DER LANDRAT

Landkreis Stendal

Landkreis Stendal • Postfach 10 14 55 • 39554 Hansestadt Stendal

...

Hansestadt Stendal
z. H. des Oberbürgermeisters Herrn Sieler
Markt 1
39576 Hansestadt Stendal

Amt: Rechtsamt

Auskunft erteilt: Frau Strokorb
Dienstsitz: Hospitalstraße 1-2
39576 Hansestadt Stendal
Zimmer: 207
Telefon: +49 3931 60- 7583
Fax: +49 3931 213060
E-Mail: kommunalaufsicht@landkreis-stendal.de

Ihr Zeichen	Unser Zeichen	Datum
11.40.26	30.01.05.-2.1-546-2026	14.10.2026

Beanstandung nach § 146 Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (KVG LSA)

Sehr geehrter Herr Sieler,

hiermit wird der in der Sitzung des Stadtrates der Hansestadt Stendal vom 23.03.2026 unter TOP 15 gefasste 1. Satz des Beschlusses zu Nummer 1 des Änderungsantrages der Fraktion CDU/FDP/Landgemeinden zum Stellenplan, Beschlusstext:

„Der festgelegte Mindestpersonalschlüssel des Landes Sachsen-Anhalt gemäß KiFöG LSA darf maximal um 20% überschritten werden."

beanstandet.

I. Begründung:

1. Sachlage

Mit dem Anschreiben zum Haushalt machten Sie Anmerkungen zum Stellenplan, dahingehend, dass Sie diesen für rechtswidrig erachten: Indem der Stadtrat dem Änderungsantrag der Fraktion CDU, FDP, Landgemeinden vom 12.01.2026 gefolgt sei und somit den Stellenplan 2026 — entgegen des von Ihnen eingebrachten Entwurfs — geändert habe, verstoße der Beschluss über die Haushaltssatzung der Hansestadt Stendal für das Haushaltsjahr 2026 gegen den obersten Haushaltsgrundsatz der stetigen Aufgabenerfüllung gemäß § 98 Abs. 1 S. 1 KVG LSA.
Überdies verletze die Entscheidung des Stadtrates den gesetzlich festgeschriebenen Anspruch auf Ganztagsbetreuung gemäß § 3 Gesetz zur Förderung und Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege des Landes Sachsen-Anhalt sowie das Gebot durch eine ausreichende Zahl geeigneter pädagogischer Fachkräfte vorzuhalten (§ 21 Abs. 1 KiFöG).

Die Vertretung habe mit der Entscheidung unter Nummer 1 bestimmt, dass der Mindestpersonalschlüssel maximal nur um 20 % überschritten werden dürfe. Unter Nummer 2 des Antrages habe der Stadtrat weitere Stellen gestrichen, obwohl diese für die Aufgabenerfüllung der Hansestadt Stendal zwingend erforderlich seien.

Wie bereits informiert, war eine Prüfung des Stellenplanes im Rahmen der Haushaltsprüfung zeitlich nicht möglich, daher erging im Haushaltsschreiben der Hinweis, dass unter anderem zum Stellenplan eine gesonderte Verfügung vorbehalten bleibt.

Aus der nun erfolgten Prüfung Ihrer Anmerkungen, der Auswertung der Antworten auf das kommunalaufsichtliche Unterrichtungsersuchen vom 10.08.2026 und dessen Ergänzung vom 21.08.2026, der Antwort auf die Nachfrage vom 10.09.2026 und bezüglich der Nummer 1 des Änderungsantrages der Einbeziehung der Bewertung durch das Jugendamt des Landkreises Stendal vom 12.08.2026 ergab sich einerseits kein Erfordernis zur Beanstandung des Beschlusses zu Nummer 2 des Änderungsantrages und des Stellenplanes, andererseits ist eine Beanstandung für Nummer 1 des Änderungsbeschlusses aus den im Folgenden genannten Gründen gerechtfertigt.

Auf das Anhörungsschreiben der Kommunalaufsicht vom 02.10.2026 hat die Stadt mit Schreiben vom 07.10.2026 geantwortet. Es wurden keine Argumente hervorgebracht, die gegen eine Beanstandung sprechen würden.

2. Rechtmäßigkeit:

a) Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (KVG LSA)
Gemäß § 98 Abs. 1 Satz 1 KVG LSA haben die Kommunen ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist.
Dazu sind sie nach § 75 Abs. 1 Satz 1 KVG LSA verpflichtet, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen geeigneten Beschäftigten einzustellen.

Nach dem Änderungsbeschluss des Stadtrates darf der festgelegte Mindestpersonalschlüssel des Landes Sachsen-Anhalt gemäß KiFöG LSA durch die Hansestadt Stendal maximal um 20% überschritten werden.

Sie legten dar, dass die tatsächliche Ausfallquote der städtischen pädagogischen Fachkräfte in der Hansestadt Stendal bei nahezu 30 % innerhalb eines Jahres liege. Demnach hätten die durchschnittlichen Fehlzeiten im Jahr 2023 bei 28 %, im Jahr 2024 bei 24 % und im Vorjahr 2025 sogar bei 29 % gelegen. Aus der Gegenüberstellung des tatsächlichen Bedarfs der drei Vorjahre und der nun beschlossenen Beschränkung wird deutlich, dass der Bedarf für die Erfüllung der Aufgaben tatsächlich ein höherer ist. Bei Umsetzung des Beschlusses würde die Stadt nicht über die für die Erfüllung der Aufgaben erforderlichen Beschäftigten verfügen, die stetige Erfüllung dieser Aufgaben wäre damit nicht mehr gesichert und der Beschluss ist folglich als rechtswidrig zu bewerten.

b) Kinderförderungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt

Überdies hat die Kommunalaufsicht das Jugendamt des Landkreises Stendal um Beurteilung des Beschlusses nach dem Kinderförderungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (KiFöG) gebeten:

Dieses betonte zunächst, dass § 45 SGB VIII die bundesrechtliche Grundanforderung für den Betrieb erlaubnispflichtiger Einrichtungen enthalte. Danach sei die Betriebserlaubnis zu erteilen, wenn das Wohl der Kinder gewährleistet ist. Dies werde insbesondere vermutet, wenn die dem Zweck und der Konzeption der Einrichtung entsprechenden personellen Voraussetzungen erfüllt und durch den Träger gewährleistet werden (§ 45 Abs. 2 Satz 1 und Satz 2 Nr. 1 SGB VIII).

Die Norm formuliere damit einen offenen, einrichtungsbezogenen Mindeststandard, lege aber selbst keinen konkreten Personalschlüssel für Kindertageseinrichtungen fest.

Das SGB VIII überlasse die nähere Ausgestaltung dieses bundesrechtlichen Rahmens dem Landesrecht. § 49 SGB VIII enthalte hierfür ausdrücklich einen Landesrechtsvorbehalt.

Von dieser Konkretisierungsmöglichkeit mache Sachsen-Anhalt mit § 21 KiFöG LSA Gebrauch. § 21 Abs. 1 KiFöG LSA verlange zunächst allgemein eine ausreichende Zahl geeigneter pädagogischer Fachkräfte. Absatz 2 konkretisiere, was unter der erforderlichen personellen Ausstattung quantitativ zu verstehen sei: Der Mindestpersonalschlüssel betrage derzeit

- 0,187 Fachkraft-Arbeitsstunden je Betreuungsstunde eines Kindes unter drei Jahren,

- 0,083 Stunden je Betreuungsstunde eines Kindes von drei Jahren bis zum Schuleintritt und

- 0,052 Stunden je Betreuungsstunde eines Schulkindes.

Bezugsgrößen seien die jährlich vereinbarten Betreuungsstunden der Kinder und die vergüteten Jahresarbeitsstunden der pädagogischen Fachkräfte.

Damit überführe § 21 Abs. 2 KiFöG LSA den unbestimmten Begriff der „personellen Voraussetzungen" aus § 45 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 SGB VIII in einen konkreten, landesrechtlich verbindlichen Mindestpersonalschlüssel.

Der Zusammenhang dürfe nach Auffassung des Jugendamtes jedoch nicht dahingehend verstanden werden, dass die Einhaltung des § 21 Abs. 2 KiFöG LSA automatisch die vollständige Erfüllung des § 45 SGB VIII bedeute. § 21 Abs. 2 KiFöG LSA regele in erster Linie die quantitative Mindestpersonalausstattung. § 45 SGB VIII verlange darüber hinaus, dass das Kindeswohl unter Berücksichtigung der konkreten Einrichtung und ihres Konzepts gewährleistet sei.

Die personelle Ausstattung müsse dem leiblichen, geistigen und seelischen Wohl der in die jeweilige Einrichtung auszunehmenden bzw. aufgenommenen Kinder entsprechen (Dörte Busch: Kommentar zum § 21 Kinderförderungsgesetz Sachsen-Anhalt, 2. Auflage im Kommunal- und Schulverlag 2015, S. 123 - § 45 Abs. 2 SGB VIII, BVerwG, Beschl. vom 04.08.2006 – 5B 52/06). In jeder Tageseinrichtung müsse daher eine ausreichende Zahl geeigneter Fachkräfte zur Gewährleistung des ganzheitlichen Förderkonzeptes vorhanden sein.

Das Gesetz lege mit diesem Grundsatz Mindestanforderungen fest, die der Träger der Tageseinrichtung grundsätzlich nicht unterschreiten dürfe. Ob die personelle Ausstattung den gesetzlichen Anforderungen entspricht, sei jeweils eine Einzelentscheidung (ebenfalls Dörte Busch: Kommentar zum § 21 Kinderförderungsgesetz Sachsen-Anhalt, 2. Auflage im Kommunal- und Schulverlag 2015, S. 123 - BVerwG, Beschl. vom 04.08.2006 – 5B 52/06).

Maßgeblich seien die Sicherheit und das Wohl der in der Tageseinrichtung geförderten Kinder, *die zu jeder Zeit ihrer Anwesenheit durch ausreichendes Personal gewährleistet sein müssen.* Tritt eine Gefährdung oder Beeinträchtigung dieser Schutzgüter ein, sei der Träger verpflichtet, sie durch zusätzliche personelle Maßnahmen, z.B. durch organisatorisch geänderten oder zu-

sätzlichen Personaleinsatz, zu beseitigen. Finanzielle Belange des Trägers seien insoweit nachrangig (ebenfalls Dörte Busch: Kommentar zum § 21 Kinderförderungsgesetz Sachsen-Anhalt, 2. Auflage im Kommunal- und Schulverlag 2015, S. 123 – unter Verweis auf Wiesner/Mörsberger, SGB VIII, § 45 Rz. 46).

Der Ratsbeschluss sehe eine pauschale Deckelung bei 20% über dem Mindestpersonalschlüssel für alle Einrichtungen in Trägerschaft der Hansestadt Stendal vor. Dies widerspreche dem Grundsatz der Einzelfallentscheidung und berücksichtige daher unzureichend die Besonderheiten in den einzelnen Einrichtungen der Hansestadt Stendal.

Zudem sei die Begründung, dass sich die Hansestadt Stendal in der Haushaltskonsolidierung befinde und gezwungen sei, Einsparungen auch im Haushaltsbereich vorzunehmen, nicht zielführend, da die finanziellen Belange des Trägers als nachrangig zu betrachten sei.

Zwar werde die Bedenken des Oberbürgermeisters, dass die Entscheidung des Stadtrates den gesetzlich festgeschriebenen Anspruch auf Ganztagsbetreuung verletze, vom Jugendamt nicht geteilt, da die Bezugsgrößen die jährlich vereinbarten Betreuungsstunden der Kinder und die vergüteten Jahresarbeitsstunden der pädagogischen Fachkräfte seien. Dies bedeute das mit Zunahme der vereinbarten Betreuungsstunden (z.B. im Rahmen der Umsetzung des Ganztagsanspruchs) auch die vergüteten Jahresarbeitsstunden steigen würden.

Unter Berücksichtigung der Regelungen des § 45 Abs. 2 SGB VIII i.V.m. § 21 Abs. 1 und 2 KiFöG LSA hält das Jugendamt den Beschluss des Stadtrates aufgrund der vorherigen Darlegungen jedoch für rechtswidrig.

Die Kindertagesbetreuung gehöre zu den Leistungen der Jugendhilfe nach dem SGB VIII (§§ 22-26). Landesrecht bestimmt Inhalt und Umfang der Leistung. In Sachsen-Anhalt ist dies im Kinderförderungsgesetz (KiFöG LSA) geregelt.

Leistungen der Jugendhilfe würden gemäß § 3 SGB VIII von Trägern der freien Jugendhilfe und von Trägern der öffentlichen Jugendhilfe erbracht. Insofern sei der bestehende Bruch diese gesetzliche Vorgabe betreffend (viele Kitas in kommunaler Trägerschaft), historisch bedingt und wird so toleriert.

Leistungsverpflichteter sei jedoch der Landkreis als örtlicher Träger der öffentlichen Jugendhilfe. Zur Erbringung der Leistung schließe der örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe mit dem Träger der Kita (kommunaler oder freier Träger) gemäß § 11a Abs. 1 KiFöG LSA i.V.m. §§ 78a ff SGB VIII einrichtungsbezogene Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen ab.

Aus der gesetzlichen Vorgabe ergebe sich bereits, dass der Personaleinsatz als auch die daran hängenden Kosten eben nicht der Entscheidungshoheit der Kommune unterliegen, sondern dass das „Entgelt", also die notwendigen Kosten eines Kita-Platzes ausschließlich an die Leistung (Konzept/Leistungsbeschreibung) gebunden seien **und es nicht in der Hoheit eines Stadt- bzw. Gemeinderates liege, willkürliche Grenzen zum notwendigen Personaleinsatz zu ziehen.**

Die Datenlage der Praxis zeige, dass die Entgeltvereinbarungen für die Einrichtungen in kommunaler Trägerschaft der Hansestadt Stendal i.d.R. nur mit einem sehr geringen Überhang im unteren einstelligen Bereich über dem rechnerischen Mindestpersonalschlüssel abgeschlossen wurden. Tatsächlich sei nachfolgend in der Praxis im Vereinbarungszeitraum aber deutlich mehr Personal eingesetzt worden (im Durchschnitt > 30 %). Es sei anzunehmen, dass die Kalkulationen der Hansestadt in der Vergangenheit eben nicht in ausreichendem Maße dem Bedarf entsprochen haben, also nicht leistungsgerecht unter Berücksichtigung aller Umstände (z.B. zu betreuende Kinder mit besonderen Anforderungen; Anforderungen an die Qualität der Betreuung; Sicherstellung der Aufsichtspflicht u.ä) ermittelt worden seien.

Selbst unter der Annahme, dass ein solcher Beschluss für die kommunalen Einrichtungen rechtmäßig wäre, wäre aber gleichzeitig ein solcher Beschluss im Rahmen der Verpflichtung der Hansestadt zur Finanzierung der nicht gedeckten Kosten eines Platzes (Defizit) bei freien Trägern rechtswidrig.

Dem stehe die Trägerautonomie gegenüber: Die gesetzlich verbriefte Trägerautonomie in der Kinder- und Jugendhilfe sichere rechtlich ab, dass freie Träger ihre Arbeit inhaltlich, methodisch und weltanschaulich selbstbestimmt gestalten können. Sie schütze freie Träger vor unzulässiger Einmischung durch den Staat, hier durch die Hansestadt Stendal durch die einrichtungsunabhängige und fachlich nicht plausible Begrenzung der Höhe der Überschreitung des Mindestpersonals.

Wenn die Konzeption/Leistungsbeschreibung sowie konkrete Umstände eine entsprechende Personaldecke erforderlich machten und dies plausibel dargestellt werde, fachlich nachvollziehbar und angemessen sei, habe der Träger einen Anspruch auf eine leistungsgerechte Vereinbarung der Platzkosten (Entgelt).

Für die Einrichtungen in kommunaler Trägerschaft sei dieser Grundsatz insoweit genauso relevant, dass die erforderlichen Kosten, die für die vertraglich mit dem Landkreis vereinbarte Leistung der Kindertagesbetreuung entstehen, leistungsgerecht zu tragen seien.

Wie im Zusammenhang mit der Betriebserlaubnis bereits dargestellt, seien die finanziellen Belange der Hansestadt (Haushaltskonsolidierung) hier nachrangig.

3. Ermessen

Durch die untere Kommunalaufsichtsbehörde als auch das Jugendamt wurde dargelegt, dass der Beschluss der Stadt das Gesetz verletzt. Insofern „kann" die Kommunalaufsicht den Beschluss beanstanden, hat dies also nach pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden und sich hier im Rahmen dieses Ermessens für die Beanstandung des Beschlusses ausgesprochen:

„Die Beanstandung ist die verbindliche Feststellung, dass der Beschluss oder die Maßnahme das Gesetz verletzt." (Reich, in: Schmid u. a., KVSA, § 146 Rn. 6) Die Beanstandung des Beschlusses des Stadtrates vom 23.03.2026 ist somit ein geeignetes Mittel, der Hansestadt Stendal den Rechtsverstoß zu verdeutlichen und das geplante Vorhaben zu unterbinden.

Die Beanstandung ist auch erforderlich. Ein Absehen von einer Beanstandung hätte zur Folge, dass der Oberbürgermeister sich in der Situation befände, dass er einerseits nach § 65 Abs. 1 KVG LSA verpflichtet wäre den Beschluss umzusetzen, andererseits nach dem Grundsatz der Rechtmäßigkeit der Verwaltung nicht gegen Gesetze verstoßen darf. Nach § 146 Abs. 1 Satz 3

KVG LSA hat die Beanstandung aufschiebende Wirkung. Demzufolge „besteht ein an alle Beteiligten gerichtetes vorläufiges Verwirklichungsverbot. Nach Bekanntgabe der Beanstandungsverfügung darf der Hauptverwaltungsbeamte einen Beschluss nicht mehr vollziehen." (Gundlach, U. in: Grimberg, M. u.a.: KVG LSA, Kommentar, § 146, S. 4)

Andere gleich wirksame kommunalaufsichtliche Mittel, welche weniger belastend wirken, sind nicht ersichtlich. Das Anordnungsrecht aus § 147 KVG LSA ist nicht geeignet, gegen einen Beschluss der Vertretung kommunalaufsichtlich einzuschreiten. Bloße Hinweise auf die Rechtswidrigkeit des Vorgehens der Hansestadt Stendal besitzen im Vergleich zur Beanstandung nicht die gleiche Wirksamkeit. In seiner Stellungnahme zum Änderungsantrag, die Teil der Beschlussunterlagen war, hatte der Oberbürgermeister bereits darauf hingewiesen, dass die Fehlzeiten des Kitapersonals bereits ca. 30 % betragen würden und weitere Stellenstreichungen daher betrieblich nicht kompensierbar seien. Der Stadtrat hat sich dennoch für die Beschränkung ausgesprochen. Die Beanstandung ist somit zur Klarstellung erforderlich.

Die Beanstandung ist auch angemessen, da in Abwägung der Interessen – dem Interesse des Stadtrates an der Umsetzung der Beschlüsse und dem öffentlichen Interesse an der Gewährleistung rechtmäßiger Zustände – das öffentliche Interesse am rechtskonformen Handeln der Vertretung überwiegt.

Die Beanstandung des Änderungsbeschlusses führt auch nicht zu einer Beanstandung des Stellenplanes 2026, da nach Auskunft der Stadt die vom Stadtrat beschlossenen 20 % - Quote über dem Mindestpersonalschlüssel in der Weise umgesetzt werde, dass freiwerdende Stellen nicht besetzt würden, solange der Mindestpersonalschlüssel um mehr als 20 % überschritten werde. Die Umsetzung der Quote erfolge also im Rahmen der Haushaltsausführung und stelle faktisch einen Einstellungsstopp dar, bis die Quote erreicht sei. Aufgrund der Quote seien also keine weiteren kw-Vermerke im Stellenplan 2026 im Bereich des pädagogischen Personals aufgenommen worden. Perspektivisch würde die Quote aber in den folgenden Stellenplänen dazu führen, dass weitere kw-Vermerke ausgewiesen werden.

Insbesondere steht auch die Konsolidierungsverpflichtung der Stadt der Beanstandung nicht entgegen. Das Bemühen des Stadtrates um Einsparungen ist anzuerkennen und muss auch weiter im Fokus stehen, Konsolidierung ist jedoch nur im Rahmen rechtmäßiger Entscheidungen möglich.

Schließlich ändert die Beanstandung nichts an den bisher gültigen Regelungen. Sie unterbindet lediglich die beabsichtigte Regelung, die nicht den gesetzlichen Vorgaben entspricht und da sie geeignet, erforderlich und angemessen ist, entspricht sie auch dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

II. Hinweise für zukünftige Entscheidungen:

- Der gesamte Beschlusstext dieses Änderungsbeschlusses lautete:

  „Der festgelegte Mindestpersonalschlüssel des Landes Sachsen-Anhalt gemäß KiFöG LSA darf maximal um 20% überschritten werden. Damit wird eine sehr hohe Personalausstattung trotz Haushaltskonsolidierung gewährleistet. Die Stadträte erhalten jeweils zum 01.04. und 01.10. des laufenden Jahres Informationen zum Ist-Zustand. (Belegungszahlen, Personalausstattung.)"

Satz 2 ist eine Feststellung ohne Regelungsgehalt und bedarf daher keiner Beanstandung. Auch Satz 3 wurde nicht als rechtswidrig eingestuft und bleibt erhalten, so dass der Rat weiter in die Lage versetzt wird, bedarfsgerechte Entscheidungen zum Personal zu treffen. Dies darf nach Darstellung des Jugendamtes jedoch nicht in dieser Pauschalität erfolgen (s.o.).

- Aufgrund der schwierigen Haushaltssituation, in der sich die Hansestadt befindet, kommt der Konsolidierung ein besonderer Stellenwert zu. Insofern wird das ursprüngliche Ansinnen dieser Entscheidung auch unter diesem Blickwinkel wahrgenommen. Dennoch hat die Stadt die Erfüllung ihrer Aufgaben zu sichern und ist etwa nach § 76 Abs. 1 Satz 1 KVG LSA verpflichtet, im Stellenplan die Stellen ihrer Beamten sowie ihrer nicht nur vorübergehend beschäftigten Arbeitnehmer zu bestimmen, die für die Erfüllung der Aufgaben im Haushaltsjahr erforderlich sind.

  „Erforderlich sind die Stellen, die zur Erfüllung der Aufgaben der Gemeinde unter Berücksichtigung der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung [...] notwendig sind. Der rechtmäßige Stellenplan weist so viele Planstellen wie nötig und so wenig wie möglich aus." (Miller/Gundlach in: Grimberg, M. u.a.: KVG LSA, Kommentar, § 76, S. 1)

  Dies sicherzustellen stellt eine besondere Herausforderung zukünftiger Entscheidungen dar.

Den Erhalt dieser Verfügung bestätigen Sie bitte anhand der beigefügten Empfangsbestätigung und lassen diese der Kommunalaufsicht zukommen.

Rechtsbehelfsbelehrung

Gegen diese Entscheidung kann innerhalb eines Monats, nachdem der Verwaltungsakt dem Beschwerten bekannt gegeben worden ist, Widerspruch beim Landkreis Stendal, Hospitalstr. 1-2 in 39576 Hansestadt Stendal, eingelegt werden. Der Widerspruch ist schriftlich, in elektronischer Form nach § 3a Absatz 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes, schriftformersetzend nach § 3a Absatz 3 des Verwaltungsverfahrensgesetzes und § 9a Absatz 5 des Onlinezugangsgesetzes oder zur Niederschrift zu erheben.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag

Chr. Strokorb