

## **Kommunal-Info 1/2022**

**9. März 2022**

### **Inhalt**

	Seite
Änderungen im Sächsischen Kommunalrecht ....	1-6
Kommunalpolitik im Zeichen des Kriegs in der Ukraine ....	6-9
Corona-„Spaziergänge“ und Versammlungsrecht ....	9-11

### **Änderungen im Sächsischen Kommunalrecht**

Am 9. Februar 2022 hatte der Sächsische Landtag das „Dritte Gesetz zur Fortentwicklung des Kommunalrechts“ beschlossen und ist am 20. Februar 2022 in Kraft getreten. Auf eine Novellierung des Sächsischen Kommunalrechts hatten sich bereits die Parteien der jetzigen Sächsischen Staatsregierung im Koalitionsvertrag 2019 bis 2024 verständigt.

Vorausgegangen waren der nunmehr dritten umfangreicheren Kommunalrechtsänderung die Änderungen im Sächsischen Gemeindegewirtschaftsrecht 2003 und die Kommunalrechtsnovelle von 2013.

Im Koalitionsvertrag 2019 bis 2024 wurden für eine Kommunalrechtsänderung insbesondere folgende allgemeine Zielstellungen ins Auge gefasst:

- Durch Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung entlang der Prinzipien von Vertrauen und Verantwortung sollen den Kommunen mehr Gestaltungsspielräume eröffnet werden und soll auf eine Kultur des Vertrauens zwischen Land, Kommunen und Bürgerinnen und Bürgern gesetzt werden.
- Um die Zivilgesellschaft und demokratische Selbstwirksamkeitserfahrungen der Menschen zu stärken, sollen die Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung ausgebaut und den Bürgerinnen und Bürgern mehr Entscheidungsrechte gegeben werden.
- Die Gemeinderäte und Kreistage sollen in ihrer Arbeit als Hauptorgan der Kommunen gestärkt werden. Deswegen soll eine rechtssichere Regelung für die Veröffentlichung von Beratungsunterlagen für öffentliche Sitzungen geschaffen werden.

#### **Wichtige Änderungen im Überblick**

Die Änderungen im Sächsischen Kommunalrecht beziehen sich insbesondere auf die Sächsische Gemeindeordnung (SächsGemO), die Sächsische Landkreisordnung (SächsLKrO),

das Sächsische Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (SächsKomZG) und das Gesetz über die Kommunalwahlen im Freistaat Sachsen (KomWG).

In der Presseerklärung des Sächsischen Staatsministeriums des Innern werden im Überblick folgende wichtige Punkte aus der Kommunalrechtsnovelle genannt:

- Bürgerinnen und Bürger erhalten mehr Einfluss bei kommunalpolitischen Entscheidungen durch geringere Hürden für Bürgerbegehren (Absenkung der benötigten Zahl an Unterstützerunterschriften/Quoren).
- Bei freiwilligen Eingemeindungen ist ein Bürgerentscheid künftig obligatorisch.
- Mehr obligatorische Einwohnerversammlungen sollen zu mehr Beteiligung und Mitsprecherecht der Bürgerinnen und Bürger bei konkreten Projekten führen.
- Künftig können alle und nicht nur größere Gemeinden einen hauptamtlichen Bürgermeister haben. Zudem erhalten ehrenamtliche Bürgermeister nach dem Ausscheiden aus dem Amt einen Ehrensold als besondere Anerkennung.
- Fraktionen in den ehrenamtlich arbeitenden Stadt- und Gemeinderäten haben künftig einen Anspruch auf eine angemessene Mindestausstattung.
- Fraktionen können bereits ab zwei Abgeordneten gebildet werden, sofern diese mindestens fünf Prozent des Gemeinderates umfassen.
- Bei der Sitzverteilung für Gemeinderats- und Kreistagswahlen wird das bisherige Verfahren nach d'Hondt durch das Höchstzahlverfahren nach Sainte-Laguë ersetzt.
- Die Debatten zu öffentlichen Punkten in Gemeinde- und Kreisratssitzungen können für die Öffentlichkeit im Internet übertragen werden. Auch müssen die Beratungsunterlagen zu öffentlichen Punkten der Tagesordnungen zur Verfügung gestellt werden.
- Die Sitzungen der Gemeinderäte und Kreistage können in Ausnahmefällen als Videokonferenzen durchgeführt werden. Als Ausnahmefälle gelten außergewöhnliche Notsituationen wie Naturkatastrophen oder epidemische Lagen wie die aktuelle Coronapandemie.

## Zu den Änderungen im Einzelnen

Die nachfolgende Betrachtung konzentriert sich auf wesentliche Aspekte des Kommunalverfassungsrechts und der kommunalen Selbstverwaltung, die für die Arbeit in den Gemeinderäten und Kreistagen von Bedeutung sind. Unberücksichtigt bleiben hier die eher marginalen Änderungen und die wenigen Änderungen im kommunalen Haushalts- und Wirtschaftsrecht.

### Bürgerbeteiligungssatzung und Einwohnerversammlungen

Obwohl in der kommunalen Praxis bereits davon Gebrauch gemacht wurde, wird nunmehr ausdrücklich im Gesetz die Möglichkeit für die Gemeinden zum Erlass von *Bürgerbeteiligungssatzungen* zur Eröffnung und Ausgestaltung von Informations- und Teilhaberechten der Bürger eingeräumt (§ 4 Abs. 1 SächsGemO). Das gilt überdies auch für die Landkreise (§ 3 Abs. 1 SächsLKrO).

Nach § 22 SächsGemO sollen künftig in den Gemeinden anstelle nur einer jährlich *zwei Einwohnerversammlungen* durchgeführt werden. Außerdem ist künftig eine Einwohnerversammlung einzuberufen, wenn *wenigstens 5 % der Einwohner*, die das 16. Lebensjahr erreicht haben, einen entsprechenden Antrag unterzeichnet haben. Bisher mussten 10 % der Einwohner unterzeichnet haben, nur durch Regelung in der Hauptsatzung konnte das Mindestquorum auf 5 % abgesenkt werden.

## Bürgerentscheide und Bürgerbegehren

Bei freiwilligen *Eingemeindungen*, *Gemeindegemeinschaften*, *Umgliederungen* und *Ausgliederungen von Gemeindeteilen* ist künftig über die Vereinbarung *verpflichtend ein Bürgerentscheid* durchzuführen (§ 8a Abs. 3 SächsGemO). Bisher bestand das nur als Möglichkeit, die erst über einen Gemeinderatsbeschluss mit  $\frac{2}{3}$  - Mehrheit oder ein erfolgreiches Bürgerbegehren herbeigeführt werden konnte.

Für einen erfolgreichen Bürgerentscheid in *Kreisfreien Städten* war bisher stets eine Zustimmung von mindestens 25 % der Stimmberechtigten erforderlich. Nunmehr besteht die Möglichkeit, durch Festlegung in der Hauptsatzung, dieses Quorum auf maximal 15 % herabzusetzen (§ 24 Abs. 3 SächsGemO). Fortan besteht nunmehr auch diese Möglichkeit der Absenkung des Quorums durch Hauptsatzungsregelung auf maximal 15 % *auch für Landkreise* (§ 22 Abs. 3 SächsLKrO).

Auch für erfolgreiche *Bürgerbegehren* zur Einleitung eines Bürgerentscheids wurde das *Mindestquorum* von bisher 10 % jetzt sowohl für Gemeinden (§ 25 Abs. 1 SächsGemO) als auch für Landkreise (§ 21 Abs. 1 SächsLKrO) *verbindlich auf 5 %* herabgesetzt. Für Gemeinden gab es bislang noch die Möglichkeit, das Quorum auf maximal 5 % abzusenken.

## Kommunales Hauptorgan, Minderheiten- und Fraktionsrechte

In § 28 Abs. 2 SächsGemO und in § 24 Abs. SächsLKrO sind enumerativ alle Angelegenheiten benannt, die in die ausschließliche Kompetenz des kommunalen Hauptorgans Gemeinderat bzw. Kreistag fallen. Hier wurde verbindlich gesetzlich geregelt und erweitert eingefügt, dass künftig der *Abschluss und die Aufhebung von Zweckvereinbarungen* in die alleinige Zuständigkeit des kommunalen Hauptorgans fallen, obwohl das bisher mitunter in der kommunalen Praxis schon so getan wurde.

Um das Recht auf *Unterrichtung und Akteneinsicht* zu erreichen, bedurfte es bisher einem Fünftel der Gemeinderäte bzw. Kreisräte. Jetzt genügen in Gemeinden *ein Zehntel der Gemeinderäte*, mindestens jedoch *zwei Personen*, die in allen Angelegenheiten der Gemeinde verlangen können, dass der Bürgermeister den Gemeinderat informiert und diesem oder einem von ihm bestellten Ausschuss Akteneinsicht gewährt. Ebenso steht dieses Recht einer *Fraktion* zu (§ 28 Abs. 5 SächsGemO). In den Landkreisen gilt das analog, hier aber nur für ein Zehntel der Kreisräte und für eine Fraktion, jedoch nicht für mindestens zwei Personen.

## Fraktionen

Bei welchem Mindestanteil von Sitzen im Gemeinderat bzw. Kreistag die Bildung zu einer Fraktion möglich sein sollte, war bisher ganz der entsprechenden Geschäftsordnungsregelung überlassen. Nunmehr wird durch Gesetz bestimmt, dass sich Gemeinderäte (§ 35 a SächsGemO) bzw. Kreisräte (§ 31 a SächsLKrO) zu *Fraktionen* zusammenschließen können sofern diese *fünf Prozent* der Gemeinderäte bzw. Kreisräte umfassen, *mindestens jedoch zwei Personen*.

Für die *Finanzausstattung von Fraktionen* wurden die gesetzlichen Bestimmungen *verbindlicher* und *konkreter* gefasst. So haben jetzt die Gemeinden den Fraktionen durch Satzung Mittel für deren angemessene sächliche Mindestausstattung zu gewähren (früher war es nur eine Kann-Bestimmung). In Gemeinden bis zu 5.000 Einwohnern kann, in Gemeinden über 5.000 Einwohnern soll durch Satzung bestimmt werden, dass aus ihrem Haushalt den Fraktionen Mittel für deren angemessene personelle Mindestausstattung gewährt werden. Die sächliche und personelle Mindestausstattung muss in einem angemessenen Verhältnis zur Einwohnergröße der Gemeinde und zur Größe der Fraktion stehen.

Landkreise haben künftig den Fraktionen Mittel aus ihrem Haushalt für deren angemessene sächliche und personelle Mindestausstattung zu gewähren, vordem war das lediglich eine Soll-Bestimmung.

### **Sitzungen ohne persönliche Anwesenheit im Sitzungsraum**

Ganz neu aufgenommen wurde eine Regelung, dass in Ausnahmefällen, die durch *Naturkatastrophen, aus Gründen des Infektionsschutzes oder sonstigen außergewöhnlichen Notsituationen* entstehen, nun Sitzungen des Gemeinderats (§ 36a SächsGemO) bzw. des Kreistags (§ 32a SächsLKrO) auch ohne persönliche Anwesenheit der Gemeinde- bzw. Kreisräte im Sitzungsraum stattfinden können, sofern eine Beratung und Beschlussfassung durch zeitgleiche Übertragung von Bild und Ton mittels geeigneter technischer Hilfsmittel, insbesondere in Form einer Videokonferenz, möglich ist. Bei öffentlichen Sitzungen muss eine unmittelbare Übertragung von Bild und Ton an einen öffentlich zugänglichen Ort erfolgen.

Sicherzustellen ist dabei, dass die technischen Anforderungen und die datenschutzrechtlichen Bestimmungen für eine ordnungsgemäße Durchführung der Sitzungen einschließlich Beratung und Beschlussfassung eingehalten werden. In Sitzungen ohne persönliche Anwesenheit dürfen keine Wahlen für Gremien durchgeführt werden und keine Beschlüsse über die Haushaltssatzung gefasst werden. Außerdem ist die beabsichtigte Durchführung von Sitzungen ohne persönliche Anwesenheit der zuständigen Rechtsaufsichtsbehörde sieben Tage vor der Sitzung anzuzeigen.

### **Veröffentlichung von Informationen**

Ebenfalls neu in die Kommunalrechtsnovelle aufgenommen wurden Bestimmungen über die Veröffentlichung von Informationen durch die Gemeinde (§ 36b SächsGemO) bzw. den Landkreis (§ 32b SächsLKrO).

In dem eingangs angeführten Koalitionsvertrag 2019-2024 war ja angesagt worden, eine rechtssichere Regelung für die Veröffentlichung von Beratungsunterlagen für öffentliche Sitzungen zu schaffen, nachdem zwei unselige Urteile des Sächsischen Obergerichtes (SächsOVG) von 2016 und 2019 diesbezüglich Verwirrung gestiftet hatten. Irrigerweise war in den Urteilen festgestellt worden, dass es sich bei Beratungsunterlagen für öffentliche Sitzungen bis zum Eintritt in die Sitzung um rein interne Papiere der Verwaltung handle, die ausnahmslos unter dem Vorbehalt der Geheimhaltung ständen.

Fakultativ bestand indes bisher schon die Möglichkeit der Veröffentlichung. Etliche Städte und Gemeinden nutzten das auch, um Beratungsunterlagen vor den Sitzungen des Stadt- bzw. Gemeinderats für die Öffentlichkeit ins Internet zu stellen und hielten selbst nach den Entscheidungen des SächsOVG daran fest.

Mit der Kommunalrechtsnovelle werden nach dem Vorbild von Baden-Württemberg *nunmehr die Gemeinden und Landkreise verpflichtet* auf ihrer Internetseite oder in anderer geeigneter Form nicht bloß Zeit, Ort und Tagesordnung der öffentlichen Sitzungen des Gemeinderats/Kreistags und seiner Ausschüsse, sondern *auch die zur Tagesordnung gehörenden Beratungsunterlagen zu veröffentlichen*, sobald diese den Mitgliedern des Gemeinderats/Kreistags zur Verfügung gestellt wurden und sofern keine berechtigten Interessen Einzelner entgegenstehen. Ebenfalls sind die in öffentlichen Sitzungen gefassten oder bekannt gegebenen Beschlüsse im Wortlaut oder in Form eines zusammenfassenden Berichts nach Bestätigung der Niederschrift auf der Internetseite oder in anderer geeigneter Form zu veröffentlichen.

Personenbezogene Daten oder Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse dürfen nicht offenbart werden. Sind Maßnahmen zur Wahrung des Datenschutzes oder von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen nicht ohne erheblichen Aufwand oder erhebliche Veränderung einer Beratungsunterlage möglich, kann insoweit von der Veröffentlichung abgesehen werden. Hat aus solchen Gründen eine Veröffentlichung der Beratungsunterlagen nicht stattgefunden, ist dies zu Beginn der öffentlichen Sitzung zu begründen.

### **Übertragung von öffentlichen Sitzungen**

Bei öffentlichen Sitzungen des Gemeinderats (§ 37 Abs. 3 SächsGemO) bzw. des Kreistags (§ 33 Abs. 3 SächsLKrO) *kann* eine unmittelbare *Übertragung von Bild und Ton* in einen öffentlich zugänglichen Ort erfolgen. Unterhalten die Gemeinde bzw. der Landkreis einen Internetauftritt, kann die Übertragung von Bild und Ton auch über einen Live-Stream erfolgen, wenn hierfür eine Einwilligung vorliegt. Eine Aufzeichnung von Bild und Ton sowie eine entsprechende Abrufmöglichkeit sind nur zulässig, wenn diese von der Einwilligung ausdrücklich umfasst sind.

Bei fehlender Einwilligung oder nach Widerspruch eines Gemeinderats-/Kreistagsmitglieds gegen die Übertragung oder gegen die Aufzeichnung oder den Abruf seines Bildes und Tons durch technische Mittel sicherzustellen, dass dessen Recht auf informationelle Selbstbestimmung ohne Beeinträchtigung der Übertragung, der Aufzeichnung oder des Abrufs der Sitzung im Übrigen gewahrt wird.

### **Hauptamtliche Bürgermeister**

Bisher galt ja, dass in Gemeinden ab 5.000 Einwohnern der Bürgermeister hauptamtlicher Beamter auf Zeit ist und in Gemeinden unter 5.000 Einwohnern grundsätzlich Ehrenbeamter auf Zeit ist. Allerdings wurde Gemeinden ab 2.000 Einwohnern, die weder einem Verwaltungsverband noch einer Verwaltungsgemeinschaft angehören, die Möglichkeit eingeräumt, über die Hauptsatzung zu bestimmen, dass der Bürgermeister hauptamtlicher Beamter auf Zeit ist.

Nun wurde mit der Kommunalrechtsnovelle geändert, dass in Gemeinden unter 5.000 Einwohnern (also *auch unter 2.000 Einwohnern*), die Mitglied eines Verwaltungsverbandes oder, ohne erfüllende Gemeinde zu sein, einer Verwaltungsgemeinschaft sind, die Hauptsatzung bestimmen kann, dass der Bürgermeister Ehrenbeamter auf Zeit ist.

### **Sitzverteilung durch das Höchstzahlverfahren nach Sainte-Laguë**

Bisher galt für die Feststellung der Sitzverteilung im Gemeinderat bzw. Kreistag das Höchstzahlverfahren nach d'Hondt. Dabei wird die bei der Kommunalwahl erreichte Gesamtstimmenzahl des jeweiligen Wahlvorschlags (Partei, Wählervereinigung usw.) nacheinander solange durch 1, 2, 3, 4 und so weiter geteilt, bis so viele Höchstzahlen ermittelt sind, als Sitze zu vergeben sind.

Nach der Kommunalrechtsnovelle ist gemäß § 21 Abs. 1 und § 22 Abs. 1 des Kommunalwahlgesetzes für den Freistaat Sachsen (KomWG) nach erfolgten Kommunalwahlen fortan für die Sitzverteilung das Höchstzahlverfahren nach Sainte-Laguë anzuwenden. Dabei wird die erreichte Gesamtstimmenzahl eines jeden Wahlvorschlags nacheinander solange durch 0,5; 1,5; 2,5; 3,5 und so weiter geteilt, bis so viele Höchstzahlen ermittelt sind, als Sitze zu vergeben sind. Jedem Wahlvorschlag wird dabei der Reihe nach so oft ein Sitz zugeteilt, als er jeweils die höchste Teilungszahl aufweist.

Die beiden Verfahren führen zu unterschiedlichen Ergebnissen. Beim Verfahren nach d'Hondt werden Wahlvorschläge mit einer hohen Gesamtstimmenzahl bei der Sitzverteilung

lung begünstigt, Wahlvorschläge mit geringer Gesamtstimmenzahl hingegen benachteiligt.

„Das Sainte-Laguë-Verfahren ist ein Divisor- bzw. Höchstzahlverfahren und daher von seiner Systematik her unter anderem mit dem Verfahren nach D' Hondt vergleichbar. Während jedoch das D' Hondtsche Verfahren die Sitzansprüche generell abrundet (Divisorverfahren mit Abrundung), verwendet das Sainte-Laguë-Verfahren die Standardrundung (Divisorverfahren mit Standardrundung). Es werden bei Verwendung des Höchstzahlverfahrens die Stimmenzahlen also nicht durch die Zahlen 1; 2; 3; ..., sondern durch 0,5; 1,5; 2,5; ... (alternativ durch 1; 3; 5; ...) geteilt, und die Sitze werden in der Reihenfolge der größten sich ergebenden Höchstzahlen zugeteilt. Hierdurch treten die Verteilungsverzerrungen zu Gunsten großer Parteien, die dem D' Hondtsche Verfahren innewohnen, nicht auf. Die Sitzzuteilung nach Sainte-Laguë verhält sich neutral zur Stärke der Parteien.“<sup>1</sup>

Das in der Kommunalrechtsnovelle beschlossene Auszählungsverfahren nach Sainte-Laguë ist erst bei den nächsten Kommunalwahlen anzuwenden. Kommt es bis dahin zu einer Ergänzungswahl nach § 34 Abs. 7 SächsGemO oder § 30 Abs. 7 der SächsLKrO, ist das bisher (bis 19. Februar 2022) geltende KomWG anzuwenden.

Aus der Gesetzesänderung, künftig nach dem Verfahren von Sainte-Laguë die Sitzverteilung zu ermitteln, ergibt sich auch keine zwingende Notwendigkeit, jetzt die Sitzverteilung in den Ausschüssen und anderen Gremien nach diesem Verfahren anzupassen. Weder in der SächsGemO noch in der SächsLKrO war bisher und ist auch künftig kein bestimmtes Verfahren für die Ermittlung der Sitze in den Ausschüssen und anderen Gremien vorgesehen. So konnten sich schon bisher Gemeinderäte bzw. Kreistage mit entsprechender Regelung in der Hauptsatzung im freien Ermessen zwischen verschiedenen Auszählverfahren entscheiden, namentlich wurden dafür in den Kommentaren die Verfahren nach d'Hondt, nach Hare-Niemeyer und nach Sainte-Laguë genannt.

AG

## **Kommunalpolitik im Zeichen des Kriegs in der Ukraine**

### **Mayors for Peace**

Seit Tagen wird aus Solidarität mit den Menschen in der Ukraine die Flagge „Mayors for Peace“ (Bürgermeister für Frieden) in zahlreichen Städten und Gemeinden gehisst, darunter auch in Sachsen wie etwa in Leisnig oder in Borna, wo dies besonders aus Verbundenheit mit den Menschen in der ukrainischen Partnerstadt Irpin geschieht, einer Stadt, die mitten im Kriegsgeschehen steckt.

Aktive Unterstützung kam aus Borna auch von der Feuerwehr, die seit Jahren mit ihren Kameradinnen und Kameraden in Irpin eng zusammenarbeitet. Unter anderen konnte in Irpin mit der Unterstützung aus Borna eine Freiwillige Feuerwehr aufgebaut werden, die die hauptamtlichen Kräfte jetzt dort tatkräftig unterstützen kann. Mit dem Rückhalt des Stadtrats wurde jetzt die Entscheidung getroffen, schnell und vor allem unbürokratisch Hilfe für die Partnerstadt zu leisten. Wurde in den letzten Jahren gemeinsam gearbeitet und gemeinsam gefeiert, ist es nun eine absolute Selbstverständlichkeit, dass in der Stunde der schwersten Not geholfen wird.

---

<sup>1</sup> Kommunalverfassungsrecht Sachsen. Kommentar SächsGemO § 42 6.3., Kommunal- und Schul-Verlag Wiesbaden.

Das weltweite Netzwerk der „Mayors for Peace“ setzt sich seit Jahrzehnten für eine Welt in Frieden und ohne Atomwaffen ein. Nun hat das Bündnis aus aktuellem Anlass zu Aktionen gegen den Krieg in der Ukraine aufgerufen.

Hannover als Lead City für Deutschland hatte die Initiative für die Aktion ergriffen. Hannovers Oberbürgermeister Belit Onay ist Vizepräsident der „Mayors für Peace“. Die Organisation Mayors for Peace wurde 1982 durch den Bürgermeister von Hiroshima gegründet. Das weltweite Netzwerk setzt sich vor allem für die Abschaffung von Atomwaffen ein, greift aber auch aktuelle Themen auf, um Wege für ein friedvolles Miteinander zu diskutieren. Mehr als 7.900 Städte gehören dem Netzwerk an, darunter sind mehr als 700 Städte in Deutschland.<sup>2</sup>

Die „Bürgermeister für Frieden“ fordern eine politische Lösung des Konflikts und unterstützen alle internationalen Anstrengungen, um auf dem Wege der Diplomatie zu einer Einstellung der Kriegshandlungen in der Ukraine zu kommen.

### **Unterbringung der Flüchtlinge**

Nach dem völkerrechtswidrigen Angriff auf die Ukraine sind die ersten Flüchtlinge in Deutschland angekommen. Die Kommunen stehen mit dem Krieg in der Ukraine vor großen Herausforderungen. Doch scheinen sie gut vorbereitet. Viele haben Unterkünfte bereit gestellt, Hotlines und Spendenkonten eingerichtet, Koordinierungsstäbe eingerichtet und die Hilfsorganisationen in die Planungen eingebunden.

Wie der Hauptgeschäftsführer des Deutschen Städte- und Gemeindebundes (DStGB), Gerd Landsberg, erklärte, werden die Kommunen die Aufnahme der Menschen solidarisch unterstützen; sie werden im Rahmen ihrer Möglichkeiten die Versorgung, Unterbringung und Integration der Menschen vorbereiten. Dazu gehören auch Kita-Plätze und Schul-Unterricht. Er machte aber auch klar, dass dies eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe sei, die von Bund und Ländern dauerhaft finanziert werden müsse.

Am 8. März hatte sich auch das Präsidium des Deutschen Landkreistags (DLT) mit den Folgen des Krieges in der Ukraine befasst. Nach einem Austausch von Landrätinnen und Landräten aus ganz Deutschland betonte Präsident Landrat Reinhard Sager die große Bereitschaft der Landkreise, Vertriebene aus den ukrainischen Kriegsgebieten unterzubringen und zu versorgen. Aufbauend auf den Erfahrungen aus den Jahren 2015/16 werde es gelingen, auch diese Herausforderung zu bewältigen. Unterstützt werde das durch die große Hilfsbereitschaft der Menschen sei groß, es zeige sich eine starke menschliche Verbundenheit, Empathie und Mitgefühl. Teilweise gebe es zudem kurzfristig ins Leben gerufene Wohnungsbörsen.

Begrüßt wurde von DLT-Präsident Sager der Beschluss der EU-Innenminister als Voraussetzung für die rasche Gewährung von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Die EU-Innenminister haben sich darauf geeinigt, Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine unkompliziert aufzunehmen. Der vorübergehende Schutz gilt zunächst für ein Jahr, kann jedoch um insgesamt zwei weitere Jahre verlängert werden. Die Entscheidung fiel einstimmig.

Auch aus Borna wurde berichtet, dass bislang weit über 60 Personen aus der ukrainischen Partnerstadt Irpin angekommen sind, die hier Schutz vor dem Krieg in ihrem Land suchen, und vermutlich werden es noch deutlich mehr. Zum Großteil handelt es sich um Frauen und Kinder, die, nachdem eine erste Unterbringung organisiert wurde, nun in

---

<sup>2</sup> Die Mitgliederliste von „Mayors for Peace“ kann abgerufen werden unter: <https://kommunal.de/ukraine-fluechtlinge-kommunen-unterkunft>

Wohnungen in der Stadt untergebracht werden sollen. In vielen Fällen erschwert die Sprachbarriere die Kommunikation. Auch wenn die Schutzsuchenden aus Irpin ihr Leben in Borna weitestgehend selbst in die Hand nehmen wollen, werden Helferinnen und Helfer gebraucht, die für die Bewältigung des Alltags ihre Unterstützung anbieten. Dabei geht es um ganz gewöhnliche Dinge, wie zum Beispiel Unterstützung beim Einkaufen, bei Arztbesuchen oder im weiteren Verlauf dann auch bei Behördengängen oder Ähnlichem.

### **Zum Status der ukrainischen Kriegsflüchtlinge**

Ukrainer mit biometrischem Reisepass dürfen sich ohne Visum 90 Tage lang frei in Deutschland und der EU bewegen, können also ohne besondere Formalitäten aufhalten und ihren Aufenthaltsort in dieser Zeit frei wählen. Registrieren müssen sie sich jedoch, wenn sie Arbeit, Sozialleistungen oder einen Platz für ihr Kind in Kita oder Schule wollen. Als „Kriegsvertriebene“ erhalten sie eine Aufenthaltserlaubnis nach Paragraf 24 des Aufenthaltsgesetzes. Ihnen stehen Leistungen zur Ernährung, Unterkunft, Kleidung und Gesundheitspflege sowie zur Deckung persönlicher Bedürfnisse des täglichen Lebens zu. Ihr Anspruch umfasst ausdrücklich auch die medizinische Behandlung von kriegstypischen physischen und psychischen Langzeitfolgen.

Kriegsvertriebene aus der Ukraine dürfen kostenlos alle Busse und Bahnen benutzen. Als Fahrausweis benötigen sie entweder sogenannte „0-Euro-Tickets“ (sie werden z.B. von der Deutschen Bahn im Fernverkehr ausgestellt) oder ein gültiges Ausweisdokument. Finanziell stehen ihnen, obwohl sie keinen Status als Asylbewerber haben, Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zu, wenn sie sich registriert haben. Eine alleinerziehende Mutter würde etwa 367 Euro pro Monat erhalten, also deutlich weniger als die 449 Euro für einen Hartz-IV-Empfänger. Hinzu kommen geringere Sätze für Kinder und Jugendliche.

Die erstmals durch die EU-Innenminister am 3. März 2022 aktivierte Massenzustrom-Richtlinie der EU<sup>3</sup> bedeutet für die Betroffenen eine Aufenthaltserlaubnis, die eine Arbeitserlaubnis beinhaltet, zunächst für ein Jahr. Bundesinnenministerium und Bundesarbeitsministerium einigten sich zudem darauf, dass die Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine rasch Zugang zu Integrations- und Berufssprachkursen erhalten sollen.

### **Städtepartnerschaften auf der Probe**

Zwischen Kommunen in Deutschland und Russland bestehen etwa 130 Städtepartnerschaften, Freundschaften und Kontakte. Wie nun mit den Städtepartnerschaften nach der Aggression gegen die Ukraine umgehen, aufkündigen oder doch weiter betreiben, so es die Bedingungen zulassen.

Dazu erklärte der DStGB-Hauptgeschäftsführer Gerd Landsberg, dass in Krisen und erst recht bei dem nun von Russland ausgehenden Krieg nicht pauschal gesagt werden kann, wie sich Städtepartnerschaften verhalten sollen. Die Verantwortlichen in einer Städtepartnerschaft müssten diese Frage immer im Einzelfall und der Lage angemessen überlegen und entscheiden. Alle Städtepartnerschaften auf Eis zu legen wäre falsch, infrage käme vielleicht ein temporäres Aussetzen oder ggf., wenn notwendig, auch das Ende einer Städtepartnerschaft der richtige Weg.

Partnerstädte sollten sich stets für die Werte der Menschenrechte, Demokratie und des Rechtsstaates einsetzen und für diese möglichst gemeinsam eintreten, betonte Landsberg.

---

<sup>3</sup> Siehe [www.der-paritaetische.de/alle-meldungen/schutz-fuer-menschen-aus-der-ukraine-einigung-auf-anwendung-der-sogenannten-massenzustrom-richtlinie-erfolgt/](http://www.der-paritaetische.de/alle-meldungen/schutz-fuer-menschen-aus-der-ukraine-einigung-auf-anwendung-der-sogenannten-massenzustrom-richtlinie-erfolgt/)

Dafür sei es aber wichtig, im Gespräch zu sein und zu bleiben und diese Werte mit und gegenüber den Partnerkommunen zu vertreten.

Fehlentscheidungen im Land einer Partnerstadt seien dort selten ohne Widerspruch und Opposition. Mit oppositionellen Kräften in der Städtepartnerschaft im Dialog und Austausch zu bleiben und diese zu unterstützen, könne ein sinnvolles Element städtepartnerschaftlichen Engagements sein. Es sei jedoch schwer, allein mit kommunalen Möglichkeiten in einem anderen Land in einer derartigen Lage aktiv zu werden. Realistisch gesehen sei der Rahmen sehr eng. Daher dürften von den kommunalen Partnerschaften nicht zu hohe Erwartungen gestellt werden.

Auch die Partnerschaften zwischen deutschen und russischen Städten stehen nun auf dem Prüfstand. Während einerseits mit dem Argument „Wer andere Länder überfällt, kann kein Partner sein“ aufgerufen wird, die Städtepartnerschaft auszusetzen, wird dagegen die Meinung vertreten, gerade jetzt die Städtepartnerschaft für einen Dialog zu nutzen.

So rät der Oberbürgermeister von Münster und Präsident des Deutschen Städtetags, Markus Lewe (CDU) dringend davon ab, Städtepartnerschaften zu russischen Städten jetzt zu beenden. Denn auf der Ebene der Städtepartnerschaft laufen die Verbindungen von Mensch zu Mensch, eben nicht auf staatlicher Ebene. Durch Dialog entstehe Vertrauen und gegenseitiges Verständnis. In diesem Sinne könnten Städtepartnerschaften Friedenssignale aussenden und deeskalierend wirken.<sup>4</sup>

## **Die Corona-„Spaziergänge“ und das Versammlungsrecht**

In vielen Städten Deutschlands, vor allem in Bayern und Baden-Württemberg, aber besonders auch in Sachsen sind in den vergangenen Monaten immer wieder Menschen zu sogenannten „Corona-Spaziergängen“ zusammengekommen und haben gegen die Maßnahmen der Bundesregierung zur Eindämmung der Pandemie protestiert. Spezifisch und charakteristisch an diesen „Spaziergängen“ ist, dass sie in der Regel unangemeldet sind und somit unter Umgehung des geltenden Versammlungsrechts stattfinden.

### **Das Sächsische Versammlungsrecht**

Entsprechend Artikel 21 des Grundgesetzes, gilt grundsätzlich auch in § 1 des Sächsischen Versammlungsgesetzes (SächsVersG), dass jedermann hat das Recht hat, öffentliche Versammlungen und Aufzüge zu veranstalten und an solchen Veranstaltungen teilzunehmen. Eine Versammlung im Sinne ist eine örtliche Zusammenkunft von mindestens zwei Personen zur gemeinschaftlichen, überwiegend auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichteten Erörterung oder Kundgebung. Aufzug ist eine sich fortbewegende Versammlung. Öffentlich ist eine Versammlung dann, wenn die Teilnahme nicht auf einen individuell bestimmten Personenkreis beschränkt ist.

Wer zu einer öffentlichen Versammlung oder zu einem Aufzug öffentlich einlädt, muss nach § 2 SächsVersG als Veranstalter in der Einladung seinen Namen angeben. Bei öffentlichen Versammlungen und Aufzügen hat jedermann Störungen zu unterlassen, die bezwecken, die ordnungsgemäße Durchführung zu verhindern.

Für öffentliche *Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzüge* gelten außerdem besondere Vorschriften. Wer die Absicht hat, eine öffentliche Versammlung unter freiem Himmel oder einen Aufzug zu veranstalten, hat dies spätestens 48 Stunden vor der Bekanntgabe der zuständigen Behörde unter Angabe des Gegenstandes der Versammlung oder des

---

<sup>4</sup> Vgl. [www.rnd.de/politik/krieg-in-der-ukraine-deutsch-russische-beziehungen-auf-der-probe](http://www.rnd.de/politik/krieg-in-der-ukraine-deutsch-russische-beziehungen-auf-der-probe)

Aufzuges anzuzeigen. In der Anzeige ist anzugeben, welche Person für die Leitung der Versammlung oder des Aufzuges verantwortlich sein soll. Fällt die Bekanntgabe der Versammlung mit deren Beginn zusammen (Spontanversammlung), entfällt die Anzeigepflicht. Auch bei einer Spontanversammlung erfolgt eine Anmeldung und die Benennung eines/einer Verantwortlichen mit deren Beginn. Aber genau das geschieht bei den Spaziergängen nicht. Regelmäßig fordert die Polizei zu Beginn dieser „Spaziergänge“ dazu auf, es möge sich ein/e Verantwortliche/r melden, der/die gewissermaßen stande pede diesen Aufzug noch anmeldet. Jedoch geschieht das eben regelmäßig nicht. Damit können „Spaziergänge“ auch nicht als Spontanversammlung durchgehen.

### **Zum Charakter der „Spaziergänge“**

Sind die „Spaziergänge“ nun dennoch als Versammlungen bzw. Aufzüge zu betrachten, auch wenn sie unangemeldet sind? Ja, auch bei diesen „Spaziergängen“ dürfte es sich in aller Regel um Versammlungen bzw. Aufzüge handeln, für die das Versammlungsrecht gilt. Im Rechtssinne liegt eine „Versammlung“ dann vor, wenn sich mehrere Personen treffen, um gemeinschaftlich an der öffentlichen Meinungsbildung teilzuhaben, also um etwas zu erörtern oder kundzutun. Voraussetzung ist, dass die Teilnehmerinnen und Teilnehmer dabei nach außen hin wahrnehmbar einen Standpunkt einnehmen oder Stellung beziehen. Dies muss nicht unbedingt ausdrücklich geschehen, sondern kann auch durch die näheren Umstände klar werden, etwa durch ihre bloße Anwesenheit oder die Wahl eines bestimmten Ortes.

Dabei können verschiedene Umstände auf den Willen zu einer gemeinsamen Kundgebung hinweisen: Wenn die Teilnehmer sich etwa im Internet, etwa auf Telegram oder Facebook, zu einer bestimmten Zeit an einem bestimmten Ort verabreden, wenn sie Fahnen oder Plakate bei sich tragen, aber auch, wenn die „Spaziergänger“ auffällig koordiniert eine festgelegte Strecke ablaufen. All das deutet dann darauf hin, dass es sich um eine „Versammlung“ handelt, aber eben unangemeldet und damit rechtswidrig. So gesehen greifen alle gesetzlichen Regelungen für Versammlungen und Aufzüge auch für die „Spaziergänge“, auch wenn sie unangemeldet sind. Und die Behauptung, da treffen sich jeden Montag rein zufällig Hunderte von Menschen an einem Ort, um dann „spazieren“ zu gehen, dürfte einer ernsthaften Bewertung nicht standhalten.

### **Tatbestand der Ordnungswidrigkeit**

Wird eine Versammlung unter freiem oder ein Aufzug nicht angemeldet und findet aber dennoch statt, so begeht jeder Teilnehmer und jede Teilnehmerin eine Ordnungswidrigkeit, wenn er oder sie sich auch nach dreimaliger Aufforderung der Polizei nicht entfernt. Es drohen dann Bußgelder. Diese kann die Polizei auch schon dann verhängen, wenn Personen gegen die Masken- oder Abstandspflicht verstoßen.

Außerdem kann die Polizei unangemeldete Versammlungen auflösen. Sie muss dabei jedoch mit Augenmaß agieren und insbesondere den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz beachten. Als elementar wichtiges Grundrecht für die freiheitliche demokratische Grundordnung darf die Versammlungsfreiheit nämlich nur eingeschränkt werden, wenn Interessen von sehr hoher Relevanz ihrer Ausübung entgegenstehen. Die Auflösung einer Demonstration darf deshalb nur das letzte Mittel sein, wenn keine mildereren Maßnahmen ersichtlich sind.

Eine Ordnungswidrigkeit ist noch keine strafbare Handlung, aber eine Gesetzesübertretung (eine rechtswidrige und vorwerfbare Handlung), für die das Gesetz als Ahndung eine Geldbuße vorsieht (§ 1 Abs. 1 Gesetz über Ordnungswidrigkeiten, OWiG). Bei leichten Rechtsverstößen wird es als ausreichend angesehen, lediglich ein Verwarnungsgeld oder im

Rahmen eines Bußgeldverfahrens eine Geldbuße zu erheben. Das gilt hauptsächlich für leichte Fälle der Gefährdung oder Beeinträchtigung von Rechtsgütern anderer Personen, aber auch für Fälle des Ungehorsams gegenüber Verwaltungsvorschriften. Ähnlich wie beim Strafrecht kann die Annahme von Vorsatz oder Fahrlässigkeit bei der Begehung einer Ordnungswidrigkeit einen entscheidenden Einfluss auf die Höhe des Bußgelds haben.

### **Schutzrecht und polizeiliches Einschreiten**

Mit dem Versammlungsrecht verpflichtet sich der Staat, seinen Bürgerinnen und Bürgern Versammlungen zu ermöglichen und diese auch zu schützen. Damit Versammlungen aber den Schutz des Staates erhalten und stattfinden dürfen, müssen sie den Regeln des geltenden Versammlungsrechts genügen. Werden die Regeln nicht eingehalten und wird eine Versammlung oder ein Aufzug nicht angemeldet, dann ist der Schutz deutlich reduziert.

Für die Polizei ist jede Versammlung aufs Neue ein schwieriger Prozess, da sie immer wieder vor Ort die einzelnen Positionen abwägen muss: Wie hoch ist in der speziellen Situation das Versammlungsrecht zu bewerten und wie hoch sind die Gefahren für die Rechtsordnung, wenn man die Versammlung zulässt? Eine Auflösung der Versammlung sollte für die Polizei auch bei unangemeldeten Versammlungen immer nur der letzte Ausweg sein.

Auch wenn grundsätzlich gilt, wer an einer unangemeldeten Versammlung teilnimmt, begeht eine Ordnungswidrigkeit und kann deshalb auch eine Strafe in Form von Bußgeld erhalten, ist es für die Polizei nicht ganz leicht, in einer großen Menschenmenge, die Personalien einzelner Personen ordnungsgemäß aufzunehmen.<sup>5</sup>

Gezielt vorgehen kann die Polizei gegen Personen, die Transparente u.ä. mitführen und zeigen, die sich durch lautstarke akustische Äußerungen (Sprechchöre, Trillerpfeifen etc.) bemerkbar machen, da derartiges Kundtun nur bei angemeldeten Versammlungen erlaubt ist. Wer aber Polizeisperren durchbricht (Widerstand gegen Vollstreckungsbeamte nach § 113 Strafgesetzbuch) oder Gewalt anwendet, begeht eine Straftat und muss mit noch strengeren Maßnahmen rechnen.

#### **Impressum:**

Kommunalpolitisches Forum Sachsen e.V.  
09130 Chemnitz  
Zietenstraße 60  
Tel.: 0371-69575405  
[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

*Die Kommunal-Info dient der kommunalpolitischen Bildung und Information und wird durch Steuermittel auf der Grundlage des von den Abgeordneten des Sächsischen Landtags beschlossenen Haushalts finanziert.*



<sup>5</sup> Siehe [www.deutschlandfunknova.de/beitrag/spaziergaenge-gegen-corona-massnahmen-auch-das-versammlungsrecht-hat-grenzen](http://www.deutschlandfunknova.de/beitrag/spaziergaenge-gegen-corona-massnahmen-auch-das-versammlungsrecht-hat-grenzen)