

## 3.7 Verfassungs-, Verwaltungs- und Vergaberecht

Verwaltungs- und 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 Verfassungskonvent

Die Verfassung des Landes Hessen wurde am 1. Dezember 1946 von den hessischen Bürgerinnen und Bürgern durch eine Volksabstimmung in Kraft gesetzt und hat sich seitdem als Grundlage für das Zusammenleben der Menschen in Hessen bewährt.

Auf Antrag der Fraktionen von CDU, SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP hatte der Hessische Landtag in seiner 62. Plenarsitzung am 17. Dezember 2015 einstimmig bei Enthaltung der Fraktion DIE LINKE die Einsetzung der Enquetekommission „Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen“ beschlossen. Die Enquetekommission hat den Auftrag erhalten, die Verfassung des Landes Hessen zu überarbeiten und Vorschläge für ihre zukünftige Gestaltung zu unterbreiten. Die Enquetekommission "Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen" sollte sich unter anderem auch mit der Ausgestaltung der Themenstellungen Stärkung der Anerkennung des Ehrenamts, Abschaffung der Todesstrafe, Überprüfung der Voraussetzungen und Rahmenbedingungen von Volksbegehren und Volksentscheiden und Überprüfung der Regelung zum passiven Wahlalter auseinandersetzen. Die Enquetekommission "Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen" sollte ein "Beratungsgremium Zivilgesellschaft" benennen, in dem unter anderem Vereine, Verbände, Beiräte und Kammern, Wissenschaft, Kirchen und Glaubensgemeinschaften und weitere zivilgesellschaftliche Gruppen vertreten sein sollten, um maßgebliche zivilgesellschaftliche Gruppen gleichzeitig möglichst frühzeitig und dauerhaft umfassend am Verfassungskonvent zu beteiligen.

Die konstituierende Sitzung der Enquetekommission "Verfassungskonvent" erfolgte am 16.03.2016. Es war der agah von Anfang an ein großes Anliegen, dauerhaft und kontinuierlich in die Arbeit der Enquetekommission „Verfassungskonvent“ einbezogen zu werden und nicht lediglich themenbezogen an Sitzungen der Enquetekommission mitzuwirken.

Anders als in der Enquetekommission „Migration und Integration“, in deren erster Sitzung sich die Mitglieder darauf verständigt hatten, Vertreterinnen und Vertreter der Kommunalen Spitzenverbände, des Hessischen Statistischen Landesamts und der Arbeitsgemeinschaft der Ausländerbeiräte in Hessen (agah) zur regelmäßigen Teilnahme an den öffentlichen Sitzungen mit beratender Stimme einzuladen und ihnen die Möglichkeit einzuräumen, in den Anhörungen ihre jeweilige Position vorzutragen, wurde die agah jedoch nur zu einigen Sitzungen der Enquetekommission „Verfassungskonvent“ eingeladen.

Eine Einladung an die agah erging zur Sitzung am 11.07.2016 mit dem Themenbereich Grundrechte (Art. 17-26). Die Verfahrensregeln für die Enquetekommission "Verfassungskonvent" sahen Vorabmeldungen der Teilnehmer\*innen zu den zu erörternden Themen vor. Deshalb schlug die agah vor, hinsichtlich Art. 25 HV (Stärkung und Absicherung des ehrenamtlichen Engagements) eine entsprechende Rechtsgewährung für EU-Angehörige zu diskutieren. Rechte, welche die Hessische Verfassung allen Deutschen gewährt, sollten auch den Staatsangehörigen eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union zustehen, soweit für sie nach dem Recht der Europäischen Union ein Anspruch auf Gleichbehandlung besteht.

Aufgabe einer Verfassungsreform muss es auch sein, die der Verfassung inne wohnende Identifikationsfunktion zu stärken. Viele Bürgerinnen und Bürger distanzieren sich vom politischen System und fühlen sich mehr und mehr entfremdet. Deshalb ist es wichtig, beide wieder näher zusammen zu führen. Ehrenamtliche Tätigkeit ist Ausdruck bürgerschaftlichen Engagements und eines Mitgestaltungswillens der Bürgerinnen und Bürger. In einer überarbeiteten Hessischen Verfassung sollte die Bedeutung des Ehrenamtes deshalb deutlich betont werden.

Bisher liegt der Schwerpunkt in Art. 25 HV auf der Pflicht, ehrenamtliche Tätigkeiten übernehmen zu müssen. Ein Wortlaut, der das Ehrenamt als die Erfüllung zwangsweiser Vorgaben und Auflagen vermittelt, ist dem Grundgedanken des ehrenamtlichen Engagements jedoch weder förderlich noch zeitgemäß. Erforderlich wäre es vielmehr, das bürgerschaftliche Engagement als Teil der Mitgestaltung zu verstehen und auch in der Formulierung in der Hessischen Verfassung entsprechend umzusetzen.

Ferner sind Ausgleichspflichten zum Schutz der ehrenamtlichen Tätigkeit zu berücksichtigen. Diese Schutzpflichten sollten ebenfalls in die Hessische Verfassung einfließen, da bisher lediglich das Recht auf die zur Wahrnehmung des Ehrenamtes benötigte Freizeit bzw. Freistellung von der Arbeit erfasst ist. Der Staat hat die Obliegenheit, die notwendigen Rahmenbedingungen für eine unparteiische und unbeeinflusste Ausübung des Ehrenamtes zu schaffen. Dazu gehört auch der Schutz vor nachteiligen Folgen, d.h. der Ersatz von Verdienstausfall und angemessene soziale Sicherung. Hier ist als Beispiel im Bereich des ehrenamtlichen Engagements für Flüchtlinge der Versicherungsschutz für Fahrradkurse zu nennen. Flüchtlinge sollen ihre neue Heimat auch mit dem Rad erkunden und kennen lernen können. Dies trägt nicht nur zur Mobilität, Integration und Emanzipation bei, sondern ist auch nachhaltig positiv für die Gesundheit. Allerdings ist der Versicherungsschutz für die Personengruppe der Geflüchteten nicht geregelt. Haftpflichtschäden geflüchteter Personen sind in vielen Kommunen ein Problem. Im Ergebnis hat dies dazu geführt,

dass auch diejenigen, die ehrenamtlich Flüchtlingen Fahrräder überlassen haben, als Mitverursacher der Schäden heran gezogen werden sollen.

Weiterhin sprach sich die agah dafür aus, bei der Überarbeitung der Hessischen Verfassung eine Regelung aufzunehmen, wonach Rechte, welche die Hessische Verfassung allen Deutschen gewährt, auch den Staatsangehörigen eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union zustehen, soweit für sie nach dem Recht der Europäischen Union ein Anspruch auf Gleichbehandlung besteht. Es war der agah ein besonderes Anliegen, dass sich für EU-Bürger eine entsprechende Regelung in der Verfassung findet. Mit der verfassungsrechtlichen Gleichstellung von EU-Bürgerinnen und –Bürgern in der Landesverfassung kann ein europafreundliches Signal gesetzt werden.

Diese würde den Willen zur europäischen Integration und die Verfestigung des europäischen Einigungsprozesses zeigen und verdeutlicht das „Ja zu Europa“. Die Verfassungs- und Rechtslage der EU bzw. die Unionsbürgerschaft sollte auch in der Hessischen Landesverfassung verdeutlicht werden und die Gewährleistung und Berücksichtigung dieser Rechte sich nicht lediglich außerhalb verfassungsrechtlicher Normen befinden oder auffindbar sein. Gleichbehandlung wird gerade nicht abschließend durch EU-Vorgaben oder die Grundrechtecharta vorgegeben oder gewährt. Die Aufnahme der Gleichbehandlung von EU-Bürger\*innen in die Hessische Landesverfassung wird durch Unionsrecht weder zwingend vorgeschrieben, aber auch nicht tangiert, behindert oder ausgeschlossen. Eine Aufnahme in die Landesverfassung wirkt sich aber auf die Einzelgesetzgebung aus. Die Funktion der Landesverfassung ist die einer rahmensetzenden Legitimationsinstanz. Weiterführende Gesetze müssen sich immer im Licht der Verfassung messen lassen, so dass zum Beispiel Anliegen wie ein Antidiskriminierungsgesetz auf Landesebene dadurch beeinflusst werden.

Die unionsrechtliche Rechtslage gibt eine Nicht-Diskriminierung von Unionsbürger\*innen aufgrund Staatsangehörigkeit vor. Dies spricht bereits für ein Antidiskriminierungsgesetz auf Landesebene. Im Anwendungsbereich des Unionsrechts ist jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten. Der Schutz vor Benachteiligung, der zu gewährleisten ist, kann dabei nicht lediglich auf den Bereich der Konkretisierung durch ausführende Bestimmungen der Verwaltung, Verordnungen, Satzungen, Erlasse vorgenommen werden.

Die vielfach als diskriminierend empfundene teilweise Berichterstattung über Sinti und Roma, die oftmals aus dem EU-Mitgliedsstaat Rumänien stammen, wäre hier zu nennen. Die Bestimmungen des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes greifen nicht, da der Bereich Medien vom Regelungsinhalt dieses Gesetzes nicht erfasst wird. Auf Landesebene gibt es keine allgemeinen Bestimmungen, die diesen Bereich erfassen würden.

Damit ist das Ziel staatlichen Handelns, das in der Hessischen Verfassung und ihren Inhalten deutlich werden sollte, jedoch klar: die umfassende Gleichstellung von EU-Bürger\*innen auch in verfassungsrechtlichen Normen. Durch ihre Verfassungshoheit erhalten die Länder die Möglichkeit, in der Landesverfassung ihre eigenen fun-

damentalen Wertungen zum Ausdruck zu bringen und ihr staatliches Handeln danach auszurichten. Systematik und Funktion der Landesverfassung ist die einer rahmensetzenden Legitimationsinstanz oder –grundlage.

Mittels verfassungsrechtlicher Zielbestimmungen werden dem Staat und seinen Untergliederungen auf diese Weise inhaltliche Orientierungspunkte vorgegeben. Ziel und Aufgabe werden solchermaßen festgelegt, aber nicht der Weg zur Realisierung im Einzelnen. Dies ist wiederum einzelgesetzlich, etwa in Form eines Anti-Diskriminierungsgesetzes auf Landesebene, auszugestalten.

Praktische Folge und Auswirkung einer in der Hessischen Landesverfassung verbürgten Gleichstellung für EU-Bürger\*innen wäre schließlich auch, dass auch EU-Bürger\*innen der Weg zur Verfassungsbeschwerde gemäß Art. 131 Abs. 2 HV offen stehen würde.

Die Verfassungsbeschwerde setzt immer die Geltendmachung der Verletzung von dem Antragsteller zustehenden Rechten voraus, die in der Landesverfassung verbürgt sind. Weiterhin knüpft sie an die Stimmberechtigung an, Art. 131 Abs. 2 HV, Art. 73 Abs. 1 HV, Art. 116 GG. Europarechtliche Regelungen, um die Übertragung der Schutzstandards der Deutschengrundrechte über den Wortlaut hinaus zu rechtfertigen, finden sich nicht. Deutschengrundrechte knüpfen explizit an die deutsche Staatsbürgerschaft an. Hintergrund dieser Rechtspositionen ist ein besonderer Bezug zur demokratischen Willensbildung und damit zum deutschen Staatsvolk. Zu den Deutschengrundrechten zählen etwa die Versammlungsfreiheit, Art. 14 HV oder die Vereinigungsfreiheit, Art. 15 HV. Diese Rechte stünden bei einer Aufnahme der verfassungsrechtlichen Gleichstellung von EU-Bürger\*innen diesen dann im gleichen Umfang zu.

Eine Gleichstellung der EU-Bürger\*innen in der Hessischen Landesverfassung sollte dann auch auf Angehörige assoziierter Staaten mit der EU anwendbar sein.

Zur 5. Sitzung der Enquetekommission "Verfassungskonvent", soziale und wirtschaftliche Rechte und Pflichten (Art. 27 – 47), wurde die agah nochmals eingeladen, nahm eine Themenanmeldung vor und bat darum, folgende Themen zu diskutieren: Art. 29 Abs. 1 HV (Gewährleistung von Gleichbehandlung am Arbeitsplatz) und Art. 30 Abs. 2 HV (Berücksichtigung auch von Vätern durch eine Erweiterung des § 30 Abs. 2 HV).

Dazu wurde ausgeführt dass, die Hessische Verfassung in Art. 1 normiert, dass alle Menschen vor dem Gesetz gleich sind, ohne Unterschied des Geschlechts, der Rasse, der Herkunft, der religiösen und der politischen Überzeugung. Allerdings sollte dies um die Zielsetzung ergänzt werden, jeder Form von Diskriminierung entgegen zu treten, sie aktiv zu bekämpfen und jegliche Ungleichbehandlung zu vermeiden. Die Bestimmungen der Landesverfassung wirken sich stets praktisch aus, da sie die Interpretation der anderen gesetzlichen Regelungen beeinflussen. Der zu gewährleistende Schutz vor Benachteiligung wird im Licht der Verfassung und ihrer Inhalte überprüfbar. Die konkretisierende Rechtssetzung muss andererseits eine verfassungsrechtliche Grundlage finden.

Durch das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) findet eine gesetzliche Konkretisierung dahingehend statt, dass rassistische Diskriminierungen oder jene, die wegen der ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität erfolgt sind, zu verhindern oder zu beseitigen sind (§ 1 AGG). Der Schutz gegenüber verschiedenen Formen von Diskriminierung wird gestärkt. Formal werden die gleichen und diskriminierungsfreien Zugangsmöglichkeiten zum Arbeitsmarkt eingeräumt. Einerseits gehen die Regelungen des AGG hinsichtlich des Schutzbereiches über den Wortlaut des Art. 1 HV hinaus (Alter, Behinderung, sexuelle Identität). Zum anderen sind aber die Regelungen des AGG nicht abschließend, das heißt, das AGG lässt die Geltung anderer Benachteiligungsverbote bestehen bzw. fortgelten. § 2 Abs. 3 AGG und der Schutzbereich des AGG sind aber nicht auf jeden Sachverhalt anwendbar. Beispielsweise gilt das AGG für Leiharbeiter\*innen, da diese eigene Mitarbeiter auf Zeit sind. Das macht auch der synonym verwendete Begriff »Zeitarbeiter« deutlich. Demgegenüber sind Fremdfirmenmitarbeiter\*innen rechtlich anders zu bewerten. Die Fremdfirma ist ein rechtlich selbstständiger, abgegrenzter Bereich, so dass im Verhältnis zum eigentlichen Betriebsinhaber dann kein Schutz durch das AGG besteht.

Arbeitnehmer\*innen, die im Rahmen von Werk- oder Dienstverträgen in einem fremden Betrieb eingesetzt sind, finden sich oft im Niedriglohnbereich. Da die Situation der Menschen mit Migrationshintergrund auf dem Arbeitsmarkt oftmals von einer ungünstigen Ausgangslage (z.B. niedrige Bildungsabschlüsse, fehlende Qualifikation, unzureichende Sprachkenntnis, etc.) bestimmt wird und sie im Niedriglohnbereich arbeiten, wird gerade diese Gruppe vom fehlenden Schutz betroffen. Benachteiligungen resultieren jedoch oftmals aus der ethnischen Herkunft und/oder der Religionszugehörigkeit, so dass gerade Menschen mit Migrationshintergrund Gefahr laufen, ungleich behandelt zu werden und sich nicht mittels des AGG dagegen wehren zu können. Schutz gegen Benachteiligung muss deshalb weitreichend und in Bezug auf alle möglichen diskriminierenden Praktiken in den Unternehmen gelten – nicht nur in Bezug auf solche, die von dem Arbeitgeber selbst ausgehen, sondern auch im Hinblick auf etwaige diskriminierende Praktiken zwischen den Arbeitnehmer\*innen oder auch solchen, die von Vertragspartner\*innen, Subunternehmer\*innen und Fremdfirmen ausgehen.

Sofern nicht ohnehin in Art. 1 HV eine Ergänzung aufgenommen wird, wonach jede Form von Diskriminierung entgegen zu treten und sie aktiv zu bekämpfen ist, sollte dann zumindest in Art. 29 HV Diskriminierungsschutz, der sich konkret auf das Arbeitsleben bezieht, benannt werden.

Zu Art. 30 Abs. 2 HV (Berücksichtigung auch von Vätern durch eine Erweiterung des § 30 HV) machte die agah deutlich, dass die Hessische Verfassung Frauen und Männer grundsätzlich gleichermaßen ansprechen muss. Die Geschlechtergerechtigkeit gebietet, Rahmenbedingungen vorzusehen, welche Frauen und Männern die Vereinbarkeit von Familie und Beruf erleichtern. Hierzu gehört auch die Berücksichtigung von Vätern. Allen Formen der Diskriminierung in Staat und Zivilgesellschaft muss entgegen getreten werden. Es sind viele Schritte nötig, um zu einer diskriminierungsfreien und -vorbeugenden Politik und einem vorurteilsfreien Zusammenleben der Menschen zu gelangen. Ungleichbehandlung muss in allen Bereichen und mit möglichst effektiven gesetzlichen Mitteln begegnet werden. Eine Erweiterung

des § 30 Abs. 2 HV, die den Geltungsbereich auch auf Väter erweitert, ist daher unabdingbarer Bestandteil einer Hessischen Verfassung, die sich für Vielfalt einsetzt und Diskriminierung aktiv entgegen tritt.

Der agah war unverständlich, dass trotz der intensiven Mitarbeit die agah in das ständige Beratungsgremium Zivilgesellschaft der Enquetekommission „Verfassungskonvent“ nicht aufgenommen wurde. Die Entscheidung löste große Bestürzung und Enttäuschung aus. Deshalb wandte sich die agah schriftlich am 05.07.2016 an den Vorsitzenden der Enquetekommission, an den Hessischen Ministerpräsidenten, an den Präsidenten des Hessischen Landtags und an die Vorsitzenden der im Hessischen Landtag vertretenen Fraktionen und bat um eine Überprüfung.

Da die agah die Funktion einer überparteilichen, überethnischen und überreligiösen Vertretung der Migrant\*innen wahrnimmt, wäre ihre ständige Beteiligung an der Kommission eine wichtige Ergänzung für die Weiterentwicklung der Hessischen Verfassung unter Einbeziehung unterschiedlichster Sichtweisen. Dies gilt umso mehr, als auch die Bevölkerung mit Migrationshintergrund von den Garantien der Hessischen Verfassung betroffen ist, so dass dort, wo eine Schutzwirkung möglicherweise nicht gegeben ist, es ermöglicht werden sollte, Veränderungen herbeizuführen und die Sicht der Betroffenen selbst zu würdigen. Als ein Beispiel kann die Einführung von Studiengebühren genannt werden (vgl. Jahresberichte 2006-2009). Von der Einführung von Studiengebühren waren ausländische Studierende unmittelbar betroffen, allerdings waren sie gemäß den Vorgaben der Hessischen Verfassung nicht berechtigt, im Rahmen eines dagegen gerichteten Volksbegehrens ihre Unterschrift abzugeben.

Trotz allem konnte eine Abänderung nicht erreicht werden. Die Kompetenz der Mitgliedsbeiräte der agah wurde im Ergebnis bei den Beratungen des Verfassungskonvents nur zum Teil berücksichtigt.

Die agah gab dazu am 08.09.2016 eine Pressemitteilung ("Wir sind keine Zaungäste!") heraus und verlangte eine Beteiligung auf Augenhöhe. Sie setzte sich inhaltlich damit auseinander, dass Ausländerbeiräte keine Zaungäste sind. Die Verfassung in neuer gesellschaftlicher Realität und mit einem breiten gesellschaftlichen Konsens weiterzuentwickeln, ist richtig und gut. Dabei aber die gewählten Vertreterinnen und Vertreter der Migranten weitgehend außen vor zulassen und ihnen eine Bittsteller-Rolle zuzuschreiben, passte nicht zu der Idee einer gemeinsamen Verfassung.

Nachdem der agah keine Einladung zur 7. Sitzung der Enquetekommission „Verfassungskonvent“, Themenbereich Kirchen, Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften, Erziehung, Bildung, Sport (Art. 48 – 63) zuging, wurde dies in einer weiteren Pressemeldung am 11.11.2016 ("Die Stimme der Migrant\*innen ist zu Erziehung und Bildung unerwünscht!") kritisiert. Obwohl gerade der Verfassungsabschnitt betreffend Kirchen, Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften sowie Erziehung und Bildung zur Beratung anstand, wurden Meinung und Wünsche der Menschen mit Migrationshintergrund und jeglicher Integrationsgedanke außer Acht gelassen.

## 3.7.2 Beteiligungsrechte auf kommunaler Ebene

### 3.7.2.1 Kommunalwahlgesetz

In den Jahren 2010-2018 wurde an die agah mehrfach die Bitte um Abgabe einer Stellungnahme zu Gesetzentwürfen gerichtet, die Beteiligungsrechte auf kommunaler Ebene betrafen.

In ihrer Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP für ein Gesetz zur Änderung des Hessischen Kommunalwahlgesetzes (KWG) vom 26.01.2010 ebenso wie in der Stellungnahme zum Entwurf einer Dritten Verordnung zur Änderung wahlrechtlicher Vorschriften des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport am 16.03.2010 machte die agah auf die Grundsätze des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) aufmerksam.

In beiden Stellungnahmen gab die agah zu bedenken, dass durch die Änderung von § 16 Abs. 2 S. 3 KWG den Kommunen die Möglichkeit eröffnet werden soll, auf dem Stimmzettel zusätzliche Informationen zu jedem Bewerber aufzunehmen. Zusätzlich vorgesehen waren der Beruf oder Stand, das Geburtsjahr und der Geburtsname, wenn ein abweichender Familienname geführt wird. Grundsätzlich und unabhängig von der Geltung für die Ausländerbeiratswahlen durch eine Ergänzung des § 63 KWG begegnet die Aufnahme dieser zusätzlichen Informationen Bedenken, denn Bewerber könnten dadurch Benachteiligungen im Hinblick auf eine unbewusste Beeinflussung des Wählerverhaltens ausgesetzt sein. Zwar erstreckt sich der Geltungsbereich des AGG vom Wortlaut her zunächst nicht auf Abstimmungen und Wahlen, da Mitglieder der Gemeindevertretung nicht „Beschäftigte“, sondern ehrenamtlich tätig sind. Zwischen dem AGG und dem öffentlichen Recht bestehen allerdings zahlreiche Berührungspunkte. Das AGG wirkt indirekt auf das öffentliche Recht ein und modifiziert eine Vielzahl von Bestimmungen des Verwaltungsrechts. Über das AGG hinaus darf niemand gemäß Art. 3 GG wegen seines Geschlechts, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, Heimat und Herkunft, seines Glaubens sowie seiner religiösen und politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden. Da die zusätzlichen Informationen auf dem Stimmzettel zu allen Kandidat/innen verfügbar sein sollen, werden die einzelnen Bewerber untereinander zwar grundsätzlich gleich behandelt. Durch die Aufnahme des Geburtsnamens sind jedoch Rückschlüsse auf die ethnische Herkunft möglich, ebenso wie durch die Aufnahme des Geburtsjahres in den Stimmzettel Rückschlüsse auf das Alter des Bewerbers möglich sind. Die Aufnahme etwa des Geburtsnamens könnte also zu einer - wenn auch ungewollten und oftmals nicht deutlich wahrgenommenen- Beeinflussung des Wählerverhaltens und der Stimmabgabe führen. Wenn detaillierte Informationen der Wahlberechtigten über die zur Wahl stehenden Bewerberinnen und Bewerber auch sinnvoll und zweckmäßig sind und dem „mündigen Wähler“ dienen, können sie dennoch die Chancengleichheit tangieren. Die grundsätzlich neutrale Vorschrift könnte also dazu führen, dass bestimmte Personen bei der Abstimmung benachteiligt werden. Der Grundsatz der Freiheit der Wahl besagt, dass der Akt der Stimmabgabe frei von unzulässiger Beeinflussung von außen bleibt. Infolgedessen sind die Gemeinden insbesondere in Wahlzeiten zu Neutralität verpflichtet. Wenn

eine mittelbare Einflussmöglichkeit durch die Aufnahme der zusätzlichen Bewerberinformationen jedoch vorstellbar ist, ist es andererseits fraglich, ob die jeweilige Vertretungskörperschaft dann eine Beschlussfassung zugunsten dieser Verfahrensweise vornehmen sollte. Die Bedenken gegenüber der Möglichkeit einer Beschlussfassung zugunsten der Aufnahme zusätzlicher Informationen auf dem Stimmzettel überwogen im Hinblick auf eine etwaige mittelbare Diskriminierung der Meinung der agah nach daher dem positiven Nutzen einer solchen Maßnahme.

Am 25.06.2013 führten Vertreter der agah ein Gespräch mit einem Vertreter des Hessischen Innenministeriums zu kommunalrechtlichen Fragen.

Eine weitere Bitte um Stellungnahme ging der agah seitens des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport zu. Die agah kam diesem Wunsch mit Schreiben vom 21.04.2015 nach und führte aus, dass die Änderung der Ausführungsvorschriften in der Kommunal- und Landeswahlordnung der vorausgegangenen Änderung der gesetzlichen Vorschrift des KWG folgt.

Die Vorschrift des Art. 1 Nr. 9 (§ 22 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 KWO) bezieht sich auf die Berechnung des letzten Tages für die Einreichung von Wahlvorschlägen. Wenn es sich in den Ausführungsverordnungen auch um eine zwangsläufige, redaktionelle Änderung handelt, war dennoch anzumerken, dass sich die anstehende Änderung der Frist für den letzten Tag für die Einreichung der Wahlvorschläge und die Verkürzung um vier Tage gegenüber den Ortsbeiratswahlen auf die Ausländerbeiratswahlen gravierend auswirkt. Die Änderung führte zu einer erheblichen Erschwernis, denn letzter Tag für die Einreichung von Wahlvorschlägen (Listen) war entsprechend der Änderung der 21. September 2015. Die Schulferien in Hessen enden am 4. September 2015. Im Ergebnis wurde der -ohnedies kurz bemessene- Zeitraum zwischen dem Ende der Sommerferien und dem letzten Tag zur Einreichung von Wahlvorschlägen aufgrund der Änderung nochmals verringert. Dieser Umstand war bei der am 26.03.2015 beschlossenen Änderung der wahlrechtlichen Vorschrift leider nicht berücksichtigt worden.

Im Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE für ein Gesetz für mehr demokratische Beteiligungsrechte in den Kommunen, der der agah am 29.07.2015 zuzuging, war in Art. 1 Nr. 8 (§ 30 Abs. 1 HGO) die Erweiterung des Kreises der aktiv Wahlberechtigten in Hessen gem. § 30 Abs. 1 HGO vorgesehen. Danach sollte allen Menschen, die ihren Wohnsitz seit mindestens drei Jahren in der Bundesrepublik Deutschland haben, das kommunale Wahlrecht zugesprochen werden. Dabei würden auch Drittstaatenangehörige von den Regelungen des § 30 Abs. 1 HGO erfasst.

Die agah führte in ihrer Stellungnahme am 10.10.2015 aus, dass es in Deutschland den Parlamenten in Kommunen, in den Bundesländern und auf Bundesebene obliegt, politische Entscheidungen herbeizuführen, die das Leben aller Einwohner/-innen berühren. Das aktive und passive Wahlrecht auf der Ebene des Bundes und der Länder ist ausnahmslos an die deutsche Staatsbürgerschaft gebunden. Bei Wahlen auf kommunaler Ebene ist das anders. Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union, die in Deutschland leben, haben seit Mitte der 90er Jahre das Recht, auf kommunaler Ebene zu wählen und sich wählen zu lassen. Dieses Recht ist nach Artikel 28 des Grundgesetzes in Deutschland - anders als in vielen anderen



europäischen Ländern - aber nur den Angehörigen von EU-Staaten vorbehalten. Es gibt viele ausländische Staatsangehörige, die Angehörigen sogenannter Drittstaaten, die seit vielen Jahren in Deutschland wohnen und sehr gut integriert sind. Dennoch haben sie kein Recht auf Mitwirkung bei Kommunalwahlen. Dieser große Teil der Bevölkerung ist von diesem demokratischen Recht und somit von der gleichberechtigten Teilhabe und der politischen Willensbildung durch Wahlen ausgeschlossen. Dies betrifft in Deutschland lebende Personen mit der Staatsangehörigkeit z.B. der Türkei oder der von außereuropäischen Staaten.

Diese Ungleichbehandlung muss nach Meinung der agah ein Ende haben und bei Wahlen auf kommunaler Ebene ist allen rechtmäßig in einem Land lebenden Menschen das aktive und passive Wahlrecht einzuräumen. Das geschieht bereits in vielen europäischen Ländern (beispielsweise in Dänemark, Irland, den Niederlanden oder in Schweden). Auch in Deutschland sollten dafür endlich die Voraussetzung geschaffen werden. Eine fortgesetzte Ausgrenzung großer Bevölkerungsgruppen bei Kommunalwahlen ist in höchstem Maße ungerecht und belastet das friedliche und gedeihliche Zusammenleben. Das demokratische System in Deutschland hat schon heute ein erhebliches Legitimationsproblem, das noch zunehmen wird, wenn das wahlberechtigte Staatsvolk und die tatsächliche Bevölkerung immer weniger übereinstimmen. In einigen Kommunen sind schon heute über 30 Prozent der volljährigen Einwohner nicht wahlberechtigt! Das wirkt sich negativ auf die demokratische Legitimation der Entscheidungen aus, die Abgeordnete in den Parlamenten fällen. Eine Gesellschaft, die einen Teil der Bevölkerung von politischen Entscheidungen ausschließt, verliert ihre demokratischen Grundlagen.

Für den Zugang zum aktiven Kommunalwahlrecht spricht, dass die Verhältnisse in der Gemeinde beziehungsweise der Gebietskörperschaft, deren Vertretungsorgan gewählt werden soll, hinreichend gut bekannt sein sollten. Damit würden die Interessen und Bedürfnisse der Wählergruppe mehr als bisher hervortreten und der Integrationsprozess gefördert werden.

Zwar erschien die Zulassung aller Staatsangehörigen zum kommunalen Wahlrecht, unabhängig davon, ob es sich um EU-Bürger/innen oder Drittstaater/innen handelt, nach einer dreijährigen Aufenthaltszeit in Deutschland im Hinblick auf die Vorgaben des Grundgesetzes nicht unproblematisch. Eine Erweiterung des Kreises der Wahlberechtigten wurde jedoch grundsätzlich unterstützt.

### **3.7.2.2 Volksbegehren und Volksentscheid**

Die agah gab zum Gesetzentwurf über Volksbegehren und Volksentscheid (VBeg/VE-G) am 10.03.2010 an das Hessische Ministerium des Innern und für Sport sowie zum Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein Absenken des Quorums für den Volksentscheid und der Fraktionen der CDU und der FDP für ein Gesetz zur Änderung des Gesetzes über Volksbegehren und Volksentscheid am 16.11.2010 Stellungnahmen an den Hessischen Landtag ab.

Weitere Stellungnahmen erfolgten zum Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE für ein Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und zum Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE für ein Gesetz zur Änderung der Hessischen Landkreisordnung (Stellungnahme am 30.03.2011) sowie zu den Gesetzentwürfen der Fraktion der SPD für ein Gesetz zur Stärkung der hessischen Kommunen und der Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene bzw. dem Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE für ein Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP für ein Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung (Stellungnahme vom 11.07.2011).

Inhaltlich wurde ausgeführt, dass es in Deutschland den Parlamenten in Kommunen, in den Bundesländern und auf Bundesebene obliegt, politische Entscheidungen herbeizuführen, die das Leben aller Einwohner/-innen berühren. Volksbegehren und Volksentscheid haben in der Hessischen Verfassung Anerkennung gefunden. Bürgerbeteiligungsrechte sind ein wichtiger Teil der Demokratie. 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. Dem dürfen nicht in Form formeller Anforderungen unüberwindbar hohe Hürden entgegenstehen, wodurch die Instrumente Volksbegehren und Volksentscheid letztlich außer Kraft gesetzt werden.

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. Allein durch ein größtmögliches Ausmaß plebiszitärer Partizipation wird gewährleistet und sichergestellt, dass zwischen Volk und Regierenden Interessen- und Willensgleichheit besteht. Die positiven Aspekte, die dem Instrument eines Bürgerbegehrens bzw. Bürgerentscheides innewohnen, werden durch die Ausgestaltung der praktischen Durchführung vertieft. Dies spricht für ihre Erleichterung. Von besonderer Wichtigkeit ist, dass Mitbestimmungsmöglichkeiten nicht allein in theoretischen gesetzlichen Bestimmungen vorhanden sein sollten, deren Ausführung aufgrund hoher Anforderungen in der realen Praxis letztlich jedoch scheitert. Ein wachsendes Interesse der Bürgerinnen und Bürger würde wieder zunichte gemacht, wenn es letztlich doch nicht zur Durchführung eines solchen Verfahrens kommt. Dies wäre fatal und kontraproduktiv. Allein durch ein größtmögliches Ausmaß plebiszitärer Partizipation wird gewährleistet und sichergestellt, dass zwischen Volk und Regierenden Interessen- und Willensgleichheit besteht. Deshalb sollten erforderliche Quoren stets so gering wie möglich gehalten werden.

Es ist ebenfalls eine sinnvolle Überlegung, den Gemeindevorstand beim Verfahren zur Einleitung eines Bürgerbegehrens zu verpflichten, über die zu beachtenden Rechtsvorschriften und die Rechtslage zu informieren und die dementsprechende Verpflichtung in der HGO festzuschreiben. Dies stellt eine Erleichterung bei der Einleitung und damit für die Durchführung eines Bürgerbegehrens dar. Etwasige Verfahrensfehler, die dazu führen würden, dass ein Bürgerbegehren nicht eingeleitet werden kann, was wiederum in einer Enttäuschung der interessierten Bürgerinnen und Bürger mündet, können auf diese Weise vermieden werden.

Gesellschaftliche Integration setzt voraus, an der Gestaltung des eigenen Lebensumfeldes mitwirken zu können. Gerade auf kommunaler Ebene sind der Selbstverwaltungsgedanke, das Prinzip der basisnahen Regelung eigener Angelegenheiten und die Zuerkennung demokratischer Teilhaberechte an alle in einer Gemeinde lebenden Personen von besonders großer Bedeutung. Beteiligungsrechte können zu einer Aktivierung der Betroffenen beitragen und sind damit geeignet, Interesse für öffentliche Belange zu wecken und zu verstärken. Vor dem Hintergrund einer zunehmenden Politikverdrossenheit und einem wachsenden politischen Desinteresse kann die Beachtung demokratischer Mitbestimmungsmöglichkeiten, ihre Wertschätzung und Wahrnehmung nicht hoch genug gewertet werden.

Nach Ansicht der agah stellte es eine sinnvolle Überlegung dar, die Voraussetzungen für ein Volksbegehren auf einer niedrigeren Schwelle als bisher auszugestalten. Quoren stellen unabhängig von ihrer konkreten Höhe stets eine Beeinträchtigung dar und sollten deshalb so gering wie möglich gehalten werden. Die Höhe des Quorums sollte daher bei der nunmehrigen Evaluierung wahlrechtlicher Rechtsvorschriften einer kritischen Würdigung unterzogen werden.

Am 10.05.2011 waren Vertreter der agah zu Gast bei "Online-Petitionen mehr Demokratie wagen!", Hearing mit Vorträgen und Diskussion (Veranstalter: SPD-Fraktion im Hessischen Landtag).

Die Auffassung der agah zu Bürgerbeteiligung und plebiszitären Elementen in der Gemeindeordnung wurde in der Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Erleichterung der Bürgerbeteiligung auf Gemeindeebene und zur Änderung kommunalrechtlicher Rechtsvorschriften dem Änderungsantrag der Fraktionen der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hierzu und dem Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE für ein Gesetz für mehr demokratische Beteiligungsrechte in den Kommunen am 10.10.2015 nochmals vertieft und ergänzt.

Hinsichtlich des Gesetzentwurfs der Landesregierung für ein Gesetz zur Erleichterung der Bürgerbeteiligung auf Gemeindeebene und zur Änderung kommunalrechtlicher Rechtsvorschriften dem Änderungsantrag der Fraktionen der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN legte die agah in ihrer Stellungnahme vom 10.10.2015 dar, dass das Instrument des Bürgerentscheides wesentliche positive Aspekte beinhaltet. Bürgerentscheide dienen als Korrektiv der öffentlichen Meinung und können so zu einer Aktivierung der Bürgerinnen und Bürger beitragen. Das Interesse der Bürger\_innen für öffentliche Belange wird gestärkt. Vor dem Hintergrund einer zunehmenden Politikverdrossenheit und einem wachsenden politischen Desinteresse ist dies von besonderer Bedeutung. Grundlegende Fragen und wesentliche Weichenstellungen dürfen nicht „von oben“ herab und am Volk vorbei entschieden werden.

Bei der vorgesehenen Einführung eines Bürgerentscheids, der durch die Gemeindevertretung selbst initiiert wird, könnte jedoch nicht ausgeschlossen werden, dass schwierige Fragen von der Gemeindevertretung auf die Bürger\_innen verlagert werden. In diesem Fall müsste zumindest eine umfangreiche und verbindliche vorhergehende Information der Bürger\_innen sichergestellt werden.

Die angestrebte Erweiterung der Beteiligungsrechte und ihre Zuerkennung an den weit gefassten Personenkreis aller Gemeindeangehörigen („jede Person“) im Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE für ein Gesetz für mehr demokratische Beteiligungsrechte in den Kommunen war aus der Sicht der agah zu begrüßen. Gesellschaftliche Integration setzt voraus, an der Gestaltung des eigenen Lebensumfeldes mitwirken zu können. Gerade auf kommunaler Ebene sind der Selbstverwaltungsgedanke, das Prinzip der basisnahen Regelung eigener Angelegenheiten und die Zuerkennung demokratischer Teilhaberechte an alle in einer Gemeinde lebenden Personen von besonders großer Bedeutung. Beteiligungsrechte können zu einer Aktivierung der Betroffenen beitragen und sind damit geeignet, Interesse für öffentliche Belange zu wecken und zu verstärken. Mit dem geplanten Bürgerbegehren (Bürgerentscheid) wird für Bürger\_innen die Möglichkeit eröffnet, eine eigene Entscheidung über wichtige Angelegenheiten der Gemeinde herbeizuführen. Die Zulassung von Bürgerbegehren eröffnet zusätzliche Spielräume bei der politischen Gestaltung, da sich Bürger\_innen über dieses Mitwirkungsmittel bei wichtigen Angelegenheiten der Gemeinde häufiger als alle fünf Jahre an der Willensbildung beteiligen können.

Die beabsichtigte Einführung eines Petitionsrechts auf kommunaler Ebene im Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE für ein Gesetz für mehr demokratische Beteiligungsrechte in den Kommunen war nach Einschätzung der agah positiv zu bewerten. Ein Petitionsrecht, mit dem es den Einwohner/innen ermöglicht wird, direkt und unmittelbar auf örtliche Fehlentwicklungen, etwaige Ungerechtigkeiten oder Ungleichbehandlungen aufmerksam zu machen und Anstöße zur politischen Willensbildung zu liefern, erscheint bürgernah und ist je nach Sachverhalt und gesetzlicher Zuständigkeit auch eine unbürokratische Form der Willensäußerung.

Die Gesetzesänderung beabsichtigte auch die Erweiterung des Kreises der aktiv Wahlberechtigten in Hessen gem. § 30 Abs. 1 HGO. Danach soll allen Menschen, die ihren Wohnsitz seit mindestens drei Jahre in der Bundesrepublik Deutschland haben, das kommunale Wahlrecht zugesprochen werden. Dabei werden auch Drittstaatenangehörige von den Regelungen des § 30 Abs. 1 HGO erfasst.

In Deutschland obliegt es den Parlamenten in Kommunen, in den Bundesländern und auf Bundesebene, politische Entscheidungen herbeizuführen, die das Leben aller Einwohner/-innen berühren. Das aktive und passive Wahlrecht auf der Ebene des Bundes und der Länder ist ausnahmslos an die deutsche Staatsbürgerschaft gebunden. Bei Wahlen auf kommunaler Ebene ist das anders. Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union, die in Deutschland leben, haben seit Mitte der 90er Jahre das Recht, auf kommunaler Ebene zu wählen und sich wählen zu lassen. Dieses Recht ist nach Artikel 28 des Grundgesetzes in Deutschland - anders als in vielen anderen europäischen Ländern - aber nur den Angehörigen von EU-Staaten vorbehalten.

Es gibt viele ausländische Staatsangehörige, die Angehörigen sogenannter Drittstaaten die seit vielen Jahren in Deutschland wohnen und sehr gut integriert sind. Dennoch haben sie kein Recht auf Mitwirkung bei Kommunalwahlen. Dieser große Teil der Bevölkerung ist von diesem demokratischen Recht und somit von der

gleichberechtigten Teilhabe und der politischen Willensbildung durch Wahlen ausgeschlossen. Dies betrifft in Deutschland lebende Personen mit der Staatsangehörigkeit z.B. der Türkei, dem ehemaligen Jugoslawien (mit Ausnahme von Slowenien) und den außereuropäischen Staaten. Diese Ungleichbehandlung muss ein Ende haben und bei Wahlen auf kommunaler Ebene ist allen rechtmäßig in einem Land lebenden Menschen das aktive und passive Wahlrecht einzuräumen. Das geschieht bereits in vielen europäischen Ländern (beispielsweise in Dänemark, Irland, den Niederlanden oder in Schweden). Auch in Deutschland sollte dafür endlich die Voraussetzung geschaffen werden. Eine fortgesetzte Ausgrenzung großer Bevölkerungsgruppen bei Kommunalwahlen ist in höchstem Maße ungerecht und belastet das friedliche und gedeihliche Zusammenleben.

Das demokratische System in Deutschland hat schon heute ein erhebliches Legitimationsproblem, das noch zunehmen wird, wenn das wahlberechtigte Staatsvolk und die tatsächliche Bevölkerung immer weniger übereinstimmen. In einigen Kommunen sind schon heute über 30 Prozent der volljährigen Einwohner nicht wahlberechtigt! Das wirkt sich negativ auf die demokratische Legitimation der Entscheidungen aus, die Abgeordnete in den Parlamenten fällen. Eine Gesellschaft, die einen Teil der Bevölkerung von politischen Entscheidungen ausschließt, verliert ihre demokratischen Grundlagen.

Für den Zugang zum aktiven Kommunalwahlrecht spricht, dass die Verhältnisse in der Gemeinde beziehungsweise der Gebietskörperschaft, deren Vertretungsorgan gewählt werden soll, hinreichend gut bekannt sein sollten. Damit würden die Interessen und Bedürfnisse der Wählergruppe mehr als bisher hervortreten und der Integrationsprozess gefördert werden. Zwar erscheint die Zulassung aller Staatsangehörigen zum kommunalen Wahlrecht, unabhängig davon, ob es sich um EU-Bürger/innen oder Drittstaater/innen handelt, nach einer dreijährigen Aufenthaltszeit in Deutschland im Hinblick auf die Vorgaben des Grundgesetzes nicht unproblematisch. Eine Erweiterung des Kreises der Wahlberechtigten wurde von der agah jedoch grundsätzlich unterstützt.

Eine weitere Änderung des Gesetzentwurfes bezog sich auf das Alter für die Ausübung des aktiven Kommunalwahlrechts.

Zwischen dem 08.06.1998 (Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes und anderer Gesetze) und dem 23.12.1999 (Gesetz zur Stärkung der Bürgerbeteiligung und kommunalen Selbstverwaltung) war das Alter für die Ausübung des aktiven Kommunalwahlrechts auf 16 Jahre festgelegt worden. Danach wurde es wieder auf 18 Jahre festgesetzt. Auswirkungen auf die Wählerbeteiligung und das Wählerverhalten, die eindeutig für oder gegen eine der beiden Varianten gesprochen hätten, ließen sich in dieser Zeit nicht feststellen.

Die beabsichtigte Regelung des § 30 Abs. 2 HGO würde die Teilnahme der jungen Menschen an den Kommunalwahlen ab 16 Jahren ermöglichen und ein erneutes Absenken des Wahlalters war aus der Sicht der agah zu begrüßen. Eine Festlegung des Wahlalters bei Kommunalwahlen auf 18 Jahre ist verfassungsrechtlich nicht geboten. Die Hessische Landesverfassung enthält keine Vorgabe für das Bestimmen

des Wahlalters auf 18 Jahre. Somit ist ein Ermessensspielraum für den Landesgesetzgeber bezüglich der Frage eröffnet, ab welchem Alter ein Jugendlicher fähig ist, eine verantwortliche Entscheidung zu treffen bzw. wer über das Schicksal der Gemeinde bestimmen kann. Es kann nach unten abgewichen werden.

Für die Festlegung bzw. eine Herabsetzung des Wahlalters sprechen verschiedene Erwägungen. Die Grundrechtsmündigkeit ist an keine feste Altersgrenze gebunden. Die Strafmündigkeit ist in § 1 Abs. 2 JGG geregelt. Dort ist bestimmt, dass ein strafrechtlich zur Verantwortung zu ziehender Jugendlicher ist, wer zur Zeit der Tat 14, aber noch nicht 18 Jahre alt war. Es existieren zudem in vielen Rechtsgebieten diverse verschieden geregelte Altersabschnitte, in denen auch unterhalb der Altersgrenze von 18 Jahren eine Teilrechtsfähigkeit besteht.

Für die Festlegung des Wahlalters ist daher keine strikte Altersvorgabe, vielmehr die typischerweise zu erwartende Einsichtsfähigkeit von Bedeutung. Die politische Urteilsfähigkeit und Reife sind bei jungen Menschen auch bereits unterhalb des Erreichens der Altersgrenze von 18 Jahren deutlich ausgeprägt. Ihre Einbindung in politische Meinungsbildungs- und Entscheidungsfindungsprozesse würde dazu führen, dass Themen, die jüngere Menschen betreffen und interessieren, stärker berücksichtigt werden. Dies könnte das generelle Interesse Jugendlicher an der Politik erhöhen und zu einer stärkeren Beteiligung führen, da sich ihnen die Gelegenheit zur politischen Entfaltung eröffnet. Dieser Mehrwert ist aus der Sicht der agah zu begrüßen und spricht für die Absenkung des Alters für die Ausübung des aktiven Kommunalwahlrechts.

Grundsätzlich halten wir es in diesem Zusammenhang für besonders wichtig, dass in der Schule verstärkt eine flankierende demokratische staatsbürgerliche Erziehung vermittelt wird, die die Bedeutung von Wahlen, die Gestaltung von Politik und die Beteiligungsmöglichkeiten an der politischen Entscheidungsfindung aufzeigt und zur Teilnahme daran ermutigt. Die demokratische Entscheidungsfindung in allen Facetten sollte bereits in der Schule geübt und die Bedeutung des Wahlrechts näher erörtert werden, damit eine selbstständige politische Meinungsbildung und Entscheidung der Jugendlichen voran gebracht wird.

Die Änderung des § 86 HGO ist vor dem Hintergrund der Herabsetzung des Wahlalters in § 30 HGO nur folgerichtig, da die Urteilsfähigkeit und Reife junger Migrant/innen nicht anders als die deutscher Jugendlicher beurteilt werden kann.

### **3.7.2.3 Hessische Gemeindeordnung**

Die im Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE für ein Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung vorgeschlagene Ergänzung der Befugnisse der Ausländerbeiräte mit einem Antragsrecht an die Gemeindevertretung wurde von der agah in ihrer Stellungnahme am 11.07.2011 ausdrücklich unterstützt. Die agah vertritt die Ansicht, dass damit zum einen sichergestellt werden könnte, dass 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.

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

### **3.7.3 Vergaberecht**

Vertreter der agah nahmen am 30.01.2013 an dem Fachgespräch und Diskussion "Sozial und ökologisch verantwortliche Beschaffung und Vergabe in Hessen" (Veranstalter: Deutscher Gewerkschaftsbund, Entwicklungspolitisches Netzwerk Hessen e.V. (EPN) in Kooperation mit Katholische Akademie Rabanus Maurus) teil.

Weiterhin trat die agah in Stellungnahmen an den Hessischen Landtag bzw. im Rahmen mündlicher Anhörungen zum Hessischen Tariftreue- und Vergabegesetz in den Jahren 2013 und 2014 für angemessene Regelungen zum Diskriminierungsschutz im Vergaberecht ein. Die agah sprach sich jeweils dafür aus, für Vergaben oberhalb des Schwellenwertes eine diskriminierungsfreie Gestaltung der öffentlichen Vergabe durch Aufnahme des Ziels „Diskriminierungsschutz“ in das Landesgesetz zu regeln. Diskriminierungsschutz im Vergaberecht kann nach Auffassung der agah dabei nicht nur im dem Sinn einer chancengleichen Auswahl zwischen den Bewerbern um einen öffentlichen Auftrag verstanden werden, sondern muss weiter reichen und auch in Bezug auf mögliche diskriminierende Praktiken der Unternehmen gegenüber ihren Arbeitnehmern oder Leistungsempfängern gelten.

Benachteiligungen aufgrund der ethnischen Herkunft und/oder der Religionszugehörigkeit können auch in den Unternehmen selbst stattfinden. Auch im Vergaberecht gilt es, dem entgegenzutreten bzw. bereits im Vorfeld ein Bewusstsein dafür zu schaffen und einen Bewusstseinswandel zu erreichen. Gerade den öffentlichen Auftraggebern obliegt hier aus Sicht der agah eine besondere Verantwortung, da die öffentliche Verwaltung eine Vorbildfunktion inne hat und andererseits den Schlüssel zur Gleichbehandlung in den Händen hält. In manchen Bundesländern wurden beispielsweise die Gleichstellung von Frauen und Männern und die öffentliche Auftragsvergabe miteinander verknüpft.

Im Bereich der sozialen Kriterien sollte die Vermeidung bzw. aktive Bekämpfung von Diskriminierungen im Gesetz Aufnahme finden. Eine wirksame Antidiskriminierungsarbeit ist ein wichtiger Baustein für eine erfolgreiche Integrationsarbeit. Vorurteile, Benachteiligungen und Rassismus verhindern Integration. Sie schaden nicht nur den Betroffenen selbst, sondern letztlich auch dem Gemeinwesen. Es gilt deshalb nach wie vor, Benachteiligungen aller Art, auch aufgrund der ethnischen Herkunft und/oder der Religionszugehörigkeit abzubauen.

Die agah nahm im Berichtszeitraum zunächst die Gelegenheit wahr, um zu dem Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein Hessisches Gesetz zur Gewährleistung von Tariftreue, Mindestentgelt und fairem Wettbewerb bei öffentlichen Auftragsvergaben, dem Gesetzentwurf der Fraktion der SPD für ein Gesetz zur Sicherung von Tariftreue und Sozialstandards sowie fairem Wettbewerb bei der Vergabe öffentlicher Aufträge, dem Gesetzentwurf der Fraktion der CDU und der FDP für ein Gesetz zur Förderung der mittelständischen Wirtschaft und Vergabe öffentlicher Aufträge, sowie dem Dringlichen Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE für ein Gesetz zur Änderung des Hessischen Gesetzes über die Vergabe öffentlicher Aufträge am 07.02.2013 wie gewünscht schriftlich Stellung zu nehmen.

Im Hinblick auf die von der agah vertretene Personengruppe der Migrantinnen und Migranten richten sich die Ausführungen ausschließlich auf angemessene Regelungen zum Diskriminierungsschutz im Vergaberecht. Die Entwürfe der Fraktionen, die unter anderem beinhalten, dass bei der Vergabe öffentlicher Aufträge bestimmte soziale Kriterien angemessen berücksichtigt werden, waren grundsätzlich zu begrüßen, denn die Regelungen dienen der Klarstellung und tragen zur Rechtssicherheit bei. Im Hinblick auf Ziele wie etwa Gewährleistung von Tariftreue, Mindestentgelt und die Berücksichtigung sozialer und ökologischer Anforderungen sollte allerdings auch die Vermeidung bzw. aktive Bekämpfung von Diskriminierung berücksichtigt werden und in das Gesetzeswerk Aufnahme finden und dabei eindeutig präzisiert sein.

Eine wirksame Antidiskriminierungsarbeit ist ein wichtiger Baustein für eine erfolgreiche Integrationsarbeit. Vorurteile, Benachteiligungen und Rassismus verhindern Integration. Sie schaden nicht nur den Betroffenen selbst, sondern letztlich auch dem Gemeinwesen. Es gilt deshalb nach wie vor, Benachteiligungen aufgrund der ethnischen Herkunft und/oder der Religionszugehörigkeit abzubauen. Diskriminierungsschutz im Vergaberecht kann nach Auffassung der agah nicht nur im Sinn einer chancengleichen Auswahl zwischen den Bewerbern um einen öffentlichen Auftrag verstanden werden. Diskriminierungsschutz muss weiter reichen und auch in Bezug auf mögliche diskriminierende Praktiken der Unternehmen gelten - in Bezug auf etwaige diskriminierende Praktiken gegenüber den Arbeitnehmern oder auch den Vertragspartnern. Verstöße müssen öffentlich gemacht werden und dazu führen, dass Unternehmen von öffentlichen Aufträgen ausgeschlossen werden.

Auch im Vergaberecht gilt es, Diskriminierungen entgegenzutreten – oder besser noch, bereits im Vorfeld ein Bewusstsein dafür zu schaffen. Es gilt, einen Bewusstseinswandel zu erreichen. Gerade den öffentlichen Auftraggebern obliegt hier aus Sicht der agah eine besondere Verantwortung, da die öffentliche Verwaltung eine Vorbildfunktion inne hat und mittels der Umsetzung entsprechender Vorgaben den Schlüssel zur Gleichbehandlung in den Händen hält.

Der Gesetzgeber hat die Möglichkeit, Signale zu setzen. Er kann zeigen, dass öffentliche Haushaltsmittel diskriminierungsfreie Verwendung finden. Allerdings muss er bei der Auftragsvergabe übergreifende Belange, nämlich Anti-Diskriminierung auch bei den Auftragnehmern, sichern wollen. Ein Weg dorthin ist, von allen Bietern bei der Vergabe öffentlicher Aufträge in ihrem Angebot Diskriminierungsschutz als ein Element, das von allen gleichermaßen zu beachten ist und in das Angebot eingear-



beitet werden muss, zu verlangen. Durch gesetzgeberische Maßnahmen wäre abzusichern, dass Diskriminierungsschutz nicht lediglich mittels Auslegung in die Vergabeverfahren Eingang findet. Öffentliche Auftraggeber sollten einen Bewerber oder einen Bieter ausschließen können, wenn dieser oder dessen nach Satzung oder Gesetz Vertretungsberechtigter wegen Diskriminierung verurteilt wurde oder ein solcher Vorgang ggf. auch aus Niederlassungen in anderen Ländern bekannt sein sollte. Dies entspräche der Vorschrift betreffend illegaler Beschäftigung, § 98c AufenthG.

Ein grundsätzlicher Ausschluss sollte ebenfalls für Arbeitgeber gelten, die - als ein Ergebnis der Beschäftigung von Personen ohne Aufenthaltstitel (sog. „Illegale“) - Sozialversicherungsbeiträge hinterzogen haben.

Nochmals äußerte sich die agah in einer schriftlichen Stellungnahme am 20.07.2018 zum Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE für ein Hessisches Gesetz für soziale und ökologische Kriterien, Tariftreue und Mindestlohn bei Vergaben (Vergabekriterien-gesetz- HVKG) und zur Aufhebung des Hessischen Vergabe- und Tariftreuegesetzes (HTVG).

Die agah wies in der Stellungnahme darauf hin, dass § 6 Vergabekriterien-gesetz unter anderem den Zweck verfolgt, die berufliche Gleichstellung von Männern und Frauen zu forcieren. Im Gesetzentwurf war dazu vorgesehen, dass die Entscheidung über den Zuschlag eines Angebots zu berücksichtigen hat, ob und inwieweit der Bieter Maßnahmen zur Frauenförderung und zur Förderung der Vereinbarkeit von Arbeit und Leben durchführt. Aus dem Gleichberechtigungsgebot des Art. 3 Abs. 2 GG folgt zwar, dass bestehende gesellschaftliche Nachteile zwischen Männern und Frauen abgebaut werden sollen; vor allem soll geschlechtsbezogene Diskriminierung zu Lasten von Frauen beseitigt werden. Eine speziell auf Frauen gerichtete Formulierung erfasst jedoch nicht diejenigen Personen, die inter- oder transsexuell oder divers sind. Eine Ausrichtung speziell auf „Maßnahmen zur Frauenförderung“ wäre im Hinblick darauf nach Ansicht der agah nicht umfassend genug.

Es wäre vielmehr wünschenswert, dass über die Förderung der Gleichstellung von Männern und Frauen hinaus, die Förderung aller Gruppen, die den im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) genannten Merkmalen unterfallen, berücksichtigt wird. Dies würde auch Benachteiligungen aufgrund der ethnischen Herkunft und/oder der Religionszugehörigkeit erfassen. Auch im Vergaberecht gilt es, dem entgegenzutreten bzw. bereits im Vorfeld ein Bewusstsein dafür zu schaffen und einen Bewusstseinswandel zu erreichen. Gerade den öffentlichen Auftraggebern obliegt hier aus Sicht der agah eine besondere Verantwortung, da die öffentliche Verwaltung eine Vorbildfunktion inne hat und andererseits den Schlüssel zur Gleichbehandlung in den Händen hält. Wer Integration will, muss alle Formen der Diskriminierung in Staat und Zivilgesellschaft bekämpfen. Es sind viele Schritte nötig, um zu einer diskriminierungsfreien und -vorbeugenden Politik einerseits und einem vorurteilsfreien Zusammenleben der Menschen andererseits zu gelangen. Ungleichbehandlung muss in allen Bereichen und mit möglichst effektiven gesetzlichen Mitteln begegnet werden. Die agah sprach sich schließlich dafür aus, bei der Entscheidung über den Zuschlag eines Angebots Diskriminierungsschutz als ein Element, dass von allen gleichermaßen zu beachten ist und in das Angebot eingearbeitet werden muss,

zu verlangen. Es sollte berücksichtigt werden, ob bei dem Bieter ein Diversity-Konzept oder Antidiskriminierungs-Konzept vorhanden ist.

### **3.7.4 Sonstiges**

#### **3.7.4.1 Kommunale Abgaben**

Der agah wurde im Berichtszeitraum der Gesetzentwurf der Fraktion der SPD für ein Gesetz zur Änderung des Gesetzes über kommunale Abgaben (KAG) und zur Einführung wiederkehrender Straßenbeiträge in Hessen mit der Bitte um Rücküberlegung zugeleitet.

Die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung als auch die vorgesehene gleichmäßigere finanzielle Belastung der Abgabepflichtigen war nach Ansicht der agah grundsätzlich zu begrüßen. Der Anteil der Wohneigentümer unter den Haushalten mit Migrationshintergrund ist seit 1997 deutlich gestiegen. Menschen mit Migrationshintergrund finden sich allerdings noch oft in unteren und mittleren Einkommensgruppen, so dass es auch für sie von besonders großer Bedeutung ist, nicht zu einmaligen erheblichen Zahlungen herangezogen zu werden, sondern dass solche kommunalen Beiträge über einen längeren Zeitraum verteilt anfallen und zu zahlen sind.

Bezüglich der inhaltlichen Ausgestaltung des Gesetzentwurfs ist eine besondere Benachteiligung oder Bevorzugung der Gruppe der Menschen mit Migrationshintergrund insgesamt nicht festzustellen, da der Gesetzentwurf eine gleichmäßige Heranziehung aller Grundstückseigentümer vorsieht. Die agah erhob gegen den Gesetzentwurf ansonsten keine Einwände.

#### **3.7.4.2 Datenschutz**

Vertreter/innen der agah nahmen am Fachgespräch "EU-Datenschutzreform: Fortschritt für Europa vs Rückschritt in Hessen?" (Veranstalter: Bündnis 90/Die Grünen im Hessischen Landtag) am 15.06.2012 teil.

In der Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Änderung des Melderechts, des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung und des Hessischen Glücksspielgesetzes vom 07.09.2015 wies die agah zu Art. 1 Hessisches Ausführungsgesetz zum Bundesmeldegesetz (BMGAG) bzw. § 3 BMGAG (Datenübermittlung an öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften) darauf hin, dass zusätzlich zu den in § 42 Abs. 2 Bundesmeldegesetz (BMG) aufgeführten Daten gemäß dem Gesetzentwurf zusätzlich die derzeitigen Staatsangehörigkeiten eines Familienmitglieds an die öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften übermittelt werden sollen.

Die Vorschrift bezieht sich nicht auf die Mitglieder unmittelbar, sondern richtet sich auf die Familienangehörigen, also Ehegatten, minderjährige Kinder und deren Eltern des Mitglieds, die selbst einer anderen oder gar keiner öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaft angehören.

In § 42 BMG ist geregelt, dass von Familienangehörigen der Mitglieder, die nicht derselben oder keiner öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaft angehören, eine abschließende Auflistung von Daten übermittelt werden darf: Vor- und Familiennamen, Geburtsdatum und Geburtsort, Geschlecht, Zugehörigkeit zu einer öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaft, derzeitige Anschriften, Auskunftssperren nach § 51 sowie Sterbedatum. Anders als etwa im Melderechtsrahmengesetz ist im Bundesmeldegesetz keine weiterführende Bestimmung enthalten, wonach zusätzliche Daten übermittelt werden dürfen. Darüber hinaus regelt § 42 Abs. 3 BMG, dass die betroffenen Personen das Recht haben, der Übermittlung ihrer Daten zu widersprechen; hierauf sind sie speziell hinzuweisen.

Aus Sicht der agah war daher fraglich, ob eine Übermittlung ergänzender Daten in das BMGAG aufgenommen werden darf. Zumindest aber müsste eine Widerspruchsmöglichkeit vorgesehen werden. Zudem war nicht nachvollziehbar, weshalb die Datenübermittlung bezüglich der derzeitigen Staatsangehörigkeiten eines Familienangehörigen des Mitglieds zur Aufgabenerfüllung der öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften erforderlich ist.

Zwar wurde in der Gesetzesbegründung ausgeführt, dass die Aufgaben, die insbesondere die Kirchen wahrnehmen, nicht nur die Tätigkeit im Bereich der Seelsorge sondern auch Aufgaben im karitativen und sozialen Bereich umfassen und die Datenübermittlung an die Kirchen damit auch seelsorgerischen, diakonisch-karitativen und kulturellen Zwecken diene. Eine personenbezogene, seelsorgerische und auch soziale Betreuung durch die Kirchen lasse sich nur durchführen, wenn die familiäre Situation des einzelnen Mitglieds in Umrissen bekannt sei.

Es ließ sich aus der Sicht der agah aber nicht erkennen, inwiefern Staatsangehörigkeit und familiäre Situation deckungsgleich sein könnten oder Rückschlüsse auf einander zulassen. Selbst wenn durch eine Änderung der Staatsangehörigkeit Auswirkungen auf den Familienstand zustande kommen könnten, sind diese Fallgestaltungen letztlich theoretisch bzw. äußerst selten. Ein berechtigtes Interesse an der Mitteilung der derzeitigen Staatsangehörigkeiten der Familienangehörigen kann nach Auffassung der agah damit nicht hergeleitet werden.

Eine Einzelanfrage, die am 04.04.2017 an die agah gerichtet wurde und sich inhaltlich mit der Problematik einer ungenehmigten und unerwünschten Weitergabe persönlicher Daten befasste, wurde eingehend geprüft. Die agah beachtet sehr genau und sorgfältig die Einhaltung datenschutzrechtliche Vorgaben und war an diesem Vorgang nicht beteiligt. Dies wurde dem Betroffenen mitgeteilt.

### **Datenschutzgrundverordnung (DSGVO)**

Die Datenschutz-Grundverordnung gilt seit dem 25. Mai 2018 unmittelbar in allen EU-Mitgliedstaaten und regelt das Datenschutzrecht - also den Umgang mit personenbezogenen Daten. Sie beinhaltet Standards für die Verarbeitung personenbezogener Daten: Rechtmäßigkeit, Verarbeitung nach Treu und Glauben, Transparenz, Zweckbindung, Datenminimierung, Richtigkeit, Speicherbegrenzung, Integrität und Vertraulichkeit. Die agah achtet streng auf Einhaltung der Datenschutzanforderungen und nahm an zwei Fortbildungsveranstaltungen teil.

20.4.2018 "Datenschutzgrundverordnung - DGSVO", Seminar, Veranstalter: Wiesbadener Anwalt- und Notarverein

18.6.2018 "Die neue EU-Datenschutz-Grundverordnung - was Sie für Ihren Verein wissen müssen!", Infoveranstaltung, Veranstalter: Bürgerkolleg Wiesbaden

### **3.7.4.3 Glücksspielgesetz**

Zum Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE für ein Gesetz zur Änderung des Hessischen Glücksspielgesetzes erfolgten seitens der agah am 15.10.2008 Ausführungen und zum Gesetzentwurf der Fraktion der SPD für ein Gesetz zur Änderung des Hessischen Glücksspielgesetzes und zur finanziellen Absicherung des Ehrenamtes in gesellschaftspolitisch herausgehobenen Aufgabenfeldern am 10.05.2013.

In § 8 Abs. 1 des Hessischen Glücksspielgesetzes ist die Verteilung der Spieleinsätze zugunsten von Destinatären geregelt, deren Anteile jedoch gedeckelt sind. Mit den Gesetzentwürfen war eine bessere finanzielle Ausstattung der Verbände bzw. Planungssicherheit bei der finanziellen 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 ist daher grundsätzlich sinnvoll, da dies letztlich auch zu einer Stärkung des ehrenamtlichen Engagements beiträgt.

Allerdings trat die agah dafür ein, die Aufzählung der Förderzwecke in § 8 Abs. 3 des Hessischen Glücksspielgesetzes breiter gefächert als bisher anzulegen. 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 Maßnahmen müssen verknüpft werden. Deshalb wäre es wünschenswert, im Bereich der Förderzwecke auch eine Empfehlung zugunsten von Integration vorzusehen.

Daneben erachtete die agah den bisher im Glücksspielgesetz ebenfalls nicht genannten Bereich „Gesundheit“ für besonders förderungswürdig. 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.

Bei dem Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Änderung des Melderechts, des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung und des Hessischen Glücksspielgesetzes begrüßte die agah in ihrer Stellungnahme vom am 07. September 2015 die Einführung einer Umweltlotterie und die zweckgebundene Verwendung der Einnahmen daraus. Dies entspricht auch dem Ansatz der Nachhaltigkeitsstrategie Hessen und war zu begrüßen. In der Aufzählung der Förderzwecke im Hessischen Glücksspielgesetz war die Förderung des Umwelt- und Naturschutzes bis dahin nicht enthalten.