

### **3.7 Verwaltungs- und Verfassungsrecht**

Das Verwaltungs- und das Verfassungsrecht sind zwei Teilgebiete des Öffentlichen Rechts. Das Verfassungsrecht befasst sich zum einen mit dem Aufbau des Staates und seinen Organen, ihren Beziehungen untereinander und der Gesetzgebung, zum anderen mit den grundlegenden rechtlichen Beziehungen zwischen dem Staat und den seinem Einflussbereich unterworfenen Personen.

Das Verwaltungsrecht enthält die Rechtsgrundlagen für das Handeln der Verwaltung. Zu unterscheiden sind das Allgemeine und das Besondere Verwaltungsrecht. Beide Rechtsgebiete enthalten die Grundlagen für die Rechtmäßigkeit von hoheitlichen Maßnahmen. Das allgemeine Verwaltungsrecht behandelt jedoch Regeln, die stets zu beachten sind, im besonderen Verwaltungsrecht hingegen finden sich sachgebietsbezogene Bestimmungen.

#### **3.7.1 Denkmalschutz**

Im Berichtszeitraum befasste sich die agah mit dem Denkmalschutz als Teil des besonderen Verwaltungsrechts. Ausgangspunkt war ein Antrag der Kommunalen Ausländerinnen- und Ausländervertretung Frankfurt (KAV), der während der agah-Plenarsitzung am 07.10.06 die Zustimmung der Delegierten fand. Dieser Antrag befasste sich mit dem Schutz der ehemaligen „Gastarbeiter“-Unterkünfte Kurmainzer Straße 47 in Frankfurt-Höchst und beinhaltete auch, die Erhaltung ggf. durch Abbau und originalgetreue Errichtung einer der Unterkünfte an anderer Stelle zu verwirklichen.

In den Baracken in der Kurmainzer Straße 47 in Frankfurt-Höchst fanden mehrere hundert „Gastarbeiter“ aus Italien und der Türkei Anfang der sechziger Jahre ihre erste Herberge. Solche Unterkünfte sind auch andernorts nur selten erhalten. Eine denkmalschutzrechtliche Prüfung auf kommunaler Ebene, die von der KAV Frankfurt zuvor bereits eingeleitet worden war, führte zu dem Ergebnis der zuständigen Fachbehörde in Frankfurt, dass diese für die Unterkünfte keinen Denkmalwert erkennen konnte. Die migrationsgeschichtlichen Gründe allein seien nicht hinreichend, den Denkmalwert der Gebäude zu begründen und diese unter den besonderen Schutz des Hessischen

Denkmalschutzgesetzes (HDSchG) zu stellen. Die Unterkünfte würden einen augenscheinlich baufälligen Eindruck machen. Zwar sei die Unterbringung der „Gastarbeiter“ migrationsgeschichtlich so interessant, dass es sinnvoll sei, das Gedenken an die Anfänge der Migrationsbewegung aufrechtzuerhalten. Dieses Gedenken könne jedoch unabhängig von einer Eintragung der Gebäude in das Denkmalbuch der Stadt Frankfurt am Main und der Restaurierung der Objekte am geschichtlichen Ort erfolgen.

Die agah wandte sich daraufhin an den Hessischen Minister für Wissenschaft und Kunst und argumentierte, dass die Bewahrung und Erhaltung schutzwürdiger Kulturdenkmäler von wesentlicher Bedeutung ist. Für die Erhaltungswürdigkeit können sowohl geschichtliche, als auch künstlerische, wissenschaftliche oder städtebauliche Gründe ausschlaggebend sein. Zwar sollte – wie im Antrag der KAV enthalten und in Übereinstimmung mit der Ansicht der Fachbehörde – eine Erhaltung der Gastarbeiter-Unterkünfte ggf. durch Abbau und originalgetreue Errichtung einer der Unterkünfte an anderer Stelle in Betracht gezogen werden. Die agah gab jedoch in diesem Zusammenhang zu bedenken, dass auch bei einem Ab- und anschließenden Wiederaufbau Erhaltungs- und Investitionskosten entstehen würden. Deshalb appellierte die agah an den Hessischen Minister für Wissenschaft und Kunst, die Bewertung der Denkmalswürdigkeit nochmals zu überprüfen.

Ergänzend wies die agah in ihrem Schreiben darauf hin, dass die prognostische Beurteilung der Überlebensfähigkeit eines stark geschädigten Denkmals grundsätzlich nicht in den Denkmalbegriff einbezogen werden dürfe. Die Auffassung, dass eine Sache, die wegen des schlechten Erhaltungszustandes nicht erhalten werden kann, kein Denkmal sein könne, sei problematisch, denn auch ein schlecht erhaltenes Denkmal sei erhaltenswert. Hinzu komme, dass auch scheinbar „geringere“ Gegenstände und „bescheidene Werke“ Denkmäler sein können. Am Beispiel der Barackensiedlung werde aufgezeigt, wie einfach Gastarbeiter untergebracht waren und unter welchen Lebensumständen sie in Deutschland ihrer Arbeit nachgingen.

Leider wurde im Antwortschreiben des Hessischen Ministers für Wissenschaft und Kunst ausgeführt, dass aus fachlicher Sicht keine Möglichkeit bestehe, die ehemaligen Gastarbeiter-Unterkünfte als

Kulturdenkmal anzuerkennen und auch die Finanzierung der Kosten einer Erhaltungsmaßnahme aus Denkmalfördermitteln nicht möglich sei.

Dies wurde dem antragstellenden Ausländerbeirat mitgeteilt, ebenso die Bereitschaft der agah zu weiteren Schritten. Es wurden jedoch konkrete Vorschläge für die weitere Vorgehensweise erbeten. Nachdem auf diese Bitte hin keine Vorschläge eingingen, wurde der Vorgang abgeschlossen.

### **3.7.2 Beteiligungsrechte auf kommunaler Ebene**

Nachdem die agah in den Vorjahren bei dem Entwurf für ein Gesetz zur Erleichterung von Volksbegehren mit der Bitte um Abgabe einer Stellungnahme eingebunden war, standen auch in den Jahren 2006/2007 Erleichterungen bei den Beteiligungsrechten im Mittelpunkt eines Gesetzentwurfs. Diese Pläne wurden grundsätzlich unterstützt. Die agah setzt sich seit langem für eine Ergänzung der Befugnisse der Ausländerbeiräte und die Einführung des kommunalen Wahlrechts auch für Migrant/innen aus Drittstaaten ein. Zurzeit dürfen in Deutschland lebende Ausländer aus Nicht-EU-Staaten bei Kommunalwahlen nicht teilnehmen. Mit einem kommunalen Wahlrecht für Drittstaater wäre Deutschen und allen Migrant/innen gleichermaßen Zugang zu Entscheidungen über die Zusammensetzung ihrer Parlamente zu gewähren. Der agah ist es deshalb sehr wichtig, ihre Sichtweise bei entsprechenden Änderungen, die die Hessische Gemeindeordnung und die Hessische Landkreisordnung betreffen, darzulegen und Verbesserungen für Migrant/innen einfordern zu können.

Bei der Anhörung zu dem Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN für ein Gesetz zur Erleichterung von Volksbegehren am 18.01.2006 war die agah vertreten. Ebenso kam sie der Bitte zur Abgabe einer Stellungnahme bei dem Entwurf zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und der Hessischen Landkreisordnung im September 2007 gerne nach und nahm an einer mündlichen Anhörung zu diesem Gesetzesentwurf am 07.11.2007 im Hessischen Landtag teil. In dem Gesetzentwurf waren etwa eine Informationspflicht der Einwohner/innen, eine Erweiterung der Beteiligungsrechte und ein Antragsrecht für Ausländerbeiräte vorgesehen. Die agah arbeitete

in ihrer Stellungnahme heraus, dass die fehlende gleichberechtigte Teilhabe von Migrantinnen und Migranten aus Nicht-EU-Staaten an kommunalen Entscheidungsprozessen dadurch nicht ersetzt werden kann, würdigte aber, dass damit in einem ersten Schritt allen Einwohner/innen, gleich welcher Herkunft, letztlich das Signal von Zugehörigkeit gegeben wird. Für die Erleichterung von Bürger- bzw. Volksbegehren spricht, dass nicht nur die theoretische Möglichkeit, sondern auch die praktische Durchführung eines Bürger- bzw. Volksbegehrens/Bürgerentscheids die positiven Aspekte vertieft, die diesem Instrument innewohnen. Die Stärkung plebiszitärer Elemente kann sowohl zu einem Korrektiv der Parteienherrschaft werden, als auch zu einer demokratischen Disziplinierung der Regierung beitragen und sich damit auf den Regierungsstil auswirken. Volks- und Bürgerbegehren sind ein Ausdruck fortschreitender staatsbürgerlicher Reife und dienen als Korrektiv der öffentlichen Meinung. Genauso können sie zu einer Aktivierung der Bürgerinnen und Bürger beitragen und sind damit geeignet, die Bürger/innen für öffentliche Belange zu interessieren und zu aktivieren. Dies ist vor dem Hintergrund einer zunehmenden Politikverdrossenheit und einem wachsenden politischen Desinteresse von besonderer Bedeutung und kann nicht hoch genug eingeschätzt werden. Grundlegende Fragen und wesentliche Weichenstellungen dürfen nicht „von oben“ herab und am Volk vorbei entschieden werden. Oftmals sind diese Entscheidungen auch bei späteren Mehrheitsänderungen nicht mehr zu ändern oder umkehrbar. Von besonderer Wichtigkeit ist, dass Mitbestimmungsmöglichkeiten nicht allein in der theoretischen gesetzlichen Bestimmung vorgesehen sind, die Ausführung in der realen Praxis aufgrund hoher Anforderungen letztlich jedoch scheitert. Es wäre fatal, ein wachsendes Interesse der Bürgerinnen und Bürger wieder zunichte zu machen, indem es aufgrund zu hoher Voraussetzungen letztlich doch nicht zur Durchführung eines solchen Verfahrens kommt.

Die vorgeschlagene Ergänzung der Befugnisse der Ausländerbeiräte mit einem Antragsrecht an die Gemeindevertretung wurde von der agah ausdrücklich unterstützt. Damit könnte sichergestellt werden, dass die Anliegen der Beiräte in den Gemeindevertretungen tatsächlich auch behandelt und entschieden werden. Bis auf wenige Ausnahmen ist bisher üblich, dass der Ausländerbeirat bei den Fraktionen in der Gemeindevertretung um eine Übernahme Ihres Vorschlages und die Einbringung in das Parlament werben muss. Dies hat in der Praxis

zur Folge, dass im positiven Fall bei einer Übernahme des Vorschlages der „Urheber“ des Antrages kaum noch Beachtung findet. Die Regel ist jedoch, dass das Anliegen des Beirates gar nicht behandelt wird. Mit der Gewährung des Antragsrechts wird der Ausländerbeirat also sowohl inhaltlich als auch in seiner Außenwahrnehmung deutlich gestärkt (vgl. im Einzelnen Kap. 3.4.4).

Im Berichtszeitraum wurden die vorgesehenen Änderungen der Hessischen Gemeindeordnung und der Hessischen Landkreisordnung nicht beschlossen.

### **3.7.3 Zugang zu gemeindlichen Einrichtungen**

Die Anspruchsgrundlage für die Nutzung gemeindlicher Hallen (Bürgerhäuser, Sporthallen etc.) ergibt sich aus § 20 HGO. Zwar nennt § 20 HGO lediglich „Einwohner“ als Nutzungsberechtigte, allerdings ist diese Bestimmung auf bestimmte juristische Personen (ortsansässige Vereine) ausgedehnt.

Selbst wenn aber ein Nutzungsrecht grundsätzlich vorliegt, kann es im Einzelfall dazu kommen, dass die Nutzung versagt wird. Die Gründe können in der vorgesehenen Veranstaltung, als auch in den besonderen Verhältnissen der jeweiligen öffentlichen Einrichtung liegen oder mit dem/den Antragsteller/n zusammenhängen (zum Beispiel Unzuverlässigkeit, Störungen). Die Gründe müssen einen direkten Zusammenhang mit der jeweiligen öffentlichen Einrichtung und dem auf die Einrichtung bezogenen Verhalten des/der Nutzer/s haben. Wer sich wiederholt nicht an die Benutzungsordnung gehalten hat, kann von der weiteren Benutzung einer Gemeinschaftseinrichtung ausgeschlossen werden (HGO-Kommentar, § 20, Rdn.69, Bearbeiter Bennemann).

In der Praxis sind bei der Vergabe von den oben genannten Gemeinschaftseinrichtungen besonders solche Veranstaltungen umstritten, bei denen Lärm und andere Störungen für unverträglich mit der Nachbarschaft angesehen werden. Hier stellt der VGH Kassel in ständiger Rechtsprechung darauf ab, dass es keine Pflichtaufgabe der Gemeinde sei, Räumlichkeiten für gesellschaftliche Zwecke zur Verfügung zu stellen (HGO-Kommentar, § 20, Rdn.30, Bearbeiter

Bennemann).

Sofern Streitigkeiten über die Nutzung einer kommunalen Gemeinschaftseinrichtung vorliegen, handelt es sich grundsätzlich um eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit, mit der Folge, dass der Rechtsweg vor das Verwaltungsgericht eröffnet ist. Bei einer Klage muss die Verletzung des öffentlich-rechtlich durch § 20 HGO eingeräumten Nutzungsrechts geltend gemacht werden.

Im Berichtszeitraum war die agah dreimal mit Sachverhalten befasst, die den Zugang zu gemeindlichen Einrichtungen berührten. Einmal betraf dies die Trainingsmöglichkeiten eines türkischen Sportvereins und die Nutzung der gemeindlichen Sportplätze. Der Verein machte geltend, ungünstig gelegene, ortsferne Trainingsplätze und späte Trainingszeiten zugewiesen bekommen zu haben. Die unattraktiven Trainingszeiten am Abend machten Flutlichtbeleuchtung notwendig. Dies ziehe hohe Stromkosten nach sich. Damit sei er schlechter gestellt, als andere Sportvereine. Außerdem beklagte sich der Verein, dass von ihm ein Nutzungsentgelt für die Trainingsmöglichkeiten verlangt werde. Eine Überprüfung des Vorgangs führte die agah jedoch zu dem Ergebnis, dass die Kommune dem Verein in der Kostenfrage bereits entgegen gekommen war. Auch die Modalitäten der Platzvergabe und der Trainingszeiten waren letztlich nicht zu beanstanden, wenn auch grundsätzlich ein rollierendes System wünschenswert wäre, bei dem jeder Sportverein einmal mit ungünstigen Zeiten vorlieb nehmen muss (vgl. auch 3.22.4).

Zweimal betrafen die Anfragen die Anmietung gemeindlicher Hallen als Veranstaltungsraum für türkische Hochzeiten. In einer ähnlichen Angelegenheit hatte sich die agah im Jahr 2002 an das Hessische Ministerium des Innern und für Sport mit der Bitte um Prüfung gewandt. Von dort wurde mitgeteilt, dass die Entscheidung über die Benutzung ihrer öffentlichen Einrichtungen die Gemeinden im Rahmen ihrer verfassungsrechtlich gewährleisteten Selbstverwaltungsgarantie und damit in eigener Verantwortung treffen. Das HMdIS verhalte sich in diesen Fällen sehr zurückhaltend, zumal das Bundesverfassungsgericht mit Beschluss vom 21.06.1988 klargestellt habe, dass sich die Kommunalaufsicht nicht zu einer „Einmischungsaufsicht“ entwickeln dürfe. Dies gelte im besonderen Maße, wenn sich Betroffene, die sich bei der Vergabe öffentlicher Einrichtungen zu Unrecht abgelehnt füh-

len, auch individuell - ggf. durch die Inanspruchnahme gerichtlicher Schritte - helfen können.

Den Betroffenen wurden die gewünschten Informationen zur Verfügung gestellt.

### **3.7.4 Antragberechtigung bei Verfassungsbeschwerden**

In der Hessischen Verfassung ist zwar grundsätzlich die Situation berücksichtigt, dass „jedermann“ sich an den Staatsgerichtshof wenden kann (geregelt in Art. 131 Abs.3 Verfassung des Landes Hessen). Bei der Verfassungsbeschwerde gegen die Studiengebühren in Hessen handelt es sich jedoch um einen Antrag auf Entscheidung des Staatsgerichtshofes über die Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes (Art. 131 der Verfassung des Landes Hessen i.V.m. § 39 Abs. 1 des Gesetzes über den Staatsgerichtshof). Diese Verfahren heißen auch Normenkontrollverfahren. In einem solchen Verfahren gemäß Art. 131 Abs.2 HV ist ausdrücklich nur eine Gruppe von Stimmberechtigten antragsberechtigt, die mindestens ein Hundertstel aller Stimmberechtigten des Volkes umfasst. Nur den in Hessen zur Landtagswahl Wahlberechtigten ist es erlaubt, in dieser Angelegenheit eine Verfassungsklage einzureichen. Gemäß StAnz 8/2003 S. 831 betrug die genaue Zahl 43.308. Geregelt ist dies in § 19 Abs. 2 Nr. 1 des Gesetzes über den Staatsgerichtshof. Allerdings waren auch EU-Bürger/innen und Drittstaater von der Einführung der Studiengebühren mit betroffen. Im Gegensatz zu Deutschen hatten diese Menschen keine Möglichkeit, gegen eine Verschlechterung durch Einführung von Studiengebühren im speziellen Fall des Normenkontrollverfahrens mittels einer Verfassungsklage vorzugehen.

Die agah hatte bereits im November 2006 alle Ausländerbeiräte über die speziellen Voraussetzungen eines Normenkontrollverfahrens und den Kreis der Antragsberechtigten informiert. Die Tragweite wurde jedoch erst in der Folgezeit richtig deutlich, als bei den vielen Unterschriftensammlungen für eine Verfassungsbeschwerde gegen die Einführung der Studiengebühren (vgl. 3.15.3) die EU-Bürger und Drittstaater mangels Antragsberechtigung ausgeschlossen blieben.

Die agah wurde deshalb im Juni 2007 beauftragt, sich für eine Änderung der Bestimmungen für die Antragsberechtigung bei einer

Verfassungsbeschwerde nach Artikel 131 Absatz 2 der Hessischen Verfassung (so genanntes Normenkontrollverfahren) einzusetzen, nachdem ein darauf gerichteter Antrag des Ausländerbeirats Karben in der Plenarsitzung am 09.06.2007 beschlossen worden war. Die agah gab dazu am 11.06.2007 eine Pressemitteilung heraus. Diese setzte sich inhaltlich damit auseinander, dass eine Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen künftig auch von Ausländern zu beantragen oder zu unterstützen sein sollte, da auch Menschen ohne deutschen Pass von der Gesetzgebung des Landes unmittelbar betroffen sind. Ausländischen Staatsangehörigen ist aber jede Möglichkeit der Einwirkung genommen, denn die Vorgaben zur Antragberechtigung bei einem Antrag zur Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen erweisen sich als ein unüberwindbares Hindernis. Nach Ansicht der agah ist es nicht überzeugend, den Weg zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit einer Rechtsnorm nur der Gruppe der Stimmberechtigten zu eröffnen, da ja auch die Nicht-Stimmberechtigten den Auswirkungen geänderter rechtlicher Vorschriften unterliegen. Deshalb sollte der Zugang zu einer Prüfung der Verfassungsmäßigkeit uneingeschränkt allen zustehen und immer als „Jedermannsrecht“ ausgestaltet sein. Am 20.08.2007 wurden alle Fraktionen im Hessischen Landtag angeschrieben und für eine Änderung der Hessischen Verfassung in diesem Punkt geworben. Im Ergebnis konnte im Berichtszeitraum jedoch keine Veränderung erreicht werden.

### **3.7.5 Glücksspielgesetz**

Zum Entwurf eines Hessischen Glücksspielgesetzes gab die agah im August 2007 gegenüber dem Hessischen Ministerium des Innern und für Sport eine Stellungnahme ab. Die agah vertrat darin die Auffassung, dass die aus den vom Land Hessen veranstalteten Sportwetten und Lotterien an das Land Hessen abzuführenden Überschüsse zur Förderung kultureller, sozialer und sportlicher Zwecke verwendet werden sollen.

Integration und Zuwanderung haben sich zu einem zentralen Politikfeld in Hessen entwickelt. Die Integration zugewanderter Menschen soll vorangebracht werden. Integrationsförderung ist jedoch ein komplexer Vorgang. Verschiedene Maßnahmebündel müssen in diesem



Prozess systematisch verknüpft werden. Hierfür sind eine Vielzahl von Arbeiten zu leisten. Dies macht es unserer Ansicht nach erforderlich, im Bereich der Förderzwecke auch eine Empfehlung zugunsten von Integration und diese begünstigenden Maßnahmen vorzusehen. Deshalb sollten in die abschließende Auflistung der favorisierten Zwecke auch speziell „integrationspolitische Zwecke“ aufgenommen werden.

In der Stellungnahme an den Hessischen Landtag zum Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE für ein Gesetz zur Änderung des Hessischen Glücksspielgesetzes im Oktober 2008 wies die agah darauf hin, dass in § 8 Abs.1 des Hessischen Glücksspielgesetzes die Verteilung der Spieleinsätze zugunsten von Destinatären geregelt ist, deren Anteile jedoch gedeckelt sind. Mit dem Gesetzentwurf waren eine Aufhebung der Deckelung und dadurch eine bessere finanzielle Ausstattung der Verbände beabsichtigt.

Die Aufgaben der Verbände insbesondere im Bereich der Jugendarbeit sind vielfältig. Umfassende Bildung ist ein Baustein, um die Gefahren und das Suchtpotential des Glücksspiels erkennen und einschätzen zu können und trägt letztlich dazu bei, Menschen von der Spielsucht fernzuhalten. Eine Verbesserung der finanziellen Situation der in diesem Bereich tätigen Verbände war daher nach Ansicht der agah grundsätzlich sinnvoll, da dies letztlich auch zu einer Stärkung des ehrenamtlichen Engagements beiträgt.

Die agah betrachtete es als begrüßenswert, wenn neben der Verbesserung der finanziellen Situation der bisherigen Destinatäre eine Erweiterung der Förderzwecke insgesamt in das Hessische Glücksspielgesetz aufgenommen würde. Die Aufzählung der Förderzwecke in § 8 Abs.3 des Hessischen Glücksspielgesetzes sollte breiter gefächert als bisher angelegt und im Bereich der Förderzwecke auch eine Empfehlung zugunsten von Integration vorgesehen werden. Daneben hielt die agah zudem den bisher im Glücksspielgesetz ebenfalls nicht genannten Bereich „Gesundheit“ für besonders unterstützungswürdig. Der Förderung von Kultur und Gesundheit kommt gesellschaftspolitisch große Bedeutung zu. Sie haben Einfluss auf die Lebensqualität und sollten besonders gestärkt werden, damit möglichst viele Menschen an ihnen teilhaben und von den positiven Auswirkungen profitieren können.

### **3.7.6 Sonstiges**

Der agah wurden im Berichtszeitraum auch der Entwurf einer 4. Verordnung zur Kommunalbesoldungsverordnung und der Entwurf einer Stellenobergrenzenverordnung für den kommunalen Bereich zugesandt. Diese Gesetzentwürfe wurden an die Ausländerbeiräte mit der Bitte um Rückmeldung weitergeleitet. Je nach Meinungsbild der Ausländerbeiräte sollte eine Stellungnahmen vorgenommen werden oder nicht. Nachdem keine Rückmeldungen seitens der Ausländerbeiräte in der agah-Geschäftsstelle eingingen, wurde auf die Abgabe von Stellungnahmen in diesen Fällen verzichtet. Bei der kritischen Überprüfung des Normenbestandes des Landes Hessen im Bereich des Kommunalwesens teilte die agah dem HMdIS am 10.07.2006 mit, dass in Anbetracht der zutreffenden Begründung ergänzende Ausführungen nicht erforderlich waren.