



## Prüfung von Musikschulen durch die Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen (GPA-NRW)

### **Motivation**

Ein Prüfbericht der Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen (GPA-NRW) führt in vielen Gemeindeverwaltungen und bei vielen Politikern zu heftigen Diskussionen über die „freiwillige Aufgabe“ Kulturarbeit, insbesondere die freiwillige Aufgabe „öffentliche Musikschule“. In vielen Fällen wird der Prüfbericht zum Anlass genommen, Gebührenerhöhungen und Leistungskürzungen durchzusetzen.

Wir haben die vielen Klagen und Fragen zum Thema GPA-NRW zum Anlass genommen, uns mit der Prüfung durch die GPA-NRW und mit den Prüfberichten auseinanderzusetzen. Mit dieser Informationsschrift wollen wir Ihnen die Ziele und den Ablauf der Prüfung sowie die Inhalte der Prüfberichte vorstellen, damit Sie die Inhalte der Prüfberichte bewerten und auf „Augenhöhe“ mit den Gemeindeverwaltungen und den Politikern diskutieren können.

### **Zusammenfassung**

**Die GPA-NRW schließt keine Musikschulen!** Die GPA-NRW überprüft, wie wirtschaftlich eine Gemeinde die freiwillige Aufgabe „öffentliche Musikschule“ betreibt und gibt den Gemeindeverwaltungen Handlungsempfehlungen, wie die freiwillige Aufgabe „öffentliche Musikschule“ wirtschaftlicher gestaltet werden kann. Die Umsetzung der Handlungsempfehlungen erfolgt ausschließlich in den Gemeindeverwaltungen und durch die Kommunalpolitiker!

### **Die Grundlagen und Ziele der Prüfung**

#### **Rechtliche Grundlagen und Ziele der Prüfung**

„Die GPA NRW führt die überörtliche Prüfung auf der Grundlage des § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW) durch. Der neue erweiterte Auftrag bietet uns neben der Rechtmäßigkeitsprüfung die Möglichkeit zur Betrachtung der Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit kommunalen Handelns auf vergleichender Basis.“

Quelle: Zitat aus den Prüfberichten der Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

#### **Was ist das Ziel der Prüfung?**

„Unser Ziel ist es, in partnerschaftlicher Zusammenarbeit mit den Kommunen die kommunale Selbstverwaltung zu stärken und im Blick auf wirtschaftlichere Verfahrensweisen Spielräume aufzuzeigen.“

„Durch den kontinuierlichen Vergleich von Produkten und Dienstleistungen sowie Prozessen und Methoden in den Gemeinden, Städten und sonstigen kommunalen Körperschaften zeigen wir mögliche Alternativen zur gängigen Praxis und sich hieraus ergebende Wirtschaftlichkeitsspielräume auf. Die Ergebnisse unserer Prüfung sollen Ihnen, als Verantwortliche in den Städten und Gemeinden, steuerungsrelevante Informationen und Handlungsempfehlungen liefern.“

Quelle: Zitat aus den Prüfberichten der Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

#### **Was ist das Ziel der Prüfung der Kultureinrichtungen?**

„Die Prüfung soll aufzeigen, in welcher Intensität und mit welchem Ressourceneinsatz die örtliche Kulturarbeit und Erwachsenenbildung betrieben werden. In beiden Fällen handelt es sich in rechtlicher Sicht um freiwillige Aufgaben, die andererseits zum Standardleistungsangebot einer Kommune gehören.“

Quelle: Zitat aus den Prüfberichten der Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen



## Was ist das Ziel des interkommunalen Vergleichs?

„Aus der vergleichenden Prüfung sollen daher Erkenntnisse gewonnen werden, inwieweit diese Aufgaben (Kulturarbeit und Erwachsenenbildung) wirtschaftlich erledigt werden können, aber gleichzeitig den Bürgerinnen und Bürgern ein angemessenes Angebot vorgehalten werden kann.“

Quelle: Zitat aus den Prüfberichten der Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

## Der Ablauf der Prüfung

### Was prüft die GPA?

Die GPA prüft Gemeinden und andere Körperschaften in öffentlicher Hand, etwa Zweckverbände, Kreise, AöR, Landschaftsverbände, etc.. Führt eine Gemeinde oder ein Kreis eine öffentliche Musikschule, so wird diese als Bestandteil der Kultureinrichtungen der Gemeinde bzw. des Kreises geprüft. Ist eine Musikschule als Zweckverband oder AöR organisiert, so werden der Zweckverband oder die AöR geprüft.

Die GPA konzentriert sich auf die Prüfung organisatorischer, rechtlicher und wirtschaftlicher Aspekte. Dabei steht der Bereich Wirtschaft und Finanzen (Einnahmen, Ausgaben, Zuschuss) im Vordergrund, da die „Kosten“ der Musikschule über die Haushaltspläne einfach zu ermitteln und sehr gut quantifizierbar sind.

### Wie geht die GPA bei der Prüfung vor?

„Gemeinsam mit kommunalen Praktikerinnen und Praktikern haben wir daher Prüfungsleitfäden entwickelt, die sich an den aktuellen Fragestellungen orientieren. Diese Leitfäden sind die Basis, auf die sich unsere Untersuchungen stützen. Hierdurch sichern wir die Qualität der Prüfungsinhalte und gewährleisten einheitliche Methoden und Maßstäbe.“

Quelle: Zitat aus den Prüfberichten der Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

### Vorgehensweise im inner-kommunalen Bereich

Die GPA ermittelt vor Ort in den Musikschulen zusammen mit der Musikschulleitung und anderen Verwaltungsmitarbeitern ca. 40 Kennzahlen. Beispiele sind etwa:

- die Personalkosten pro Jahreswochenstunde
- der Zuschussbedarf pro Einwohner / pro Musikschüler / pro Jahreswochenstunde
- das Verhältnis von Einzel- zu Gruppenunterricht
- das Verhältnis von Honorarkräften zu hauptamtlichen Kräften
- der Anteil der Musikschule am Kulturetat

Die Gemeinden weisen in ihren Haushaltsplänen unterschiedliche Haushaltsstellen aus. Gemeinde A etwa erfasst innere Verrechnungen, Gemeinde B nicht. Um die Vergleichbarkeit der Daten zu gewährleisten, verwendet die GPA bei der Ermittlung der Kennzahlen nur solche Haushaltsstellen, die in allen Gemeinden im Haushaltsplan erfasst sind; innere Verrechnungen etwa werden nicht berücksichtigt, da sie nicht in allen Haushaltsplänen ausgewiesen sind.

### Vorgehensweise im inter-kommunalen Bereich

Im interkommunalen Vergleich werden die in der Gemeinde oder der Körperschaft ermittelten Kennzahlen zu hoch aggregierten Kennzahlen gleichen Gemeindetyps bzw. gleichen Körperschaften in Beziehung gesetzt. Die Musikschule einer Gemeinde mit 70.000 Einwohner wird zu Musikschulen mit Einwohnerzahlen von 60.000 – 100.000 Einwohnern, ein Musikschulzweckverband wird zu anderen Musikschulzweckverbänden in Beziehung gesetzt.

Im interkommunalen Vergleich werden nur noch die Kennzahlen „Zuschussbedarf pro Einwohner“ und „Zuschussbedarf pro Musikschüler“ berücksichtigt. Andere Kennzahlen, etwa das Verhältnis von Honorarkräften zu hauptamtlichen Lehrkräften, weichen in den verschiedenen Gemeinden zu sehr voneinander ab um sinnvolle Aussagen zu ermöglichen. Die Daten sind statistisch nicht „normal“ verteilt; eine Mittelwertbildung ist in diesen Fällen zwar möglich, jedoch ohne Aussagekraft.



## Der Prüfbericht

### Was ist der KIWI?

KIWI ist die Abkürzung für „Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit“. Der KIWI stellt die am höchsten aggregierten Kennzahlen dar; der KIWI soll der Kommune helfen, eine Standortbestimmung vorzunehmen. Die Darstellung im Prüfbericht erfolgt anhand eines Ampelsystems:

GPA Kennzahl	Indikator	Vergleichswerte der Kommunen			Meine Gemeinde	Index	Gemeinde profil
		Minimum	Maximum	Mittelwert			
<b>Kultur und Erwachsenenbildung</b>							
Zuschussbedarf für Kultur	€ je Einwohner	1	48	15	12	2	
Zuschussbedarf Erwachsenenbildung	€ je Einwohner	-0,52	9,24	2,67	1,75	3	

Die Ampelschaltung wird anhand folgender Tabelle unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten (etwa der Arbeitslosenquote, der Steuerkraft oder der Kaufkraft) vorgenommen:

KIWI - Bewertungsrahmen		
Bewertung	Ampel	Index
Dringender, offensichtlicher Handlungsbedarf, für den es weit reichende und zahlreiche Handlungsmöglichkeiten gibt.	Rot	1
Handlungsbedarf ist gegeben. Es bestehen Handlungsmöglichkeiten mit einer deutlichen Ergebnisverbesserung.	Rot	2
Handlungsmöglichkeiten sind vorhanden, Handlungsbedarf ist nicht zwingend.	Gelb	3
Handlungsmöglichkeiten auf der Basis einer ergebnisorientierten Steuerung werden nahezu vollständig genutzt.	Grün	4
Außergewöhnliche zielgerichtete Aktivitäten der Kommune, die grundsätzlich auf andere Kommunen übertragbar sind (Best Practice).	Grün	5

### Was beinhaltet der Prüfbericht ?

Im ersten Teil des Prüfberichtes der Kultureinrichtungen wird die Lage der Musikschule anhand der Kennzahlen des Prüfleitfadens analysiert. Auf Basis der Kennzahlen werden erste Handlungsempfehlungen ausgesprochen.

#### Beispiel 1

„Die Musikschule prägt maßgeblich den Zuschussbedarf der Kultur je Einwohner. Dieses sehen wir kritisch und stellen Handlungsbedarf bei der Musikschule fest.“

#### Beispiel 2

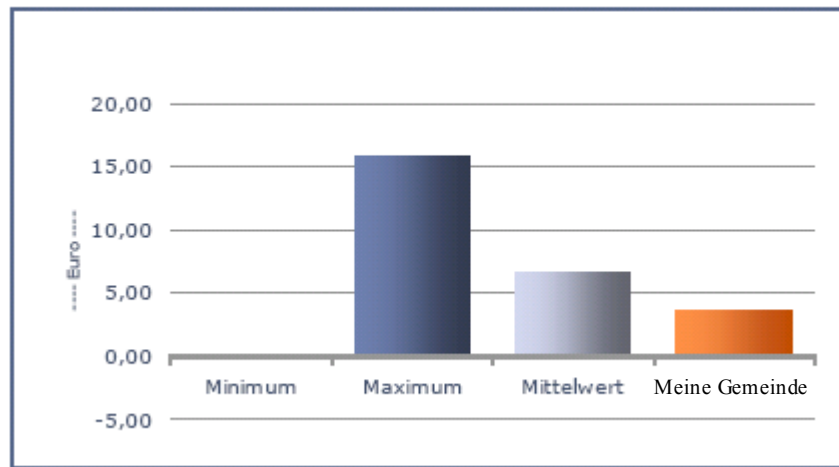
„Die Stadt „Meine Stadt“ sollte das Ziel verfolgen, die Anteile der fest angestellten Lehrkräfte im Zuge der zukünftigen Fluktuationsentwicklungen zugunsten von Honorarkräften zu reduzieren.“

Im zweiten Teil des Prüfberichtes werden die ermittelten Kennzahlen zu den Kennzahlen anderer Gemeinden oder Körperschaften in Beziehung gesetzt. Auf Basis des Vergleichs werden weitere Handlungsempfehlungen ausgesprochen.



## Beispiel 3

Zuschussbedarf Musikschule je Einwohner 2004  
im interkommunalen Vergleich



„Die Stadt „Meine Gemeinde“ sollte die vorhandenen örtlichen Ressourcen privater Musikschulangebote strategisch in die künftige Musikschularbeit einbinden, um mittelfristig neue Potenziale zur Reduzierung des Zuschussbedarfs zu realisieren.“

## Kritik

- Die GPA-NRW bewertet ausschließlich die Wirtschaftlichkeit, mit der die Musikschule Leistungen erbringt. Die GPA-NRW führt keine „inhaltliche“ Prüfung durch! Der Nutzen der öffentlichen Musikschule für die Gesellschaft, den Bundesminister a. D. Otto Schily 2005 beim Stiftungsfest der Musikschule Iserlohn in der Rede „**Wer Musikschulen fördert, dient der inneren Sicherheit.**“ in hervorragender Weise beziffert hat, ist nicht Gegenstand der Prüfung! Kennzahlen, die eine qualitative bzw. inhaltliche Bewertung ermöglichen würden, etwa der Nutzungsgrad, das Verhältnis von Einwohnern zu Musikschülern, werden nicht berücksichtigt.
- Die GPA-NRW gibt Handlungsempfehlungen, wie die Wirtschaftlichkeit der Musikschule gegebenenfalls gesteigert werden kann. Die Umsetzung der Handlungsempfehlungen ist Sache der Verwaltung und der Politiker! In der Realität werden die Ergebnisse von den Politikern und der Verwaltung vielfach als Legitimation zur Umsetzung unpopulärer Entscheidungen verwendet, und zwar auch dann, wenn kein dringender Handlungsbedarf besteht! Hier können die Elternvertreter und Fördervereine Einfluss nehmen!
- Der KIWI darf nicht am Beginn des Prüfberichtes stehen. Die zum Teil mehrere hundert Seiten langen Berichte schrecken ab – man liest nur die Einleitung, sieht die rote Ampel bei den Kultureinrichtungen und beginnt mit Überlegungen zur Schließung der Kultureinrichtungen, obwohl der Kulturetat vielleicht nur 2% des Gesamtetats beträgt und die erzielte Einsparung eventuell unter 1% des Gesamtetats liegt.
- Die Prüfberichte müssen veröffentlicht werden, u. U. über die Anwendung des Informationsfreiheitsgesetzes. Dadurch werden die Bürger in die Lage versetzt, auf Augenhöhe mit den Politikern und der Verwaltung über die Umsetzung der Handlungsempfehlungen zu diskutieren.
- Musikschulen, die in der Form von Körperschaften (Zweckverband, AÖR) betrieben werden, sollten im interkommunalen Vergleich sowohl zu Körperschaften gleichen Typs als auch zu Gemeinden gleicher Größe und Leistungsfähigkeit in Bezug gesetzt werden. Ein Zweckverband mit 1.600 Musikschülern bei 70.000 Einwohnern kann nicht sinnvoll in Bezug zu einem Zweckverband mit 1.000 Musikschülern und 220.000 Einwohnern in Bezug gesetzt werden, wohl aber zu einer Gemeinde mit 70.000 Einwohnern und 1.600 Musikschülern



## Anhang

### Gemeindeordnung NRW § 105 Überörtliche Prüfung

Quelle: [http://www.im.nrw.de/inn/seiten/vm/gesetze/go\\_nrw.pdf](http://www.im.nrw.de/inn/seiten/vm/gesetze/go_nrw.pdf)

- (1) Die überörtliche Prüfung erstreckt sich darauf, ob
  1. bei der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Gemeinden sowie ihrer Sondervermögen die Gesetze und die zur Erfüllung von Aufgaben ergangenen Weisungen (§ 3 Abs. 2) eingehalten und die zweckgebundenen Staatszuweisungen bestimmungsgemäß verwendet worden sind, 2. die Kassengeschäfte richtig abgewickelt wurden.
- (2) Die überörtliche Prüfung der kreisfreien Städte und ihrer Sondervermögen ist Aufgabe des Gemeindeprüfungsamtes der Bezirksregierung.
- (3) Die überörtliche Prüfung der kreisangehörigen Gemeinden und ihrer Sondervermögen ist Aufgabe des Gemeindeprüfungsamtes des Landrats als unterer staatlicher Verwaltungsbehörde; sie wird vom Rechnungsprüfungsamt des Kreises wahrgenommen.
- (4) Das Gemeindeprüfungsamt ist bei der Durchführung von Prüfungsaufgaben unabhängig und an Weisungen nicht gebunden.
- (5) Das Gemeindeprüfungsamt teilt das Prüfungsergebnis in Form eines Prüfungsberichts
  1. der geprüften Gemeinde, 2. den Aufsichtsbehörden und 3. den Fachaufsichtsbehörden, soweit ihre Zuständigkeit berührt ist, mit.
- (6) Der Bürgermeister legt den Prüfungsbericht dem Rechnungsprüfungsausschuß zur Beratung vor. Der Rechnungsprüfungsausschuß unterrichtet den Rat über den wesentlichen Inhalt des Prüfungsberichts sowie über das Ergebnis seiner Beratungen.

### Aus dem Leitfaden zum Informationsfreiheitsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen

Quelle: <http://www.im.nrw.de/bue/56.htm>

#### Auszug aus der Vorbemerkung

Die entscheidende Neuerung dieses Gesetzes ist darin zu sehen, dass den Bürgerinnen und Bürgern in Abkehr von der Tradition der beschränkten Aktenzugänglichkeit ein allgemeines, verfahrensunabhängiges Akteneinsichtsrecht gewährt wird. Damit verbunden ist eine Umkehr der Begründungspflicht: waren bisher die informationssuchenden Bürgerinnen und Bürger gehalten, ihre Anträge auf Akteneinsicht zu begründen und ihr subjektives Informationsinteresse nachzuweisen, so obliegt es nunmehr der Behörde darzulegen, aus welchem Grunde einem Antrag auf Informationszugang im Einzelfall ausnahmsweise nicht entsprochen werden kann.

#### Zweck des Gesetzes

Zweck des Gesetzes ist es, staatliches Handeln transparent zu machen und durch den freien Zugang zu Informationen nicht nur die Nachvollziehbarkeit, sondern auch die Akzeptanz behördlicher Entscheidungen zu steigern; dokumentiert werden soll das Prinzip einer offenen Verwaltung, die im Dienst der Bürgerinnen und Bürger steht. Ziel der Einführung eines Informationszugangsrechtes ist es nach dem Willen des Gesetzgebers darüber hinaus, die Mitsprache der Bürgerinnen und Bürger in Bezug auf das Handeln der staatlichen Organe dadurch zu optimieren, dass ihnen eine verbesserte Argumentationsgrundlage an die Hand gegeben wird. In diesem Sinne soll das Informationszugangsrecht dazu dienen, die Partizipation der Bürgerinnen und Bürger an der Verwaltung zu fördern und die Kontrolle staatlichen Handelns zu steigern.

#### **Wer Musikschulen fördert, dient der inneren Sicherheit.**

Rede von Bundesminister Otto Schily beim Stiftungsfest der Musikschule der Stadt Iserlohn am 5. Juni 2005 in Iserlohn

Quelle: [http://iserlohn.de/Kultur/Musikschule/schily\\_rede.pdf](http://iserlohn.de/Kultur/Musikschule/schily_rede.pdf)

Dormagen, 2. März 2008

Der Vorstand