

Vorbericht für die 62. Sitzung des Rechts- und Verfassungsausschusses am 14.05.2025

TOP 1: Eröffnung der Sitzung und Feststellung der Tagesordnung

TOP 2: Bestätigung der Niederschrift über die 61. Sitzung am 06.11.2024

Die Niederschrift über die 61. Sitzung wurde per E-Mail am 13.12.2024 versandt.
Es gab keine schriftliche Einwendung zur Niederschrift.

Mit der Bitte zur Beschlussfassung an die Ausschussmitglieder.

TOP 3: Sicherheitskonzepte

Landesgeschäftsstelle; Stadt Köthen, Stadt Eisleben

Nach dem Anschlag auf dem Magdeburger Weihnachtsmarkt vom 20.12.2024 ist die Diskussion um die Sicherheitskonzepte erneut verschärft worden.

Aufgrund dieser Debatte hat das Landesverwaltungsamt am 13.02.2025 zu einer Ordnungsamtsleitertagung der Landkreise und kreisfreien Städte eingeladen, um das Thema Sicherheitskonzepte vertieft zu beraten. Dazu wurde nochmals auf den Leitfaden „Sicherheitskonzepte bei Großveranstaltungen“ und den Leitfaden „Schutz vor Überfahrtaten“ verwiesen, s. E-Mail-Rundschreiben vom [24.10.2019](#) und [02.11.2021](#).

Es ist zwischen Veranstaltung und Versammlung abzugrenzen. Für Versammlungen im Sinne des Art. 8 GG sind keine Sicherheitskonzepte vorgesehen, da dies das Grundrecht zu sehr einschränken würde.

Sofern nicht spezialgesetzlich (wie z.B. Versammlungsstättenverordnung LSA) vorgegeben, gibt es keine Rechtsgrundlage für die Verpflichtung zum Vorhalten eines Sicherheitskonzeptes für Veranstaltungen, insbesondere für Umzüge und Märkte. Daher ist auch eine fach- bzw. rechtsaufsichtliche Prüfung von Sicherheitskonzepten nicht vorgeschrieben. Grundsätzlich hat der Veranstalter, wenn die Voraussetzungen für ein Sicherheitskonzept vorliegen, dieses auch aufzustellen. Eine Prüfung durch die entsprechende Gemeinde oder den Landkreis ist aber nicht vorgesehen. In der Regel werden diese jedoch von allen Beteiligten gemeinsam, im Einvernehmen, erstellt. Eine Genehmigung erfolgt nicht.

Wenn ein Sicherheitskonzept aufgestellt wird, stellt sich die Frage, wie weit eine Absicherung zu planen sei. Inwieweit gehört z.B. der Zufahrtsschutz zur Abwehr einer in der Veranstaltung selbst liegenden Gefährdung. Möglicherweise dient dies eher der Abwehr von Terror- bzw. Amoktaten. Eine Gefährdungsanalyse als Grundlage für ein Sicherheitskonzept kann jedoch nicht für Gefahren durch Attentate oder Amokläufe erstellt werden, da dem Veranstalter, aber auch der kommunalen Ebene kein Zugriff auf die entsprechenden Informationen gestattet ist. Da also die erforderlichen Zuständigkeiten und auch Ausrüstungen den kommunalen Sicherheitsbehörden fehlen, können sie auch nicht für die Abwehr derartiger Gefahren zuständig sein.

Hierzu sei auf die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts Berlin (Az.: 24 K 301.18 vom 30.08.2019) verwiesen, s. **Anlage 1**.

Im Leitsatz dazu heißt es: „Nicht in den Verantwortungsbereich des Veranstalters fallen hingegen präventive Maßnahmen zur Abwehr der abstrakten Gefahr terroristischer Angriffe, die sich „von außen“ gegen die Veranstaltung und deren Besucher richten.“

Das OVG Berlin-Brandenburg ergänzt dies in seiner Entscheidung Az.: OVG 11 B 6.19 vom 15.06.2022, Rand-Nr. 55, (**Anlage 2**) mit deutlichen Worten: „So ist z.B. für die vorbeugende Bekämpfung von Straftaten, zu der auch die Terrorismusabwehr zählt, grundsätzlich die Polizei zuständig.“

Hierbei ist jedoch zu beachten, dass sich diese Entscheidungen ausschließlich auf das Grünanlagengesetz Berlin beziehen und das Gericht hier nur einen eingeschränkten Prüfungsspielraum hatte.

Weiter heißt es: „Die von dem Beklagten geforderte Heranziehung der Rechtsprechung zum weiten Verständnis des einer straßenrechtlichen Sondernutzung entgegenstehenden öffentlichen Interesses im Sinne von § 11 Abs. 2 Satz 1 des Berliner Straßengesetzes - BerlStrG - (vgl. dazu OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 3. November 2011 - OVG 1 B 65.10 - juris Rn. 18 ff., insbes. 20 f.) ist hier wegen der gebotenen normspezifisch vorzunehmenden Auslegung nicht möglich.“

Das könnte so zu verstehen sein, dass der für die Auflage herangezogene Begriff des „entgegenstehenden öffentlichen Interesses“ nur bezogen auf das Grünanlagengesetz ausgelegt wurde und „grünanlagenfremde Belange“ keine Rolle spielen dürfen. Ein anderes Ergebnis wäre wohl unter dem StrG Berlin möglich gewesen, was jedoch nur ein Berliner Gericht abschließend beantworten kann. Daher dürfte der Leitsatz des VG Berlin so allgemein wohl nicht verwandt werden.

Andererseits gibt es auch die Entscheidung des VG Hamburg (**Anlage 3**), wonach es nicht Aufgabe der Straßenverkehrsbehörde (Landkreis) sei, Terrorschutzmaßnahmen anzuordnen, sondern der Wegebauabteilung, mit anderen Worten auf das LSA übertragen, nicht Gegenstand einer Erlaubnis nach § 29 Abs. 2 StVO, sondern eine Angelegenheit der Kommune. Allerdings sei insoweit auch auf die als **Anlage 4** beigelegte OVG Magdeburg-Entscheidung hingewiesen, wonach die Konzentrationswirkung zur Folge hat, dass ein auf § 13 SOG LSA gestützter Auflagenbescheid unzulässig ist (entschieden für das Prüfprogramm der BauO LSA); eine Konzentrationswirkung des § 29 Abs. 2 StVO nimmt das OVG Magdeburg an anderer Stelle (**Anlage 5**) aber auch an. Es bleibt also fraglich, was Rechtsgrundlage eines etwaigen Auflagenbescheides sein könnte.

Zu berücksichtigen könnten hier auch §§ 1 bis 2a SOG LSA sein, wonach ggf. eine Zuständigkeit der (Landes)Polizei abzuleiten sein könnte.

Sofern eine Gemeinde sich für eine Unterstützung der Veranstalter bei der Absicherung vor Terrormaßnahmen entscheiden sollte, stellt sich im Nachgang die Frage, ob die Gemeinde ggf. einen Teil über Gebühren ersetzt verlangen kann, ähnlich der aktuellen BVerfG-Entscheidung zu Hochrisikospiele der Deutschen Fußballliga.

Möglicherweise müsste dazu das VwKostG LSA (übertragener Wirkungskreis; da ggf. Rechtsgrundlage SOG LSA) angepasst werden oder es greift eine in der Hoheit der Gemeinde liegende Satzungsbefugnis (eigener Wirkungskreis).

Wie sind die Erfahrungen im Zusammenhang mit Sicherheitskonzepten? Wie wird die Zusammenarbeit mit der Polizei und auch dem Landkreis eingeschätzt? Besteht Bedarf an Schulung zu Sicherheitskonzepten?

Mit der Bitte zur Erörterung und zum Austausch an die Ausschussmitglieder.

TOP 4: Rücknahme von Anträgen von der Tagesordnung des Gemeinderates bzw. seiner Ausschüsse *Landeshauptstadt Magdeburg*

In der kommunalrechtlichen Praxis kommt es häufig vor, dass die Einbringer von Drucksachen oder Anträgen diese kurzfristig auch noch nach der förmlichen Bekanntmachung der Tagesordnung zurückziehen bzw. vertagen wollen. Zum Teil noch vor der Sitzung, teilweise auch nach Eröffnung der Sitzung.

In diesem Zusammenhang stellen sich folgende Rechtsfragen:

1. Kann der Einbringer einer Vorlage diese noch nach ortsüblicher Bekanntmachung der Tagesordnung zurücknehmen bzw. einen Antrag auf Vertagung stellen oder bedarf es hierfür eines mehrheitlichen Beschlusses des Gremiums?
2. Ist dabei zu differenzieren zwischen Geschäftsordnungsanträgen und Sachanträgen?
3. Kann eine Geschäftsordnung abweichende Regelungen treffen; inwieweit ist die Rechtslage dispositiv?

Zu Frage 1

Das KVG LSA enthält zur Thematik „Rücknahme von Vorschlägen von der Tagesordnung“ keine gesetzliche Regelung.

Die einschlägige aktuelle Kommentierung von Grimberg/Gundlach/Jochheim/Miller/Schneider zum Kommunalverfassungsgesetz Sachsen-Anhalt führt zu § 53 wie folgt aus:

„Die Tagesordnung wird nach ihrer Bekanntgabe durch den Vorsitzenden rechtlich existent, damit erlischt seine Zuständigkeit zur Aufstellung oder Abänderung der Tagesordnung nach § 53 Abs. 4 Satz 1 KVG LSA, in Folge dessen kann nunmehr nur die Vertretung zu Beginn der Sitzung über die Rücknahme eines Tagesordnungspunktes entscheiden (vgl. Raum, NVwZ 1990 S. 144). Nach festgestellter Tagesordnung muss sich die Vertretung mit dem Punkt befassen, sie kann ihn allerdings vertagen oder den Tagesordnungspunkt an einen Ausschuss zurücküberweisen.“

Dementsprechend hat auch ein Ratsmitglied oder eine Ratsminderheit, dessen oder deren Antrag auf die Tagesordnung einer Sitzung gelangt ist, kein Recht, nach der Versendung der Ladung die Streichung des entsprechenden Tagesordnungspunktes zu veranlassen (Blum, Niedersächsische Gemeindeordnung, Kommentar, § 41 Rn 69).

Nach der Rechtsprechung besteht jedenfalls spätestens zu Beginn der Sitzung kein Recht des Bürgermeisters bzw. Gemeinderatsvorsitzenden mehr, einen Tagesordnungspunkt abzusetzen, da zu diesem Zeitpunkt die Herrschaft über die Tagesordnung auf den Rat übergeht (VG Düsseldorf, Urteil vom 22. Februar 2016 – 1 K 246/15 –, juris, Rn 36).

Hintergrund dieser Kommentierung bzw. Rechtsprechung ist offenbar folgende Prämisse: Die Tagesordnung der Sitzungen des Stadtrates und seiner Ausschüsse ist kraft Gesetzes rechtzeitig ortsüblich (§ 52 Abs. 4 KVG LSA) bekanntzumachen.

Die Vorschrift bezweckt zum einen, dass sich die Mitglieder des Gremiums auf die Sitzungen vorbereiten können, zum anderen die Möglichkeit der Bürger, sich Kenntnis über den Inhalt der Sitzungen zu verschaffen und eine Entscheidung darüber zu treffen, ob und inwieweit sie die Sitzungen verfolgen bzw. daran teilnehmen wollen, sofern diese öffentlich sind.

Mit diesem Sinn und Zweck des Gesetzes wäre es möglicherweise nicht vereinbar, Tagesordnungspunkte nach Bekanntgabe der Tagesordnung hinzuzufügen (außer in Fällen besonderer Dringlichkeit) oder herunterzunehmen.

Das Kommunalrecht verleiht dem Einbringer bzw. Antragsteller offenbar zeitlich danach kein darüberhinausgehendes Recht mehr, „seine“ Vorlagen per Geschäftsordnungsantrag von der Tagesordnung zu nehmen bzw. zurückzuziehen.

Bei einer Mehrheitsentscheidung des Gremiums nach Eröffnung der Tagesordnung zu Beginn der jeweiligen Rats- bzw. Ausschusssitzung über die Absetzung eines Tagesordnungspunktes besteht indessen die rechtsstaatlich gebotene Transparenz.

Zu Frage 2

Fraglich ist auch, ob die oben aufgeworfenen Rechtsfragen in Bezug auf Sachanträge differenziert zu beantworten sind.

Die Mustergeschäftsordnung des SGSA (Stand Juni 2024) enthält in § 11 Abs. 2 zu Sachanträgen eine Regelung, „wonach Anträge, vom Antragsteller zurückgezogen werden können, solange noch nicht darüber abgestimmt wurde. Ein zurückgezogener Antrag kann von einem anderen Mitglied des Gemeinderates aufgenommen werden mit der Folge, dass über den aufgenommenen anstelle des zurückgezogenen Antrages abgestimmt wird“.

Andererseits enthält die Mustergeschäftsordnung keine Regelung über den Zeitpunkt, bis wann derartige Sachanträge zurückgezogen werden können bzw. ob der Antrag zumindest auf der Tagesordnung erscheinen muss.

Zu Frage 3

Abschließend wäre zu klären, ob die oben skizzierte Rechtslage, also die Grundsätze über die Rücknahme von Tagesordnungspunkten, disponibel ist und von der Vertretung gem. § 59 KVG in der Geschäftsordnung im Rahmen ihres Selbstorganisationsrechts eine entsprechende von der Kommentierung bzw. Rechtsprechung abweichende Regelung getroffen werden könnte (so Klang/Gundlach, GO LSA, § 51 Rdn. 16. wonach, eine Rücknahme eines TOP durch den Antragsteller auch später noch möglich sein soll, wenn es eine diesbezügliche Geschäftsordnungsregelung gibt).

In den Kommunen wird offenbar abweichend von der unter Ziffer 1 geschilderten abstrakten Rechtslage verfahren. In der Praxis herrscht seitens der Antragsteller/Einbringer teilweise die Auffassung, schon allein aus Praktikabilitätsgründen und aus eigenem Recht als Initiator frei über ihre Anträge verfügen und diese jederzeit als Geschäftsordnungsantrag von der Tagesordnung nehmen zu können.

Für den Einbringer besteht Interesse, zu erfahren, wie dies in anderen Kommunen und Landkreisen gesehen bzw. gehandhabt wird und ob zwischen Sachanträgen und reinen Geschäftsordnungsanträgen differenziert wird.

Theoretisch kann eine bestimmte Verfahrensweise, wenn sie rechtlichen Grundsätzen widerspricht, von der Kommunalaufsicht beanstandet werden oder auch Gegenstand eines Kommunalverfassungsstreitverfahrens sein.

Vertiefend dazu wird auf die **Anlage 6** verwiesen.

Mit der Bitte zur Erörterung und zum Austausch an die Ausschussmitglieder.

TOP 5: Umgang mit KI in den Verwaltungen *Lutherstadt Eisleben*

Die Landesgeschäftsstelle verweist hierzu auf das E-Mail-Rundschreiben vom [25.06.2024](#) und die entsprechenden Anlagen. Das Thema wurde auch in den letzten beiden Sitzungen der Arbeitskreise der Haupt- und Personalamtsleiter/-innen Nord/Süd angesprochen. Die Mehrheit der Arbeitskreismitglieder steht dem aufgrund des hohen Nutzens von KI, insbesondere für Massengeschäfte, offen gegenüber. Hierfür sei jedoch grundsätzlich ein reflektierter Umgang der Beschäftigten erforderlich. Auch besteht Einigkeit, dass für den Einsatz von KI die Verfügbarkeit von Daten in elektronischer Form Grundvoraussetzungen sind.

Mit der Bitte zur Erörterung und zum Austausch an die Ausschussmitglieder.

TOP 6: Zuständigkeit für Ausnahmegenehmigung von Oster- bzw. Brauchtumsfeuern Stadt Köthen

Nach den Gefahrenabwehrverordnungen der Gemeinden bedürfen „offene Feuer“ der Ausnahmegenehmigung der kreisangehörigen Gemeinden, wobei die Gefahrenabwehrverordnungen als untergesetzliches Recht gesetzliches Recht unberührt lassen. So schreibt insbesondere die Gefahrenabwehrverordnung der Stadt Köthen (Anhalt) fest, dass weitergehende gesetzliche Ge- und Verbote unberührt bleiben. Ein derartiges weitergehendes Verbot dürfte der § 28 Abs. 1 Satz 1 KrWG sein, der wie folgt lautet:

„Abfälle dürfen zum Zweck der Beseitigung nur in den dafür zugelassenen Anlagen oder Einrichtungen (Abfallbeseitigungsanlagen) behandelt, gelagert oder abgelagert werden.“

Nach der als **Anlage 7** beigefügten Entscheidung des VG Arnsberg handelt es sich bei Baum- und Strauchschnitt grundsätzlich ebenfalls um Abfälle im Sinne des § 28 Abs. 1 Satz 1 KrWG (vormals § 27 Abs. 1 KrW/AbfG), sodass Feuer, die dem Zweck der Beseitigung pflanzlicher Abfälle dienen, grundsätzlich verboten sind, auch wenn sie zur Osterzeit stattfinden. Ausnahmen bilden nur sog. Brauchtumsfeuer, bei denen die Förderung des Brauchtums eindeutig im Vordergrund steht.

In verfahrensrechtlicher Hinsicht könnte dies bedeuten, dass hier über eine Ausnahmegenehmigung für sog. Brauchtumsfeuer nicht auf Basis der Gefahrenabwehrverordnung, sondern auf Basis des KrWG, insb. § 28 Abs. 2 KrWG nachzudenken wäre. Zuständige Behörde wären mithin nicht die kreisangehörigen Gemeinden, sondern die Landkreise nach § 31 Satz 1 AbfG LSA.

Mit der Bitte zur Erörterung und zum Austausch an die Ausschussmitglieder.

TOP 7: Aktuelle Informationen der Landesgeschäftsstelle

7.1: Information zum Operationsplan Deutschland

Das MI hatte die kreisfreien Städte und Landkreise zu 2 Veranstaltungen am 18.12.2024 und 05.02.2025 eingeladen, um die Aufgaben der Kommunen nach dem ZSKG zu erläutern. Das Präsidium des SGSA hat sich auf seiner Klausurtagung am 10.03.2025 mit dem Thema beschäftigt und Oberst Alme (Kommandeur Landeskommando Sachsen-Anhalt) und Herrn Berkling (Abteilungsleiter 5 des MI) als Gesprächspartner dazu eingeladen. Oberst Alme erläuterte den Operationsplan Deutschland aus militärischer Sicht, s. **Anlage 8** Herr Berkling ergänzte um die Rolle und die Aufgaben der Kommunen, s. **Anlage 9**.

Für die kommunale Ebene kommt es danach insbesondere auf die Aufgaben der §§ 1; 5; 6; 7; 10; 11; 21ff ZSKG an. Es handelt sich dabei insbesondere um Selbstschutz/Resilienz, Warnung der Bevölkerung, Verwaltung und Unterhaltung öffentlicher Schutzräume, Aufenthaltsregelung, Katastrophenschutz im Zivilschutz, Schutz der Gesundheit.

Das Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz (ZSKG) stammt aus dem Jahr 1997, da war es noch möglich, dass der Bund direkt auf die Kommunen durchgreifen durfte. Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG (Durchgriffsverbot) wurde erst 2006 eingeführt. Seitdem darf der Bund den Kommunen keine neuen Aufgaben zuweisen.

TOP 8: Anfragen und Anregungen der Mitglieder

8.1: Stand Rechtsmittel-/Rechtsbehelfsbelehrungen und elektronischer Rechtsverkehr nach dem Beratungsergebnis aus der Sitzung vom 8. Mai 2024

Lutherstadt Eisleben

Der Landkreis Mansfeld-Südharz nutzt seit Januar 2025 folgende Formulierung:

„Gegen diesen Bescheid ist der Widerspruch möglich. Dieser ist innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe schriftlich, in elektronischer Form nach § 3a Absatz 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes oder zur Niederschrift einzureichen beim Landkreis Mansfeld-Südharz, Rudolf-Breitscheid-Straße 20/22, 06526 Sangerhausen.

Hinweis:

Anwaltlich nicht vertretene Bürger können einen Widerspruch auf elektronischem Wege ausschließlich unter Verwendung des elektronischen Bürgerpostfaches und der bund-ID über das Portal „Mein Justizpostfach“ unter <https://ebo.bund.de> einlegen.“

8.2: Auskunftersuchen nach Art. 15 DSGVO

Lutherstadt Eisleben

In Eisleben gab es innerhalb von 6 Monaten 2 Fälle mit (Muster-)Schreiben, die einen entsprechenden Verwaltungsaufwand nach sich ziehen. Handelt es sich um Einzelfälle oder können die Ausschussmitglieder auch entsprechende Fälle verzeichnen?

8.3: Aktivitäten von Reichsbürgern

Lutherstadt Eisleben

Können die Ausschussmitglieder hier eine Zunahme von Fällen bestätigen? Konkret in Eisleben kann vermehrtes Korrekturverlangen zum Geburtenregister festgestellt werden.

8.4: Umsetzung der Mitteilungsverordnung

Lutherstadt Eisleben

Seit dem 01.01.2025 sind elektronische Meldungen vorgesehen. Wie ist das in den Verwaltungen organisiert?

8.5: Wintermärkte

Stadt Bernburg (Saale)

Sollte eine Änderung des Feiertagsgesetzes angestrebt werden, nach der die Veranstaltung von Märkten an weiteren Feiertagen außer am 01. Mai und am 03. Oktober erlaubt wären?

TOP 9: Festlegung von Zeit und Ort der nächsten Sitzung

Terminvorschlag für die 63. Ausschusssitzung: doodle-Abfrage für November 2025?

Sitzungsort: Landesgeschäftsstelle oder auf Wunsch anderer Sitzungsort

Anlagen