

## **Kommunal-Info 7/2016**

**30. August 2016**

### **Inhalt**

---

	Seite
<b>Petitionen an Kommunen gerichtet .....</b>	<b>1-5</b>
<b>„Kommunalwald“ warnt vor deutschem Sonderweg .....</b>	<b>6-7</b>
<b>DStGB begrüßt kommunale Planungshoheit .....</b>	<b>7</b>
<b>Rezension zu „Flüchtlingsrecht“ .....</b>	<b>7-8</b>
<b>Davon, was einen Studenten bewegt, ein Buch zu verfassen .....</b>	<b>8-9</b>

## **Petitionen an Kommunen gerichtet**

Das Recht, sich mit einer Petition an zuständige Verwaltungsstellen und an Volksvertretungen zu wenden, ohne anschließend Benachteiligungen befürchten zu müssen, gehört zu den elementaren demokratischen Grundrechten. Grundlegende Bestimmungen sind hierzu in Artikel 17 des Grundgesetzes (GG) und ebenso Artikel 35 der Sächsischen Verfassung (SächsVerf) enthalten. Diese verfassungsrechtlichen Bestimmungen bilden auch die Grundlage für das kommunale Petitionsrecht, das in Sachsen in § 12 der Sächsischen Gemeindeordnung (SächsGemO) bzw. § 11 der Sächsischen Landkreisordnung (SächsLKrO) dargestellt ist.

In der SächsGemO heißt es dazu:

*„Jede Person hat das Recht, sich einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen in Gemeindeangelegenheiten mit Vorschlägen, Bitten und Beschwerden (Petitionen) an die Gemeinde zu wenden. Dem Petenten ist innerhalb angemessener Frist, spätestens aber nach sechs Wochen, ein begründeter Bescheid zu erteilen. Ist innerhalb von sechs Wochen ein begründeter Bescheid nicht möglich, ist ein Zwischenbescheid zu erteilen.“*

Bezogen auf Angelegenheiten eines Landkreises enthält § 11 der SächsLKrO eine gleichlautende Bestimmung.<sup>1</sup>

### **Berechtigte Personen**

In der bis 2013 geltenden Fassung des § 11 der SächsGemO hatte es noch geheißen, *jeder Einwohner* habe das Recht, sich mit Petitionen an die Gemeinde zu wenden. Doch das kommunale Petitionsrecht nur auf *Einwohner* zu begrenzen, stellte nach den Verfassungsbe-

stimmungen des GG und der SächsVerf eine unzulässige Einschränkung dar. Bei der Novellierung der SächsGemO im November 2013 hat der Sächsische Landtag auch für das kommunale Petitionsrecht verfassungsmäßige Konformität hergestellt, wonach nunmehr unzweifelhaft klargestellt wurde, dass „jedermann“ bzw. „jede Person“ sich mit Petitionen an die Gemeinde wenden kann.

Demnach steht das Petitionsrecht sowohl Deutschen als auch Ausländern, Staatenlosen und Personen mit doppelter Staatsangehörigkeit unabhängig davon zu, ob sie sich in der Gemeinde aufhalten oder dort wohnen.

Soweit Minderjährige selbst in der Lage sind, Vorschläge, Bitten und Beschwerden vorzutragen, sind sie hinsichtlich des Petitionsrechts nicht nur grundrechtsfähig, sondern grundsätzlich auch befugt, dieses Recht selbständig geltend zu machen, ohne sich durch ihre Erziehungsberechtigten vertreten lassen zu müssen.

Das Petitionsrecht steht gemäß Artikel 19 Abs. 3 GG und Artikel 37 Abs. 3 SächsVerf auch allen inländischen juristischen Personen des Privatrechts zu, z. B. rechtsfähigen Vereinen, Aktiengesellschaften, GmbH usw., sofern ihre Anteile nicht von einer juristischen Person des öffentlichen Rechts gehalten werden wie z.B. städtische Verkehrsbetriebe GmbH, Stadtwerke AG usw.

Hingegen sind juristische Personen des öffentlichen Rechts (z.B. Gemeinden, Städte, Landkreise, Zweckverbände) prinzipiell nicht grundrechtsfähig und können daher auch nicht das Petitionsrecht für sich in Anspruch nehmen.

Wiederum können Mandatsträger und Bedienstete der Gemeinde grundsätzlich das kommunale Petitionsrecht in Anspruch nehmen. Allerdings darf dies nicht dazu führen, dass sie als Mitglieder des Gemeinderats die bestehenden Vorschriften über die Ausübung von Mitgliedschaftsrechten im Gemeinderat umgehen. So kann z.B. ein Gemeinderatsmitglied nicht über eine Petition die Aufnahme eines Verhandlungsgegenstandes auf die Tagesordnung des Gemeinderates erwirken wollen. Im übrigen kann ein Gemeinderat über das Fragerecht nach § 28 Abs. 5 SächsGemO in der Gemeinderatssitzung oder im Ausschuss effektiv mehr erreichen als über das Petitionsrecht.

Gemeindebedienstete haben bei Geltendmachung des Petitionsrechts ihre dienstrechtlichen Verpflichtungen zu beachten.

### **Zum Begriff der Petition**

Unter dem Petitionsbegriff werden Vorschläge, Bitten und Beschwerden zusammengefasst. *Vorschläge* sind als Empfehlungen zu verstehen, um künftig etwas Bestimmtes zu tun oder zu unterlassen. Eine *Bitte* meint das Gleiche, aber mit etwas verbindlicherem Nachdruck. Dagegen wird mit einer *Beschwerde* ein vergangenes Verhalten kritisiert oder missbilligt und eine Korrektur verlangt. Im Prinzip kann jeder formlose Antrag, der etwas Bestimmtes zu tun oder zu unterlassen verlangt als eine Petition verstanden werden.

Im Unterschied zum Verwaltungs- und Rechtsbehelfsverfahren muss beim Einreicher einer Petition keine eigene Betroffenheit und kein eigenes Rechtsschutzbedürfnis vorliegen. Deshalb ist es auch möglich, mit Petitionen für andere, für die Allgemeinheit oder für das Gemeinwohl einzutreten.

Keine Petitionen sind Meinungsäußerungen, Belehrungen, Auskunftersuchen und förmliche Rechtsbehelfe. Sind also keine Vorschläge, Bitten oder Beschwerden enthalten, fehlt die charakteristische Eigenschaft einer Petition. Bloße Meinungsäußerung (Mitteilungen, Belehrungen, Kritiken, Vorwürfe, Wertschätzungen) stellen für sich keine Petition dar. Auch bloße Ersuchen um Auskunft oder Einsichtnahme erfüllen nicht die Voraussetzung einer Petition.

Mit dem Petitionsrecht soll neben den förmlichen Rechtsbehelfsverfahren die Möglichkeit für ein zusätzliches Anrufungsverfahren eröffnet werden, das ergänzend eingreift, und zwar auch dann, wenn förmliche Rechtsbehelfe überhaupt nicht oder nicht mehr möglich sind. So

sind alle formlosen Anträge und alle formlosen Rechtsbehelfe wie Dienst- und Fachaufsichtsbeschwerden, Gegenvorstellungen usw. vom Petitionsbegriff erfasst.<sup>2</sup>

### **Gemeinschaftliche Petitionen**

Vorschläge, Bitten und Beschwerden können nicht nur von einem einzelnen Berechtigten, sondern auch von jedem „in Gemeinschaft mit anderen“ an die Gemeinde gerichtet werden können. Solche Sammelpetitionen können in verschiedener Form eingereicht werden:

Mehrere Personen legen als gemeinsame Absender eine gemeinsam unterzeichnete Petition vor (z.B. die Bewohner A, B und C des Wohngrundstücks Lindenstraße 1 an die Gemeinde X).

Eine Petition wird von einem oder mehreren Betreibern eingereicht, und es wird eine Liste mit Unterschriften von Personen beigefügt, die diese Petition unterstützen.

Ebenfalls kann eine Petition unter einem Gesamtnamen oder einer Sammelbezeichnung eingereicht und von Personen unterzeichnet werden, die unter dem Gesamtnamen zusammengefasst sind (z.B. die Anlieger der Uferstraße in X oder die Schüler der kommunalen Berufsschule in Y).

Alle diese Varianten stellen zulässige Formen einer gemeinschaftlichen Petition dar. Von der jeweiligen Form der Sammelpetition hängt es ab, wer über die Erledigung der Petition zu unterrichten ist.

Bei Einwohneranträgen nach § 23 SächsGemO und Bürgerbegehren nach § 25 SächsGemO, die die erforderlichen rechtlichen Voraussetzungen nicht erfüllen (z.B. das erforderliche Unterschriftenquorum) und deshalb als unzureichend zurückgewiesen werden müssen, ist eine Umdeutung in eine Petition möglich. So könnte den Betreibern dieser Initiativen über die formale Zurückweisung ihres Begehrens hinausgehend ein auf ihr sachliches Anliegen bezogener Bescheid erteilt werden. Da aber nicht ohne weiteres angenommen werden kann, dass die Initiatoren von Einwohnerantrag und Bürgerbegehren einer Umdeutung zustimmen, wäre es erst nach Abgabe einer entsprechenden Erklärung der Vertreter grundsätzlich vertretbar, auch Einwohneranträge und Bürgerbegehren in Petitionen umwandeln.

### **Form und Adressat der Petition**

Während für Petitionen nach Artikel 17 GG und Artikel 35 SächsVerf ausdrücklich die Schriftform gefordert wird, bedarf die kommunale Petition nach § 12 SächsGemO keiner bestimmten Form. Deshalb kann diese sowohl schriftlich wie mündlich vorgebracht werden. Um eine mündliche Petition weiter bearbeiten zu können, muss sie aber durch Niederschrift in der Gemeindeverwaltung schriftlich festgehalten werden.

Da für Petitionen keine besondere Schriftform vorgeschrieben ist und bei schriftlicher Einreichung auch keine eigenhändige Unterschrift verlangt ist, kann die Petition zweifellos auch mittels Telefax, E-Mail oder auf ähnliche Weise eingereicht werden.

Nach vorherrschender Meinung in der verfassungsrechtlichen Literatur sind auch fremdsprachige Petitionen zulässig und von den entsprechenden Stellen zu behandeln, die Amtssprache deutsch ist nicht zwingende Voraussetzung.<sup>3</sup>

Als kommunale Petitionsadressaten gelten „die Gemeinde“ bzw. „der Landkreis“.

Die Petitionen sind normalerweise an die Gemeindeverwaltung bzw. an den Bürgermeister als an deren Leiter zu richten. Unschädlich ist es aber, die Petition an den Gemeinderat zu adressieren, da Zustellungen an dieses kollektive Organ automatisch an die Gemeindeverwaltung bzw. an den Bürgermeister gelangen. Vorschläge, Bitten und Beschwerden an Gemeinderatsfraktionen oder an einzelne Mitglieder des Gemeinderats sind jedoch nicht als an „die Gemeinde“ gerichtet anzusehen und sind deshalb keine Petitionen im Sinne von § 12 SächsGemO.

## Unzulässige Petitionen

Wurde auf eine Petition bereits ein ordnungsgemäßer Bescheid erteilt und wird die gleiche Petition nochmals bei der gleichen Stelle eingebracht, besteht kein Anspruch auf sachliche Prüfung und auf einen Bescheid. Dennoch sind solche wiederholten oder gar „querulatorischen“ Petitionen nicht unzulässig und sind daher von den Adressaten entgegenzunehmen. Jedoch genügt es in diesen Fällen dem Petenten mitzuteilen, es werde mit der Sache keine nochmalige inhaltliche Befassung stattfinden. Nur ausnahmsweise kann in extremen Fällen nicht mehr zumutbarer Querulanz oder bei vielfacher Wiederholung der gleichen Petition gänzlich von einer Antwort abgesehen werden.

Umstritten sind beleidigende, bedrohende oder erpresserische Petitionen, zumal dann, wenn ihr Inhalt gegen Strafgesetze verstößt. Teilweise werden in Rechtsprechung und Literatur Petitionen mit beleidigendem, bedrohendem oder die Strafgesetze verletzendem Inhalt für unzulässig erklärt. Die Gegenmeinung geht davon aus, dass eine Petition mit beleidigendem, bedrohendem oder strafbarem Inhalt auch dann noch zulässig ist, wenn trotz beleidigender oder ungebührlicher Äußerungen klar erkennbar Vorschläge, Bitten oder Beschwerden an den Adressaten formuliert werden. Eine Erledigungspflicht soll - bei Großzügigkeit der Beurteilung - nur dann entfallen, wenn der Adressat selbst Opfer einer groben Ungebührlichkeit oder Beleidigung ist.

Ebenso umstritten sind Petitionen, die sich mit ihren Vorschlägen, Bitten oder Beschwerden darauf richten, tatsächlich Unmögliches oder rechtlich Verbotenes zu erreichen. Dennoch geht die vorherrschende Meinung davon aus, solche Petitionen grundsätzlich zuzulassen, denn es könne nicht erwartet werden, dass jeder Petent die Übersicht besitzt, einschätzen zu können, was tatsächlich unmöglich oder rechtlich verboten ist.<sup>4</sup>

## Zuständigkeiten

In § 12 SächsGemO heißt es, es besteht das Recht, sich mit Vorschlägen, Bitten und Beschwerden „in Gemeindeangelegenheiten“ an die Gemeinde zu wenden. Deshalb kann eine Behandlung von Petitionen, die an die Gemeinde gerichtet sind, auch nur dann durch die Gemeinde erfolgen, wenn es sich um Angelegenheiten handelt, die in die Entscheidungskompetenz der Gemeinde fallen. Das können freiwillige Aufgaben, Pflichtaufgaben oder Weisungsaufgaben sein.

Werden nun Petitionen an die Gemeinde gerichtet, die nicht unter die „Gemeindeangelegenheiten“ fallen, sondern etwa in den Zuständigkeitsbereich des Landkreises, des Landes oder des Bundes fallen, besteht für die Gemeinde die Pflicht zur Entgegennahme und Weiterleitung an die zuständige Stelle. Darüber hinaus sind die Einreicher solcher Petitionen darüber zu unterrichten.

Für die Erledigung der in die Zuständigkeit der Gemeinde fallenden Petitionen gilt grundsätzlich die allgemeine gesetzliche Zuständigkeitsverteilung. Für die Prüfung und die Entscheidung über die Petition ist danach in seinem jeweiligen Zuständigkeitsbereich entweder der Gemeinderat, ein beschließender Ausschuss oder der Bürgermeister zuständig. Den Bescheid an den Petenten erstellt in jedem Falle der Bürgermeister, bei Entscheidung durch den Gemeinderat oder einen Ausschuss dann als Beschlussvollzug.

Wendet sich jemand mit einer Petition in einer reinen Ortschaftsangelegenheit an die Gemeinde, für die nach § 67 SächsGemO bzw. nach Hauptsatzung der Ortschaftsrat zuständig ist, hat die Gemeinde diese Petition an die zuständige Ortschaft zur Erledigung weiterzureichen.

## Behandlung und Bescheid

Das Petitionsrecht erschöpft sich nicht darin, mit Anregungen und Beschwerden bei den zuständigen Stellen vorstellig zu werden, sondern schließt das Recht auf Prüfung und auf einen Bescheid ein. Soweit für die an die Gemeinde gerichteten Petitionen der Gemeinderat

(bzw. ein Ausschuss des Gemeinderats) zuständig ist, folgt hieraus die Verpflichtung des Bürgermeisters, die Behandlung der Petition im Gemeinderat (bzw. im zuständigen Ausschuss) vorzusehen, also als Beratungspunkt auf die Tagesordnung zu setzen.

Werden mit Petitionen berechnigte Interessen einzelner berührt, ist nach den Grundsätzen des § 37 SächsGemO ggf. in nichtöffentlicher Sitzung zu beraten, Petitionen im Interesse der Allgemeinheit oder des Gemeinwohls sind dagegen immer in öffentlicher Sitzung zu behandeln.

Der Bescheid auf eine Petition ist dem Einreicher in angemessener Frist, spätestens aber nach sechs Wochen zu erteilen. Damit soll verhindert werden, dass eine Petition ins Leere läuft, indem eine Beantwortung auf unbestimmte Zeit verschoben wird. Der Einreicher soll innerhalb eines für ihn überschaubaren Zeitraumes mit einer Antwort auf seine Petition rechnen können. Ist innerhalb der sechswöchigen Frist ein Bescheid nicht möglich, ist ihm ein Zwischenbescheid zu erteilen, der über den Verfahrensstand informiert. Für den Bescheid zur Petition darf keine Gebühr verlangt werden, da die mit einer Kostenpflicht ggf. verbundene Einschränkung mit dem Wesensgehalt des Petitionsrechts unvereinbar wäre.

Nach § 12 SächsGemO ist dem Petenten ein „begründeter Bescheid“ zu erteilen. Hierzu genügt es, wenn die Antwort zumindest eine knappe, aber aus sich heraus verständliche Begründung enthält. Ist auf die Petition hin ein entsprechender Bescheid erfolgt, dann gilt das Petitionsrecht als erschöpft. Ein darüber hinaus gehender Anspruch auf weitere sachliche Prüfung und Weiterverfolgung besteht nicht.

### **Petitionsausschuss**

Nach § 12 Abs. 2 kann der Gemeinderat für die Behandlung von Petitionen, die in seine Zuständigkeit fallen, einen Petitionsausschuss bilden.

Ob jedoch dafür ein Bedürfnis besteht, entscheidet der Gemeinderat nach eigenem Ermessen. Hierbei spielt eine Rolle, ob die Größe der Gemeinde und die Zahl der bisher eingegangenen Petitionen die Entlastung durch einen besonderen Petitionsausschuss überhaupt rechtfertigen oder ob die Behandlung von Petitionen nicht auch schon bestehenden Ausschüssen des Gemeinderats zugewiesen werden kann oder ein Petitionsausschuss mit anderen Ausschüssen kombiniert werden kann.

Wird ein eigenständiger Petitionsausschuss eingerichtet, kann dieser als (vor-)beratender Ausschuss oder als (abschließend entscheidender) beschließender Ausschuss gebildet werden.

Wird kein besonderer Petitionsausschuss gebildet, so kann sich der Gemeinderat die abschließende Entscheidung über Petitionen nach Vorberatung im jeweils fachlich zuständigen Ausschuss vorbehalten. Der Gemeinderat kann aber auch festlegen, dass bestehende beschließende Ausschüsse im Rahmen ihrer jeweiligen Entscheidungskompetenz zur abschließenden Entscheidung über Petitionen ermächtigt werden oder alle weitergehenden Entscheidungen über Petitionen vorbereiten, die im Kompetenzbereich des Gemeinderats verbleiben sollen.

A.G.

---

<sup>1</sup> Alle folgenden Erläuterungen zum Petitionsrecht in der Sächsischen Gemeindeordnung beziehen sich deshalb sinngemäß auch auf Kreisangelegenheiten entsprechend der Sächsischen Landkreisordnung.

<sup>2</sup> Vgl. Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen. Ergänzbarer Kommentar, G § 12, Randnummer (Rn) 11.

<sup>3</sup> Vgl. ebenda, Rn 16.

<sup>4</sup> Vgl. ebenda, Rn 18 ff.



## „Kommunalwald“ warnt vor deutschem Sonderweg

### **Der Gemeinsame Forstausschuss „Deutscher Kommunalwald“ warnt die Politik vor einem deutschen Sonderweg bei der Ausweisung von Wildnisgebieten.**

Das Bundesumweltministerium (BMUB) und Umweltverbände arbeiten auf die Errichtung von Wildnisgebieten in Deutschland hin. Im Fokus stehen 337 große Waldgebiete. Bis 2020 sollen Kommunen 10 % ihrer Wälder aus der forstlichen Nutzung nehmen und für Wildnis zur Verfügung stellen.

„Obwohl auf europäischer Ebene der Stilllegung von Wäldern eine klare Absage erteilt wird, sollen in Deutschland große Waldgebiete in Wildnis umgewandelt werden. Die Wildnispläne des BMUB lassen dabei wissenschaftliche und internationale Entwicklungen weitestgehend außer Acht. Deshalb lehnen waldbesitzende Kommunen einen deutschen Sonderweg ab. Sollten die Pläne des BMUB verwirklicht werden, müssen sich Bürger, Waldbesitzer und Kommunen auf gravierende Veränderungen einstellen. Wildnis nach EU-Standards bedeutet: Verbot von Tourismus, Forst-, Land- und Weidewirtschaft, Jagd, Waldbrand- und Borkenkäferbekämpfung, Beeren- und Pilze sammeln. Gebäude und Straßen müssen in den Kernzonen entfernt werden“, so der Vorsitzende des Gemeinsamen Forstausschusses „Deutscher Kommunalwald“, Verbandsdirektor Winfried Manns (Mainz) und der Hauptgeschäftsführer des Deutschen Städte- und Gemeindebundes (DStGB), Dr. Gerd Landsberg, anlässlich der Bundestagung des Gemeinsamen Forstausschusses „Deutscher Kommunalwald“ am 27. Juni 2016 in Iphofen. Bereits im Jahr 2009 habe das EU-Parlament in der Begründung zur Entschließung über Wildnisgebiete darauf hingewiesen, dass das Konzept Wildnis im urbanen europäischen Raum an seine Grenzen stoße: „Wir müssen die Natur schützen, jedoch durch menschliche Nutzung“. Die Fläche Europas sei zu klein, um Bürgern den Zugang zu bestimmten Gebieten zu verbieten.

In der „EU-Strategie für Wälder und den forstbasierten Sektor“ des Europäischen Parlaments vom 28. April 2015 werde ausdrücklich die große Bedeutung einer nachhaltigen Forstwirtschaft genannt. Forstwirtschaft sei unverzichtbar, um die gesellschaftspolitischen Ziele der EU bei der Energiewende, dem Klimawandel und der biologischen Vielfalt zu erreichen.

Bestätigt fühlen sich die kommunalen Waldbesitzer in ihrer Kritik jetzt auch durch das im Mai 2016 veröffentlichte Umweltgutachten des Sachverständigenrates für Umweltfragen (SRU). Zwar begrüße der SRU mehr Wildnis in Deutschland, weise aber gleichzeitig auf die Probleme hin. So stehe der mit der Ausweisung von Wildnisgebieten einhergehende Nutzungsverzicht im Konflikt mit den wirtschaftlichen Interessen der Flächennutzer. Durch die Aufgabe der Bewirtschaftung entstünden Einkommensverluste. Diese beträfen insbesondere die Forstwirtschaft und die Holzverarbeitung, aber auch die Landwirtschaft, die Fischerei und bestimmte touristische und sportliche Nutzungsformen.

Wirtschaftliche Konflikte könne es aus Sicht des SRU auch mit Kommunalwäldern geben. So erwirtschafteten einige Kommunen einen nicht unerheblichen Teil ihrer Einkünfte durch die Holznutzung. Die regionale Wirtschaft könne über indirekte Effekte negativ betroffen sein. Beispielsweise könne es sein, dass das Holzangebot reduziert werde, mit Auswirkungen auf die zuliefernden und weiterverarbeitenden Betriebe, wie Sägewerke und Holztransportunternehmen, bei denen es zu Einkommensverlusten kommen kann.

Unterstützung erwarten die kommunalen Waldbesitzer vom Bundeslandwirtschaftsministerium, das weitere obligatorische Stilllegungen von Waldflächen nicht für sinnvoll hält. „Wir haben das Bundeslandwirtschaftsministerium jetzt gebeten, ein geeignetes Institut mit der Berechnung der volkswirtschaftlichen Gesamtkosten der Wildnispläne des BMUB zu beauftragen. Wir wollen wissen, wie viel Wildnis mit der angespannten öffentlichen Haushaltslage von Bund und Ländern noch vereinbar ist“, so Manns und Dr. Landsberg. Von den 11,4

Mio. Hektar Wald in Deutschland sind 48% Privatwald. 29% des Waldes sind im Eigentum der Länder, 19% im Eigentum von Körperschaften und 4% im Eigentum des Bundes. (DStGB-Pressmitteilung Nr. 20-2016 vom 27.06.2016 unter [www.dstgb.de/dstgb/Homepage/Publikationen/Pressemitteilungen/](http://www.dstgb.de/dstgb/Homepage/Publikationen/Pressemitteilungen/))

## DStGB begrüßt kommunale Planungshoheit

Bundesbauministerin Dr. Barbara Hendricks hat vorgeschlagen, dass zukünftig die privilegierte Zulässigkeit von Tierhaltungsanlagen im planerischen Außenbereich (§ 35 BauGB) weitgehend abgeschafft und durch eine Planungspflicht der Gemeinden ersetzt werden soll. Danach sollen sowohl gewerbliche wie auch landwirtschaftliche Tierhaltungsanlagen ab einer bestimmten Größe nur noch gebaut werden dürfen, wenn die Gemeinde eine entsprechende Bauleitplanung durchgeführt hat. Dieser Ansatz ist grundsätzlich zu begrüßen, da er die kommunale Planungshoheit stärkt.

Durch kommunale Bauleitplanung kann einer ungesteuerten Zersiedelung des Außenbereichs gerade durch große Stallanlagen für die gewerbliche Intensivtierhaltung (insbes. Schweine-Geflügelmast) entgegengewirkt werden. Die Gemeinden können – unter Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger – unterschiedliche Nutzungsbelange abwägen und im Ergebnis die zukünftige Siedlungsentwicklung gezielt steuern. Um sicherzustellen, dass kleinen Landwirtschaftsbetrieben nicht die Entwicklungsmöglichkeiten genommen werden, sollte im Rahmen einer Neuregelung allerdings eine Ausnahmeregelung vorgesehen werden. Die Neuregelung müsste folglich eine angemessene Größe von Tierhaltungsanlagen definieren, ab der die Entprivilegierung erst greift.

Die bereits im Jahr 2013 im Bauplanungsrecht vorgenommene Begrenzung der Außenbereichsprivilegierung für große gewerbliche Tierhaltungsanlagen (§ 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB) hat sich im Übrigen aus kommunaler Sicht grundsätzlich bewährt. Die Frage, ab wann die räumliche Aufteilung einer Stallanlage dazu führt, dass ein Ansiedlungsvorhaben im Außenbereich doch wieder als privilegiert zulässig betrachtet werden darf, muss allerdings in der Praxis präzise beantwortet werden können. Dies ist derzeit nicht der Fall. In der Planungspraxis kommt es immer wieder zu „Umgehungsversuchen“ durch Aufteilung von Mastställen in mehrere, räumlich voneinander getrennte Einheiten. Daher ist der Gesetzgeber aufgefordert, diesbezüglich eine klarstellende Regelung zu treffen.

(Deutscher Städte- und Gemeindebund, [www.dstgb.de/](http://www.dstgb.de/))

## Rezension zu „Flüchtlingsrecht“

Herausgegeben vom Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V., ist im Juni des Jahres „Flüchtlingsrecht“ in der Reihe „Textausgaben zum Sozialrecht“ im Lambertus-Verlag in erster Auflage erschienen.

Dem Charakter der Reihe entsprechend, handelt es sich bei der Publikation um eine Sammlung von relevanten Gesetzen und Verordnungen zu Einreise und Aufenthalt von geflüchteten Menschen in Deutschland.

Dr. Elke Tießler-Marenda, Referentin für Migration und Integration im Deutschen Caritasverband, gibt einleitend einen Überblick über die Systematik der Aufnahme von Geflüchteten und der Gewährung von internationalem Schutz und Asyl.

Auf der Ebene internationaler Abkommen finden sich die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) und die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK), zudem die für das Gemeinsame Europäische Asylsystem elementare Dublin-III-Verordnung.

Betreffend der nationalen Asylgesetzgebung wurden das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylblG), das Asylgesetz (AsylG, vormals Asylverfahrensgesetz), das Aufenthaltsgesetz (AufenthG), die Aufenthaltsverordnung (AufenthV) und die Beschäftigungsverordnung (BeschV) aufgenommen. Weiterhin enthält die Sammlung Auszüge relevanter Gesetzestexte mit Themenbezug, namentlich das Grundgesetz (GG), die Sozialgesetzbücher (SGB) II, III, V, VIII und XII, das Bundesmeldegesetz (BMG) und das Bundesfreiwilligendienstgesetz (BFDG).

Alle aufgenommenen Gesetze und Verordnungen sind auf dem Stand des Asylpakets II, welches am 17.03.2016 in Kraft getreten ist.

Die Arbeit mit der Textausgabe wird durch ein umfangreiches und mit praxisnahen Begriffen versehenes Stichwortverzeichnis erleichtert, Gestaltung und Satz sind ansprechend zurückhaltend und angenehm zu lesen.

So empfiehlt sich „Flüchtlingsrecht“ als praktisches Nachschlagewerk für Hauptamtliche in der Flüchtlingssozialarbeit und Verwaltung als auch kommunalpolitischen Mandatsträger\*innen gleichermaßen.

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (Hrsg.): Flüchtlingsrecht, 1. Auflage 2016, Lambertus Verlag, 676 Seiten

ISBN 978-3-7841-2783-5

15,90 EUR (12,90 EUR für DV-Mitglieder)

*Konrad Heinze, Chemnitz*

## Davon, was einen Studenten bewegt, ein Buch zu verfassen

Mit Konrad Heinze, den Lesern der Kommunal-Info als Verfasser mehrerer Beiträge zur kommunalen Asylpolitik bekannt, wurde von Ellen Hieber von der Initiative Europastudien e.V., einem studentischen Verein an der TU Chemnitz ein Gespräch geführt, das im ES-Spiegel. Das Magazin der Europa-Studien am 15.04.2016 veröffentlicht wurde. Nachfolgend mit freundlicher Genehmigung daraus einige Auszüge.

Ellen Hieber: Als ich im Januar dieses Jahres die Einladung zu einem Seminar namens „Teilhabe junger Menschen in der Kommune“ erhielt, hörte ich das erste Mal von dem Kommunalpolitischen Forum Sachsen e.V. (KFS). Als ich ein wenig auf der Homepage des Vereins herumstöberte, fiel mir eine Publikation auf: Kommunale Asylpolitik – ein Leitfaden. Vor allem der Name des Autors ließ mich stutzen: Konrad Heinze? Ist das nicht ein Student der Politikwissenschaften an der Technischen Universität Chemnitz? Ich traf mich auf ein Gespräch mit ihm...

Wie es eigentlich zu diesem Interesse an der Thematik Flucht und Asyl kam, kann Konrad selbst nicht mehr nachvollziehen. Er erinnert sich daran, dass 2013 der große Lampedusa-Vorfall war, an welchem er einen Missstand auf ganz vielen Ebenen ausmachte: auf der borniert rechtlichen, juristischen als auch auf der menschlich, ethischen Ebene – und nicht nur auf europäischer. Immer wieder setzt er an, möchte eine Erklärung geben, aber der eigentliche Auslöser?

*„Das klingt profan, aber ich weiß nicht mehr, was der Auslöser war, irgendwann habe ich es einfach gemacht.“*

Und was will das Buch? Konrads Idee war es, eine Art Kompendium zu schreiben: Angefangen bei Definitionen zu Migration und Flucht, über die Fragen nach den Regelungen auf der EU- und Bundesebene hin zu der konkreten Frage, wie Asylpolitik in den Kommunen funktioniert. Das Buch spiegelt quasi die Erfahrungen wider...

*„Irgendwo läuft immer irgendetwas gut, aber nirgends so richtig alles. Und es gibt immer dieses eine Ding, was in der einen Kommune, in der einen Gemeinde besonders gut läuft und Beispiel für andere sein kann.“*



Auf die Frage, ob er Angst hatte, jemals als vermessen wahrgenommen werden zu können, da er als Student ein Handbuch publiziert für Menschen, die in dem Bereich schon sehr lange tätig sind, antwortet er:

„Ständig.“

Aber er hat versucht seine Draufsicht zu kompensieren, indem er mit der Zielgruppe des Buches – kommunalpolitischen Mandatsträger\*innen, Haupt- und Ehrenamtlichen im Bereich Asyl – in engem Austausch stand und Nachfragen und Kritik gerne zuließ.

„Das Buch soll keine wissenschaftliche Expertise sein, sondern ein Handbuch.“

Auch im Vorwort des Buches steht, dass ihm der Austausch mit den Leser\*innen besonders wichtig sei: Wenn Menschen das Buch lesen und explizit sagen:

„Da stimme ich nicht zu, da wir in Kommune XY das so und so machen“ – dann soll das Konrad gesagt werden..

Wir kommen auf die Vernetzung zwischen Ehrenamt, Kommunen und Verwaltungen zu sprechen, die von Landkreis zu Landkreis sehr unterschiedlich sei. Es gebe in manchen Gemeindeverwaltungen Abwehrhaltungen gegenüber bürgerschaftlichem Engagement. Dort ist dann das Mieten des Gemeindesaals für Sprachkurse ein Unding. Gleichzeitig lobt Konrad das ehrenamtliche Engagement:

„Ehrenamtliches Arbeiten ist derzeit unschätzbar. Ohne dieses würde nichts funktionieren: Die Leute würden stellenweise nicht vom Bahnhof bis zur Erstaufnahmeeinrichtung (EAE) kommen, es gäbe den Willkommensdienst nicht. Die Leute würden stellenweise, gerade wenn ihnen unterstellt wird, dass sie aus einem sicheren Herkunftsstaat kommen, keinen Sprachkurs erhalten, es gäbe keine nennenswerten Integrationsleistungen, wenn sich nicht Ehrenamtliche für Alltagsbegleitung hergeben würden.“

Es ist ein Spagat. Laut Konrad gibt es eine enorme staatliche Versorgungslücke, die von Ehrenamtlichen gefüllt werde. Und dann setze ein Teufelskreis ein, wie in jedem Bereich der sozialen Arbeit.

„Na wenn die das machen, dann brauchen wir es ja nicht mehr zu machen!“

Konrad engagiert sich selbst ehrenamtlich. Neben seiner Tätigkeit im KFS ist er beim Orga-Kreis der örtlichen Save-Me-Kampagne und zudem gibt es in seinem Wohnhaus zwei Wohngemeinschaften für geflüchtete Menschen, eine weitere ist gerade am Entstehen – da verschmelzen die Grenzen zwischen ehrenamtlichem Engagement und guter Nachbarschaft.

Schon öfter habe ich von der ironischen These gehört, dass auch die Wissenschaft von dem Themenkomplex Flucht und Migration überrascht worden sei. Und auch wenn sein Buch keine wissenschaftliche Expertise darstellt, befrage ich Konrad dazu. Er meint, dass es schon immer Thema gewesen sei, vor allem im englischsprachigen Raum. Er nennt zum Beispiel das Forced Migration Review, das an der Universität Oxford angesiedelt ist. Auch in Deutschland gibt es Migrationsforschung, Forscher\*innen, die sich dem Thema verschrieben haben. Auch das Netzwerk Flüchtlingsforschung, das sich im letzten Jahr etabliert hat, hat sich diesem Thema gewidmet. Es fehle aber an einer Würdigung und finanziellen Ausstattung von Grundlagenforschung. Aber diese will er nicht betreiben. Er möchte weiterhin in der politischen Bildungsarbeit und Erwachsenenbildung tätig sein. So wie er das jetzt schon beim KFS macht mit dem modularisierten Bildungsangebot „Kommunale Asylpolitik. Austausch, Bildung & Vernetzung“.

Es bleibt nur noch eine Frage offen: wo gibt es das Buch zu kaufen? Über den Buchhandel und über Amazon erhält man es für 6.90 EUR, bei Seminaren zur kommunalen Asylpolitik kostenlos. Weitere Informationen gibt es auf der Webseite des Kommunalpolitischen Forum Sachsens: [www.kommunalforum-sachsen.de](http://www.kommunalforum-sachsen.de)

Impressum:

Kommunalpolitisches Forum Sachsen e.V.

01127 Dresden

Großenhainer Straße 99

Tel.: 0351-4827944 oder 4827945

Fax: 0351-7952453

[info@kommunalforum-sachsen.de](mailto:info@kommunalforum-sachsen.de)

[www.kommunalforum-sachsen.de](http://www.kommunalforum-sachsen.de)

Redaktion: A. Grunke

V.i.S.d.P.: P. Pritscha