

**Ausschussvorlage INA 20/13 – öffentlich –**

**Stellungnahmen der Anzuhörenden**

zu dem

**Gesetzentwurf**

**Fraktion der CDU, Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

**Gesetz zur Verbesserung der politischen Teilhabe von ausländischen Einwohnerinnen und Einwohnern an der Kommunalpolitik sowie zur Änderung kommunal- und wahlrechtlicher Vorschriften**

**– Drucks. [20/1644](#) –**

1.	Der Hessische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit	S.	1
2.	Rechtsanwalt Dr. Thomas Troidl, Kanzlei Schlachter und Kollegen	S.	3
3.	Hessisches Statistisches Landesamt	S.	15
4.	Der Paritätische Hessen Landesverband e. V.	S.	18
5.	Kommunale Ausländer- und Ausländerinnenvertretung (KAV)	S.	26
6.	Kommunale Spitzenverbände in Hessen	S.	28
7.	Arbeitsgemeinschaft der Ausländerbeiräte in Hessen (agah)	S.	33
8.	Evangelische Kirchen Hessen und Diakonie Hessen	S.	42



**DER HESSISCHE BEAUFTRAGTE  
FÜR DATENSCHUTZ UND INFORMATIONSFREIHEIT**

DER HESSISCHE BEAUFTRAGTE  
FÜR DATENSCHUTZ UND INFORMATIONSFREIHEIT  
Postfach 31 63 · 65021 Wiesbaden

Der Vorsitzende des  
Innenausschusses  
Herrn Christian Heinz  
Hessischer Landtag  
Schlossplatz 1 - 3  
65183 Wiesbaden

Aktenzeichen	67.02-mü
<i>Bitte bei Antwort angeben</i>	
zuständig	Frau Müller
Durchwahl 14 08 -	142
Ihr Zeichen	
Ihre Nachricht vom	20.12.2019
Datum	02.01.2020

**Gesetzentwurf Fraktion der CDU, Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
Gesetz zur Verbesserung der politischen Teilhabe von ausländischen Einwoh-  
nerinnen und Einwohnern an der Kommunalpolitik sowie zur Änderung kom-  
munal- und wahlrechtlicher Vorschriften  
-Drucks. 20/1644-**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

vielen Dank für die Übersendung des o.g. Gesetzentwurfs und die damit verbundene  
Gelegenheit zur Stellungnahme.

Aus datenschutzrechtlicher Sicht sind die Änderungen im Landtagswahlgesetz (Art. 3  
Nr. 3) und im Kommunalwahlgesetz (Art. 4 Nr. 1) zur Gewinnung von Mitgliedern in  
Wahlvorständen von Bedeutung. Hier soll für Landes- und Kommunalbehörden die  
Verpflichtung geschaffen werden, auf Ersuchen der Gemeindevorstände Mitarbeiter-  
daten zur Besetzung von Wahlvorständen zu übermitteln.

Die geplanten Absätze entsprechen der bundesgesetzlichen Regelung in § 9 Abs. 5  
Bundeswahlgesetz und ähnlichen Regelungen in anderen Bundesländern. Zur Si-  
cherstellung der Besetzung von Wahlvorständen mit einer ausreichenden Zahl an  
Mitgliedern halte ich die Einführung einer Verpflichtung zur Datenübermittlung von

Unsere derzeitige telefonische Erreichbarkeit: Mo. - Fr. von 09:00 - 12:00 Uhr sowie Di. und Do. von 13:30 - 16:00 Uhr  
Persönliche Termine bitte mit vorheriger Absprache

Bedienstetendaten im Bedarfsfall für sachgerecht. Ich habe keine datenschutzrechtlichen Bedenken gegen diese Erweiterung der beiden Wahlgesetze.

Weiterer Äußerungsbedarf besteht aus meiner Sicht nicht. Insofern entschuldige ich mich, was die Teilnahme an der mündlichen Anhörung anbelangt.

Mit freundlichen Grüßen



Prof. Dr. Michael Ronellenfitsch

Rechtsanwalt Dr. Thomas Troidl  
 Fachanwalt für Verwaltungsrecht  
 Fachanwalt für Bau- und Architektenrecht  
 Lehrbeauftragter an der Bayerischen Verwaltungsschule

Kanzlei Schlachter und Kollegen  
 Roritzerstraße 2a, 93047 Regensburg  
[www.rae-schlachter.de](http://www.rae-schlachter.de)  
 +49 941 55156

## Stellungnahme zum Gesetzentwurf vom 03.12.19 (Drucksache 20/1644)

### I. Alternativmodell Integrations-Kommission (§ 89 HGO)

#### 1. Auszug aus dem Gesetzentwurf (Art. 1 Nr. 23)

Die von der Einrichtungsverpflichtung betroffenen Gemeinden erhalten die Option, anstelle des (unmittelbar gewählten) Ausländerbeirats als Hilfsorgan der Gemeindevertretung eine (mittelbar gewählte) Integrations-Kommission nach Maßgabe des § 72 HGO als Hilfsorgan des Gemeindevorstands zu bilden (Seite 1).

Abweichend zu § 72 Abs. 2 Satz 1 HGO besteht die Integrations-Kommission immer (auch) aus sachkundigen Einwohnern, also nicht nur, „wenn dies tunlich erscheint“ (Seite 25).

#### 2. Bewertung

##### a) Kommunale Organisationshoheit als Basis kommunaler Beiräte

Aus Gründen der *Selbstverwaltungsgarantie* (Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 137 Abs. 2 der Verfassung des Landes Hessen) kann die Bildung kommunaler Beiräte als geboten erachtet werden. Im Interesse der Effektivität der Selbstverwaltung auf örtlicher Ebene erscheint eine möglichst aktive und vielschichtige Mitwirkung der Bürgerschaft und ihrer Repräsentanten am kommunalen Geschehen durchaus als wünschenswert (BayVBl. 2004, 324).

In diesem Sinne hat auch das *BVerfG* mit Beschluss vom 19.2.1997 – 2 BvR 2621/95 ausgeführt: Die Wahrnehmung von Unterrichts-, Vorschlags- und Anhörungsrechten durch die Ausländerbeiräte dient als *Maßnahme zur Förderung der Selbstverwaltung* (s. die Überschrift über dem 4. Abschnitt der Hessischen Gemeindeordnung, 5. Teil) dazu, daß die Interessen der ausländischen Einwohner im Rahmen der Willensbildung und Entscheidungsfindung in den Kommunen neben anderen partikularen Interessen angemessen Berücksichtigung finden.

##### b) Unzulässigkeit der Urwahl

Aus den Vorgaben (auch) der (Hessischen) Gemeindeordnung leitet sich allerdings eine Unzulässigkeit jeglicher Form der Urwahl ab. In Analogie zur Bestellung der Mitglieder der Ausschüsse (vgl. Art. 62 Abs. 1 Satz 1 HGO, in Bayern Art. 33 Abs. 1 Satz 1 GO) können die Beiratsmitglieder allein durch den *Gemeinderat* legitimiert werden, der dieses Wahlrecht keinesfalls den jeweils betroffenen Interessentengruppen überlassen darf. Eine partielle Interessenwahrnehmung durch selektive Wählergruppen ist der Gemeindeordnung fremd. Aus ihren Regelungen ergibt sich vielmehr, dass die *gesamte kommunale Bürgerschaft* zur Wahl ihrer Gemeindeorgane aufgerufen ist, um sich von diesen fortan repräsentieren zu lassen (§ 29 HGO, in Bayern Art. 17 GO). Mit anderen

**Rechtsanwalt Dr. Thomas Troidl**  
 Fachanwalt für Verwaltungsrecht  
 Fachanwalt für Bau- und Architektenrecht  
 Lehrbeauftragter an der Bayerischen Verwaltungsschule

**Kanzlei Schlachter und Kollegen**  
 Roritzerstraße 2a, 93047 Regensburg  
[www.rae-schlachter.de](http://www.rae-schlachter.de)  
 +49 941 55156

Worten gibt es auch auf kommunaler Ebene nur ein allgemeines Wahlrecht (Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG, Art. 73 Abs. 2, Art. 138 der Verfassung des Landes Hessen, Art. 12 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV). § 86 Abs. 1 HGO trägt dieses Problem in einem semantischen Paradoxon mit sich selbst aus: „Die Mitglieder des Ausländerbeirats werden *von den ausländischen Einwohnern* in *allgemeiner* ... Wahl für fünf Jahre gewählt.“

Nach dem *Prinzip der repräsentativen Demokratie* dient dieses aber auch dazu, die Gemeindebürger dauerhaft in ihren Belangen zu vertreten. Während der Wahlperiode sollen die Bürger (abgesehen von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid) also keine Entscheidungen in kommunalrechtlicher Hinsicht treffen (müssen) – gerade dazu haben sie ja ihre Repräsentativorgane gewählt. Eine Urwahl verbietet sich aus den genannten Gründen sowohl im Hinblick auf einen „Betroffenenbeirat“ (wie den Ausländerbeirat in Hessen) als auch in Bezug auf einen „Öffentlichkeitsbeirat“ (BayVBl. 2004, 327 m.w.N.).

### **c) Integrations-Kommission ohne Urwahl**

Diesen Grundsätzen entspricht das „Alternativmodell“ Integrations-Kommission sehr viel mehr als das bisherige „Grundmodell“.

## **II. Antragsrecht (§ 88 HGO)**

### **1. Auszug aus dem Gesetzentwurf (Art. 1 Nr. 22)**

Um die Bedeutung des Ausländerbeirats zu unterstreichen, soll ihm in für die ausländische Einwohnerschaft wichtigen Angelegenheiten ein Antragsrecht zu den Sitzungen der Gemeindevertretung eingeräumt werden. Schon nach der gegenwärtigen Rechtslage wird das Antragsrecht in der Gemeindevertretung nicht nur den Mandatsträgern, sondern auch bestimmten Externen eingeräumt (vgl. § 58 Abs. 5 Satz 2 HGO i.V.m. § 56 Abs. 1 Satz 2 HGO). Der Antrag muss zu einem bestimmten, in der Geschäftsordnung festzulegenden Zeitpunkt vor der Sitzung bei dem Vorsitzenden der Gemeindevertretung eingehen (Verweisung auf § 58 Abs. 5 Satz 3 HGO), Seite 24.

### **2. Bewertung**

#### **a) Nur vorberatende (zuarbeitende) Funktion kommunaler Beiräte**

Kommunale Beiräte überschreiten die Grenze zur plebiszitären Demokratie solange nicht, wie sie lediglich vorberatend (bzw. zuarbeitend), nicht aber entscheidend in die Geschicke der Gemeinde eingreifen (BayVBl. 2004, 324). Das Antragsrecht gehört allerdings schon zum Entscheidungsrecht, da es die Beschlussfassung einleitet.

#### **b) Systematischer Widerspruch zum Ortsbeirat**

Ein Antragsrecht für den Ausländerbeirat wäre außerdem systematisch unstimmig im Verhältnis zum Ortsbeirat, der gemäß § 82 Abs. 3 HGO zwar zu allen wichtigen

**Rechtsanwalt Dr. Thomas Troidl**  
 Fachanwalt für Verwaltungsrecht  
 Fachanwalt für Bau- und Architektenrecht  
 Lehrbeauftragter an der Bayerischen Verwaltungsschule

**Kanzlei Schlachter und Kollegen**  
 Roritzerstraße 2a, 93047 Regensburg  
[www.rae-schlachter.de](http://www.rae-schlachter.de)  
 +49 941 55156

Angelegenheiten, die den Ortsbezirk betreffen, zu hören ist (insbesondere zum Entwurf des Haushaltsplans) und ein Vorschlagsrecht in allen Angelegenheiten hat, die den Ortsbezirk angehen, aber (ebenfalls) kein eigenes Antragsrecht.

### **III. Ermittlung des Wahlergebnisses (§ 20 KWG), vgl. § 63a KWG**

#### **1. Auszug aus dem Gesetzentwurf (Art. 4 Nr. 11)**

Um die Wahlvorstände am Wahlabend zu entlasten und die Ermittlung des Wahlergebnisses der allgemeinen Kommunalwahlen und eventuell verbundener Direktwahlen oder Bürgerentscheide nicht zu verzögern, soll auf die Ermittlung eines vorläufigen Ergebnisses der Ausländerbeiratswahl am Wahlabend verzichtet werden; das vorläufige Ergebnis der Ausländerbeiratswahl soll erst nach Ermittlung der Ergebnisse der anderen verbundenen Wahlen durch die in der Regel berufenen Auszahlungswahlvorstände in den Tagen nach der Wahl ermittelt werden. Die für eine gleichzeitige Wahl erforderlichen Anpassungen sollen in der Kommunalwahlordnung getroffen werden (Seite 34)

#### **2. Bewertung**

##### **a) Organisationsaufwand der Urwahl**

Aus praktischer Sicht spricht gegen eine „Urwahl“ der Mitglieder kommunaler Beiräte durch alle Gemeindebürger oder bestimmte Gruppen von ihnen natürlich allein schon der ungeheure Organisationsaufwand, der hiermit verbunden ist (BayVBl. 2004, 327, Fn. 72).

##### **b) Homogenitätsprinzip**

Scheut man diesen nicht, sollte man allerdings konsequent sein: will man die Ausländerbeiratswahl ernsthaft stärker in die öffentliche Wahrnehmung rücken (so auf Seite 2 des Gesetzentwurfs, oben) und das Interesse an den Ausländerbeiratswahlen stärken (so auf Seite 16 des Gesetzentwurfs), muss auch deren Ergebnis gleichzeitig mit den allgemeinen Kommunalwahlen ermittelt und bekannt gegeben werden. Lediglich den Termin mit der Kommunalwahl zusammenzulegen, am Wahlabend aber nur deren Ergebnis zu ermitteln, hieße auf halbem Weg stehen zu bleiben – und die Ausländerbeiratswahl zur „Wahl zweiter Klasse“ zu degradieren.

#### **Anhang**

- *Thomas Troidl*: „Kommunale Beiräte“, in: Bayerische Verwaltungsblätter 2004, Seite 321 – 329 (Heft 11)

## ABHANDLUNGEN

## Kommunale Beiräte

Von Rechtsanwalt Dr. Thomas Troidl, Regensburg

Kommunale Beiräte gewinnen im Sog des allgemeinen kommunalen Trends zu mehr Bürgerbeteiligung in der jüngeren Vergangenheit erheblich an Bedeutung. Das Streben nach größerer Popularität kommunalpolitischer Entscheidungen kann allerdings ein Spannungsverhältnis zu den Grundsätzen der repräsentativen Demokratie auslösen. Der vorliegende Beitrag behandelt Struktur und Erscheinungsformen kommunaler Beiräte und erörtert deren Zulässigkeit aus kommunal- und verfassungsrechtlicher Perspektive.

## I. Einführung

## 1. Bürgerbeteiligung als kommunaler Trend

Mit den *Bürgerinitiativen* fing alles an: Seit dem Ende der sechziger Jahre wird die Diskussion um eine stärkere Beteiligung der Bürger am Prozess der politischen Willensbildung und Entscheidung lebhaft geführt<sup>1</sup>. Nicht nur von Seiten der Bürger als „Experten“ oder „Betroffenen“, sondern auch von Seiten der verantwortlichen Politiker hat dies in der Zwischenzeit gerade auf kommunalpolitischer Ebene zu einem regelrechten „Boom“ bürgernaher Entscheidungsfindung geführt. Mittlerweile geht der Trend vor allem zu *Runden Tischen* oder *Planungszellen*<sup>2</sup>.

Zunehmend stößt der Drang der Bürger zu vermehrter Mitwirkung dabei auf offene Ohren in der Kommunalpolitik. Dahinter steht zum einen das Bestreben, Ratsentscheidungen auf eine breitere Grundlage zu stellen, zum anderen auch die Notwendigkeit, die zum Teil von der Sachkompetenz her überforderten Ratsmitglieder zu entlasten. Im Gegenzug zu abnehmenden Wahlbeteiligungen bei herkömmlichen Parlamentswahlen steigen somit in den Gemeinden die Möglichkeiten der Bürger, aktiv in kommunalpolitische Entscheidungsprozesse einzugreifen<sup>3</sup>. In der Folge werden *kommunale Beiräte* in vielfältiger Erscheinungsform konzipiert und eingerichtet<sup>4</sup>. Sie sollen im Folgenden einer umfassenden Betrachtung unterzogen werden<sup>5</sup>.

## 2. Bürgerbeteiligung und repräsentative Demokratie

Nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG, Art. 11 Abs. 2 Satz 2 BV besitzen die Gemeinden als ursprüngliche Gebietskörperschaften des öffentlichen Rechts (Art. 11 Abs. 2 Satz 1 BV) das Recht, ihre eigenen Angelegenheiten (also solche der „örtlichen Gemeinschaft“)<sup>6</sup> im Rahmen der Gesetze in eigener Verwaltung zu regeln, d.h., selbst zu ordnen und zu verwalten. Hierzu gehört auch die Wahl von Bürgermeister und sonstigen Vertretungskörpern. Diese Selbstverwaltung der Gemeinden soll laut Art. 11 Abs. 4 BV „dem Aufbau der Demokratie in Bayern von unten nach

oben“ dienen. Dazu wählen die Gemeindebürger die für sie agierenden Organe, nämlich den *Gemeinderat* und den *ersten Bürgermeister* (Art. 17, 29 GO). Ersterer kann *vorberatende* (Art. 32 Abs. 1 GO) und *beschließende Ausschüsse* („Gemeindesenate“, Art. 32 Abs. 2 GO) bilden. Unter bestimmten Voraussetzungen können weitere (Neben-)Organe gebildet werden, namentlich *Ortssprecher* (Art. 60 a Abs. 1 Satz 1 GO) oder – in Städten mit mehr als 100 000 Einwohnern (Art. 60 Abs. 1 Satz 1, Art. 60 a Abs. 3 GO) – *Bezirksausschüsse* (Art. 60 Abs. 2 Satz 1 GO)<sup>7</sup>.

- 1 Instrukтив der Aufsatz von *Hendler*, Zur Organisation der Bürgerbeteiligung an der städtebaulichen Planung, in: Der Städtetag 1980, 402 ff.
- 2 Ausführlich zum Begriff der „Planungszellen“ *Hendler* (Fußn. 1), S. 404 f. Der Autor konnte an den *Regensburger Planungszellen* für den „Stadtentwicklungsplan 2000“ teilnehmen, einem Pilotprojekt im bayerischen Raum.
- 3 Nach den Hinweisen des *Bayerischen Staatsministeriums des Innern* (AllMBl. 1994, 129) zur Mustersatzung für die Einrichtung eines Sicherheitsbeirats (s.u. II.4.) stärkt „die Beteiligung von Gemeindebewohnern an Entscheidungsprozessen der Kommune (...) in der Bürgerschaft das Gefühl, gemeindliche Angelegenheiten gemeinsam gelöst zu haben, und wirkt dadurch der ‚Politikverdrossenheit‘ entgegen“.
- 4 So schon *Hendler* in seinem 1980 erschienenen Aufsatz (Fußn. 1), S. 403.
- 5 Dabei wird die *Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (GO)* zugrunde gelegt. Die Situation in den übrigen Bundesländern ist weitgehend vergleichbar: für *Baden-Württemberg* vgl. etwa den Aufsatz von *Gern*, Zur Zulässigkeit von kommunalen Beiräten, Unterausschüssen, Kommissionen und Komitees, VBfBW 1993, 127 ff.; für *Nordrhein-Westfalen* vgl. den Aufsatz von *Witte-Wegmann*, Zur rechtlichen Zulässigkeit von Beiräten auf kommunaler Ebene, in: „Kommunalpolitische Blätter“ 1981, 732 ff.
- 6 Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Sinne von Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG sind diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben, die also den Gemeindegewohnern gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der Gemeinde betreffen; Beschluss des 2. Senats vom 23. 11. 1988 – 2 BvR 1619, 1628/83 –, BVerfGE 79, 127 ff. = BayVBl. 1989, 269 – *Rastede*.
- 7 *Widmann/Grasser*, Bayerische Gemeindeordnung, Anm. 7 zu Art. 29, Anm. 2, 4 zu Art. 60, Anm. 10 a zu Art. 60 a.

Die Gemeindeordnung steht demnach auf dem Boden einer repräsentativen Demokratie (s. Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG, Art. 2 Abs. 2 BV). Aus der Ablehnung einer plebiszitären Demokratie folgt, dass Ausdrucksformen einer unmittelbaren Demokratie, d.h. Mitwirkungsrechte der Bürger, nur ausnahmsweise in der Gemeindeordnung zu finden sind. Zu nennen sind vor allem *Bürgerbegehren und -entscheid* (Art. 18a GO). Darüber hinaus eröffnet Art. 18 GO den Bürgern ein *Mitberatungsrecht*<sup>8</sup>; auch die zu diesem Zweck einzuberufende *Bürgerversammlung* besitzt in gewisser Hinsicht organschaftliche Qualität<sup>9</sup>.

Kommunale Beiräte können den Gemeindebürgern eine Möglichkeit bieten, darüber hinaus kommunalpolitisch in Erscheinung zu treten. Nach den obigen Ausführungen wird sich dabei allerdings ein Spannungsverhältnis zum Grundsatz der repräsentativen Demokratie nicht vermeiden lassen. Im Brennpunkt der rechtlichen Bewertung kommunaler Beiräte wird daher deren demokratische Legitimation stehen.

### 3. Struktur kommunaler Beiräte

a) Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass Beiräte in der Gemeindeordnung weder Erwähnung noch *Rechtsgrundlage* finden<sup>10</sup>. Über Bildung, Zusammensetzung und Aufgabenkreis beschließt daher gewöhnlich der Gemeinderat<sup>11</sup> durch Satzung (Art. 23 f. GO)<sup>12</sup>.

b) Die *Bildung* der Beiräte kann im Wege der Berufung durch den Gemeinderat<sup>13</sup> oder seine Ausschüsse erfolgen. Auch eine Entsendung von den örtlichen Verbänden, Vereinen und sonstigen Personenzusammenschlüssen ist denkbar<sup>14</sup>. Darüber hinaus gewinnen auch „Urwahlen“ an Bedeutung, und zwar entweder durch die städtische Gesamtbürgerschaft („Öffentlichkeitsbeirat“) oder lediglich durch die Gruppe der Betroffenen („Betroffenenbeirat“)<sup>15</sup>.

c) Die *Zusammensetzung* kommunaler Beiräte lässt sich grundsätzlich nach folgenden Varianten (auch in Kombination) bestimmen: Zunächst einmal können sie ausschließlich aus Gemeinderatsmitgliedern bestehen – vielfach bestellt man allerdings darüber hinaus zusätzlich sachkundige Einwohner in die Beiräte, um deren Spezialkenntnisse für die besondere Aufgabenstellung der Beiräte fruchtbar zu machen. Insoweit können wiederum „Öffentlichkeits-“ (Besetzung mit der städtischen Gesamtbürgerschaft) und „Betroffenenbeiräte“ (Besetzung mit hinsichtlich des jeweiligen Tätigkeitsgegenstandes Betroffenen) unterschieden werden. Darüber hinaus können auch (gemeinde-)unabhängige Sachverständige (Wissenschaftler) hinzugezogen werden<sup>16</sup>.

d) Die *Aufgabe* der kommunalen Beiräte besteht ganz überwiegend darin, Gemeinderat oder seine Ausschüsse im Rahmen seiner bzw. ihrer Zuständigkeit zu bestimmten Fragen regelmäßig zu beraten<sup>17</sup>. Teilweise räumt man ihnen auch darüber hinaus gehende Rechte ein, namentlich Antragsrechte.

### 4. Fragestellung

a) Für die weitere Untersuchung muss daher vor dem Hintergrund der prinzipiell repräsentativen Demokratie auch auf kommunalrechtlicher Ebene (s.o. I.2.) zum einen geklärt werden, ob kommunale Beiräte als solche ohne Rechtsgrundlage (s.o. I.3.a) *überhaupt* als zulässig erachtet werden können (s.u. III.).

b) Zum anderen ist zu untersuchen, wie diese kommunalen Beiräte – sofern ihre generelle Zulässigkeit festgestellt ist – im Einzelnen ausgestaltet werden können, auch und gerade im Vergleich zu den „herkömmlichen“ Gemeindeorganen (s.u. IV.).

c) Vorab sind einige besonders verbreitete Erscheinungsformen kommunaler Beiräte darzustellen (s.u. II.), um die weitere rechtliche Bewertung an konkreten Beispielen Konturen gewinnen zu lassen und Problemfelder aufzuzeigen. Behandelt werden Ausländer-, Gestaltungs-, Kultur- und Sicherheitsbeirat.

## II. Kommunale Beiräte in der Praxis

### 1. Ausländerbeirat

a) Ausländerbeiräte sind seit Anfang der siebziger Jahre in wachsender Zahl anzutreffen. Ihre Aufgabe besteht vor allem in der (*politischen*) *Integration* ausländischer Einwohner nebst ihren Familien in die Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland (auch) auf kommunaler Ebene<sup>18</sup>. Dazu sollen sie den Gemeinderat gezielt in Fragen beraten, welche die Ausländer in der Gemeinde betreffen. Die Einstellung und Haltung der deutschen Mitbürger, namentlich der Entscheidungsträger im Gemeinderat, soll hierdurch sensibilisiert werden für die spezifische Problemlage der Ausländer. Dabei geht es nicht nur um die Vermittlung von einschlägiger Information, sondern auch um die Vertretung der besonderen Interessen ausländischer Einwohner<sup>19</sup>.

8 *Hendler* (Fußn. 1, S. 405) weist allerdings zu Recht darauf hin, dass Bürgerversammlungen in der Praxis eher der Information der Bürger dienen als ihrer Mitwirkung, weshalb sie im Ergebnis nur bescheidene bürgerschaftliche Beteiligungsmöglichkeiten bieten.

9 *Masson/Samper*, Bayerische Kommunalgesetze, RdNr. 1 zu Art. 1; *Widmann/Grasser* (Fußn. 7), Anm. 7 b zu Art. 18, Anm. 7 zu Art. 29, und *Hözl/Hien*, Gemeindeordnung mit Verwaltungsgemeinschaftsordnung, Landkreisordnung und Bezirksordnung, Erl. 2 zu Art. 18 sprechen von einem „in der Entwicklung verkümmerten“ bzw. „sehr beschränkten“ Gemeindeorgan. Zum Ganzen *Hözl/Hien* (ibid.), Erl. 1 zu Art. 18; *Widmann/Grasser* (Fußn. 7), Anm. 7 b zu Art. 17; *Rödl/Pichura*, Kommunalrechtliche Hindernisse für die Einführung eines gemeindlichen Sicherheitsbeirates – ein Beitrag zur Abgrenzung der gemeindlichen Wirkungskreise im allgemeinen Sicherheitsrecht und zum Antragsrecht nur mittelbar demokratisch legitimer Gremien, BayVBl. 1996, 525/527.

10 Das war nicht immer so. Noch in Art. 22 Abs. 3 GO a.F. (1945/46) war ausdrücklich vorgesehen, dass der Gemeinderat zu seinen Beratungen sachkundige Personen hinzuziehen kann; *Widmann/Grasser* (Fußn. 7), Anm. 3 c zu Art. 31. Für die *Ausländerbeiräte* vgl. *Hoffmann/Even*, Die gegängelte Selbstvertretung – Halbherzigkeiten bei den Direktwahlen zum kommunalen Ausländerbeirat, ZAR 1985, 124 ff./125. Zum formellen Gestaltungsbeirat nach niederländischem Recht s.u. Fußn. 25; dort auch zur Möglichkeit der Bauaufsichtsbehörden, den Rat Sachverständiger einzuholen (Art. 60 Abs. 4 BayBO).

11 Es handelt sich hierbei um kein Geschäft der laufenden Verwaltung für das nach Art. 37 Abs. 1 Satz 1 GO der *erste Bürgermeister* zuständig wäre; *Widmann/Grasser* (Fußn. 7), Anm. 1 h zu Art. 32.

12 Grundsätzlich käme auch ein einfacher Gemeinderatsbeschluss in Frage: Der förmliche Erlass einer Satzung erscheint nicht zwingend erforderlich, da auch vorberatende Ausschüsse gemäß Art. 32 Abs. 1, Art. 55 Abs. 1 GO nach Maßgabe der Geschäftsordnung (s. Art. 45 Abs. 1 GO) gebildet werden; bei dieser handelt es sich jedoch ebenfalls nicht um eine Satzung i.S. der Art. 23 ff. GO. Ausführlich *Gern* (Fußn. 5), S. 129; *Widmann/Grasser* (Fußn. 7), Anm. 3 b zu Art. 17, Anm. 1 h zu Art. 32, Anm. 2 zu Art. 45.

13 So im Fall des *Regensburger Kulturbeirats*, s. § 2 Abs. 5 der Satzung für den Kulturbeirat der Stadt Regensburg (Kulturbeiratssatzung) vom 28. 7. 1994 (AMBl. Nr. 33 vom 16. 8. 1994), zuletzt geändert durch Satzung vom 22. 7. 1999 (AMBl. Nr. 31 vom 2. 8. 1999). Die Benennung erfolgt hier allerdings nach einem stark gemischten Modell, nämlich durch die Stadtratsfraktionen, die betroffenen Vereine und Institutionen, Amtsträger sowie auf Vorschlag des Oberbürgermeisters im Benehmen mit den betreffenden Vereinen, Institutionen und Gruppen.

14 Einen Mittelweg geht die Geschäftsordnung des Beirates für Stadtgestaltung der Stadt Regensburg (Gestaltungsbeirat Regensburg – GBR) vom 3. 3. 1999 in ihrem § 2 Abs. 2, wonach die Mitglieder zwar vom Stadtrat berufen werden, die *Bayerische Architektenkammer* aber Vorschläge unterbreiten kann.

15 *Gern* (Fußn. 5), S. 128; *Hendler* (Fußn. 1), S. 403; *Widmann/Grasser* (Fußn. 7), Anm. 3 b zu Art. 17.

16 *Gern* (Fußn. 5), S. 128; *Hendler* (Fußn. 1), S. 403; *Widmann/Grasser* (Fußn. 7), Anm. 1 h zu Art. 32.

17 *Gern* (Fußn. 5), S. 128; *Widmann/Grasser* (Fußn. 7), Anm. 3 b zu Art. 17, Anm. 1 h zu Art. 32.

18 Das Leben von Ausländern in der Bundesrepublik Deutschland soll nach einer Phase der „sozialen“ und „pädagogischen“ Integration in der jüngeren Vergangenheit durch eine solche der „politischen“ Integration bestimmt werden; *Hoffmann/Even* (Fußn. 10), S. 125.

19 *Hoffmann/Even* (Fußn. 10), S. 124, 126, 128.



b) Rechtlich nicht unproblematisch gestaltet sich in der Praxis regelmäßig die Frage nach der *Zusammensetzung* des Ausländerbeirats (grundsätzlich hierzu s.o. I.3.c.)<sup>20</sup>. Im Zuge der „politischen Integration“ (s.o. II.1.a) soll Ausländern zusätzlich Gelegenheit zur politischen Mitwirkung gegeben werden. Zur Förderung und Unterstützung der besonderen Belange der ausländischen Mitbürger ist daher deren intensivere Beteiligung am kommunalen Geschehen intendiert<sup>21</sup>. Deswegen sollen im Ausländerbeirat nicht nur Deutsche vertreten sein, sondern auch Ausländer<sup>22</sup>. Zur Realisierung dieser politisch erwünschten besonderen Zusammensetzung des Ausländerbeirats wurden in der Praxis zunehmend komplizierte Methoden zu seiner *Bildung* (s.o. I.3.b) eingeführt. Dabei gewinnen vor allem Verfahren der „Direktwahl“ oder „Urwahl“ an Bedeutung. Hiernach sind die deutschen Mitglieder durch den Gemeinderat zu wählen (aus seiner Mitte oder aus den passiv wahlberechtigten Einwohnern), die ausländischen demgegenüber unmittelbar durch die ausländischen Einwohner. Insofern werden die Grundsätze des Gemeindevahlrechts teilweise direkt, teilweise in modifizierter Form angewandt. Diese Urwahl vollzieht sich überwiegend unter der Leitung der Gemeinde, zum Teil auch unter der Regie ausländischer Organisationen<sup>23</sup>. In manchen Gemeinden wird schließlich eine Bestätigung durch den Gemeinderat verlangt<sup>24</sup>.

## 2. Gestaltungsbeirat

a) Dem niederländischen Recht entstammt die Idee, zur planerischen Vorberatung der gemeindlichen Entscheidungen in Fragen der Stadtplanung einen „Gestaltungsbeirat“ einzusetzen<sup>25</sup>. Ein solcher „Beirat für Stadtgestaltung“ soll gewöhnlich die Verbesserung des Stadtbildes als *unabhängiges Sachverständigen-gremium* unterstützen. Seine Zusammensetzung (s.o. I.3.c) ist daher in der Regel auf Experten ausgerichtet, die neutral sein und deshalb nicht der betreffenden Gemeinde angehören sollen<sup>26</sup>. Dem Gestaltungsbeirat werden bestimmte Vorhaben vorgelegt, die er sodann in städtebaulicher, architektonischer und gestalterischer Hinsicht überprüfen und beurteilen soll. Dazu kann der Gestaltungsbeirat auch Hinweise erteilen und Kriterien vorgeben.

b) Gerade der Gegenstand der Tätigkeit des Gestaltungsbeirats erweist sich in zweifacher Hinsicht rechtlich als besonders problematisch: Vornehmlich auf dem Gebiet des Bau- und Planungsrechts gibt es *geheimhaltungsbedürftige* Beratungen und Entscheidungen, die mit großen finanziellen Auswirkungen verbunden sind<sup>27</sup>. Gravierende *Verzögerungen* im Rahmen des Genehmigungsverfahrens können bei Investitionen gewichtigen Umfangs dazu führen, dass das Projekt insgesamt unrentabel wird und nicht mehr realisiert werden kann<sup>28</sup>. Damit besteht im Bereich des Gestaltungsbeirats in besonderer Weise die Gefahr, dass er als „Blockadeinstrument“ für kommunalpolitisch unerwünschte oder unbequeme Vorhaben missbraucht wird<sup>29</sup>. Es ist äußerst fraglich, inwieweit diese Entwicklung mit dem in den letzten Novellen von BauGB und BayBO ersichtlichen gesetzgeberischen Willen, die Baufreiheit (Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG, Art. 103 Abs. 1 BV, Art. 72 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 BayBO) zu stärken, in Einklang zu bringen ist<sup>30</sup>.

Nicht unproblematisch zeigt sich danach auch die aus dem Bestreben nach besonderer Neutralität geborene besondere *Zusammensetzung* des Gestaltungsbeirats (s.o. II.2.a). Gewiss ist einzuräumen, dass dadurch allzu interessenegoistische Positionen relativiert werden. In der Tat lässt sich die Überlegung nachvollziehen, dass durch „externe“ Experten eine höhere Objektivität zugunsten des größeren Sachverständnisses gesichert werden soll. Zweifelhaft ist jedoch, ob dies in der Form eines kommunalen Beirats erfolgen kann. Es erscheint durchaus bedenklich, einen „kommunalen“ Beirat in Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft (s.o. I.2.) mitwirken zu lassen, ohne dass auch nur ein einziges Mitglied dieser selbst angehört. Ein „Parti-

zipationsinstrument“ im Sinn einer bürgerschaftlichen Mitwirkung kann hierin jedenfalls nicht mehr erblickt werden<sup>31</sup>.

- 20 Eine Stellungnahme zur Problematik der Urwahl folgt unter IV.5.a.
- 21 Greifbare Resultate hat dieser Prozess insofern zeitigt, als nach Art. 1 Abs. 1 Nr. 1 GLKrWG Ausländer auf kommunaler Ebene wahlberechtigt sind, soweit es sich bei ihnen um Unionsbürger i.S. des Art. 1 Abs. 2 GLKrWG handelt (s.u. Fußn. 69). Diese Gesetzesänderung diente der Umsetzung der Richtlinie 94/80/EG des Rates vom 19. 12. 1994 über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Kommunalwahlen für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen (ABl. EG, Nr. L 368/38). Diese wiederum beruht auf Art. 8 b Abs. 1 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, neu gefasst durch den Vertrag über die Europäische Union vom 7. 2. 1992 (BGBl. II S. 1251).
- 22 *Hoffmann/Even* (Fußn. 10), S. 124 f./128. Die Auffassungen zu den insoweit anzusetzenden Beteiligungsverhältnissen gehen weit auseinander. Teilweise wird eine mehrheitliche Beteiligung der Ausländer gefordert, der *Regensburger* Ausländerbeirat ist sogar ausschließlich mit Ausländern zu besetzen (§ 4 Abs. 2 der Satzung der Stadt Regensburg für den Ausländerbeirat vom 14. 4. 1993 [AMBL. Nr. 17 vom 26. 4. 1993] sowie § 8 der eigens dazu erlassenen Wahlordnung für den Ausländerbeirat der Stadt Regensburg vom 14. 4. 1993 [AMBL. Nr. 17 vom 26. 4. 1993]). Nach anderer Ansicht (vgl. den Aufsatz in der Zeitschrift „Demokratische Gemeinde“ 1980, S. 588 ff.) ist eine paritätische Besetzung (mit der gleichen Anzahl deutscher wie ausländischer Mitglieder) vorzuziehen.
- 23 Im Fall des *Regensburger* Ausländerbeirats werden die stimmberechtigten ausländischen Mitglieder (anders als die nur beratenden Mitglieder, die der Ausländerbeirat selbst beruft, § 4 Abs. 3 der gleichnamigen Satzung [s.o. Fußn. 22]) „in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt“, welche die Stadt Regensburg vorbereitet und durchführt (§ 5 der genannten Satzung sowie §§ 2, 7 der Wahlordnung [s.o. Fußn. 22]). In *Essen* werden demgegenüber die ausländischen Vertreter von den betreffenden Ausländerorganisationen delegiert; *Hoffmann/Even* (Fußn. 10), S. 129.
- 24 *Gern* (Fußn. 5), S. 127. *Hoffmann/Even* (Fußn. 10), S. 125 f., 129 weisen nicht ganz zu Unrecht darauf hin, dass eine solche „doppelte Legitimation“ – wie sie in *Nürnberg*, *Wiesbaden*, *Osnabrück*, *Stuttgart* und *Rüsselsheim* offensichtlich gefordert wird – „eine der beiden zur Farce werden“ lässt.
- 25 Der (formelle) Gestaltungsbeirat in Maastricht besteht aus einem Vertreter der Stadt und mehreren Architekten und berät wöchentlich über neue Projekte – „von der Tankstelle bis zum Einfamilienhaus“; BM-Medien-Info (7. 4. 1999), URL: <http://www.lokalseiten.de/wupportal/1999/04/9904021.html> (13. 4. 2004). Außerdem ergibt sich für die Bauaufsichtsbehörden schon aus Art. 60 Abs. 4 BayBO die Möglichkeit, zur Erfüllung ihrer Aufgaben und Befugnisse Sachverständige (im Einzelfall, namentlich im Hinblick auf das gemäß Art. 11 Abs. 2 BayBO zu beurteilende Verunstaltungsverbot) heranzuziehen.
- 26 In *Regensburg* müssen die fünf Mitglieder jeweils die Qualifikation zum Preisrichter auf den Gebieten Städtebau, Landschaftsplanung oder Architektur besitzen (§ 2 der genannten Geschäftsordnung [s.o. Fußn. 14]). Sie dürfen ihren Wohn- oder Arbeitssitz nicht in der Oberpfalz oder Niederbayern haben, mindestens ein Mitglied muss aus dem Ausland stammen.
- 27 Eine Stellungnahme zum Problem der Verschwiegenheit der Mitglieder kommunaler Beiräte folgt unter IV.5.b.
- 28 In *Salzburg* wurde das Votum des dortigen Gestaltungsbeirats durch das Gegengutachten eines anerkannten Architekten entkräftet, das fachlich so überzeugend ausfiel, dass die begehrte Baugenehmigung doch noch erlangt werden konnte. Die andernfalls zu befürchtenden mehrjährigen Verzögerungen (bedingt durch die Erstellung eines neuen Bebauungsplans) hätten die Finanzierung des Vorhabens ansonsten unausführbar werden lassen. Einzelheiten finden sich im „Pressearchive – Heinz Schaden“ (15. 4. 1996), URL: [http://spoe.salzburg.or.at/skiss/PA\\_Schaden/Arbeitsamt.htm](http://spoe.salzburg.or.at/skiss/PA_Schaden/Arbeitsamt.htm) (11. 4. 2000).
- 29 Nicht zuletzt aus den genannten Gründen hält auch *Witte-Wegmann* (Fußn. 5) die *nordrhein-westfälischen* „Planungs- und Sanierungsbeiräte“ für überaus problematisch. Eine Stellungnahme zum skizzierten Problem der „Selbstentmachtung“ erfolgt unter IV.2.a.
- 30 Die Rede ist insbesondere von § 212 a Abs. 1 BauGB (Gesetz vom 18. 8. 1997, BGBl. I S. 2081) sowie Art. 63 E., 73 BayBO (GVBl. 1997, 433; ber. 1998, 270, BayRS 2132-1-1). Ausdrücklich zu begrüßen ist vor diesem Hintergrund die gemäß § 4 Abs. 3 der *Regensburger* Geschäftsordnung (s.o. Fußn. 14) gegebene Möglichkeit des Bauherrn, den Gestaltungsbeirat mit der Beurteilung zu befassen, „wenn die Verwaltung das Vorhaben aus gestalterischen Gründen abgelehnt hat“.
- 31 So auch *Hendler* (Fußn. 1), S. 403: „Inanspruchnahme institutionsfremden Sachverständigen durch die Gemeinde zum Zwecke fachtechnischer Verbesserung der Planung“.

Bedenken ergeben sich schließlich vor allem bei der Auswahl der zu überprüfenden Vorhaben. Die Begutachtung eines Projekts durch den Gestaltungsbeirat hängt in der Regel nicht von der Überschreitung klarer, objektiv nachprüfbarer „Schwellenwerte“ ab, sondern von lediglich mehr oder minder dehnbaren Begriffen wie „stadtbildprägende Erscheinung“ oder auch nur „Bedeutung für das Stadtbild“<sup>31</sup>. Der Sache nach bedeutet jede Verzögerung im Laufe des Genehmigungsverfahrens durch die Tätigkeit des Gestaltungsbeirats einen Eingriff in die Baufreiheit (Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG, Art. 103 Abs. 1 BV). Grundrechtseinbußen der Bauherren mit beträchtlichen, u.U. existenziellen Auswirkungen (s.o.) sind daher angesichts der *Unbestimmtheit der Eingriffsvoraussetzungen* in erheblichem Ausmaß zu besorgen, zumal aus dem Blickwinkel des Willkürverbots und des Rechtsstaatsprinzips (Art. 3 Abs. 1, Art. 20 Abs. 3 GG, Art. 3, 118 Abs. 1 BV).

### 3. Kulturbeirat

a) Kommunale Beiräte können auch auf die Verwirklichung kultureller Belange ausgerichtet sein. Dazu dient die Einrichtung eines „Kulturbeirats“, der sich „anregend und fördernd mit den kulturellen Angelegenheiten und Einrichtungen“ einer Gemeinde befasst<sup>32</sup>. Die Aufgaben des Kulturbeirats bestehen regelmäßig in der Beratung von Gemeinderat und Bürgermeister zum Zwecke der Förderung von Kunst und Kultur, der Koordinierung der Arbeit der kulturellen Organisationen und Einrichtungen in der Gemeinde und Förderung des gegenseitigen Verständnisses sowie der Vorberaterung übergreifender kultureller Veranstaltungen<sup>33</sup>. Empfehlungen des Kulturbeirats können aufgrund seiner Unabhängigkeit von wahltaktischen und tagespolitischen Opportunitäten angesichts der hohen Bedeutung der Kultur als „weicher Standortfaktor“ ein besonderes Gewicht erlangen<sup>35</sup>. Diese Neutralität kann auch für die Verleihung kultureller Auszeichnungen fruchtbar gemacht werden<sup>36</sup>.

b) Rechtlich problematisch zeigt sich die Einrichtung eines – rein beraterisch tätigen – Kulturbeirats nach den obigen Ausführungen lediglich insoweit, als seine „Vorschläge“ zwar keine kommunalverfassungsrechtliche, in der Praxis aber doch eine faktische Bindungswirkung entfalten. In der öffentlichen Meinung werden die gemeindlichen Organe bei Abweichungen von vorgefassten „Empfehlungen“ des Kulturbeirats unweigerlich in Rechtfertigungsnot geraten<sup>37</sup>.

### 4. Sicherheitsbeirat

a) Mit Bekanntmachung vom 17.12.1993 hat das *Bayerische Staatsministerium des Innern* die Einrichtung von „Sicherheitsbeiräten“ angeregt, um die Gemeinden im Hinblick auf „kriminalitätsverhütende Maßnahmen mit örtlichem Bezug“ zu unterstützen<sup>38</sup>. Dessen Aufgabe soll es gemäß § 1 Abs. 2 der zur Übernahme empfohlenen Mustersatzung sein, „den Gemeinderat und die Gemeindeverwaltung in kriminalpräventiven Angelegenheiten der öffentlichen Sicherheit zu beraten“<sup>39</sup>.

b) Problematisch erscheint insoweit aus juristischer Sicht, ob die mit der Einrichtung des Sicherheitsbeirats verfolgten Aufgaben solche des eigenen Wirkungskreises sind. Daran schließt sich die Frage an, ob die Gemeinde insoweit überhaupt die erforderliche Satzungsautonomie besitzt<sup>40</sup>.

## III. Grundsätzliche Zulässigkeit kommunaler Beiräte

Ungeachtet der auch auf kommunaler Ebene prinzipiell nur repräsentativen Demokratie erscheint die Bildung kommunaler Beiräte grundsätzlich als zulässig<sup>41</sup>. Denn kommunale Beiräte überschreiten die Grenze zur plebiszitären Demokratie solange nicht, als sie lediglich vorberatend (bzw. zuarbeitend), nicht aber entscheidend in die Geschicke der Gemeinde eingreifen.

Innerhalb dieses Aufgabenbereichs steht die Schaffung kommunaler Beiräte auch nicht im Gegensatz zu den Regelungen der GO, auch wenn sie dort nicht explizit vorgesehen ist<sup>42</sup>. Aus Gründen der Selbstverwaltungsgarantie (s.o. I.2.) kann die Bildung kommunaler Beiräte sogar als geboten erachtet werden. Im Interesse der Effektivität der Selbstverwaltung auf örtlicher Ebene erscheint eine möglichst aktive und vielschichtige Mitwirkung der Bürgerschaft und ihrer Repräsentanten am kommunalen Geschehen durchaus als wünschenswert<sup>43</sup>.

Ihre Rechtfertigung finden kommunale Beiräte damit letztlich in der aus der Selbstverwaltungsgarantie (s.o. I.2.) abzuleitenden kommunalen *Organisationshoheit*. Diese verleiht den Gemeinden das Recht, als Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft auch und vor allem jene ihrer eigenen inneren Verwaltungsorganisation nach ihrem eigenen Ermessen einzurichten<sup>44</sup>. In diesem Sinne hat auch das *BVerfG* mit Beschluss vom

32 In Regensburg besteht eine *Pflicht* zur Beurteilung durch den Gestaltungsbeirat bei Vorhaben, „die aufgrund ihrer Größenordnung und Bedeutung für das Stadtbild prägend in Erscheinung treten“ (§ 4 Abs. 1 der Geschäftsordnung, s.o. Fußn. 14). Bei „sonstigen Vorhaben von Bedeutung für das Stadtbild“ schreitet der Gestaltungsbeirat demgegenüber fakultativ ein (§ 4 Abs. 2 ff. der angeführten Geschäftsordnung).

33 So im Fall des *Regensburger* Kulturbeirats gemäß § 1 Abs. 1 der Kulturbeiratsatzung (s.o. Fußn. 13).

34 Diese Aufgaben geben beispielhaft jene des *Regensburger* Kulturbeirats wieder (s. § 1 Abs. 2 Kulturbeiratsatzung [s.o. Fußn. 13]).

35 Im *Regensburger* Beispiel kann der Kulturbeirat Empfehlungen an den Oberbürgermeister richten, der diese sodann dem Kulturausschuss vorlegt (§ 1 Abs. 3 Kulturbeiratsatzung [s.o. Fußn. 13]).

36 Ein solches „Vorschlagsrecht“ ist auch dem *Regensburger* Kulturbeirat eingeräumt. Dazu werden aus der Mitte des Kulturbeirats drei sachverständige Mitglieder ausgewählt, die das Ergebnis ihrer Beratung als „Empfehlung“ an den Oberbürgermeister weitergeben, damit dieser sie dem Stadtrat vorlegt, welcher dann über den „Kulturförderpreis“ entscheidet (§ 1 Abs. 4 Kulturbeiratsatzung [s.o. Fußn. 13], § 9 Abs. 2 Satz 6 der Satzung über Auszeichnungen der Stadt Regensburg vom 26. 3. 1981 [AMBl. Nr. 16 vom 20. 4. 1981], zuletzt geändert durch Satzung vom 22. 7. 1999 [URL: <http://www.regensburg.de/stadtrecht/satzungen/1-3-1.shtml>] (13. 4. 2004)).

37 Eine Stellungnahme zu diesem Problem der faktischen Bindung gemeindlicher Organe an die Tätigkeit kommunaler Beiräte erfolgt unter IV.2.c.

38 ALLMBl. 1994, 127.

39 ALLMBl. 1994, 128.

40 Eine Stellungnahme zu diesem Problem erfolgt unter IV.7.

41 A.A. *Dahlhokum*, Die Rechtmäßigkeit der Bildung so genannter Verwaltungskommissionen oder Verwaltungsbeiräte bei Gemeinden in Nordrhein-Westfalen, SKV 1974, 201 ff./202. Seiner Meinung nach soll die Bildung von Beiräten grundsätzlich unzulässig sein: „Soweit der Rat sich zur Vorbereitung einer eigenen Entscheidung der Vorberatung eines besonderen Gremiums bedienen will, kann er dies nur durch einen Ausschuss, der nach den entsprechenden Vorschriften der Gemeindeordnung gewählt ist und für den dann auch die einschlägigen Regelungen der Gemeindeordnung gelten“.

42 Witte-Wegmann (Fußn. 5), S. 732.

43 *Gern* (Fußn. 5), S. 128; im Ausgangspunkt auch *Witte-Wegmann* (Fußn. 5), S. 733. Nur ein Beispiel: Nach der „Planungsleitlinie“ in § 1 Abs. 5 Satz 2 Nr. 3 BauGB sind bei der Aufstellung der Bauleitpläne (d.h. des Flächennutzungsplans sowie des Bebauungsplans, § 1 Abs. 2 BauGB) insbesondere auch die kulturellen Bedürfnisse der Bevölkerung zu berücksichtigen. Nicht zuletzt angesichts der großen Bedeutung kultureller Belange im Sinne eines „weichen Standortfaktors“ erscheint es als wesentlich effektiver, die Empfehlungen des Kulturbeirats bereits bei der Ausarbeitung der Bauleitpläne in die Entscheidungsfindung einzubringen (s.o. II.3.), als insoweit entsprechende Anregungen der öffentlichen Auslegung der Entwürfe der Bauleitpläne (§ 3 Abs. 2 Satz 1 f. BauGB) vorzubehalten. Auch der Gesetzgeber geht offensichtlich davon aus, dass die Bürger in Fragen der Planung von Anfang an mitreden sollen: Nach § 3 Abs. 1 Satz 1 BauGB sind die Bürger „möglichst frühzeitig über die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung (...) öffentlich zu unterrichten; ihnen ist Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung zu geben“. Dahinter steht die Überlegung, dass die Chance der Bürger, die Planung inhaltlich zu beeinflussen, umso größer ist, je früher die bürgerschaftliche Mitwirkung einsetzt; *Hendler* (Fußn. 1), S. 403.

44 *Gern* (Fußn. 5), S. 128 mit Verweis auf den Beschluss des *BVerfG* vom 27. 11. 1986 – 2 BvR 1241/82 –, BayVBl. 1987, 556 = NVwZ 1987, 123 f.; *Rödl/Pichura* (Fußn. 9), S. 525.

19.2.1997 – 2 BvR 2621/95 –<sup>45</sup> für die Ausländerbeiräte (s.o. II.1.) ausgeführt: „Die Wahrnehmung von Unterrichts-, Vorschlags- und Anhörungsrechten (...) dient als *Maßnahme zur Förderung der Selbstverwaltung* dazu, dass die Interessen der ausländischen Einwohner im Rahmen der Willensbildung und Entscheidungsfindung in den Kommunen neben anderen partikularen Interessen angemessen Berücksichtigung finden“.

#### IV. Grenzen der Zulässigkeit kommunaler Beiräte

##### 1. Schranken der kommunalen Organisationshoheit

Grundgesetz und Bayerische Verfassung billigen den Gemeinden das Recht zur Selbstverwaltung allerdings nur „im Rahmen der Gesetze“ zu (s.o. I.2.). Die kommunale Organisationshoheit besteht mit anderen Worten nicht unbeschränkt<sup>46</sup>. Die maßgebliche Einschränkung der kommunalen Organisationsgewalt findet sich mithin in der *Gemeindeordnung* selbst. Aus Gründen des Gemeinwohls (nicht zuletzt im Interesse des hohen Rechtsguts einer – eindeutigen – Willensbildung auf kommunaler Ebene) hat der Gesetzgeber mit ihren Regelungen ein *geschlossenes System organschaftlicher Repräsentation* und ehrenamtlicher Mitwirkung geschaffen, das Neuschöpfungen von Organen bzw. Organteilen contra oder praeter legem nicht erlaubt<sup>47</sup>.

Die Gemeindeordnung orientiert sich am Prinzip der repräsentativen Demokratie (s.o. I.2.), die durch den *Gemeinderat* und seine (vorberatenden und beschließenden) *Ausschüsse* (s.u. IV.2.) sowie den *ersten Bürgermeister* (s.u. IV.3.) umgesetzt wird, die auch am Ergebnis ihrer Arbeit gemessen werden und so die politische Verantwortung für ihre Entscheidungen tragen<sup>48</sup>. Organe mit unmittelbar demokratischem Charakter sind *Ortsprecher* und *Bezirksausschuss* (s.u. IV.4.). Aus dem Vergleich zu den gemeindlichen Organen können Schlussfolgerungen für *Bildung, Zusammensetzung und Geschäftsgang* (s.u. IV.5.) der kommunalen Beiräte gezogen werden, ferner für ihre *Befassungskompetenz* (s.u. IV.6.), *Rechtsgrundlage* (s.u. IV.7.) und Möglichkeiten für eine *kommunalverfassungsrechtliche Streitigkeit* (s.u. IV.8.).

##### 2. Der Gemeinderat und seine Ausschüsse

a) Im Hinblick auf die Regelungsdichte (noch) auf der Ebene der Ausschüsse (s. Art. 32 f. GO) sind kommunale Beiräte in Bezug auf ihre Kompetenzen nach den obigen Ausführungen jedenfalls unter jenen anzusiedeln. Das bedeutet vor allem, dass kommunale Beiräte ausschließlich Hilfsfunktionen wahrnehmen dürfen, „echte“ Zuständigkeiten gemeindlicher Organe jedoch nicht auf sie übertragen werden dürfen. Wenn nämlich die Gemeindeordnung in Art. 32 Abs. 1 und 2 den Ausschüssen „vorberatende“ und „beschließende“ Funktion vorbehält, stünde eine Zuständigkeitsdelegation in diesem Rahmen in klarem Widerspruch zu den aufgeführten gesetzlichen Vorgaben und würde eine unzulässige „*Selbstentmachtung*“ der genannten Organe herbeiführen. Dies bedeutet auch, dass sich die Gemeindeorgane durch die Einrichtung kommunaler Beiräte nicht der ihnen durch die Gemeindeordnung zugewiesenen Aufgaben entziehen dürfen. Ihnen bleibt also eine Pflicht zur (Vor-)Beratung sowie – vor allem – zur Entscheidung<sup>49</sup>.

b) Wenn kommunale Beiräte mithin grundsätzlich nur „beratend“ oder „vorberatend“ tätig werden sollen, stellt sich weitergehend die Frage, wie derlei „(Vor-)Beratungsrechte“ gegenüber den Kompetenzen der *vorberatenden Ausschüsse* (s.o. I.2.) abzugrenzen sind. Insoweit gilt zunächst, dass nach den Vorgaben in der Gemeindeordnung Beratungs- und Stimmrecht grundsätzlich zusammengehören (s. Art. 48 Abs. 1, Art. 49 Abs. 1 Satz 1 GO)<sup>50</sup>. Eine Trennung folgt hier auch nicht aus der Aufteilung in „vorberatende“ und „beschließende“ Ausschüsse (Art. 32 Abs. 1 und 2 GO), da diese Bezeichnungen nicht streng

wörtlich zu nehmen sind<sup>51</sup>. Der wesentliche Unterschied ist vielmehr in dem Umstand zu erkennen, dass die *vorberatenden Ausschüsse* keine verbindlichen Entscheidungen namens der Gemeinde treffen können; sie sind für diese vielmehr rein *gutachterlich* tätig, so dass ihre Beschlüsse immer nur *Beschlussempfehlungen* für die endgültige Entscheidung im Gemeinderat oder in dem zuständigen *beschließenden* Ausschuss sein können<sup>52</sup>. Aus dieser Ausgestaltung der gemeindlichen Organe in Verbindung mit der eingangs aufgestellten Prämisse, der zufolge kommunalen Beiräten keine den gemeindlichen Organen vorbehaltenen Aufgaben übertragen werden dürfen (s.o. IV.1.), wird deutlich, dass die kommunalen Beiräte nicht in gleichem Maße „vorberatend“ für die Gemeinde tätig werden dürfen wie die so bezeichneten Ausschüsse. Vor diesem Hintergrund erscheint es sogar als fraglich, ob kommunale Beiräte gemeindlichen Organen bestimmte „Empfehlungen“ geben dürfen; spricht man ihnen eine nach obigem Verständnis „gutachterliche“ Kompetenz ab, verbleiben an sich lediglich informativische Aufgaben.

Kommunalen Beiräten darf aber auch kein „echtes“ *Beratungsrecht* in gemeindlichen Organen eingeräumt werden, da selbst das Mitberatungsrecht (also ausnahmsweise ohne Stimmrecht) jedenfalls bei den kollegialen Organen der kommunalen Körperschaften ebenfalls bereits ein Merkmal der Mitgliedschaft in diesen darstellt<sup>53</sup>. Die Befugnis des Gemeinderats, sachkundige Personen „mit beratender Funktion“ zu seinen Sitzungen hinzuzuziehen, ist hiervon also streng zu unterscheiden<sup>54</sup>. Wenn für den Bereich kommunaler Beiräte von „beratender“ Tätigkeit die Rede ist, darf nach den obigen Ausführungen nur diese Aufgabe der Informationsbeschaffung gemeint sein, nicht jedoch jene der Informationsbewertung.

c) In der Praxis stellt sich angesichts der zunehmenden Zahl kommunaler Beiräte ein weiteres Problem: Häufig wird sich für

45 Abgedruckt z.B. in BayVBl. 1997, 499 f. = NVwZ 1998, 52.

46 *Gern* (Fußn. 5), S. 128.

47 *BayVGH*, Ur. vom 16. 2. 1960 Nr. 61 IV 57, BayVBl. 1960, 192 ff./193 (zur grundsätzlich abschließenden Natur namentlich des 1. Abschnitts des Zweiten Teils der Gemeindeordnung, Art. 29–44 GO: „Gemeindeorgane und ihre Hilfskräfte“); *Gern* (Fußn. 5), S. 128; *Rödl/Pichura* (Fußn. 9), S. 527; *Witte-Wegmann* (Fußn. 5), S. 732; im Ausgangspunkt auch *Hoffmann/Even* (Fußn. 10), S. 125.

48 Auf diesen wichtigen Gesichtspunkt wird zu Recht im Aufsatz von *Rödl/Pichura* (Fußn. 9), S. 527 hingewiesen. Ähnlich auch *Witte-Wegmann* (Fußn. 5), S. 733.

49 *Gern* (Fußn. 5), S. 128 f.; *Witte-Wegmann* (Fußn. 5), S. 732.

50 *BayVGH*, Ur. vom 16. 2. 1960 Nr. 61 IV 57, BayVBl. 1960, 192 ff./193; Ur. vom 12. 5. 1982 Nr. 4 B 80 A.497, BayVBl. 1983, 729 f./730.

51 *Widmann/Grasser* (Fußn. 7), Anm. 1 b zu Art. 32. Für beschließende Ausschüsse gilt über Art. 55 Abs. 2 GO ohnedies wiederum Art. 49 GO als „wichtiger kommunalrechtlicher Grundsatz“; *Widmann/Grasser* (Fußn. 7), Anm. 3 b zu Art. 55.

52 *Widmann/Grasser* (Fußn. 7), Anm. 1 b und 2 zu Art. 32. In diesem Sinne auch § 8 Abs. 1 der amtlichen Mustergeschäftsordnung (abgedruckt bei *Widmann/Grasser* [Fußn. 7], Anl. 1 zu Art. 45).

53 *BayVGH*, Ur. vom 16. 2. 1960 Nr. 61 IV 57, BayVBl. 1960, 192 ff./193; ebenso *Grasser* („kein Beratungsrecht Dritter in Gemeinderatsitzungen“, BayVBl. 1989, 225 ff./226). Hier gilt also nicht der oben dargestellte Grundsatz der Zusammengehörigkeit von Beratungs- und Stimmrecht: Die – nicht unmittelbar durch das Volk, sondern durch den Gemeinderat bestellten (Art. 40 Satz 1 GO) – berufsmäßigen Gemeinderatsmitglieder besitzen nur ein *Beratungs- und Antragsrecht* (Art. 40 Satz 2 GO), im Gegensatz zu den – von den Gemeindebürgern gewählten (Art. 31 Abs. 2 Satz 1 GO, Art. 21 ff. GLKrVG) – ehrenamtlichen Gemeinderatsmitgliedern aber *kein Stimmrecht*; ausführlich *Grasser* (a.a.O.), S. 225. Auch die Ortsprecher verfügen nur über einen Sitz *ohne Stimme* (s.u. IV.4. Fußn. 64).

54 Eine solche Hinzuziehung in diesem Sinne „beratender“ Personen wird (auch ohne eine dem Art. 22 Abs. 3 GO a.F. entsprechende Vorschrift, s.o. I.3.a. in Fußn. 10) als zulässig angesehen und ist auch in der Praxis durchaus üblich; *BayVGH*, Ur. vom 16. 2. 1960 Nr. 61 IV 57, BayVBl. 1960, 192 ff./193 unter Bezugnahme auf *Widmann/Grasser* (Fußn. 7), Anm. 3 c zu Art. 31 und Anm. 3 c zu Art. 47; *Grasser* (Fußn. 53), S. 225.

ihre (wenngleich rein vorberatende bzw. -bereitende) Tätigkeit eine Überschneidung mit dem Aufgabenbereich des entsprechenden Gemeindevorstandes (s.o. I.2.) ergeben. Aus beiden „Lagern“ werden Stellungnahmen erfolgen, die in der Öffentlichkeit nur mehr unzureichend unterschieden und zugerechnet werden können. Gefährlich erscheint insofern vor allem auch die Bildung „gemischter“ Gremien, also die Besetzung kommunaler Beiräte mit Mitgliedern gemeindlicher Organe (e.g. Gemeinderatsmitgliedern), und „externen“ Personen (Betroffenen oder Experten)<sup>55</sup>. Bedenklich wirkt auch die verbreitete Praxis, Geschäftsstellen kommunaler Beiräte bei den parallel besetzten Stellen gemeindlicher Organe bzw. der Verwaltung anzusiedeln<sup>56</sup>. Im Ergebnis kommt es so zu einer Vermengung von demokratischer Legitimation und Sachkompetenz – durch Agglomeration statt Konzentration<sup>57</sup>. Die Gemeinden laufen dabei letztlich auch Gefahr, dass den Aussagen kommunaler Beiräte aufgrund der in diesen versammelten besonderen Sachkompetenz bzw. Bürgernähe ein vermehrtes Gewicht beigemessen wird mit der Folge, dass der zuständige Ausschuss sich praktisch vor der öffentlichen Meinung rechtfertigen muss, wenn er Empfehlungen des betreffenden Beirats nicht folgt. Im Extremfall stünde zu befürchten, dass der kommunale Beirat aus den genannten Gründen ein – im Gegensatz zu ihm demokratisch legitimes – Organ der Gemeindevertretung zur Marionette umqualifiziert<sup>58</sup>.

### 3. Der erste Bürgermeister

Als Vorsitzenden des Gemeinderats (Art. 36 Satz 1 GO) trifft den ersten Bürgermeister vor allem die Pflicht zur Vorbereitung der Beratungsgegenstände für dessen Sitzungen (Art. 46 Abs. 2 Satz 1 GO). Insofern muss er dafür sorgen, dass der Gemeinderat sachgemäße Beschlüsse möglichst ohne langwierige Beratungen fassen kann. Vor der Einberufung des Gemeinderats hat er daher auch die Tagesordnung aufzustellen (Art. 46 Abs. 2 Satz 2 GO)<sup>59</sup>. Die Einrichtung kommunaler Beiräte darf für diese von der Gemeindeordnung vorgesehenen Aufgaben zu keiner Behinderung führen. Eine durch die Tätigkeit kommunaler Beiräte hervorgerufene Beeinflussung der Arbeit der gemeindlichen Hauptorgane (s. Art. 29 GO) nebst der damit einhergehenden Bindung von Verwaltungskapazitäten – ohne Übernahme der politischen Verantwortung<sup>60</sup> – widerspricht deutlich dem in der Gemeindeordnung verankerten Prinzip der repräsentativen Demokratie, von dem das Gesetz nur in eng begrenztem Umfang Ausnahmen vorsieht (s.o. I.2.)<sup>61</sup>.

Außerdem darf durch die Einsetzung kommunaler Beiräte keine (in den politischen Bereich verlagerte) „Nebengemeindeverwaltung“ geschaffen werden; vielmehr müssen die Aufgaben der Gemeindeverwaltung, die dem ersten Bürgermeister nach Maßgabe der Gemeindeordnung an die Hand gegeben werden, auch bei diesem verbleiben. Hierzu rechnen neben der Erledigung der Geschäfte der laufenden Verwaltung (Art. 37 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GO) die Einberufung von Bürgerversammlungen (Art. 18 Abs. 1 Satz 1 GO) und Sitzungen des Gemeinderats (Art. 46 Abs. 2 Satz 2 GO) sowie der Vollzug der in diesen gefassten Beschlüsse (Art. 36 Satz 1 GO)<sup>62</sup>.

### 4. Ortssprecher und Bezirksausschuss

Im Zusammenhang mit der soeben erörterten Gefahr der Abhängigkeit von kommunalen Beiräten ist auf Bedenken einzugehen, die gegen mehr oder minder förmliche „Antragsrechte“ kommunaler Beiräte bestehen, vor allem wenn diese zusätzlich durch einen „Behandlungszwang“ für den Gemeinderat abgesichert werden sollen<sup>63</sup>. Derartige Antragsrechte zugunsten kommunaler Beiräte sollen ganz offensichtlich an Formulierungen aus den Bereichen anderer Gemeindeorgane (s.o. I.2.) anknüpfen. So kann der Ortssprecher „an allen Sitzungen des Gemeinderats mit beratender Stimme teilnehmen und Anträge stellen“

(Art. 60 a Abs. 2 Satz 1 GO)<sup>64</sup>. Nach Art. 60 Abs. 4 GO sind darüber hinaus „Empfehlungen und Anträge der *Bezirksausschüsse* (...) innerhalb einer Frist von drei Monaten zu behandeln“<sup>65</sup>. Durch die Festlegung eines förmlichen Antragsrechts zugunsten kommunaler Beiräte, zumal mit Behandlungszwang im vorgenannten Sinne, werden diese damit im Ergebnis den aufgeführten Nebenorganen der Gemeinde weitgehend gleichgestellt. Das steht allerdings im Widerspruch zu der im Ausgangspunkt getroffenen Forderung, dass die Gemeindeordnung die Neuschöpfung von Organen außerhalb ihres geschlossenen Systems organschaftlicher Repräsentation und ehrenamtlicher Mitwirkung nicht zulässt<sup>66</sup>.

### 5. Bildung, Zusammensetzung und Geschäftsgang

a) Aus den Vorgaben der Gemeindeordnung ist für die weitere Ausgestaltung kommunaler Beiräte zu folgern, dass für deren Bildung, Zusammensetzung und Geschäftsgang jedenfalls die Vorschriften auf Ebene der Ausschüsse (s.o. IV.2.) analog

55 S.o. I.3.c.

56 Beispielsweise wurde für den *Regensburger Gestaltungsbeirat* (s.o. II.2.) vorgesehen, dass das Bauordnungsamt insofern die Funktion der Geschäftsstelle übernimmt.

57 *Witte-Wegmann* (Fußn. 5), S. 733 f. spricht insofern von „demokratischer Scheinlegitimation“.

58 *Witte-Wegmann* (Fußn. 5), S. 732. Aus *Regensburger Sicht* ist insofern auf § 8 der Geschäftsordnung für den Gestaltungsbeirat (s.o. Fußn. 14) hinzuweisen, der – mehr als missverständlich – von einer für das Vorhaben des Bauherrn erforderlichen „Zustimmung des Beirats“ spricht. Bedenklich stimmt auch, dass bereits vor der Einrichtung des Gestaltungsbeirats die uneingeschränkte Zustimmung der politisch Verantwortlichen für seine Tätigkeit gefordert wurde. Eine wie auch immer geartete „Identifikation“ mit der Tätigkeit eines kommunalen Beirats bzw. „politische Rückendeckung“ kommt einer faktischen Selbstentmachtung (s.o. IV.2.a) demokratisch legitimer Mandatsträger nahe und führt unserer Rechtsordnung grundsätzlich fremde Elemente (geistes-)aristokratischer Natur zu.

59 *Widmann/Grasser* (Fußn. 7), Anm. 5, 6 c zu Art. 46.

60 Zu diesem gerade aus praktischer Sicht bedeutenden Gesichtspunkt s.o. Fußn. 48.

61 *Räd/Pichura* (Fußn. 9), S. 527 einerseits sowie S. 529 andererseits, wonach dem *Sicherheitsbeirat* (s.o. II.4.) ausdrücklich ein „Anregungsrecht“ in dem Sinn zustehen soll, dass seine Empfehlungen (s.u. Fußn. 63) vom ersten Bürgermeister auf die Tagesordnung für die Sitzungen des Gemeinderats zu setzen sind, auf dass dieser einen Beschluss hierüber herbeiführe.

62 *Gern* (Fußn. 5), S. 129.

63 Beispielsweise haben in *Erlangen* „der Stadtrat, der zuständige beschließende Ausschuss oder die zuständige Dienststelle der Stadtverwaltung (...) die Empfehlungen und Anträge des Ausländerbeirats innerhalb einer Frist von drei Monaten zu behandeln“; *Hoffmann/Even* (Fußn. 10), S. 128, die eine stärkere Bindung des Rats (sic!) in der Weise, dass die Eingaben des Ausländerbeirats „innerhalb bestimmter Fristen auf die Tagesordnung zu setzen“ sind, ausdrücklich befürworten. Schwächer ist die Position des *Regensburger* Ausländerbeirats gemäß § 3 Abs. 1 Satz 2 der gleichnamigen Satzung (s.o. Fußn. 22) ausgestaltet, wonach die Behandlung der seinerseits vorberatenen Anträge durch die zuständige Stelle innerhalb von drei Monaten erfolgen „soll“. Vergleichsweise harmlos ist das Antragsrecht des *Sicherheitsbeirats* gemäß § 2 Abs. 1 der vom *Bayerischen Staatsministerium des Innern* empfohlenen Mustersatzung (AllMBl. 1994, 128) formuliert: „Das jeweils zuständige Organ der Gemeinde ist gehalten, Anträge und Empfehlungen des Sicherheitsbeirates zügig zu behandeln, soweit ihnen nicht bereits vorher entsprochen worden ist“.

64 Der Ortssprecher hat im Gemeinderat also – vergleichbar den berufsmäßigen Gemeinderatsmitgliedern (s. Art. 40 Satz 2 GO; s.o. IV.2.b in Fußn. 53) – einen Sitz *ohne Stimme*; *Widmann/Grasser* (Fußn. 7), Anm. 10 a zu Art. 60 a.

65 Für den Bereich der *Bürgerversammlungen* als „verkümmerte“ Gemeindeorgane (s.o. I.2 Fußn. 9) spricht Art. 18 Abs. 4 Satz 1 GO demgegenüber bemerkenswerterweise nur von „Empfehlungen“, nicht aber von „Anträgen“. Insgesamt zum Behandlungszwang im vorgenannten Sinn *Widmann/Grasser* (Fußn. 7), Anm. 9 zu Art. 18, Anm. 7 zu Art. 60.

66 An die aufgezeigten Überlegungen schließt sich auch die Frage an, welche Folgen eine Verletzung derartiger Rechte haben soll (s.u. IV.8.).

herangezogen werden<sup>67</sup>. Dies liegt schon im Interesse der Homogenität gemeindlicher Willensbildung. Das grundsätzliche Bekenntnis der Gemeindeordnung zum Prinzip der repräsentativen Demokratie (s.o. I.2.) lässt sich nur dann durchhalten, wenn auch der Meinungsbildungsprozess (einschließlich der „Beratung“ durch kommunale Beiräte) innerhalb der Gemeindeorgane auf den funktionell vorgeschriebenen Bahnen verläuft. Hierfür spricht auch die große Bedeutung, die kommunalen Beiräten in den Augen der Öffentlichkeit zukommen kann (s.o. IV.2.c). Nur auf dem Weg über die kommunalverfassungsrechtlich vorgesehenen Funktionsträger kann eine durchgängig demokratisch legitimierte Willensbildung und Entscheidungsfindung gewährleistet werden<sup>68</sup>.

Hieraus leitet sich zunächst vor allem eine Unzulässigkeit jeglicher Form der *Urwahl* ab. In Analogie zur Bestellung der Mitglieder der Ausschüsse (s. Art. 33 Abs. 1 Satz 1 GO) können die Beiratsmitglieder allein durch den Gemeinderat legitimiert werden, der dieses Wahlrecht keinesfalls den jeweils betroffenen Interessentenkreisen überlassen darf. Eine partielle Interessenwahrnehmung durch selektive Wählergruppen ist der Gemeindeordnung fremd. Aus ihren Regelungen ergibt sich vielmehr, dass die gesamte kommunale Bürgerschaft zur Wahl ihrer Gemeindeorgane aufgerufen ist, um sich von diesen fortan repräsentieren zu lassen (Art. 17 GO). Mit anderen Worten gibt es auch auf kommunaler Ebene nur ein *allgemeines Wahlrecht* (Art. 22 Abs. 1, Art. 40 GLKrWG, Art. 12 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV, Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG). Nach dem Prinzip der repräsentativen Demokratie (s.o. I.2.) dient dieses aber auch dazu, die Gemeindebürger<sup>69</sup> dauerhaft in ihren Belangen zu vertreten. Während der *Wahlperiode*<sup>70</sup> sollen die Bürger (abgesehen von den bereits erwähnten Möglichkeiten des Bürgerbegehrens und Bürgerentscheids, s.o. I.2.) also keine Entscheidungen in kommunalrechtlicher Hinsicht treffen (müssen) – gerade dazu haben sie ja ihre Repräsentativorgane gewählt<sup>71</sup>. Eine *Urwahl* verbietet sich aus den genannten Gründen sowohl im Hinblick auf einen Betroffenen- als auch in Bezug auf einen Öffentlichkeitsbeirat (s.o. I.3.b)<sup>72</sup>.

Konsequenzen gewinnt dieser Gedankengang vor allem für *Ausländerbeiräte* (s.o. II.1.). Wie ausgeführt, hat das Verfahren der *Urwahl* bei diesen eine besondere Verbreitung gefunden, insbesondere in der Variante eines „selektiven“ Wahlrechts unter Bevorzugung ausländischer Gruppierungen. Eine derartige Verfahrensweise mag politisch als opportun anzusehen sein, ist mit dem angeführten Grundsatz eines allgemeinen Wahlrechts aber nicht in Einklang zu bringen. Auch mit Art. 11 Abs. 5 BV, wonach für die Selbstverwaltung in der Gemeinde der Grundsatz der Gleichheit der politischen Rechte und Pflichten aller in der Gemeinde wohnenden Staatsbürger gilt, ist eine einseitig ungleiche Behandlung in- oder ausländischer Gemeindeangehöriger anlässlich der Bildung von Ausländerbeiräten nicht zu vereinbaren<sup>73</sup>.

b) Des Weiteren muss die Einrichtung kommunaler Beiräte, zumal diese im Rahmen ihrer Tätigkeit regelmäßig besonderes „Insider-Wissen“ erhalten werden, im Hinblick auf Sorgfalts- und Verschwiegenheitspflicht (s. Art. 20 GO), Ausschluss wegen persönlicher Beteiligung (s. Art. 49 GO) und Einschränkung des Vertretungsrechts (s. Art. 50 GO) den für die gemeindlichen Organe geltenden Vorschriften folgen<sup>74</sup>. Andernfalls würden die Mitglieder kommunaler Beiräte – trotz geringerer demokratischer Legitimation – besser gestellt als Ausschussmitglieder, obwohl sie sich mit der gleichen, regelmäßig geheimhaltungsbedürftigen Materie befassen würden<sup>75</sup>.

## 6. Befassungskompetenz

Kommunale Beiräte fußen letztlich auf der *Organisationshoheit* der Gemeinde (s.o. III.)<sup>76</sup>. Damit stellt sich die Frage, auf welche Aufgaben die Tätigkeit kommunaler Beiräte (inhaltlich) er-

streckt werden darf. Sicherlich dürfen ihnen keine weiterreichenden Befugnisse eingeräumt werden als der Gemeinde selbst. Wo diese „*ultra vires*“ handelt, ist auch das Handeln kommunaler Beiräte rechtlich fehlerhaft<sup>77</sup>. Die Hoheitsgewalt der Gemeinde (d.h. die „*Gemeindehoheit*“) umfasst gemäß Art. 22 Abs. 1 GO lediglich das *Gemeindegebiet* (s. Art. 10 Abs. 1 Satz 2 GO) und dessen Bevölkerung. Insoweit ist auch der „allseitige Wirkungskreis“ (Prinzip der Allzuständigkeit, Grundsatz der Allseitigkeit oder Universalität) begrenzt: Den Gemeinden steht nur auf „ihrem Gebiet die Erfüllung aller öffentlichen Aufgaben

67 So umgesetzt in § 4 Abs. 1 der *Regensburger Kulturbeiratsatzung* (s.o. Fußn. 13): „Für den Geschäftsgang des Kulturbeirats gelten, soweit diese Satzung nichts anderes bestimmt, sinngemäß die jeweiligen Vorschriften der Geschäftsordnung für den Stadtrat der Stadt Regensburg über den Geschäftsgang der vorbereitenden Ausschüsse“. Ähnlich § 7 Abs. 2 der Satzung für den *Regensburger Ausländerbeirat* (s.o. Fußn. 22): „Für die Sitzungen des Beirats gilt die Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern und die Geschäftsordnung für den Stadtrat der Stadt Regensburg entsprechend, soweit in dieser Satzung oder in der Geschäftsordnung für den Ausländerbeirat nichts anderes bestimmt ist“. Entsprechend schließlich Nr. 3 der Bekanntmachung des *Bayerischen Staatsministeriums des Innern* über die Einrichtung von Sicherheitsbeiräten (s.o. II.4.) bei den Gemeinden (AllMBl. 1994, 127): „Der Geschäftsgang des Sicherheitsbeirats orientiert sich an den vergleichbaren kommunalverfassungsrechtlichen Vorschriften“.

68 *Gern* (Fußn. 5), S. 129.

69 *Gemeindebürger* sind nach der Legaldefinition in Art. 15 Abs. 2 GO alle *Gemeindeangehörigen* (d.h. alle *Gemeindeeinsbewohner*, Art. 15 Abs. 1 Satz 1 GO), die in ihrer Gemeinde das Recht besitzen, an den Gemeindevahlen teilzunehmen. Dieses aktive Wahlrecht auf Kommunalebene beurteilt sich nach Maßgabe des Art. 1 Abs. 1 GLKrWG. Hiernach sind alle *Unionsbürger* (s. Art. 1 Abs. 2 GLKrWG) wahlberechtigt, die das 18. Lebensjahr vollendet haben und sich seit mindestens drei Monaten im Wahlkreis (mit dem Schwerpunkt ihrer Lebensbeziehungen) aufhalten; selbstverständlich darf auch kein Ausschluss vom Wahlrecht bestehen (Art. 2 GLKrWG).

70 Die Gemeinderatsmitglieder werden gemäß Art. 31 Abs. 2 Satz 1 GO auf 6 Jahre berufen, und zwar vom 1. Mai bis zum 30. April des betreffenden Jahres (Art. 23 Abs. 1 GLKrWG).

71 *Gern* (Fußn. 5), S. 129.

72 Aus praktischer Sicht spricht gegen eine „*Urwahl*“ der Mitglieder kommunaler Beiräte durch alle Gemeindebürger oder bestimmte Gruppen von ihnen letztlich allein schon der ungeheure Organisationsaufwand, der hiermit verbunden ist.

73 *Gern* (Fußn. 5), S. 129. Auf einfachgesetzlicher Basis ist ferner darauf hinzuweisen, dass (auch) auf Kommunalebene lediglich Unionsbürger als wahlberechtigt anzusehen sind (s.o. Fußn. 69).

74 *Witte-Wegmann* (Fußn. 5), S. 733, die zutreffend darauf hinweist, dass die genannten gesetzlichen Vorgaben in der Praxis nicht „ohne Not“ umgangen werden dürfen. Fortschrittlich erscheint insoweit die Geschäftsordnung für den *Regensburger Gestaltungsbeirat* (s.o. Fußn. 14), nach deren § 6 Abs. 3 dessen Mitglieder „von sich aus ihre Befugnisse in Anlehnung an Art. 49 der Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern“ prüfen. Darüber hinaus sind die Mitglieder des Gestaltungsbeirats gemäß § 9 der genannten Geschäftsordnung „zur Geheimhaltung über die internen Beratungen und Wahrnehmungen verpflichtet“, andernfalls sie aus dem Gestaltungsbeirat ausgeschlossen werden. Schließlich soll eine Neutralität der Mitglieder des Gestaltungsbeirats offensichtlich durch § 2 Abs. 3 der nämlichen Geschäftsordnung erreicht werden, wonach diese ein Jahr vor oder nach ihrer Tätigkeit nicht in Regensburg planen oder bauen dürfen; angesichts der kurzen Frist von (nur) einem Jahr einerseits sowie der eher langfristigen Abwicklung von Baugeschäften andererseits dürfte diese Bestimmung allerdings in der Praxis kaum nennenswerte Bedeutung erlangen.

75 Unabhängig hiervon scheint schließlich auch eine Verpflichtung nach dem Verpflichtungsgesetz (BGBl. 1974 I S. 547 f.) denkbar; dazu *Widtmann/Grasser* (Fußn. 7), Anm. 2 zu Art. 20.

76 Konkretisiert wird diese durch die zur Einrichtung der Beiräte erlassenen Beschlüsse bzw. Satzungen. Da jene nur im Bereich des eigenen Wirkungskreises erlassen werden dürfen, stellt sich auch im Rahmen der Abgrenzung zum übertragenen Wirkungskreis die Frage, inwiefern die jeweiligen Belange Bedeutung für die „örtliche Gemeinschaft“ besitzen (s.u. IV.7.).

77 *Widtmann/Grasser* (Fußn. 7), Anm. 1 zu Art. 6.

zu“ (Art. 6 Abs. 1 Satz 1 GO)<sup>78</sup>. Die Gemeinde ist daher zu einem Tätigwerden außerhalb ihrer Grenzen weder verpflichtet noch berechtigt. Es ist ihr demnach insbesondere verwehrt, außerhalb ihres Gebiets eine hoheitliche Tätigkeit zu entfalten. „Die Gemeinde überschreitet die ihr gesetzten rechtlichen Schranken, wenn sie zu allgemeinen, überörtlichen, vielleicht hochpolitischen Fragen Resolutionen fasst oder für oder gegen eine Politik Stellung nimmt, die sie nicht als einzelne Gemeinde besonders trifft, sondern der Allgemeinheit – ihr nur so wie allen Gemeinden – eine Last aufbürdet oder sie allgemeinen Gefahren aussetzt“<sup>79</sup>.

Diese territoriale Beschränkung haben daher auch kommunale Beiräte hinzunehmen, denen keine weitergehende Befassungskompetenz eingeräumt werden kann als der Gemeinde, deren Organen sie „vorberatend“ bzw. -berätend zur Seite stehen sollen. Freilich wird man schwerlich kontrollieren (können bzw. sollen), mit welcher Thematik sich ein kommunaler Beirat gerade auseinandersetzt. Auch dürfte dieser Aspekt eine untergeordnete Rolle spielen, solange den kommunalen Beiräten lediglich Beratungsaufgaben übertragen werden. Größere Bedeutung dürfte ihm demgegenüber zukommen, soweit sie auch darüber hinausgehende Rechte wahrnehmen, namentlich Antrags- und Vorschlagsrechte (s.o. IV.4.). Im Hinblick auf Probleme überörtlichen Bezugs können kommunale Beiräte nach den obigen Erwägungen jedenfalls nicht gehört werden<sup>80</sup>.

## 7. Rechtsgrundlage

Für die Einrichtung kommunaler Beiräte wird sich die Gemeinde in der Regel einer Satzung bedienen (s.o. I.3.a). Eine solche kann die Gemeinde gemäß Art. 23 Satz 1 GO – ohne ausdrückliche gesetzliche Bestimmung (Art. 23 Satz 2 GO) – nur

„zur Regelung ihrer Angelegenheiten“ erlassen, also im *eigenen Wirkungskreis* (s. Art. 83 BV, Art. 57 GO)<sup>81</sup>. Dieser umfasst nach Art. 7 Abs. 1 GO „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“<sup>82</sup>.

Die Einrichtung von *Sicherheitsbeiräten* (s.o. II.4.) durch gemeindliche Satzung begegnet vor diesem Hintergrund erheblichen Bedenken. Sicherheitsrecht fällt grundsätzlich in den übertragenen Wirkungskreis<sup>83</sup>. Ebenso ist die „örtliche Polizei“ (entgegen dem Wortlaut des Art. 83 Abs. 1 BV) regelmäßig eine staatliche und keine gemeindliche Angelegenheit<sup>84</sup>. Der Staat ist hierdurch nämlich „nicht gehindert, bestimmte polizeiliche Aufgaben selbst und durch eigene Organe (...) zu erfüllen: So insbesondere die Sicherung des Staates selbst, aber auch (...) die Verhütung strafbarer Handlungen, wenn diese als *überörtliche Aufgabe* anzusprechen ist“<sup>85</sup>. Von dieser Möglichkeit hat der Staat auch weitgehend Gebrauch gemacht, wie ein Blick auf Art. 1 PAG, Art. 1 POG zeigt<sup>86</sup>. Für Sicherheitsrecht als Angelegenheit im eigenen Wirkungskreis ist vor diesem Hintergrund nur dann Raum, wenn die abzuwehrende Gefahr örtlicher Natur ist, d.h. *ausschließlich örtliche Bedeutung* hat<sup>87</sup>. Davon kann an sich nur bei *Gefahren ohne überörtlichen Bezug* oder *Verstößen gegen Ortsrecht*<sup>88</sup> die Rede sein<sup>89</sup>. Geht es hingegen um die Verhütung und Unterbindung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten, die nicht lediglich aus Verstößen gegen Ortsrecht resultieren, muss davon ausgegangen werden, dass die Gemeinden im übertragenen Wirkungskreis handeln<sup>90</sup>.

Zwar sollen auch die Sicherheitsbeiräte „kriminalitätsverhütende Maßnahmen mit örtlichem Bezug“ treffen (s.o. II.4.). Damit soll offensichtlich vor allem die Straßenspezifität bekämpft werden, also Verstöße gegen bundesgesetzliche Strafnormen<sup>91</sup>. Angesichts des grundsätzlichen Gewichts derartiger

78 *Widtmann/Grasser* (Fußn. 7), Anm. 1 zu Art. 6, Anm. 2 zu Art. 22. Dies bringt bereits der Begriff „Selbstverwaltungsgarantie“ (s.o. I.2.) zum Ausdruck, die freilich nur für die eigenen Angelegenheiten (d.h. jene der „örtlichen Gemeinschaft“) besteht. In diesem Sinne auch *Rödl/Pichura* (Fußn. 9), S. 525 für die Abgrenzung des eigenen Wirkungskreises gegenüber dem übertragenen (s.u. IV.7.).

79 *BVerfG*, Urt. vom 30. 7. 1958 – 2 BvG 1/58 –, BVerfGE 8, 122 ff./123 (3. Leitsatz). Eine Gemeinde würde also „ultra vires“ handeln, wenn sie sich mit Fragen allgemeiner *Ausländerpolitik* auseinandersetzen wollte. In der Vergangenheit waren in diesem Zusammenhang vor allem Resolutionen zu Fragen der Landesverteidigung und Kernenergie („*atomwaffenfreie Zone*“) aktuell; *Widtmann/Grasser* (Fußn. 7), Anm. 2 b und c zu Art. 57, Anm. 1 zu Art. 6 unter Verweis auf die oben zitierte Entscheidung des BVerfG – dort war das Land Hessen unter dem Gesichtspunkt des bundesfreundlichen Verhaltens für verpflichtet gehalten worden, seinen Gemeinden rechtsaufsichtlich die Abhaltung von gemeindlichen Volksbefragungen zu der Problematik der Lagerung von Atomwaffen auf Bundesgebiet zu verbieten. Mangels örtlichen Bezugs hatte das BVerfG die Volksbefragung als rechtswidrig angesehen.

80 Die aufgezeigte Problematik der territorial beschränkten Gemeindehoheit übersehen *Hoffmann/Even* völlig, wenn sie das „partizipatorische Defizit der Ausländer“ unter dem Gesichtspunkt rügen, dass ihr Beirat „auf die Entscheidungsprobleme der Kommune bezogen“ bleibt, a.a.O. (Fußn. 10), S. 127 f. Ihrer Ansicht nach sollte „die Einschränkung auf den kommunalen Kompetenzbereich wegfallen. Da die Beschlüsse des Beirats niemanden, außer diesen selbst, binden und daher auch nicht die Kompetenzen irgendeiner anderen Instanz berühren, ist kein Grund zu erkennen, den kommunalen Ausländerbeiräten die Meinungsäußerung auch zu Fragen der Landes- und Bundespolitik zu untersagen“. Vorbildlich insoweit der *Regensburg* Ausländerbeirat, der gemäß § 2 der gleichnamigen Satzung (s.o. Fußn. 22) lediglich die Aufgabe besitzt, „den Stadtrat in allen Fragen, die die Ausländerinnen und Ausländer in Regensburg allgemein betreffen und die zum *eigenen Wirkungskreis der Stadt* gehören, zu beraten“. Bemerkenswert in diesem Zusammenhang auch § 3 Abs. 2 lit. b der genannten Satzung: „Soweit die Angelegenheit nicht in den Zuständigkeitsbereich der Stadt fällt, unterstützt diese den Ausländerbeirat bei der Weiterleitung des Anliegens“.

81 Die Satzungs Gewalt der Gemeinden zur Regelung ihrer eigenen Angelegenheiten ist letztlich lediglich Ausfluss der verfassungsrechtlich garantierten kommunalen Selbstverwaltung (s.o. I.2.); *Widtmann/Grasser* (Fußn. 7), Anm. 2 zu Art. 23.

82 Zum Begriff s.o. Fußn. 6.

83 Nach Nr. 6.3 Abs. 1 Satz 2 der Vollzugsbekanntmachung zu Art. 6 LStVG werden die Gemeinden „in der Regel (...) bei Erfüllung der Aufgaben nach Art. 6 im übertragenen Wirkungskreis tätig (Art. 8 der Gemeindeordnung)“. Die zitierte Bestimmung gibt die Auffassung des Innenministeriums noch aus dem Jahre 1986 wieder; *Rödl/Pichura* (Fußn. 9), S. 525 m.w.N.

84 *Widtmann/Grasser* (Fußn. 7), Anm. 1 zu Art. 7. Gemeint ist mit diesem überkommenen Begriff nicht nur die „uniformierte“ Polizei, sondern der gesamte Bereich des Sicherheitsrechts, also insgesamt die Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung; *Rödl/Pichura* (Fußn. 9), S. 526.

85 BayVerfGH 4, 251 ff./252 f. (Leitsatz 6).

86 Gleichwohl besäßen die Kommunen nach wie vor das Recht, eine „örtliche Polizei“ zu führen (s. Art. 3 Abs. 3 POG, Art. 5 Abs. 1 GemPolG). Diese Möglichkeit wird allerdings seit dem 1. 10. 1975 nicht mehr genutzt. Der Grund liegt – neben der hohen finanziellen Belastung – in dem Weisungsrecht der Gemeinde nach Art. 9 Abs. 2 POG, Art. 6, 10 Satz 2 LStVG, das die Unterhaltung einer eigenen Gemeindepolizei weitgehend als überflüssig erscheinen lässt. Ausführlich *Samper/Honnacker*, Polizeiorganisationsgesetz, Erl. 5 zu Art. 1; *Rödl/Pichura* (Fußn. 9), S. 526.

87 Beispielfaßhaft insofern die „Steilwandentscheidung“ des BayVGH vom 18. 3. 1964 Nr. 5 IV 60, BayVBl. 1964, 228 ff./231; *Bengl/Berner/Emmerig*, Bayerisches Landesstraf- und Verordnungsrecht, Anm. 1 d bb zu Art. 6.

88 Zum Begriff vgl. Art. 23 GO und *Bengl/Berner/Emmerig* (Fußn. 87), Anm. 1 d bb zu Art. 6.

89 *BayVGH*, Urt. vom 18. 3. 1964 (Fußn. 87), S. 231; *Rödl/Pichura* (Fußn. 9), S. 526. Für diese Abgrenzung spricht aus rechtssystematischer Sicht auch die Bestimmung in Art. 7 GemPolG, wonach die Gemeindepolizei (s.o. Fußn. 86) im eigenen Wirkungskreis tätig wird, um Zuwiderhandlungen gegen Ortsrecht zu verhüten; *Bengl/Berner/Emmerig* (Fußn. 87), Anm. 1 d aa zu Art. 6. Folgerichtig sieht insoweit Art. 3 Abs. 3 POG für die „Verhütung von Zuwiderhandlungen gegen Ortsrecht“ eine Subsidiarität der institutionellen Polizei vor. Demgegenüber sind der Gemeindepolizei alle anderen polizeilichen Aufgaben (insbesondere die Unterbindung und Verfolgung aller Straftaten und Ordnungswidrigkeiten) entzogen und als staatliche Aufgabe der Landespolizei übertragen (s. Art. 5 Abs. 2 Satz 1 GemPolG); *Bengl/Berner/Emmerig*, a.a.O.

90 *BayVGH*, Urt. vom 18. 3. 1964 (Fußn. 87), S. 231; *Bengl/Berner/Emmerig* (Fußn. 87), Anm. 1 d cc zu Art. 6.

91 *Rödl/Pichura* (Fußn. 9), S. 526.

Straftaten (verknüpft mit staatlichem Strafanspruch), der über den örtlichen Bereich hinausgehenden Reichweite der daraus entspringenden Gefahr und insbesondere des mangelnden (spezifischen) Bezugs solcher Rechtsverletzungen zur örtlichen Gemeinschaft erscheint eine rein örtliche Bedeutung im obigen Sinne allerdings als äußerst zweifelhaft. Im Gegenteil besitzen Verstöße gegen überörtliches Recht in der Regel auch überörtliche Bedeutung<sup>92</sup>.

#### 8. Keine Kommunalverfassungsstreitigkeit

Schließlich sind Rechtsschutzfragen zu erörtern, etwa im Hinblick auf eine etwaige Verletzung der diskutierten „Antragsrechte“ (s.o. IV.4.). Anerkannt ist, dass *Ortssprecher* und *Bezirksausschuss* ihr Teilnahme-, Beratungs- und Antragsrecht gegebenenfalls verwaltungsgerichtlich als *kommunalverfassungsrechtliche Streitigkeit* durchsetzen können<sup>93</sup>.

Wie eingangs dargelegt, darf mit den kommunalen Beiräten keine neue Gestalt kommunaler Organe oder der Mitgliedschaft in diesen geschaffen werden (s.o. IV.1.). Nur diesen stehen aber „echte“ Beratungs-, Anwesenheits-, Antrags- oder sogar Stimmrechte in einer Form zu, dass von einer wehrfähigen Rechtsposition (auch gegenüber anderen Organen oder Organteilen) gesprochen werden kann, eingeschlossen die Möglichkeit, verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz in Anspruch zu nehmen<sup>94</sup>. Ein solches – subjektives – Recht wird insofern nicht eingeräumt, als lediglich die Möglichkeit vorgesehen wird, *sachkundige Personen* zur Beratung zuzuziehen (s.o. IV.2.b)<sup>95</sup>. Danach sind kommunalverfassungsrechtliche Streitigkeiten unter Beteiligung kommunaler Beiräte ebenso wenig denkbar wie Außenrechtsstreitigkeiten. Genauso wie andere sachkundige Personen sind sie weder taugliches Zuordnungssubjekt gesetzlich festgelegter Innenrechtspositionen noch von subjektiven öffentlich-rechtlichen Außenrechten<sup>96</sup>.

Aus praktischer Perspektive wird vor dem aufgezeigten Hintergrund deutlich, welchen Stellenwert die eingangs postulierte Beachtung der in der Gemeindeordnung vorgesehenen Leitbilder (s.o. IV.1.) einnimmt. Würde man kommunale Beiräte auf die Ebene der dort vorgesehenen Gemeindeorgane heben, könnten sie diese Position in der Folge auch im Rahmen einer kommunalverfassungsrechtlichen Streitigkeit verteidigen. Es liegt auf der Hand, dass die Funktionsweise der Kommunalverfassung hierdurch empfindlich gestört werden könnte<sup>97</sup>.

#### V. Ausblick

Nach der hier vertretenen Auffassung verbieten sich demnach die in der Praxis teilweise großzügig gehandhabten Antragsrechte zugunsten kommunaler Beiräte; gerade im Vergleich zu den vorberatenden Ausschüssen erscheint es darüber hinaus sogar als bedenklich, kommunalen Beiräten die Möglichkeit einzuräumen, den gemeindlichen Organen bestimmte Empfehlungen für ihre weitere Arbeit an die Hand zu geben (s.o. IV.2.b). Ihre Berechtigung finden kommunale Beiräte ohne Frage dort, wo sie – wie sonst hinzugezogene sachverständige Personen – besondere Informationen zur Verfügung stellen können, auf welche die gemeindlichen Organe im Rahmen ihrer Beratung und Entscheidung zurückgreifen können (s.o. IV.2.b).

Viele Einzelheiten in Bezug auf die Tätigkeit kommunaler Beiräte lassen sich gemäß den obigen Ausführungen aus dem Normengefüge in der Gemeindeordnung erschließen. Schon aus Gründen der Rechtssicherheit wäre gleichwohl (namentlich im Hinblick auf Zusammensetzung und Kompetenz, darüber hinaus im Interesse einer Kontrolle der Tätigkeit kommunaler Beiräte) im Ergebnis eine gesetzliche Grundlage für das stetig zunehmende System von kommunalen Beiräten wünschenswert, die mit den aufgezeigten Einschränkungen in der Praxis

durchaus sinnvolle Möglichkeiten für Bürger und (andere) Experten bieten können, die Gemeinde bei der Erfüllung ihrer Selbstverwaltungsaufgaben zu unterstützen<sup>98</sup>.

Nach den obigen Erwägungen ist jedoch nicht nur der Gesetzgeber gefordert. Auch die Gemeinden und ihre Organe sollten den Blick für die aus dem Grundsatz der repräsentativen Demokratie erwachsende Verantwortung wieder schärfen und gesetzlich bereits vorgegebene Möglichkeiten der („aktiven“) Bürgerbeteiligung (s.o. I.2.) verstärkt zur Förderung kommunalpolitischer Entscheidungen heranziehen.

Zusammenfassend sind kommunale Beiräte mithin nicht nur als grundsätzlich zulässig anzusehen, sondern auch als fruchtbar im Interesse einer kommunalpolitisch erwünschten Bürgerbeteiligung. Die in der Praxis vorzufindenden kommunalen Beiräte (e.g. Ausländer-, Gestaltungs-, Kultur- und Sicherheitsbeirat) dürfen den Blickkontakt zur auch auf kommunaler Ebene noch sichtbaren repräsentativen Demokratie aber ebenso wenig verlieren wie die eigentlichen Gemeindeorgane. Deren Strukturierung nach Maßgabe der einschlägigen Vorschriften in der Gemeindeordnung haben daher auch kommunale Beiräte – schon aus dem Blickwinkel der kommunalen Organisationshoheit – als Ausgangspunkt und Rahmen für ihre Bildung, Zusammensetzung und Befassungskompetenz zu nehmen. Die von kommunalen Beiräten zu leistenden Aufgaben fokussieren sich daher in der Informationsbeschaffung und dürfen nicht zur Informationsbewertung ausufern. Letztere bleibt den dazu allein demokratisch legitimierten Entscheidungsträgern in der Gemeindeverwaltung vorbehalten, die hierfür auch die politische Verantwortung tragen.

92 *Bengl/Berner/Emmerig* (Fußn. 87), Anm. 1 d aa zu Art. 6; *Rödl/Pichura* (Fußn. 9), S. 526. Freilich gibt es in vielen Gemeinden bestimmte Straßen und Plätze, die spezielle Risiken für ein Rechtsgut bedingen mögen (*Rödl/Pichura* [Fußn. 9], S. 528). Allerdings fällt notgedrungen jede „polizeiliche“ Aufgabe „an einem Ort“ an, so dass die Belegenheit als solche nicht als taugliches Kriterium für die Abgrenzung zwischen eigenem und übertragenem Wirkungskreis erscheint. Die besondere örtliche Situation müsste also eine gesteigerte Gefährlichkeit aufweisen, die sich in der Regel aus einer vermehrten Zunahme krimineller Handlungen an einem bestimmten Ort ergeben wird. Eine solche „Agglomeration“ von Straftaten dürfte aber zumeist schon überörtliches Gewerbe besitzen. Die insoweit zu besorgenden Störungen werden nämlich nicht mehr „räumlich begrenzt“ sein und über das Gebiet der Gemeinde „hinausgreifen“ (so die Kriterien in der zitierten Steilwandentscheidung des BayVG vom 18. 3. 1964 [Fußn. 87], S. 231). Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass die aus dem örtlichen Bezug resultierende Satzungsgewalt der Gemeinde dann auch nur für diesen Bereich gegeben wäre. Ob es dies jedoch rechtfertigt, einen Sicherheitsbeirat für das gesamte Gemeindegebiet zu schaffen, erscheint sehr fraglich. In der Praxis dürfte es zu unübersehbaren Abgrenzungsschwierigkeiten kommen.

93 *Masson/Samper* (Fußn. 9), RdNr. 21 zu Art. 60; *Widmann/Grasser* (Fußn. 7), Anm. 10 a zu Art. 60 a. Fraglich erscheint diese Möglichkeit demgegenüber bereits für die *Bürgerversammlung* als „verkümmertes“ Gemeindeorgan (s.o. I.2.); *Hözl/Hien* (Fußn. 9), Erl. 3, 6 zu Art. 18 und *Masson/Samper* (Fußn. 9), RdNr. 29 zu Art. 18, jeweils m.w.N.

94 *BayVG*, Urt. vom 16. 2. 1960 Nr. 61 IV 57, BayVBl. 1960, 192 ff./193 m.w.N. Eine aufzählende Übersicht findet sich bei *Widmann/Grasser* (Fußn. 7), Anm. 3 zum Exkurs zur kommunalverfassungsrechtlichen Streitigkeit nach Art. 49.

95 *BayVG*, Urt. vom 16. 2. 1960 Nr. 61 IV 57, BayVBl. 1960, 192 ff./193.

96 *Gern* (Fußn. 5), S. 129.

97 Zur Beeinträchtigung der Arbeitsfähigkeit gemeindlicher Organe durch das Mitberatungsrecht sowie Anhör- oder Rederechte vgl. das Urteil des *BayVG* vom 12. 5. 1982 Nr. 4 B 80 A.497, BayVBl. 1983, 729 ff./730. Durchaus nicht unbedenklich zeigt sich vor diesem Hintergrund der Vorstoß *Erlangens* hinsichtlich einer fristgebundenen Behandlung von Empfehlungen und Anträgen des Ausländerbeirats (s.o. IV.4. Fußn. 63).

98 Eine größere „formale Sicherheit“ wünschen sich auch *Hoffmann/Even* (Fußn. 10), S. 128. *Püttner*, HdKWV, Bd. 2, S. 35 hält eine entsprechende Ergänzung der Gemeinde- und Landkreisordnungen ebenfalls für zweckmäßig.

**Von:** [HSLkoordinierung, \(HSL\)](#)  
**An:** [Lingelbach, Claudia \(HLT\)](#); [Jager, Elisa \(HLT\)](#)  
**Cc:** [Figgeneer, Christel \(HSL\)](#); [Lutz, Joachim \(HSL\)](#); [Schmidt-Wahl, Diana \(HSL\)](#); [Lehmann, Matthias \(HSL\)](#)  
**Thema:** AW: Anhörung zum Gesetzentwurf zur Verbesserung der politischen Teilhabe usw., Drucks. 20/1644, im Innenausschuss am 06.02.2020, 9 Uhr  
**Datum:** Dienstag, 21. Januar 2020 16:34:42

---

Wiesbaden, den 21. Januar 2020  
ZB-JUR02/0004/0064

Sehr geehrte Damen und Herren,

zunächst möchte ich mich dafür bedanken, dass Sie dem Hessischen Statistischen Landesamt (HSL) die Gelegenheit zur fachstatistischen Stellungnahme eingeräumt haben. Das HSL hat die geplanten Gesetzesänderungen hinsichtlich möglicher Auswirkungen auf die amtliche Statistik begutachtet.

Weder die angedachte zeitliche Zusammenlegung der Ausländerbeiratswahlen mit den Wahlen zu den Gemeindevertretungen (§ 86 Abs. 1 HGO-E) noch die Möglichkeit zur Schaffung von Integrations-Kommissionen (§ 89 HGO-E) wird Auswirkungen auf die amtliche Wahlstatistik haben.

Die im Gesetzentwurf beabsichtigten Neuerungen zum Inhalt des Gesamtabschlusses einer Gemeinde, zu den Fristen für die Erstellung des Gesamtabschlusses (§ 112a HGO-E) sowie zur Befreiung von einer Pflicht zur Erstellung eines Gesamtabschlusses (§ 112b HGO-E) werden keine Folgen auf die Finanzstatistik haben. Denn beim Gesamtabschluss handelt es sich nicht um eine neue Datenquelle für die Statistik. Der Gesamtabschluss führt lediglich Daten aus anderen Abschlüssen zusammen, die die amtliche Statistik zur Ergebniserstellung derzeit teilweise verwendet.

Da aus fachstatistischer Sicht kein Erörterungsbedarf besteht, ist eine Teilnahme der Präsidentin des HSL an der Anhörung nicht erforderlich.

Für mögliche Rückfragen stehe ich Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen  
Im Auftrag

Dr. Siniša Begenišić

Referent im Referat "Personal, Recht"

Hessisches Statistisches Landesamt  
Rheinstraße 35/37  
65185 Wiesbaden

Telefon: +49 (0)611 3802-943  
Telefax: +49 (0)611 3802-992  
E-Mail: [sinisa.begenisic@statistik.hessen.de](mailto:sinisa.begenisic@statistik.hessen.de)  
[www.statistik.hessen.de](http://www.statistik.hessen.de)

-----Ursprüngliche Nachricht-----

Von: Zentrale-Informationsstelle, (HSL) <[info@statistik.hessen.de](mailto:info@statistik.hessen.de)>  
Gesendet: Freitag, 20. Dezember 2019 12:05  
An: HSLkoordinierung, (HSL) <[HSLkoordinierung@statistik.hessen.de](mailto:HSLkoordinierung@statistik.hessen.de)>  
Betreff: WG: Anhörung zum Gesetzentwurf zur Verbesserung der politischen Teilhabe usw., Drucks. 20/1644, im Innenausschuss am 06.02.2020, 9 Uhr

Hallo liebe Kolleginnen und Kollegen,



die untenstehende E-Mail aus dem Landtag leite ich Ihnen weiter.

Da keine Daten benötigt werden, liegt die Zuständigkeit hier bei Ihnen.

Ich wünsche ein schönes Wochenende und besinnliche Feiertage.

Freundliche Grüße

André Geisler

Mitarbeiter im Sachgebiet „Informationsservice, Pressearbeit“

\* 841

Von: Jager, Elisa (HLT) <E.Jager@ltg.hessen.de>  
Gesendet: Freitag, 20. Dezember 2019 11:11  
An: Lingelbach, Claudia (HLT) <C.Lingelbach@ltg.hessen.de>  
Betreff: Anhörung zum Gesetzentwurf zur Verbesserung der politischen Teilhabe usw., Drucks.  
20/1644, im Innenausschuss am 06.02.2020, 9 Uhr

Sehr geehrte Damen und Herren,

in Anlage erhalten Sie ein Schreiben mit der Bitte um Stellungnahme im Rahmen der o. g. mündlichen Anhörung im Hessischen Landtag.

Bitte senden Sie Ihre Antworten und Stellungnahmen an beide unten angegebenen E-Mail-Adressen.

Mit freundlichen Grüßen

Claudia Lingelbach

Bereich Ausschussgeschäftsführung

Plenardokumentation

Schlossplatz 1-3  
65183 Wiesbaden  
Tel.: 0611 - 350334 (Lingelbach)  
Tel.: 0611 - 350341 (Jäger)

Fax: 0611 - 350345  
eMail: C.Lingelbach@ltg.hessen.de <<mailto:C.Lingelbach@ltg.hessen.de%20>>  
eMail: E.Jäger@ltg.hessen.de <<mailto:E.Jäger@ltg.hessen.de>>

URL: [www.hessischer-landtag.de](http://www.hessischer-landtag.de) <<http://www.hessischer-landtag.de>>



DER PARITÄTISCHE HESSEN  
Landesgeschäftsstelle | Auf der Körnerwiese 5 | 60322 Frankfurt

Hessischer Landtag  
Christian Heinz, Vorsitzender des  
Innenausschusses

per E-Mail an:  
c.lingelbach@ltg.hessen.de  
e.jager@ltg.hessen.de

☎ 069 | 955 262 52

📠 069 | 955 262 38

@ lea.rosenberg@paritaet-hessen.org

Unser Zeichen: rb

Frankfurt, den 24.01.2020

## Stellungnahme

**des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes, Landesverband Hessen e. V. zum  
Gesetzentwurf der Fraktion der CDU, Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu einem  
Gesetz zur Verbesserung der politischen Teilhabe von ausländischen Einwohnerinnen  
und Einwohnern an der Kommunalpolitik sowie zur Änderung kommunal- und wahl-  
rechtlicher Vorschriften – Drucks. 20/1644 –**

Sehr geehrter Herr Heinz,  
sehr geehrte Mitglieder des Innenausschusses,

wir bedanken uns für die Möglichkeit der Stellungnahme zu o. g. Gesetzentwurf. Unsere Stellungnahme bezieht sich ausschließlich auf die Teile des Gesetzentwurfs, die die Verbesserung der politischen Teilhabe ausländischer Einwohner\*innen zum Gegenstand hat.

### 1. Vorbemerkung

Der Paritätische Hessen begrüßt die Zielsetzung des Gesetzesentwurfs, die politische Teilhabe von Ausländer\*innen zu verbessern. Denn die Integrationspolitik eines Landes muss sich daran messen lassen, inwieweit es ihr gelingt, die für eine umfassende Partizipation ausländischer Mitbürger\*innen erforderlichen Rahmenbedingungen herzustellen, Zugangshürden bzw. Ausgrenzungsmechanismen in allen Lebensbereichen abzubauen und Teilhabe damit aktiv zu befördern. Angesichts der gesetzgeberischen Motivation und der demokratietheoretisch zentralen Bedeutung des Ansinnens greift der vorliegende Gesetzentwurf aus Sicht des Paritätischen Hessen jedoch nicht nur zu kurz, sondern auch fehl.

### Der Paritätische Hessen

- **befürwortet** die Zusammenlegung der Ausländerbeiratswahlen mit den Wahlen zu Gemeindevertretungen sowie die Herabsetzung der Mindestwohnsitzzeiten für das aktive und passive Wahlrecht bei Ausländerbeiratswahlen;
- **widerspricht** der Limitierung des neu vorgesehenen Antragsrecht von Ausländerbeiräten gegenüber Gemeindevertretungen auf ausschließlich *wichtige* Angelegenheiten und plädiert für ein uneingeschränktes Antragsrecht in allen Angelegenheiten, die ausländische Einwohner\*innen betreffen;

DEUTSCHER PARITÄTISCHER WOHLFAHRTSVERBAND LANDESVERBAND HESSEN e.V.

Auf der Körnerwiese 5  
60322 Frankfurt am Main  
Telefon: 0 69 | 955 262-0  
Telefax: 0 69 | 551 292

Info@paritaet-hessen.org  
www.paritaet-hessen.org  
Amtsgericht Frankfurt am Main  
Registernummer: 73 VR 4800

Bank für Sozialwirtschaft, Mainz  
Konto 71 82 900 (BLZ 550 205 00)  
IBAN: DE 18 5502 0500 0007 1829 00  
BIC: BFSWDE33MNZ

Frankfurter Sparkasse 1822  
Konto 231 479 (BLZ 500 502 01)  
IBAN: DE 92 5005 0201 0000 2314 79  
BIC: HELADEF1822

- **lehnt Integrations-Kommissionen als gleichrangiges Alternativ-Modell zu kommunalen Ausländerbeiräten ab**, da damit eine wesentliche und für Drittstaatsangehörige die einzige Möglichkeit der unmittelbaren politischen (Wahl-)Beteiligung massiv gefährdet wird;
- **kritisiert die Nichtdurchführung des Dialogprozesses**, den die Landesregierung laut Koalitionsvertrag mit den betreffenden Organisationen zur Frage der Verbesserung politischer Teilhabe von ausländischen (Mit-)Bürger\*innen führen wollte, und fordert dessen Nachholung, um gemeinsam eine Ursachenanalyse für die geringe Wahlbeteiligung vorzunehmen und einen umfassenden Maßnahmenkatalog zu entwickeln und
- **fordert ein kommunales Ausländerwahlrecht sowie die Evaluation und Verbesserung des Einbürgerungsverfahrens auf politischer und behördlicher Ebene in Hessen**, um den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit initiativ anzuregen und zu befördern.

#### Zum Gesetzentwurf im Einzelnen:

##### 2. zu § 86 Abs. 1 HGO-E – Zusammenlegung der Wahlgesehen

Die Zusammenlegung der Wahlen zum Ausländerbeirat mit den Wahlen zur Gemeindevertretung wird begrüßt.

##### 3. zu § 84 Satz 3 i. V. m. § 89 Abs. 2 Satz 5 § HGO-E – Integrations-Kommissionen

Künftig soll keine Verpflichtung mehr zur Einrichtung eines Ausländerbeirats bestehen, wenn stattdessen eine Integrations-Kommission (nach § 89 HGO-E) gebildet wird (§ 84 HGO-E).

Der Gesetzentwurf sieht an dieser Stelle ein reines Optionsmodell vor, das faktisch dazu führen könnte, dass Gemeinden sich von vornherein für das Modell einer Integrations-Kommission entscheiden können – selbst für den Fall, dass die für eine Ausländerbeiratswahl erforderliche Mindestanzahl zugelassener Wahlvorschläge vorläge. Ein Vorrang für Ausländerbeiratswahlen ist nicht vorgesehen. Dies lehnt der Paritätische Hessen ab. Eine bislang geringe Wahlbeteiligung darf unserer Auffassung nach nicht dazu führen, die Wahl als solche infrage zu stellen, sondern muss vielmehr als Auftrag verstanden werden, Ursachen zu ermitteln und wirksame Gegenmaßnahmen zu ergreifen.

Eine Integrations-Kommission durch *Einsetzung* kann zudem grundsätzlich nicht die unmittelbare Legitimationsgrundlage einer demokratischen *Wahl*, die für ein repräsentatives Gremium – zumal auf örtlicher Ebene – unerlässlich ist, für sich in Anspruch nehmen.

Der Paritätische Hessen erachtet es daher als Fehlkonstruktion, dass Ausländer\*innen das Angebot einer Wahl zu einem von politischen Konstellationen innerhalb der Gemeinde unabhängigen Ausländerbeirat potenziell gänzlich vorenthalten werden könnte. Denn dadurch würde sich das ohnehin bereits bestehende demokratietheoretische und -praktische Defizit des politischen Ausschlusses verschärfen, insbesondere für Drittstaatsangehörige. Denn für diese Gruppe, die bislang kein kommunales Wahlrecht hat, bildet das Wahlangebot zu den Ausländerbeiräten das einzige Instrument unmittelbarer politischer Beteiligung und Mitgestaltung.



Das Ansinnen der Verbesserung politischer Teilhabe droht angesichts dieser Fehlkonstruktion in sein Gegenteil verkehrt zu werden. Gegen das Modell einer Integrations-Kommission spricht zudem ihre vergleichsweise geringe Kompetenz, die auch für Ausländerbeiräte kennzeichnend ist. Echte *Mitbestimmung* wird beiden Gremien nicht eingeräumt. So diagnostiziert Omid Nouripour in seinem „Kleinen Lexikon für MiMiMis und Bio-Deutsche“ (2014) hinsichtlich der geringen Beteiligung bei Ausländerbeiratswahlen richtig: „*Wen wundert es denn, dass ein Gremium ohne echte Einflussmöglichkeiten oder Entscheidungskompetenzen nur wenig Interesse weckt?*“

Der Paritätische Hessen fordert, das Vorhaben von Integrations-Kommissionen in der vorgelegten Form aus dem Gesetzentwurf zu streichen. Stattdessen sollten die Ursachen für das Nichtzustandekommen von Ausländerbeiräten und für die geringe Wahlbeteiligung untersucht sowie die Rahmenbedingungen der Arbeit von Ausländerbeiräten gestärkt werden. Mindestens aber dürften „Ersatzgremien“ erstens nur nachrangig bei gescheiterten Ausländerbeiratswahlen implementiert werden; zweitens nur als vorübergehendes Ersatzmodell, bis der vom Paritätischen Hessen geforderte Dialog- und Konsultationsprozess mit einschlägigen zivilgesellschaftlichen Organisationen nachgeholt wurde (siehe Pkt. 6.1).

Davon abgesehen lässt der Gesetzentwurf erstens offen, welche konkreten „Interessenvertretungen der Migranten“ gemeint sind, auf deren Vorschlag hin die „sachkundigen Einwohner\*innen“ für die Kommission gewählt werden sollen. Ausschließlich örtlich oder auch regional aktive oder auch landesweite Interessenvertretungen? Für ersteren Fall wäre die Frage, wie in Gemeinden verfahren werden soll, in denen keine örtlichen Interessenvertretungen aktiv sind. Zweitens erschließt sich nicht, warum sich für Integrations-Kommissionen durch Vorschlag der Interessenvertretungen der Migrant\*innen mehr Interessierte finden lassen sollten als für einen Sitz in einem Ausländerbeirat. Drittens ist unklar, in welchem Verhältnis, sowohl hinsichtlich Kompetenzen als auch Aufgaben, die Funktionen des/der Vorsitzenden und des/der Co-Vorsitzenden stünden. Unserer Auffassung nach sollte dieses Verhältnis im Gesetzentwurf in Form gleichberechtigter Positionen benannt werden.

#### **4. zu § 86 Abs. 2 Satz 1 / Abs. 3 Satz 1 HGO-E – Verringerung der Wohnsitznahmefristen**

Die jeweilige Herabsetzung der Mindestdauer hinsichtlich der Wohnsitznahme – von drei Monaten auf sechs Wochen für die Wahlberechtigung und von sechs auf drei Monate für die Wählbarkeit bei Ausländerbeiratswahlen – wird begrüßt.

#### **5. zu § 88 Abs. 2 Satz 5 HGO-E – begrenztes Antragsrecht für Ausländerbeiräte**

Nach § 88 Abs. 2 der HGO-E sollen Ausländerbeiräte künftig in allen *wichtigen* Angelegenheiten, die ausländische Einwohner\*innen betreffen, ein Antragsrecht gegenüber der Gemeindevertretung haben soll. Aus welchem Grund das Antragsrecht nur auf „wichtige“ Angelegenheiten beschränkt sein sollte, ist per se nicht nachvollziehbar.

Gegen eine derartige Einschränkung spricht außerdem, dass das Kriterium der „Wichtigkeit“ eine objektive Beurteilung nicht zulässt, sondern von subjektiven Einschätzungen abhängt.

Insofern ist das Kriterium aufgrund seiner Unbestimmtheit und ihm inhärenten breiten Interpretationsspielraum, der Raum bietet für konkurrierende Auffassungen, ungeeignet als „Filter“ für das Antragsrecht.

Der Paritätische Hessen plädiert dafür, auf ein (vermeintliches) qualitatives Kriterium zu verzichten und den Ausländerbeiräten ein uneingeschränktes Antragsrecht in Belangen, die die ausländische Bevölkerung betrifft, einzuräumen.

## **6. Weitergehende Forderungen des Paritätischen zur Herstellung gleichberechtigter politischer Teilhabe von ausländischen Einwohner\*innen**

Zwar ist der Versuch anzuerkennen, auf das Nichtzustandekommen von Ausländerbeiräten zu reagieren. Um der geringen politischen Beteiligung von Ausländer\*innen in Zukunft wirksam und nachhaltig entgegenwirken zu können und eine *gleichberechtigte* politische Teilhabe herzustellen, braucht es allerdings wesentlich weitreichendere Maßnahmen.

### **6.1 Dialog- und Konsultationsprozess mit Nichtregierungsorganisationen (NGO) starten**

Im hessischen Koalitionsvertrag wurde zugesichert, zur Verbesserung der politischen Partizipation von Ausländer\*innen in einen „Dialog mit den betreffenden Organisationen (beispielsweise agah) und Kommunen [zu] treten“.

Den öffentlichen Positionierungen des Landesausländerbeirats zum Gesetzentwurf ist zu entnehmen, dass mit der agah kein solcher Dialog geführt wurde. Dies irritiert umso mehr, als dass die agah und die kommunalen Ausländerbeiräte durch den vorliegenden Gesetzentwurf unmittelbar betroffen und infrage gestellt werden. Auch mit dem PARITÄTISCHEN Hessen, in dem zahlreiche Migrant(en)selbstorganisationen Mitglied sind, oder mit der Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen, in deren Verbände die überwiegende Zahl der Beratungsangebote für Flüchtlinge und Migrant\*innen vorgehalten werden, wurde kein solcher Dialogprozess gestartet. Dies erachtet der Paritätische Hessen aus mehreren Gründen als Verfahrensfehler.

In einem Dialog- und Konsultationsprozess hätte zunächst eine kritische Ursachenanalyse zum Problem der mangelnden Beteiligung an den Ausländerbeiratswahlen erfolgen müssen.

In einem zweiten Schritt hätte dann die gemeinsame Erarbeitung eines wirksamen Maßnahmenkatalogs erfolgen können, der dazu geeignet wäre, *unmittelbare* politische Beteiligungsprozesse im Allgemeinen und im Kontext der Ausländerbeiratswahlen im Speziellen zu erhöhen. Bereits im Februar 2014 hat die agah Vorschläge zur Weiterentwicklung der Ausländerbeiräte vorgelegt, die eine Reihe konstruktiver und notwendig weitergehender Empfehlungen enthalten. Der Gesetzentwurf greift keinen dieser Vorschläge auf.

Es ist nicht nachvollziehbar, warum die Landesregierung sich die in den NGOs vorhandene Expertise zur gemeinsamen Erarbeitung eines für die Integrationspolitik Hessens so zentralen Vorhabens nicht eingeholt hat. Allein durch den unterlassenen Beteiligungsprozess büßt der Gesetzentwurf gravierend an Authentizität ein.

Denn schließlich hat die Landesregierung dadurch nicht nur die Chance vertan, das Gesetzgebungsvorhaben selbst durch politische Beteiligung von Vertreter\*innen der betroffenen Bevölkerungsgruppe auf ein von Partizipation geprägtes, demokratisch festes Fundament zu stellen. Vielmehr gerät die Landesregierung dadurch in einen Selbstwiderspruch, will sie durch den Gesetzgebungsentwurf einerseits Ausländer\*innenvertretungen auf kommunaler Ebene verpflichtend einführen, ohne dies aber andererseits auf Landesebene im Verfahren selbst einzulösen. Ohne Nachholung eines derartigen Dialogprozess kann dieser Selbstwiderspruch nicht aufgelöst werden.

Der Paritätische Hessen fordert die Landesregierung auf, den im Koalitionsvertrag angekündigten Dialogprozess mit NGOs nachzuholen und bis dahin eine Entscheidung zu den Integrations-Kommissionen auszusetzen, vorläufig aber mindestens den o. g. Vorrang von Ausländerbeiratswahlen im Gesetzentwurf zu ergänzen.

## **6.2 Für ein kommunales Ausländer\*innenwahlrecht**

Wie innerhalb des Gesetzentwurfs erläutert ist, wurden Ausländerbeiräte „schon vor Jahrzehnten [...] als Ersatz für das fehlende Kommunalwahlrecht eingerichtet [...]“.

Nahezu beiläufig wird damit ein zentraler Aspekt des Problems mangelnder politischer Beteiligung von Ausländer\*innen am politischen Willensbildungsprozess genannt; nämlich das des Ausschlusses vom Wahlgeschehen.

Während EU-Bürger\*innen mittlerweile zumindest das kommunale Wahlrecht besitzen, sind Drittstaatsangehörige von jeglicher Wahl weiterhin ausgeschlossen. Dies stellt ein gravierendes Demokratiedefizit dar, da einer (wachsenden) Bevölkerungsgruppe das Recht auf politische Beteiligung und Mitbestimmung über ihre Lebensbedingung vorenthalten wird

Zahlreiche andere europäische Staaten haben demgegenüber mittlerweile ein kommunales Ausländerwahlrecht für Drittstaatsangehörige unter unterschiedlichen Bedingungen eingeführt.<sup>1</sup> Eine ernsthafte Gegenmaßnahme gegen das Demokratieproblem wäre der aktive Einsatz des Landes Hessen für ein kommunales Ausländer\*innen-Wahlrecht auf Bundesebene, z. B. durch Anstoß einer entsprechenden Bundesratsinitiative inkl. einer diesbezüglich erforderlichen Änderung des Grundgesetzes. Dafür hatte sich auch die Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen 2009 mit der Kampagne „Demokratie brauche JEDE Stimme“ ausgesprochen.

Der Paritätische Hessen ist der Überzeugung, dass das zunehmende Auseinanderfallen zwischen wahlberechtigter Bevölkerung und der niedergelassenen, nicht mitbestimmungsberechtigten Bevölkerung ein enormes Demokratieproblem darstellt, das den Zusammenhalt unserer Gesellschaft gefährdet. Schließlich konterkariert der Ausschluss von politischen Mitbestimmungsprozessen das Ziel einer nachhaltigen Integrationspolitik, trägt er doch zur Spaltung der Gesellschaft bei.

<sup>1</sup> siehe [Mediendienst Integration: Wahlrecht für Ausländer. Deutschland hinkt in Europa hinterher, 12.02.2014](#) sowie [Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien \(Hg.\): Wahlrecht und politische Partizipation von Migranten in Europa, Mai 2014](#)

Der Paritätische Hessen fordert weiterhin die Einführung eines kommunalen Wahlrechts für Nicht-EU-Ausländer\*innen in Deutschland und den Einsatz Hessens auf Bundesebene dafür. Denn die politische Entrechtung von Drittstaatsangehörigen, die ihren Lebensmittelpunkt in Deutschland haben, ihre Nicht-Repräsentanz und Exklusion als einem signifikanten Bevölkerungsteil, darf sich nicht weiter fortsetzen. Hier lebende Menschen müssen eine konkrete Perspektive der Mitentscheidung über ihre Lebensbedingungen haben. Unter welchen konkreten Bedingungen (z. B. Aufenthaltsstatus und -dauer etc.) eine derartige Perspektive eröffnet werden sollte, sollte Gegenstand eines breit angelegten politischen Diskussionsprozesses unter Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen auf Landes- und Bundesebene sein.

### 6.3 Förderung und Erleichterung von Einbürgerungen

Bislang ist die einzige Eigenschaft, die umfassende politische Rechte und eine uneingeschränkt gleichberechtigte politische Teilhabe vermittelt, die der deutschen Staatsbürgerschaft.

Es muss daher ein prioritäres politisches Ziel der Integrationspolitik einer parlamentarischen Demokratie und einem Einwanderungsland sein, die Zahl der Einbürgerungen zu erhöhen. Dass die Einbürgerungsquoten sowohl in Deutschland im europäischen Vergleich als auch in Hessen im Landesvergleich seit Jahren (zu) gering sind, führt zu einer weiteren gravierenden Verschärfung des o. g. Demokratiedefizits, der dringend begegnet werden muss.

Geringe Einbürgerungsquoten müssen auch als Indiz für eine nicht adressatengerechte, ggf. auch nicht offene Integrationspolitik und -verwaltung eingeschätzt werden. Zwar sind die hohen Anforderungen für eine Einbürgerung im Staatsangehörigkeitsgesetz auf Bundesebene geregelt. Allerdings sind die teils erheblich voneinander abweichenden Einbürgerungsquoten der Bundesländer und Kommunen, auch innerhalb eines Bundeslandes, ein hinreichendes Indiz für die Einflussmöglichkeiten auf Landes- und Kommunalebene.

Welche positiven und negativen Anreizeffekte wirken können, hat u. a. der Migrationsforscher Dietrich Thränhardt 2017 in seiner vergleichenden Untersuchung „Einbürgerung im Einwanderungsland Deutschland. Analysen und Empfehlungen“ erörtert. Dazu zählen vor allem auch die politische Kultur und Haltung einer Landesregierung bzw. der politischen Verantwortungsträger\*innen diesem Thema gegenüber, die sich u. a. in direkter Ansprache an hier länger lebende Ausländer\*innen äußern kann. Aber auch die Organisation, personelle Kapazitäten, Funktionalität (v. a. Wartezeiten), Zugänglichkeit und Offenheit der Verwaltung sowie behördliche Beratungs- und Unterstützungsbereitschaft sind maßgebliche Faktoren.

Mit der in 2016 gestarteten Kampagne „Hessen und ich DAS PASST“ ist zwar ein Schritt zur Verbesserung der Einbürgerungsraten getan worden. Dass die Landesregierung hier aber weiterhin ein Defizit erkennt, schlägt sich u. a. im Koalitionsvertrag nieder, in dem es heißt:

*„In Landesverantwortung wollen wir verstärkt für die Möglichkeit der Einbürgerung werben und deshalb unsere Einbürgerungskampagne intensivieren. Die Tätigkeit der Integrationslotsinnen und -lotsen des Landes soll künftig auch das Werben um Einbürgerung beinhalten.“*



Aus Sicht des Paritätischen Hessen kann eine Kampagne für sich noch keine Verbesserung der Einbürgerungsquoten erwarten lassen; zumal seit dem Start der Kampagne im Jahr 2016 keine Evaluation über ihre Wirksamkeit (und Qualität) vorgelegt worden ist. Dass nun lediglich ein verstärktes Werben die Situation in Hessen verbessern soll, zumal in Verantwortung rein ehrenamtlicher Integrationslots\*innen, erachtet der Paritätische Hessen als zu kurz gegriffen.

Vielmehr müsste die Landesregierung prüfen, ob und wie weit ein Beratungsauftrag der unteren Verwaltungs- und Einbürgerungsbehörden initiativ gegenüber Interessierten und begleitend gegenüber Antragsteller\*innen besteht und inwiefern die derzeitigen Informations<sup>2</sup>-, Beratungs- und Unterstützungsangebote behördlicherseits (quantitativ und qualitativ) als adressatengerecht und ausreichend einzuschätzen sind. Eine solche Prüfung dürfte sich nicht nur auf die Einbürgerungsbehörden/unteren Verwaltungsbehörden beschränken, sondern auch die örtlichen Ausländerbehörden umfassen.

Denn nur mit einer frühzeitig einsetzenden aufenthaltsrechtlichen Information und Beratung seitens der lokalen Ausländerbehörden kann sichergestellt werden, dass Drittstaatsangehörige nicht nur informiert sind über die Bedingungen einer Einbürgerung, sondern rechtzeitig mit der Erfüllung der Anforderungen beginnen.

Um eine Bewertung der momentanen Sachlage vornehmen und feststellen zu können, welche Faktoren in Hessen derzeit sowohl hinderlich/förderlich für die Stellung von Einbürgerungsanträgen als auch für deren positive Bescheidung sind, bräuchte es zudem eine Anpassung der statistischen Datengrundlage auf Landesebene.

Wie die Antwort des Hessischen Innenministers vom 08.11.2019 auf eine Kleine Anfrage der LINKEN zum Thema „Bearbeitungsdauer von Einbürgerungsanträgen“ (Drs. 20/1273) zeigt, verfügt die Landesregierung aber über wesentliche statistische Auswertungsmöglichkeiten nicht. So konnte der Innenminister keine Angaben dazu machen, in wie vielen Fällen die Bearbeitung von Einbürgerungsanträgen mehr als drei, sechs, neun oder 12 Monate dauerte. Lediglich eine durchschnittliche Verfahrensdauer konnte angegeben werden, da eine statistische Zuordnung der abgeschlossenen Verfahren zu den jeweiligen Anträgen in Hessen derzeit nicht erfolgt.

Dass insbesondere auch die Gründe für Antragsablehnungen derzeit nicht erfasst werden, ist nicht nur erstaunlich, sondern lässt Zweifel an der Ernsthaftigkeit des politischen Willens zu, die Einbürgerungsquoten zu erhöhen.

Der Paritätische Hessen plädiert für die Durchführung einer Evaluation zur Wirksamkeit politischer Maßnahmen sowie administrativer Abläufe und Entscheidungsprozesse auf Grundlage einer optimierten statistischen Datengrundlage. Nur auf diesem Weg kann eine belastbare Bewertung – und damit eine Verbesserung – hessischer Einbürgerungspolitik und -praxis erfolgen und eine Erhöhung der Anzahl von Einbürgerungen gelingen.

<sup>2</sup> z. B. [www.service.hessen.de](http://www.service.hessen.de) und [www.einbuengerung.hessen.de](http://www.einbuengerung.hessen.de)



Zweifelsohne müsste davon unabhängig eine Reform des Staatsangehörigkeitsrechts auf Bundesebene angestrebt werden, durch die eine Liberalisierung beim Zugang zur deutschen Staatsangehörigkeit erfolgen müsste.

Die ernsthafte Prüfung von Einbürgerungserleichterungen war unter allen hessischen Fraktionen Konsens nach dem Abschlussbericht der Enquetekommission „Migration und Integration“ vom 18.06.2016 (Drs. 18/7500) und ging als Handlungsempfehlung Nr. 6 zur Förderung der Partizipation in den Bericht ein (S. 118).

Weitergehender war die Haltung der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen: Sie erachtete eine frühzeitige Einbürgerung nicht nur aus integrationspolitischer Sicht für sinnvoll, sondern plädierte für die Hinnahme von Mehrstaatigkeit und die Abschaffung der Optionspflicht (S. 119).

Der Paritätische Hessen fordert Erleichterungen beim Zugang zur deutschen Staatsangehörigkeit (u. a. Zulassung von Mehrstaatigkeit und Abschaffung der Optionspflicht)<sup>3</sup> Er appelliert an die Landesregierung, die Diskussion dazu wieder zu führen, den Austausch mit Expert\*innen zu suchen, einen Konsens zur Modernisierung und Liberalisierung des Staatsangehörigkeitsgesetzes zu finden und sich auf Bundesebene für eine Änderung des Staatsangehörigkeitsrechts einzusetzen.

In der mündlichen Anhörung vor dem Innenausschuss des Hessischen Landtags am 06.02.2020 werde ich den Paritätischen Wohlfahrtsverband Hessen vertreten.

Mit freundlichen Grüßen

Lea Rosenberg  
Referentin Migration, Flucht und Asyl

<sup>3</sup> siehe ausführlich „Einbürgerung erleichtern: Paritätische Positionierung zur Weiterentwicklung von Einbürgerungsrecht- und praxis“, Dezember 2018

## **Stellungnahme zum Gesetzesentwurf „Verbesserung der politischen Beteiligung hier lebender Ausländerinnen und Ausländer“**

Die Kommunale Ausländer- und Ausländerinnenvertretung (KAV) als Ausländerbeirat der Stadt Frankfurt am Main lehnt den Entwurf zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung (HGO) hinsichtlich der Ausländerbeiräte ab.

Aus den Gründen:

Die Ausländerbeiräte wurden 1992 in der HGO verankert, um auch den Einwohnerinnen und Einwohnern, die sonst nicht wählen dürfen, die Möglichkeit zu geben, durch eine demokratische Wahl an der Gemeindepolitik zu partizipieren.

Schon vorher, 1989, wurde die Kommunale Ausländerinnen- und Ausländerververtretung (KAV) in Frankfurt am Main eingerichtet. Das war in diesem Jahr alles andere als eine Selbstverständlichkeit.

Eine Option der Gesetzesnovellierung sieht vor, den Kommunen die Möglichkeit einzuräumen, statt eines Ausländerbeirates eine Integrationskommission einzurichten. Diese Kommissionen sind nicht mehr demokratisch gewählt. Ausländerinnen und Ausländer aus einem Nicht-EU-Land verlieren mit einem Schlag ihre an sich schon geringe Möglichkeit der politischen Beteiligung.

Es gab sie schon in mehreren Gemeinden, wo sie sich letztendlich als nicht nützlich erwiesen haben und wieder abgeschafft wurden.

Zudem gibt es keinen gesetzlichen Hinderungsgrund: die Gemeinden ohne Ausländerbeirat können schon jetzt solche Integrationskommissionen einsetzen.

Die Möglichkeit einer demokratischen Wahl ist mehr als nur ein Symbol der politischen Partizipation. Sie bedeutet (vor allem) für die Nicht-EU-Wähler einen Schritt zur Anerkennung, zum Respekt. Bereits jetzt sehen sich die Nicht-EU-Bürger oft als nicht repräsentativ, als zurückgesetzt. Durch die Abschaffung der Wahl geht es eine weitere Stufe zurück.

Eine geringe Wahlbeteiligung ist kein Indiz dafür, dass die Einrichtung generell zu wenig Zuspruch findet. Schließlich stehen kaum finanzielle Mittel zur Verfügung, die Wahl und die Bedeutung bekannt zu machen. Es gibt kaum eine Wahlkampfkostenerstattung, daher wenig bis gar keine Mittel für den Wahlkampf. In den meisten Kommunen Hessens haben die Ausländerbeiräte permanent keine finanzielle Mittel, geschweige denn politische Unterstützung.

Und auch die IHK-Wahlen oder die Wahlen zum Studentenparlament bewegen sich hinsichtlich der Wahlbeteiligung auf dem gleichen Niveau. Es wäre undemokratisch, diese Gremien deshalb aufzulösen.

Auch die Wahlbeteiligung der EU-Bürger bei den Kommunalwahlen ist bereits sehr schwach und wird schwächer. Wird demnächst auch der Ausschluss von EU-Bürgern von den Wahlen angestrebt?

Wir sehen diese geplante Änderung nicht nur als einen Rückschritt, sondern als eine Zurücksetzung an.

Was für ein Zeichen wird gesetzt in einer Zeit des ansteigenden Rechtspopulismus, anhaltender Fremdenfeindlichkeit, großen sozialen Herausforderungen wie Integration von Flüchtlingen, Überwindung von Sprachbarrieren, Inklusion!

Dieses Vorhaben ist unzweifelhaft ein Schritt in die falsche Richtung. Statt weniger brauchen wir mehr politische Beteiligung. Statt Einschränkungen brauchen wir Mut zu mehr Verantwortungsübergabe. Wir Migrantinnen und Migranten sind in der Lage, unsere

Interessen selbst zu vertreten, wir benötigen kein Gremium, welches zur Hälfte aus Nicht-Migranten besteht.

Es wäre notwendig, Flagge für die Migrantinnen und Migranten zu zeigen, Ausländerbeiräte finanziell und moralisch zu unterstützen und zu stärken.

Gez. Jumas Medoff

(Vorsitzender der Kommunalen Ausländer- und Ausländerinnenvertretung Frankfurt am Main)



Kommunale Spitzenverbände in Hessen

Hessischer Landtag  
Der Vorsitzende des Innenausschusses  
Schlossplatz 1 – 3

65183 Wiesbaden

E-Mail: [c.lingelbach@ltg.hessen.de](mailto:c.lingelbach@ltg.hessen.de)

E-Mail: [e.jager@ltg.hessen.de](mailto:e.jager@ltg.hessen.de)

**Besondere gemeinsame Stellungnahme zur Änderung der HGO im Sachzusammenhang mit der Umsetzung des § 2b UStG**

**Hessischer Landkreistag**  
Frankfurter Straße 2  
65189 Wiesbaden

Telefon (0611) 17 06-0  
Telefax (0611) 17 06-27  
[info@hlt.de](mailto:info@hlt.de)  
[www.hlt.de](http://www.hlt.de)

**Hessischer Städtetag**  
Frankfurter Straße 2  
65189 Wiesbaden

Telefon (0611) 17 02-0  
Telefax (0611) 17 02-17  
[posteingang@hess-staedtetag.de](mailto:posteingang@hess-staedtetag.de)  
[www.hess-staedtetag.de](http://www.hess-staedtetag.de)

**Hessischer Städte- und Gemeindebund**  
Henri-Dunant-Straße 13  
63165 Mühlheim am Main

Telefon (06108) 6001-0  
Telefax (06108) 6001-57  
[hsgb@hsgb.de](mailto:hsgb@hsgb.de)  
[www.hsgb.de](http://www.hsgb.de)

Datum: 23.01.2020  
Az.: Gi 962.21

Sehr geehrter Herr Ausschussvorsitzender Heinz,  
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

mit der Einführung des neuen § 2b UStG wurde die Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand auf eine neue Grundlage gestellt. Da die Neuregelung auch auf den Aspekt des Wettbewerbs abstellt, ist damit zu rechnen, dass nach Auslaufen der Übergangsregelung im Jahr 2021 mehr Bereiche der Kommunalverwaltung umsatzsteuerpflichtig werden als bisher.

Diese Änderungen betreffen auch Leistungen, die in interkommunaler Zusammenarbeit erbracht werden. Konkret sind hier einzelne von den kommunalen Versorgungskassen in Hessen angebotene Leistungen zu nennen. Dies gilt nicht für die Kerntätigkeit der Beamtenversorgung, da diese ohnehin von der Umsatzsteuer befreit ist. Anders stellt sich die Situation bei Tätigkeiten wie der Festsetzung der Versorgungsbezüge, der Festsetzung der Beihilfe und der Besoldungsfestsetzung dar. Dort erbringen die Versorgungskassen

Seite 2 von 3

bislang unterstützende Tätigkeiten, während die eigentliche Festsetzungsbefugnis bei der jeweiligen Kommune verbleibt.

Auf Ebene des Umsatzsteuerrechts ist es derzeit nicht klar, wie diese Konstellationen betrachtet werden. Einerseits wird die Position vertreten, dass keine Umsatzsteuerpflicht vorliege. Andererseits wird aber auch die Ansicht vertreten, dass die bloße Vorbereitung der Festsetzung keine vollständige Erledigung einer Aufgabe sei. Für die Umsatzsteuerfreiheit sei vielmehr auch die Übertragung der Festsetzungsbefugnis notwendig. Die Diskussion hat durch die Abfrage des Bundesministeriums der Finanzen zum Leistungsspektrum der Versorgungskassen erheblich an Bedeutung gewonnen.

Angesichts dieser Rahmenbedingungen, schlagen wir eine Änderung des Hessischen Landesrechts vor. Vereinfacht zielt diese darauf ab, dass die Kommunen ihre Festsetzungsbefugnis auch auf andere Körperschaften des öffentlichen Rechts unter Aufsicht des Landes Hessen übertragen können. Damit wird den Kommunen ermöglicht, die Bearbeitung von Bezügen, Beihilfen und Versorgung in vollem Umfang in die Hand von Versorgungskassen, Landkreisen oder anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts zu legen. Eine Verpflichtung geht damit nicht einher. Wenn eine Kommune dies möchte, kann sie ihre Festsetzungsbefugnis weiterhin selbst ausüben und sich dabei ggfs. von Dritten unterstützen lassen. Unseren Änderungsvorschlag haben wir als **Anlage** beigefügt. Dieser Änderungsvorschlag ist mit den kommunalen Versorgungskassen abgestimmt.

In Anbetracht der in diesem Jahr auslaufenden Übergangsfrist und der zur Umsetzung einer Gesetzesänderung notwendigen Entscheidungsprozesse in den einzelnen Kommunen, halten wir eine kurzfristige Umsetzung nunmehr für geboten. Der Hessische Rechnungshof hat bei der 212. Vergleichenden Prüfung der Hessischen kommunalen Versorgungskassen das Thema ebenfalls aufgegriffen und für die einzelnen Kassen bereits die von den kommunalen Mitgliedern möglicherweise zu tragenden Mehrkosten ermittelt. Er sieht hier ebenfalls die Notwendigkeit, die hessischen Kommunen in gleicher Form, wie die Kommunen der anderen Bundesländer zu behandeln.

Wir bitten den Hessischen Landtag darum, eine entsprechende Änderung des Hessischen Landesrechts vorzunehmen. Uns scheint eine Einbindung in das Gesetzgebungsverfahren

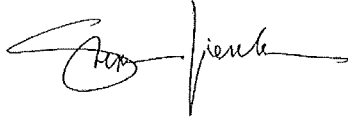
Seite 3 von 3

zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung ein günstiger Rahmen und Zeitpunkt dafür zu sein.

Mit freundlichen Grüßen



Karl-Christian Schelzke  
Geschäftsführender Direktor



Stephan Gieseler  
Direktor



Prof. Dr. Jan Hilligardt  
Geschäftsführender Direktor

## 1. Festsetzungsbefugnis im Versorgungsrecht

### § 64 HBeamtVG

(1)<sup>1</sup>Die oberste Dienstbehörde setzt die Versorgungsbezüge fest, bestimmt die Zahlungsempfängerin oder den Zahlungsempfänger und entscheidet über die Berücksichtigung von Zeiten als ruhegehaltfähige Dienstzeit sowie über die Bewilligung von Versorgungsbezügen aufgrund von Kannvorschriften. <sup>2</sup>Sie kann diese Befugnisse im Einvernehmen mit dem für das Beamtenversorgungsrecht zuständigen Ministerium auf andere Stellen übertragen.

(1a)<sup>1</sup>Die obersten Dienstbehörden von Gemeinden, Gemeindeverbänden und sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts können die in Absatz 1 genannten Befugnisse auf eine der Aufsicht des Landes unterstehende juristische Person des öffentlichen Rechts als eigene Aufgabe übertragen. <sup>2</sup>Die Übertragung der Zuständigkeit nach Satz 1 erfolgt durch schriftliche Vereinbarung.

## 2. Festsetzungsbefugnis im Beihilferecht

### § 80 HBG

(5) Die Landesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung nähere Regelungen zu treffen, insbesondere über die Gewährung von Beihilfen nach Abs. 3 einschließlich der Art und des Umfangs der beihilfefähigen Aufwendungen, des Zusammentreffens mehrerer Beihilfeberechtigungen und der Begrenzung der Beihilfen bei von dritter Seite zustehenden Leistungen, über Selbstbeteiligungen und Eigenanteile, die Gewährung von Beihilfen für Wahlleistungen bei stationärer Krankenhausbehandlung gegen Zahlung eines monatlichen Beitrags und einer zusätzlichen Eigenbeteiligung bei der Wahlleistung "gesondert berechnete Unterkunft", zu dem Verfahren sowie zur Übertragung der Zuständigkeit für die Festsetzung von Beihilfen auf eine der Aufsicht des Landes unterstehende juristische Person des öffentlichen Rechts als eigene Aufgabe.

(6) <sup>1</sup>Zur Erfüllung seiner Pflichten nach Abs. 1 kann sich der Dienstherr geeigneter Stellen auch außerhalb des öffentlichen Dienstes bedienen und diesen die zur Beihilfearbeitung erforderlichen Daten übermitteln.

### § 17 HBeihVO

(5) <sup>1</sup>Als Festsetzungsstellen entscheiden, soweit in dieser Verordnung nichts anderes bestimmt ist,

1. die obersten Dienstbehörden über die Anträge ihrer Bediensteten,
2. die den obersten Dienstbehörden unmittelbar nachgeordneten Behörden über die Anträge der Bediensteten ihres Geschäftsbereichs,
3. über die Anträge der Versorgungsberechtigten das Regierungspräsidium Kassel.

<sup>2</sup>Die obersten Dienstbehörden können durch Rechtsvorschrift die Zuständigkeit abweichend regeln. <sup>3</sup>Im Landesbereich wird die für das Beihilferecht zuständige Ministerin



oder der für das Beihilferecht zuständige Minister ermächtigt, durch Rechtsvorschrift die Zuständigkeit abweichend zu regeln und Rechtsvorschriften nach Satz 2 zu ändern oder aufzuheben.<sup>4</sup>Die obersten Dienstbehörden von Gemeinden, Gemeindeverbänden und sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts können die Zuständigkeit für die Festsetzung von Beihilfen auf eine der Aufsicht des Landes unterstehende juristische Person des öffentlichen Rechts als eigene Aufgabe übertragen. <sup>5</sup>Die Übertragung der Zuständigkeit nach Satz 4 erfolgt durch schriftliche Vereinbarung.

### **3. Festsetzungsbefugnis für Bezüge**

#### **§ 68 HBesG – Allgemeine Verwaltungsvorschriften und Zuständigkeitsregelungen**

(1) Das für das Recht des öffentlichen Dienstes zuständige Ministerium erlässt die zur Durchführung dieses Gesetzes erforderlichen Verwaltungsvorschriften.

(2) <sup>1</sup>Die oberste Dienstbehörde ist zuständig für die Festsetzung, Berechnung und Anordnung der Zahlung der Besoldung der Beamtinnen, Beamten, Richterinnen und Richter sowie für die Rückforderung zu viel gezahlter Bezüge. <sup>2</sup>Sie kann diese Befugnisse durch Rechtsvorschrift ganz oder teilweise auf andere Dienststellen übertragen. <sup>3</sup>Soweit die Übertragung auf die Hessische Bezügestelle erfolgt, bedarf sie des Einvernehmens des für das Recht des öffentlichen Dienstes zuständigen Ministeriums.

(3) <sup>1</sup>Die obersten Dienstbehörden von Gemeinden, Gemeindeverbänden und sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts können die in Absatz 2 genannten Befugnisse auf eine der Aufsicht des Landes unterstehende juristische Person des öffentlichen Rechts als eigene Aufgabe übertragen. <sup>2</sup>Die Übertragung erfolgt durch eine schriftliche Vereinbarung mit der juristischen Person des öffentlichen Rechts, die die Aufgabe übernimmt.

# agah

Landesausländerbeirat

agah · Kaiser-Friedrich-Ring 31 · 65185 Wiesbaden

Hessischer Landtag  
- Innenausschuss –  
Postfach 3240

65022 Wiesbaden

Arbeitsgemeinschaft der  
Ausländerbeiräte Hessen -  
Landesausländerbeirat

Geschäftsstelle:  
Kaiser-Friedrich-Ring 31  
65185 Wiesbaden  
Tel: 0611/ 98 99 5-0  
Fax: 0611/ 98 99 5-18  
agah@agah-hessen.de  
www.agah-hessen.de

Wiesbaden, den 28. Januar 2020

**Gesetzentwurf**  
**Fraktion der CDU, Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN**  
**Gesetz zur Verbesserung der politischen Teilhabe von ausländischen**  
**Einwohnerinnen und Einwohnern an der Kommunalpolitik sowie zur Än-**  
**derung kommunal- und wahlrechtlicher Vorschriften**

- Drucks. 20/1644 –

Sehr geehrter Herr Vorsitzender Heinz,  
sehr geehrte Damen und Herren,

gerne kommen wir Ihrer Bitte um Stellungnahme zu dem genannten Gesetz-  
entwurf zur Verbesserung der politischen Teilhabe von ausländischen Ein-  
wohnerinnen und Einwohnern an der Kommunalpolitik sowie zur Änderung  
kommunal- und wahlrechtlicher Vorschriften nach.

In Anbetracht der stark verkürzten Rückäußerungsfrist werden wir uns bei  
unseren Ausführungen auf die Regelungen zur politischen Teilhabe von aus-  
ländischen Einwohnerinnen und Einwohnern an der Kommunalpolitik - die von  
der Arbeitsgemeinschaft der Ausländerbeiräte Hessen (agah) vertretene Per-  
sonengruppe - beschränken. Die verkürzte Rückäußerungsfrist wird der inhalt-  
lichen Tragweite und den Konsequenzen der geplanten gesetzlichen Ände-  
rungen keinesfalls gerecht.

Die angestrebten Änderungen im Gesetzentwurf sind aus der Sicht der Ar-  
beitsgemeinschaft der Ausländerbeiräte Hessen (agah) aufgrund vieler Erwä-  
gungen ganz überwiegend abzulehnen.

### Zu Art.1 Nr.20 (§ 84 HGO):

In den Kommunen gilt das Legitimationsmodell der repräsentativen Demokratie. Die Beteiligungsmöglichkeiten vor Ort sind jedoch durch die Einführung von plebiszitären Elementen (Bürgerbegehren und Bürgerentscheid) erweitert worden und ergänzt durch Instrumente, die auf die Mitwirkung in kommunalen Angelegenheiten ausgerichtet sind. Dazu gehört die Errichtung von Beiräten für spezifische Gruppen, wie der Ausländerbeirat.

1. Rechtsgrundlage für die Tätigkeit von Ausländerbeiräten bildeten ursprünglich kommunale Satzungen. Auf der Basis gemeindlicher Satzungen waren zunächst auf freiwilliger Basis Ausländerbeiräte eingerichtet worden. Mitwirkungsmöglichkeiten waren dennoch kaum gegeben.

Mit Beschluss des VGH Kassel vom 13.10.1988 wurde entschieden, dass schon in Ortsbeiräten die Einräumung eines Rederechts für einen Ausländerbeauftragten zu allen Verhandlungsgegenständen unzulässig ist, wodurch eine weitere Einschränkung auf die Mitwirkungsmöglichkeiten von Ausländerbeiräten folgte.

Um eine bessere Interessenvertretung der ausländischen Einwohner\*innen abzusichern und diese stärker mit der kommunalen Politik zu verzahnen, wurde als Konsequenz in Städten und Gemeinden mit mehr als 1000 ausländischen Einwohnern die Einrichtung von Ausländerbeiräten gesetzlich vorgeschrieben und ihre Organisation und Befugnisse gesetzlich festgelegt. Der kommunale Ausländerbeirat soll ausweislich der Gesetzesbegründung vom 06.01.1992 dem Ziel einer weiteren politischen Integration der ausländischen Einwohner dienen. Die Expertenfunktion sollte zunehmend um eine gruppenspezifische Interessenvertretung erweitert werden. Bei dieser Ausgangslage wurde Ausländerbeiräten eine unmittelbare, den Gemeindeorganen vergleichbare demokratische Legitimation verliehen.

Sofern nun die Voraussetzungen gemäß der Hessischen Gemeindeordnung erfüllt sind, hat die Gemeinde kein Entscheidungsermessen mehr: sie muss einen Ausländerbeirat einrichten, dem dann alle in der HGO gesetzlich normierten Rechte zustehen. Dieser rechtlichen Grundlage wurde im Hessischen Landtag mit Mehrheit zugestimmt. Sie wurde bewusst herbeigeführt. Migrantinnen und Migranten wurden auf diese Weise durch den Gesetzgeber verbriefte Beteiligungsrechte auf kommunaler Ebene eingeräumt.

2. 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. Allein durch ein größtmögliches Ausmaß plebiszitärer Partizipation werden die Voraussetzungen für gesellschaftliche Stabilität, Entwicklung und sozialen Frieden gesichert und kann Fremdenfeindlichkeit entgegen gewirkt werden.

Die gesetzlich normierte Absicherung der Beteiligungsrechte von Nicht-EU-Bürgerinnen und -Bürger ist umso wichtiger, als die betroffenen über keine andere Form und Möglich-

keit der politischen Teilhabe und der persönlichen Beteiligung im Rahmen von Wahlen und Abstimmungen verfügen. Ausländerbeiräte sind ihre demokratisch legitimierte politische Repräsentanz.

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 (ca. 2,3 Millionen Einwohner/-innen) vorbehalten. Ein anderer großer Teil der Bevölkerung, die Angehörigen sogenannter Drittstaaten, ist von diesem demokratischen Recht und somit von der gleichberechtigten Teilhabe und der politischen Willensbildung durch Wahlen ausgeschlossen. Dies betrifft etwa in Deutschland lebende Staatsangehörige der Türkei, aus Syrien und weiteren außereuropäischen Staaten. Der Ausländerbeirat ist gerade für sie ein wichtiges Gremium, das einzige Organ, in dem sich Migranten selbst artikulieren - auch bei kritischen Themen. In anderen Gremien wird stattdessen für Migranten gesprochen.

3. Durch die Hinzunahme des Satzes „Die Verpflichtung zur Einrichtung eines Ausländerbeirates entfällt, wenn eine Kommission zur Integration der ausländischen Einwohner (Integrations-Kommission) nach Maßgabe des § 89 gebildet wird“ kann der als Pflichtgremium konzipierte Ausländerbeirat ersetzt werden.

Bei einer Integrations-Kommission, deren Mitglieder durch mittelbare Wahlen durch die Gemeindevertretung hervorgehen, handelt es sich um ein gänzlich unterschiedliches Gremium. Eine Kommission kann mit einem aus freien und demokratischen Wahlen hervorgegangenen Ausländerbeirat grundsätzlich nicht verglichen werden.

Sofern es zukünftig den Gemeinden überlassen bleibt, ob ein Ausländerbeirat gewählt oder stattdessen eine Integrations-Kommission gebildet wird, wird das für Migrantinnen und Migranten sehr wichtige demokratische Element Wahlrecht für den Ausländerbeirat - und letztlich auch eine Rahmenbedingung für eine erfolgreiche Integrationspolitik - angetastet.

4. Zudem ist es über integrationspolitische Überlegungen hinaus widersprüchlich und ohne logischen Sinn, eine Rechtsposition mit gesetzgeberischer Absicht zunächst zuzuweisen, dann aber im gleichen Regelungsabschnitt durch Aushöhlung gleichsam wieder aufzuheben und den vorstehenden gesetzgeberischen Willen ins Leere laufen zu lassen.

5. Einer Kommission kommt eine andere rechtliche Qualität zu, als einem Ausländerbeirat.

Die Integrationskommission trägt - ebenso wie andere für bestimmte Bevölkerungsgruppen (Senioren, Behinderte) gebildete Beiräte - dazu bei, dass bestimmte Partikularinteressen im Rahmen der kommunalen Willensbildung zur Sprache kommen und auf diese Weise angemessen berücksichtigt werden können. Es handelt sich um eine rein konsultative Tätigkeit. Oft erschöpft sich die Aufgabe einer Kommission in der Erarbeitung von Empfehlungen zu bestimmten Angelegenheiten für den Gemeindevorstand. Dieser ist an Empfehlungen von Kommissionen aber nicht gebunden.

Grundlage für die Bildung der Integrationskommission ist die von der Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden umfasste Organisationshoheit, die es der Kommune erlaubt, ihre internen Verfahrensabläufe im Rahmen der Gesetze nach eigenem Ermessen zu regeln. Ausländerbeiräten wurde eine den Gemeindeorganen vergleichbare demokratische Legitimation verliehen. Ihnen stehen mithin andere organschaftliche Rechte zu.

Zu den eigenen Rechten des Ausländerbeirats gehört beispielsweise auch das Recht, innere Angelegenheiten durch eine eigene Geschäftsordnung selbst zu organisieren (geregelt in § 87 HGO). Er hat – im Gegensatz zum Ortsbeirat – eine Geschäftsordnungsautonomie; er regelt seine inneren Angelegenheiten grundsätzlich selbst.

Bei einer Kommission ist es demgegenüber so, dass der Gemeindevorstand das Verfahren und den Geschäftsgang der Kommissionen in einer Geschäftsordnung regeln kann, § 72 Abs.4 HGO.

Eine Kommission untersteht zudem gemäß § 72 Abs. 3 HGO dem Bürgermeister und in § 72 Abs.4 in Verbindung mit § 67 HGO ist enthalten, dass Sitzungen – demnach auch die der Kommissionen – in der Regel nicht öffentlich stattfinden. Diese maßgeblichen gesetzlichen Bestimmungen sind zwingend zu beachten. Die Sitzungen von Ausländerbeiräten sind dagegen öffentlich.

Gemäß § 72 Abs.1 HGO unterstehen Kommissionen dem Gemeindevorstand. Dieser kann den Kommissionen Weisungen erteilen, ihre Beschlüsse aufheben oder ändern. Über sämtliche Kommissionen einer Gemeinde steht dem Gemeindevorstand die Rechtskontrolle zu.

Für den Ausländerbeirat folgt dagegen eine wehrfähige Innenrechtsposition, die Beteiligtenfähigkeit am verwaltungsgerichtlichen Streitverfahren aus § 61 Nr. 2 VWGO in Verbindung mit § 88 HGO. Der Ausländerbeirat hat mithin auch die Möglichkeit, Beteiligter in einem interkommunalen Organstreit, aber auch in einem Normenkontrollverfahren zu sein.

Die in eine Kommission zu entsendenden „sachkundigen Einwohner“ werden durch gesonderte Wahlen bestimmt.

Zu einem widersinnigen Ergebnis führt dabei der Umstand, dass für Kommissionen, die sich in Gemeinden mit einem hohen Ausländeranteil mit Wohnungsproblemen oder Schulfragen befassen, Vorschläge des Ausländerbeirats für die „sachkundigen Einwohner“ eingeholt werden sollen (vgl. *Schneider/Dreßler/Rauber/Risch, Hessische Gemeindeordnung, Kommentar, Erl. Zu § 72 Rdn.3*). Ausländerbeiräte, die durch die Gesetzesänderung durch Integrations-Kommissionen ersetzt werden könnten, wären dann aufgefordert, selbst Vorschläge für „sachkundigen Einwohner“ zu machen und für die Besetzung der Integrations-Kommission Sorge zu tragen.

Nach allem ist die Ergänzung des § 84 HGO in der vorgesehenen Form abzulehnen.

Die Einrichtung von Integrations-Kommissionen könnte allenfalls als zeitlich nachgelagerte Ergänzungsform in solchen Kommunen angedacht werden, in denen die Wahl eines Ausländerbeirats nicht zustande gekommen ist. Eine solche Möglichkeit steht Gemeinden jedoch völlig unabhängig von dem vorliegenden Gesetzentwurf bereits mittels § 72 HGO zu.

**Zu Art.1 Nr. 21 (§ 86 HGO, Abs.1):**

Eine Zusammenlegung von Wahlterminen (Wahl der Ausländerbeiräte zukünftig gleichzeitig mit der Wahl der Gemeindevertretungen) kann zu positiven Effekten hinsichtlich der Wahlbeteiligung führen. Die Zusammenlegung der Wahl der Ausländerbeiräte mit der Kommunalwahl ist eine langjährige Forderung der agah, so dass die angestrebten Vereinfachungen für einen gleichzeitigen Wahltag grundsätzlich begrüßt werden.

Allerdings ist vor dem Hintergrund einer zu befürchtenden dramatischen Abnahme von Orten, in denen überhaupt noch eine Wahl der Ausländerbeiräte stattfinden wird bzw. vermutlich wenigen Kommunen, die die Ausländerbeiratswahl überhaupt noch durchführen, zu erwarten, dass sich positive Effekte nicht in der gewünschten Deutlichkeit zeigen. Zudem ist fraglich, ob die Zusammenlegung rechtlich zulässig ist.

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

Zudem müsste auch im Gesetzestext – entsprechend den Erläuterungen im Begründungsteil – eine dreimonatige Aufenthaltszeit genannt werden, damit die beabsichtigte Aufhebung der Unterscheidung zwischen EU-Bürger/innen oder Drittstaater/innen beim kommunalen Wahlrecht zur Verwirklichung gelangt.

**Zu Art.1 Nr. 21 (§ 86 HGO, Abs.2 und Abs.3):**

Gegenüber einer Absenkung der erforderlichen Mindestwohnsitzdauer bestehen unsererseits keine Einwände.

**Zu Art.1, Nr. 22 (§ 88 HGO):**

Die beabsichtigte Erweiterung der Beteiligungsrechte ist zu begrüßen. Ausländerbeiräte werden zumeist als wenig einflussreich wahrgenommen. Mit der Gewährung des Antragsrechts wird der Ausländerbeirat inhaltlich, als auch in seiner Außenwahrnehmung deutlich gestärkt. Die vorgeschlagene Ergänzung der Befugnisse der Ausländerbeiräte mit einem Antragsrecht an die Gemeindevertretung wird ausdrücklich unterstützt. Sie ist in vielen Gemeinden bereits Realität.

Damit kann zum einen sichergestellt werden, dass die Anliegen der Beiräte in den Gemeindevertretungen tatsächlich auch behandelt und entschieden werden. Bis auf wenige Ausnahmen ist es 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. Viele eher kommt es jedoch dazu, dass das Anliegen des Beirates gar nicht behandelt wird.

#### **Zu Art.1 Nr.23 (§ 89 HGO):**

Die vorgesehene Integrations-Kommission ist an den vorhandenen Bestimmungen für den Ausländerbeirat angelehnt bzw. verweisen auf diese, vgl. Art.1 Nr.23 (§ 89 HGO; Abs.3).

Integrations-Kommission besteht mindestens zur Hälfte aus sachkundigen Einwohner\*innen, die von der Gemeindevertretung auf Vorschlag der Interessenvertretungen der Migranten gewählt werden. Für den Fall, dass Wahlvorschläge nicht in ausreichender Zahl abgegeben werden, soll die Gemeindevertretung Vorschläge machen. Zudem gilt § 86 Abs. 3 und Abs.4 HGO entsprechend; die Hälfte der Gewählten soll weiblichen Geschlechts sein und die Pluralität der ausländischen Einwohner\*innen soll bei der Wahl nach Möglichkeit berücksichtigt werden.

1. Gegenüber den vorliegenden Vorschlägen zur Zusammensetzung der Kommissionen und dem Besetzungsverfahren ist zunächst grundsätzlich einzuwenden, dass die Integrations-Kommission von politischen Mehrheiten in den Gemeindevertretungen oder von bestehenden Ansichten und Meinungen abhängen würde.

Im Hinblick auf die Formulierung „auf Vorschlag der Interessenvertretungen der Migranten“ kommt es zu einer Kollision mit der bereits in § 88 Abs.1 S.1 HGO genannten, gesetzlich geregelten und geschützten Interessenvertretung der ausländischen Einwohner der Gemeinde.

Eine „Interessenvertretung der Migranten“ könnte zwar als breiter angelegt verstanden werden, als eine Interessenvertretung der ausländischen Einwohner.

Für den Begriff „Migrant“ fehlt es an einer Legaldefinition. Wenn es auch zu einer Weiterentwicklung des inhaltlichen Verständnisses des Begriffes „Migrant“ gekommen ist, ist der Begriff „Migrant“ in diesem Regelungszusammenhang dennoch irreführend. Er beschreibt laut des Statistischen Bundesamts Menschen, die nicht auf dem Gebiet der heutigen Bundesrepublik geboren sind, aber hier leben. Rund die Hälfte der Migranten nach dieser Beschreibung sind inzwischen Deutsche. Dazu zählen beispielsweise Spätaussiedler.

Auf die Bestimmungen des § 86 Abs. 3 und § 86 Abs.4 HGO kann nicht zurückgegriffen werden, da diese gemäß der Formulierung im Gesetzentwurf lediglich für den Kreis der wählenden Personen, jedoch nicht für den Kreis der vorschlagsberechtigten „Interessenvertretungen der Migranten“ Anwendung finden soll.

2. Ist bereits der Begriff „Migrant“ irreführend, so gilt dies erst recht für die Wortwahl „Interessenvertretungen“.

Wie bereits dargelegt, ist die Interessenvertretung der ausländischen Einwohner durch gesetzliche Grundlagen ausdrücklich den Ausländerbeiräten zugewiesen. Wollte man davon ausgehen, dass der Begriff „Migrant“ den des „ausländischen Einwohners“ mit umfasst - wobei in Anbetracht von § 8 Abs.1 HGO keine andere Auslegung denkbar ist – käme man zu dem Ergebnis, dass die Ausländerbeiräte(!), die durch die Ergänzung des § 84 HGO (vgl. oben) durch Integrations-Kommissionen ersetzt werden könnten, selbst den Vorschlag für die Besetzung der Integrations-Kommission zu erstellen hätten. Eine andere Vorgehensweise bedeutete den Verlust der organschaftlichen Mitwirkungsrechte. Dies ist widersinnig. Die Regelung ist im Hinblick darauf nach diesseitiger Auffassung rechtswidrig.

Falls es keinen Ausländerbeirat und damit keine verbindliche Zuweisung der Interessenvertretung der ausländischen Einwohner gibt, ist die Regelung unbestimmt. In keinsten Weise ist ersichtlich, welche Interessenvertretungen dann gemeint sein können.

3. Auch gegenüber dem geplanten Prozedere, wonach die Gemeindevertretung Wahlvorschläge machen soll, wenn Wahlvorschläge für die Integrations-Kommissionen nicht in ausreichender Zahl abgegeben werden, bestehen demzufolge Bedenken. Im Hinblick auf die obigen Ausführungen steht es nur den Ausländerbeiräten als gesetzlich zugewiesener Interessenvertretung der ausländischen Einwohner zu, Vorschläge zu machen.

4. Die geplante Frauenquote ist nicht nachvollziehbar. Wo sich im Bereich der öffentlichen Verwaltung zu wenige Mitarbeiter/innen mit Migrationshintergrund finden, müssen Migrantinnen als Mitarbeiterinnen in Ämtern und Behörden einen gleichberechtigten und akzeptierten Platz einnehmen können, damit sich die alltägliche Wirklichkeit auch dort widerspiegelt.

Die Frauenquote in Ausländerbeiräten ist jedoch – ohne dass es einer gesetzlichen Vorgabe bedurft hätte – mit der Wahl 2015 auf 33,4 % gestiegen. Zuvor betrug sie 28,6 % (Wahl 2010) bzw. 25,1 % (Wahl 2005). Es ist aus Sicht der agah daher ausreichend, auf eine paritätische Aufstellung von Frauen und Männern zu achten.

5. Weiterhin verlangt der Gesetzentwurf in § 89 Abs.1 S.6 HGO, dass bei der Wahl nach Möglichkeit die Pluralität der ausländischen Einwohner im Sinne von § 84 S.1 HGO berücksichtigt werden soll.

Fraglich ist, ob eine solche Vorgabe, die letztlich eine Quote darstellt, zulässig ist. Zum einen ist die Darstellung der Pluralität in dem zu besetzenden Gremium zunächst abhängig von den Wahlvorschlägen. Hierbei sind Abhängigkeiten von politischen Mehrheiten in den Gemeindevertretungen oder von bestehenden Ansichten und Meinungen zu befürchten, wodurch die Gewährleistung der Pluralität bereits beeinträchtigt würde.

Problematisch ist auch, dass ausweislich der Gesetzesbegründung zu Art.1 Nr.23 (§ 89 HGO) nach Möglichkeit sich die Nationalität/Herkunft der in der Gemeinde lebenden ausländischen Einwohnerschaft widerspiegeln soll.



Zu fragen ist, ob mit dem Begriff "Nationalität" eine Volksgruppenzugehörigkeit gemeint ist, oder die Staatsangehörigkeit.

Der Begriff "Nationalität" ist an den in Art. 3 Abs. 3 GG genannten strikten Differenzierungsverboten (z. B. Abstammung, Rasse, Heimat und Herkunft) zu messen. Hiergegen wird verstoßen, wenn die gesetzliche Regelung bewirkt, dass eine Gruppe im Vergleich zu einer anderen Gruppe von Normadressaten anders behandelt wird, ohne dass zwischen den Gruppen Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie eine ungleiche Behandlung rechtfertigen. Die Grenzen sind dabei umso enger, je stärker sich die Ungleichbehandlung auf die Ausübung grundrechtlich geschützter Freiheiten nachteilig auswirken kann. Erfolgt die Ungleichbehandlung anhand personenbezogener Merkmale, so unterliegt die Gestaltungsfreiheit des Normgebers regelmäßig einer strengen Bindung an Verhältnismäßigkeitserfordernisse.

Nationalität stellt, anders als Staatsangehörigkeit, kein zur Erreichung des Normzwecks geeignetes Differenzierungsmerkmal dar. Sie lässt sich nicht eindeutig feststellen. Im Hinblick auf mögliche Meinungs- und Interessenunterschiede besitzt sie keine hinreichende Aussagekraft. Der kommunale Satzungsgeber könnte allenfalls alle einem bestimmten Herkunftsstaat zuzuordnenden Ausländer als Teilgruppe erfassen.

Aus dem im Gesetzentwurf verwendeten Begriff des ausländischen Einwohners müsste daher auf die Staatsangehörigkeit der zu wählenden Mitglieder abgestellt werden, nicht auf die Volkszugehörigkeit im ethnischen oder kulturellen Sinne. Dies würde letztlich auch § 8 HGO entsprechen. Im Hinblick auf die Teilnahme deutscher Staatsangehöriger (eingebürgerte Personen und Doppelstaater) würde dies letztlich aber keinen Sinn ergeben.

Darüber hinaus kommt im Hinblick auf die Berücksichtigung der Pluralität der ausländischen Einwohner, bei der sich nach Möglichkeit die Nationalität/Herkunft widerspiegeln soll, ein Verstoß gegen die Antirassismuskonvention in Betracht.

Das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung wurde am 21.12.1965 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet (Resolution 2106A (XX) der Generalversammlung der Vereinten Nationen). Es trat am 04.01.1969 völkerrechtlich in Kraft.

Die Konvention soll sicherstellen, dass Menschen in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht vor rassistischer Diskriminierung geschützt werden.

Artikel 1 des Übereinkommens definiert rassistische Diskriminierung als "jede auf der Rasse, der Hautfarbe, der Abstammung, dem nationalen Ursprung oder dem Volkstum beruhende Unterscheidung, Ausschließung, Beschränkung oder Bevorzugung, die zum Ziel oder zur Folge hat, dass dadurch ein gleichberechtigtes Anerkennen, Genießen oder Ausüben von Menschenrechten und Grundfreiheiten im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen oder jedem sonstigen Bereich des öffentlichen Lebens vereitelt oder beeinträchtigt wird".

Das Übereinkommen enthält als Grundverpflichtung eine Politik zu verfolgen, die sich umfassend gegen jede Form von Rassismus richtet und das Verständnis unter den Menschen fördert (Artikel 2 Absatz 1). Zu diesem Zweck müssen die Staaten konkrete politische und gesetzliche Maßnahmen ergreifen. Hierzu gehört etwa, dass die Vertragsstaaten alle Gesetze und sonstigen Vorschriften ändern, aufheben oder für nichtig erklären müssen, die einen rassistischen Inhalt oder eine rassistische Wirkung haben (Artikel 2 c). Überdies sind die Vertragsstaaten zur umfassenden diskriminierungsfreien Gewährleistung von Rechten verpflichtet (Artikel 5).

Auch wenn das Ziel der Diversifizierung in dem Gremium verfolgt wird, muss jedwede Ungleichbehandlung ethnischer Gruppen vermieden werden.

6. Art.1 Nr.23 (§ 89 HGO; Abs.4) sieht eine jährliche Berichtspflicht der Integrations-Kommission gegenüber der Gemeindevertretung vor. Kommissionen unterstehen allerdings nach der Hessischen Gemeindeordnung dem Gemeindevorstand. Dieser wiederum ist an die Empfehlungen nicht gebunden. Der Bereich Integrationspolitik ist jedoch zu wichtig und zu umfangreich, um im Rahmen einer jährlichen Berichtspflicht zu „verpuffen“.

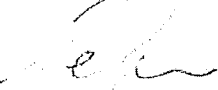
#### **Zusammenfassung:**

Im Hinblick auf die geplanten Änderungen im Gesetzesentwurf spricht sich die Arbeitsgemeinschaft der Ausländerbeiräte Hessen (agah) zusammen gefasst aus für:

- Beibehaltung der durch Wahlen demokratisch legitimierten Ausländerbeiräte
- Beibehaltung der verpflichtenden Regelung, dass in allen Kommunen mit mehr als 1.000 ausländischen Einwohnerinnen und Einwohnern ein Ausländerbeirat einzurichten ist
- Einrichtung einer Integrations-Kommission allenfalls dann, wenn ein Ausländerbeirat nicht zustande gekommen ist
- Zusammenlegung der Wahl der Ausländerbeiräte mit der nächsten Kommunalwahl im März 2021
- Einräumung eines eigenen Antragsrechts für Ausländerbeiräte an die Gemeindevertretung

Wir würden uns freuen, wenn unsere Ausführungen Berücksichtigung finden.

Mit freundlichen Grüßen



Enis Gülegen  
Vorsitzender

per E-Mail

Der Vorsitzende  
des Innenausschusses  
MdL Christian Heinz  
Schlossplatz 1 - 3  
65183 Wiesbaden

29.01.2020

**Anhörung im Hessischen Landtag zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Gesetz zur Verbesserung der politischen Teilhabe von ausländischen Einwohnerinnen und Einwohnern an der Kommunalpolitik sowie zur Änderung kommunal- und wahlrechtlicher Vorschriften – Drucks. 20/1644 –**

Ihr Schreiben vom 20.12.2019

Ihr Zeichen: I A 2.2

Sehr geehrter, lieber Herr Heinz,  
sehr geehrte Damen und Herren,

im Namen der Evangelischen Kirchen in Hessen und der Diakonie Hessen danke ich Ihnen, zu dem oben genannten Gesetzentwurf eine Stellungnahme abgeben zu können.

I. Der Änderung der Hessischen Gemeindeordnung (HGO) in Artikel 1 kommt aus unserer kirchlich-diakonischen Perspektive in Bezug auf die politische Teilhabe der ausländischen Einwohnerinnen und Einwohner aus integrations- und migrationspolitischen Gründen eine zentrale Bedeutung zu.

Grundsätzlich begrüßen wir daher alle Maßnahmen, die darauf abzielen, die gesellschaftliche Beteiligung unserer ausländischen Einwohnerinnen und Einwohner in jedem Fall sicherzustellen. Die im Gesetzentwurf dazu neu eingeführte Option einer „Integrationskommission“ nach Maßgabe der §§ 72, 89 HGO-E als Hilfsorgan des

Gemeindevorstands kann dazu dienen, den institutionalisierten Dialog „in jedem Fall“ sicherzustellen.

Ebenso begrüßen wir die geplante Neuregelung, die Ausländerbeiratswahlen zukünftig gleichzeitig und zusammen mit den Wahlen zu den Gemeindevertretungen stattfinden zu lassen, da hierdurch die Wahlbeteiligung steigen kann.

II. Kritisch sehen wir hingegen, dass der bisherige ausnahmslose Regelungsgehalt des § 84 HGO, wonach „in Gemeinden mit mehr als 1.000 gemeldeten ausländischen Einwohnern (...) ein Ausländerbeirat einzurichten (ist)“ durch den neu hinzugefügten Satz, wonach diese Verpflichtung entfällt, wenn eine Integrations-Kommission gebildet wird, damit zu einem bloßen Optionsmodell wird.

In der Begründung des Gesetzentwurfs werden die Ausländerbeiräte zwar als „Grundmodell“ der Beteiligung mit langer Tradition bezeichnet – durch den vorgelegten Entwurf entsteht tatsächlich aber nur noch ein „Optionsmodell“.

Hier wünschen wir uns daher eine gestufte Regelung in Form eines Regel-Ausnahme-Verhältnisses. Ausländerbeiräte sollten danach die Regel sein und nur bei einem Nichtzustandekommen bliebe der Rückgriff auf eine Integrations-Kommission.

Dadurch würden die unmittelbar gewählten Ausländerbeiräte als Institution in den Vordergrund gestellt und somit tatsächlich zu einem Grundmodell.

Außerdem würde auch der Fortbestand der Interessenvertretung der Ausländerbeiräte auf Landesebene – so wie die „Arbeitsgemeinschaft der Ausländerbeiräte Hessen (AGAH)“ – besser sichergestellt werden können.

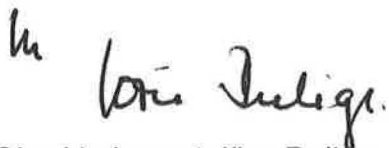
Dies ist landespolitisch wichtig auch mit Blick auf andere gesetzliche Regelungen, wie zum Beispiel das Gesetz über den Hessischen Rundfunk, wo in § 5 der Sitz der Vertretung der Ausländerbeiräte im Rundfunkrat vorgesehen ist.

III. Betonen möchten wir hier noch einmal, dass sowohl die Ausländerbeiräte als auch die Integrationskommissionen Hilfskonstruktionen für die politische Teilhabe von Drittstaatsangehörigen bleiben. Die Evangelischen Kirchen und die Diakonie Hessen haben sich in den vergangenen Jahren – insbesondere in einer von allen

Wohlfahrtsverbänden in Hessen, dem Landesausländerbeirat und anderen Akteuren mitgetragenen Kampagne – zwischen 2009 - 2013 für ein kommunales „Wahlrecht für alle“ ausgesprochen. Dieses würde eine gleichberechtigte Teilhabe und Mitwirkungsmöglichkeit an demokratischen Entscheidungen ermöglichen, wie dies auch in der Mehrheit der EU-Mitgliedsstaaten bereits praktiziert wird.

Die Evangelischen Kirchen in Hessen und die Diakonie Hessen freuen sich, wenn ihre vorgenannten Punkte Berücksichtigung finden.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Jörn Dulige'. The signature is written in a cursive style with a small 'h' at the beginning.

Oberkirchenrat Jörn Dulige  
Beauftragter der Evangelischen Kirchen  
Leiter des Evangelischen Büros Hessen