

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Generationen, Familie und Integration gemeinsam mit dem Ausschuss für Kommunalpolitik und Verwaltungsstrukturreform am 26. März 2009 zum „Gesetz zur Förderung der politischen Partizipation zugewanderter Bürgerinnen und Bürger in den Gemeinden – Änderung des § 27 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen“ (Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/Die GRÜNEN, Drucksache 14/8329)

Fragenkatalog und Antworten der LAGA NRW

1. Wie bewerten Sie grundsätzlich den Gesetzentwurf zur Änderung des § 27 der GO der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen?

Die LAGA NRW begrüßt grundsätzlich den Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis90/Die Grünen, der im Wesentlichen die bereits im April 2008 zwischen dem Innenministerium, dem Integrationsministerium, dem Integrationsbeauftragten, den kommunalen Spitzenverbänden und der LAGA NRW erarbeiteten Grundzüge einer Änderung des §27 der Gemeindeordnung enthält.

Positiv bewertet werden vor allem die Ausweitung des aktiven Wahlrechts auf Eingebürgerte und Spätaussiedler sowie die Zusammenlegung mit der Kommunalwahl.

Die LAGA NRW tritt nach wie vor für die Einführung des Integrationsrates als **die** kommunale Migrantenvertretung ein.

Der Gesetzentwurf macht die Nachteile eines Integrationsausschusses deutlich (s. Ausführungen zu Frage 5), insoweit steht die LAGA dem Gesetzentwurf ablehnend gegenüber.

2. Sind Sie für die Einführung eines kommunalen Wahlrechts für alle Migrantinnen und Migranten? Welche Vor- oder Nachteile sehen Sie?

Die LAGA NRW fordert seit ihrer Gründung das kommunale Wahlrecht für alle Migrantinnen und Migranten, die seit mindestens fünf Jahren in Deutschland leben und führt zurzeit eine landesweite Kampagne durch. Als großen Erfolg betrachtet die LAGA NRW die Tatsache, dass bereits in 29 Kommunen des Landes die Ratsbeschlüsse vorliegen, die sich für die Einführung des kommunalen Wahlrechts aussprechen.

Der Europarat mit seinen 43 Mitgliedsländern hat hier den Weg aufgezeigt. Er fordert seit Jahren, allen Ausländern mit legalem Aufenthaltsrecht, unabhängig von der Nationalität, das uneingeschränkte aktive und passive Wahlrecht auf kommunaler Ebene zuzusprechen.

In den Niederlanden, in Dänemark, Finnland, Irland und Schweden besteht diese Möglichkeit schon seit vielen Jahren. In Luxemburg wurde im Jahr 2005 das kommunale Wahlrecht für Nicht-EU-Bürger, die seit mindestens fünf Jahren dort leben, eingeführt. Und im Herbst 2006 wurden zum ersten Mal in Belgien die Kommunalwahlen mit Beteiligung der ausländischen Bevölkerung durchgeführt.

Da die EU-Bürger in Deutschland das kommunale Wahlrecht besitzen, während alle andere Ausländer von den Wahlen ausgeschlossen sind, wird aus Sicht der LAGA NRW die Gleichheitsgarantie des Grundgesetzes, die in Artikel 3 verbrieft ist, verletzt.

Darüber hinaus muss es im Sinne eines demokratischen Staates sein, die Beteiligung aller Menschen an demokratischer Willensbildung und –artikulation zu fördern. Eine Einwanderungsgesellschaft, als die sich Deutschland heute selbst bezeichnet, darf sich der Partizipation eines Zehntels ihrer Bürger nicht verschließen, sie muss die Meinung dieser Menschen schon aus Eigeninteresse in ihrer Mitte integrieren.

3. Wie bewerten Sie die Arbeit der klassischen Ausländerbeiräte? Wo haben sich in den vergangenen Jahren Probleme und wo positive Aspekte gezeigt?

In Nordrhein-Westfalen trat im Jahr 1994 eine landeseinheitliche Regelung in der Gemeindeordnung (GO) in Kraft, durch die die Einrichtung der Ausländerbeiräte für alle Gemeinden, in denen mehr als 5.000 ausländische Einwohner leben, zur Pflicht wurde und die bis heute ihre Gültigkeit besitzt. Durch die Aufnahme der Ausländerbeiräte in die GO machten die Institutionen der Migranten einen großen Fortschritt in Richtung einer gleichberechtigten Teilhabe an der Kommunalpolitik. Von besonderer Bedeutung war dabei die Tatsache, dass im ganzen Land eine einheitliche Einrichtung durch Urwahlen zustande kam und somit demokratisch legitimiert ist.

Zahlreiche Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund haben ihre ersten politischen Erfahrungen in den Ausländerbeiräten gemacht.

Dennoch weist der Ausländerbeirat eine wesentliche und entscheidende strukturelle Schwäche auf, auf die die LAGA NRW von Beginn an hingewiesen hat: Der Ausländerbeirat ist als eine Art „Ausländerparlament“ angelegt, in dem gewählte Migrantenvertreter/innen über Fragen der Integration beraten.

Der Rat der Stadt ist, wenn überhaupt, nur mit beratenden Mitgliedern in diesem Gremium vertreten. Diese fehlende Anbindung führte dazu, dass Anregungen und Empfehlungen des Ausländerbeirates auf wenig Resonanz in der Ratsarbeit gestoßen sind. Die LAGA NRW tritt dafür ein, dass die gesamtgesellschaftlich relevanten Fragen der Integration von Migrantinnen und Migranten und den Vertreter/innen der Mehrheitsgesellschaft gemeinsam beraten werden.

4. Wie bewerten Sie die Erfahrungen der aktuellen Wahlperiode mit den Integrationsräten im Vergleich zu den Ausländerbeiräten?

Der wesentliche Unterschied zwischen den beiden Gremien ist die Zusammensetzung. Der Integrationsrat mit 2/3 gewählten Migrantenvertretern und 1/3 vom Rat entsandten Ratsmitgliedern (wobei es so viele Personen es sein sollten, wie im kleinsten „normalen“ Ratsausschuss) macht deutlich, dass, anders als im Ausländerbeirat, der Prozess der Integration als gemeinsame Aufgabe angesehen wird.

Im Integrationsrat vereinigen sich im Grunde ein Ratsschuss (nämlich die 1/3 Ratsmitglieder) und ein „Ausländerbeirat“ (nämlich die 2/3 gewählten Migrantenvertreter/innen) zu einem Gremium völlig neuer Art, das nicht mit einem herkömmlichen Ratsausschuss verglichen werden kann. Dieses neue Gremium hat völlig neue Perspektiven einer vertrauensvollen Zusammenarbeit eröffnet.

Die Berichte der „Experimentiergremien“ zeigen, dass von den Akteuren auf Seiten der Migranten, des Rates und auch der Verwaltung nach durchaus vorhandenen Anlaufschwierigkeiten eine enge und vertrauensvolle Zusammenarbeit entstanden ist. Auf Seiten der Migrantenvertreter/innen ist akzeptiert worden, dass nicht jedes Anliegen durchsetzbar ist, weil von Seiten der Ratsmitglieder teilweise andere, konträre Gesichtspunkte berücksichtigt werden müssen. Die Ratsmitglieder im Integrationsrat haben ihrerseits im direkten Kontakt mit Migrantenvertreter/innen gelernt, in die politischen Entscheidungen immer auch die Interessen der Migrantinnen und Migranten einzubeziehen und diese auch in ihren Fraktionen zu vertreten.

In einigen „Experimentiergremien“ hat sich eine Vertreterregelung für die gewählten Migrantenvertreter/innen in der Weise bewährt, dass dadurch immer die Beschlussfähigkeit des Gremiums gegeben war, die im Ausländerbeirat nicht regelmäßig gewährleistet ist.

5. Welche Vor- bzw. Nachteile sehen Sie nach den bisher gemachten Erfahrungen in der Organisationsform des Integrationsausschusses und welche in der Organisationsform des Integrationsrats? Was sind insbesondere Ihre Erfahrungen hinsichtlich der Zusammenarbeit von Ratsmitgliedern und Migrantenvertretern?

Die Vorteile des Integrationsrates in Bezug auf die Zusammenarbeit zwischen Ratsmitgliedern und Migrantenvertreter/innen wurden bereits bei Frage 4 behandelt. Die Zusammensetzung 2/3-1/3 sorgt dafür, dass die Ratsmitglieder sich ernsthaft mit den von den Migrantenvertreter/innen eingebrachten Anliegen auseinandersetzen müssen. Das so entstandene Klima fördert die konstruktive Zusammenarbeit der beiden Gruppen.

In der Zusammensetzung des Gremiums liegt nach Ansicht der LAGA NRW die wesentliche Schwäche des Integrationsausschusses. Einem Integrationsrat können von Seiten des Rates die gleichen Kompetenzen wie einem Integrationssauschuss (als abgewandelter Ausschuss) zugebilligt werden, wie es das Innenministerium bereits 2004 in seinen „Handlungsempfehlungen für die Arbeit und Organisation der Ausländerbeiräte und anders organisierter Gremien“ zum Ausdruck brachte.

Wenn also ein solcher Ausschuss nicht mehr Kompetenzen erhalten kann als ein Integrationsrat ist es für die LAGA NRW nicht nachvollziehbar, warum ein Gremium gebildet wird, in dem Ratsmitglieder in der Mehrheit sein müssen, der Vorsitz bei einem Ratsmitglied liegen muss und das Gremium nur dann beschlussfähig ist, wenn die Ratsmitglieder in der Mehrheit sind. Mehrfach haben sich Migrantenvertreter/innen aus den wenigen Kommunen, in denen dieses Modell erprobt wird, an die LAGA gewandt und ihre Unzufriedenheit zum Ausdruck gebracht. Sie fühlen sich von den Ratsmitgliedern „an den Rand gedrängt“. In diesem System kommt zu dem Informations- und Organisationsvorsprung, den die Ratsmitglieder durch ihre Fraktionen und deren Mitarbeiter/innen haben, das Gefühl, dass sich Ratsmitglieder gegen die gewählten Migrantenvertreter/innen „verbünden“ können.

6. Sollten neben den Möglichkeiten des Integrationsrates und des Integrationsausschusses auch weitere Organisationsformen (z. B. der bisherige Ausländerbeirat) von kommunalen Migrantenvertretungen gesetzlich ermöglicht werden?

Die LAGA NRW tritt für die Einführung des Integrationsrat als einziges Modell der politischen Partizipation der Migrantinnen und Migranten in den Kommunen ein (s. auch Frage 1). In den dort erwähnten Gesprächen mit der Landesregierung und den kommunalen Spitzenverbänden wurde als Kompromiss in Erwägung gezogen, neben dem Grundmodell des Integrationsrates einen Integrationsausschuss (abgewandelter Ausschuss) als

Ausnahme zuzulassen, wenn Rat und Migrantenvertretung sich darauf im Vorfeld der Wahlen verständigen.

Ein Ausländerbeirat in seiner bisherigen Form wird auf Grund der in Frage 3 beschriebenen strukturellen Schwäche in seiner Zusammensetzung abgelehnt. Der LAGA NRW ist auch keine einzige der 60 Kommunen, die ein Experimentiergremium eingeführt haben, bekannt, die wieder zurück zur Organisationsform des Ausländerbeirates möchte.

7. Wie beurteilen Sie ein Verfahren, Wählerverzeichnisse vor der Wahl auszulegen, in die sich Eingebürgerte und Spätaussiedler eintragen müssen, um an der Wahl teilnehmen zu können?

Da die Ausweitung des aktiven Wahlrechts auf Eingebürgerte und Spätaussiedler als wichtiger Bestandteil der Änderung des §27 GO angesehen wird, (s. Frage 8) werden konkrete und mit möglichst geringem Aufwand für Bürger und Verwaltung verbundene Lösungen zur Eintragung in das Wählerverzeichnis befürwortet. In einigen Städten hat sich in der „Experimentierphase“ ein Verfahren bewährt, wonach an der Ausübung des Wahlrechts interessierte Personen auf einem an die Kommune zu sendenden Vordruck die Eintragung beantragen konnten.

8. Wie bewerten Sie die Ausweitung des aktiven Wahlrechts auf eingebürgerte Bürgerinnen und Bürger? Wie könnte das Verwaltungsverfahren zur Festlegung der Wahlberechtigung mit möglichst geringem bürokratischem Aufwand gestaltet werden?

Die Ausweitung des aktiven Wahlrechts auf Eingebürgerte und Spätaussiedler trägt zum einen der Tatsache Rechnung, dass alle Migrantinnen und Migranten, egal ob Ausländer, Eingebürgerter oder Spätaussiedler von Fragen von Integration und Zuwanderung betroffen sind. Zum anderen ermöglicht eine solche Regelung die erwünschte Vielfalt in der Zusammensetzung des Gremiums. Gerade die Einbeziehung von Spätaussiedler/innen hat sich in den Kommunen, in denen es in den Experimentiergremien möglich war, sehr bewährt. Das gegenseitige Verständnis mit Menschen aus den klassischen Anwerbeländern, mit Flüchtlingen und anderen „Ausländern“ ist gewachsen, die Erkenntnis, dass gemeinsame Interessen bestehen, die gemeinsam angegangen werden müssen, hat zu einer konstruktiven Zusammenarbeit geführt.

9. Vor welche Probleme könnte ein Verwaltungsverfahren zur Feststellung der Wahlberechtigung die Bürokratie der Kommune stellen?

Ein denkbares aber lösbares Problem könnte dann entstehen, wenn die Einbürgerung nicht in der Wohngemeinde erfolgte, sodass die Einbürgerung nicht aus den Akten ersichtlich ist. In diesen Fällen müsste der/die an der Eintragung Interessierte ggfs. einen entsprechenden Nachweis vorlegen.

10. Wie beurteilen Sie das Wahlrecht für Eingebürgerte vor dem Hintergrund des bereits bestehenden Kommunalwahlrechtes für den Rat?

Die Eingebürgerten gelten als Brückenköpfe unter den Migranten und sind statistisch gesehen in manchen Bereichen erfolgreicher als andere deutsche Bürgerinnen und Bürger wie z. B. bei der Erlangung von Schulabschlüssen. Viele von ihnen setzen sich in Stadtteilen, Vereinen, Parteien, Gewerkschaften oder Bürgerinitiativen für das Gemeinwohl ein und sind wegen ihres (politischen) Engagements angesehene Bürger mit Vorbildfunktion. Dieses Engagement wird mit dem Wahlrecht einerseits belohnt, andererseits profitieren die Kommunen bzw. die Gremien von unentbehrlicher Fachkompetenz dieser Bürger.

Durch die Ermöglichung des Wahlrechts für Eingebürgerte werden diese Bürger auf gleiche Stufe mit den EU-Bürgern gestellt, die ebenfalls neben dem Kommunal- und Europawahlrecht auch den Integrationsrat mitwählen dürfen.

Schon längst trägt das statistische Landesamt der gesellschaftlichen Realität Rechnung, indem es die im Land lebende Bevölkerung unter dem Gesichtspunkt „Zuwanderungsgeschichte“ erfasst und mit 4,05 Mio. genau beziffert. Auch die Landesregierung geht in ihrem 1. Integrationsbericht hierauf dezidiert ein und bezeichnet das Land Nordrhein-Westfalen auf Grund seiner Bevölkerungsstruktur als Einwanderungsland. Das aktive Wahlrecht für die eingebürgerte Bevölkerung zu ermöglichen, ist daher Ausdruck der Anerkennung der gesellschaftlichen Tatsache und Anpassung des Wahlrechts an diese Realität.

Die LAGA NRW sieht die Eingebürgerten als Zugpferd für die Beteiligung der „Ausländer/innen“ an den Wahlen an, auf die keineswegs verzichtet werden kann und die zu einer höheren Wahlbeteiligung beitragen werden.

11. Könnte eine Ausweitung des aktiven Wahlrechts auf eingebürgerte Bürgerinnen und Bürger aus staatsrechtlicher Perspektive Probleme mit sich bringen? Haben Menschen, die nach ihrer Einbürgerung Deutsche sind, nicht die gleichen Rechte und Pflichten wie alle Deutschen? Wäre es nicht problematisch, dass einige Menschen mit einer Zuwanderungsgeschichte wählen dürfen, während es bei anderen nicht der Fall ist?

Das Bundesverfassungsgericht hat bereits die Zulässigkeit der doppelten Stimmabgabe im Jahr 1997 im Zusammenhang mit den EU-Bürgern geprüft und für als unbedenklich eingestuft (s. die Ausführungen in der Begründung des Gesetzentwurf S. 11f), insofern ist das Wahlrecht aus Sicht der LAGA NRW auch für diese Personengruppen juristisch zulässig, dies wurde durch das Innenministerium im Rahmen der bereits erwähnten Gespräche bestätigt.

Das Bundesverfassungsgericht betont in seiner Begründung außerdem, dass durch den Ausländerbeirat keine Staatsgewalt ausgeübt, sondern nur beratende Funktion wahrgenommen wird. Während die Bürger durch ihre Stimmabgabe bei den Kommunalwahlen die Ausübung der Staatsgewalt durch den Rat legitimieren, ist dies bei der Stimmabgabe für den Integrationsrat nicht der Fall. Aus dem Grund können die beiden Wahlakte nicht miteinander verglichen werden.

12. Sind Sie für einen einheitlichen Wahltermin von Kommunalwahlen und Integrationsratswahlen (bitte begründen)?

Ja. Wie auch die kommunalen Spitzenverbände sieht die LAGA NRW in der Zusammenlegung der Wahlen zum Rat mit den Wahlen des Integrationsrates ein integrationspolitisches Signal. Darüber hinaus würde die Zusammenlegung zu einer Kostenersparnis und einer erleichterten Organisation führen.

Sollte bei den in diesem Jahr anstehenden Wahlen eine Zusammenlegung mit der Kommunalwahl noch nicht möglich sein, ist aber in jedem Fall die Festlegung eines einheitlichen Wahltermins durch den Innenminister erforderlich.

13. Wie beurteilen Sie eine gesetzliche Regelung über einen gemeinsamen Wahltermin von Kommunalwahl und der Wahl zum Integrationsrat/Integrationsausschuss in Hinblick auf die Wahlmöglichkeit zwischen einem Integrationsrat und einem Integrationsausschuss?

Einleitend sei noch einmal betont, dass die LAGA NRW für die Einführung des Integrationsrates als alleinigem Modell der politischen Beteiligung der Migrantinnen und Migranten eintritt.

Wie schon bei Frage 6 ausgeführt, wurde in den Gesprächen mit der Landesregierung und den kommunalen Spitzenverbänden als Kompromiss in Erwägung gezogen, neben dem Grundmodell des Integrationsrates einen Integrationsausschuss (abgewandelter Ausschuss) als Ausnahme zuzulassen, wenn Rat und Migrantenvertretung sich darauf im Vorfeld der Wahlen verständigen.

Nur in diesem Falle wäre eine Entscheidung des Rates erforderlich, die der amtierende Rat und die amtierende Migrantenvertretung gemeinsam treffen sollen. Sie sind es, die die Erfahrungen gemacht haben und darauf aufbauend eine Entscheidung für die Zukunft treffen sollten. Diese Entscheidung dem neuen Rat zu überlassen hieße, möglicherweise die Erfahrungen aus der Experimentierphase unberücksichtigt zu lassen.

Das gleiche gilt für Kommunen, die ein Gremium auf freiwilliger Basis einrichten bzw. fortführen wollen. Auch hier kann jetzt auf die Erfahrungen der Experimentiergremien zurückgegriffen werden.

14. Es wird die Meinung vertreten, der Termin der Kommunalwahlen müsse früher sein, damit ein neuer Rat die Frage Integrationsrat oder Integrationsausschuss vor der Wahl der Migrantenvertretung entscheiden könne. Wie stehen Sie zu dieser Aussage?

Siehe Antwort zu Frage 13.

15. Halten Sie es angesichts der geplanten Ausweitung des aktiven Wahlrechts auf Eingebürgerte für richtig, künftig nicht mehr die Zahl der Ausländerinnen und Ausländer, sondern die Größe der Gemeinden zum Maßstab für die Bildung von Integrationsräten/Integrationsausschüssen zu machen?

Wie bereits mehrfach ausgeführt, geht es bei der Aufgabenstellung der Migrantenvertretungen um Fragen der Integration von denen Mehrheitsgesellschaft, Ausländer, Eingebürgerte, Spätaussiedler ... gleichermaßen betroffen sind. Von daher ist es konsequent, nicht mehr von der Zahl der Ausländer/innen als Bezugsgröße auszugehen. Da es für die einzelne Kommune (noch) keine verlässliche Zahl der Menschen mit Migrationshintergrund gibt, kann dem Vorschlag im Gesetzentwurf von Bündnis90/Die Grünen gefolgt werden. Bei den dort genannten Zahlen (50.000 bzw. 20.000 Einwohner) sollten die gleichen Gemeinden wie bisher zur Einrichtung eines Gremiums verpflichtet sein

bzw. durch Antrag verpflichtet werden können. Dies sollte die Landesregierung jedoch noch einmal überprüfen.

16. Halten Sie für richtig, nicht mehr die Zahl der Ausländerinnen und Ausländer, sondern die Größe der Gemeinden zum Maßstab für die Verpflichtung zur Bildung von Integrationsräten/Integrationsausschüssen zu machen, wenn Eingebürgerte kein aktives Wahlrecht besitzen?

Aus den gleichen Gründen wie in Frage 15: Ja

17. Haben Sie weitere Vorschläge, wie die politische Partizipation von Migrantinnen und Migranten gestärkt werden könnte? Welche Rolle kommt dabei dem Land zu?

- Die Einführung des kommunalen Wahlrechts für alle Migrantinnen und Migranten (S. Frage 2). Hier könnte und sollte das Land Nordrhein-Westfalen initiativ werden.
- Die verstärkte Berücksichtigung von Menschen mit Migrationshintergrund bei der Aufstellung der Kandidatenlisten für Landtag, Rat, Kreistag, Bezirksvertretungen. Dies ist eine Aufgabe der Parteien.
- Gleichbehandlung der gewählten Migrantenvertreter/innen in Integrationsräten mit den Ratsmitgliedern in den Kommunen (Aufwandsentschädigung, Freistellungsregelungen). Dies hat die LAGA NRW für die Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik und Verwaltungsstrukturreform zum Thema „Kommunales ehrenamtliches Engagement muss attraktiv bleiben- Freistellungsregelungen der Arbeitswelt anpassen“ in einer Stellungnahme formuliert.