach Altersgruppen			
Unter 1 Jahr	Einjährige	Zweijährige	Insgesamt
5 %	65 %	100 %	57 %

²⁴³ Inklusive Mehrpersonal für Integrationsfachkräfte (Migration).

²⁴⁴ Ohne 0,3 Stellenanteile für frühe Hilfen („Kita-Fam-Projekt“).

²⁴⁵ Kommunalbericht 2017, Nr. 2 Tz. 2.2 (Landtagsdrucksache 17/3900). Der Vergleich dort bezog sich auf das Jahr 2015.

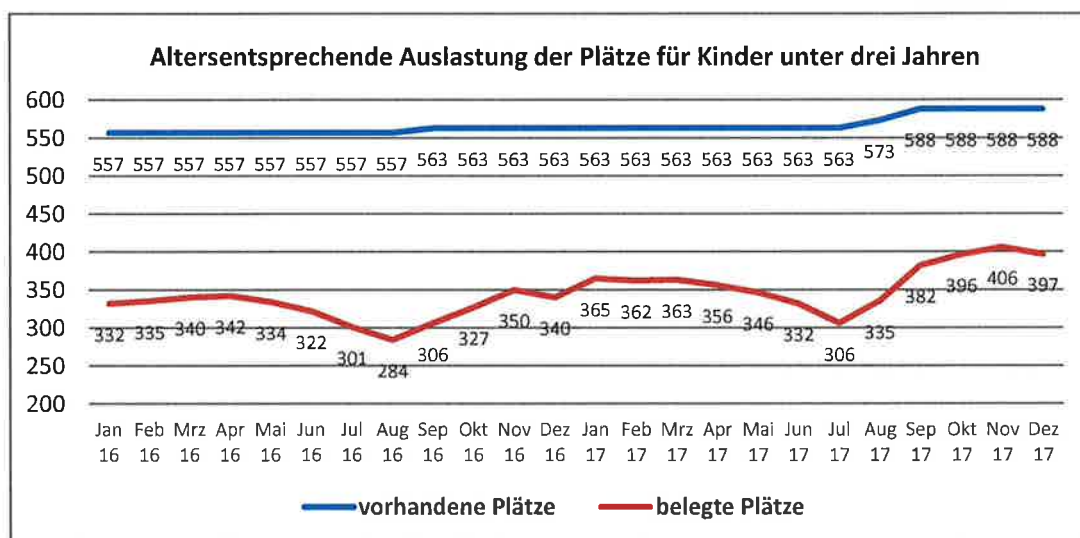
²⁴⁶ Angemeldete Kinder im Verhältnis zur Platzzahl.

Das Platzangebot zur Betreuung von Kindern unter drei Jahren (U3-Plätze) im Stadtgebiet wurde in den letzten Jahren deutlich und kontinuierlich ausgebaut. Waren 2012 noch 429 U3-Plätze²⁴⁷ vorhanden, stieg deren Zahl bis auf insgesamt 588 Plätze im Kindergartenjahr 2017/2018 an.

U3-Plätze in Kindertagesstätten am 1. März 2018 ²⁴⁸				
in Krippengruppen	in kleinen Altersmischungen	in geöffneten Gruppen	in integrativen Gruppen	insgesamt
150	122	312	4	588

Daneben standen 44 U3-Plätze in Kindertagespflege zur Verfügung. Weitere 85 U3-Plätze waren geplant²⁴⁹. Nach dem Kindertagesstättenbedarfsplan vom 1. März 2018 hielt die Verwaltung einen Ausbau um zusätzliche 146 U3-Plätze für erforderlich.

Im Maximum der Jahre 2014 bis 2017 besuchten 406 Kinder (November 2017) unter drei Jahren die Kindertagesstätten²⁵⁰. Diesen Bedarf deckten bereits die 2012 vorhandenen U3-Plätze ab. Dennoch haben Stadt und freie Träger weitere 159 U3-Plätze geschaffen. So waren 2016 und 2017 immer zwischen 182 und 273 U3-Plätze vorhanden, die nicht altersentsprechend belegt waren. Diese Belegungsquote lag im Jahresdurchschnitt 2017 nur bei 63 % (Höchstwert 69 %).

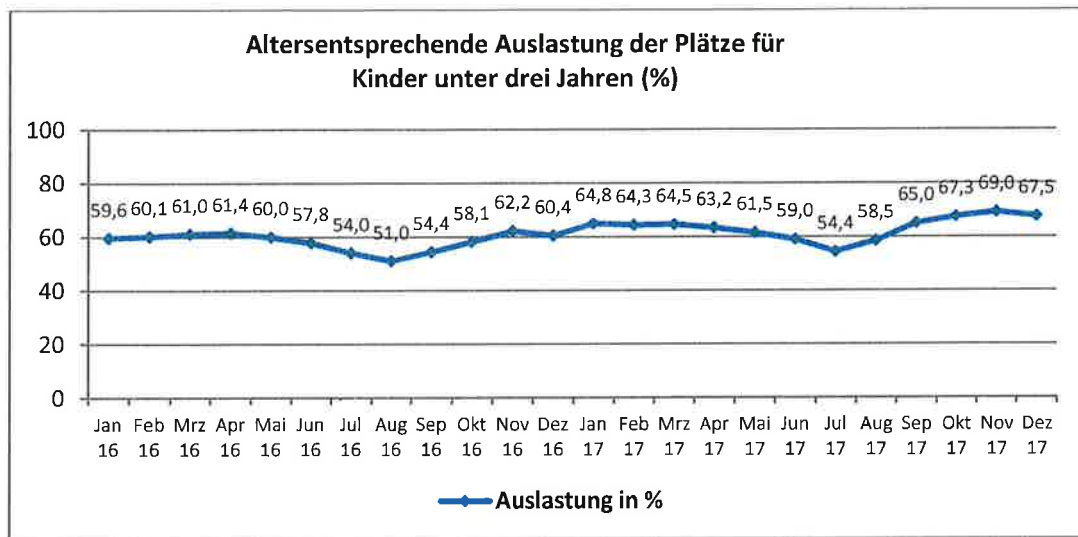


²⁴⁷ Kindertagesstättenbedarfsplan für die Stadt Landau in der Pfalz, Stand: 1. März 2012.

²⁴⁸ Inklusive 10 Ausbauplätze für Einjährige.

²⁴⁹ Nach dem Kindertagesstättenbedarfsplan – Fortschreibung 1. März 2018 – waren folgende neue U3-Plätze in Planung:
 Kita Ponyhof: Neubau einer 4-gruppigen Einrichtung, 74 neue Plätze, davon 26 U3-Plätze,
 Prot. Kita Langstraße: Umwandlung von zwei Regelgruppen in zwei geöffnete Gruppen (12 U3 Plätze),
 Prot. Kita Schützenhof: Erweiterung um zwei Gruppen (30 neue Plätze, davon 14 für U3-Kinder),
 Prot. Kita Spiel- und Lernhaus: Erweiterung um eine Gruppe (15 neue Plätze, davon 7 für U3-Kinder),
 Prot. Kita Siedlernest: Umwandlung einer Regelgruppe in eine geöffnete Gruppe (6 U3-Plätze),
 Kath. Kita St. Albert: Umwandlung einer geöffneten Gruppe in eine altersgemischte Gruppe (1 U3-Platz mehr),
 Kita Lazarettgarten: Umwandlung einer Regelgruppe in eine geöffnete Gruppe (6 U3-Plätze),
 Prot. Kita Queichheim: Erweiterung um zwei Gruppen (37 neue Plätze, davon 13 Plätze für U3-Kinder).

²⁵⁰ Nach den Meldungen der Soll-Elternbeiträge aus den Dateien KITA-Kinder.xls, die für die Abrechnungsdatenbank KITA-2010.mdb erstellt werden.



In Krippen und in altersgemischten Gruppen (vor allem in kleinen Altersmischungen) können Kinder bereits vor Vollendung ihres ersten Lebensjahres betreut werden. In geöffneten Gruppen müssen die Kinder mindestens zwei Jahre alt sein. Der höhere Betreuungsbedarf für U3-Kinder wird durch eine erhöhte Regelpersonalstärke abgedeckt:

- Geöffnete Gruppen sind Regelgruppen vergleichbar (1,75 Fachkräfte für 15 bis 25 Plätze). Bei drei und vier Plätzen für Zweijährige sind 0,25 Fachkräfte und bei fünf und sechs Plätzen für Zweijährige 0,5 Fachkräfte zusätzlich einzusetzen.
- In Krippen sind zwei Fachkräfte für acht bis zehn Plätze einzusetzen.
- In kleinen Altersmischungen sind 1,75 Fachkräfte für 15 Plätze einzusetzen; maximal sieben Kinder dürfen unter drei Jahre alt sein.

Die personelle Ausstattung sowie die Regelungen zur Finanzierung einer Kindertagesstätte richten sich nach den genehmigten Plätzen und Gruppen und nicht nach der Auslastung (Belegung) der Kindertagesstätte. Werden mehr U3-Plätze angeboten als tatsächlich belegt, wird im Ergebnis nicht notwendiges Personal vorgehalten.

In der Stadt Landau in der Pfalz war der angenommene Bedarf an U3-Plätzen seit Jahren deutlich überhöht. Die Schaffung der Überkapazitäten war maßgeblich durch die Kindertagesstätten-Bedarfsplanung der Stadt beeinflusst. Die Planung orientierte sich an den melderechtlich erfassten Altersjahrgängen und den angenommenen Besuchsquoten für Zweijährige und U2-Kinder. Diese wurden bisher nie erreicht und werden auf absehbare Zeit nicht erreicht. Anmeldedaten aus den im Jugendamt vorhandenen KITA-Kinder.xls-Dateien der Vorjahre, aktuelle Belegmeldungen der Einrichtungen und die Anzahl der Zweijährigen, für die ein Betreuungsbonus gezahlt wird²⁵¹, lagen dem Jugendamt zwar vor; ein Einfluss auf die Planung war aber nicht erkennbar. In Anbetracht des Umfangs der Überkapazitäten und des Umstands, dass 2012 bereits mehr U3-Plätze vorhanden als bis Ende 2017 maximal mit U3-Kindern belegt waren, war

²⁵¹ Antragsschreiben auf Zahlung des Betreuungsbonus für die Jahre 2015 bis 2017 vom 17. August 2016, 16 Mai 2017 und 5. April 2018 an das LSJV.

die Bedarfsplanung nicht am tatsächlichen Bedarf orientiert. Selbst eine Anpassung der bisher angenommenen Besuchsquote für Zweijährige von 100 % hielt das Jugendamt nicht für erforderlich.

Stichtag	Zweijährige Einwohner	Betreute Zweijährige	Quote
31. Dezember 2015	359	274	76,3 %
31. Dezember 2016	367	271	73,8 %
31. Dezember 2017	398 ²⁵²	329	82,7 %

Aufgrund des nicht bis auf das einzelne Kind genau vorhersehbaren Anmeldeverhaltens und der (nach bisherigem Recht) vorgegebenen Gruppenstrukturen sind geringe Überkapazitäten systemimmanent. Eine Bedarfsplanung, die sich an Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten orientiert, hält diese Überkapazitäten allerdings auf möglichst niedrigem Niveau.

Selbst unter Berücksichtigung üblicher monatlicher Schwankungen werden weiterhin erheblich mehr U3-Plätze vorgehalten als für diese Altersgruppe benötigt werden. Zudem bestehen Möglichkeiten, bei eintretenden Engpässen ohne zusätzliche Gruppen Aufnahmekapazitäten kurzfristig auszuweiten. Hierzu können bei Bedarf Ausbauplätze eingerichtet, Ausnahmegenehmigungen für geringe Überbelegungen eingeholt und Regelgruppen ohne Mehrpersonal für bis zu zwei Zweijährige geöffnet werden. Die Schaffung von U3-Kapazitäten mehrere Jahre bevor ein entsprechender Bedarf entsteht bzw. in einem Umfang, in dem ein Bedarf auf absehbare Zeit nicht entstehen wird, war unwirtschaftlich und führte zu überhöhten Personalkosten.

Auch die freien Träger machten die Verwaltung nicht darauf aufmerksam, wenn ihre vorhandenen U3-Plätze nicht ausgelastet waren. In Anbetracht der Regelungen zur Finanzierung der Personalkosten überrascht das nicht. Die Träger haben bei Krippengruppen (§ 12 Abs. 3 Satz 1 Nr. 6 Kindertagesstättengesetz) und sog. fiktiven Krippengruppen (§ 12 Abs. 3 Satz 2 Kindertagesstättengesetz) geringere Anteile zu finanzieren und vom Mehrpersonal für geöffnete Gruppen (§ 12 Abs. 3 Satz 4 Kindertagesstättengesetz) überhaupt keinen Anteil. Überkapazitäten bei den U3-Plätzen gehen finanziell vor allem zu Lasten des Landes und der Stadt.

Bei Umsetzung einer unveränderten Bedarfsplanung würden für etwa 35 % aller U2-Kinder Plätze vorgehalten werden. Nach Inkrafttreten des neuen Kindertagesstättengesetzes (zum 1. Juli 2021) wird das zu beschäftigende Personal nach der Zahl der genehmigten Plätze bemessen. Werden zum Stichtag mehr als 20 % der U2-Plätze nicht altersentsprechend belegt sein, wird die Landesförderung voraussichtlich gekürzt, mit der Folge, dass die Stadt die Mehrkosten tragen müsste. Damit dies nicht eintritt,

²⁵² Die Verwaltung ging in Ihrem Antragsschreiben vom 5. April 2018 an das LSJV von 359 im Stadtgebiet gemeldeten Zweijährigen aus und errechnete eine Quote von 91,6 %. Tatsächlich waren nach den Einwohnermeldedaten zum 31. Dezember 2017 insgesamt 398 Zweijährige in Landau gemeldet.

müssten bei der geplanten Bedarfsquote mindestens 28 % der U2-Kinder eine Kindertagesstätte besuchen. Das ist, bei einer U2-Besuchsquote von 9 % im März 2018²⁵³, nicht zu erwarten. Unter Zugrundelegung der vom Jugendamt für notwendig gehaltenen U2-Plätze und der Besuchsquote vom März 2018 ergäben sich **Personalkosten von voraussichtlich mehr als 1,6 Mio. €²⁵⁴**, die vom **Land nicht gefördert** würden.

Die Stadt sollte die Bedarfsplanung künftig nicht nur auf der Basis von Geburtenzahlen und hypothetischen Besuchsquoten erstellen. Der tatsächliche Besuch der Einrichtungen, dokumentiert in der Abrechnungsdatenbank KITA2010.mdb und aktuelle Zahlen, die den Trägern vorliegen, sollten bei der Planung beachtet werden. Personalkosten auslösende „Reserve“-Plätze sind möglichst zu vermeiden.

Äußerung der Verwaltung:

Der Hinweis werde künftig beachtet.

Die folgenden Beispiele zeigen, wie sich der über den Bedarf hinausgehende U3-Ausbau auswirkt.

15.2.1 Kindertagesstätten in der Südstadt

Im Kindergartenbezirk lagen neun Einrichtungen, davon ein Hort sowie eine Spiel- und Lernstube zur Betreuung von Schulkindern. In sieben Einrichtungen waren insgesamt 207 U3-Plätze ab August 2015 und 217 U3-Plätze ab September 2017²⁵⁵ eingerichtet:

Einrichtung Name (Träger)	Gruppen	Plätze gesamt	davon Plätze für			
			Dreijährige bis Schuleintritt	Zweijährige ²⁵⁶	Kleinkinder (0-2 Jahre) ²⁵⁷	Hort- kinder
Haus für Kinder (prot.)	5	102	70	18	14	0
Villa Mahla (SJS)	5	82	44	6	32	0
Wilde 13 (SJS)	8	124	56	12	56	0
St. Maria (kath.)	4	90	65	18	7	0
Lazarettgarten (ÖSZ)	4	94	76	18	0	0
Montessori Kinderhaus (sonst.)	3	40	16	0	24	0
Waldorfkindergarten (sonst.)	2	42	30	12	0	0
Hort GS Süd (ÖSZ)	3	55	0	0	0	55
Spiel- und Lernstube Eutzinger Straße (ÖSZ)	1	25	0	0	0	25
Insgesamt	35	654	357	84	133	80

²⁵³ Nach den Daten der Verwaltung besuchten im März 2018 von 850 U2-Kindern 78 die Kindertagesstätten im Stadtgebiet.

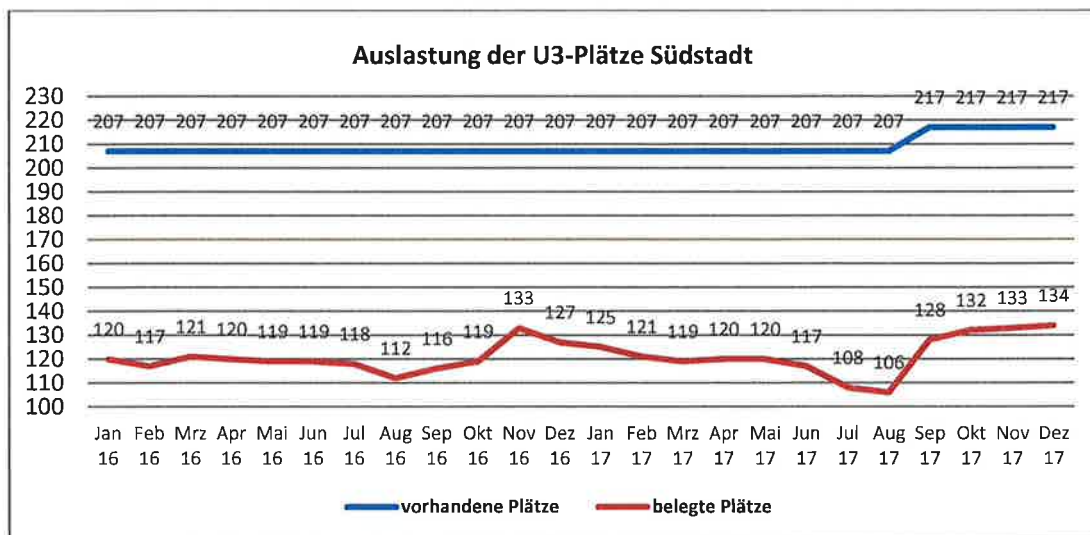
²⁵⁴ Bei rund 300 U2-Plätzen und rund 80 U2-Kindern würden 200 U2-Plätze nicht gefördert. Ausgehend von der Differenz beim Personalschlüssel für einen Betreuungsumfang von sieben Stunden täglich ($0,263 - 0,1 = 0,163$ Stellen je Platz) entspricht das 32,6 Stellen.

²⁵⁵ Erweiterung des Angebots um zehn Ausbauplätze zur Betreuung von Einjährigen in Krippengruppen oder kleinen Altersmischungen ab 1. September 2017, jeweils fünf in den Kindertagesstätten Villa Mahla und Wilde 13 der SJS.

²⁵⁶ 14 geöffnete Gruppen für bis zu sechs Zweijährige je Gruppe.

²⁵⁷ In kleinen Altersmischungen und Krippengruppen.

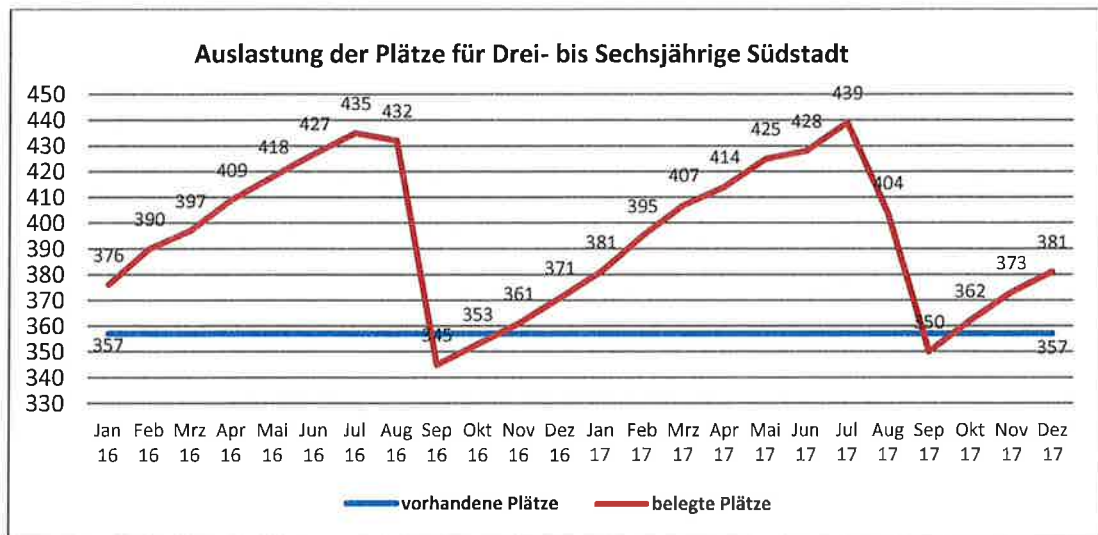
Von den U3-Plätzen waren im Durchschnitt der Jahre 2016 und 2017 jeweils 120 und 122 belegt, im Maximum 134 U3-Plätze im Dezember 2017. Die maximale Auslastung der U3-Plätze lag 2016 bei 64 % und 2017 bei 62 %. Es waren immer mindestens 74 U3-Plätze nicht altersentsprechend belegt:



Die unzureichende Auslastung der U3-Plätze betraf sämtliche Einrichtungen:

Stadtteil Einrichtung Name (Träger)	U3-Plätze	Angemeldete U3-Kinder Jahresdurchschnitt	
		2017	2016
Haus für Kinder (prot.)	32	20	23
Villa Mahla (SJS)	33/38	28	21
Wilde 13 (SJS)	63/68	30	34
St. Maria (Kath.)	25	13	16
Lazarettgarten (ÖSZ)	18	15	10
Montessori Kinderhaus (sonst.)	24	10	10
Waldorfkindergarten (sonst.)	12	6	6
Insgesamt	207/217	122	120

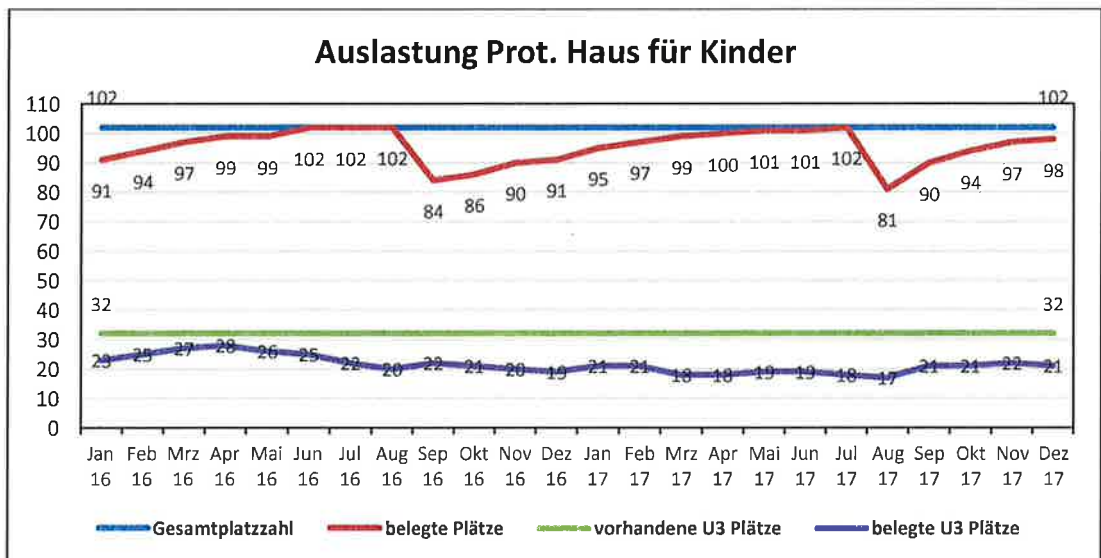
Zum jeweiligen Ende der Kindergartenjahre waren diese Plätze weitgehend mit älteren Kindern belegt:



Die Folgen der U3-Überkapazitäten für die Personalausstattung werden bei Betrachtung der einzelnen Kindertagesstätten deutlich.

15.2.1.1 Haus für Kinder (prot.)

Die Kindertagesstätte verfügte über drei geöffnete Gruppen und zwei kleine Altersmischungen für die Aufnahme von insgesamt 102 Kindern, davon 32 U3-Plätze. Von Januar bis Dezember 2017 waren im Maximum 22 U3-Plätze altersentsprechend belegt. Durchschnittlich waren sechs Kinder unter zwei Jahren angemeldet. Die U3-Auslastung betrug 2016 noch 72 % und sank 2017 auf 61 %:



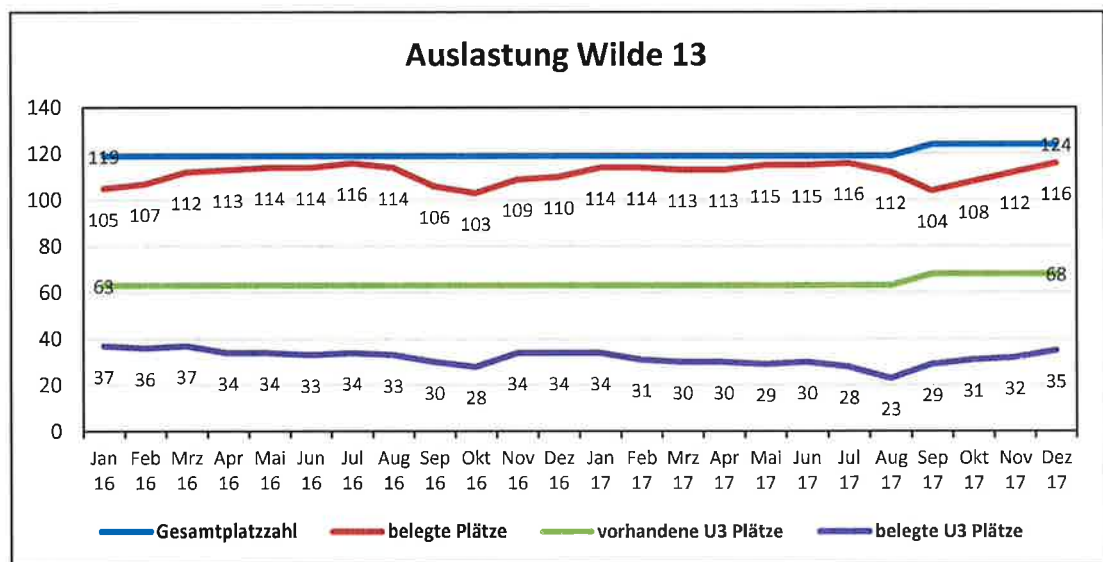
Die nicht benötigten U3-Plätze waren größtenteils mit Kindern ab drei Jahren belegt. Statt drei geöffneten Gruppen für jeweils sechs Zweijährige wären ab dem Kindergartenjahr 2016/2017 eine Regelgruppe und zwei geöffnete Gruppen für jeweils vier Zweijährige bedarfsgerecht gewesen. Dann stünden bei gleichbleibender Gesamtplatzzahl noch

22 U3-Plätze zur Verfügung. Bei mehr als 22 U3-Kindern könnten bis zu zwei Zweijährige in der Regelgruppe ohne Zusatzpersonal aufgenommen werden²⁵⁸.

Bei einer entsprechend reduzierten Zahl der Plätze für Zweijährige in den geöffneten Gruppen war eine Stelle entbehrlich.

15.2.1.2 Wilde 13 (SJS)

Nach Umwandlung von zwei Krippengruppen in zwei kleine Altersmischungen betrieb die SJS die achtgruppige Einrichtung ab 1. August 2015 mit zwei geöffneten Gruppen, drei kleinen Altersmischungen und drei Krippengruppen. Insgesamt standen 119 Plätze zur Verfügung (davon 63 U3-Plätze). Ab 1. September 2017 erhielt die Einrichtung zudem die Erlaubnis, fünf Ausbauplätze für Einjährige zu schaffen, sodass dann 68 U3-Plätze bei 124 Plätzen insgesamt zur Verfügung standen. In den Jahren 2016 und 2017 waren im Maximum 37 Kinder unter drei Jahren (davon maximal 17 unter zwei Jahren) angemeldet. Die vorgehaltenen U3-Plätze waren 2016 zu 53 % und 2017 zu 47 % ausgelastet. Die Plätze waren größtenteils mit Kindern im Alter ab drei Jahren belegt:



Die gewählten Gruppenstrukturen, insbesondere die überproportionale Vorhaltung von U3-Plätzen, gingen seit Jahren am tatsächlichen Bedarf vorbei. Nicht nachvollziehbar war insbesondere die Schaffung der Ausbauplätze für Einjährige.

Zur Bedarfsdeckung wären beispielsweise zwei Krippengruppen (20 U3-Plätze), zwei kleine Altersmischungen (14 U3-Plätze, 30 Plätze insgesamt), eine geöffnete Gruppe für bis zu vier Zweijährige (4 U3-Plätze, 22 Plätze insgesamt) und zwei Regelgruppen (47 Plätze) mit insgesamt 119 Plätzen, davon 38 U3-Plätze, ausreichend gewesen. In den beiden Regelgruppen können zudem bis zu zwei Zweijährige ohne zusätzliches Personal im Rahmen der sog. Geringfügigkeitsregelung aufgenommen werden. Bei nicht

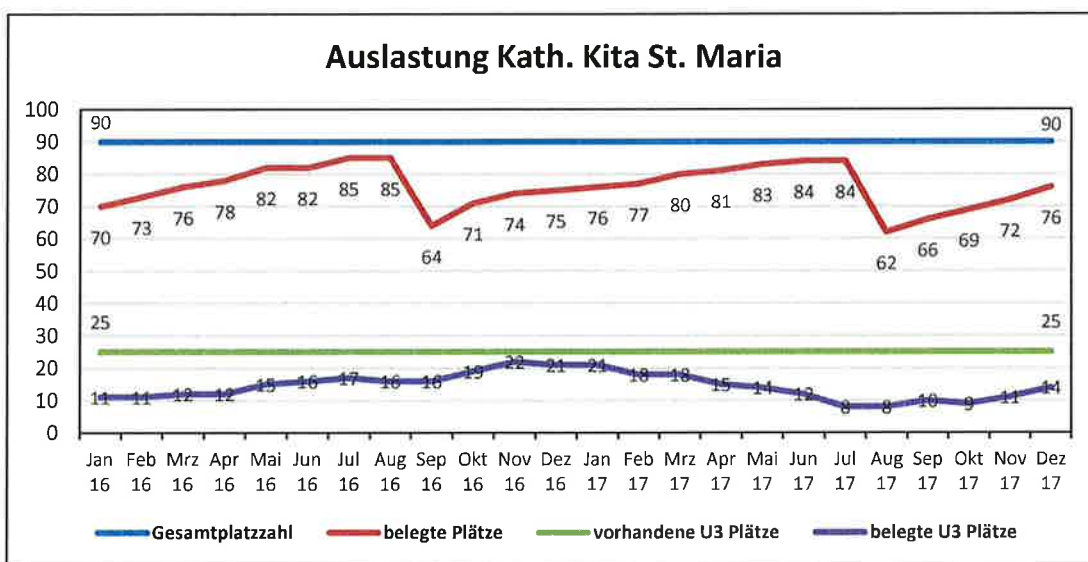
²⁵⁸ Die sog. Geringfügigkeitsregelung müsste ggf. in die Betriebserlaubnis aufgenommen werden.

ausreichender Gesamtplatzzahl könnten mit 0,25 Stellen je 22er Gruppe drei Plätze zusätzlich geschaffen werden.

Die Gruppenumwandlungen sowie der Wegfall einer Gruppe und der Ausbauplätze hätten einen um 3,75 Stellen geringeren Regelpersonalschlüssel zur Folge gehabt²⁵⁹.

15.2.1.3 St. Maria (kath.)

Ab Oktober 2014 verfügte die Einrichtung über eine kleine Altersmischung und drei geöffnete Gruppen mit insgesamt 90 Plätzen, davon 25 U3-Plätze. In den Jahren 2016 und 2017 waren im Maximum 22 U3-Kinder im November 2016 angemeldet. Die Auslastung der U3-Plätze lag 2016 bei durchschnittlich 63 % und 2017 bei 53 %:



Spätestens seit dem Kindergartenjahr 2017/2018 lag die Personalausstattung über dem tatsächlichen Bedarf. Neben der kleinen Altersmischung hätten statt drei geöffneten Gruppen für jeweils sechs Zweijährige drei geöffnete Gruppen für jeweils vier Zweijährige ausgereicht.

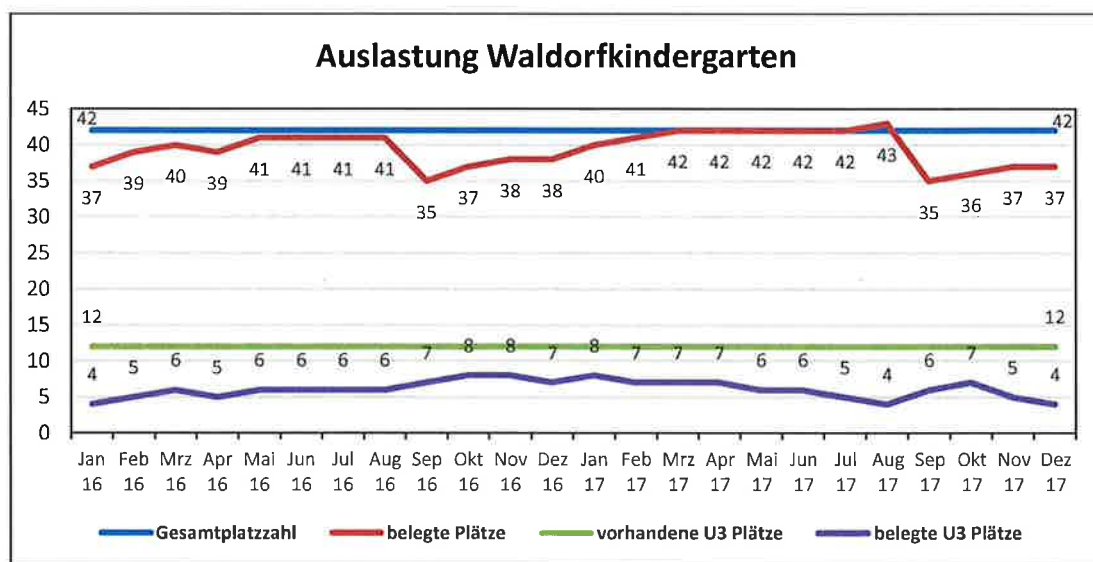
259

Gruppen	vorhandene Gruppen		vorgeschlagene Gruppen	
	Anzahl	Regelpersonal (Stellen)	Anzahl	Regelpersonal (Stellen)
Krippen	3	6	2	4
kleine Altersmischungen	3	5,25	2	3,5
Geöffnete Gruppen mit 6 Zweijährigen	2	4,5		
Geöffnete Gruppen mit 4 Zweijährigen			1	2
Ausbauplätze für 5 Einjährige		1		
Regelgruppen			2	3,5
Gesamt		16,75		13

Bei einer entsprechend reduzierten Zahl der Plätze für Zweijährige waren 0,75 Stellen entbehrlich.

15.2.1.4 Waldorfkindergarten (sonst.)

Die Einrichtung umfasste insgesamt 42 Plätze in zwei geöffneten Gruppen für jeweils sechs Zweijährige. Von zwölf Plätzen für Zweijährige waren 2016 und 2017 im Maximum acht belegt. Die Auslastungsquote dieser Plätze lag 2016 bei 51 % und 2017 bei 50 %. Sie waren größtenteils mit Kindern ab drei Jahren belegt, wobei 2017 insgesamt zwölf Kinder aus dem Landkreis Südliche Weinstraße die Einrichtung besuchten.



Statt zwei geöffneten Gruppen für je sechs Zweijährige wären zwei geöffnete Gruppen für je vier Zweijährige, mithin acht Plätze für Zweijährige, bedarfsgerecht gewesen.

Bei einer entsprechend reduzierten Zahl der Plätze für Zweijährige waren 0,5 Stellen entbehrlich.

15.2.1.5 Villa Mahla (SJS)

Die Einrichtung verfügte seit 2013 über zwei Krippengruppen, eine geöffnete Gruppe, eine kleine Altersmischung und eine Regelgruppe mit 20 Plätzen. Gründe für die reduzierte Größe der Regelgruppe ergaben sich aus den Akten nicht. Am 15. Mai 2017 beantragte die SJS zusätzlich fünf Ausbauplätze. Das Jugendamt bestätigte den dringenden Bedarf und das LSJV genehmigte die Plätze antragsgemäß für Einjährige in Krippengruppen oder in der kleinen Altersmischung. Hierfür war eine Stelle zusätzlich vorzuhalten. Ab 1. September 2017 standen damit insgesamt 82 Plätze zur Verfügung, davon 38 U3-Plätze. Im Jahresdurchschnitt 2016 und 2017 waren 21 bzw. 28 U3-Kinder, im Maximum 35 U3-Kinder (im Oktober 2017, davon 14 unter zwei Jahren) angemeldet.

Selbst wenn die 38 U3-Plätze Ende 2017 nahezu mit U3-Kindern belegt waren, hätte es der Ausbauplätze nicht bedurft. In der Regelgruppe hätten im Rahmen der sog. Geringfügigkeitsregelung zwei Zweijährige oder bei Umwandlung in eine geöffnete

Gruppe bis zu sechs Zweijährige aufgenommen werden können. Es erschließt sich nicht, wieso in einer Kindertagesstätte mit reduzierter Gruppengröße (vgl. Nr. 15.4.3) Ausbauplätze genehmigt werden.

Die Ausbauplätze und damit eine zusätzliche Stelle waren nicht erforderlich.

15.2.1.6 Zusammenfassung

Die beschriebenen Änderungen hätten in der Südstadt die Umwandlung von insgesamt 45 U3-Plätzen zur Folge. Gleichzeitig bestand kein Bedarf für die Schaffung der zehn Ausbauplätze. Selbst mit diesen Veränderungen der Gruppenstrukturen hätten noch U3-Plätze für Bedarfsspitzen zur Verfügung gestanden.

Für 2018 lagen noch keine Belegungszahlen vor. Über einen Zeitraum von mehreren Jahren wurde mehr Personal als erforderlich vorgehalten. Allein in der Südstadt wäre bei einer bedarfsgerechten Gruppenstruktur der Regelpersonalschlüssel um **7,0 Stellen** für Erziehungspersonal geringer gewesen (**Personalaufwand: 342.000 € jährlich²⁶⁰**). Dabei ist nicht berücksichtigt, dass durch eine Steuerung der Verteilung der Kinder auf die Einrichtungen weitere Einsparpotentiale bestanden hätten.

Trotz der seit Jahren bestehenden U3-Überkapazitäten sah die Bedarfsplanung der Stadt weitere Maßnahmen zur Schaffung von U3-Plätzen vor. Auch wenn die Kinderzahlen gestiegen sind, ist davon auszugehen, dass die vorhandenen U3-Plätze zur Erfüllung der Rechtsansprüche mehr als ausreichen. Soweit die Platzkapazitäten insgesamt nicht ausreichen sollten, können diese bei Reduzierung der U3-Platzzahlen durch Gruppenumwandlungen ohne Personalaufwuchs ausgeweitet werden.

Die Verwaltung hat zu prüfen, ob ein weiterer Ausbaubedarf durch Gruppenumwandlungen reduziert oder vermieden werden kann.

Äußerung der Verwaltung:

Das werde insbesondere bei der Umsetzung des neuen Kindertagesstättengesetzes mit den Trägern thematisiert. Auf dessen Grundlage werde mit den Trägern über Gruppenumwandlungen und Platzanpassungen verhandelt. Nach bisherigem Recht hätten die Träger die Betriebserlaubnis beantragt, die pädagogische Konzeption erstellt und die Betreuungsverträge geschlossen. Eingriffe würden gegen die Trägerautonomie verstoßen. Die Träger hätten nicht zu den Gruppenumwandlungen verpflichtet werden können. Alle Gruppen hätten die betriebserlaubnisrelevanten Voraussetzungen erfüllt. Es könne nicht erwartet werden, dass Träger von sich aus ohne zwingenden Grund eine für sie schlechtere Personalisierung bzw. Finanzierung beantragen. Die Personalisierung und Abrechnung beruhten nach derzeitiger Gesetzeslage auf vorgehaltenen Angeboten und nicht auf belegten Plätzen. Durch ein einheitliches webbasiertes Anmeldeverfahren erhoffe man sich eine bessere und gleichmäßigere Auslastung der Plätze.

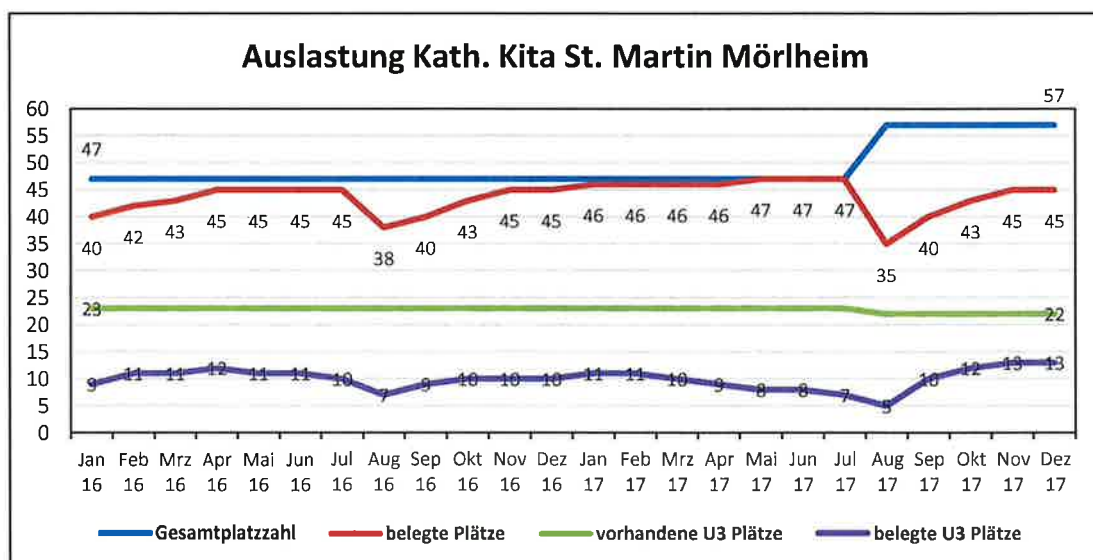
²⁶⁰ Die Personalkosteneinsparungen sind errechnet unter Zugrundelegung der für die Abrechnungszeiträume 2016 bis 2018 geltenden Pauschale nach § 7 Abs. 4 Landesverordnung zur Ausführung des Kindertagesstättengesetzes von 48.900 €, ohne Berücksichtigung der jeweiligen Finanzierungsanteile.

Nicht jedes Angebot, das freie Träger einrichten, ist auch zu fördern. Gehen (U3-)Plätze oder Gruppen über den Bedarf hinaus, besteht kein Anspruch der Träger auf Ausweisung im Bedarfsplan und Förderung. Eine möglichst genaue Planung, insbesondere von U2-Plätzen, wird nach dem neuen Kindertagesstättengesetz für die finanzielle Belastung der Stadt durch die Neuregelungen zur Landesförderung an Bedeutung gewinnen.

15.2.2 Kindertagesstätten in den Stadtteilen

15.2.2.1 St. Martin Mörlheim (kath.)

Bis 31. Juli 2017 ließ die Betriebserlaubnis die Betreuung von 47 Kindern in einer geöffneten Gruppe, einer kleinen Altersmischung und einer Krippengruppe bei insgesamt 23 U3-Plätzen zu. Ab 1. August 2017 wurde eine kleine Altersmischung in eine zweite geöffnete Gruppe, davon sechs Plätze für Zweijährige, umgewandelt. Die Platzkapazität erhöhte sich auf 57, davon 22 U3-Plätze. In den Jahren 2016 und 2017 waren im Maximum 13 U3-Kinder angemeldet (November und Dezember 2017). Ab dem Kindergartenjahr 2016/2017 waren davon maximal zwei Kinder unter zwei Jahren. Die U3-Plätze waren 2016 mit 44 % und 2017 mit 43 % ausgelastet.



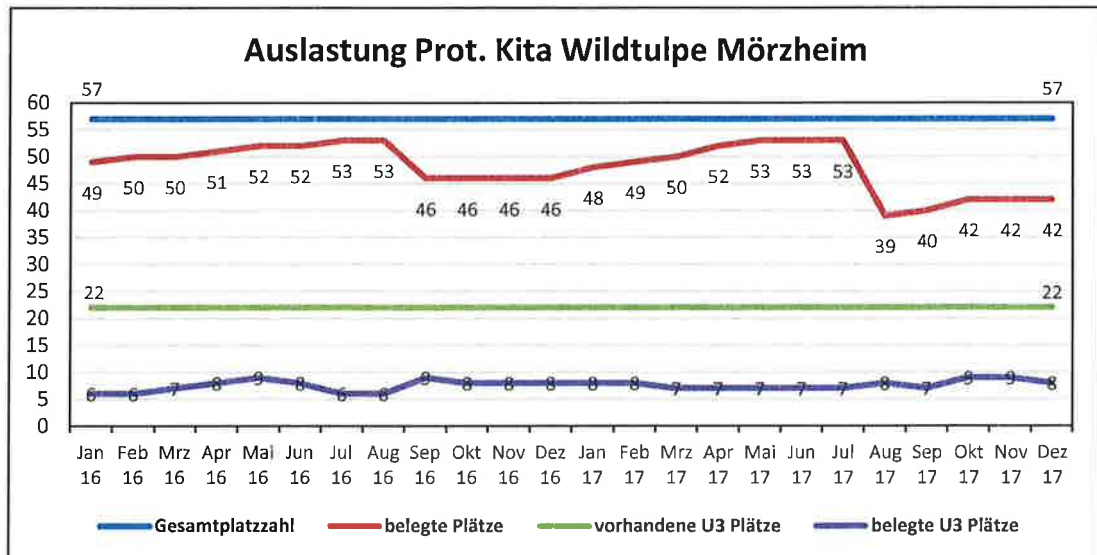
Die Zahl der vorgehaltenen U3-Plätze war überhöht. Die kleine Altersmischung hätte statt in eine geöffnete Gruppe in eine Regelgruppe umgewandelt werden können. Mit dann 16 U3-Plätzen verbliebe gegenüber dem bisherigen Höchststand immer noch eine Reserve.

Mindestens **0,5 Stellen** waren entbehrlich (**Personalaufwand: 24.000 € jährlich**).

15.2.2.2 Wildtulpe Mörzheim (prot.)

Die dreigruppige Einrichtung verfügte mit zwei geöffneten Gruppen und einer Krippengruppe über insgesamt 57 Plätze. Die vorhandenen 22 U3-Plätze waren in den Jahren

2016 bis 2017 im Maximum mit neun U3-Kindern belegt, davon war maximal ein Kind unter zwei Jahren. Die U3-Auslastung lag 2016 und 2017 bei 34 % bzw. 35 %.



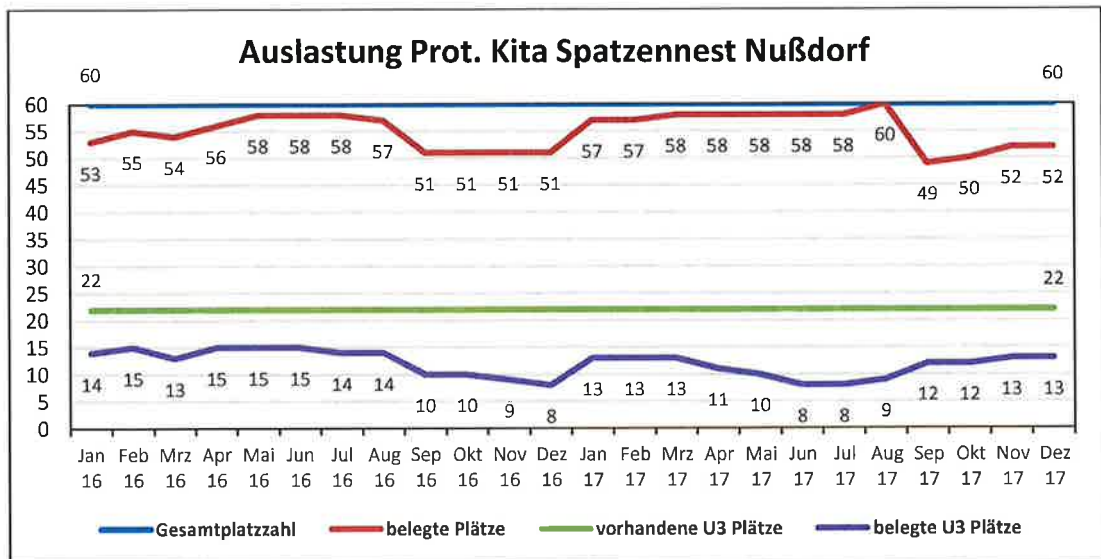
Die Zahl der vorgehaltenen U3-Plätze war überhöht. Mit beispielsweise einer kleinen Altersmischung, einer geöffneten Gruppe für bis zu vier Zweijährige und einer Regelgruppe wäre der Bedarf gedeckt²⁶¹. Mit dann elf U3-Plätzen verbliebe gegenüber dem bisherigen Höchststand immer noch eine Reserve.

Eine Stelle war entbehrlich (Personalaufwand: 49.000 € jährlich).

15.2.2.3 Spatzennest Nußdorf (sonst.)

Ab 1. Oktober 2014 konnten insgesamt 60 Kinder in zwei geöffneten Gruppen mit bis zu zwölf Plätzen für Zweijährige und einer Krippengruppe aufgenommen werden. Von 22 U3-Plätzen waren 2016 höchstens 15 Plätze und 2017 höchstens 13 Plätze mit U3-Kindern belegt. Die U3-Auslastung lag 2016 bei 58 % und 2017 bei 51 %. Die Plätze waren größtenteils mit Kindern im Alter ab drei Jahren belegt:

²⁶¹ Alternativ käme auch die Umwandlung der beiden geöffneten Gruppen in Regelgruppen in Betracht.

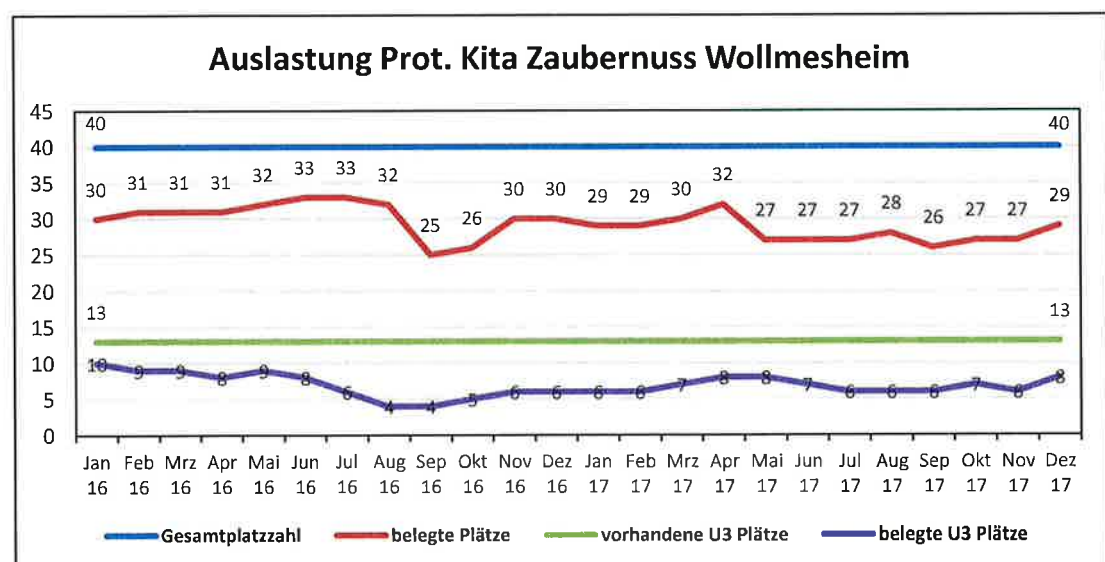


Zur Bedarfsdeckung wären zwei geöffnete Gruppen für bis zu vier Zweijährige und eine kleine Altersmischung mit insgesamt 65 Plätzen, davon 15 U3-Plätze, ausreichend gewesen. Damit hätten insgesamt fünf Plätze mehr zur Verfügung gestanden.

Mindestens **0,75 Stellen** waren entbehrlich (**Personalaufwand: 37.000 € jährlich**).

15.2.2.4 Zaubernuss Wollmesheim (prot.)

In der Einrichtung standen für die Betreuung von 40 Kindern eine geöffnete Gruppe für bis zu sechs Zweijährige und eine kleine Altersmischung zur Verfügung. Auf den 13 U3-Plätzen waren 2016 höchstens zehn und 2017 höchstens acht Kinder unter drei Jahren angemeldet. Die U3-Plätze waren 2016 mit 54 % und 2017 mit 52 % ausgelastet. Insgesamt besuchten maximal 33 Kinder die Kindertagesstätte.

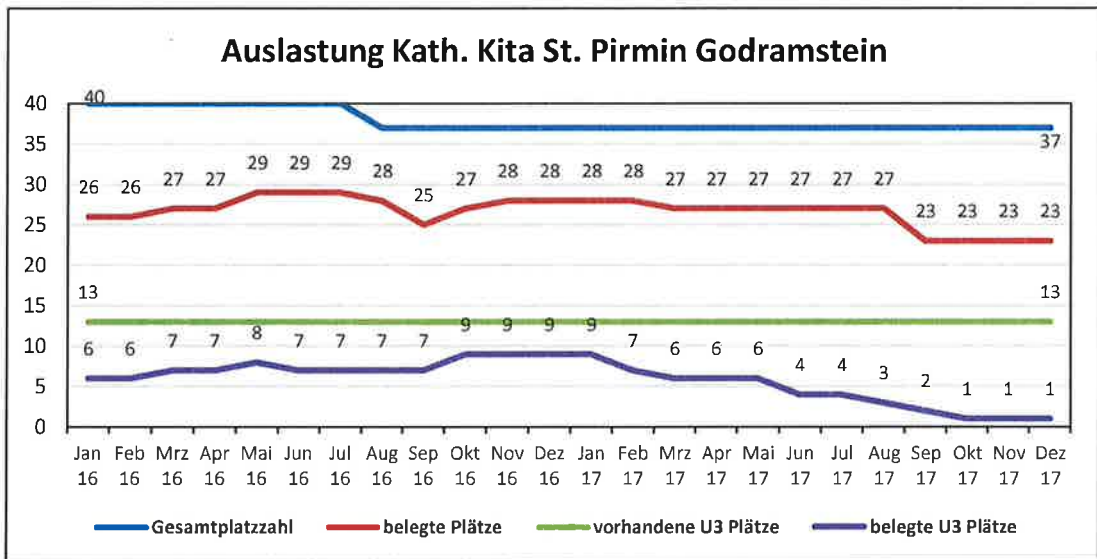


Ausgehend von der Höchstzahl an U3-Kindern hätte eine geöffnete Gruppe für vier statt für sechs Zweijährige ausgereicht. Sollten die U3-Plätze nicht stärker belegt werden, wäre sogar eine Umwandlung in eine Regelgruppe²⁶² in Betracht zu ziehen.

Mindestens **0,25 Stellen** waren entbehrlich (**Personalaufwand: 12.000 € jährlich**).

15.2.2.5 St. Pirmin Godramstein (kath.)

Die Einrichtung verfügte über eine geöffnete Gruppe für bis zu sechs Zweijährige und eine kleine Altersmischung mit insgesamt 37 Plätzen, davon 13 U3-Plätze. Maximal besuchten neun U3-Kinder die Einrichtung. Die Anmeldungen nahmen insgesamt und bei den U3-Kindern ab. Im Jahresdurchschnitt 2017 lag die U3-Auslastung nur bei 32 %.



Für die Gruppenöffnung bestand kein Bedarf. Ohne sie hätten immer noch sieben U3-Plätze und 30 Plätze für Drei- bis Sechsjährige zur Verfügung gestanden. Sofern die Belegungszahlen dauerhaft niedrig bleiben sollten, sind zudem weitere Überlegungen zur Änderung der Betriebserlaubnis anzustellen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass in der protestantischen Kindertagesstätte Godramstein 18 Plätze für Zweijährige im Durchschnitt nur zu zwei Dritteln altersentsprechend belegt waren.

Mindestens **0,5 Stellen** waren entbehrlich (**Personalaufwand: 24.000 € jährlich**).

Hinsichtlich der Äußerungen der Verwaltung zu Nr. 15.2.2 wird auf die unter Nr. 15.2.1.6 dargestellten Äußerungen sowie die dortigen Ausführungen des Rechnungshofs verwiesen.

²⁶² In einer Regelgruppe könnten dann ggf. bis zu zwei Zweijährige ohne zusätzliches Personal im Rahmen der sog. Geringfügigkeitsregelung aufgenommen werden.

15.3 Ganztagsplätze

Am 1. März 2018 waren 1.670 Plätze für Kinder ab zwei Jahren bis zum Schuleintritt vorhanden²⁶³, davon 592 Teilzeit-²⁶⁴ und 1.078 Ganztagsplätze²⁶⁵ (65 %). Das Angebot war landesweit eines der höchsten²⁶⁶ und seit März 2012 um 196 Plätze (+ 22 %) ausgeweitet worden. Einige Kindertagesstätten hielten nur noch²⁶⁷ oder ganz überwiegend Ganztags- und ggf. Krippenplätze vor. Aufgrund der genehmigten Ganztagsplätze wurde zusätzliches Erziehungspersonal²⁶⁸ im Umfang von 26,0 Stellen (Personalaufwand 1,3 Mio. € jährlich) beschäftigt. Die Prüfung führte zu folgenden Ergebnissen:

- Von den angebotenen Plätzen waren im 2017 im Jahresdurchschnitt 108 Plätze²⁶⁹ nicht ganztags belegt. Im Dezember 2017 lag der Auslastungsgrad bei 86,8 % (936 Anmeldungen).

Für die Ganztagsplätze wird Mehrpersonal beschäftigt, auch wenn diese nicht ganztags belegt sind. Zusätzlich zum Regelpersonalschlüssel ist eine viertel Mitarbeiterstelle für mindestens fünf sowie für je weitere zehn Ganztagsplätze vorzusehen²⁷⁰. Ausgehend von der geringsten Zahl nicht entsprechend belegter Ganztagsplätze führte dies zu vorgehaltenem Mehrpersonal im Umfang von 1,25 Stellen (Personalaufwand 61.000 €). Hinzu kommen weitere Erhöhungen des Personalschlüssels oder Reduzierungen von Gruppengrößen (vgl. Nr. 15.4.3), wenn überwiegend Ganztagsplätze vorgehalten werden²⁷¹.

- Kriterien für die Vergabe der Ganztagsplätze waren nicht festgelegt. Konnten Kindertagesstätten mit den vorhandenen Ganztagsplätzen die Elternwünsche decken, waren Anmeldungen für diese Angebotsform ohne Bedarfsprüfung möglich²⁷².

Da sich der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz nur auf ein Teilzeitangebot (§ 5 Abs. 2 Kindertagesstättengesetz) erstreckt, stellt die Bereitstellung von Ganztagsplätzen eine freiwillige Leistung dar. Es steht nicht in Frage, dass der Bedarf insbesondere berufstätiger Eltern möglichst gedeckt werden soll. Einen entsprechenden Nachweis zu

²⁶³ Ohne Plätze für behinderte Kinder in integrativen und heilpädagogischen Gruppen, Spiel- und Lernstuben, Ausbauplätze sowie ohne U3-Plätze in Krippengruppen, einschließlich U3-Plätze in kleinen Altersmischungen.

²⁶⁴ Vor- und Nachmittagsbetreuung ohne Betreuung über Mittag sowie verlängertes Vormittagsangebot einschließlich Betreuung über Mittag mit Mittagessen (VVA). Der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz bezieht sich auf diese Teilzeit-Betreuungsformen (§ 5 Abs. 2 Satz 1 Kindertagesstättengesetz).

²⁶⁵ Durchgehende Betreuung über Mittag mit Mittagessen.

²⁶⁶ Daten zur Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung und ausgewählter sozio- und infrastrukturellen Einflussfaktoren für das Jahr 2016 – Profil für die Stadt Landau – Tabelle 46 und Kommunalbericht 2017, Nr. 2 Tz. 5.3.

²⁶⁷ Kindertagesstätten Villa Unibunt (sonst.) und Stadtpiraten (SJS).

²⁶⁸ § 2 Abs. 4 Satz 4 Landesverordnung zur Ausführung des Kindertagesstättengesetzes. Ohne weiteres Mehrpersonal zur Vermeidung von Gruppengrößenreduzierungen bei überwiegend Ganztagsplätzen.

²⁶⁹ Die Nichtbelegung schwankte zwischen 46 Plätzen (Juli 2017) und 199 Plätzen (September 2017).

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

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

²⁷² Nach einem Vermerk des Jugendamts über ein Informationsgespräch mit den Trägern und Leitungen der Landauer Kindertagesstätten vom 14. November 2017 waren Bedarfsnachweise nur situationsabhängig im Einzelfall zu fordern.

verlangen, erscheint aber sachgerecht. Das Jugendamt sollte auf eine einheitlichere Handhabung hinwirken.

- Die Kindertagesstätten führten die Kinder auch dann auf Ganztagsplätzen für sämtliche Tage, wenn die Eltern beabsichtigten, die Ganztagsbetreuung nur an bestimmten Wochentagen zu nutzen. Ein Angebots-Sharing gab es nicht.

Besteht der Bedarf nur für einzelne Tage in der Woche, können ggf. Ganztagsplätze mit mehreren Kindern belegt werden (Angebots-Sharing)²⁷³. Das Angebots-Sharing, das in der Regel ohnehin nur für wenige Kinder in Betracht kommt, kann dabei helfen, die Ganztagsplätze optimal zu nutzen.

- Im Stadtgebiet standen in 33 Kindertagesstätten insgesamt 35 Plätze für ein verlängertes Vormittagsangebot (VVA)²⁷⁴ zur Verfügung. In den Kindertagesstätten der SJS sah das Platzangebot wie folgt aus:

Einrichtung	Plätze		Ganztagsplätze	Teilzeitplätze ²⁷⁵	
	insgesamt	davon Krippenplätze		vor- und nachmittags	VVA
Stadtpiraten	44	0	44	0	0
Villa Mahla	77	20	54	3	0
Wilde 13	119	30	80	9	0
Summen	240	50	178	12	0

Über die Nutzung der Ganztagsplätze lagen keine Unterlagen vor. Insbesondere gab es nur vereinzelt Belegungsübersichten über die tatsächliche Auslastung der Kindertagesstätten nach 14:00 Uhr. In den meisten Einrichtungen konnten die Kinder nachmittags jederzeit abgeholt werden. Das wurde auch genutzt.

Aus welchen Gründen insbesondere die SJS zwar ein hohes Ganztagsangebot (mit einem zusätzlichen Personalaufwand von 4,25 Stellen), aber kein verlängertes Vormittagsangebot vorhielt, erschließt sich nicht.

Elternbeiträge für Kindergärten werden in Rheinland-Pfalz seit dem 1. August 2010 für Kinder vom vollendeten zweiten Lebensjahr an nicht mehr erhoben²⁷⁶. Davor hatten die Eltern aufgrund der höheren Beiträge ein finanzielles Interesse, ihre Kinder nur für einen Ganztagsplatz anzumelden, wenn ein entsprechender Bedarf bestand. Vielen Eltern reicht das VVA (Betreuung am Vormittag und über Mittag, i. d. R. bis 14:00 Uhr, einschließlich des Angebots zur Teilnahme am Mittagessen) aus. Das zeigt sich auch am Abholverhalten. Da VVA ist ein Teilzeitangebot, dass vorgehalten werden soll²⁷⁷. Fehlt dieses, werden Kinder auf Ganztagsplätzen geführt, für die ein Teilzeitangebot ausreicht und aus Sicht der Eltern auch

²⁷³ Zur Eintragung in der KITA-Kinder.xls-Datei vgl. LSJV, RD-Schr.-LJA – 3/2012 vom 20. Juli 2012, Nr. 3.2.

²⁷⁴ 27 Plätze im Waldorfkindergarten (Südstadt) und 8 Plätze in der Kindertagesstätte Zaubernuss in Wollmesheim.

²⁷⁵ In kleinen Altersmischungen, ohne Ausbauplätze.

²⁷⁶ Elternbeiträge fallen noch für Krippen und Horte an.

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

bedarfsgerecht ist. In anderen Jugendamtsbezirken findet diese Angebotsform bei der Bedarfsplanung wesentlich mehr Berücksichtigung. Nach den Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs war der Anteil der Ganztagsplätze dort besonders niedrig, wo das VVA regelmäßig Teil des Angebots war und dort besonders hoch, wo das VVA gar nicht oder nur äußerst zurückhaltend angeboten wurde. Bei sachgerechter Angebotsgestaltung reduziert sich der Bedarf an Ganztagsplätzen und für zusätzliches Erziehungspersonal²⁷⁸.

Im Rahmen der ab Juli 2021 geltenden Neuregelungen wird das VVA zum Regelangebot. Bei einer bedarfsgerechten Ausweisung wird dann ein großer Teil der Plätze in dieser Angebotsform auszuweisen sein.

- In den Kindertagesstätten waren nachmittags regelmäßig weniger Kinder anwesend als vormittags. Da selbst Kinder, die für einen Ganztagsbesuch angemeldet waren, teilweise nur an einzelnen Tagen nachmittags die Einrichtungen besuchten oder nach dem Mittagessen abgeholt wurden, waren häufig nachmittags weniger Kinder anwesend als Ganztagskinder angemeldet und vormittags anwesend waren. Die Einrichtungen erfassten den Besuch in Gruppenbüchern. Zwischen Vor- und Nachmittagsbesuch war nur teilweise unterschieden. Das Jugendamt hatte nur in Einzelfällen Unterlagen über den tatsächlichen Nachmittagsbesuch, wenn der Träger einen Antrag auf Mehrpersonal, z. B. wegen verlängerter Öffnungszeiten, stellte. Reduzierungen der Personalschlüssel wegen schwachen Nachmittagsbesuchs wurden nicht vorgenommen. Beispiele:

- Villa Mahla (SJS)

Die Einrichtung verfügte zu Beginn des Jahres 2018 über 82 Plätze, davon 54 Ganztags- und 20 Krippenplätze. Nach Belegungsaufzeichnungen (15. Januar bis 23. Februar 2018) besuchten vormittags durchschnittlich 56 und über die Mittagszeit zwischen 12:00 Uhr und 14:00 Uhr 53 Kinder die Einrichtung. In der Nachmittagszeit nahm die Belegung deutlich ab, sodass bereits ab 15:00 Uhr mit durchschnittlich 38 Kindern weniger als die Hälfte der Plätze belegt war.

²⁷⁸ Der Betreuungsumfang im verlängerten Vormittagsangebot ist über den Regelpersonalschlüssel abgedeckt. Dem höheren Personalbedarf über Mittag steht der geringere Personalbedarf am Nachmittag gegenüber.

– St. Elisabeth (kath.)

In der Kindertagesstätte waren 77 Plätze eingerichtet, davon 45 Ganztags- und 10 Krippenplätze. Im Februar und März 2017 waren 67 und 69 Kinder angemeldet. Belegungsaufzeichnungen zwischen dem 22. Februar und 9. März 2017 ergaben folgende Durchschnittbelegung:

Uhrzeit ab																	
7:30	8:00	8:30	9:00	9:30	10:00	10:30	11:00	11:30	12:00	12:30	13:00	13:30	14:00	14:30	15:00	15:30	16:00
vorhandene Plätze																	
77	77	77	77	77	77	77	77	77	55	55	55	55	77	77	77	77	77
Anwesende Kinder (Belegung)																	
15	30	43	53	56	57	57	57	57	46	37	37	36	37	34	29	24	14

Bereits ab 12:30 Uhr waren nur zwei Drittel der vorgehaltenen 55 Plätze für Ganztags- und Krippenkinder belegt.

– Kita Godramstein (prot.)

Die Einrichtung verfügte über 72 Plätze, davon 46 Ganztags- und 26 Teilzeitplätze. Einem Personalantrag der Einrichtung vom März 2017 lag folgende durchschnittliche Zahl der anwesenden Kinder (bei 68 angemeldeten Kindern) zu Grunde:

Uhrzeit ab																	
7:30	8:00	8:30	9:00	9:30	10:00	10:30	11:00	11:30	12:00	12:30	13:00	13:30	14:00	14:30	15:00	15:30	16:00
vorhandene Plätze																	
72	72	72	72	72	72	72	72	72	46	46	46	46	72	72	72	72	72
Anwesende Kinder (Belegung)																	
17	41	61	65	65	65	65	65	65	63	39	39	38	36	32	24	19	16

In der Nachmittagszeit ging die Belegung deutlich zurück, sodass ab 14 Uhr mit durchschnittlich 36 Kindern bereits nur noch die Hälfte der zur Verfügung stehenden Betreuungsplätze belegt war.

Die Ausstattung der Kindertagesstätten mit Erziehungspersonal richtet sich nach ausgewiesenen Plätzen. Die Zahl der angemeldeten Kinder und der tatsächliche Besuch sind grundsätzlich irrelevant. Bei Abholung nach der Mittagszeit (bis ca. 14:00 Uhr) ist grundsätzlich nicht von einem Ganztagsbesuch auszugehen. Die Vorhaltung von Ganztagsplätzen, die nicht als solche genutzt werden, verursacht vermeidbare Kosten. Personal wird für Betreuungsaufwand vorgehalten, der tatsächlich nicht anfällt. Die Verwaltung sollte sich daher einen Überblick über den tatsächlichen Besuch verschaffen. Dessen Dokumentation ist für eine sachgerechte Festlegung des Angebotsumfangs Voraussetzung.

Nach den ab Juli 2021 geltenden Neuregelungen wird die bedarfsgerechte Ausweisung von Betreuungszeiten für die Personalbemessung weiter an Bedeutung gewinnen.

Äußerung der Verwaltung:

Es reiche, wenn Eltern den Bedarf für einen Ganztagsplatz äußern. Einer Begründung

oder eines Nachweises bedürfe es nicht und eine rechtliche Grundlage für eine Überprüfung im Einzelfall gebe es nicht. Der Gesetzgeber nenne ausdrücklich und ausschließlich den Elternwunsch als Grundlage für die Ausgestaltung eines Angebots über Mittag mit Mittagessen. Daran habe sich die Stadt beim Ausbau der Ganztagsplätze gehalten. Dies sei im Sinne der Familienfreundlichkeit und der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Künftig umfasse die regelmäßige Betreuungszeit durchgängig sieben Stunden täglich. Die Unterscheidung zwischen Ganztags- und Teilzeitplätzen entfalle.

Es gibt bisher keinen Rechtsanspruch auf eine Betreuungszeit von mehr als sieben Stunden und es wird diesen auch nach dem neuen Kindertagesstättengesetz nicht geben. Bei der Förderung der freien Träger zwecks Bereitstellung der Plätze handelt es sich um eine Leistung des örtlichen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe nach dem SGB VIII. Freie Träger, die Kindertagesstätten betreiben, sind Leistungsanbieter im Dreiecksverhältnis mit Jugendamt und Leistungsberechtigten. Die Leistung gewährt das Jugendamt und nicht der freie Träger. Wenn Eltern einen über den Rechtsanspruch hinausgehenden Betreuungsumfang wünschen, obliegt es dem Jugendamt, diesen zu bewilligen oder abzulehnen. Im Bereich der Kindertagesstätten wird die Vergabe von Ganztagsplätzen von vielen Jugendämtern den Einrichtungen im Rahmen der zur Verfügung stehenden Plätze überlassen. Das ändert aber nichts daran, dass dies eigentlich Aufgabe des Jugendamts ist, dass dieses – im Hinblick auf den nicht vorhandenen Rechtsanspruch auf einen Ganztagsplatz – Wünsche bei fehlendem Bedarf ablehnen und zur Überprüfung des Bedarfs die Vorlage von Unterlagen verlangen kann. Das gilt gleichermaßen nach dem neuen Kindertagesstättengesetz für die Bereitstellung von Plätzen mit einem Betreuungsumfang über sieben Stunden täglich. Im Übrigen wird dadurch auch die Vereinbarkeit von Familie und Beruf gefördert, weil damit Kapazitätsengpässe – aufgrund der Belegung von Ganztagsplätzen ohne entsprechenden Bedarf – vermieden werden können.

- 19** Der Nachmittagsbesuch sollte in allen Einrichtungen dokumentiert und ausgewertet werden. Ganztagsplätze sollten nur im notwendigen Umfang bereitgestellt werden. Bedarfsprüfungen sollten durchgeführt werden.

15.4 Zusätzliches Erziehungspersonal

15.4.1 Allgemeines, Dokumentation

Das Jugendamt hatte den 33 Kindertagesstätten im Umfang von 32,3 Stellen Mehrpersonal nach § 2 Abs. 5 Satz 1 Nrn. 1 bis 3 und Satz 2 Landesverordnung zur Ausführung des Kindertagesstättengesetzes und 7,0 Stellen für interkulturelle Fachkräfte bewilligt (Stand 1. September 2017). Von 32,3 Stellen entfielen 7,25 Stellen auf die drei städtischen Kindertagesstätten der SJS:

Träger	Anzahl Kinder- tagesstätten	Anzahl Gruppe n	Stellen		
			gesamt	Zusatzpersonal	Anteil (%)
Katholische Kirche	9	26	65,11	4,61	7,1
Stadt (SJS)	3	15	43,50 ²⁷⁹	7,25	16,7
Ökumenisches Sozialzentrum	3	8	20,48	3,73	18,2
Protestantische Kirche	10	28	77,25	9,50	12,3
Sonstige freie Träger	8	22	54,97	7,22	13,1
Insgesamt	33	99	261,31	32,31	12,4

Das Mehrpersonal verteilte sich auf die Kindertagesstätten im Stadtgebiet sehr unterschiedlich. Während zwei Einrichtungen über kein Mehrpersonal und fünf über weniger als eine halbe Stelle verfügten, bewilligte das Jugendamt für sieben Einrichtungen zwei und mehr Stellen.

Einrichtungen Name (Träger)	Plätze	Gruppen	Mehrpersonal		
			ohne	einschließlich	
			interkulturelle Fachkräfte		
			Anzahl	je Gruppe	
- Stellen -					
Langstraße (sonst.)	87	4	2,82	4,32	1,08
Wilde 13 (SJS)	124	8	3,75	3,75	0,47
Villa Mahla (SJS)	82	5	2,75	2,75	0,55
Haus für Kinder (prot.)	102	5	2,75	2,75	0,55
Kita im Lazarettgarten (ÖSZ)	94	4	1,50	2,50	0,63
Villa Unibunt (sonst.)	64	4	2,25	2,25	0,56
Horsthüpfen (prot.)	60	3	1,00	2,00	0,67

Die jährlichen Bewilligungsbescheide des Jugendamts wiesen die Gründe für die Bewilligung des Mehrpersonals häufig nur zusammengefasst aus, ohne dass klar war, mit welchem Anteil die einzelnen Gründe ausschlaggebend für Mehrpersonal waren. Aus einer internen Auflistung der Verwaltung ergab sich folgende Aufteilung:

²⁷⁹ Inklusive 2,0 Stellen für zehn Ausbauplätze.

Begründungen für Mehrpersonal	Stellenanteile
Leitungsfreistellungen	10,01
Verlängerte Öffnungszeiten (Krippe)	3,14
Verlängerte Öffnungszeiten (Kindergarten)	8,46
Örtliche Gegebenheiten (Krippe)	0,40
Örtliche Gegebenheiten (Kindergarten)	3,97
Erhöhter Betreuungsaufwand (Krippe)	0,15
Erhöhter Betreuungsaufwand (Kindergarten)	6,18
Insgesamt	32,31

Leitungsfreistellungen und Betreuungszeiten (verlängerte Öffnungszeiten) werden ab Juli 2021 in die Berechnung des Regelbedarfs einfließen. Das sonstige Mehrpersonal und die interkulturellen Fachkräfte (zusammen bisher 17,7 Stellen) werden künftig über das Sozialraumbudget abzudecken sein.

Gründe und Umfang für die Bewilligung von zusätzlichem Personal müssen nachvollziehbar sein. Auch unter Geltung des neuen Rechts sollte dokumentiert werden, nach welchen Kriterien die Mittel des Sozialraumbudgets verteilt werden.

Äußerung der Verwaltung:

Über die Verteilung der Mittel des Sozialraumbudgets würden die Jugendämter nach Beschlussfassung in den zuständigen Gremien entscheiden.

15.4.2 Verlängerte Öffnungszeiten

Für verlängerte Öffnungszeiten hatte das Jugendamt 25 Kindertagesstätten insgesamt 11,6 Stellenanteile (zwischen 0,05 und 1,87) gewährt. Die Bewilligungspraxis war nicht nachvollziehbar und in der gewährten Höhe teilweise auch nicht gerechtfertigt:

- Das Jugendamt bewilligte zwölf Kindertagesstätten²⁸⁰, die bis zu neun Stunden täglich geöffnet hatten und in denen keine Kinderkrippe eingerichtet war, zusammen 4,14 Stellen Mehrpersonal für verlängerte Öffnungszeiten.

Dem zusätzlichen Personalbedarf für Öffnungszeiten von bis zu neun Stunden am Tag bzw. 45 Stunden je Woche war bereits durch zusätzliches Personal für Ganztagsplätze Rechnung getragen²⁸¹. Die zusätzlichen 4,14 Stellen waren entbehrlich (Personalaufwand: 202.000 € jährlich).

- Der Umfang des für Öffnungszeiten über neun Stunden bewilligten Mehrpersonals war nicht nachvollziehbar²⁸². Nach Belegungsaufzeichnungen reichten in Randzeiten ein oder zwei Gruppen für die Betreuung der noch anwesenden Kinder aus. Nach

²⁸⁰ Langstraße (sonst.), Froschteich Queichheim (prot.), Dammheim (prot.), Lazarettgarten (ÖSZ), Godramstein (prot.), Spiel- und Lernhaus (prot.), Schützenhof (prot.), Zaubernuss Wollmesheim (prot.), Christ König (kath.), Horsthüpfen (prot.), Wildtulpe Mörzheim (prot.) und Am Fort (sonst.).

²⁸¹ § 2 Abs. 4 Satz 4 und Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 Landesverordnung zur Ausführung des Kindertagesstättengesetzes.

²⁸² Beispiele: Villa Unibunt (sonst.) und Haus für Kinder (prot.).

dem Umfang bewilligten Mehrpersonals musste dieses für erheblich mehr zu betreuende Kinder gedacht sein.

Der Personalbedarf in Randzeiten ist für eine zusammengelegte Gruppe mit 0,25 Stellen pro Stunde täglicher Öffnungszeit über neun Stunden anzusetzen²⁸³.

Im Hinblick auf die Rechtsänderungen ab Juli 2021 wird eine sachgerechte Personalausstattung eine differenzierte Betrachtung der bedarfsgerechten Betreuungszeiten erfordern. Werden sämtliche ganztags angemeldeten Kinder mit der gesamten Öffnungszeit der jeweiligen Kindertagesstätte berechnet, wird sich eine überhöhte Personalausstattung ergeben.

- Horte erhielten ebenfalls Mehrpersonal für verlängerte Öffnungszeiten (Heilig Kreuz von 7:30 Uhr bis 17:00 Uhr, Ökumenischer Hort in der Grundschule Süd von 7:00 Uhr bis 17:00 Uhr). Nach den Dienstplänen waren morgens während der gesamten Unterrichtszeit zwei bis drei Kräfte eingeteilt.

Warum ein Hort während der Unterrichtszeit, zu der er nicht besucht wird, geöffnet hat und mit Personal besetzt ist, erschließt sich nicht. In anderen Horten werden die Dienstpläne so gestaltet, dass die tägliche Arbeitszeit des Erziehungspersonals regelmäßig erst ab 12:00 Uhr, mit vorgelagerter Verfügungs- bzw. Vorbereitungszeit ggf. um 11:30 Uhr, beginnt. Mehrpersonal wegen verlängerter Öffnungszeiten ist nicht erforderlich.

Äußerung der Verwaltung:

Der Berechnung und Bewilligung von Mehrpersonal lägen die Betreuungsverträge zu Grunde. Ausschließlich die Sorgeberechtigten entschieden täglich über die Inanspruchnahme.

Dennoch ist es möglich und üblich, in Randzeiten, in denen weniger Kinder anwesend sind, Gruppen zusammenzulegen und dies bei der Berechnung des Personalbedarfs zu berücksichtigen. Nach dem neuen Kindertagesstättengesetz, mit der Berechnung des Personalbedarfs auf Basis bereitgestellter Betreuungszeiten, gewinnt deren sachgerechte Bemessung weiter an Bedeutung. Im Übrigen mag die Äußerung erklären, wie es zu der unnötig hohen Personalausstattung bei den in den Fußnoten 280 und 282 aufgeführten Einrichtungen kam; eine Erklärung für die Hortöffnungszeiten bietet sie indessen nicht.

- 20** Die Bewilligung von Mehrpersonal für verlängerte Öffnungszeiten ist sorgfältiger zu prüfen. Nach künftigem Recht ist darauf zu achten, dass nicht mit überhöhten Betreuungszeiten geplant und gerechnet wird.

²⁸³ Empfehlungen zur Dienstplangestaltung des Ministeriums für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit Rheinland-Pfalz aus 1992, Punkt 1 (Öffnungszeiten). 1 Stunde x 5 Tage x 2 Kräfte = 10 Wochenstunden, das entspricht ca. 0,25 Stellen.

15.4.3 Gruppengrößenreduzierungen

In einigen Kindertagesstätten²⁸⁴ waren geringere als die zulässigen Gruppengrößen genehmigt. Gründe hierfür waren weder dokumentiert noch ersichtlich.

In der Landesverordnung zur Ausführung des Kindertagesstättengesetzes sind reguläre maximale Gruppengrößen festgelegt. Diese betragen in Regel- und geöffneten Gruppen 25 Plätze, 22 bei überwiegendem Anteil an Ganztagsplätzen. Es kann im Einzelfall erforderlich sein, Gruppengrößen zu reduzieren, z. B. aus baulichen Gründen oder aufgrund Besonderheiten des Angebots (z. B. bei Waldkindergärten). Ohne solche Gründe wird üblicherweise die Höchstplatzzahl genehmigt. Die Verringerung der Gruppengröße ohne gleichzeitige Reduktion des Personalschlüssels ist sonst weder sachgerecht noch wirtschaftlich. Insgesamt sind in diesen vier Kindertagesstätten 27 Plätze weniger genehmigt als möglich und üblich.

Die Stadt sollte überprüfen, ob die Reduzierungen der Gruppenstärken im Einzelfall notwendig und sinnvoll sind. Grundsätzlich sollte die zulässige Platzzahl auch bewilligt werden. Insbesondere vor der Einrichtung weiterer Gruppen²⁸⁵ und von Ausbauplätzen sollte geprüft werden, ob der Bedarf hierzu nicht anders gedeckt werden kann.

Äußerung der Verwaltung:

Bisher seien nur notwendige und sinnvolle Reduzierungen bei einzelnen Gruppen vorgenommen worden.

15.5 Hauswirtschaftskräfte

In 13 Kindertagesstätten bereiteten Küchenkräfte das Mittagessen selbst zu (sog. Frisch- und Mischküche). Küchenkräfte von drei Einrichtungen kochten für andere Einrichtungen mit²⁸⁶. In den drei Einrichtungen der SJS wurde Tiefkühlkost mit frischen Komponenten (z. B. Salat, Nachspeise) ergänzt. 13 Einrichtungen bezogen das Essen²⁸⁷.

²⁸⁴ Horsthüpfen (prot.): In drei Gruppen war die Platzzahl von 25 auf 20 reduziert.
St. Elisabeth (kath.): In einer Regelgruppe war die Platzzahl von 25 auf 20 reduziert.
Waldorfkindergarten (sonst.): In zwei geöffneten Gruppen waren die Platzzahl von 25 auf 22 bzw. 20 reduziert.
Villa Mahla (SJS): In der Regelgruppe war die Platzzahl von 25 bzw. 22 (wegen der Zahl der Ganztagsplätze) auf 20 reduziert. Fünf Ausbauplätze waren eingerichtet.

²⁸⁵ Ab Juli 2021 werden im Hinblick auf die Personalbemessung nach Plätzen die Gruppengrößenreduzierungen zwar kein zusätzliches Erziehungspersonal mehr begründen können, aber ggf. nicht notwendige Investitionskosten auslösen.

²⁸⁶ Diese drei Einrichtungen (Langstraße, Nordring/am Fort und Wildtulpe Mörzheim) sind in der vergleichenden Betrachtung nicht berücksichtigt

²⁸⁷ In der Spiel- und Lernstube Eutzinger Straße wurde kein Mittagessen angeboten.

15.5.1 Essenszubereitung in den Kindertagesstätten

Für die Einrichtungen, in denen selbst gekocht oder Tiefkühlkost aufbereitet wurde, waren zwischen 19,5 und 75 Wochenstunden²⁸⁸ als Personalbedarf anerkannt. Insgesamt entstanden 2016 Personalkosten von 528.000 €. Auf Basis der durchschnittlich zum Mittagessen angemeldeten Kinder variierte der Personaleinsatz bei Frisch- und Mischküche zwischen 7,21 Minuten und 13,45 Minuten je Essen:

Kindertagesstätte (Träger)	Tägliche Mittagessen Anzahl		Arbeitszeit Hauswirtschaftskräfte		Personalkosten ²⁸⁹ 2016	
	möglich ²⁹⁰	angemeldete Kinder ²⁹¹	Std./Wo ²⁹²	Min./Essen	€	€ je Essen ²⁹³
Frisch- und Mischküche						
Christ König (kath.)	34	28,8	28,08	11,70	36.214	4,97
Hort Heilig Kreuz (kath.)	40	36,7	38,22	12,50	43.562	4,69
Integrative Kita St. Laurentius und Paulus Queichheim (sonst.)	20	17,4	19,50	13,45	18.872	4,29
Froschteich Queichheim (prot.)	24	22,8	20,28	10,67	24.292	4,21
⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮
Villa Unibunt (sonst.)	50	50,0	30,03	7,21	29.375	2,32
Insgesamt/Mittelwert	521	470,8	409,89	10,45	419.675	3,52
Tiefkühlkost mit frischen Komponenten						
Villa Mahla (SJS)	74	64,8	38,22	7,08	43.373	2,65
Wilde 13 (SJS)	110	99,8	60,45	7,27	65.018	2,57
Insgesamt/Mittelwert	184	164,6	98,67	7,19	108.391	2,60

Die Kindertagesstätten begründeten ihre Anträge auf Bewilligung des Stundenumfanges von Hauswirtschaftskräften regelmäßig mit der möglichen Nachfrage nach Mittagsverpflegung auf Basis der Betriebserlaubnis. Das Jugendamt legte regelmäßig die genehmigten Ganztags-, VVA-, Krippen- und Hortplätze zugrunde. Die Zahl der tatsächlich in Anspruch genommenen Mittagessen und der belegten Plätze blieb unberücksichtigt.

Die Personalkosten je Essen lagen zwischen 2,32 € und 4,97 €. Bezogen auf die Zahl der tatsächlichen Essen²⁹⁴ waren diese noch höher. Beispiele:

²⁸⁸ Wilde 13 ab 1. August 2017.

²⁸⁹ Nach den Verwendungsnachweisen.

²⁹⁰ Anzahl genehmigte Ganztagsplätze, durchgehende Teilzeitplätze (VVA), Krippenplätze und Hortplätze.

²⁹¹ Anzahl der Anmeldungen nach den KiTA-Kinder.xls-Dateien im Durchschnitt 2016.

²⁹² Nach den Verwendungsnachweisen.

²⁹³ Personalkosten 2016 / 230 / angemeldete Kinder. Bei der Berechnung wird davon ausgegangen, dass je zehn Kinder eine pädagogische Kraft am Essen teilnimmt.

²⁹⁴ Listen der Kindertagesstätten, aus denen diese Zahlen hervorgingen, lagen der Verwaltung nicht vor.

- Für die Essenszubereitung in der fünfgruppigen Kindertagesstätte Villa Mahla beschäftigte die SJS 2016 eine Hauswirtschaftskraft mit einer Arbeitszeit von 8,19 Wochenstunden²⁹⁵. Zudem waren zwei Kräfte der CJD Dienstleistungsagentur mit 30,03 Wochenstunden im Einsatz. Auf Antrag der SJS genehmigte das Jugendamt ab 1. August 2017 eine Erhöhung auf 48 Wochenstunden. Bei 77 Betreuungsplätzen, davon 54 Ganztags-, drei Teilzeit- und 20 Krippenplätze, ging die Verwaltung von 74 für Kinder zuzubereitenden Essen aus, nahm einen wöchentlichen Zeitbedarf von 45 Minuten pro Essen an und ermittelte so einen Bedarf von 55,5 Wochenstunden²⁹⁶.

In der Einrichtung waren 2016 und 2017 im Durchschnitt 65 bzw. 66 Kinder auf einem Ganztags- oder Krippenplatz angemeldet. Nach den Essenslisten der SJS bereiteten die Hauswirtschaftskräfte im Durchschnitt für 53 bzw. 51 Kinder ein Mittagessen zu. Dies entsprach im Verhältnis zu den der Personalbemessung zugrunde gelegten 74 möglichen Essen einer Auslastung von 72 % bzw. 69 %.

- In der achtgruppigen Kindertagesstätte Wilde 13 der SJS waren 2016 drei Hauswirtschaftskräfte mit einer Arbeitszeit von insgesamt 60,45 Wochenstunden²⁹⁷ beschäftigt. Ab 1. August 2017 genehmigte das Jugendamt eine Erhöhung auf 75 Wochenstunden. Bei 119 Betreuungsplätzen, davon 80 Ganztagsplätze, neun Teilzeit- und 30 Krippenplätze, ging die Verwaltung von 110 für Kinder zuzubereitenden Essen aus und nahm einen wöchentlichen Zeitbedarf von 45 Minuten pro Essen an.

In der Einrichtung waren 2016 und 2017 im Durchschnitt 100 bzw. 97 Kinder auf einem Ganztags- oder Krippenplatz angemeldet. Nach den Essenslisten bereiteten die Hauswirtschaftskräfte im Durchschnitt für 83 bzw. 80 Kinder ein Mittagessen zu. Dies entsprach im Verhältnis zu den der Personalbemessung zugrunde gelegten 110 möglichen Essen einer Auslastung von 75 % bzw. 73 %.

- Dem Hort Heilig Kreuz (40 Plätze) genehmigte das Jugendamt mit Bescheid vom 29. Juni 2004 für Hauswirtschaftskräfte 38,5 Wochenstunden und orientierte sich dabei an 40 zuzubereitenden Mittagessen. Eine Überprüfung der Bewilligung fand in den Folgejahren nicht mehr statt.

Im Jahresdurchschnitt 2017 waren im Hort 37 Kinder angemeldet. Belegungsaufzeichnungen vom Januar 2017, die die Einrichtung im Rahmen der Beantragung von Mehrpersonal vorgelegt hatte, deuteten darauf hin, dass nicht alle Kinder (maximal 32) am Mittagessen teilnahmen.

Der Personalbedarf im Hauswirtschaftsbereich richtet sich danach, wie viele Mittagessen gereicht werden und ob es sich um frisch zubereitetes Essen, Tiefkühlmahlzeiten oder die

²⁹⁵ 0,21 Stellen, nach dem Verwendungsnachweis 2016.

²⁹⁶ 74 Essen x 45 min. pro Essen = 55,5 Std./Woche.

²⁹⁷ 1,55 Stellen, nach dem Verwendungsnachweis 2016.

Ausgabe von angeliefertem Essen (Catering) handelt. Die Controlling-Vereinbarung²⁹⁸ enthält auch Richtwerte für die Bemessung des Personalbedarfs von Hauswirtschaftskräften. Für frisch zubereitetes Essen staffeln sich diese wie folgt:

- bis zu 10 Kinder 10 Wochenstunden
- von 11 bis 25 Kindern 20 Wochenstunden
- von 26 bis 40 Kindern 30 Wochenstunden

Bei mehr als 40 Kindern kann die Stundenzahl entsprechend erhöht werden. Für Tiefkühlmahlzeiten mit frisch zubereiteter Ergänzungskost sind mindestens 10 bis maximal 20 Wochenstunden vorgesehen.

Der Personaleinsatz überstieg diese Richtwerte teilweise deutlich. Die Überschreitungen sind ein Anhaltspunkt für eine zu großzügige Personalbemessung. Dabei kann aus dem Einhalten der Richtwerte nicht geschlossen werden, der Personaleinsatz sei wirtschaftlich. Fast alle Einrichtungen in Landau in der Pfalz lagen über den Vergleichswerten einer Studie der Bertelsmann Stiftung²⁹⁹:

Art der Verpflegung	Anzahl der Essen		
	25	50	100
	Durchschnittliche Personalkosten je Mittagsmahlzeit		
Frisch- und Mischküche	3,94 €	2,50 €	1,67 €
Tiefkühlkost	2,71 €	1,34 €	0,80 €

Äußerung der Verwaltung:

Der Träger müsse jederzeit in der Lage sein, seine vertraglichen Verpflichtungen aus den Betreuungsverträgen zu erfüllen. Das erfordere den Einsatz von Personal für alle in Frage kommenden Ansprüche. Laut Landesjugendamt orientiere sich der Personalbedarf der Wirtschaftskräfte an der Anzahl der genehmigten Ganztagsplätze. Hauswirtschaftskräfte gehörten zum erforderlichen Personal der Kindertagesstätten (§ 12 Abs. 1 Kindertagesstättengesetz) und seien nach Angebot vorzuhalten und nicht nach Inanspruchnahme.

Anders als für das pädagogische Personal gibt es im Kindertagesstättengesetz keine Vorgaben zum Umfang der zu beschäftigenden Hauswirtschaftskräfte. Insbesondere die zitierte Vorschrift spricht von „angemessenen Aufwendungen“. Lediglich in der Controlling-Vereinbarung finden sich Richtwerte zur Zahl der Wochenstunden für Hauswirtschaftskräfte, die sich ihrerseits an der Zahl der für Kinder zubereiteten Essen orientieren. Eine entsprechende Äußerung des Landesjugendamts ist dem Rechnungshof nicht bekannt und wäre auch nicht sachgerecht. Das Vorhalten von Personal für einen Aufgabenumfang, der nicht anfällt, ist weder wirtschaftlich noch erforderlich. Im

²⁹⁸ Selbstkontrolle von Personalkosten in Kindergärten – Vereinbarung über Kriterien für ein Controlling-Instrument aus dem Jahr 2000 zwischen Landkreistag Rheinland-Pfalz, Städtetag Rheinland-Pfalz, Evangelische Kirchen in Rheinland-Pfalz und (Erz-)Diözesen in Rheinland-Pfalz.

²⁹⁹ Bertelsmann Stiftung, Is(s)t KiTa gut?, Stand Dezember 2013. Das galt auch unter Berücksichtigung von Preissteigerungen seit Erstellung der Studie.

Übrigen liegt dem Vergleich die Zahl der zum Essen angemeldeten Kinder zugrunde und nicht die eigentlich maßgebliche Zahl der an Kinder auszugebenden Essen³⁰⁰. Dennoch sind die Kosten im Vergleich hoch und belegen damit entsprechenden Handlungsbedarf.

- 21** Die Verwaltung sollte den Personalbedarf überprüfen. Dazu ist die Zahl der tatsächlich zu kochenden bzw. aufzubereitenden Essen zu ermitteln. Das **rechnerische Einsparpotenzial** beläuft sich – ausgehend von der Zahl der zum Essen angemeldeten Kinder – auf überschlägig **80.000 € jährlich**.

15.5.2 Catering

Für die 13 Einrichtungen, die das Essen bezogen, wurden 207.000 € für Hauswirtschaftskräfte aufgewandt (insbesondere Essensausgabe, abräumen und spülen). Das Jugendamt bezuschusste zwischen 3,9 und 32,37 Wochenstunden je Einrichtung. Die Personalkosten für die Küchenkräfte lagen zwischen 1,23 € und 4,10 € je Kind und Tag. Je angemeldetem Kind und Tag standen zwischen 3,43 Minuten und 11,74 Minuten zur Verfügung³⁰¹:

Kindertagesstätten mit angeliefertem Essen	Tägliche Mittagessen (Anzahl)		Arbeitszeit Hauswirtschaftskräfte		Personalkosten 2016	
	Möglich	Angemeldete Kinder	Std./Wo	Min./Essen	€	€ je Essen ²⁹³
Schützenhof (prot.)	34	30,7	30,03	11,74	31.811	4,10
Zaubernuss Wollmesheim (prot.)	32	26,3	25,74	11,74	25.253	3,80
St. Albert (kath.)	34	33,3	22,35	8,05	22.790	2,71
⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮
Hort an der Grundschule Süd (ÖSZ)	55	54,3	15,51	3,43	16.903	1,23
Insgesamt	459	406,2	215,63	6,37	207.459	2,02

Bei angeliefertem Essen sieht die Controlling-Vereinbarung 10 bis 15 Wochenstunden als Richtwert vor. Personalkosten zwischen 3,80 € und 4,10 € je angemeldetem Kind ohne Essenszubereitung waren unangemessen und überstiegen teilweise sogar die Personalkosten bei eigener Essenszubereitung mittels Frisch- und Mischküche.

Bei angeliefertem Essen (Warmverpflegung) ergeben sich nach der bereits genannten Studie Personalkosten pro Mittagsmahlzeit von durchschnittlich 1,52 € bei 25 Essen und 0,91 € bei 50 Essen. Fast alle Landauer Einrichtungen lagen über den Vergleichswerten.

³⁰⁰ Zudem ist bei der Studie der Bertelsmann Stiftung nach dortiger Auskunft die Anzahl der am Essen teilnehmenden pädagogischen Kräfte nicht in den Vergleich eingeflossen.

³⁰¹ Bei den Vergleichswerten sind die beiden integrativen Kindertagesstätten nicht aufgeführt, in den Summen sind sie aber enthalten.

- 22 Der Personalbedarf ist zu überprüfen. Dazu sind die tatsächlich auszugebenden Essen zu ermitteln. Das rechnerische **Einsparpotenzial** beläuft sich – ausgehend von der Zahl der zum Essen angemeldeten Kinder – auf überschlägig **70.000 € jährlich**.

15.6 Reinigung

15.6.1 Kindertagesstätten der SJS

15.6.1.1 Grundlagen und Aufwand

In den zur Zeit der örtlichen Erhebungen vorhandenen drei Kindertagesstätten der SJS wurde fremdgereinigt. Für die Unterhaltsreinigung der Einrichtungen Villa Mahla und Wilde 13 fielen 2016 insgesamt 90.655 € an³⁰². Bei einer Nettogrundfläche von 2.045 m² ergab sich daraus ein durchschnittlicher m²-Preis von 44 € jährlich (37 €/m² und 61 €/m²).

Einrichtungen der SJS	Nettogrundfläche (NGF) - m ² -	Aufwand 2016	
		- € -	- € / m ² NGF -
Villa Mahla	602 ³⁰³	36.958 ³⁰⁴	61,39
Wilde 13	1.443 ³⁰⁵	53.697 ³⁰⁶	37,21
Insgesamt (Summe/Durchschnitt)	2.045	90.655	44,33

In der Kindertagesstätte Villa Mahla waren die tatsächlich zu reinigenden Flächen nicht ermittelt. Es lagen kein vollständiger Reinigungsplan und kein aktuelles Raumverzeichnis vor, sondern nur Baupläne mit Flächenangaben. Abzüge für Einbauschränke u. ä. waren nicht verzeichnet. Reinigungsintervalle für einzelne Räume (z. B. Schlafräume, Büros, Besprechungszimmer, Mehrzweckräume) waren aus den Unterlagen nur teilweise zu erkennen.

Für die Kindertagesstätten Wilde 13 und Stadtpiraten lagen sowohl Flächenangaben und Reinigungsintervalle als auch Leistungsbeschreibungen und -verzeichnisse vor, jedoch handelte es sich bei den Flächenangaben um Grundflächen und nicht um tatsächlich zu reinigende Flächen (bereinigt um Einbauschränke u. ä.). Gründe für festgelegte Reinigungshäufigkeiten erschlossen sich teilweise nicht. So war z. B. bei den Stadtpiraten vorgesehen, täglich den Mehrzweck- und Schlafräum zu reinigen und in bestimmten Räumen täglich die Fensterbänke abzustauben. In Einrichtung Wilde 13

³⁰² Für eine Einrichtung (Stadtpiraten) lagen keine Angaben für 2016 vor, da sie erst 2017 in Betrieb genommen wurden.

³⁰³ Flächenberechnung des Gebäudemanagements zum Bauantrag (Ausdruck vom 10. September 2008).

³⁰⁴ Ohne Glasreinigung (618 €). Im Verwendungsnachweis wurden 36.449 € (37.576 € abzüglich 3 % Materialkosten, entsprechend Angaben der Reinigungsfirma) geltend gemacht.

³⁰⁵ Flächenberechnung aus der im Rahmen der beschränkten Ausschreibung 2013 erstellten Objektbeschreibung.

³⁰⁶ Ohne Lampenreinigung (728 €). Im Verwendungsnachweis wurden 52.792 € (54.425 € abzüglich 3 % Materialkosten) geltend gemacht.

wurde nicht zwischen Gruppen- und Ruhe- bzw. Schlafräumen unterschieden, sodass davon auszugehen war, dass alle Räume täglich gereinigt und gesaugt werden sollten.

Der Aufwand für die Reinigung war insgesamt hoch³⁰⁷. Die ermittelten Kennwerte verschlechtern sich weiter, wenn die Nettogrundflächen um Abzugsflächen bereinigt werden. Zur Ermittlung eines sachgerechten Zeitbedarfs für die Reinigung ist die Feststellung der tatsächlich zu reinigenden Flächen und die Festlegung angemessener Reinigungsintervalle unabdingbare Voraussetzung³⁰⁸. In der Regel ist eine tägliche Reinigung nur für bestimmte Bereiche erforderlich (z. B. Gruppenräume, Küchen, Sanitär- und Eingangsbereich). Mehrzweckräume bzw. Turnhallen sowie Ruhe- und Schlafräume müssen – je nach Nutzung – nicht täglich gereinigt werden. Bei Fensterbänken genügt grundsätzlich eine wöchentliche Reinigung. Auch bei einer Fremdvergabe von Reinigungsleistungen sind nachvollziehbare Flächenangaben zwingend erforderlich, da nur so ein zutreffendes Leistungsverzeichnis erstellt werden kann (§ 7 Abs. 1 VOL/A).

Erfahrungsgemäß können Kindertagesstätten bei einer Fremdreinigung (ohne Glasreinigung) mit einem jährlichen Aufwand zwischen 20 € und 25 € je m² zu reinigender Fläche ordnungsgemäß gereinigt werden³⁰⁹.

Äußerung der Verwaltung:

Grundlage der Bedarfsermittlung sei die Controlling-Vereinbarung. Auf die besonderen hygienischen Bedarfe bei der Betreuung von Kleinkindern und die Vorgaben der Gesundheitsaufseher werde hingewiesen.

Aus dem Einhalten der Richtwerte der Controlling-Vereinbarung kann nicht geschlossen werden, dass der Personaleinsatz wirtschaftlich ist. Überschreitungen bieten einen Anhaltspunkt für eine zu großzügige Personalbemessung. Der sich konkret nach der Einrichtung und der dort zu reinigenden Flächen richtende Bedarf ist einrichtungsbezogen zu bestimmen. Die Vergleichswerte beziehen sich auf die Reinigung von Kindertagesstätten. Es kann davon ausgegangen werden, dass eine die hygienischen Anforderungen erfüllende Reinigung zu den Vergleichswerten möglich ist.

- 23** Die Reinigungsflächen sind vollständig zu ermitteln und angemessene Reinigungsintervalle für alle Räume festzulegen. Die **Aufwendungen** können bei den drei Kindertagesstätten der SJS um geschätzt **40.000 € jährlich gesenkt werden**.

³⁰⁷ Auch der Reinigungsaufwand für die ab 1. September 2017 in Betrieb genommene Kita Stadtpiraten (SJS) betrug bei Hochrechnung der vereinbarten monatlichen Reinigungskosten von 1.377 € und einer Nettogrundfläche von 300 m² überschlägig 55 € je m² zu reinigende Fläche (1.377 € x 12 = 16.524 € : 300 m² = 55 €/m²) und war damit ebenfalls deutlich überhöht.

³⁰⁸ Kommunalbericht 2017 Nr. 2, Tz. 9.1.

³⁰⁹ Kommunalbericht 2017 Nr. 2, Tz. 9.2.

15.6.1.2 Vergabe

Der Reinigungsauftrag für die Kindertagesstätte Villa Mahla war 2009 freihändig vergeben worden, Leistungsbeschreibung und -verzeichnis fehlten. Für die Kindertagesstätten Wilde 13 und Stadtpiraten hatten beschränkte Ausschreibungen stattgefunden.

Für die Zuweisungen zum Betrieb der Kindertagesstätten gelten die Bestimmungen zu § 44 Abs. 1 VV-LHO³¹⁰. Bei Gesamtzusendungen von mehr als 100.000 € ist vom Zusendungsempfänger das Vergaberecht einzuhalten³¹¹. Im Hinblick auf die Auftragswerte³¹² waren die Leistungen öffentlich auszuschreiben.

Äußerung der Verwaltung:

Der Träger werde entsprechend informiert.

- 24 Die Leistungen sind unter Beachtung des Vergaberechts neu zu vergeben.

15.6.2 Reinigungsaufwand bei Kindertagesstätten freier Träger

Der in den Verwendungsnachweisen 2016 abgerechnete Personalaufwand für die Reinigung der übrigen Kindertagesstätten im Stadtgebiet betrug 600.000 €. Diese wurden teilweise von eigenen Kräften, teils fremd- und zum Teil in Kombination von Eigen- und Fremdreinigung gereinigt. Bewilligungsbescheide der Stadt über den genehmigten Reinigungsumfang fehlten teilweise. Das Jugendamt orientierte sich bei der Abrechnung der Reinigungskosten in den Verwendungsnachweisen an den in der Controlling-Vereinbarung vorgegebenen Spannbreiten. Größtenteils bewegte sich der Personaleinsatz am oberen Ende der Spanne. Bei mehreren Kindertagesstätten lagen die bewilligten und abgerechneten Stunden über den Werten der Controlling-Vereinbarung³¹³. Da der Verwaltung die Nettogrundflächen der einzelnen Kindertagesstätten nicht bekannt waren, werden die abgerechneten Reinigungskosten nachfolgend auszugsweise je Gruppe dargestellt:

³¹⁰ § 8 Abs. 6 Landesverordnung zur Ausführung des Kindertagesstättengesetzes.

³¹¹ VV Teil I, Anlage 3 (ANBest-P) Nr. 3.1 zu § 44 LHO. Dies gilt unabhängig von einer grundsätzlich fehlenden Anwendbarkeit des Vergaberechts (§ 99 GWB, § 22 GemHVO) für kommunale Unternehmen im Unterschwellenbereich.

³¹² Bei Aufträgen über Liefer- oder Dienstleistungen, für die kein Gesamtpreis angegeben wird, ist Berechnungsgrundlage für den geschätzten Auftragswert bei Aufträgen mit unbestimmter Laufzeit oder mit einer Laufzeit von mehr als 48 Monaten der 48-fache Monatswert (vgl. auch § 3 VgV).

³¹³ Z. B. Nordring / Am Fort (sonst.) um drei Stunden je Woche und Christ König (kath.) um 2,5 Stunden pro Woche.

Einrichtung Name (Träger)	Gruppen	Plätze gesamt	Reinigungszeit Std./Wo	Personalkosten 2016	
				- € ³¹⁴ -	- € / je Gruppe -
Eigenreinigung					
Nordring / Am Fort (sonst.)	2	37	21,06	22.768	11.384
Godramstein (kath.)	2	37	17,94	18.452	9.226
Dammheim (prot.)	2	40	17,16	17.847	8.923
Zaubernuss Wollmesheim (prot.)	2	40	17,94	17.560	8.780
St. Albert (kath.)	3	75	22,00	26.029	8.676
Lazarettgarten (ÖSZ)	4	94	30,03	34.376	8.594
⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮
Montessori Kinderhaus (sonst.)	3	40	22,23	13.731	4.577
Fremdreinigung					
Schützenhof (prot.)	2	47	17,94	16.022	8.011
Villa Mahla (SJS)	5	77	k. A.	36.449	7.290
⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮
Spatzennest Nußdorf (sonst.)	3	60	14,82	16.047	5.349
Eigen- und Fremdreinigung					
Christ König (kath.)	3	65	24,48	25.745	8.582
St. Maria (kath.)	4	90	32,49	30.232	7.558

Die Kostenunterschiede bei gruppenbezogener Betrachtung des Reinigungsaufwands zeigen, dass ohne Kenntnis der tatsächlich zu reinigenden Flächen und der Festlegung angemessener Reinigungsintervalle der Personalbedarf für Reinigungskräfte nicht sachgerecht ermittelt werden kann. Die Controlling-Vereinbarung bietet – bei Überschreitung der dort genannten Obergrenzen – lediglich einen Anhaltspunkt für eine zu großzügige Personalbemessung, macht aber tiefergehende Berechnungen des notwendigen Reinigungsaufwands nicht entbehrlich. Auch bei den freien Trägern kann davon ausgegangen werden, dass zum Teil zu hohe Reinigungskosten abgerechnet werden.

Die Stadt sollte auf eine Senkung der Kosten hinwirken. Hierzu sollte sie die Daten zu Reinigungsflächen und -häufigkeiten bei den Trägern erfragen. Deren **Aufwendungen** können überschlägig geschätzt um **200.000 € jährlich** gesenkt werden.

Äußerung der Verwaltung:

Man werde mit den freien Trägern in Kontakt treten. Die Bemessung orientiere sich an der Controlling-Vereinbarung.

Aus dem Einhalten der Richtwerte der Controlling-Vereinbarung kann nicht auf die Wirtschaftlichkeit des Personaleinsatzes geschlossen werden. Maßgeblich sind die entsprechenden Vergleichswerte.

- 25** Es ist noch mitzuteilen, ob und wie die Stadt auf eine Kostensenkung hingewirkt hat.

³¹⁴ Nach den Verwendungsnachweisen.

15.7 Übernahme von Personal- und Sachkosten freier Träger

Die Stadt beteiligte sich an den Personalkosten der Kindertagesstätten nach § 12 Abs. 6 Kindertagesstättengesetz (Pflichtanteil). Zusätzlich übernahm sie für Kindertagesstätten freier Träger weitere Personal- und Sachkostenanteile auf „freiwilliger“ Basis, mit erheblichen Unterschieden hinsichtlich Höhe und Berechnung. Für das Jahr 2016 leistete sie „freiwillige“ Zahlungen von 0,8 Mio. € und übernahm Gebäudekosten von 0,4 Mio. €³¹⁵.

³¹⁵ Teilweise überließ die Stadt freien Trägern unentgeltlich Räumlichkeiten. Deren laufende Unterhaltungs- und Instandhaltungskosten konnten nicht vollständig ermittelt werden. Das Jugendamt „zahlte“ dem Gebäudemanagement der Stadt für die Nutzung städtischer Gebäude sowie die Übernahme von Mieten und Betriebskosten für zehn Kindertagesstätten insgesamt 400.033 €. Die inneren Verrechnungen sind als Sachkosten in der nachfolgenden Aufstellung enthalten.

Einrichtung (Träger)	Personal- kosten ge- samt	Personal- kostenanteil freier Träger	„Freiwillige“ Beteiligung der Stadt an den		
			Personal- kosten	Sachkosten	Kosten insgesamt
	- € (2016) -				
Lazarettgarten (ÖSZ)	746.089	62.506	57.506	159.080	216.586
Haus für Kinder (prot.)	971.730	80.121	80.121	95.432	175.553
Hort an der Grundschule Süd (ÖSZ)	372.894	37.289	37.289	70.630	107.919
Godramstein (prot.)	550.614	47.726	24.316	50.886	75.202
Wildtulpe Mörzheim (prot.)	534.006	38.702	26.700	45.124	71.824
Dammheim (prot.)	345.800	32.135	30.090	33.458	63.548
Spiel- u. Lernstube Eutzinger Str. (ÖSZ)	257.506	25.751	25.751	33.545	59.296
Nordring/Am Fort (sonst.)	388.414	34.073	15.814	42.122	57.936
Langstraße (sonst.)	895.845	81.711	20.428	16.000	36.428
Horsthüpfen (prot.)	656.006	55.953	18.651	12.000	30.651
Zaubernuss Wollmesheim (prot.)	339.191	31.474	18.726	11.000	29.726
Hort Heilig Kreuz (kath.)	266.480	26.648	0	28.964	28.964
Spiel- und Lernhaus (prot.)	575.115	52.621	16.774	12.000	28.774
Siedlernest (prot.)	472.526	35.779	9.026	15.000	24.026
St. Martin Mörlheim (kath.)	414.133	31.967	7.001	12.000	19.001
Spatzennest Nußdorf (sonst.)	439.430	31.959	6.361	12.000	18.361
Villa Unibunt (sonst.)	594.318	43.025	518	16.000	16.518
St. Maria (kath.)	640.009	50.677	0	16.000	16.000
Waldorfkindergarten (sonst.)	288.783	23.988	0	16.000	16.000
St. Elisabeth (kath.)	672.475	51.530	0	16.000	16.000
Queichheim (kath.)	479.837	43.094	0	14.685	14.685
St. Albert (kath.)	476.390	40.304	0	12.000	12.000
Christ König (kath.)	489.825	41.397	0	12.000	12.000
Montessori Kinderhaus (sonst.)	386.672	25.336	0	12.000	12.000
St. Pirmin Godramstein (kath.)	280.633	25.618	0	8.000	8.000
St. Georg Arzheim (kath.)	286.660	23.776	0	8.000	8.000
Froschteich Queichheim (prot.)	338.233	33.823	0	8.000	8.000
Schützenhof (prot.)	444.712	39.581	0	8.000	8.000
Integrative Kita St. Laurentius und Paulus Queichheim (sonst.)	262.856	20.109	0	8.000	8.000
Integrative Kita Löwenzahn (sonst.)	198.468	16.244	0	8.000	8.000
Gesamt	14.065.650	1.184.917	395.072	811.926	1.206.998

Für drei Kindertagesstätten freier Träger übernahm die Stadt 2016 den Trägeranteil an den Personalkosten in voller Höhe. Bei weiteren 13 Einrichtungen beteiligte sie sich an den Personalkosten, wobei die Eigenbeteiligung der Träger bei zwei Einrichtungen vergleichsweise niedrig ausfiel³¹⁶. Bei 14 Kindertagesstätten beteiligte sich die Stadt über ihren gesetzlichen Personalkostenanteil hinaus nur an den Sachkosten. Dabei übernahm sie entweder die ungedeckten Kosten im Rahmen von Spitzabrechnungen oder durch Zahlung einer Pauschale³¹⁷.

³¹⁶ Kindertagesstätten Dammheim (prot.) und Lazarettgarten (ÖSZ): Die Eigenbeteiligungen der Träger betrugen 2.045 € (Vertrag vom 15. Juli 1987) bzw. 5.000 € (Vereinbarung vom 23. September 2014).

³¹⁷ Die Sachkostenpauschale setzte der Stadtrat am 21. Mai 2013 ab 2014 auf 4.000 € je Gruppe und Jahr fest.

Gruppenbezogen waren die Aufwendungen der Stadt insbesondere bei den Kindertagesstätten des Ökumenischen Sozialzentrums (ÖSZ) teilweise noch höher als für die städtischen Einrichtungen der SJS³¹⁸:

Einrichtung (Träger)	Personal- kosten	Sachkosten	Gruppen	Aufwendungen	
				gesamt	pro Gruppe
	- vom Jugendamt für 2016 übernommen (€) -				
Spiel- u. Lernstube Eutzinger Straße (ÖSZ)	25.751	33.545	1	59.296	59.296
Lazarettgarten (ÖSZ)	57.506	159.080	4	216.586	54.146
Wilde 13 (SJS)	80.100	276.119	8	356.219	44.527
Villa Mahla (SJS)	62.986	131.742	5	194.728	38.946
Hort an der Grundschule Süd (ÖSZ)	37.289	70.630	3	107.919	35.973
Haus für Kinder (prot.)	80.121	95.432	5	175.553	35.111
Dammheim (prot.)	30.090	33.458	2	63.548	31.774

Der Umfang der städtischen Leistungen stößt auf Bedenken. Auch wenn vom Jugendamt auf eine ausgewogene Trägervielfalt hinzuwirken ist (§ 10 Abs. 1 Satz 3 Kindertagesstättengesetz), müssen freie Träger bereit und in der Lage sein, die erforderliche Eigenleistung (sog. Eigen-Interessenquote) zu erbringen (§ 10 Abs. 1 Satz 4 Kindertagesstättengesetz). Diese besteht grundsätzlich aus dem Trägeranteil an den Personalkosten (§ 12 Abs. 3 Kindertagesstättengesetz) und den gesamten laufenden Sachkosten (§ 14 Kindertagesstättengesetz³¹⁹).

In Anbetracht der daraus resultierenden finanziellen Belastungen der freien Träger, ist es üblich geworden, dass sich Gemeinden an deren Kosten „freiwillig“ beteiligen. Im Hinblick auf den finanziellen Einsatz der freien Träger und die von den Gemeinden ersparten Sachkosten erscheint dies auch vertretbar, insbesondere wenn die Trägerschaft ohne die zusätzliche Unterstützung aufgegeben würde und die Gemeinden die Einrichtungen dann selbst betreiben müssten.

Für Einrichtungen, für die freie Träger selbst keine und nur ganz geringe Kosten tragen, ist dagegen nicht mehr zu erkennen, inwieweit die gesetzliche Intention einer angemessenen finanziellen Beteiligung der freien Träger noch als erfüllt angesehen werden kann.

Mit dem neuen Kindertagesstättengesetz entfallen die Regelungen zur Höhe der Eigenleistungen freier Träger. Diese werden dann auszuhandeln sein. Am Erfordernis einer angemessenen Eigenleistung hält aber auch das neue Recht fest. Insoweit wird die Stadt bei den Verhandlungen mit den freien Trägern diesen Aspekt zu berücksichtigen haben.

³¹⁸ Die Stadt übernahm bei den spitz abgerechneten Sachkosten insbesondere auch Verwaltungskosten, darunter z. B. die IT-Kosten für die Personalabrechnungen und die Kosten des laufenden Verwaltungs- und Geschäftsaufwands.

³¹⁹ Laufende Sachkosten im Sinne des Kindertagesstättengesetz sind alle Aufwendungen, die nicht den abrechnungsfähigen Personalkosten (§ 12 Abs. 1 Kindertagesstättengesetz) zugeordnet werden können

Die Stadt sollte die Höhe der Zuwendungen an die freien Träger überdenken. Bei den Verhandlungen zur künftigen Kostenverteilung sind angemessene Eigenleistungen der freien Träger durchzusetzen.

Äußerung der Verwaltung:

Freie Träger müssten finanziell entsprechend ausgestattet bzw. unterstützt werden. Alternativ wäre nur die Aufgabenerledigung und vollständige Finanzierung durch die öffentliche Hand möglich. Hinsichtlich der künftigen Eigenanteile der freien Träger solle die Rahmenvereinbarung zwischen Spitzenverbänden und Kirchen abgewartet werden.

Die Feststellung bezog sich auf die Förderung von Kindertagesstätten, für die deren Träger aufgrund der städtischen Zuwendungen keine oder nur ganz geringe Kosten tragen.

26 Über das weitere Vorgehen ist noch zu berichten.

Freie Träger erhielten von 2014 bis 2016 für jede Kindertagesstätte in ihrer Trägerschaft Sonderzahlungen des Landes von 2.500 € jährlich. Die Bonuszahlungen des Landes für die Betreuung von Zweijährigen reichte die Stadt an die freien Träger weiter (für 2014 bis 2016 insgesamt 323.413 €³²⁰). Die „freiwilligen“ Zuschüsse kürzte die Stadt nicht um beide Zahlungen, obwohl Vereinbarungen die Anrechnung sämtlicher Einnahmen von Dritten vorsahen³²¹. Einige Kindertagesstätten erhielten durch Sonderzahlung und Betreuungsboni mehr Zuschüsse als sie Personal- und Sachkosten zu tragen hatten.

Einrichtung (Träger)	Eigenanteil des freien Trägers an den Personal- und Sachkosten	Erhaltene Zahlungen			Überschuss beim Träger
		Sonderzahlungen	Betreuungsbonus	Summe	
- 2014 bis 2016 insgesamt (€) -					
Spiel- u. Lernstube Eutzinger Straße (ÖSZ)	0	7.500	0	7.500	7.500
Lazarettgarten (ÖSZ)	17.396 ³²²	7.500	17.778	25.278	7.882
Hort an der Grundschule Süd (ÖSZ)	0	7.500	0	7.500	7.500
Haus für Kinder (prot.)	0	7.500	22.935	30.435	30.435
Dammheim (prot.)	6.135 ³²³	7.500	6.105	13.605	7.470
Summe					60.787

Der Betreuungsbonus wird über das Jugendamt an die Träger von Kindertagesstätten für die Betreuung Zweijähriger gezahlt (§ 12a Kindertagesstättengesetz). Er ist eine Ausgleichszahlung des Landes für die Mehrkosten durch die Ausweitung der Betreuung

³²⁰ 2014: 120.614 € - 4.191 € (Villa Mahla) - 15.833 € (Wilde 13),
2015: 129.308 € - 7.079 € (Villa Mahla) - 11.326 € (Wilde 13),
2016: 126.378 € - 4.663 € (Villa Mahla) - 9.793 € (Wilde 13).

³²¹ Im Gegensatz dazu wurden die Betreuungsboni für die Zweijährigen bei der Restkostenabrechnung der beiden städtischen Kindertagesstätten in Trägerschaft der SJS vollumfänglich als Einnahmen berücksichtigt.

³²² 2014: 7.396 €, 2015 und 2016: 5.000 €.

³²³ 2014 bis 2016 jährlich 2.045 €.

zweijähriger Kinder in Kindertagesstätten. Der Bonus dient der pauschalen Erstattung von auf die Betreuung der Zweijährigen entfallenden Sach- und Personalkosten³²⁴.

Soweit die Stadt durch ihre „freiwilligen“ Beteiligungen die zusätzlichen Personal- und Sachkosten der freien Träger für die Schaffung von U3-Plätzen oder sogar sämtliche Personal- und Sachkosten der Kindertagesstätte abdeckt, erscheint es nicht sachgerecht, dass die freien Träger die erhaltenen Zahlungen für die sog. Bonuskinder vollständig behalten dürfen. Dies gilt umso mehr, als dies zugleich gegen die vertraglichen Vereinbarungen zwischen Stadt und freien Trägern verstößt. Im Übrigen wird auf die vorstehenden Ausführungen zur sog. Eigen-Interessenquote verwiesen.

Äußerung der Verwaltung:

Das Land habe darauf hingewiesen, dass eine Anrechnung nicht zwangsläufig erfolgen solle. Eine gesetzliche Verpflichtung gebe es nicht. Die Stadt habe entschieden, zur Unterstützung der Einrichtungen von einer Anrechnung abzusehen. Der Hinweis werde aufgegriffen, soweit er Kindertagesstätten betreffe, die durch die Nichtanrechnung einen Überschuss erzielen.

Unabhängig von einer Erörterung der Gründe für und gegen eine Anrechnung verstieß die Stadt mit der Nichtanrechnung gegen getroffene Vereinbarungen und verzichtete insoweit auf ihr zustehende Erträge.

- 27 Die Stadt sollte die Einhaltung der vertraglichen Vereinbarungen verlangen und ihre Zahlungen an die freien Träger entsprechend mindern. Für die vergangenen Jahre ist zu prüfen, ob ein Ausgleich herbeigeführt werden kann.

15.8 Abrechnungen mit dem Land

Das LSJV hat Dateien und Datenbanken bereitgestellt, die der Vereinheitlichung und Erleichterung der Abrechnungen dienen. Die Einrichtungen und die Stadt füllen hierzu die Dateien KITA-Personal.xls und KITA-Kinder.xls aus, die Stadt nutzt außerdem die Datenbank KITA2010.mdb.

In der Datei KITA-Kinder.xls werden Kinder, die die Einrichtungen besuchen, nach Alter, Besuchsform (ob ganztags oder Teilzeit sowie Krippe, Kindergarten, Hort) und, soweit Elternbeiträge zu zahlen sind, nach der Beitragshöhe differenziert. Die Dateien dienen auch als Abrechnungsgrundlage für die ausgefallenen Soll-Elternbeiträge, die das Land erstattet und für den Betreuungsbonus (§ 12a Kindertagesstättengesetz).

Die vom Jugendamt anhand der vorgelegten Verwendungsnachweise abgerechneten Personalkosten waren nicht immer nachvollziehbar und enthielten Mängel, die sich auf die Höhe der Zuwendungen auswirkten.

³²⁴ Landtagsdrucksache 14/4453, Seite 20.

15.8.1 Zuordnung von Personal

Teilweise war genehmigtes zusätzliches Erziehungspersonal nicht richtig erfasst oder das eingesetzte Personal den Funktionsbereichen (Kindergarten, Hort, Krippe) falsch zugeordnet. Beispiele:

- In der Kindertagesstätte St. Elisabeth (kath.) war die Leitungskraft in den Verwendungsnachweisen 2015 und 2016 vollständig im Bereich „Kiga“ erfasst, in der Wildtulpe Mörzheim (prot.) dagegen im Bereich „Gesamte Einrichtung“ und im Siedlernest (prot.) 2015 im Bereich „Kiga“ sowie 2016 im Bereich „Gesamte Einrichtung“.

Mit dem Funktionsbereich „Gesamte Einrichtung“ werden Overhead-Kosten erfasst und anteilig auf sämtliche Gruppen verteilt. Leitungskräfte sind im Umfang der Leitungsfreistellung auf den Bereich „Gesamte Einrichtung“ zu erfassen, im Übrigen bei den Funktionsbereichen (z. B. „Kiga“ oder „Krippe“), in denen sie tatsächlich tätig sind. Da die Einrichtungen auch über eine Krippengruppe verfügten, führte die praktizierte Erfassung zu einer unzutreffenden Förderhöhe.

- In der Kindertagesstätte Horsthüpfen (prot.) war eine interkulturelle Fachkraft³²⁵ zur Betreuung von Kindern mit Migrationshintergrund beschäftigt. Im Verwendungsnachweis für 2015 waren die Personalkosten nicht dem Bereich „Zusatzkraft Migration“, sondern dem Bereich „Kiga“ zugeordnet. Das Jugendamt bemerkte dies bei seiner Abrechnung nicht.

Genehmigte interkulturelle Fachkräfte werden zu 60 % vom Land finanziert. Der erhöhte Landesanteil dient der Entlastung des Trägers³²⁶, dessen Anteil entfällt.

Für eine ordnungsgemäße Personalkostenabrechnung ist es erforderlich, das Erziehungspersonal in der KITA-Personal.xls-Datei zeitlich und sachlich den richtigen Funktionsbereichen zuzuordnen. Nur so kann das IT-Verfahren die korrekte Quotelung vornehmen und Förderung berechnen³²⁷.

Die Personalkosten sind künftig den zutreffenden Funktionsbereichen zuzuordnen. Fehlerhafte Abrechnungen sind zu korrigieren.

*Äußerung der Verwaltung:
Dies werde umgesetzt.*

15.8.2 Catering

Einige Kindertagesstätten, darunter Dammheim (prot.), Lazarettgarten und der Hort an der Grundschule Süd (beide ÖSZ), bezogen das Mittagessen von Caterern. Die Träger machten im Rahmen der Personalkostenabrechnungen keine Aufwendungen für das Catering geltend. Die Gesamtkosten für das Catering trug bei diesen Einrichtungen die

³²⁵ § 2 Abs. 5 Satz 1 Nr. 4 Landesverordnung zur Ausführung des Kindertagesstättengesetzes.

³²⁶ § 7 Abs. 3 Landesverordnung zur Ausführung des Kindertagesstättengesetzes.

³²⁷ LSJV, RD-Schr.-LJA – 3/2011 vom 26. Juli 2011, Nr. 1.5.

Stadt im Rahmen der vollständig übernommenen Sachkosten. Sie beliefen sich in den Jahren 2015 und 2016 auf annähernd 100.000 €³²⁸.

Teile der Kosten für die Essenslieferung entfielen auf Personalkosten des Caterers. Durch das Catering entstehen eigene Personalkosten für Hauswirtschaftskräfte nur in geringerem Umfang, weil die Essen nicht zubereitet werden müssen³²⁹. Der Personal-kostenanteil kann vom Caterer gesondert angegeben oder pauschal berechnet werden. Bei anderen Trägern hat das LSJV Personalkostenanteile von 40 % bis 50 % als zuwendungsfähig anerkannt³³⁰. Die Höhe des Personalkostenanteils ist insbesondere abhängig vom Umfang der vom Caterer erbrachten Leistungen. Nach Erhebungen des Statistischen Bundesamts betrugen die Personalkosten bei Caterern im Jahr 2007 durchschnittlich 39 % der gesamten Aufwendungen³³¹. Die Abrechnung des Personal-kostenanteils in den Verwendungsnachweisen reduziert den Aufwand der Stadt.

Äußerung der Verwaltung:

Die Einnahmen aus der Verpflegung hätten die Aufwendung für Essenslieferungen um 9.510 € übertroffen. Es seien keine Aufwendungen erkennbar, deren Berücksichtigung im Verwendungsnachweis zu einer Verringerung des städtischen Zuschusses geführt hätten.

Das Jugendamt verkennt, dass die Essenskosten nicht ausschließlich aus den Lieferkosten des Caterers bestehen (vgl. Nr. 15.9.2).

- 28** Die freien Träger, deren Sachkosten von der Stadt getragen werden, sind aufzufordern, die Aufwendungen für die Essenslieferungen anteilig mit den Verwendungsnachweisen geltend zu machen.

15.8.3 Reinigungskosten

Teilweise war den Verwendungsnachweisen freier Träger nicht zu entnehmen, ob sie die angefallenen Fremdreinigungskosten in voller Höhe oder zu 80 % ansetzten³³². Rückfragen bei Trägern waren notwendig, die die Abrechnung der Verwendungsnachweise verzögerten.

³²⁸ Cateringkosten (€) aus den Sachbüchern bzw. Kontenblättern im Rahmen der jährlichen Abrechnungen mit den Trägern:

Einrichtung (Träger)	2015	2016	Gesamt
Dammheim (prot.)	7.609	9.072	16.681
Hort an der Grundschule Süd (ÖSZ)	20.748	22.676	43.424
Lazarettgarten (ÖSZ)	19.782	18.374	38.156
Insgesamt	48.139	50.122	98.261

³²⁹ Vgl. Baader/Flach/Lerch/Zwick, Kindertagesstättengesetz Rheinland-Pfalz mit Durchführungsbestimmungen, 9. Auflage, § 12 Nr. 4.

³³⁰ Auf die Notwendigkeit zur Einhaltung des Vergaberechts wird hingewiesen.

³³¹ Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik 10/2009, S. 976.

³³² Z. B. Spatzennest Nußdorf (sonst.), Integrative Kindertagesstätte Löwenzahn (sonst.) und Integrative Kindertagesstätte St. Laurentius und Paulus (sonst.).

Sofern Reinigungsfirmen nicht mit einem geringeren Sachkostenanteil kalkulieren³³³, sind nach gängiger Verwaltungspraxis des LSJV bei Fremdreinigung regelmäßig pauschal 20 % als Sachkostenanteil in Abzug zu bringen.

Im Verwendungsnachweis sollte ersichtlich sein, mit welchem Anteil die Fremdreinigungskosten abgerechnet werden. Dies können die freien Träger in den Bemerkungsfeldern angeben.

Äußerung der Verwaltung:

Der Hinweis werde aufgegriffen.

15.9 Elternbeiträge und Essensgeld

15.9.1 Festsetzung der Elternbeiträge

15.9.1.1 Höhe der Krippenbeiträge

Der monatlich zu zahlende Krippenbeitrag betrug in der niedrigsten und der höchsten Einkommensstufe seit 2005:

	Familieneinkommen monatlich	
	< 1.400 € (Stufe I)	> 3.400 € (Stufe VI)
1-Kind-Familie	108 €	453 €
2-Kind-Familie	72 €	302 €
3-Kind-Familie	36 €	151 €
4-Kind-Familie und mehr	Es wird kein Beitrag erhoben	

Die Beiträge verringern den von der Stadt zu tragenden Anteil (§ 12 Abs. 6 Kindertagesstättengesetz). Anders als im Kindergartenbereich sind Krippenbeiträge nicht auf 17,5 % der Personalkosten begrenzt (§ 13 Abs. 4 Kindertagesstättengesetz). Die Personalkosten je pädagogischer Fachkraft haben sich seit der letztmaligen Anpassung der Beiträge um etwa 50 % erhöht. Krippenbeiträge werden einkommensabhängig festgesetzt und fallen auch nur bis zur Vollendung des zweiten Lebensjahrs an. Für Krippenkinder in 1-Kind-Familien erscheinen Mindestbeiträge von deutlich über 100 € sachgerecht³³⁴. Die Beiträge sollten so festgesetzt werden, dass mit ihnen ein angemessener Kostendeckungsgrad erreicht wird.

Eine Beitragserhöhung sollte erwogen werden.

Äußerung der Verwaltung:

Bei einem Familieneinkommen unter 1.400 € halte man den Krippenbeitrag von 108 € (zuzüglich Verpflegungskosten) noch für angemessen, zumal eine Erhöhung in erster Linie Alleinerziehende und Geringverdiener treffen würde.

³³³ Mit dem vom Dienstleister berechneten Stundenverrechnungssatz müssen neben Löhnen und Sozialabgaben sämtliche Reinigungs- und Hilfsmittel, die allgemeinen Geschäftskosten sowie Wagnis und Gewinn gedeckt werden. Wird der lohngebundene Anteil nicht nachgewiesen, sind nur 80 % der Fremdreinigungskosten abrechnungsfähig.

³³⁴ Kommunalbericht 2017 Nr. 2, Tz. 13.1.

- 29 Im Hinblick auf die Zeitspanne und die hohen Personalkostensteigerungen seit der letzten Anpassung wird gebeten, den Stadtrat als maßgebliches Gremium mit der Angelegenheit zu befassen.

15.9.1.2 Einkommensermittlung

Zur Ermittlung des maßgeblichen Einkommens für die Berechnung der Elternbeiträge fehlten satzungsrechtliche Vorgaben. Das Jugendamt wandte daher § 82 SGB XII an³³⁵. Es wich davon allerdings insoweit ab, als vom danach bereinigten Nettoeinkommen für jedes Kind im Haushalt nochmals ein Regelbedarf nach der Anlage zu § 28 SGB XII als Freibetrag abgezogen wurde³³⁶. Eine schriftliche Regelung hierzu lag nicht vor. Der Abzug führte relativ häufig dazu, dass die Stadt Elternbeiträge aus der nächst niedrigeren Stufe erhob.

Für die Einkommensermittlung bei der Festsetzung der Krippen- und Hortbeiträge haben Bundes- und Landesgesetzgeber keine Vorgaben gemacht. Sowohl durch das kommunale Satzungsrecht als auch durch die Beschlussmöglichkeiten des Stadtrats bzw. der Ausschüsse besteht ein großer Gestaltungsspielraum. Dies betrifft sowohl die Höhe und Staffelung der Beiträge als auch die Festlegung des für die Beitragsermittlung maßgeblichen Einkommens³³⁷. Fehlen entsprechende Regelungen bietet es sich an, wie bei der zumutbaren Belastung nach § 90 Abs. 4 SGB VIII, § 82 ff. SGB XII anzuwenden.

Nicht sachgerecht erscheint die Verwaltungspraxis, das bereinigte Nettoeinkommen in einem weiteren Schritt um altersgestaffelte Freibeträge für im Haushalt lebende Kinder zu mindern. Im Ergebnis wird dadurch, neben der kinderabhängigen Staffelung der Elternbeiträge, die Kinderanzahl einer Familie doppelt berücksichtigt. Das führt zu niedrigeren Elternbeiträgen.

Äußerung der Verwaltung:

Die Elternbeiträge seien unter Berücksichtigung von Einkommen und Kinderzahl zu staffeln. Dies sei umgesetzt und nach Anhörung der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege in den zuständigen städtischen Gremien beschlossen worden.

Die Feststellung bezieht sich weder auf die Staffelung nach der Einkommenshöhe noch auf die Staffelung nach der Kinderzahl. Es geht allein um die Bestimmung des maßgeblichen Einkommens. Die Vorlagen und Beschlüsse enthalten keine Regelung dazu, dass das Einkommen in der von der Verwaltung praktizierten Form berechnet werden soll.

³³⁵ Nr. 2.1 Gemeinsame Empfehlungen für die Heranziehung zu den Kosten nach §§ 90 ff. SGB VIII der Arbeitsgemeinschaft der Jugendämter der Länder, Stand 17. November 2014.

³³⁶ Z. B. für zwei Kinder im elterlichen Haushalt bis zur Vollendung des sechsten Lebensjahres im Jahr 2017 aus Regelbedarfsstufe 6 insgesamt 474 € (2 x 237 €).

³³⁷ DIJuF-Rechtsgutachten vom 21. Juni 2006 – JAmt 2006, 447.

- 30** Das Verfahren zur Berechnung und Festsetzung der Elternbeiträge sollte umgestellt und auf die Freibeträge verzichtet werden.

15.9.1.3 Erfassungsmängel

Bei einigen Kindertagesstätten enthielten die Dateien KITA-Kinder.xls falsche Angaben zu den festgesetzten Elternbeiträgen. Teilweise wichen eingetragene Beträge von Festsetzungen des Jugendamts ab³³⁸. Vereinzelt waren für beitragsfreie Kinder noch Elternbeiträge erfasst. Das Land erstattete für diese Kinder keine ausgefallenen Elternbeiträge. Vereinzelt verwendeten die Träger auch veraltete Versionen der KITA-Kinder.xls³³⁹. Eine Kontrolle durch die Verwaltung fand nicht statt, sodass sie die fehlerhaften Einträge auch nicht bemerkte. Beispiele:

- Für die Kindertagesstätte Langstraße (sonst.) rechnete das Jugendamt für 2015 ausgefallene Elternbeiträge von 82.251 € mit dem Land ab. Eine Kontrolle während der örtlichen Erhebungen ergab ausgefallene Elternbeiträge von 92.071 €, wodurch 9.820 € zu wenig abgerechnet wurden.
- Bei der integrativen Kindertagesstätte Löwenzahn (sonst.) rechnete die Verwaltung für 2015 insgesamt 16.121 € ausgefallene Elternbeiträge mit dem Land ab. Spätere Ausdrucke ergaben ausgefallene Elternbeiträge von 20.711 €; demnach wurden 4.590 € nicht in die Abrechnung einbezogen.
- Die Meldung der Soll-Elternbeiträge für die Kindertagesstätte Spatzennest Nußdorf (sonst.) wies 2015 insgesamt 60.984 € aus, davon 55.024 € für befreite Kinder und 5.960 € an Elternbeiträgen für Krippenkinder. Im Verwendungsnachweis 2015 hatte das Jugendamt 11.043 € als Einnahmen aus Elternbeiträgen berücksichtigt, also 5.083 € zu viel.

Für 2016 waren in den Dateien KITA-Kinder.xls Zweijährige anstatt im Bereich „Krippe beitragsfrei“ noch als Krippenkinder erfasst und als solche bei den Soll-Elternbeiträgen gemeldet. Für diese beitragsfreien Kinder fehlten die ausgefallenen Elternbeiträge. Mehrere Kinder, für die im Dezember 2016 ein Betreuungsbonus gezahlt wurde, waren in den Dateien nicht enthalten.

- Das zweigruppige Kinderhaus am Nordring (sonst.) zog zum 15. November 2016 in neue Räumlichkeiten um und wechselte Name und Standort³⁴⁰. Die Soll-Elternbeiträge für die Monate November und Dezember 2016 wurden bei zwei Einrichtungsummern³⁴¹ erfasst und dadurch 6.156 € zu viel an ausgefallenen Elternbeiträgen gemeldet.
- Ein am 26. Juli 2014 geborenes Kind besuchte die Kindertagesstätte St. Martin in Mörlheim (kath.) bis einschließlich Juli 2016 und zog anschließend in den Landkreis.

³³⁸ Dies wirkte sich zwar nicht auf die Abrechnung mit dem Land aus, aber auf die Abrechnungen mit den freien Trägern.

³³⁹ Mit den Updates werden z. B. die jeweiligen Ferienregelungen für das Abrechnungsjahr eingearbeitet.

³⁴⁰ Ab 15. November 2016 Prot. Kindertagesstätte Am Fort („Die Milchzähntiger“).

³⁴¹ Nr. 7682902 und 7680237.

Vom 1. Februar bis 30. Juni 2016 war ein Krippenbeitrag von 226 € monatlich festgesetzt. In der Datei KITA-Kinder.xls war es ganzjährig als „nicht angemeldet“ erfasst. Somit fehlten in der Abrechnung mit dem freien Träger die zu zahlenden Elternbeiträge für fünf Monate sowie ein Monat an ausgefallenem Elternbeitrag für ein beitragsfreies Kind. Am Jahresende wurde das Kind beim Betreuungsbonus berücksichtigt, obwohl es die Einrichtung nicht mehr besuchte.

- In der Meldung der Soll-Elternbeiträge der Kindertagesstätte St. Elisabeth (kath.) waren in der Datei KITA-Kinder.xls 2017 fünf beitragsfreie zweijährige Kinder als Krippenkinder mit Elternbeiträgen eingetragen. Wird auf dieser Basis mit dem Land abgerechnet, werden die ausgefallenen Elternbeiträge zu niedrig festgesetzt.

Für jedes Kind ist vom Träger die Zuordnung zu einem Elternbeitrag vorzunehmen. Die Beitragstypen mit den entsprechenden Beträgen sind in den Dateien KITA-Kinder.xls hinterlegt. Die Einstufungen des Jugendamts sind Grundlage für die betragsmäßige Auswahl der festgesetzten Krippen- und Hortbeiträge. Nur korrekt geführte Dateien mit den richtigen Eintragungen ermöglichen auch eine korrekte Abrechnung der Elternbeiträge. Zudem werden die Daten zur tatsächlichen Belegung für die Bedarfsplanung sowie die Eingruppierung der Leitung und Stellvertretung benötigt. Auch die Daten für die Meldungen zur Statistik können zu großen Teilen mit Hilfe der Dateien zusammengestellt werden. Fehlende ausgefallene Elternbeiträge oder zu niedrige oder fehlende Festsetzungen von Krippen- und Hortbeiträgen gehen zu Lasten der Stadt.

Äußerung der Verwaltung:

Zusätzliche Prüfaufgaben würden zusätzliche personelle Ressourcen erfordern. Die Mängel hätten durch das landeseinheitliche Programm abgestellt werden sollen. Das Jugendamt habe keinen Einfluss auf die Softwarepflege der freien Träger.

Die Prüfung gehört zu den Aufgaben des Jugendamts nach § 8 Abs. 2 Landesverordnung zur Ausführung des Kindertagesstättengesetzes. Bei der wirtschaftlichen Jugendhilfe bestanden Personalreserven (vgl. Nr. 14.1), die hierfür genutzt werden könnten.

- 31** Die Eintragungen in den Dateien sollte das Jugendamt regelmäßig zumindest stichprobenweise kontrollieren und mit dem tatsächlichen Besuch bzw. den Belegungslisten der Kindertagesstätten abgleichen. Die freien Träger sollten angehalten werden, jeweils die aktuellste Software-Version zu verwenden.

15.9.2 Elternbeiträge für Mittagessen

Die SJS erhob in ihren drei Kindertagesstätten 2,50 € je Mittagessen. Kalkulationen zu den anfallenden Kosten lagen nicht vor. Jährliche Gegenüberstellungen der Einnahmen und Ausgaben enthielten lediglich die Bezugspreise der Lebensmittel (Tiefkühlkost und

ergänzende Lebensmitteleinkäufe). Die bei dieser Betrachtung erwirtschafteten Überschüsse³⁴² führte die SJS einer Rücklage für Ersatz- und Ergänzungsbedarf zu.

Für die Zubereitung und Ausgabe von Mittagessen an Kindergartenkinder entstehen anteilige Personal- und Reinigungskosten. Daneben fallen Kosten insbesondere für

- Abschreibungen und kalkulatorische Zinsen anteiliger Gebäudeflächen (Küchen, Essens- und Vorratsräume) sowie der Küchenausstattung und
- laufende Betriebskosten (Verbrauchsmaterial, Wasser, Abwasser, Abfall und Energie) an.

Zur Ermittlung kostendeckender Entgelte bedarf es einer Kalkulation, die alle Kosten berücksichtigt.

Essensgelder von 2,50 € sind in der Regel nicht kostendeckend. Für die Landauer Ganztagschulen hat der Stadtrat im Mai 2017 eine Eigenbeteiligung je nach Schultyp zwischen 3,35 € und 3,95 € je Mittagessen beschlossen. Für Kindertagesstätten erscheint es grundsätzlich angemessen, sich am Wert eines Mittagessens nach der Sozialversicherungsentgeltverordnung zu orientieren (2016: 3,10 €, 2017: 3,17 €, 2018: 3,23 €, 2019: 3,30 €)³⁴³. Soziale Gründe erfordern keine Festsetzung der Essensgelder auf einem nicht kostendeckenden Niveau. Für sozial bedürftige Familien besteht die Möglichkeit, über das Bildungs- und Teilhabepaket (BuT) oder über den Sozialfonds des Landes (Einkommensgrenze wie bei der unentgeltlichen Schulbuchausleihe) eine Reduzierung des Elternbeitrags auf 1,00 €³⁴⁴ zu beantragen.

Äußerung der Verwaltung:

Kosten für Hauswirtschaftskräfte gehörten zu den Personalkosten und seien somit Bestandteil der Elternbeiträge. Eine nochmalige Berücksichtigung würde zu einer Doppelberechnung und Benachteiligung der Eltern führen. Die erhobenen Beiträge würden die Sachkostenaufwendungen decken.

Eine unzulässige Doppelbelastung der Eltern kann nicht eintreten, da die noch zu erhebenden Krippen- und Hortbeiträge nur einen Bruchteil der Personalkosten decken, zudem seit der letzten Anhebung die Personalkosten deutlich gestiegen sind und für diese Beiträge die prozentuale Begrenzung nach § 13 Abs. 2 Kindertagesstättengesetz nicht gilt (vgl. Nr. 15.9.1.1). Im Übrigen reichen die Essensgelder bei weitem nicht, die Sachkosten zu decken. Es ist offensichtlich, dass die genannten Kostenarten bei einer vollständigen Kalkulation zu Gesamtkosten je Essen führen werden, die deutlich über dem Wert eines Mittagessens nach der Sozialversicherungsentgeltverordnung liegen.

³⁴² 2015: Villa Mahla: 5.097 €, Wilde 13: 11.304 €,
2016: Villa Mahla: 6.460 €, Wilde 13: 9.178 €,
2017: Villa Mahla: 1.131 €, Wilde 13: 3.072 €.

³⁴³ Landkreistag Rheinland-Pfalz, Sonderrundschreiben S 26/2015, S 5/2016, S 842/2016, S 991/2017 und S 805/2018.

³⁴⁴ Künftig weitgehend unentgeltlich.

- 32** Die Essensgelder sind unter Einbeziehung sämtlicher Kosten zu kalkulieren. Sie sollten angehoben werden.

Die zu zahlenden Essensbeiträge ermittelten die Leitungen der Kindertagesstätten monatlich nach der tatsächlichen Inanspruchnahme und meldeten diese an die Verwaltung der SJS. Die Gesellschaft erhob zunächst Abschläge, rechnete mit den Eltern halbjährlich spitz ab und erstattete die Differenz anschließend oder forderte sie nach.

Die Erhebung eines monatlichen Pauschalbeitrags³⁴⁵ für die Teilnahme eines Kindes am Mittagessen – ohne spätere Spitzabrechnung – steht im Ermessen der Stadt und ist mit den Bestimmungen des Kindertagesstättengesetzes und des Jugendhilferechts vereinbar³⁴⁶. Bei Umstellung des Abrechnungsverfahrens ließe sich der Verwaltungsaufwand für die Festsetzung der Essensbeiträge deutlich reduzieren³⁴⁷.

Die Essensbeiträge sollten in Form von Pauschalen erhoben werden.

Äußerung der Verwaltung:

Der Hinweis werde aufgegriffen.

³⁴⁵ Mehrere Kindertagesstätten freier Träger im Stadtgebiet machten von dieser Möglichkeit bereits Gebrauch.

³⁴⁶ OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 21. September 2009 – 7 A 10431/09.

³⁴⁷ Kommunalbericht 2017 Nr. 2, Tz. 10.4.

16 Stadtbauamt

16.1 Beiträge für Einrichtungen im Außenbereich

16.1.1 Allgemeines

Die Stadt wandte jährlich zwischen 144.000 € (2014) und 370.000 € (2015 bis 2017) für die Unterhaltung und den Ausbau von Feld- und Weinbergwegen auf. Zur Finanzierung erhob sie wiederkehrende Beiträge³⁴⁸. Diese erreichten im Vergleichszeitraum zwischen 161.000 € und 213.000 € jährlich.

16.1.2 Satzung

16.1.2.1 Städtischer Anteil

Die Satzung sah in § 1 Abs. 5 vor, dass die Stadt 10 % der Investitionsaufwendungen und Unterhaltungskosten für die Wege trägt (städtischer Anteil).

Die Stadt darf grundsätzlich die beitragsfähigen Kosten in vollem Umfang auf die Beitragsschuldner umlegen. Die Übernahme eines städtischen Anteils an den Kosten ist nur dann erforderlich, wenn die Wege nicht nur unerheblich für andere Zwecke als zur Erschließung der beitragspflichtigen Grundstücke genutzt werden³⁴⁹. Nach Angaben der Verwaltung werden die Wege jedoch fast ausschließlich durch Kraftfahrzeuge der Beitragsschuldner befahren. Dass die Wege darüber hinaus als Wanderwege oder von Radfahrern genutzt werden, rechtfertigt keinen städtischen Anteil, da dadurch grundsätzlich kein gesonderter und bedeutender Investitions- und Unterhaltungsbedarf ausgelöst wird, der denjenigen der beitragspflichtigen Nutzung übertrifft³⁵⁰.

Die Stadt sollte die Höhe ihres Anteils überprüfen und ggf. reduzieren.

Äußerung der Verwaltung:

Eine Verringerung des städtischen Anteils werde überprüft.

33 Um Mitteilung des Ergebnisses der Überprüfung wird gebeten.

16.1.2.2 Beitragssatz und Beitragsmaßstab

Als Beitragsmaßstab war nach der Satzung die auf 50 m² auf- bzw. abgerundete Grundstücksfläche bestimmt³⁵¹.

³⁴⁸ Satzung der Stadt Landau in der Pfalz über die Erhebung von Beiträgen für die Feld- und Weinbergswegen und den Starenschutz vom 1. Januar 1996 in der Fassung vom 14. November 2001.

³⁴⁹ Bellefontaine/Flach/Flerus/Höhlein/Meiborg/Steenbock/Weidenbach, Kommentar zum Kommunalabgabengesetz Rheinland-Pfalz, 2. Auflage, § 11 Rdnr. 56 ff.

³⁵⁰ OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 17. Dezember 2003 – 6 A 11246/03, juris Rn. 22, Verwaltungsgericht Mainz, Urteil vom 25. März 2015 – 3 K 552/14.MZ, juris Rn. 34.

³⁵¹ § 1 Abs. 2 und 3 der Satzung.

Für das Ausbaubeitragsrecht hat das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz entschieden, dass mangels einer gesetzlichen Grundlage „Glättungen“ der Grundstücksflächen rechtlich nicht zulässig sind³⁵². Bei den Feldwegebeiträgen handelt es sich um artverwandte Abgaben, bei denen die Beitragserhebung nach den gleichen Grundsätzen verläuft. Zudem bezog sich die Gerichtsentscheidung insoweit auf § 2 Abs. 1 KAG, der für alle Gebühren und Beiträge gilt.

Nach § 1 Abs. 4 der Satzung wird bei Weinberggrundstücken der Beitragssatz um 100 % erhöht.

Diese Erhöhung des Beitragssatzes begegnet Bedenken. Es sind keine rechtlichen Gesichtspunkte ersichtlich, die eine solche Erhöhung rechtfertigen können. Weder die Nutzungsart noch der Herstellungsaufwand der Wege begründen unterschiedliche Beitragssätze³⁵³.

Die Stadt sollte die Rechtmäßigkeit der unterschiedlichen Beitragssätze prüfen und ggf. korrigieren.

Äußerung der Verwaltung:

Die Hinweise wolle man aufgreifen und möglichst umsetzen.

- 34 Um Vorlage der geänderten Satzung wird gebeten.

16.1.3 Kalkulationszeitraum und Nachkalkulation

Der Beitragssatz für die wiederkehrenden Beiträge wurde bis zum Jahr 2011 jährlich ermittelt und festgesetzt. Seit dem Jahr 2015 wurde (erstmalig für den Zeitraum 2012 bis 2017) von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, gemäß § 8 Abs. 1 Satz 4 KAG die Investitionsaufwendungen und Unterhaltungskosten der letzten drei Jahre und der folgenden drei Jahre bei der Kalkulation zu berücksichtigen. Der beitragsfähige Aufwand für den Zeitraum betrug 1,4 Mio. €. Nachkalkulationen wurden nicht vorgenommen.

Abweichungen der tatsächlichen Kosten von der kalkulierten Kostenentwicklung sind innerhalb angemessener Zeit auszugleichen (§ 8 Abs. 1 Satz 5 KAG). Das setzt eine Nachkalkulation voraus, in der die Über- und Unterdeckungen ermittelt werden.

Äußerung der Verwaltung:

Die Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen würden alljährlich anhand von Bedarfsmeldungen und auf der Grundlage der zu erwartenden Beiträge festgelegt.

Das Verfahren, wonach sich der Umfang von Maßnahmen am Beitragsaufkommen orientiert, mag dazu führen, dass eine Nachkalkulation entbehrlich wird, sofern nur Mittel in dem Umfang verwendet werden, in dem sie voraussichtlich zur Verfügung stehen. Es ist jedoch nicht davon auszugehen, dass geplante und tatsächliche Mittelverwendung

³⁵² OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 20. November 2007 – 6 C 10601/07, juris Rn. 36.

³⁵³ Bellefontaine/Flach/Flerus/Höhlein/Meiborg/Steenbock/Weidenbach, a. a. O., § 11 Rdnr. 102 ff.

stets übereinstimmen. Dessen ungeachtet sollte sich der Unterhaltungs- und Investitionsaufwand primär an dem Bedarf orientieren und nicht zuvorderst an den geplanten Beitragseinnahmen.

35 Daher sind Nachkalkulationen erforderlich.

16.1.4 Beitragsfähige Kosten

Bei der Ermittlung des beitragsfähigen Aufwands wurden nicht alle Kosten berücksichtigt:

– **Kosten der Oberflächenentwässerung**

Für die Feld- und Weinbergwege sind auch Maßnahmen zur Oberflächenentwässerung erforderlich. Dazu gehören insbesondere der Bau und die Unterhaltung von Wasserspulen, Regenrückhaltebecken, Sandfängen sowie Drainagen. Hierfür fielen 2013 bis 2017 insgesamt 53.000 € an, die nicht in die beitragsfähigen Aufwendungen einbezogen wurden.

Zu den beitragsfähigen Aufwendungen zählen auch die Kosten für die Maßnahmen zur Oberflächenentwässerung des Wegesystems, soweit sie der Entwässerung der Feld- und Weinbergwege dienen³⁵⁴.

– **Personalkosten**

Die Personalkosten von städtischen Bediensteten für die Planung, Bauleitung und die örtliche Bauüberwachung wurden nicht in den beitragsfähigen Aufwand einbezogen. Diese Personalkosten gehören zum beitragsfähigen Aufwand nach § 11 Abs. 1 Satz 3 i. V. m. § 9 Abs. 1 Satz 3 KAG.

– **Fremdkapital- und Eigenkapitalzinsen, Tilgungen**

Sie gehören nach § 11 Abs. 1 Satz 2 KAG und § 11 Abs. 1 Satz 3 i. V. m. § 8 Abs. 3 KAG zu den beitragsfähigen Aufwendungen. Sofern die tatsächlichen Eigenkapitalverhältnisse nicht bekannt sind, können 1,6 % des jeweiligen Restbuchwerts des Anlagevermögens zu Grunde gelegt werden, um die Zinsen für das aufgewandte Eigenkapital zu bestimmen.

Sämtliche beitragsfähigen Kosten sind bei der Kalkulation zu berücksichtigen.

Äußerung der Verwaltung:

Dem werde man nachkommen.

16.2 Bauverwaltungsabteilung

16.2.1 Unterschiedliche Verteilungsmaßstäbe für die Erhebung von Beiträgen

Für Erschließungsbeiträge galt ein anderer Verteilungsmaßstab als für Ausbaubeiträge.

³⁵⁴ Bellefontaine/Flach/Flerus/Höhlein/Meiborg/Steenbock/Weidenbach, a. a. O., § 11 Rdnr. 50.

Dies führt zu einem erhöhten Zeitaufwand, da z. B. stets die Entwicklung der Rechtsprechung für die beiden Maßstäbe verfolgt und beachtet werden muss. Ungeachtet dessen sind unterschiedliche Verteilungsregelungen auch für die Beitragspflichtigen nur schwer nachvollziehbar.

Für die Erhebung von Beiträgen für die erstmalige Herstellung und den Ausbau von Verkehrsanlagen sollten gleiche Verteilungsregelungen angewandt werden. Es bietet sich der sog. Vollgeschoss-Maßstab an, der bereits bei den Ausbaubeiträgen angewandt wird. Dies sollte bei der nächsten Satzungsänderung berücksichtigt werden.

Äußerung der Verwaltung:

Der Vorschlag werde aufgegriffen, sofern Erschließungsmaßnahmen wieder durchgeführt werden.

16.2.2 Erschließungsbeiträge

16.2.2.1 Erschließungsbeitragssatzung³⁵⁵ – Eckgrundstücksregelung –

Die Satzung sah in § 7 Abs. 2 für Grundstücke, die an mehreren Erschließungsanlagen liegen, eine sogenannte Eckgrundstücksvergünstigung vor. Danach wird bei der Beitragsermittlung für jede Anlage nur der Teil der Grundstücks- und Geschossfläche zu Grunde gelegt, der sich aus dem Verhältnis der Grundstücksbreiten an den einzelnen Erschließungsanlagen zur Summe der Grundstücksbreiten an allen Erschließungsanlagen ergibt. Dies führte für die übrigen erschlossenen Grundstücke im Ergebnis zu höheren Erschließungsbeiträgen.

Unabhängig davon, dass der gewählte Vergünstigungsmaßstab rechtlich bedenklich ist³⁵⁶, kann die Eckgrundstücksvergünstigung für die anderen durch die Anlage erschlossenen Grundstücke zu einer Beitragsmehrbelastung von mehr als 50 % führen. Diese kann jedoch nicht auf die Beitragsschuldner umgelegt werden. Die Stadt hat dann die übersteigenden Mehrbelastungen zu übernehmen³⁵⁷. Dies kann vermieden werden, wenn die Satzung entsprechend dem Satzungsmuster des Gemeinde- und Städtebunds Rheinland-Pfalz vorsieht, dass eine Ermäßigung nicht gewährt wird, wenn sich der Beitrag für die anderen Grundstücke im Abrechnungsgebiet um mehr als 50 % erhöht.

Die Satzung sollte dem Satzungsmuster des Gemeinde- und Städtebunds Rheinland-Pfalz angepasst werden³⁵⁸.

³⁵⁵ Satzung der Stadt Landau in der Pfalz über die Erhebung von Beiträgen für die erstmalige Herstellung von Erschließungsanlagen (Erschließungsbeitragssatzung) vom 27. Dezember 1988, zuletzt geändert durch Satzung vom 9. Mai 2012.

³⁵⁶ Üblicherweise wird nicht auf die Grundstücksbreite, sondern auf die beitragspflichtige Grundstücksfläche abgestellt.

³⁵⁷ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 4. September 1970 – IV C 98.69 (DVBl. 71, 215).

³⁵⁸ Satzungsmuster des Gemeinde- und Städtebunds Rheinland-Pfalz zum Stand 13. November 2007.

Äußerung der Verwaltung:

Dem solle bei der nächsten Satzungsänderung gefolgt werden.

16.2.2.2 Kosten der Straßenoberflächenentwässerung (Systementscheidung)

Bei der Ermittlung des beitragsfähigen Erschließungsaufwands für die Straßenoberflächenentwässerung wurden nur

- die Aufwendungen des Trägers der Abwasserbeseitigung für die Straßenleitungen, zum Beispiel Kanalisationsrohre (Gemeinschaftseinrichtung), und
- die Anlagenteile für die Straßenoberflächenentwässerungseinrichtungen, zum Beispiel die Sinkkästen (Einzeleinrichtungen), die vom Straßenbaulastträger gebaut und finanziert werden,

zugrunde gelegt.

Grundsätzlich wird der erschließungsbeitragsfähige Aufwand für die Straßenentwässerung aus den Herstellungskosten des in der Straße verlegten Kanals ermittelt. Die Stadt kann jedoch die beitragsfähigen Kosten der erstmaligen Herstellung der Straßenoberflächenentwässerung auch als Durchschnittssatz aus dem Gesamtentwässerungssystem berechnen. Dafür ist es allerdings erforderlich, dass sie eine entsprechende Entwässerungssystementscheidung trifft, bevor die sachlichen Beitragspflichten entstehen³⁵⁹. Der beitragsfähige Aufwand umfasst dann auch die Kosten für die übrigen Anlagenteile, z. B. Pumpwerke, Zuleitungen und Regenwasserrückhaltebecken, soweit sie die Straßen vor Überflutungen schützen und nicht der Reinigung des Straßenoberflächenwassers (beispielsweise Klärwerke) dienen. Dies führt im Ergebnis zu höheren Beiträgen bei den Einzeleinrichtungen, da die Kosten für die übrigen Anlagenteile über die Beiträge zu 90 % finanziert werden. Bei den Gemeinschaftseinrichtungen erzielt die Stadt Mehreinnahmen, da die betreffenden Kosten den beitragsfähigen Aufwand erhöhen.

Einer Systementscheidung steht grundsätzlich auch nicht die wasserrechtliche Verpflichtung entgegen, das Niederschlagswasser nach Möglichkeit nicht der Abwasserbeseitigung zuzuführen (§ 55 Abs. 2 Wasserhaushaltsgesetz). Zum Teil ist – zum Beispiel aufgrund der Bodenverhältnisse – eine Versickerung des auf Straßen anfallenden Oberflächenwassers in Baugebieten nicht möglich.

Die Systementscheidung führt zu dem Haushaltsausgleich dienenden Mehreinnahmen. Daher wird empfohlen, dass der Stadtrat hierüber beschließt.

Äußerung der Verwaltung:

Der Vorschlag werde geprüft.

36 Wir bitten um Mitteilung des Ergebnisses der Überprüfung.

³⁵⁹ Die Städte Mainz, Neustadt an der Weinstraße und Speyer haben bereits solche Systementscheidungen getroffen.

16.2.2.3 Erschließungsmaßnahmen im Bereich des Bebauungsplans „DH 5 – Änderung“

– Beitragsfähiger Erschließungsaufwand –

Die erstmalige Herstellung von Entwässerungseinrichtungen (z. B. Straßenkanäle) führt der Entsorgungs- und Wirtschaftsbetrieb der Stadt durch. Die Kanäle dienen der Grundstücks- und der Straßenentwässerung. Bei Entwässerungseinrichtungen, die im Trennsystem betrieben werden, beteiligte sich die Stadt – als Straßenbaulastträger – mit 21 % an den einmaligen Herstellungskosten. Die dadurch nicht gedeckten Herstellungskosten trug die Stadt in Form laufender Entgeltzahlungen an den Entsorgungs- und Wirtschaftsbetrieb.

Aus nachfolgenden Erwägungen bietet sich eine Erhöhung des einmaligen Investitionskostenanteils der Stadt auf 50 % an:

Bei den Einrichtungsteilen der Oberflächenwasserbeseitigung, die im Trennsystem betrieben werden, sind die Kosten im Verhältnis aufzuteilen, in dem sie zueinander gestanden hätten, wenn die Stadt für die Grundstücks- und für die Straßenentwässerung jeweils getrennte Einrichtungen bauen würde. Diese Kosten sind in etwa gleich hoch. Daher sind die Aufwendungen für gemeinsam genutzte Oberflächenwasserkanäle bei einer Entwässerung im Trennsystem hälftig aufzuteilen³⁶⁰. Die Stadt beteiligt sich dann zu 50 % an den Kosten der Abwasserbeseitigungseinrichtung für die Oberflächenwasserbeseitigung und kann diesen Anteil bei der Ermittlung des beitragsfähigen Aufwands berücksichtigen. Geschieht dies nicht, entstehen der Stadt Einnahmeausfälle durch geringere Erschließungsbeiträge, da die von der Stadt im Rahmen von laufenden Entgelten übernommenen Herstellungskosten kein erschließungsbeitragsfähiger Aufwand sind.

Bei im Trennsystem betriebenen Einrichtungsteilen sollten 50 % der Kosten der Oberflächenwasserbeseitigung bei der Erhebung von Erschließungsbeiträgen in den beitragsfähigen Aufwand einbezogen werden.

Äußerung der Verwaltung:

Dies werde bei künftigen Abrechnungen berücksichtigt.

– Nicht beitragsfähige Erschließungsanlagen –

Im Gebiet des Bebauungsplans „DH 5 – Änderung“ wurden sechs nicht mit Personenkraftwagen befahrbare öffentliche Wege (Verbindungsfußwege) erstmals endgültig hergestellt. Die Kosten hierfür von 46.000 € wurden nicht über Erschließungsbeiträge finanziert³⁶¹.

³⁶⁰ Drießhaus, Erschließungs- und Ausbaubeiträge (9. Auflage), § 13 Rdnr. 74 und BVerwG, Urteil vom 9. Dezember 1983 – 8 C 112.82 (KSfZ 84, 231).

³⁶¹ Darin sind noch nicht die Planungskosten und weitere Kosten enthalten.

Bei nicht mit Personenkraftwagen befahrbaren öffentlichen Fußwegen oder kombinierten Fuß- und Radwegen handelt es sich nur dann um beitragsfähige Erschließungsanlagen, wenn

- sie ihrer Erschließungsfunktion nach eindeutig einem Abrechnungsgebiet zugeordnet werden können,
- die beitragspflichtigen Grundstücke hinreichend genau bestimmt sind und
- mit den Wegen zusätzlich Grundstücke erschlossen werden, deren Bebaubarkeit nicht bereits durch andere Erschließungsanlagen vermittelt wird.

In den meisten Fällen ist eine Differenzierung zwischen Grundstücken, die einen für die Beitragserhebung rechtfertigenden Sondervorteil haben, und den Grundstücken, die diesen Vorteil nicht haben, ausgeschlossen³⁶². Dies traf auch auf die oben genannten Wege zu. Darüber hinaus werden bei allen Fußwegen keine weiteren Grundstücke erschlossen, deren Bebaubarkeit nicht bereits durch andere Erschließungsanlagen vermittelt wird. Folge ist, dass die Stadt die Kosten für die erstmalige Herstellung dieser Anlagen in voller Höhe selbst trägt und nicht durch Erschließungsbeiträge anteilig finanzieren kann.

Soweit es aus städtebaulichen Gründen nicht zwingend erforderlich ist, sollte in den Bebauungsplänen auf Fußwege oder kombinierte Fuß- und Radwege in der Funktion als Verbindungswege verzichtet werden.

Äußerung der Verwaltung:

Die Empfehlung werde geprüft.

16.2.3 Erschließungsverträge und städtebauliche Verträge

16.2.3.1 Notarielle Beurkundung

Die Stadt schloss zwei Erschließungsverträge, in denen sich der Erschließungsträger zur kostenlosen Übereignung von Grundstücken mit endgültig hergestellten Erschließungsanlagen verpflichtete, ohne notarielle Beurkundung.

Erschließungsverträge, die Übereignungsverpflichtungen für Grundstücke begründen, bedürfen entsprechend § 311b Abs. 1 Satz 1 BGB der notariellen Beurkundung³⁶³.

Soweit nicht schon eine Formnichtigkeit nach § 311b Abs. 1 Satz 2 BGB geheilt worden ist, sollten die Verträge notariell beurkundet werden.

Äußerung der Verwaltung:

Soweit erforderlich, werde die notarielle Beurkundung nachgeholt.

³⁶² Vgl. Drießhaus, a. a. O., § 12 Rdnr. 69 und § 2 Rdnr. 55.

³⁶³ BVerwG, Urteil vom 9. November 1984 – 8 C 77/83, juris Rn. 29.

16.2.3.2 Genehmigung

Die Stadt hat mit einem privaten Erschließungsträger 2015 einen Erschließungs- und städtebaulichen Vertrag gemäß §§ 11, 124 BauGB für das Baugebiet „D13 Im Dorf in Landau-Queichheim“ geschlossen. Eine Genehmigung der Aufsichtsbehörde wurde dabei nicht eingeholt. Der Vertrag sah in § 10 Abs. 1 S. 2 vor, dass die Stadt dem Erschließungsträger die Kosten für die vertraglich festgelegten Leistungen erstattet, soweit diese dem Erschließungsträger nicht von den Grundstückseigentümern finanziert werden. § 10 Abs. 3 Satz 3 sah vor, dass der Erschließungsträger Vereinbarungen mit den Grundstückseigentümern treffen muss, die mindestens 90 % der Bauflächen umfassen.

Nach § 103 Abs. 5 GemO bedarf die Begründung einer Zahlungsverpflichtung, die wirtschaftlich einer Kreditverpflichtung gleichkommt, der Genehmigung der Aufsichtsbehörde. Das ist bereits dann der Fall, wenn Verträge über die Durchführung von Investitionen mit Dritten geschlossen werden, und sich die Gemeinde zur Zahlung der daraus entstehenden Folgekosten verpflichtet³⁶⁴.

Die Voraussetzungen hierfür lagen aufgrund der o. a. Verpflichtungen der Stadt vor. Maßnahmen, die der Genehmigung unterliegen, dürfen erst dann ausgeführt werden, wenn die erforderliche Genehmigung erteilt worden ist (§ 119 Abs. 1 GemO). Bis zu diesem Zeitpunkt ist das Rechtsgeschäft nicht wirksam (§ 119 Abs. 2 GemO).

Äußerung der Verwaltung:

Dies werde künftig beim Abschluss von Verträgen beachtet.

Unabhängig von der Genehmigungspflicht hat diese Vertragsgestaltung für die Stadt den Nachteil, dass sie keine einmaligen Beiträge von den Fremdanliegern erheben kann³⁶⁵. Vielmehr müsste sie die Kosten in voller Höhe ohne eine Refinanzierungsmöglichkeit tragen. Dies ließe sich vermeiden, wenn die Stadt im Vertrag regelt, dass der Erschließungsträger diese Kosten übernimmt oder die Kosten von den übrigen Grundstückseigentümern im Rahmen der privatrechtlichen Kostenvereinbarungen getragen werden³⁶⁶.

Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, vertraglich zu regeln, dass der Erschließungsträger die Kosten für die Herstellung der Erschließungsanlage der Stadt in Rechnung stellt. Es handelt sich dann um einen Werkvertrag. Der Stadt entsteht somit für die Herstellung der Erschließungsanlagen ein beitragsfähiger Aufwand, für den sie Erschließungsbeiträge von den Fremdanliegern erheben kann³⁶⁷.

³⁶⁴ Nr. 5.2.2.1 VV zu § 103 GemO und Birk, Städtebauliche Verträge, Inhalte und Leistungsstörungen 5. Auflage, Rdnr. 406.

³⁶⁵ Birk, a. a. O., Rdnrn. 375 ff.

³⁶⁶ Birk, a. a. O., Rdnrn. 459 ff.

³⁶⁷ Birk, a. a. O., Rdnrn. 463, 464.

Bei der zweiten Alternative muss allerdings Folgendes berücksichtigt werden:

Der Abschluss eines Erschließungsvertrags ist für die Stadt wirtschaftlich vorteilhaft, wenn die Notwendigkeit einer Beitragserhebung wegen vollständiger Kostenübernahme des Erschließungsträgers entfällt. Dann entstehen keine Personalaufwendungen für die Beitragserhebung; die Stadt hat ferner weder den gesetzlichen Gemeindeanteil von 10 % noch die Kosten nicht beitragsfähiger Erschließungsanlagen zu tragen. Wählt die Stadt die zweite Alternative, entfallen die vorstehenden Vorteile und damit die wirtschaftliche Legitimation des Vertragsabschlusses.

Nach den Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs ist es insbesondere bei öffentlicher Ausschreibung der Erschließungsverträge ohne weiteres möglich, eine volle Kostenübernahme des Erschließungsträgers zu vereinbaren.

Äußerung der Verwaltung:

Dem werde man bei erneuten Erschließungsverträgen Rechnung tragen.

16.2.3.3 Vertragserfüllungsbürgschaften

Für den mit einem privaten Dritten geschlossenen städtebaulichen Vertrag über die Erschließung des Neubaugebietes Bebauungsplan D 9-Änderung Gewerbepark „Am Messegelände“, Teilbereich Südlich Breiter Weg, war keine Vertragserfüllungsbürgschaft vereinbart.

Derartige Bürgschaften sollen das Risiko der Stadt bei Ausfall des Erschließungsträgers, etwa durch Insolvenz, absichern. In solchen Fällen droht ihr wegen ihrer Erschließungslast ansonsten die teilweise oder vollständige Kostenübernahme.

Bei künftigen städtebaulichen und/oder Erschließungsverträgen sollte die Stadt mit dem Erschließungsträger Erfüllungsbürgschaften in voller Höhe der geschätzten Herstellungskosten der Anlagen vereinbaren³⁶⁸.

Äußerung der Verwaltung:

Auf solche Bürgschaften sei bislang nur in Einzelfällen verzichtet worden. Die Hinweise des Rechnungshofs würden künftig berücksichtigt.

16.2.3.4 Ausschreibung der Bauleistungen

In dem vorgenannten Vertrag wurde nicht vereinbart, dass der Erschließungsträger verpflichtet ist, die öffentlichen Bauleistungen nach den Bestimmungen der VOB auszuschreiben³⁶⁹.

³⁶⁸ Entsprechende Regelungen enthalten beispielsweise Erschließungsverträge der Städte Bad Kreuznach, Frankenthal (Pfalz), Koblenz und Mainz.

³⁶⁹ Die vereinbarten Leistungen lagen unter den Schwellenwerten für eine Vergabe nach §§ 97 ff GWB.

Die Stadt hat zwar die Herstellung der Erschließungsanlagen vertraglich übertragen, nicht jedoch die Erschließungslast. Diese verbleibt bei der Stadt mit der Folge, dass die haushaltsrechtlichen Bestimmungen anzuwenden sind. Nach § 31 GemHVO sind öffentliche Bauleistungen grundsätzlich öffentlich auszuschreiben, sofern sich nicht aus der Natur des Geschäfts oder besondere Umstände eine Ausnahme von diesem Grundsatz rechtfertigen. Für die Ausschreibung der Bauleistungen sind daher die Bestimmungen der VOB maßgeblich³⁷⁰.

Äußerung der Verwaltung:

Dem werde man nachkommen.

16.2.4 Ausbaubeiträge für Verkehrsanlagen

Die Satzung³⁷¹ der Stadt sah die Erhebung wiederkehrende Beiträge für die Herstellung und den Ausbau von Verkehrsanlagen nach dem KAG vor. Hierzu erklärte § 3 der Satzung sämtliche zum Anbau bestimmte Verkehrsanlagen der jeweiligen Abrechnungseinheit zu einer einheitlichen öffentlichen Einrichtung. Der beitragsfähige Aufwand wurde je Abrechnungseinheit nach dem Durchschnitt der im Zeitraum von vier Jahren zu erwartenden Investitionsaufwendungen ermittelt.

Im ersten und im zweiten von der Stadt festgesetzten Abrechnungszeitraum (2010 bis 2013 und 2014 bis 2017) wurden wiederkehrende Beiträge in allen Abrechnungseinheiten erhoben, da alle von beitragsfähigen Ausbaumaßnahmen betroffen waren.

16.2.4.1 Erhebungszeitraum

Der von der Stadt festgelegte mehrjährige (vierjährige) Erhebungszeitraum ist nach § 10a Abs. 2 KAG grundsätzlich zulässig. Allerdings setzt die Beitragserhebung in allen Jahren des Erhebungszeitraums voraus, dass auch in jedem Jahr Investitionsaufwendungen in der entsprechenden Abrechnungseinheit anfallen³⁷².

Das wird insbesondere in den kleineren Abrechnungseinheiten häufig nur durch zeitliche Streckung von Ausbaumaßnahmen zu ermöglichen sein, was zu höheren Kosten, etwa für die Baustelleneinrichtung, führen kann.

Ferner drohen Einnahmeausfälle, wenn in einer Abrechnungseinheit im mehrjährigen Erhebungszeitraum z. B. eine außerplanmäßige Erneuerung der Straßenoberflächen-entwässerung (Straßenleitungen) notwendig wird. Ist für die Abrechnungseinheit mangels im Erhebungszeitraum geplanter Ausbaumaßnahmen kein Beitragssatz festgelegt worden oder fallen in dem Jahr, in dem die Erneuerung notwendig wird, keine durch das Bauprogramm gedeckten Investitionsaufwendungen an, hat die Stadt keine

³⁷⁰ Birk, a. a. O., Rdnrn. 286 ff.

³⁷¹ Satzung der Stadt Landau in der Pfalz über die Erhebung von wiederkehrenden Beiträgen für den Ausbau von Verkehrsanlagen der Stadt Landau in der Pfalz vom 4. Januar 2010, zuletzt geändert durch Satzung vom 29. Juni 2015.

³⁷² OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 30. Juni 2015 – 6 A 11016/14.OVG.

Möglichkeit, die von ihr als Straßenbaulastträger zu übernehmenden Kosten für die Erneuerung der Straßenoberflächenentwässerung durch wiederkehrende Beiträge zu finanzieren.

Dies kann vermieden werden, wenn die jährlichen Investitionsaufwendungen bei der Ermittlung des Beitragssatzes zu Grunde gelegt werden³⁷³.

Äußerung der Verwaltung:

Die Auffassung des Rechnungshofs werde geteilt. Ein Umstieg auf einen einjährigen Erhebungszeitraum befinde sich derzeit in einem Abwägungsprozess.

- 37 Um Mitteilung des Ergebnisses der noch zu treffenden Entscheidung wird gebeten.

16.2.4.2 Ermittlung des Gemeindeanteils

In der Ausbaubeitragssatzung war festgelegt, dass sämtliche zum Anbau bestimmte Verkehrsanlagen in den Gebieten, wie sie sich aus dem als Anlage 1 beigefügten Lageplan ergeben, jeweils einheitliche öffentliche Einrichtungen (Abrechnungseinheiten) seien. Die Stadt hat insgesamt zwölf Abrechnungseinheiten gebildet. Der Gemeindeanteil (§ 10 a Abs. 3 KAG) wurde in § 5 der Satzung für jede Abrechnungseinheit separat festgesetzt. Der Festsetzung lag die Ermittlung gesonderter Gemeindeanteile für jede einzelne Straße in den jeweiligen Abrechnungseinheiten zugrunde. Hierfür hatte die Stadt jede Verkehrsanlage in der jeweiligen Abrechnungseinheit einem Straßentyp zugeordnet. Für den jeweiligen Straßentyp legte sie dann den Gemeindeanteil in Anlehnung an die „Lüneburger Tabelle“ fest. Anhand der sich so ergebenden Prozentzahlen wurde für jede Straße in der Abrechnungseinheit eine nicht beitragspflichtige Straßenlänge errechnet und sodann die Summe der in einer Abrechnungseinheit nicht beitragspflichtigen Straßenlängen ins Verhältnis zur Gesamtlänge aller Straßen in der Abrechnungseinheit gesetzt.

Bei der Ermittlung des Beitragssatzes bleibt ein dem Vorteil der Allgemeinheit entsprechender Gemeindeanteil außer Ansatz³⁷⁴. Der Anteil muss dem Verkehrsaufkommen entsprechen, das nicht dem Beitragsschuldner zuzurechnen ist (Durchgangsverkehr). Er ist zu ermitteln, indem für sämtliche in der Baulast der Gemeinde stehenden Verkehrsanlagen in der jeweiligen Abrechnungseinheit insgesamt das Verhältnis von Anlieger- und Durchgangsverkehr zu gewichtet ist³⁷⁵. Dabei ist der gesamte von den Anliegergrundstücken innerhalb der öffentlichen Einrichtung ausgehende bzw. dorthin führende Verkehr als Anliegerverkehr zu bewerten. Nach der aktuellen Rechtsprechung³⁷⁶ des

³⁷³ Vgl. auch VG Neustadt an der Weinstraße, Beschluss vom 9. März 2012 – 1 L 113/12.NW, juris Rn. 9, wonach vor allem in kleineren Abrechnungseinheiten das sog. „A-Modell“ bessere Möglichkeiten zur rechtssicheren Erhebung von wiederkehrenden Ausbaubeiträgen bietet.

³⁷⁴ § 10 a Abs. 3 KAG.

³⁷⁵ OVG Rheinland-Pfalz, Urteile vom 16. März 2010 – 6 A 11146/09.OVG und vom 15. März 2011 – 6 C 11187/10.OVG.

³⁷⁶ OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 15. Dezember 2005 – 6 A 11220/05.OVG.

Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz gibt es vier typische Fallgruppen für die Ermittlung des Gemeindeanteils:

Straßentyp	Gemeindeanteil in %
Geringer Durchgangsverkehr, aber ganz überwiegender Anliegerverkehr	25
Erhöhter Durchgangsverkehr, aber noch überwiegender Anliegerverkehr	35 - 45
Überwiegender Durchgangsverkehr	55 - 65
Ganz überwiegender Durchgangsverkehr, aber nur wenig Anliegerverkehr	70

Die Festlegung der einzelnen Gemeindeanteile für die einzelnen Verkehrsanlagen in Anlehnung an die „Lüneburger Tabelle“ steht nicht in Einklang mit der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz. Das Gericht hat abweichende Straßentypen und auch andere Gemeindeanteile festgesetzt. Dies ist bei der Ermittlung des Gemeindeanteils zu beachten. Darüber hinaus ist es nicht sach- und systemgerecht, den Gemeindeanteil getrennt für jede einzelne Verkehrsanlage in der jeweiligen Abrechnungseinheit nach dem dortigen Verhältnis zwischen Anlieger- und Durchgangsverkehr zu berechnen. Diese Methode führte zu einem höheren Gemeindeanteil und damit zu finanziellen Nachteilen für die Stadt.

Äußerung der Verwaltung:

Eine Vergleichsberechnung anhand der vom Rechnungshof dargelegten Methode habe in etwa gleiche Gemeindeanteile ergeben wie das derzeit verwendete Verfahren. Anlässlich von Klageverfahren sei die Verwaltungspraxis der Stadt bislang nicht beanstandet worden.

Die verwaltungsgerichtliche Billigung des Verfahrens zur Ermittlung des Gemeindeanteils lässt nicht den Rückschluss zu, dass das Verfahren rechtmäßig ist. Wie dargelegt, führt die Berechnungsmethode in der Regel zu höheren Gemeindeanteilen und damit nicht zu einer Belastung der Kläger, so dass sich hieraus kein Anlass für eine gerichtliche Beanstandung ergibt.

38 Um Vorlage der Vergleichsberechnung wird gebeten.

16.2.5 Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen

16.2.5.1 Allgemeines

Die Stadt hatte die förmliche Festlegung von zwei Sanierungsgebieten beschlossen³⁷⁷, in denen Sanierungen im sogenannten „klassischen Verfahren“ durchgeführt werden. Das bedeutet, dass die Bestimmungen der §§ 136 bis 164b Baugesetzbuch (BauGB) galten und Ausgleichsbeträge nach § 154 BauGB zu erheben waren.

³⁷⁷ Satzung der Stadt Landau in der Pfalz über die förmliche Festlegung des städtebaulichen Sanierungsgebiets „Deutsches Tor“ vom 13. Februar 2007 und Satzung der Stadt Landau über die förmliche Festsetzung des Sanierungsgebietes „Altstadt Landau Süd-West“ vom 15. Juni 1993.

Da

- die Maßnahmen während der örtlichen Erhebungen verwaltungsmäßig noch nicht abgerechnet waren (Erhebung von Sanierungsbeträgen, Zuwendungsverfahren) und
- nicht auszuschließen ist, dass die Stadt erneut Sanierungs- oder sonstige städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen durchführt,

hat der Rechnungshof die Erhebung von Ausgleichsbeträgen geprüft.

16.2.5.2 Erhebung von Vorauszahlungen

Für das Sanierungsgebiet „Deutsches Tor“ war die Sanierung nach den Angaben der Verwaltung abgeschlossen. Bereits mit dem Beschluss des Stadtrats über die Festlegung des förmlichen Sanierungsgebiets vom 6. Februar 2007 waren die Ziele und Zwecke der Sanierung für dieses Gebiet festgestellt. Vorauszahlungen wurden nicht erhoben.

Wird von Vorauszahlungen abgesehen, müssen Aufwendungen von der Stadt vorfinanziert werden, was zu vermeidbaren Zinsbelastungen führen kann. Gegebenenfalls erhält die Stadt ohne Erhebung von Vorauszahlungen zeitweise mehr Zuweisungen für die Stadtsanierung als erforderlich. Dies kann sich nachteilig auswirken, wenn nicht erhobene Vorauszahlungen fiktiv auf die Förderung angerechnet werden. Im Übrigen ist erfahrungsgemäß die Bereitschaft der Grundstückseigentümer zum Abschluss von Ablösevereinbarungen größer, wenn sie mit der Erhebung von Vorauszahlungen rechnen müssen. Hierauf hat der Rechnungshof bereits in den Prüfungsmitteilungen vom 22. Februar 2008 für die damaligen Sanierungsgebiete „Altstadt Landau Süd-West“ und „Altstadt Landau Nord-West“ hingewiesen³⁷⁸. Im Sanierungsgebiet „Deutsches Tor“ lagen die Voraussetzungen für Vorauszahlungen bereits im Februar 2007 vor.

Äußerung der Verwaltung:

Die Erhebung von Vorauszahlungen verzögere sich u. a. durch den Zeitaufwand für die Erstellung von Wertgutachten, die zur Festsetzung von Vorauszahlungen benötigt würden. Davon abgesehen habe der Stadtrat in einigen Fällen von der Erhebung der Vorauszahlungen abgesehen, da der Aufwand für Ermittlung und Festsetzung unverhältnismäßig war im Vergleich zur Höhe der Erträge.

Die Feststellung betraf nicht die Verzögerung bei der Erhebung, sondern den Verzicht auf die Erhebung von Vorauszahlungen. Bei der Aufwandsbetrachtung ist zu berücksichtigen, dass die Ergebnisse der Wertermittlung für Zwecke der Erhebung von Vorauszahlungen auch bei der späteren Festsetzung der Sanierungsbeiträge verwendet werden können. Das ist sogar von Vorteil, weil ansonsten – oftmals nach vielen Jahren – die Grundstückswerte rückblickend beurteilt werden müssen, was ebenfalls mit beträchtlichem Aufwand verbunden ist.

³⁷⁸ Randnummern 7 und 8 der Prüfungsmitteilungen vom 22. Februar 2008.

- 39 In künftigen Fällen sollten Vorauszahlungen – bei vertretbarem Aufwand – rechtzeitig erhoben werden.

16.2.5.3 Ausbau von Verkehrsanlagen im Sanierungsgebiet

Im Sanierungsgebiet „Deutsches Tor“ wurde die Zeughausgasse ausgebaut. Die Grenze des Sanierungsgebiets verlief auf Teilstrecken entlang dieser Straße. Für an die Straße angrenzende, außerhalb des Sanierungsgebiets liegende Grundstücke sind nach der Einnahmen- und Ausgabenaufstellung der Verwaltung keine Ausbaubeiträge erhoben worden.

Das Beitragserhebungsverbot nach § 154 Abs. 1 Satz 3 BauGB gilt nur für Grundstücke im förmlich festgelegten Sanierungsgebiet. Beim Ausbau von Verkehrsanlagen an der Grenze des Sanierungsgebiets kommt eine Beitragserhebung für die jenseits der Grenze liegenden Grundstücke grundsätzlich in Betracht. Voraussetzung ist, dass einzelne Teileinrichtungen, zum Beispiel Gehwege, überwiegend der Erschließung von außerhalb des Sanierungsgebiets liegenden Grundstücken dienen. Bei Straßen mit beidseitigen Gehwegen ist hiervon für den unmittelbar an der Grenze des Sanierungsgebiets verlaufenden Gehweg aufgrund der räumlichen Nähe zu den jenseits gelegenen Grundstücken in der Regel auszugehen³⁷⁹. In diesen Fällen sind von den betroffenen Grundstückseigentümern außerhalb des Sanierungsgebiets die beitragsfähigen Kosten über wiederkehrende Ausbaubeiträge zu erheben. Wird davon abgesehen, können die Ertragsausfälle auch nicht durch Fördermittel des Landes kompensiert werden.

Bei der räumlichen Festlegung von neuen Sanierungsgebieten sollte dies berücksichtigt werden. Ist eine Grenzziehung entlang von Straßen im Einzelfall nicht vermeidbar, sind die beitragsfähigen Kosten für den Ausbau zu ermitteln und wiederkehrende Ausbaubeiträge zu erheben.

*Äußerung der Verwaltung:
Hierauf werde künftig geachtet.*

16.2.5.4 Erhebung der Ausgleichsbeträge

Für das Sanierungsgebiet „Altstadt Landau Süd-West“ wurde die Sanierung 2015 für abgeschlossen erklärt und die Sanierungssatzung aufgehoben³⁸⁰. Im Jahr 2016³⁸¹ beauftragte die Verwaltung den Gutachterausschuss mit der Erstellung der grundstücksbezogenen Verkehrswertgutachten. Mit Ausnahme eines Grundstücks hatte die Stadt noch keine Ausgleichsbeträge erhoben.

³⁷⁹ BVerwG, Urteil vom 21. Oktober 1983 – 8 C 40.83 (DVBl. 1984, 190) und Driehaus, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, a. a. O., § 3 Rdnrn. 13 ff. Dies dürfte auch für die Fälle gelten, in denen eine Mischfläche hergestellt wird.

³⁸⁰ Satzung der Stadt Landau in der Pfalz über die Aufhebung der Satzung der Stadt Landau in der Pfalz über die förmliche Festsetzung des Sanierungsgebietes „Altstadt Landau Süd-West“ vom 16. Dezember 2015.

³⁸¹ Schreiben der Verwaltung vom 4. Januar 2016, Az.: 680-V5.

Ausgleichsbeträge sind nach Abschluss der Sanierung zu entrichten (§ 154 Abs. 3 Satz 1 BauGB). Dies ist grundsätzlich nach Aufhebung der Sanierungssatzung möglich. Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass der Gutachterausschuss rechtzeitig damit beauftragt wird, sanierungsbedingte Wertsteigerungen zu ermitteln. Andernfalls können die Ausgleichsbeträge nicht zeitnah erhoben werden, was zu Zinsnachteilen für die Stadt führt.

Darüber hinaus ist zu beachten, dass die Festsetzungsverjährung nach § 169 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 AO i. V. m. §§ 1 Abs. 2, 3 Abs. 1 Nr. 4 KAG lediglich vier Jahre beträgt und nach deren Eintritt Ausgleichsbeträge nicht mehr erhoben werden können.

Verkehrswertgutachten sollten nach Möglichkeit schon vor der Aufhebung der Sanierungssatzung beim Gutachterausschuss in Auftrag gegeben werden. Es ist sicherzustellen, dass die Ausgleichsbeträge vor Eintritt der Verjährung erhoben werden.

Äußerung der Verwaltung:

Festsetzungsverjährung sei bisher noch nicht eingetreten.

16.2.6 Ablösung von Stellplatzverpflichtungen

16.2.6.1 Kalkulation des Ablösebetrags

Die Stadt kann mit Bauherren, die die erforderliche Anzahl von Kfz-Stellplätzen nicht nachweisen können, Verträge über die Ablösung der Stellplatzverpflichtung schließen. Nach der bis 25. Juni 2018 geltenden Satzung³⁸² war das Stadtgebiet in vier Gebietszonen mit folgenden Stellplatzablösebeträgen aufgeteilt:

Zone	Ablösebetrag (€)
I	9.268
II	7.398
III	6.210
IV	5.742

Da diese Beträge zuletzt 2011 kalkuliert worden waren, hat der Rechnungshof während der örtlichen Erhebungen auf Überprüfungsbedarf hingewiesen. Nach entsprechenden Untersuchungen der Verwaltung hat der Stadtrat mit Wirkung vom 26. Juni 2018 folgende Ablösebeträge beschlossen:

Zone	Ablösebetrag (€)
I	10.558
II	8.902
III	8.324
IV	7.032

³⁸² Satzung der Stadt Landau i. d. Pf. über Ablösung von Stellplatzverpflichtungen in der Fassung vom 9. Mai 2012.

Nach ihrer Satzung erhebt die Stadt zur Ablösung von Stellplatzverpflichtungen 60 % der durchschnittlichen Herstellungskosten von Stellplätzen einschließlich der Kosten des Grunderwerbs.

Die Höhe der Ablösebeträge hängt insbesondere von Bodenwertsteigerungen³⁸³ sowie von der Entwicklung der Baukosten³⁸⁴ für Stellplätze ab.

Im Hinblick auf die vergleichsweise dynamische Entwicklung der Grundstückspreise in Landau in der Pfalz erfordert die satzungsrechtliche Verpflichtung, in kürzeren Zeitabständen als zuletzt die Höhe der Ablösebeträge zu überprüfen.

Äußerung der Verwaltung:

Die Ablösebeträge würden entsprechend der Entwicklung der Boden- und Baupreise fortgeschrieben werden.

383

Zone	Gewichteter Bodenrichtwert 2012 (€/m ²)	Gewichteter Bodenrichtwert 2018 (€/m ²)
I	383	436
II	212	279
III	169	267
IV	128	184

384 Der maßgebliche Baukostenindex (gewerbliche Betriebsgebäude nach dem Index „Neubau (konventionelle Bauart) von Wohn- und Nichtwohngebäuden einschließlich Umsatzsteuer) hat sich von 100,9 im Jahr 2010 auf 118,9 Ende 2017 erhöht.

17 Straßenreinigung

17.1 Allgemeines und wirtschaftliche Ergebnisse

Die Stadt hat dem Entsorgungs- und Wirtschaftsbetrieb Landau in der Pfalz AöR u. a. die Aufgaben der Straßenreinigung nach Maßgabe der Straßenreinigungssatzung der Stadt übertragen³⁸⁵. Hierfür war bei der Anstalt ein gesonderter Betriebszweig eingerichtet³⁸⁶.

Die Gewinn- und Verlustrechnungen der Jahre 2014 bis 2019 sowie der Wirtschaftsplan 2020 wiesen für die Straßenreinigung folgende Ergebnisse aus:

	Gewinn- und Verlustrechnung						Wirtschaftsplan
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	- 1.000 € -						
Erträge	488	547	605	592	669	651	682
Materialaufwand	346	417	442	443	481	519	586
Personalaufwand	94	14	92	37	58	53	71
Abschreibungen	3	3	8	8	8	8	10
Sonstige betriebliche Aufwendungen	70	144	190	181	209	186	217
Aufwendungen	513	578	732	669	756	766	884
Saldo Zinserträge u. ä. Erträge mit Zinsen u. ä. Aufwendungen	50	54	21	2,5	1,3	14,6	14
Jahresgewinn/-verlust (-)	25	23	- 106	- 74	- 86	- 101	- 188
Zuführung zur allg. Rücklage	25	23	- 106	- 74	- 86	- 101	- 188

Für 2020 wird ein Jahresverlust von 188.000 € erwartet, der – wie die Vorjahresverluste – aus der Rücklage³⁸⁷ gedeckt werden soll. Nach den Bilanzen hat sich die Eigenkapitalausstattung des Betriebszweigs von 74 % auf 58 % im Erhebungszeitraum reduziert. Die Verbindlichkeiten haben sich von 316.000 € (2014) auf 354.000 € (2019) erhöht.

³⁸⁵ § 2 Satzung „Entsorgungs- und Wirtschaftsbetrieb Landau, Anstalt des öffentlichen Rechts“ (EWL) vom 10. Dezember 2008 in der Fassung vom 2. März 2016.

³⁸⁶ Die weiteren Aufgaben der Anstalt, zum Beispiel die Abwasserbeseitigung und die Abfallentsorgung, waren nicht Gegenstand der Prüfung.

³⁸⁷ Die Rücklage wurde nach Angaben des EWL überwiegend in den Jahren 1994 bis 2002 aufgebaut. Ihr Bestand betrug Ende 2019 noch 1,4 Mio. €.

17.2 Winterdienst auf den Fahrbahnen

Die Stadt hat nach § 1 Abs. 1 und § 2 Abs. 1 Nrn. 2 und 3 ihrer Straßenreinigungssatzung die Schneeräumung auf den Gehwegen sowie das Bestreuen der Gehwege und Fußgängerüberwege bis zur Straßenmitte bei Glätte auf die Eigentümer der an die Straßen angrenzenden sowie der von diesen Straßen erschlossenen bebauten und unbebauten Grundstücke übertragen³⁸⁸. Die Durchführung des Winterdienstes auf den Fahrbahnen verblieb hingegen nach den satzungsrechtlichen Regelungen weiterhin bei der Stadt. Mit dem Winterdienst auf den Fahrbahnen von etwa 100 öffentlichen Straßen oder Teilstrecken von öffentlichen Straßen hat die Stadt die AöR beauftragt. Die Kosten hierfür³⁸⁹, in den Jahren 2014 bis 2017 zwischen 33.800 € und 62.000 € jährlich, trug die Stadt. Winterdienstgebühren zur teilweisen Finanzierung ihrer Aufwendungen erhob die Stadt von den Straßenanliegern mangels Satzungsregelung nicht.

Kommunale Winterdienstleistungen sind insgesamt gebührenfähig³⁹⁰. Im Hinblick auf § 94 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 GemO und die Haushaltslage der Stadt ist die Gebührenerhebung für den Winterdienst auch auf Fahrbahnen nach dem Vorbild anderer Städte³⁹¹ geboten. **Mehreinnahmen von überschlägig 33.000 € jährlich** sind zu erwarten.

Die Stadt sollte unter Berücksichtigung eines Anteils für das Allgemeininteresse ermitteln, welches Gebührenaufkommen für den Winterdienst erzielbar ist.

Äußerung der Verwaltung:

Der Vorschlag des Rechnungshofs werde erörtert.

- 40 Um Mitteilung des Ergebnisses der Erörterungen wird gebeten.

17.3 Kalkulation der Straßenreinigungsgebühren

Die Straßenreinigungsgebühren wurden 2014 anhand des Rechnungsergebnisses 2013 sowie der Planung 2014 und danach erst wieder 2018 auf der Grundlage des aktuellen Wirtschaftsplans kalkuliert. Nachkalkulationen hat die AöR nicht vorgenommen.

Straßenreinigungsgebühren sind Benutzungsgebühren (§ 17 Abs. 3 Satz 5 LStrG). Daher sind sie nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen für Kostenrechnungen zu ermitteln (§ 8 Abs. 1 Satz 1 KAG). Dem wird eine Berechnung anhand von Aufwendungen und Erträgen grundsätzlich nicht gerecht.

Unabhängig von der fehlenden Kosten- und Leistungsrechnung stand die Kalkulation in mehrjährigem Abstand nicht mit dem kommunalen Abgabenrecht in Einklang. Zwar muss eine Kostenrechnung nicht für jedes Jahr erstellt werden. Vielmehr ist es zulässig,

³⁸⁸ Satzung der Stadt Landau in der Pfalz über die Reinigung der öffentlichen Straßen (Straßenreinigungssatzung) vom 15. Dezember 1993 in der Fassung vom 27. September 2018.

³⁸⁹ Ohne Verwaltungsaufwand, Fremdkapitalzinsen u. ä. Kosten, die im Wesentlichen gebührenfähig sind.

³⁹⁰ § 17 Abs. 3 Satz 4 LStrG i. V. m. § 7 Abs. 1 KAG.

³⁹¹ Andernach, Neustadt an der Weinstraße, Pirmasens und Wittlich.

die Kostenentwicklung der letzten drei und der kommenden drei Jahre zu berücksichtigen (§ 8 Abs. 1 Satz 4 KAG); ggf. kommen auch kürzere Zeiträume in Betracht. Ausgeschlossen ist jedoch eine Kalkulation auf der Grundlage von zwei Jahren (2013 und 2014) mit der Gültigkeit für weitere Jahre (2015 bis 2017).

Darüber hinaus sind Abweichungen der tatsächlichen Kosten von der kalkulierten Kostenentwicklung innerhalb angemessener Zeit auszugleichen (§ 8 Abs. 1 Satz 5 KAG). Das setzt eine Nachkalkulation voraus, in der Über- und Unterdeckungen ermittelt werden.

Äußerung der Verwaltung:

Dem komme man bereits nach.

17.4 Ergebnisverwendung

Die AöR hat im Betriebszweig Straßenreinigung in den Jahren 1994 bis 2015 nach dem Jahresabschluss Gewinne zwischen 14.000 € und 185.000 € erzielt. Die Gewinne wurden seit 1996 der allgemeinen Rücklage zugeführt. Da die Einrichtung Eigenkapitalzinsen bei der Gebührenermittlung ansetzte, enthielt die Rücklage insoweit auch Beträge, die aus diesen kalkulatorischen Kosten resultierten. Die AöR plante, die allgemeine Rücklage über mehrere Jahre aufzulösen und die daraus folgenden Erträge bei den nächsten Gebührenkalkulationen zu berücksichtigen.

Sinn und Zweck der Eigenkapitalverzinsung in der Gebührenkalkulation ist ein Ausgleich entgangener Zinsen, da Eigenkapital für Betriebszwecke gebunden ist und dadurch nicht zinsbringend angelegt werden kann. Die zum Ausgleich dieses Nachteils zulässigerweise anzusetzenden Eigenkapitalzinsen sind gebührenfähige Kosten. Es ist nicht geboten, die Gebührenpflichtigen bei der Rücklagenauflösung um solche Kosten zu entlasten.

Die aus Eigenkapitalzinsen resultierenden Gewinne sind daher in der Rücklage zu belassen.

Äußerung der Verwaltung:

Das werde künftig beachtet.

18 Gebäudemanagement Landau – Eigenbetrieb

18.1 Allgemeines

Die Stadt hat dem Eigenbetrieb insbesondere folgende Aufgaben übertragen³⁹²:

- Den Gebäudebestand der Stadt, inklusive der Verwaltungsgebäude, Schulen, Mietwohnungen usw. über den gesamten Lebenszyklus zu errichten, zu betreuen und bewirtschaften sowie zu unterhalten,
- Grundstücke zur Errichtung von Gebäuden, die für die Deckung des Eigenbedarfs der Stadt erforderlich sind, zu erwerben und zu bewirtschaften sowie
- die zur Deckung des Raumbedarfs der Stadtverwaltung erforderlichen Maßnahmen zu treffen.

Der Rechnungshof hat seine Erhebungen bei dem Eigenbetrieb auf den Betriebszweig Wohnhausbesitz beschränkt. Dessen wirtschaftliche Verhältnisse haben sich wie folgt entwickelt:

	Gewinn- und Verlustrechnung						Wirtschaftsplan
	2014	2015	2019	2017	2018	2019 ³⁹³	2020
	- Mio. € -						
Erträge	2,218	2,412	1,741	1,417	1,489	1,611	1,577
Materialaufwand	0,865	0,758	0,629	0,637	0,708	0,650	0,799
Personalaufwand	0,181	0,179	0,197	0,209	0,275	0,255	0,280
Abschreibungen	0,180	0,231	0,211	0,216	0,240	0,245	0,288
Sonstige betriebliche Aufwendungen	0,257	1,275	0,257	0,118	0,057	0,075	0,210
Aufwendungen	1,482	2,443	1,294	1,180	1,280	1,225	1,577
Jahresgewinn	0,735	- 0,031	0,447	0,237	0,209	0,386	0,00

18.2 Mieten

18.2.1 Erhebung der Kostenmiete

Der Eigenbetrieb bewirtschaftete 23 preisgebundene Wohnungen, für die Kostenmieten verlangt werden konnten. Die Mieten wurden letztmals wie folgt angepasst:

- Für acht Wohnungen 2008,
- für eine Wohnung 2012,
- für zwölf Wohnungen 2013 und
- für zwei Wohnungen nach Neuvermietung 2017.

³⁹² § 1 Abs. 2 Betriebssatzung.

³⁹³ Vorläufige Angaben.

Steigerungen der Verwaltungs- und Instandhaltungskostenpauschalen in den Jahren 2011, 2014 und 2017 führten entweder nicht oder nur mit zeitlicher Verzögerung zu Mietanpassungen.

Die wirtschaftliche Vermietung preisgebundenen Wohnraums erfordert grundsätzlich, den gesetzlichen Rahmen der Mietpreisgestaltung auszuschöpfen. Kostenmieten können entsprechend § 30 Abs. 1 Satz 3 Verordnung über wohnungswirtschaftliche Berechnungen nach dem Zweiten Wohnungsbaugesetz (Zweite Berechnungsverordnung – II. BV) dann angepasst werden, wenn sich die in §§ 26 und 28 der Verordnung genannten Beträge für Verwaltungs- und Instandhaltungskosten erhöht haben. Das war zuletzt 2013 und 2017 der Fall³⁹⁴.

Der Eigenbetrieb sollte die Kostenmieten neu berechnen und ggf. zur Anpassung der Einzelmieten nutzen³⁹⁵.

Äußerung der Verwaltung:

Eine Überprüfung und bei Bedarf auch eine Anpassung der Mieten sei für 2020 vorgesehen.

18.2.2 Erhöhung der Mietzinsen bei frei finanziertem Wohnraum

Der Eigenbetrieb der Stadt bewirtschaftete 263 nicht preisgebundene Mietwohnungen³⁹⁶. Bei Neuvermietungen wurde die Miethöhe auf der Grundlage des einfachen Mietspiegels kalkuliert. Der Eigenbetrieb prüfte nach eigenen Angaben die Möglichkeiten zur Erhöhung der Mietzinsen in der Regel anlässlich von Neuvermietungen, bei Bestandsmieten nach vorhergehender Sanierung oder Modernisierung und wenn sich während der Vertragslaufzeit ein grobes Missverhältnis der Miethöhe zum fortgeführten Mietspiegel ergeben hat. In einer Vielzahl von Fällen wurden die Mieten in den Jahren 2012/2013 und 2014 letztmals erhöht. Die Wohnungsmieten lagen ganz überwiegend unter den Vergleichswerten des einfachen Mietspiegels.

Im Juni 2018 hat der Stadtrat beschlossen, dass der Eigenbetrieb die Mieten grundsätzlich am vorhandenen Mietspiegel orientiert und die gesetzlichen Möglichkeiten zur Mieterhöhung ausschöpft³⁹⁷. Die möglichen Erträge wurden mit 12.000 € jährlich angenommen.

Es wird um Mitteilung gebeten, ob inzwischen Mietanpassungen im Sinne des Stadtratsbeschlusses vorgenommen wurden.

Äußerung der Verwaltung:

Bis auf wenige Ausnahme seien Anpassungsmöglichkeiten geprüft und auch umgesetzt worden. Bei einigen Wohnungen sei – zum Beispiel aufgrund von Sanierungsmaßnahmen –

³⁹⁴ Vgl. §§ 26 Abs. 4 und 28 Abs. 5a II. BV.

³⁹⁵ § 8a Abs. 5 Wohnungsbindungsgesetz.

³⁹⁶ Darüber hinaus noch zwölf Wohnungen an Turnhallen und Schulen, die dem Betriebszweig Gebäudebestand zugeordnet waren.

³⁹⁷ Stadtratsbeschluss vom 19. Juni 2018, Sitzungsvorlage 820/241/2018

zunächst hiervon abgesehen worden. Mieterhöhungen würden hier nachgeholt. Die gesetzlichen Möglichkeiten zur Mietanpassung würden genutzt.

18.2.3 Mietkautionen

Bei Mietverträgen, die vor 2001 geschlossen worden sind, wurden keine Mietkautionen gefordert. Die Stadt verlangt seit dem Jahr 2001 beim Abschluss von Mietverträgen grundsätzlich eine Mietkaution³⁹⁸. Die Höhe der Kautions beträgt zwei Monatskaltmieten.

Mietkautionen dienen der Sicherung von Ansprüchen der Stadt vor allem auf Miet- und Nebenkostenzahlungen sowie Schadensersatzleistungen wegen Beschädigungen am Mietobjekt. Das Risiko von Forderungsausfällen kann auf diesem Weg effektiv vermindert werden.

Eine wirtschaftliche Vermögensverwaltung erfordert grundsätzlich, die gesetzlichen Möglichkeiten zur Erhebung solcher Kautions auszuschöpfen. Danach können bis zu drei Monatskaltmieten als Kautions gefordert werden (§ 551 Abs. 1 BGB). Dies ist Mietern auch zumutbar, da sie bei Barkautions zur Zahlung in drei Raten berechtigt sind (§ 551 Abs. 2 Satz 1 BGB) und die – verzinsliche (§ 551 Abs. 3 BGB) – Kautions bei ordnungsgemäßer Vertragserfüllung auf Dauer in ihrem Vermögen verbleibt. Bei Transferleistungsempfängern können die Kautions ggf. durch darlehensweise gewährte Hilfen übernommen werden (§ 35 Abs. 2 Satz 5 SGB XII und § 22 Abs. 6 SGB II).

Es wird empfohlen, Mietkautionen in Höhe von drei Monatsmieten zu verlangen.

Äußerung der Verwaltung:

Die Empfehlung sei inzwischen umgesetzt worden.

gez.
Jörg Berres
Präsident



gez.
Dr. Susanne Wimmer-Leonhardt
Vizepräsidentin

³⁹⁸ Seit 2001 hat die Stadt 156 neue Mietverträge geschlossen. Bei 132 Verträgen wurden Kautions gefordert. Von den verbleibenden 24 Mietverträgen ohne Kautions, waren acht Mietverträge mit dem Sozialamt und sechs Mietverträge mit dem städtischen Jugendamt geschlossen.

Konsolidierungspotenziale

Nachfolgend sind die im Rahmen der auf Stichproben beschränkten Prüfung festgestellten Konsolidierungspotenziale dargestellt, soweit sie ihrer Natur nach finanziell bezifferbar sind.

Aufwandsminderungspotenziale (€)			Ertragssteigerungspotenziale (€)		
mit fortdauernder Wirkung	mit einmaliger Wirkung	Nr.	mit fortdauernder Wirkung	mit einmaliger Wirkung	Nr.
42.000		4.2	700.000		3.8
1.500		5	2.100		11.2.1
55.200		6	2.500		11.3.2
13.000		7	40.000		12.3
20.000		13.6.2		4.150	14.4.3
40.000		15.5.1	33.000		17.2
35.000		15.5.2			
20.000		15.6.1.1			
100.000		15.6.2			
326.700			777.600	4.150	
1.108.450					

Finanzrechnungen 2014 bis 2019 sowie Finanzhaushalt 2020

Lfd. Nr.	Konten- gruppe/ -art	Einzahlungs- und Auszahlungsarten	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
			Rechnung							Plan
			- 1.000 € -							
1		Summe der laufenden Einzahlungen aus Verwaltungstätigkeit	104.771	118.045	117.642	135.162	143.957	157.570	140.545	
2		Summe der laufenden Auszahlungen aus Verwaltungstätigkeit	102.186	112.267	116.131	118.964	126.652	134.252	146.847	
3 (= 1-2)		Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen aus Verwaltungstätigkeit	2.586	5.778	1.510	16.198	17.304	23.317	- 6.302	
4		Saldo der Zins- und sonstigen Finanzein- und -auszahlungen	- 881	- 1.089	- 744	- 745	- 711	- 587	- 717	
5 (= 3+4)		Saldo der ordentlichen Ein- und Auszahlungen	1.705	4.689	767	15.454	16.593	22.731	- 7.019	
6		Saldo der außerordentlichen Ein- und Auszahlungen	-	-	-	-	-	-	-	
7 (= 5+6)		Saldo der ordentlichen und außerordentlichen Ein- und Auszahlungen	1.705	4.689	767	15.454	16.593	22.731	- 7.019	
8		Summe der Einzahlungen aus Investitionstätigkeit	11.384	8.499	9.894	7.915	6.344	6.692	17.419	
9	681	davon: - Einzahlungen aus Investitionszuwendungen	6.696	3.302	2.909	1.863	2.403	2.944	7.300	
10	682, 683	- Einzahlungen aus Beiträgen und ähnlichen Entgelten	1.859	2.002	3.231	2.946	3.129	2.834	3.546	
12	685	- Einzahlungen für Sachanlagen	2.719	2.163	3.747	3.102	-	-	-	
14	687	- Einzahlungen aus sonstigen Ausleihungen und Kreditgewährungen	111	1.032	7	5	-	-	-	
16	689	- Sonstige Investitionseinzahlungen	-	-	-	-	812	914	6.573	
17		Summe der Auszahlungen aus Investitionstätigkeit	17.393	7.037	7.240	5.184	5.375	10.144	35.674	
18	781, 784	davon: - Auszahlungen für immaterielle Vermögensgegenstände	5.292	1.249	673	1.124	352	300	3.704	
19	785	- Auszahlungen für Sachanlagen	4.213	3.993	5.557	3.936	4.991	7.934	23.112	
20	786	- Auszahlungen für Finanzanlagen	-	-	10	-	-	3	-	
21	787	- Auszahlung für sonstige Ausleihungen und Kreditgewährungen	7.888	1.795	1.001	103	-	-	-	
22	788	- Auszahlungen für den Erwerb von Vorräten	-	-	-	22	-	-	-	

Lfd. Nr.	Konten- gruppe/ -art	Einzahlungs- und Auszahlungsarten	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
			Rechnung						
			- 1.000 € -						
23	789	- Sonstige Investitionsauszahlungen	-	-	-	-	31	1.907	8.858
24 (= 8-17)		Saldo der Ein- und Auszahlungen aus Investitionstätigkeit	- 6.009	1.462	2.654	2.731	969	- 3.452	- 18.255
25 (= 7+24)		Finanzmittelüberschuss/Finanzmittelfehlbetrag	- 4.304	6.151	3.421	18.184	17.563	19.278	- 25.274
26	691, 692	Einzahlungen aus der Aufnahme von Investitionskrediten	8.700	580	-	-	-	761	18.425
27	791, 792	Auszahlungen zur Tilgung von Investitionskrediten	5.005	6.976	1.438	775	658	1.437	1.250
28 (= 26-27)		Saldo der Ein- und Auszahlungen aus Investitionskrediten	3.695	- 6.396	- 1.438	- 775	- 658	- 675	17.175
29	693, 694	Einzahlungen aus der Aufnahme von Krediten zur Liquiditätssicherung	76.334	55.771	87.196	30.192	35.356	26.559	-
30	793, 794	Auszahlungen zur Tilgung von Krediten zur Liquiditätssicherung	71.250	56.512	88.401	33.735	62.595	37.432	-
31 (= 29-30)		Saldo der Ein- und Auszahlungen aus Krediten zur Liquiditätssicherung	5.084	- 742	- 1.204	- 3.544	- 27.239	- 10.874	8.099
32		Veränderung der liquiden Mittel	- 5.881	4.135	- 495	- 11.365	9.204	- 7.058	-
33 (= 28+31+32)		Saldo der Ein- und Auszahlungen aus Finanzierungstätigkeit	2.898	- 3.003	- 3.138	- 15.684	- 18.693	- 18.607	25.274
34		Saldo aus durchlaufenden Geldern	1.406	- 3.149	- 283	- 2.500	1.131	- 671	-
35 (= 33+34)		Saldo aus Finanzierungstätigkeit und durchlaufenden Geldern	4.304	- 6.151	- 3.421	- 18.184	- 17.563	- 19.278	25.274

Die Angaben für 2019 sind vorläufig.

6-P-7003-22-7/2018

Quelle: Landesinformationssystem des Statistischen Landesamts Rheinland-Pfalz. Ab 2011 Verwendung aktualisierter Bevölkerungszahlen gemäß Zensus.