



Landesverwaltungsamt · Postfach 20 02 56 · 06003 Halle (Saale)

Mit Empfangsbekanntnis

Landkreis Harz
Friedrich-Ebert-Straße 42
38820 Halberstadt

Landkreis Harz - Der Landrat		
3127/He, Posteingang		
03. Nov. 2022		
Dezernat I	FB LR	Sekretariat
Dezernat II	Beschwerdemanagement	
Dezernat III	Stabsstelle Digitalisierung	
Dezernat IV	Stabsstelle EWK	

Referat Kommunalrecht,
Kommunale Wirtschaft
und Finanzen

Zweckvereinbarung über die Verhandlung und den Abschluss der Leistungs-, Qualitäts- und Entgeltvereinbarungen gemäß § 11a KiföG zwischen dem Landkreis Harz und der Stadt Ilsenburg (Harz)

Halle, 29. Oktober 2022

Ihr Zeichen: 15 11 01 09
Mein Zeichen: 206.1.1-10010-
HZ-100

Zu dem oben genannten Beschluss des Landkreises Harz, Beschluss- Nr.: III.WP-221/2021, vom 16. Juni 2021 ergeht folgende

Bearbeitet von: Frank Bruns

frank.bruns@
lvwa.sachsen-anhalt.de

Tel.: (0345) 514-1434

Fax: (0345) 514-1414

Verfügung:

1. Der vom Kreistag des Landkreises Harz in seiner Sitzung am 16. Juni 2021 gefasste Beschluss, Beschluss- Nr.: III.WP-221/2021, wird beanstandet.
2. Der Beschluss des Kreistages des Landkreises Harz ist aufzuheben. Dies ist mir bis zum 30. Dezember 2022 anzuzeigen.
3. Diese Entscheidung ergeht kostenfrei.

Hauptsitz:
Ernst-Kamieth-Straße 2
06112 Halle (Saale)

Tel.: (0345) 514-0
Fax: (0345) 514-1444
Poststelle@
lvwa.sachsen-anhalt.de

Internet:
www.landesverwaltungsamt.
sachsen-anhalt.de

**E-Mail-Adresse nur für
formlose Mitteilungen
ohne elektronische Signatur**

Begründung

I.

Der Kreistag des Landkreises Harz hat in seiner 15. Sitzung am 16. Juni 2021, Beschluss- Nr.: III.WP-221/2021, den Landrat ermächtigt, mit der Stadt Ilsenburg

Landeshauptkasse Sachsen-Anhalt
Deutsche Bundesbank
BIC MARKDEF1810
IBAN
DE21 8100 0000 0081 0015 00

burg (Harz) eine Zweckvereinbarung gemäß § 3 Abs. 1 Satz 1 GKG-LSA abzuschließen, mit der die Stadt Ilsenburg (Harz) mit der Besorgung der Aufgabe „Verhandlung und Abschluss von Leistungs-, Qualitäts- und Entgeltvereinbarungen gemäß § 11a Abs. 1 KiFöG“ beauftragt wird. Es handelt sich hierbei um eine mandatierende Zweckvereinbarung, die nach derzeitiger Rechtslage weder einer Anzeigepflicht gegenüber der zuständigen Kommunalaufsichtsbehörde noch einem aufsichtlichen Genehmigungserfordernis unterliegt.

Auf Grund der Ankündigung entsprechender Zweckvereinbarungen durch den Landkreis Harz mit Schreiben vom 15. Oktober 2020 an alle Gemeinden und freien Träger von Einrichtungen der Kindertagesbetreuung im Landkreis Harz wurde im Landtag Sachsen-Anhalt eine Kleine Anfrage zur Zulässigkeit derartiger Zweckvereinbarungen gestellt. Die Landesregierung hat in der Antwort vom 25. November 2020 auf die Rechtswidrigkeit einer solchen Zweckvereinbarung hingewiesen.

Mit E-Mail vom 10. Juni 2021 an den Landkreis Harz habe ich darauf hingewiesen, dass die ausweislich der Einladung für die Kreistagssitzung am 16. Juni 2021 beabsichtigte Beschlussfassung unzulässig ist.

Mit Verfügung vom 7. Juli 2021 habe ich um einen Bericht gebeten, warum trotz der bekannten Rechtswidrigkeit eine Beschlussfassung im Kreistag erfolgte. Mit Schreiben vom 28. Juli 2021 haben Sie in der Angelegenheit berichtet. Hierzu führen Sie aus, dass Sie die Rechtsmeinung der Landesregierung innerhalb der Beantwortung der Kleinen Anfrage KA 7/4094 vom 16. Oktober 2020 nicht teilen. Die Intention des Landkreises sei gewesen, die Aufgabe der Verhandlung der LQE-Vereinbarungen künftig, unter Verzicht auf Doppelstrukturen und Reibungsverluste, effizienter zu gestalten. Hierzu sei das Instrument der mandatierenden Zweckvereinbarung gewählt worden, welche als Zweckvereinbarung i.S.d. Gesetzes anzuerkennen sei (PdK San B-5, GKG LSA, § 3 Nummer 2). Weiterhin sei die Behörde als Erfüllungsgehilfin bzw. Verwaltungshelferin anzusehen. Auch der Wortlaut des § 11a KiFöG schließe die Inanspruchnahme eines Dritten zur Aufgabenerledigung nicht aus. Einer ausdrücklichen Erlaubnis bedürfe es hierbei nicht. Aufgrund dessen sei auch nicht nur ein einfaches Mitspracherecht des Landkreises gegeben. Den Bedenken des Ministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Gleichstellung, dass die Gemeinden und Verbandsgemeinden durch die Vereinbarung einen nicht unerheblichen Einfluss auf das von ihnen zu tragende Defizit erlangten, begegneten Sie dahingehend, dass die Kommunen auch ohne Zweckvereinbarung aufgrund des ihnen gesetzlich obliegenden Verhandlungsmandates einen entsprechenden Einfluss auf das von ihnen zu tragende Defizit hätten.

Mit Verfügung vom 16. Juni 2022 habe ich Ihnen mitgeteilt, dass der Beschluss vom 16. Juni 2021, Beschluss-Nr.: III.WP-221/2021 rechtswidrig ist und habe Ihnen Gelegenheit gegeben, sich bis zum 22. Juli 2022 zu den entscheidungserheblichen Tatsachen zu äußern.

Mit Bericht vom 15. Juli 2022 teilten Sie mit, dass der Landkreis Harz in der Beschlussfassung keinen Rechtsverstoß erblicken könne. Sie führten aus, dass die vorliegende Zweckvereinbarung vom Recht auf kommunale Selbstverwaltung nach Art. 87 Abs. 1 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt (Verf LSA) in der Fassung vom 16. Juli 1992, zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. März 2020 (GVBl. LSA 2020, S. 64) des Landkreises, gestützt sei. Diese sei bezüglich der Kommunen bereits durch die Übertragung von Pflichtaufgaben sowie der Aufteilung in sogenannte Gemeindegemeinschaften aufgliedert, zu denen u.a. auch die Organisations- und Kooperationshoheit gehörten. Im Rahmen der Organisationshoheit sei es den Kommunen unbenommen, auch im Rahmen der Hoheitsverwaltung Dritte als Erfüllungsgehilfe in Anspruch zu nehmen. Das vom Landesverwaltungsamt im Rahmen der Anhörung mitgeteilte Vorliegen eines Verbotes einer kommunalen Zusammenarbeit, welches anzunehmen sei, soweit einer gesetzlichen Regelung im Wege der Auslegung zu entnehmen ist, dass sie der vorgesehenen Art der Aufgabenerledigung entgegensteht, sei nicht gegeben. Das hierzu zitierte Urteil des OVG NRW (Urt. v. 6. Mai 1986, DVBl. 1987, S. 142) betreffe lediglich nordrhein-westfälisches Landesrecht. Außerdem könne die verfassungsrechtlich garantierte und in § 3 GKG LSA auch einfachgesetzlich normierte Kooperationshoheit nur durch eine ausdrückliche gesetzliche Regelung eingeschränkt werden. Bei Unterstellung der Möglichkeit der Einschränkung der Kooperationsbefugnis durch Auslegung führten Sie aus, dass die von mir ausgeführten Auslegungen nicht überzeugten. Insbesondere werde die dem Landkreis als örtlichem Träger der öffentlichen Jugendhilfe gem. §§ 79,80 SGB VIII bzw. § 10 KiFöG obliegende Gesamt- und Planungsverantwortung für Angebote zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege in keiner Weise berührt, da es sich lediglich um eine mandatierende Zweckvereinbarung handele. Ein etwaig vorliegender Spielraum der Kommune werde zusätzlich durch die mittlerweile stark ausgeprägte Kasuistik durch Schiedsstellenverfahren weiterhin eingeschränkt.

Zudem erfolge eine finale Prüfung der verhandelten Verträge durch das Jugendamt des Landkreises Harz, im Rahmen dessen diesem vollumfänglich und rechtzeitig alle relevanten Informationen zur Erfüllung seiner Aufgaben nach den oben genannten Vorschriften vorgelegt würden.

Der Intention des Gesetzgebers des KiFöG, eine Verhandlung auf Augenhöhe zu ermöglichen, sei durch die vorliegende Zweckvereinbarung Rechnung getragen, da den Kommunen hierbei nicht lediglich die Möglichkeit der Einleitung eines Schiedsstellenverfahrens verbliebe.

Weiterhin sei ein sich etwaig entwickelnder Interessenkonflikt zwischen den Parteien während der Verhandlung bezüglich kreisfreier Städte vom Gesetzgeber billigend in Kauf genommen. Eine andere Bewertung im vorliegenden Fall sei nicht ersichtlich.

Weiterhin teilten Sie mit, dass der Landkreis die Bereitschaft habe - ohne hierfür eine rechtliche Verpflichtung zu sehen - die mit der Stadt Ilsenburg (Harz) abgeschlossene Vereinbarung dergestalt

abzuändern, dass zukünftig die Unterschrift für die Vereinbarungen durch den Landkreis geleistet wird.

Aufgrund der Betroffenheit der Stadt Ilsenburg (Harz) durch die beabsichtigte Beanstandung gab ich dieser mit Schreiben vom 30. Juni 2022 ebenfalls Gelegenheit, sich zu den entscheidungserheblichen Tatsachen zu äußern. Eine Antwort erfolgte durch die Stadt Ilsenburg (Harz) am 21. Juli 2022. Zur Begründung verwies diese überwiegend auf das Anhörungsschreiben des Landkreises Harz vom 15. Juli 2022.

II.

Gemäß § 146 Abs. 1 KVG LSA kann die Kommunalaufsicht Beschlüsse und andere Maßnahmen der Kommune, die das Gesetz verletzen, beanstanden und verlangen, dass sie von der Kommune binnen einer angemessenen Frist aufgehoben werden.

Das Landesverwaltungsamt ist gemäß § 144 Abs. 1 Satz 1 KVG LSA die für den Landkreis Harz zuständige Kommunalaufsichtsbehörde.

Nach Prüfung des Sachverhaltes ist der Beschluss des Landkreises Harz vom 16. Juni 2021, Beschluss-Nr.: III.WP-221/2021, zu beanstanden, da die Zweckvereinbarung und damit der Beschluss rechtswidrig ist.

1. Die Beauftragung der Stadt Ilsenburg (Harz) mit dem Vertragsabschluss nach § 11a Abs. 1 Satz 2 KiFöG durch den Landkreis Harz ist mit § 3 Abs. 1 Satz 1 GKG-LSA rechtlich nicht vereinbar, da es insoweit an der Erfüllung der allen Beteiligten obliegenden Aufgabenkompetenz fehlt. So obliegt nach § 11a Abs. 1 Satz 2 KiFöG ausschließlich dem Landkreis Harz als Träger der öffentlichen Jugendhilfe die Aufgabe, mit Trägern von Tageseinrichtungen Leistungs-, Qualitäts- und Entgeltvereinbarungen abzuschließen.

Gemäß § 3 Abs. 1 Satz 1 GKG LSA können kommunale Körperschaften durch öffentlich-rechtlichen Vertrag befristet oder unbefristet vereinbaren, dass eine von ihnen bestimmte Aufgaben zugleich für die übrigen Beteiligten erfüllt oder besorgt (Zweckvereinbarung). Hierbei können aufgrund der Zweckvereinbarung einzelne oder mehrere Aufgaben, zu deren Wahrnehmung die beteiligten Körperschaften berechtigt oder gesetzlich verpflichtet sind, übertragen werden, § 3 Abs. 2 Satz 1 GKG LSA. Die Zweckvereinbarung kann auch bestimmen, dass die kommunale Körperschaft lediglich die Besorgung der Aufgabe überträgt, § 3 Abs. 2 Satz 2 GKG LSA. Die Zusammenarbeit von Kommunen in Form der Zweckvereinbarung, um gemeinschaftlich oder füreinander Aufgaben wahrzunehmen, setzt voraus, dass es sich um eine Aufgabe handelt, für welche die Beteiligten jeweils

zuständig sind, vgl. § 3 Abs. 1 Satz 1 GKG LSA. Dies folgt aus dem Wortlaut der Vorschrift, wonach kommunale Körperschaften vereinbaren können, dass eine von ihnen Aufgaben „zugleich“ für die übrigen Beteiligten erfüllt oder besorgt. Damit schließt das Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit eine Kooperation kommunaler Körperschaften aus, bei der eine kommunale Körperschaft eine Aufgabe, zu deren Wahrnehmung sie weder berechtigt noch gesetzlich verpflichtet ist, im alleinigen Interesse einer anderen kommunalen Körperschaft erledigt.

Die Zweckvereinbarung bezüglich einer Übertragung der Aufgaben des Abschlusses von LQE-Vereinbarungen ist die erforderliche gesetzliche Berechtigung oder Verpflichtung der kreisangehörigen Städte nicht gegeben. Denn gemäß § 11a Abs. 1 Satz 2 KiFöG LSA schließt der örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe die Vereinbarungen nach Satz 1 im Einvernehmen mit der Gemeinde oder Verbandsgemeinde ab. Der Gemeinde obliegt hierbei demnach lediglich ein „Veto-ähnliches“ Recht, wohingegen die Kompetenz zum Vereinbarungsabschluss ausschließlich beim Landkreis als örtlichem Träger der öffentlichen Jugendhilfe liegt. Wie Sie (und die Stadt Ilsenburg (Harz)) ebenfalls einräumen, verbleibt der Gemeinde oder Verbandsgemeinde in diesen Fällen lediglich die Einleitung eines Schiedsgerichtsverfahrens.

Selbst eine Übertragung lediglich zur Besorgung des Abschlusses von LQE-Vereinbarungen in Form einer mandatierenden Zweckvereinbarung – wie vorliegend – ändert daran nichts. Sie führten richtig aus, dass bei einer solchen Zweckvereinbarung die Aufgabe in der Trägerschaft der den Auftrag zu ihrer Durchführung erteilenden Körperschaft bzw. Behörde verbleibt, während die beauftragte Körperschaft bzw. Behörde nach außen im Namen der zuständigen Stelle auftritt und die Aufgabe „lediglich technisch vollzieht“. Hierbei unterliegt die ausführende Körperschaft den vollen Weisungen der beauftragten Körperschaft, was die öffentlich-rechtliche Verantwortung Letzterer unberührt lässt. Dies unterliegt auch nicht der Genehmigung durch die Kommunalaufsichtsbehörde.

Mit Blick auf den Wortlaut und die Systematik des § 3 Abs. 2 GKG LSA gilt jedoch auch hierbei, dass die beteiligten Körperschaften zur Aufgabenwahrnehmung berechtigt oder gesetzlich verpflichtet sein müssen. Dies ist – wie bereits benannt – bei der Stadt Ilsenburg (Harz) nicht der Fall. Weiterhin ist im Vorliegenden ein unzureichender Weisungsvorbehalt vereinbart worden, in dem die Zweckvereinbarung unter ihrem § 1 Nr. 3 ausführt, dass die Stadt Ilsenburg (Harz) „im Einzelfall“ den Weisungen des Landkreises Harz zu beachten habe. Dies ist mit der Annahme einer mandatierenden Zweckvereinbarung nicht vereinbar.

Soweit Sie (und die Stadt Ilsenburg (Harz)) anbieten, dass die Zweckvereinbarung geändert wird und die Stadt Ilsenburg (Harz) verhandelt und der Landkreis unterschreibt, ändert dies nichts an der Rechtswidrigkeit der Zweckvereinbarung. Wie unter 2. dargestellt, wird durch eine Beauftragung einer Gemeinde seitens des örtlichen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe oder Beauftragung des

örtlichen Jugendhilfeträgers seitens einer Gemeinde mit der Durchführung der Verhandlungsführung die Zielsetzung des § 11a KiFöG unterlaufen. Dieses wird nicht dadurch geheilt, dass der Landkreis als zuständige Stelle die Vereinbarung unterzeichnet.

2. Die Beauftragung der Stadt Ilsenburg (Harz) mit der Aufgabe der Führung der Verhandlungen über LQE-Vereinbarungen mit Trägern von Tageseinrichtungen nach § 11a KiFöG unterliegt einem, durch Auslegung im Einzelfall aus einer Aufgabenzuweisungsnorm abgeleiteten gesetzlichen Verbot kommunaler Zusammenarbeit. Zunächst ist eine solche Zweckvereinbarungsregelung gesetzlich nicht ausdrücklich verboten. Die in § 3 Abs. 1 Satz 1 GKG LSA für den Abschluss einer Zweckvereinbarung nominierte Voraussetzung des Vorliegens einer allen Beteiligten obliegenden Aufgabe ist erfüllt. § 11a Abs. 1 Satz 1 KiFöG weist sowohl dem amtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe (Landkreis) als auch den Gemeinden und Verbandsgemeinden für ihren Zuständigkeitsbereich die Aufgabe zu, als gemeinsame, enge Verhandlungspartner Verhandlungen mit den Trägern von Tageseinrichtungen über Vereinbarungen zum Betrieb der Tageseinrichtungen nach den §§ 78b bis 78e SGB VIII zu führen.

Ein eben benannter Einzelfall liegt jedoch vor. Nach Literatur und Rechtsprechung kann das Verbot einer kommunalen Zusammenarbeit anzuerkennen sein, soweit einer gesetzlichen Regelung im Wege der Auslegung zu entnehmen ist, dass sie der vorgesehenen Art der Aufgabenerledigung entgegensteht (vgl. OVG NRW, Urteil vom 6. Mai 1986, DVBl. 1987, S. 142). Ein Gesetzesvorbehalt ist hiernach nicht erforderlich. Ein solcher ist auch nicht ersichtlich. Gesetze unterliegen uneingeschränkt einem Auslegungserfordernis. Diese dürfen weiteren Regelungen nicht zuwiderlaufen, was in diesem Einzelfall jedoch anzunehmen ist. Im Vorliegenden widerspricht eine mandatierende Übertragung der Verhandlungsführung vom Landkreis Harz auf die kreisangehörige Stadt Ilsenburg (Harz) dem vom Gesetzgeber verfolgten Sinn und Zweck der Regelung des § 11a Abs. 1 Satz 1 KiFöG, da eine Auslegung des § 11a KiFöG zu dem Ergebnis führt, dass hierdurch die Zielsetzung desselben unterlaufen wird.

Ein Zusammenarbeitsverbot bei den Aufgaben des § 11a Abs. 1 KiFöG ist mit Blick darauf anzunehmen, dass bei dieser Aufgabenerfüllung die gesetzlich systematische Gesamtverantwortung des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe bei der Aufgabenerfüllung zu berücksichtigen ist. Sowohl Bundesrecht (SGB VIII) als auch Landesrecht (KiFöG, KJHG LSA) regeln die Rollenverteilung aller Beteiligten in der Kinder- und Jugendhilfe ausdrücklich. So haben die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe gem. §§ 79, 80 SGB VIII für die Erfüllung der Aufgaben nach dem SGB VIII – wozu die Angebote zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege nach § 2 Abs. 2 SGB VIII zählen – die Gesamt- und Planungsverantwortung. Sie haben gem. § 79 Abs. 2 SGB VIII die Gewährleistung zu übernehmen, dass die erforderlichen Einrichtungen rechtzeitig und ausreichend zur Verfügung stehen sowie eine kontinuierliche Qualitätsentwicklung nach Maßgabe von § 79a SGB VIII erfolgt. Die Gesamtverantwortung wird in § 10 KiFöG aufgegriffen.

Danach sind die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe für die Vorhaltung einer an den Bedürfnissen von Familien und Kindern orientierten, konzeptionell vielfältigen, leistungsfähigen, zahlenmäßig ausreichenden und wirtschaftlichen Struktur von Tageseinrichtungen verantwortlich. Sie haben eine Bedarfsplanung gemäß § 80 Abs. 1 Nr. 2 und Nr. 3 SGB VIII aufzustellen. Die kreisangehörigen Gemeinden, Verbandsgemeinden, die Träger der freien Jugendhilfe und überörtlichen Träger der Sozialhilfe sind gemäß 10 Abs. 1 Satz 3 KiFöG an der Bedarfsplanung in Form der Herstellung des Benehmens zu beteiligen. In diesem Zusammenhang obliegt den Gemeinden und Verbandsgemeinden eine gesetzlich festgelegte Unterstützungsfunktion des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe. Eine solche wird selbst durch eine (lediglich) mandatierende Zweckvereinbarung überschritten.

Einer kommunalen Zusammenarbeit bei den Aufgaben nach § 11a KiFöG steht zudem entgegen, dass der Gesetzgeber mit der spezifischen Verteilung der Zuständigkeiten durch die Änderung von § 11a KiFöG im Jahr 2019 zu erkennen gegeben hat, dass bei der Verhandlung von LQR-Vereinbarungen eine gleichberechtigte Beteiligung sowohl der übergemeindlichen Verantwortung des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe als auch der gemeindlichen Interessen und Besonderheiten sichergestellt sein muss. Dies schließt auch eine mandatierende Übertragung der Verhandlungsführung auf eine Kommune aus. Andernfalls würde die vom Gesetzgeber mit der Zuständigkeitsregelung des § 11a Abs. 1 Satz 1 KiFöG gewollte gleichmäßige Berücksichtigung übergemeindlicher und gemeindlicher Interessen unterlaufen werden. Die historische Entwicklung der Regelung des § 11a Abs. 1 Satz 1 KiFöG zeigt den Willen des Gesetzgebers, dass vornehmlich der Landkreis und die kreisfreien Städte als Träger der öffentlichen Jugendhilfe mit der Aufgabe der Verhandlung und im Abschluss der LQE-Vereinbarungen beauftragt werden sollen.

Dies hat seinen Ursprung in der bundesrechtlichen Regelung der §§ 78b bis 78e SGB VIII, die die Träger der öffentlichen Jugendhilfe in die Verantwortung nehmen. So oblag bis zum Inkrafttreten der Gesetzesänderung des KiFöG im Jahr 2019 nach § 11a KiFöG allein dem Landkreis als örtlichem Träger der öffentlichen Jugendhilfe die Verhandlung und der Abschluss über Vereinbarungen zum Betrieb der Tageseinrichtungen nach den §§ 78b bis 78e SGB VIII mit den Trägern von Tageseinrichtungen für seinen Zuständigkeitsbereich, wobei dieser dabei das Einvernehmen mit den Gemeinden, Verbandsgemeinden und Verwaltungsgemeinschaften herzustellen hatte. Mit der Änderung der Regelung zum 1. Januar 2019 wollte der Gesetzgeber angemessen dem Umstand Rechnung tragen, dass nach § 11 Abs. 1 KiFöG auch die Gemeinden die Kindertagesbetreuung mitfinanzieren, da diese das verbleibende Defizit nach Abzug der Kostenbeiträge der Eltern zu tragen haben. So sollte die Rolle der Gemeinden und Verbandsgemeinden bei den Verhandlungen der LQE-Vereinbarungen deutlich gestärkt werden, indem sie künftig in enger Abstimmung mit dem örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe und den Trägern von Tageseinrichtungen als Gemeinde auf „Augenhöhe“ verhandeln (LT-Drs 7/3381 vom 19. September 2018, S. 46 f.). Die zusätzliche Beteiligung der Gemeinden und Verbandsgemeinde als Partner bei den Verhandlungen

über den Abschluss der LQE-Vereinbarungen ergibt sich dabei vielmehr aus dem Finanzierungssystem und weniger aus der Bedeutung der Gesamtverantwortung über die Kinder- und Jugendhilfe, die ausdrücklich den Trägern der öffentlichen Jugendhilfe obliegt.

Dass selbst eine mandatsweise Übertragung der Aufgabe der Verhandlungsführung auf die Gemeinden und Verbandsgemeinden den Willen des Gesetzgebers bezüglich der Verantwortlichkeiten § 11a KiFöG unterlaufen würde, macht insbesondere die gesetzgeberische Ablehnung des von den kommunalen Spitzenverbänden im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens im Jahr 2018 geltend gemachten Änderungsvorschlages zu § 11a Abs. 1 KiFöG deutlich. So hatten die kommunalen Spitzenverbände angeregt, diese Regelung dahingehend zu modifizieren, dass die Gemeinden und Verbandsgemeinden die alleinigen Verhandlungspartner der freien Träger beim Abschluss der LQE-Vereinbarungen sind. Diesen Vorschlag lehnte der Gesetzgeber ab (LT-Drs. 7/3381 vom 19. September 2018, S. 6 f.). Dieser sah die Festlegung der Gemeinde oder Verbandsgemeinde als alleinigen Verhandlungspartner der freien Träger mit den Regelungen nach den §§ 78b ff. SGB VIII als nicht konform an, da unmittelbare Interessenkollisionen gegeben sind.

Folglich sind die Voraussetzungen des § 146 KVG LSA erfüllt. Das Landesverwaltungsamt als zuständige Kommunalaufsichtsbehörde kann den Beschluss beanstanden und verlangen, dass er von dem Kreistag des Landkreises Harz binnen angemessener Frist aufgehoben wird.

Nach § 40 VwVfG hat die Behörde, wenn sie zum Handeln nach ihrem Ermessen ermächtigt ist, das Ermessen entsprechend dem Zweck der Ermächtigung auszuüben und die gesetzlichen Grenzen des Ermessens einzuhalten.

Die Aufsicht ist so auszuüben, dass die Rechte der Kommune geschützt und die Erfüllung ihrer Pflichten gesichert sowie die Verwaltung in Einklang mit den Gesetzen erfolgt und die Rechte der Organe der Kommune und von deren Teilen geschützt werden, § 143 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 KVG LSA.

Die vom Landesverwaltungsamt verfügte Beanstandung und Anweisung zur Aufhebung des Beschlusses muss verhältnismäßig sein. Verhältnismäßig ist eine Verfügung, wenn sie einen legitimen Zweck verfolgt sowie geeignet, erforderlich und angemessen ist.

Ein legitimer Zweck ist gegeben, wenn durch die Verfügung die Einhaltung einer gesetzlichen Pflicht bezweckt wird. Im Vorliegenden ist der Landkreis Harz verpflichtet, sein Verwaltungshandeln unter Einhaltung der Regelungen des § 11a KiFöG auszuführen. Die Ermächtigung des Landrates des Landkreises Harz zum Abschluss der in Rede stehenden rechtswidrigen Zweckvereinbarung mit der Stadt Ilsenburg (Harz) ist mithin zu beseitigen.

Weiterhin muss die Verfügung geeignet sein. Geeignet ist jede Entscheidung, die einen legitimen Zweck anstrebt und diesen erreicht oder ihn zumindest fördert. Durch die Beanstandungsverfügung des Landesverwaltungsamtes wird der Beschluss des Kreistages des Landkreises Harz vom 16. Juni 2021, Beschluss-Nr.: III.WP-221/2021, als rechtswidrig festgestellt. Weiterhin wird verlangt, den in Rede stehenden Beschluss aufzuheben. Durch die Verfügung wird der Kreistag des Landkreises Harz angehalten, den rechtswidrigen Zustand zeitnah zu beseitigen. Somit ist die Verfügung geeignet.

Zudem muss die Beanstandung erforderlich sein. Erforderlich ist dasjenige geeignete Mittel, welches einen geringstmöglichen Eingriff in die Rechte des Betroffenen begründet. Das Landesverwaltungsamt als Kommunalaufsichtsbehörde hat nach den §§ 145 ff. KVG LSA verschiedene Mittel, um ihre Kontrollfunktion auszuüben. Die ausgesprochene Beanstandung ist das mildeste Mittel nach § 146 KVG LSA, um den Zustand des rechtmäßigen Handelns des Kreistages des Landkreises Harz zu erreichen, da entgegen vorheriger aufsichtlicher Hinweise eine Beschlussfassung erfolgte.

Die festgesetzte Frist zur Aufhebung des Beschlusses bzw. bis zur Vorlage des Nachweises der Aufhebung des Beschlusses ist ebenfalls geeignet und angemessen. Durch die Frist wird der Landkreis Harz zu einem zeitnahen Beseitigen des rechtswidrigen Zustandes veranlasst. Insofern unterstützt die Frist den Zweck der Beanstandung.

Ferner muss die Verfügung angemessen sein. Angemessen ist ein Mittel, wenn es Nachteile für den Betroffenen herbeiführt, die in keinem erkennbaren Missverhältnis zum Nachteil stehen, welcher ohne den Erlass einer solchen Regelung bestehen würde. Der abzuwendende Nachteil muss folglich erkennbar größer sein als der Nachteil, den das Mittel verursacht.

Der Zweck der vorliegenden Verfügung besteht in der Wiederherstellung eines rechtmäßigen Zustandes. Es ist bereits aus dem Grundsatz der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns erforderlich, diesen wiederherzustellen. Ein solcher Vorteil überwiegt den Nachteil des Landkreises Harz (und der Stadt Ilsenburg (Harz)), die Aufgaben der Verhandlung und des Abschlusses von LQE-Vereinbarungen nicht durch die Stadt Ilsenburg (Harz) ausführen zu dürfen. Denn den Gemeinden verbleibt ein gesetzlich normiertes Verhandlungsrecht auf Augenhöhe (§ 11a Abs. 1 Satz 1 KiFöG) sowie der Notwendigkeit des gemeindlichen Einvernehmens während des Abschlusses der LQE-Vereinbarungen nach § 11a Abs. 1 Satz 2 KiFöG in Form der Einleitung etwaiger Schiedsverfahren. Entgegen der Behauptung des Landkreises Harz wird auch hierbei nicht das Selbstverwaltungsrecht der Kommunen nach Art. 87 Abs. 1 Verf LSA übermäßig beeinträchtigt, da dieses gerade durch die ausdrücklich gesetzlich normierte Kompetenzverteilung i. R. d. KiFöG verhältnismäßig einschränkbar war. Die Verfassungsmäßigkeit des § 11a KiFöG in seiner derzeit geltenden

Fassung ist zudem (landes)verfassungsgerichtlich festgestellt worden (vgl. LVerfG LSA, Urt. v. 25. Oktober 2015, LVG 2/14).

Weiterhin ist festzuhalten, dass die gesetzte Frist angemessen ist. Die Problematik ist ausführlich erörtert und war bereits Gegenstand mehrfacher weiterer Kreistagssitzungen. Eine Aufhebung und der entsprechende Nachweis bis zum 30. Dezember 2022 ist dem Landkreis Harz deshalb zumutbar.

Rechtsbehelfsbelehrung:

Gegen diesen Bescheid kann innerhalb eines Monats nach Zustellung Widerspruch erhoben werden. Der Widerspruch ist beim Landesverwaltungsamt in Halle (Saale) einzulegen.

Im Auftrag


Wersdörfer