

DER KÜRZESTE WEG ZUR INTEGRATION –

Politische Partizipation!

Mehr demokratische Beteiligung durch:

- Kommunales Wahlrecht für Migranten
- Entscheidungskompetenz für die Migrantenvertretungen in Städten und Gemeinden
- Bessere Zusammenarbeit von Räten, Verwaltung und Migrantenvertretungen

- Dokumentation der
- LAGA-Tagung
- Bilanz und Ausblick der
- kommunalen
- Migrantenvertretungen
- in Nordrhein-Westfalen

Mai 2002



Inhalt

Vorwort	3
Kapitel I Stand der Dinge – Ausländerbeiräte in NRW	5
Kapitel II Rechtliche und praktische Alternativen zum Ausländerbeirat	17
Kapitel III Reform oder doppelter Demokratieverlust?	49
Kapitel IV Fazit	61

Impressum:
Landesarbeitsgemeinschaft der kommunalen Migrantenvertretungen Nordrhein-Westfalen (LAGA NRW)
Helmholtzstraße 28
40215 Düsseldorf

Telefon 0211/99 416-0
Fax 0211/99 41615
e-mail: info@laga-nrw.de
www.LAGA-NRW.de

Fotos: Michael Barszap, Herne
Seite 4: arbeiterfotografie, Köln
Seite 30: Ausländerbeirat Düsseldorf
Juni 2002

Die Landesarbeitsgemeinschaft der kommunalen Migrantenvertretungen Nordrhein-Westfalen (LAGA NRW) wird mit Mitteln des Ministeriums für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie gefördert.

Vorwort

Liebe Leserin, lieber Leser,
die vorliegende Dokumentation der LAGA-Tagung in Herne am 4. und 5. Mai 2002 soll die Diskussion um die Zukunft der kommunalen Migrantenvertretungen beleben und neuen Erkenntnissen den Weg bahnen, damit am Ende keine faulen Kompromisse, sondern wirkliche Fortschritte stehen.

So lange die Mehrstaatigkeit vom Gesetzgeber nicht hingenommen wird, wird es keine Welt der Einbürgerung geben. Somit ist die politische Partizipation über das Wahlrecht nicht für alle Migranten und Migrantinnen gewährleistet. Deshalb ist unsere Forderung nach einem kommunalen Wahlrecht für alle Migranten jetzt aktueller denn je. Leider ist auch das nicht so schnell durchsetzbar.

Vor einem solchen Hintergrund den Ausländerbeiräten keinen besseren politischen Einfluss zu geben oder sie gar in Frage zu stellen, ist für unsere Gesellschaft ein doppelter Demokratieverlust. Denn viele Migranten hätten so weder das kommunale Wahlrecht noch ein Vertretungsorgan, das sie repräsentiert und sie durch Wahl legitimiert in Rat und Verwaltung vertritt. Ein solcher Zustand ist meines Erachtens nicht akzeptabel und eines demokratischen Staates nicht würdig.

Erschwerend kommt hinzu, dass die Debatte von einem verzerrten Bild der Ausländerbeiräte in der Öffentlichkeit geprägt wird. Wer hat nicht schon die bittere Erfahrung gemacht, dass die Ausländerbeiräte in der Presse dann vorkommen, wenn ihre Arbeit nicht von Erfolg gekrönt ist, kontinuierliche und erfolgreiche Initiativen finden dagegen kaum Erwähnung. Das ist die Folge davon, dass sich nur wenige wirklich intensiv mit den Ausländerbeiräten befassen. Die Beiratsarbeit ist unter den gegebenen Voraussetzungen aber gut. Sie ist sicher verbesserungsbedürftig. Und so begrüßt die LAGA die Modellversuche in Duisburg und Solingen. Nicht hinnehmbar ist für uns aber die Tatsache, dass die Entscheidungskompetenz durch den Verlust der Mehrheit von direkt gewählten Migrantenvertretern „erkauft“ werden soll. Die LAGA und ihre Mitglieder fordern eine klare Entscheidungskompetenz für mehrheitlich von Migrantenvertretern besetzte Gremien als Interessenvertretungsorgan für Migranten. In diesem Sinne hoffe ich, dass die vorliegende Broschüre uns voranbringt.

Ihr
Tayfun Kelttek





KAPITEL I

Stand der Dinge – Ausländerbeiräte in NRW

BILANZ UND AUSBLICK DER ARBEIT DER KOMMUNALEN MIGRANTENVERTRETUNGEN

VON RUTH KÖHLER-BÜSSOW, REFERATSLEITERIN IM
MASQT FÜR DEN BEREICH „CHANCENGLEICHHEIT UND
PARTIZIPATION VON ZUGEWANDERTEN“



Wie Sie sicherlich alle wissen, hat der Landtag mit allen Fraktionen im Jahr 2001 eine Integrationsoffensive beschlossen, in der es auch darum geht, die politische Partizipation von Migranten zu verbessern. Mein Referat ist federführend zuständig für die Umsetzung der Integrationsoffensive, an der alle Ressorts der Landesregierung beteiligt sind. Für die Fragen einer politischen Partizipation ist dies natürlich in erster Linie das Innenministerium.

Verbesserung der Partizipation – das bezieht sich zunächst einmal auf die Vertretungen in den Kommunen. Die Städte Solingen und Duisburg haben auf der Grundlage einer Experimentierklausel einen Ausschuss beziehungsweise einen Beirat geschaffen, dem neben den direkt gewählten Migranten auch Ratsmitglieder angehören. Die Arbeit dieser beiden Gremien und inzwischen auch des Ausländerbeirats der Stadt Bonn wird durch das Landeszentrum für Zuwanderung wissenschaftlich begleitet. Aus den Ergebnissen dieser Untersuchung sollen Schlüsse für eine u.U. mögliche Veränderung der Gemeindeordnung gezogen werden. Beide Kommunen werden darüber hinaus dem Innenministerium im Herbst dieses Jahres über ihre Erfahrungen berichten. Diese Untersuchung stößt natürlich dann an ihre Grenzen, wenn die politische Arbeit dieses Gremiums zu bewerten ist. Dies kann nicht Aufgabe einer wissenschaftlichen Begleitung sein.

Auch die heutige Tagung hat das Ziel, einen Beitrag zur Formulierung der Ansprüche an die Arbeit von kommunalen Migrantenvertretungen zu leisten.

Welches sind die Kritiken an der bisherigen Arbeit und was könnte verbessert werden?



Eine vom Innenministerium eingesetzte Kommission, deren Ergebnisse zum Teil in Zeitungen verkürzt wiedergegeben wurden, kritisiert, dass die Ausländerbeiräte mangelhaft in das kommunalverfassungsrechtliche System eingebunden seien, weil sie

keine Ausschüsse seien,

weil keine Ratsmitglieder in ihnen mitarbeiteten,

weil ihre Vertreter nicht in das Parteiensystem eingebunden seien.

Auch die Ausländerbeiräte selbst haben immer wieder Kritik an ihren begrenzten Möglichkeiten geübt.

Bei dieser Diskussion werden aber oftmals Ursache und Wirkung verwechselt und die Schuld für das mangelnde Funktionieren den Migranten in die Schuhe geschoben.

Von seiner Entstehungsgeschichte her ist der Ausländerbeirat das Gremium, in dem diejenigen vertreten sind, die kein Wahlrecht haben. (Dieser Grundsatz ist in unserer Gemeindeordnung zwar bereits durchbrochen, weil in ihm auch EU-Bürger mit kommunalem Wahlrecht wahlberechtigt sind und auch Deutsche gewählt werden können.) Gleichzeitig ist dies aber auch das Gremium, in dem die Integrationspolitik der Kommune wesentlich mitformuliert wird.

Beide Anforderungen geraten miteinander in Konflikt. Um eine besonders effektive Integrationspolitik betreiben zu können, ist natürlich eine möglichst gute Einbindung in den Rat erforderlich. Das kann dann aber u.U. dazu führen, dass „echte“ Ausländer ganz aus diesem Gremium herausgedrängt werden. Damit würde die Partizipation aber nicht verbessert, sondern im Gegenteil verschlechtert.

Eine Lösung dieses Problems könnte nur das kommunale Wahlrecht für alle Ausländer bringen, aber dafür wird es wohl bis auf weiteres nicht die erforderlichen Mehrheitsverhältnisse geben.

Da inzwischen deutlich ist, dass sich ein großer Teil der zweiten und dritten Generation der ehemaligen Arbeitsmigranten nicht einbürgern lassen wird, müssen wir uns weitere Formen möglicher Partizipation ausdenken. Denn niemand kann daran interessiert sein, dass ein immer größerer Teil der Bevölkerung von politischer Willensbildung ausgeschlossen ist.

In der Hoffnung, dass die heutige Diskussion zur Lösung dieses Problems beitragen wird, wünsche ich dieser Tagung interessante Ergebnisse und einen guten Verlauf.

**AUSLÄNDERBEIRÄTE
FORMULIEREN
INTEGRATIONS-
POLITIK
IN DEN
KOMMUNEN**

KOMMUNALE MIGRANTENVERTRETUNGEN IN NRW: BILANZ UND AUSBLICK

TAYFUN KELTEK, VORSITZENDER DER LAGA NRW

Mit großem Erstaunen haben wir Ende Januar der Presse entnehmen müssen, dass ein Kommissionsbericht vorliegt, in dem stehen sollte, dass Ausländerbeiräte in Nordrhein-Westfalen flächendeckend durch Migrationsausschüsse ersetzt werden sollen.

Auf unser darauf hin an Innenminister Behrens gerichtetes Schreiben wurde diese Aussage richtig gestellt. Der Bericht enthält nämlich tatsächlich lediglich folgende Aussagen:

„Die Kommission empfiehlt, zur Integration von Migranten in das Gemeindeleben andere Instrumente anzuwenden.

Solange allerdings Ausländerbeiräte und die Direktwahl zu Ausländerbeiräten beibehalten werden, sollte die Briefwahl positiv gesetzlich geregelt werden.“

Auch im Rahmen unserer Hauptausschusssitzung Anfang März in Duisburg hat der Innenminister diese Aussage noch einmal bestätigt und die Beteiligung der LAGA NRW, die ohnehin selbstverständlich sein sollte, vor eventuellen Änderungen an den Vorschriften des § 27 der Gemeindeordnung zugesagt.

Um so erstaunlicher ist es, dass jetzt in der vorletzten Woche, also drei Monate nach den ersten Berichten, der höchst angesehene NRW-Teil der Süddeutschen Zeitung und einige Regionalzeitungen das Thema wieder aufgreifen und erneut berichten, dass die vom Innenminister eingesetzte Kommission die Abschaffung der Ausländerbeiräte vorschlägt.

Hier wird, von wem auch immer, Stimmung gemacht, hier äußern sich selbst ernannte Experten aus der Politik und den Medien über etwas, von dem sie, milde ausgedrückt, wohl wenig verstehen.

Wenn der Kommentator in der Süddeutschen Zeitung „vom Stadtrat gewählte Integrationsbeauftragte“ als möglichen Ersatz ins Spiel bringt, wird es allerdings ärgerlich. Hier wurde ein Kommentar geschrieben, ohne vorher mit den Betroffenen zu reden. Und es wird ein Instrument favorisiert, das alles Mögliche sein kann, nur nicht die legitimierte Interessenvertretung der Migrantinnen und Migranten. Und diese brauchen wir nach wie vor.



**UNSACHLICHE
KRITIK AN
BEIRÄTEN
SCHÜRT
STIMMUNG**

**INTEGRATIONS-
BEAUFTRAGTE
KEINE
ALTERNATIVE**

Hier wird die engagierte Arbeit vieler ehrenamtlich tätiger Menschen abqualifiziert. Mit was wird diese Tätigkeit und ihr Erfolg eigentlich verglichen?

Der Rat und seine entscheidungsbefugten Ausschüsse sind sicher nicht die Vergleichsbasis; vergleichen lässt sich, glaube ich, nur mit der Tatsache, dass die Migrantinnen und Migranten ansonsten gar keine Möglichkeit hätten, sich zu artikulieren.

Was wir weder auf kommunaler Ebene noch im Land brauchen, sind neue „Ausländerbeauftragte“, womit ich keineswegs die Arbeit vieler kommunaler Beauftragter abwerten will. Den vielen engagierten Mitstreitern aus diesem Kreis ist es oftmals zu verdanken, dass die Beiräte überhaupt arbeitsfähig sind. Doch beauftragt sind die Ausländerbeiratsmitglieder durch ihre Wähler. Migrantinnen und Migranten sind in der Lage selbst für sich zu reden, sie brauchen dafür keine Stellvertreter. Eine funktionierende Geschäftsstelle, ein interkulturelles Büro oder welche Ansprechstelle in der Verwaltung auch immer, soll sie dabei unterstützen. Das wäre für mich das richtige Modell. (...)

Ich möchte hier aus einem Aufsatz eines Mitarbeiters der Berliner Ausländerbeauftragten zitieren, der schreibt:

„Die Ausländerbeauftragte des Senats als Institution füllt u.a. drei Funktionen aus, die sich im Laufe der Jahre in sich und im Verhältnis zueinander verändert haben. Sie ist Interessenvertreterin für Ausländer (und Deutsche), sie ist Mittlerin zwischen Zuwanderern und Administration und sie ist Mittlerin zwischen Zuwanderern und Alteingesessenen.“

An anderer Stelle heißt es:

„Die Organisationen der Zuwanderer brauchen nicht in allen Fällen mehr einen deutschen Stellvertreter. Da diese Organisationen aber nur einen geringen politischen Einfluss haben, bleibt die Funktion der Interessenvertretung durch die Ausländerbeauftragte noch einige Zeit und wenigstens zum Teil erhalten.“

Meine Damen und Herren,

daraus spricht, es tut mir Leid, dies so sagen zu müssen, eine Arroganz und ein Überlegenheitsgefühl, von dem ich geglaubt hatte, dass es überwunden sei. Warum Migrantinnen und Migranten und ihre Organisationen nur geringen politischen Einfluss haben, nämlich auf Grund fehlenden Wahlrechts und damit fehlender Lobby in den Parteien, wird nicht hinterfragt. Es ist so, und deshalb nehmen wir den Ausländer weiter an der Hand, vertreten seine Interessen. Dass der Autor an anderer Stelle demokratisch gewählte Ausländerbeiräte ablehnt, ist aus diesem Verständnis heraus logisch.

**AUSLÄNDER-
BEIRÄTE
BRAUCHEN
FUNK-
TIONIERENDE
STRUKTUREN**

Dem möchte ich entgegenhalten, dass der weitaus überwiegende Teils der Migrantinnen und Migranten und ihrer Organisationen eine solche Stellvertreterregelung ablehnt und nicht mehr akzeptiert.

Nach meinem Demokratieverständnis können wir es uns nicht leisten, einen großen Teil der in unseren Städten lebenden Menschen weiterhin von der kommunalen Mitwirkung auszuschließen. Es ist für mich daher völlig unverständlich, wieso das Thema „kommunales Wahlrecht für alle Migrantinnen und Migranten“ so völlig untergeht, keine Bundes- oder Landesregierung, keine Partei hier ernsthaft die Initiative ergreift. Der Verweis auf eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes von vor mehr als 10 Jahren ist hier für meine Auffassung nur vorgeschoben, denn auch das Verfassungsgericht soll ja gelegentlich schon seine Rechtsprechung geändert haben.

Und wenn man dann ergänzend dazu noch die demokratisch legitimierte Interessenvertretung der Migrantinnen und Migranten durch Ausländerbeiräte in Frage stellt, wäre das für mich ein doppelter Demokratieverlust, den sich unsere Gesellschaft nicht erlauben sollte. Denn dann wird das gefördert, was so gerne als „Schreckensbild“ an die Wand gemalt wird, die sogenannte Parallelgesellschaft.

Hier hilft auch kein Hinweis auf erleichterte Einbürgerungsmöglichkeiten. Eine nicht unerhebliche Zahl von Migrantinnen und Migranten möchte sich nicht einbürgern lassen, das muss man respektieren. (...)

Wenn realistischere Wege davon ausgegangen werden muss, dass in naher Zukunft nicht mit der Einführung des kommunalen Wahlrechts für alle Migrantinnen und Migranten zu rechnen ist und wenn Sie mit mir übereinstimmen, dass Ausländerbeauftragte keine Lösung sind, dann wird klar, dass wir auch weiterhin kommunale Migrantenvertretungen brauchen.

Bevor ich auf die Zukunft dieser Gremien eingehe, gestatten Sie mir einen Rückblick auf die Entstehung und die jüngere Vergangenheit der Ausländerbeiräte.

Mit dem Anwerbestopp von 1973, und dem Beschluss der Bundesregierung, das Kindergeld für die Kinder, die nicht in Deutschland lebten auf die Hälfte zu reduzieren, wuchs der Wille vieler sogenannter „Gastarbeiter“ ihre Ehepartner und Kinder nach Deutschland zu holen. Dies war der Anfang vom Sesshaft-Werden. Die Rückkehr in die Heimat rückte in weite Ferne.

Eine Tatsache ist, dass mit dem Familiennachzug auf einmal Probleme auftauchten, die bis dahin zumindest in diesem Ausmaß nicht bekannt waren. (...)

**DOPPELTER
DEMOKRATIE-
VERLUST FÖRDERT
PARALLELE
GESELLSCHAFTEN**

Damit sind wir bei der Geburtsstunde der Migrantenselbstorganisationen, die meiner Meinung nach den wesentlichsten Beitrag dazu geleistet haben, dass der „Gastarbeiter“ zum „normalen Bürger“ wurde. (...)

Die Forderung, zum gleichberechtigten Bürger zu werden, entsteht in der Mitte der 70er Jahre und ist ein Verdienst der politisch und/oder gewerkschaftlich Aktiven unter den Arbeitsmigranten. Diese gründen Migrantensorganisationen und -vereine, bewegen ihre Gewerkschaften dazu, sich für ihre Forderungen einzusetzen und tragen diese Themen in die politischen Parteien, um ein gleichberechtigtes Zusammenleben zu erreichen. Auf diese Aktivitäten sind auch die ersten Arbeitsgemeinschaften zurück zu führen, die die Interessen der „Gastarbeiter“ artikulieren sollten. Es waren dies meist sogenannte Expertengremien, in die Vertreter der Wohlfahrtsverbände, der Gewerkschaft, der Arbeitgeber, der Arbeitsverwaltung der Stadtverwaltung etc. delegiert wurden.

Ich habe 1984, als ich zum ersten Mal in den Ausländerbeirat der Stadt Köln gewählt wurde, in der konstituierenden Sitzung erklärt, dass für mich die Integration mit der politischen Gleichberechtigung beginnt. Dieser Satz ist vielfach falsch verstanden worden, soll sich „der Ausländer“ doch erst einmal integrieren, bevor ihm Rechte zugestanden werden. Doch diese Haltung ist entlarvend. „Der Ausländer“ soll „sich“ integrieren. Das ist eine sehr einseitige Sichtweise.

Ich bin daher weiterhin der festen Überzeugung, dass am Anfang des Integrationsprozesses die politische Partizipation stehen muss.

Dass es keine einheitliche Rechtsgrundlage gab, war ein Nachteil für die praktische Arbeit. Es war vom Wohl oder Wehe der lokalen Politik abhängig, ob ein Beirat eingerichtet und wie er beteiligt wird. Deshalb war die gesetzliche Verankerung in NRW grundsätzlich zu begrüßen, doch sie hatte und hat schwerwiegende Mängel, die die Vorgängerorganisationen der LAGA NRW schon im Vorfeld der Verabschiedung durch den Landtag beklagt hatten und die schon bei der Gründungsversammlung im Oktober 1996 formuliert wurden.

Ich möchte hier den wichtigsten Punkt zitieren, da dieser immer noch Gültigkeit hat:

In erster Linie wird nach wie vor als Mangel empfunden, dass die stimmberechtigte Teilnahme von Mitgliedern der Ratsfraktionen an den Sitzungen des Ausländerbeirates nicht möglich ist. Dadurch fehlt das wichtigste Bindeglied zwischen den Ausländerbeiratsmitgliedern und den politischen Entscheidungsträgern in der Gemeinde.

Wir brauchen, und damit komme ich zum Ausblick, kommunale Migrantensvertretungen, die eng mit Rat und Verwaltung zusammen

**INTEGRATION
BRAUCHT
POLITISCHE
PARTIZIPATION**

arbeiten und in denen die gewählten Vertreter der Migrantinnen und Migranten deutlich in der Mehrheit sind.

Und diese Gremien müssen echte Entscheidungsbefugnisse haben. Wenn dies in Form eines Ausschusses möglich ist, würde ich persönlich sehr für eine solche Lösung sein. Auch hier reicht es nicht, wenn man mit Blick auf Gerichte sagt, dass das nicht geht. (...)

Ein Modell wie in Duisburg, bei dem 2/3 gewählte Migrantensvertreter und 1/3 Ratsmitglieder zusammenarbeiten, ist von der Zusammensetzung her das, was sich die LAGA schon immer vorgestellt hat. Ich betone aber ausdrücklich, dass sich diese Zustimmung auf die Zusammensetzung bezieht, hinsichtlich der Kompetenzen sehe ich keinen Fortschritt gegenüber den herkömmlichen Beiräten.

Von den Kompetenzen des Gremiums her ist das Solinger Modell weiter gehend, aber noch lange nicht das, was wir uns eigentlich vorstellen. In dieser Beziehung ist Solingen nur ein erster, kleiner Schritt in die richtige Richtung.

In den Kommunen brauchen wir kommunale Migrantensvertretungen, deren Kompetenzen über den Ausschuss in Solingen hinaus gehen müssen. Ich kann es mir ähnlich wie die Entscheidungskompetenz im Jugendhilfeausschuss vorstellen.

Und, darauf sollten wir achten, wir brauchen auch in der Zukunft, also nach Beendigung der beiden Modelle, eine einheitliche Grundlage für die Zusammensetzung der kommunalen Migrantensvertretungen. Ich halte es für falsch, wenn man auf Dauer den Kommunen freistellen würde, wie das Gremium zusammengesetzt ist und welche Kompetenzen es hat oder nicht hat.

Die Ausländerbeiräte, in der Form wie sie jetzt existieren, haben einen sehr schweren Stand in der Politik. Zunächst einmal, weil deren Wähler langsam aber sicher abhanden kommen. Ich weiß nicht, ob ich dies beklagen oder begrüßen soll. Während wir die Migranten zur Einbürgerung motivieren, verlieren wir unser Wählerpotential. Dieses Potential ist aber gerade das aktivste und engagierteste unter allen Migranten. Sie dürfen sich zwar für ihre Beiräte wählen lassen, aber besitzen nun kein aktives Wahlrecht mehr. Damit befinden wir uns in einer nach unten laufenden Spirale, deren Verlauf die Legitimation dieses Gremiums in Frage stellt.

Ein verbesserter Wahlmodus kann in dieser prekären Situation Abhilfe leisten:

Meiner Meinung nach muss die Gemeindeordnung den eingebürgerten Migranten ermöglichen, dass sie wieder das aktive Wahlrecht erlangen und sich bei den Ausländerbeiratswahlen beteiligen können.

**EINHEITLICHE
ZUSAMMEN-
SETZUNG
UND
ERHÖHTE
KOMPETENZEN
FÜR MIGRANTEN-
VERTRETUNGEN**

**VERBESSERTER
MODUS FÜR
HÖHERE
WAHLBETEILUNG**

Praktisch könnte es so aussehen, dass die eingebürgerten Migranten sich auf Antrag in die Wählerliste eintragen können und somit ihren Beirat mit wählen.

Mein Wunsch ist zwar, dass auch jeder Deutsche dieses Recht bekommt, aber dies scheint mir zur Zeit unmöglich zu sein.

Die Wahlbeteiligung geht auch aus einem anderen Grund zurück: Die Enttäuschung und Ohnmacht darüber, dass die Beiräte wenig erreichen und bewegen können – worüber wir uns alle wahrscheinlich einig sind – führt bei manchen aktiven Migranten in Beiräten irgendwann dazu, dass sie diesem Gremium den Rücken kehren und sich resigniert zurück ziehen. Gleichzeitig beeinflussen diese Meinungsführer weitere Menschen in ihrem Umfeld und verschwinden gemeinsam in ein für unser politisches System unbekanntes Vakuum.

Mit anderen Worten: Laufen diese Menschen einmal diesem Gremium weg, das ich für die politische Integration so enorm wichtig finde, sind sie nicht mehr von den anderen demokratischen Institutionen unseres Systems aufzufangen und bleiben wahrscheinlich für immer auf Distanz zu ihm.

Ich bin der festen Überzeugung, dass Migrationspolitik eine Querschnittsaufgabe ist, die entsprechend in den Regierungen bzw. in der Verwaltung angesiedelt sein muss. Da hat sich in den letzten Jahren einiges zum Positiven verändert, vielfach sind die Aufgaben in den Kommunen inzwischen im Bürgermeisterbüro gebündelt, das halte ich für gut und richtig. Daneben muss es aber auch eine Stelle geben, die für die kommunale Migrantenvertretung da ist, die ihr zuarbeitet. Ich verstehe diese Stelle als eine Art „Fraktionsbüro“. Diese Stellen arbeiten ja auch selbständig und ohne ständig in Interessen- und Loyalitätsprobleme zu geraten. Das muss auch für die Migrantenvertretung gelten.

Wenn wir Forderungen an Politik und Verwaltung richten, müssen wir aber vorher die Frage stellen, wie wir von uns aus die Arbeit verbessern und auf eine breitere Basis stellen können.

Unter einer breiteren Basis für unsere Arbeit verstehe ich, dass wir uns an das halten müssen, was wir bereits 1998 in der sogenannten „Dorstener Erklärung“ beschrieben haben. Wir brauchen eine Solidarität unter den gewählten Migrantenvertretern selbst. Es muss um den gemeinsamen Einsatz aller Gewählten für die Interessen aller Migrantinnen und Migranten gehen. Die Erfahrungen haben gezeigt, dass gerade Personen, die auf der Basis von national, kulturell, religiös und /oder politisch homogenen Gruppen in die kommunalen Migrantenvertretungen gewählt wurden, oft schon nach kurzer Zeit das Interes-

**MANGELDER
EINFLUSS
ARMUTSZEUGNIS
FÜR DEMOKRATIE**

**MIGRANTEN-
VERTER MÜSSEN
INTERESSEN
ALLER
MIGRANTEN IM
AUGE HABEN:
KONSENS GEGEN
DISKRIMINIE-
RUNG**

se an dieser Arbeit verloren haben. Diese haben nicht nur ihrer eigenen Liste geschadet, sondern vielleicht auch die Wahl von Kandidatinnen und Kandidaten verhindert, die bereit und fähig gewesen wären, sich für die Interessen aller Migrantinnen und Migranten einzusetzen.

Wir brauchen die Solidarität unter den Migrantinnen und Migranten verschiedener Ethnien. Migration und ihre Folgen sind der gemeinsame Nenner für alle Migrantinnen und Migranten. Das unterschiedliche Ansehen und ihre unterschiedliche rechtliche Behandlung, ich denke hier z.B. an das kommunale Wahlrecht für „EU-Ausländer“, dürfen nicht dazu führen, dass die Migrantinnen und Migranten sich auseinander dividieren lassen. Für die aus der Türkei stammenden Menschen als der größten Gruppe ergibt sich die Erfordernis, kleinere Gruppen mit einzubeziehen. Es geht darum, einen Grundkonsens gegen Diskriminierung und Rassismus herzustellen.

Es muss in diesem Zusammenhang auch darum gehen, Solidarität zwischen den sogenannten Ausländern und den Aussiedlerinnen und Aussiedlern herzustellen. Beide Gruppen werden von bestimmten Kreisen der Gesellschaft als unliebsame Konkurrenten auf dem Arbeits- und Wohnungsmarkt betrachtet, sind gemeinsam angeblich mitschuldig an der Krise des Sozialstaates.

Und schließlich ist es wichtig, die Solidarität zwischen den Migrantinnen und Migranten und den Menschen innerhalb der Mehrheitsgesellschaft, die die Bedeutung der Migration für die Bundesrepublik erkennen, auch in den kommunalen Migrantenvertretungen zu verstärken. (...)

Wenn es uns gelingt die gesetzlichen Rahmenbedingungen für die kommunalen Migrantenvertretungen zu verbessern und engagierte, motivierte Mitglieder in diese Gremien zu gewinnen, dann haben diese eine Zukunft.

Dann brauchen wir uns auch nicht an der sehr vordergründigen Frage der Wahlbeteiligung messen zu lassen, sondern nur daran, was wir mit den hoffentlich verbesserten Möglichkeiten der Partizipation im Sinne eines gleichberechtigten und friedlichen Zusammenlebens erreichen.



„MEHRHEITSGESELLSCHAFT BRAUCHT DIE AUSLÄNDERBEIRÄTE“

ZUSAMMENFASSUNG DES VORTRAGS VOM VORSITZENDEN DES BUNDES-AUSLÄNDERBEIRATES MEHMET KILIÇ BEI DER LAGA-TAGUNG

Der Rechtsanwalt und Vorsitzende des Bundesausländerbeirates Mehmet Kiliç, dem die LAGA NRW kürzlich beitrug, bestärkte in seinem Vortrag viele Positionen der LAGA. So unterstrich er die Notwendigkeit der Einführung des kommunalen Wahlrechts für alle langfristig in Deutschland lebenden Migranten. Dabei zeigte der Jurist auch die Versäumnisse der deutschen Politik auf. Nach Auffassung Kiliçs hat das Bundesverfassungsgericht in der Begründung zur Ablehnung des kommunalen Wahlrechts ohne Grundgesetzänderung, den Gesetzgeber damit beauftragt die Wahl- und Wohnbevölkerung Deutschlands aneinander anzupassen und beide möglichst im Gleichgewicht zu halten. Zwölf Jahre nach der Urteilsverkündung sei aber nur eine halbherzige Reform des Staatsangehörigkeitsrechtes zustande gekommen und somit der Auftrag des Verfassungsgerichtes nicht erfüllt worden.

Eine der Ursachen für die geringe Einbürgerung der zweiten und dritten Generation der Arbeitsmigranten sieht Kiliç ebenfalls in diesem Versäumnis. Den Menschen werde die Entscheidung durch die Ablehnung der Mehrstaatigkeit besonders schwer gemacht.

In Zusammenhang mit den Erläuterungen des Bundesverfassungsgerichts zur Wohn- und Wahlbevölkerung wies Kiliç auch auf eine Einzigartigkeit der Ausländerbeiräte hin. Hier gebe es ein breiteres passives als aktives Wahlrecht. So dürften nur Menschen ohne deutschen Pass die Migrantenvertretungen wählen. Gewählt werden können hingegen auch deutsche Kandidatinnen und Kandidaten. Da diese meistens eingebürgerte Migranten seien, schlug Kiliç auch hier eine Anpassung von Wohn- und Wahlbevölkerung vor. Eingebürgerte Migranten sollten sich seiner Ansicht nach in ein besonderes Wählerverzeichnis für den jeweiligen Ausländerbeirat eintragen lassen können. Eine entsprechende Änderung in den Gemeindeordnungen sei alleinige Voraussetzung.

Auf diesem Wege könne der stetige Schwund der Wahlbevölkerung der Migrantenvertretungen eingedämmt und ihre Legitimation wieder erhöht werden, so Kiliç. Dabei kritisierte er die deutsche Politik, die sich immer wieder über die geringe Beteiligung an den Ausländer-



beiratswahlen beklagt, aber empirische Erhebungen zu den Ursachen nicht in Auftrag gebe und damit einmal mehr ihr Desinteresse an einer gleichberechtigten politischen Beteiligung der Migranten zeige.

Ein weiterer Grund für die sinkende Wahlbeteiligung liegt nach Auffassung des Heidelberger Anwalts aber auch in einer Entfremdung der Migranten, die nach vierzig Jahren Einwanderung in die Bundesrepublik einen sozialen Aufstieg geschafft haben. Diese meist gut gebildeten und wirtschaftlich gut situierten Menschen zeigten kein Verständnis mehr für die Probleme und Anliegen, die die allermeisten Migranten in Deutschland immer noch hätten. Eine solche Distanz könne sich aber rächen, meint Kiliç, weil deutsche Staatsangehörigkeit und guter Bildungsstand noch keine Gewähr für das Ende von Diskriminierungen seien.

Diskriminierung anzuprangern und Wege daraus aufzuzeigen sei aber ureigenste Aufgabe der Ausländerbeiräte. Deshalb müssten sich alle Migranten im Klaren darüber sein, dass sie mit Wahlenthaltung diejenigen schwächten, die ihre Interessen artikulieren und vertreten.

Anders als die LAGA NRW ist Kiliç nicht grundsätzlich gegen Ausländerbeauftragte. Ihre Arbeit könne durchaus sinnvoll sein, wenn sie dazu beitragen die Aktivitäten und das Engagement von Migranten zu fördern. Nur so seien Beauftragte zu akzeptieren. Zumal sie Beauftragte der Verwaltungen sein müssten, die darüber wachen, dass Rechte und Ansprüche der Migranten im Verwaltungsalltag, bei der Vorbereitung von Ratsvorlagen etc. ernst genommen werden.

Kiliç verwies abermals auf die Verantwortung der deutschen Politik. Sie müsste ein eigenes Interesse an gut funktionierender Ausländerbeiräten in den Kommunen haben. Provozierend dachte er über die Abschaffung der Beiräte nach. Schnell werde die Politik merken, dass ihr demokratisch legitimierte Ansprechpartner fehlten, wenn es um die Lösung von Problemen im Zusammenleben, in der Schule, bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit geht, kurz bei allem, was Integration ausmacht. Ohne Ausländerbeiräte müssten Politik und Verwaltungen auf einzelne Interessengruppen, meist nach nationaler oder religiöser Herkunft organisiert, zurück greifen. Solche Gruppen könnten aber nie das Gesamtinteresse der Migranten vertreten. Sie seien beschränkt auf Einzelinteressen und nur in Bezug auf diese kooperativ. Ein Lobbyismus dieser Art würde aber nicht nur die Migranten spalten, meint Kiliç. Probleme zwischen Mehrheits- und Minderheitsgesellschaft würden eher verstärkt und die abzulehnenden Parallelgesellschaften kämen gestärkt aus einem solchen Prozess heraus. Sein Fazit: Die Mehrheitsgesellschaft hat ein ureigenes Interesse an starken Ausländerbeiräten, die in den Kommunen wirksame Mitbestimmungsrechte haben. Sie müsse es anerkennen und danach handeln.

KAPITEL II

Rechtliche und praktische Alternativen zum Ausländerbeirat

RECHTLICHE MÖGLICHKEITEN UND GRENZEN EINER WEITERENTWICKLUNG DES § 27 GO NRW

VON PROF. DR. JANBERND OEBBECKE, UNIVERSITÄT MÜNSTER

1. Einleitung

In einem kommunalverfassungsrechtlichen Zusammenhang von „Migranten“ zu sprechen, halte ich für problematisch. Ich frage mich, ob jemand, der aus Russland oder Kasachstan zu uns kommt und Deutscher im Sinne des Grundgesetzes ist, nicht auch Migrant ist. Ich weiß auch nicht, ob jemand mit seiner Einbürgerung aufhört, Migrant zu sein. Die kommunalverfassungsrechtlichen Probleme, um die es hier geht, verschwinden aber mit der Einbürgerung. Sicher gibt es gute Gründe, im kommunalpolitischen Diskurs von „Migranten“ zu sprechen und ich will die Terminologie, für die Sie sich entschieden haben, auch beachten. In der Sache meine ich aber die nicht-deutschen, die ausländischen Einwohner, wenn ich von „Migranten“ spreche. Migranten, die Deutsche geworden sind, werfen kommunalverfassungsrechtlich keine anderen Fragen auf als deutsche Hauseigentümer, Eltern, Senioren usw.; sie sind eine Gruppe von Bürgern mit spezifischen Problemen und Interessen.

Sie sprechen nicht mehr von „Ausländerbeiräten“, sondern von „Migrantenvertretungen“. Ich kann die politische Absicht dabei verstehen. Kommunalverfassungsrechtlich handelt es sich exakt um das, was in § 27 GO steht, nämlich um Beiräte. Beiräte sind Gremien, in denen Vertreter bestimmter Interessen, bestimmter Gruppen oder Menschen mit einer besonderen Sachkunde sich beratend, nicht entscheidend, mit bestimmten Fragen befassen. Die Umbenennung ändert nichts an diesem Kompetenzzuschnitt. Allerdings wollen sie eine Verbesserung dieser Rechtsstellung. Ich will deshalb in Anlehnung an eine Formulierung, die sich auch in Ihren Papieren findet, neutral von „Gremien“ sprechen.



2. Die Forderungen der LAGA

Hier also die Forderungen zur Weiterentwicklung der Migrantengremien:

- ▶ Es darf nicht auf das Wohlwollen von Rat und Verwaltung ankommen, es müssen klare gesetzliche Regelungen her.
- ▶ Die Gremien brauchen klare Kompetenzen, die an den Befugnissen von Ratsausschüssen orientiert sind.
- ▶ Sie müssen Entscheidungen treffen, die verbindlich für die Gemeinde sind.
- ▶ Briefwahl soll möglich sein.
- ▶ Die Mehrheit in den Gremien muss bei den Migranten, nicht bei den Ratsmitgliedern liegen.
- ▶ Auch eingebürgerte Migranten müssen das aktive Stimmrecht haben.
 - ▶ Der Satz von Innenminister Behrens: „Migrantengremien können keine Entscheidungsmöglichkeiten eingeräumt werden wie einem kommunalen Ausschuss nach der Gemeindeordnung.“ berücksichtigt nicht alle Chancen zur Kompetenzerweiterung.
- ▶ Die Wahlen zu den Ausländerbeiräten sollen überall am selben Tag stattfinden.
- ▶ Das kommunale Wahlrecht soll eingeführt werden; das Bundesverfassungsgericht kann seine Rechtsprechung ändern.
- ▶ Für die Ausstattung der Migrantengremien müssen Mindeststandards aufgestellt werden.
- ▶ Die Migrantengremien müssen alle Vorlagen, die in Rat und Ausschüssen behandelt werden, vor Beschlussfassung zur Stellungnahme erhalten.
- ▶ Die Migrantengremien müssen sich schon bei der Entscheidungsvorbereitung mit allen relevanten Fragen befassen können.
- ▶ Die Stellungnahmen müssen den Rat erreichen.
- ▶ Die Verwaltung darf die Stellungnahme nicht mit einer (negativen) Beschlussempfehlung versehen oder nur als Alternativen weiterreichen.
- ▶ Die Migrantengremien müssen sachkundige Einwohner für alle Ausschüsse benennen können.
- ▶ Jedes einzelne Gremienmitglied muss ein Fragerecht haben.
- ▶ Die Mitglieder müssen sich vertreten lassen können.
- ▶ Die Gremien müssen Arbeitskreise oder Unterausschüsse einrichten können, für die Sitzungsgelder gezahlt werden.
- ▶ Die Vorsitzenden müssen eine Aufwandsentschädigung erhalten.
- ▶ Die Verwaltung muss in den Sitzungen mindestens durch einen Bei-

geordneten vertreten sein.

- ▶ Die Gremien müssen Geschäftsstellen haben.
- ▶ Bei der Besetzung der Stelle des Geschäftsführers hat das Gremium ein Mitspracherecht.
- ▶ Die organisatorische Anbindung erfolgt beim (Ober)Bürgermeister.
- ▶ Die Kompetenzen sind zwischen dem Gremium und einem Ausländerbeauftragten, wenn es ihn denn überhaupt geben muss, klar abzugrenzen.
- ▶ Das Gremium muss über einen eigenen Etat verfügen können.
- ▶ Das Gremium muss eine eigene Öffentlichkeitsarbeit machen können.
- ▶ Die Stadt muss Fahrtkosten und Aufwendungen für Versicherung, Fortbildung usw. tragen und Räume und Büroausstattung zur Verfügung stellen.

Das ist eine ziemlich lange Liste mit ziemlich vielen Forderungen. Die gute Nachricht: Es ist keine darunter, die aus Rechtsgründen unerfüllbar wäre. Ich nehme hier nur dazu Stellung, ob und unter welchen Bedingungen sie realisierbar sind; die politische Bewertung ist keine juristische Frage.

Unterschiedlich ist nur, in welcher Form die Forderungen erfüllt werden können und welche Mehrheiten man dazu braucht. Das Spektrum reicht von der Änderung des Grundgesetzes, für die man eine Zweidrittel-Mehrheit in Bundestag und Bundesrat benötigt, über die Änderung der Gemeindeordnung und Haushaltsbeschlüsse in den Gemeinderäten bis hin zu einfachen Verwaltungsentscheidungen. Es gibt Forderungen, die auch freiwillig nicht erfüllt werden können, ohne dass die Verfassung oder die Gemeindeordnung geändert werden. Bei anderen bedarf es solcher Änderungen nur, wenn sie die Erfüllung der Forderungen den einzelnen Gemeinden verbindlich vorgeben wollen.

3. Kommunalwahlrecht und demokratische Legitimation

Die kommunalverfassungsrechtlichen Probleme wären gelöst, wenn wir ein Kommunalwahlrecht für alle Migranten hätten. Seine Einführung ist in den achtziger Jahren in Schleswig-Holstein und Hamburg versucht worden; 1990 hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass diese Versuche verfassungswidrig waren. Zur Einführung eines Kommunalwahlrechts für Ausländer bedürfte es einer Änderung des Grundgesetzes. Inzwischen ist eine Änderung zugunsten der EU-Bürger vorgenommen worden.

Es hat damals viele Fachleute gegeben, die eine andere Entschei-

**LAGA-
FORDERUNGEN
GRUNDSÄTZLICH
ALLE
REALISIERBAR**

derung des Gerichts erwartet haben oder mindestens für möglich hielten. Es gab Argumente, den Begriff des Volks anders auszulegen, als dies das Bundesverfassungsgericht dann getan hat. Meines Erachtens sind diese Argumente mit der Verfassungsänderung zur Einführung des Kommunalwahlrechts für die EU-Bürger weggefallen oder mindestens so schwach geworden, dass eine neue, von der damaligen abweichende Entscheidung des Gerichts heute nicht in Betracht kommt. Es ist deshalb ganz unrealistisch auf eine Einführung des Kommunalwahlrechts für Nicht-EU-Bürger ohne Grundgesetzänderung zu setzen. Wer Sie darauf vertröstet, möchte Sie davon abhalten, ihn mit erfüllbaren Forderungen zu belästigen. Das Kommunalwahlrecht wird nicht kommen, weil es ohne 2/3-Mehrheit in Bundestag und Bundesrat nicht kommen kann. Zum passiven Wahlrecht hat das Gericht ausdrücklich nicht Stellung genommen.

Damit stellt sich das Problem, die Migranten anders an der Kommunalverwaltung zu beteiligen.

Nach Art. 20 II GG muss alle Staatsgewalt vom Volke ausgehen. Daraus hat das Bundesverfassungsgericht die Forderung abgeleitet, dass jede verbindliche Regelungsentscheidung sich über eine ununterbrochene Legitimationskette auf das Volk zurückführen muss. Die wenigen Ausnahmen, die es von diesem Grundsatz gibt, sind für unser Problem alle nicht einschlägig.

Man braucht eine solche Legitimationskette nicht, wenn man keine Regelungsentscheidungen trifft, sondern nur beratend mitwirkt, wie das Beiräte tun. Kommunale Ausschüsse werden überwiegend vorbereitend und beratend tätig; allerdings können ihnen Entscheidungsrechte übertragen werden. Um gerade diese Rechte geht es Ihnen bei Ihren Forderungen. Es genügt Ihnen nicht, in einem Beirat Stellung nehmen und Vorschläge machen zu können. Sie wollen verbindlich entscheiden, also bedarf es der Legitimationskette zurück zum Volk.

Volk in diesem Sinne ist im Verständnis des Bundesverfassungsgerichts die gesamte wahlberechtigte Einwohnerschaft. Dazu gehören Migranten nicht. Allerdings liegt die Schwierigkeit nicht allein bei der wegen der Staatsbürgerschaft fehlenden Wahlberechtigung. Eine Legitimation könnte auch durch einen anders abgegrenzten Teil der Einwohnerschaft nicht in Betracht kommen; auch eine Vertretung der deutschen Hauseigentümer oder Eltern wäre nicht demokratisch legitimiert. Es könnten beispielsweise auch die deutschen Einwohner, die nicht in Deutschland geboren sind, einem von ihnen gewählten Gremium nicht die nötige Legitimation verleihen. Das kann nur die ge-

**KOMMUNAL-
WAHLRECHT
FÜR ALLE
MIGRANTEN
NUR MIT
GRUNDGESETZ-
ÄNDERUNG**

**ENTSCHEIDUNGS-
KOMPETENZ
BRAUCHT
LEGITIMATION
DURCH DAS VOLK**

samte Bürgerschaft.

Neben viel Zustimmung gibt es hier und da im Schrifttum auch Kritik an dieser Forderung nach der Legitimationskette. Ich sehe aber nicht, dass diese Kritik in absehbarer Zeit die Chance hätte sich durchzusetzen und eine Änderung der Haltung des Gerichts zu erreichen. Der Satz von Innenminister Behrens: „Migrantengremien können keine Entscheidungsmöglichkeiten eingeräumt werden wie einem kommunalen Ausschuss nach der Gemeindeordnung.“ ist also richtig. Soweit es um Entscheidungskompetenzen geht, kommt eine Angleichung der Migrantengremien an Ratsausschüsse ebenso wenig in Betracht wie die Beteiligung auch nur einer Minderheit von unmittelbar von den Migranten gewählten Vertretern.

In anderen Bereichen, etwa bei den Verwaltungsräten der kommunalen Sparkassen oder in den Gremien kommunaler Unternehmen, stellt sich ein ähnliches Problem. Es geht dort um die Beteiligung der Arbeitnehmer. Auch die Belegschaft eines kommunalen Unternehmens kann die erforderliche Legitimation nicht vermitteln. Der Ausweg, der dort gewählt wird, sieht so aus: Die Bediensteten wählen eine Liste, die doppelt so viele Vorschläge enthält, wie Sitze zu vergeben sind. Aus dieser Liste wählt der Rat dann die Hälfte der Vorgesetzten aus. Meistens wählt er diejenigen, die oben auf der Liste stehen; er kann aber auch anders entscheiden. Die so vom Rat Gewählten verfügen über eine ausreichende Legitimation und können an Entscheidungen mitwirken.

Allerdings gilt diese Lösung in den erwähnten Beispielfällen jeweils nur für ein Drittel der Mitglieder des einzelnen Gremiums; es sprechen aber gute Gründe dafür, dass es auch mehr sein können. Wenn Sie der Auffassung sind, eine solche Lösung, bei der der Rat aus einem von den Migranten oder einem Migrantengremium gemachten Vorschlag auswählt, könnte für Sie interessant sein, müsste in diese Richtung weiter gedacht werden. Eine solche Lösung ließe sich ohne Verfassungsänderung erreichen; es müsste nur die Gemeindeordnung geändert werden.

4. Ausgestaltung unterhalb der Verfassungsebene

4.1 Einbindung in die kommunale Entscheidungsfindung

Die Gemeinden sind frei darin, den Migrantengremien alle Vorlagen zuzuleiten oder sie auch schon im Vorfeld zu beteiligen. Dazu könnte der Gesetzgeber die Gemeinden grundsätzlich auch verpflichten.

Schon nach geltendem Recht müssen dem Rat auf Antrag Stellungnahmen zugeleitet werden (§ 27 VIII 2 GO). Es ist unzulässig, sie zurückzuhalten oder zu verändern.

**VERWALTUNGS-
RATSMODELL ALS
WEG ZU MEHR
KOMPETENZ
OHNE
VERFASSUNGS-
ÄNDERUNG**

**MIGRANTEN-
VERTRETUNGEN
KÖNNEN ALLE
INFORMATIONEN
BEKOMMEN**

Erheblichen Bedenken begegnet allerdings die Forderung, die Verwaltung dürfe ihrerseits dazu nicht Stellung nehmen. Unabhängig davon, ob ein entsprechendes Verbot verfassungsrechtlich zulässig wäre, wäre eine solche Regelung sehr unzweckmäßig. Die Verwaltung ist gesetzlich verpflichtet, die Beschlüsse des Rates und der Ausschüsse vorzubereiten (§ 62 II 1 GO); ich sehe nicht, warum davon eine Ausnahme gemacht werden sollte, wenn das Migrantengremium Stellung genommen hat. Im Übrigen wäre eine solche Regelung sehr leicht zu umgehen; die Verwaltung würde ohnehin Mittel und Wege finden, ihre Haltung zu einzelnen Fragen deutlich zu machen.

Durch Gesetz könnte vorgesehen werden, dass eine bestimmte Anzahl von Ratsmitgliedern dem Beirat angehört; ich sehe nicht, was verfassungsrechtlich gegen eine solche gemischte Besetzung sprechen sollte. Ebenso kann das aktive Wahlrecht auf eingebürgerte Migranten ausgedehnt werden. Die Briefwahl kann durch Gesetz ermöglicht werden; selbstverständlich von Rechts wegen kann auch festgelegt werden, dass die Beiräte alle am selben, etwa vom Innenministerium bestimmten Tag gewählt werden, wie das etwa bei den Kommunalwahlen ist. Schließlich gehört in diesen Zusammenhang die Abgrenzung zu vorhandenen Ausländerbeauftragten. Eine klare Regelung in diesem Punkt ist sehr zweckmäßig und sie ist durch einfache Entscheidung des Bürgermeisters oder des Rates möglich. Wenn man genau wüsste, wie man abgrenzen will, könnte das grundsätzlich gesetzlich geregelt werden.

4.2 Verfahrensmäßige Ausgestaltung der Gremienarbeit

Hierhin gehören die Forderungen nach der Vertretung der Verwaltung durch einen Beigeordneten, der Einrichtung von Arbeitskreisen und Unterausschüssen und nach dem Fragerecht. Für die Einrichtung von Arbeitskreisen und Unterausschüssen bedarf es einer entsprechenden Regelung in der Gemeindeordnung; an den Sitzungen einen Beigeordneten teilnehmen und Fragen der Gremienmitglieder zuzulassen, sind die Gemeinden schon heute frei.

Ich sehe nicht, dass es verfassungsrechtliche Bedenken gegen ein gesetzliches Fragerecht gibt; allerdings überlässt die Gemeindeordnung bisher die nähere Ausgestaltung des Fragerechts der Ratsmitglieder der Hauptsatzung (§ 47 II 2 GO).

Grundsätzlich kann gesetzlich auch die Pflicht zur Teilnahme eines Beigeordneten an den Sitzungen begründet werden; eine solche Regelung wäre aber wenig systematisch, denn auch an Ausschusssitzungen müssen Beigeordnete nur teilnehmen, wenn der Ausschuss es ausdrücklich verlangt (§ 69 II GO).

Wie bei Ratsausschüssen auch kann vorgesehen werden, dass Mitglieder von Migrantengremien vertreten werden können. Allerdings muss bei der Wahl klar sein, wie eine solche Vertretungsregelung aussieht.

4.3 Entsendung von sachkundigen Einwohnern

Ich sehe nicht, dass es verfassungsrechtliche Bedenken dagegen gibt, dass die Migrantenvertretung Personen benennt, die beratend an Ausschusssitzungen teilnehmen. Ähnliche Regelungen kennen wir bei den Schulausschüssen (§ 12 II 2 SchVG) und den Jugendhilfeausschüssen (§ 5 I, III AG KJHG). Allerdings spricht einiges dafür, dass es dafür einer gesetzlichen Regelung bedarf.

4.4 Ausstattungsfragen

Bei der Ausstattung sind zwei Fragen zu unterscheiden: Was wird dem Gremium zur Verfügung gestellt? Und was erhalten die Mitglieder?

Nach geltendem Recht sind die Gemeinden verpflichtet, die „erforderlichen“ Mittel zur Verfügung zu stellen (§ 27 X GO). Damit sind der gemeindlichen Großzügigkeit praktisch keine Grenzen gesetzt. Was sie für „erforderlich“ halten, unterliegt in gewissem Umfang ihrer freien Einschätzung. Die Kommunalaufsicht kann einschreiten oder das Gremium kann vor dem Verwaltungsgericht klagen, wenn die Gemeinden eindeutig zu wenig tun.

Es ist also Sache der Gemeinden zu entscheiden, ob die Gremien eine Geschäftsstelle und einen eigenen Etat erhalten, wie die Büroausstattung aussieht, wer in der Geschäftsstelle mit welchem Umfang seiner Arbeitszeit arbeitet, wo sie angesiedelt ist, ob Fortbildungskosten übernommen werden usw. Grundsätzlich wären hier nähere gesetzliche Regeln denkbar, wenn auch wegen der in den einzelnen Kommunen unterschiedlichen Verhältnisse schwierig. Ich halte eine solche Forderung aber für unrealistisch. Bedenken Sie, dass die Zuwendungen für die Arbeit der Fraktionen auch nicht näher geregelt sind (§ 56 III 1 GO).

Angesichts der eigenständigen Position, die das Gremium in der kommunalpolitischen Willensbildung nach geltendem Recht hat, ist es nach meiner Meinung berechtigt, in dem dadurch bedingtem Rahmen eine eigene Öffentlichkeitsarbeit zu machen. Ob die Gemeinde dafür Mittel bereit stellt, ist wieder eine Frage der „Erforderlichkeit“.

Für Zahlungen an die Mitglieder der Gremien und den Vorsitzenden bedarf es einer gesetzlichen Regelung. Diese besteht für Verdienstaufschlag und Kinderbetreuungskosten. Eine Fahrtkostenerstattung oder auch eine Aufwandsentschädigung wie sie sachkundige Bürger

**RECHTSWEG
STEHT DEN
MIGRANTEN-
VERTRETUNGEN
OFFEN, UM
„ERFORDERLICHE
MITTEL“
ZU ERHALTEN**

bekommen, halte ich für möglich. Denkbar, aber wenig realistisch ist eine erhöhte Aufwandsentschädigung für den Vorsitzenden. Ausschussvorsitzende erhalten sie nach geltendem Recht auch nicht.

5. Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung als Grenze für gesetzliche Regelungen

Vielleicht ist Ihnen aufgefallen, dass ich ein paar Mal gesagt habe „grundsätzlich“, als es um die Möglichkeit einer verbindlichen gesetzlichen Regelung ging. Das war der Fall bei der Verpflichtung zur Übersendung der Vorlagen oder bei der Beteiligung im Vorfeld, also bei der Entscheidungsvorbereitung in der Verwaltung, bei der Kompetenzabgrenzung zwischen Ausländerbeauftragtem und Migrantengremium, bei der Teilnahme eines Beigeordneten an den Sitzungen und bei der Ausstattung. Wenn ein Jurist „grundsätzlich“ sagt, beinhaltet das eine Einschränkung.

Wenn man solche Regelungen trifft, die in organisatorischer und finanzieller Hinsicht eine Beschränkung für die Gemeinden darstellen, muss man die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung beachten, die in Art. 28 II GG und Art. 78 LVerf enthalten ist. Vereinfacht gesagt, sind derartige Regelungen nur zulässig, wenn es dafür einen guten Gemeinwohlgrund gibt, sie geeignet sind, diesen Zweck zu erfüllen, Lösungen, die für die Gemeinden weniger belastend sind, auscheiden, und die Gemeinden nicht unangemessen belastet werden.

Ich denke, dass Sie für viele Ihrer Forderungen gute Gründe anführen können, und das Ziel, ein dauerhaft friedliches und fruchtbares Zusammenleben in unseren Gemeinden zu erreichen, auch so wichtig ist, dass es Einschränkungen der kommunalen Selbstverwaltung in bestimmtem Umfang rechtfertigen kann. Größeren Städten, mit denen sie es vielfach zu tun haben, kann sicher auch mehr zugemutet werden als kleineren.

Vorsicht ist aber geboten, wo Forderungen viel Geld kosten oder wo sie die Handlungsfreiheit von Rat und Bürgermeister in organisatorischer Hinsicht nachdrücklich einschränken. Ich bin deshalb skeptisch, ob die Forderung nach einer generellen Beteiligung des Migrantengremiums in der Phase der Entscheidungsvorbereitung ganz unproblematisch ist. Es erhielte damit eine stärkere Stellung als sie Fraktionen oder Ausschüsse haben.

Die meisten genannten Forderungen müssen aber nicht an der Selbstverwaltungsgarantie scheitern; ihre Realisierung wäre verfassungsrechtlich zulässig. Ob der Landtag sie für politisch zweckmäßig hält, ist eine ganz andere Frage.

**NUR DIE
GARANTIE DER
KOMMUNALEN
SELBST-
VERWALTUNG IST
EINE WIRKLICHE
GRENZE FÜR
GESETZLICHE
NEUREGELUNGEN**

AUSLÄNDERBEIRÄTE UND ALTERNATIVMODELLE IN NORDRHEIN-WESTFALEN

**VON FRANZ PASZEK,
GESCHÄFTSFÜHRER DER LAGA NRW**

In meinem Beitrag möchte ich die Zusammensetzung und Arbeitsweise der kommunalen Migrantenvertretungen in Nordrhein-Westfalen kurz vorstellen. Die meisten von Ihnen sind Experten auf diesem Gebiet, trotzdem scheint mir ein solcher Überblick als Grundlage für die Arbeit nachher in den Arbeitsgruppen wichtig.

Meine Ausführungen beziehen sich auf die mehr als 100 Ausländerbeiräte nach § 27 der Gemeindeordnung, den Ausschuss für Zuwanderer und Integrationsangelegenheiten in Solingen und den Beirat für Zuwanderung und Integration in Duisburg.

Durch das Landeszentrum für Zuwanderung wird die Arbeit dieser beiden Gremien zur Zeit evaluiert. Auf Empfehlung der LAGA wurde inzwischen der Ausländerbeirat Bonn in diese Untersuchung einbezogen, weil wir es für wichtig halten, dass diesen Modellen ein klassischer und, wie ich finde, gut funktionierender Beirat gegenübergestellt wird.

Ein wesentlicher Unterschied ist für mich die Zusammensetzung der drei Modelle.

Ausländerbeiräte nach § 27 GO bestehen aus mindestens fünf und höchstens 29 durch die nichtdeutsche Bevölkerung gewählte Migrantenvertreter/innen. Wählbar sind auch alle Bürger der Gemeinde, also auch deutsche Staatsangehörige. Über die Teilnahme von beratenden Mitgliedern an den Sitzungen dieses beratenden Gremiums ist nichts geregelt. In vielen Städten sind aber Vertreter/innen der Fraktionen, der Wohlfahrtsverbände, der Arbeitgeber und der Gewerkschaften, des Arbeitsamtes, der Polizei usw. beteiligt.

Meine Damen und Herren, gerade die nicht geregelte Zusammenarbeit mit den Ratsfraktionen ist für die LAGA NRW ein wichtiger Punkt, der von Anfang an kritisiert wurde. (...)

Dies ist nunmehr in Duisburg anders geregelt: Dem Beirat für Zuwanderung und Integration gehören 17 nach den Grundsätzen der Ausländerbeiratswahl gewählte Migrantenvertreter/innen und 8 vom Rat bestellte, ebenfalls stimmberechtigte Ratsmitglieder an.

Diese Zusammensetzung kommt den Vorstellungen der LAGA sehr



nahe, diese wurden nämlich in der Sitzung des Hauptausschusses im November 1997, also auch schon vor mehr als vier Jahren, wie folgt formuliert:

- ▶ Ein kommunaler Migrationsausschuss findet unter folgenden Voraussetzungen die Zustimmung der LAGA:
- ▶ Die Vertreterinnen und Vertreter der nichtdeutschen Wohnbevölkerung werden wie bisher von allen Migrantinnen und Migranten gewählt. Daneben gehören dem Ausschuss bis zu einem Drittel der Gesamtzahl seiner Mitglieder vom Rat aus seiner Mitte gewählte Personen stimmberechtigt an.

Hier kommt zum ersten Mal der Begriff des Ausschusses ins Spiel, also das sogenannte Solinger Modell. Dieses Modell hat aber hinsichtlich der Zusammensetzung nach bisheriger Beschlusslage der LAGA den entscheidenden Nachteil, dass von seinen 19 Mitgliedern 10 Ratsmitglieder sind, die vom Rat entsandt werden und nur neun nach den Regeln, die auch für den Ausländerbeirat gelten, gewählt werden. Dies wird erklärt mit der rechtlichen Notwendigkeit einer Mehrheit von Ratsmitgliedern in Ausschüssen. Dies ist nach der derzeitigen Rechtslage schlüssig, fraglich ist für mich, ob es hier Änderungsmöglichkeiten gibt.

Außerdem wird betont, dass die Ratsfraktionen, soweit möglich und von diesen gewünscht, Mitglieder mit Migrationshintergrund in den Ausschuss für Zuwanderer und Integrationsangelegenheiten entsenden. Dem ist jedoch entgegen zu halten, dass diese nicht von den Migranten, oder zumindest nicht von deren Mehrzahl, als ihre Interessenvertreter/innen gewählt wurden. Hinzu kommt, dass es zwar in Solingen Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund gibt. Das ist aber leider keine Selbstverständlichkeit in NRW.

Soweit zur Zusammensetzung dieser verschiedenen Modelle.

Erwähnen möchte ich in diesem Zusammenhang noch den „Ältestenrat“ in Duisburg, dem die Sprecher/innen der im Beirat vertretenen Fraktionen und Gruppierungen angehören und dem im Wesentlichen die Aufgabe zufällt, die Sitzungen vorzubereiten. Ein Instrument, über das sicherlich hier noch zu diskutieren sein wird.

Die Aufgabenstellung des klassischen Ausländerbeirates ist in § 27 GO sehr einfach beschrieben:

Der Ausländerbeirat kann sich mit allen Angelegenheiten der Gemeinde befassen.

Weiter heißt es:

Auf Antrag des Ausländerbeirates ist eine Anregung oder Stellung-

**MODELL-
VERSUCHE IN
DUISBURG UND
SOLINGEN
BRINGEN
FORTSCHRITTE
SIND ABER NOCH
NICHT
AUSREICHEND**

nahme des Ausländerbeirates dem Rat, einer Bezirksvertretung oder einem Ausschuss vorzulegen. Der Vorsitzende oder ein anderes vom Ausländerbeirat benanntes Mitglied ist berechtigt, bei der Beratung dieser Angelegenheit an der Sitzung teilzunehmen; auf sein Verlangen ist ihm dazu das Wort zu erteilen.

Der Ausländerbeirat soll zu Fragen, die ihm vom Rat, einem Ausschuss, einer Bezirksvertretung oder vom Bürgermeister vorgelegt werden, Stellung nehmen.

In verschiedenen Städten werden den Beiräten weitergehende Möglichkeiten der Beteiligung an den Sitzungen des Rates und seiner Ausschüsse eingeräumt, so z.B. das Recht grundsätzlich an allen Sitzungen teilnehmen und das Wort ergreifen zu dürfen.

Auch werden Beiräten vereinzelt Beschlussrechte in beschränktem Umfang zugestanden, meist für die sogenannten eigenen Mittel oder zur Förderung von Veranstaltungen oder von Vereinen. Dies geschieht aber ohne eine rechtliche Absicherung durch die Gemeindeordnung.

Von der grundsätzlichen Aufgabenstellung her sehe ich keinen Unterschied zwischen den Ausländerbeiräten und dem Beirat in Duisburg. Beim Ausschuss für Zuwanderer- und Integrationsangelegenheiten in Solingen ist dagegen über die auch für ihn geltenden, gerade genannten Aufgaben hinaus, Folgendes formuliert:

Er bewilligt im Rahmen des Haushaltsansatzes die Zuschüsse an ausländische Vereine sowie die Mittel im Rahmen der Haushaltsstelle „Förderung von Projekten und Initiativen zum besseren Zusammenleben von ausländischen und deutschen Bürgerinnen und Bürgern“. Er entscheidet über die Fördermittel im Rahmen der kommunalen Projekte zur Entwicklungszusammenarbeit.

Der Ausschuss befasst sich im Rahmen der Haushaltsvorberatungen mit Angelegenheiten des „Unterabschnitts Ausländerbeauftragte“.

Er nimmt den Bericht der Ausländerbeauftragten zur Kenntnis und ist mit verschiedenen weiteren Berichten zu befassen.

Diese klaren Formulierungen sind zu begrüßen, obwohl gerade die letzten Punkte auch für herkömmliche Ausländerbeiräte selbstverständlich sein müssten, dies gilt auch für die Einbeziehung in die Haushaltsberatungen. Die Vergabe von Haushaltsmitteln durch den Ausschuss stellt einen echten Fortschritt dar, auch wenn es, wie bereits gesagt, in einigen Städten solche Beschlussrechte gibt.

Auch hierzu hat sich die LAGA NRW bereits 1997 geäußert, als folgende Forderung formuliert wurde:

Der Migrationsausschuss hat Beschlussrecht im Rahmen der vom Rat zur Verfügung gestellten Mittel.

**VIELE KOMMUNEN
GESTEHEN DEN
BEIRÄTEN
WEITERGEHENDE
RECHTE ZU**

Das die Ausschussmitglieder in Solingen in einem Fall feststellen mussten, dass der Rat seinen Beschlüssen nicht immer folgt bzw. diese abändert, gehört in der normalen Ausschussarbeit zu den üblichen Erfahrungen, hat bei den gewählten Migrantvertretern aber doch zu, gelinde gesagt, Irritationen geführt.

Damit sind die Zusammensetzung und die Aufgabenstellung, so glaube ich, ausreichend beschrieben.

Lassen Sie mich aus meiner Sicht das, was ich über die Arbeit der verschiedenen Gremien weiß und was ich in Gesprächen mit Mitgliedern erfahren habe, in einigen Punkten zusammenfassen:

Die Mitglieder des Beirates in Duisburg sind mit der Zusammensetzung ihres Gremiums grundsätzlich zufrieden, weil hier die Verbindung zwischen gewählten Migrantvertretern und Fraktionen in einem angemessenen Verhältnis gelungen ist. Sie wünschen sich eine Ausdehnung Ihrer Kompetenzen hin zu denen eines Ausschusses.

Die Mitglieder des Ausschusses in Solingen begrüßen die ihnen eingeräumten Entscheidungskompetenzen. Die, oder zumindest einige, gewählten Migrantvertreter/Innen beklagen aber die zahlenmäßige und vermeintlich auch fachliche Dominanz der Ratsmitglieder.

Für alle kommunalen Migrantvertretungen gilt, dass ihr Funktionieren ganz wesentlich davon abhängt, wie die gewählten Vertreter/innen von den Ratsfraktionen und der Verwaltung unterstützt werden. Hier ist die stimmberechtigte Teilnahme der Fraktionen und damit die Erhöhung des Gewichts der Entscheidungen sicherlich hilfreich, aber keineswegs unbedingt notwendig, das zeigen gut arbeitende klassische Beiräte.

Im Umkehrschluss befürchte ich, dass auch dann, wenn ein Solinger oder Duisburger Modell landesweit eingeführt würde, diese Unterstützung nicht selbstverständlich wird.

Eine offene Frage bleibt es für mich nach wie vor, ob es den gewählten Migrantvertreter/Innen in den Modellen Solingen und Duisburg besser gelingt, die Interessen der Migrantinnen und Migranten in die Kommunalpolitik einzubringen oder ob die Behandlung von Themen die der etablierten Politik unangenehm ist, eher unterdrückt wird.

Abschließend möchte ich noch einmal betonen, was die LAGA schon 1996 und 1997 formuliert hat:

Die LAGA NRW befürwortet jede Änderung des § 27 GO, die eine bessere Verzahnung mit der Arbeit des Rates ermöglicht.

Dabei soll die deutliche Mehrheit der Migrantvertreter/Innen in diesem Gremium gewahrt werden.

Das Gremium muss eigenständige Beschlussrechte erhalten.

**AUCH UNTER
ANDEREN
VORAUS-
SETZUNGEN
BRAUCHEN
MIGRANTEN-
VERTRETUNGEN
AKTIVE
UNTERSTÜTZUNG
AUS VERWALTUNG
UND RÄTEN**

MODELL FÜR POLITISCHE INTEGRATION DER DORTMUNDER AUSSCHUSS FÜR ZUWANDERUNG UND INTEGRATION

**ZUSAMMENFASSUNG DES REFERATS
VON BARBARA MATTHIES, STADT DORTMUND**

Vor der letzten Wahl zum Ausländerbeirat im November 1999 kam es in Dortmund zu einer heftigen wie auch engagierten Diskussion um eine Alternative zum Ausländerbeirat. Auslöser war eine von der Mehrheitsfraktion vorgeschlagene Migrationskommission, die sich im Vorfeld der Kommunalwahlen 1999 mit Integrationspolitik für Dortmund befassen und Vorschläge zur Verbesserung machen sollte.

Wie leider oft im politischen Alltag wurde der gewählte Ausländerbeirat nicht in die Debatte einbezogen. Und so kam es zu scharfen Auseinandersetzungen zwischen der Ratsmehrheit und dem Ausländerbeirat.

Im Zuge dessen wurde allen Akteuren bewusst, dass die Kommunikationsprobleme zwischen Rat und Ausländerbeirat auch an der mangelnden Entscheidungskompetenz des Beirates liegen. Ein effektiveres politisches Gremium sollte her. Unter der Fachaufsicht der Stadträtin Mechthild Greive, machte sich B. Matthies an die Arbeit, einen Vorschlag für einen Ausschuss für Zuwanderung und Integration zu erarbeiten.

Grundlage dafür war die angekündigte Experimentierklausel in der Gemeindeordnung sowie der Modellversuch in Solingen nach § 4 des Kommunalisierungsgesetzes.

Ziel des Vorschlags sollte eine enge Verzahnung zwischen Rat und Migrantvertretung sowie Migrationsverbänden sein, ähnlich wie es schon lange im Bereich der Jugendhilfe und den entsprechenden Ausschüssen praktiziert wird. Auch sollte durch den Status eines Ausschusses die Entscheidungskompetenz des Gremiums gewährleistet werden. Heraus kam das sogenannte „Dortmunder Modell“.

Das „Dortmunder Modell“:

Stimmberechtigt:

35 Mitglieder

15 direkt gewählte Migrantvertreter/innen

14 Ratsmitglieder



Beratend:

Sechs von Verbänden/Organisationen benannte Mitglieder

Vorsitz

aus dem Kreis der Migrantenvorteiler/innen

Die Mehrheit der Migranten im Ausschuss und das gleichberechtigte Stimmrecht aller Mitglieder sollte die Interessen der Migranten auf jeden Fall sichern.

Nach ersten positiven Vorberatungen im Innenministerium von Nordrhein-Westfalen sowie der Zustimmung des Dortmunder Ausländerbeirats und des Stadtrates, beantragte man im Juni 1999 – rechtzeitig vor der offiziellen Bekanntgabe der Beiratswahlen – eine Sondergenehmigung zur Einrichtung eines Ausschusses für Zuwanderung und Integration.

Doch das Ministerium widersprach den Vorstellungen der Dortmunder. Man habe erhebliche rechtliche Bedenken. Insbesondere hege man Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der nicht-deutschen Mehrheit im Ausschuss.

Am 4. August 1999 kam der Bescheid aus Düsseldorf, dass das Projekt nicht genehmigt werden könne. Man war gezwungen, nur fünf Tage später die Bekanntgabe der Wahl zum Ausländerbeirat nach herkömmlichen Muster im Amtsblatt zu veröffentlichen.

Bis heute ist das Modell aber das, was den Vorstellungen der Migranten, ihren Vertretungen und der LAGA am nächsten kommt. Es gewährleistet ein hohes Maß an Mitbestimmung in den Kommunen.



Düsseldorf
1999

DER AUSLÄNDERBEIRAT UND SEINE ALTERNATIVEN¹

VON DR. LUTZ HOFFMANN, SOZIOLOGE

Wenn untersucht werden soll, ob es Alternativen zum Ausländerbeirat gibt, dann muss zunächst einmal geklärt werden, welches Ziel eigentlich mit einem Ausländerbeirat verfolgt werden soll. Die Antwort auf diese Frage ist alles andere als eindeutig. Man hat zwar seit 1971 zunächst durch kommunale Beschlüsse und dann durch Landesgesetz Ausländerbeiräte eingerichtet und dabei irgendwie der Tatsache Rechnung getragen, dass es einen nennenswerten Bevölkerungsanteil gibt, der sich nicht an den politischen Wahlen beteiligen darf und daher zumindest Gefahr läuft, bei der politischen Willensbildung vernachlässigt zu werden.

Aber damit wird zunächst nur ein Defizit angegebe, ohne dass auch schon geklärt wäre, auf welche Weise es überwunden werden soll. So drängt sich der Eindruck auf, dass man es dabei hat bewenden lassen, der ausländischen Bevölkerung eine Alternative zur verweigerten Wahlbeteiligung anzubieten, sich aber wenig hat einfallen lassen, um auf die Frage eine Antwort zu geben, was nach dem Wahlgang eigentlich geschehen soll, welche Aufgaben also ein derart eingerichteter Ausländerbeirat wahrzunehmen hat, die dann zum Maßstab herangezogen werden könnten, um seine Effizienz zu beurteilen. Das aber ist eine unerlässliche Voraussetzung, um überhaupt der Überlegung nachgehen zu können, was möglicherweise an die Stelle eines Ausländerbeirats treten könnte.

Der § 27 der GO NW, der den Kommunen des Landes unter bestimmten Bedingungen die Einrichtung eines Ausländerbeirats zur Pflicht macht, enthält zwar eine Vielzahl detaillierter technischer Regelungen, verliert aber kein Wort über die Frage, wozu eigentlich der ganze Aufwand betrieben werden soll. Deswegen bin ich nachfolgend darauf angewiesen, mögliche Aufgaben und Ziele des Ausländerbeirats aus dem weiteren Zusammenhang, aus Reden, aus der Arbeit der Beiräte und aus dem Selbstverständnis seiner Mitglieder abzuleiten. Ich komme dabei zu drei möglichen Angaben, die – um es vorweg zu sagen – nicht einfach addiert werden können, sondern von einem bestimmten Punkt an zueinander in Widerspruch geraten. Je nachdem welcher Aufgabe man den Vorrang einräumt, ergeben sich daher auch



**AUSLÄNDER-
BEIRÄTE ALS
ERSATZ FÜR
VERWEIGERTES
WAHLRECHT,
ABER OHNE
WEITERE
KOMPETENZEN**

unterschiedliche Möglichkeiten, Alternativen zum Ausländerbeirat zu entwerfen.

a) Politische Partizipation

Vor allem in Nordrhein-Westfalen wird dem Ausländerbeirat vorrangig die Aufgabe zugewiesen, irgendwie das fehlende Wahlrecht der ausländischen Wohnbevölkerung zu kompensieren. Die Analogie zum Kommunalwahlrecht wird deutlich in der Bestimmung zum Ausdruck gebracht, das Gremium könne sich „mit allen Angelegenheiten der Gemeinde befassen“. (GO NW § 27 Abs. 8 Satz 1) Ihm wird damit derselbe Aufgabenbereich zugewiesen, wie sie dem kommunalen Rat zukommt. Durch seine Wahlen und Aktivitäten soll die ausländische Wohnbevölkerung eine Möglichkeit der allgemeinen politischen Partizipation erhalten. Der Innenminister des Landes hat erst kürzlich noch die Auffassung vertreten, die Ausländerbeiräte seien „ein Behelf für das fehlende kommunale Wahlrecht der Ausländer“. Und folgerichtig fügt er hinzu: „Wenn alle Ausländer ein kommunales Wahlrecht erhielten, dann bedürfte es keiner Ausländerbeiräte mehr.“

Sieht man derart den Zweck der Ausländerbeiräte in einer allgemeinen politischen Partizipation, so scheint ihre eigentliche Alternative das Kommunalwahlrecht der ausländischen Wohnbevölkerung zu sein. Allerdings stößt deren Einführung seit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 31. Oktober 1990 auf verfassungsrechtliche Hindernisse, die nur durch eine mit Zweidrittelmehrheit des Bundestages zu beschließende Änderung des Grundgesetzes ausgeräumt werden könnten, welche auf absehbare Zeit als utopisch angesehen werden muss.

Wesentlich realistischer ist dagegen die Alternative der Einbürgerung, seitdem diese in den letzten 12 Jahren zunehmend erleichtert worden ist und auch in ständig wachsendem Umfang von der nicht-deutschen Wohnbevölkerung in Anspruch genommen wird. Im Gegensatz zur Zukunftsvision eines Kommunalwahlrechts für Ausländer ist der Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit ein inzwischen relativ mühelos gangbarer und auch immer mehr begangener Weg nicht nur zum Kommunalwahlrecht, sondern auch zum Wahlrecht zu den Landtagen und zum Bundestag. Dass der ausländischen Wohnbevölkerung diese Alternative durchaus bewusst ist, dürfte der eigentliche Grund für den offensichtlich unaufhaltsamen Rückgang der Beteiligung bei den Ausländerbeiratswahlen sein.

Nun gibt es allerdings Gründe, die es zweifelhaft erscheinen lassen, ob in der politischen Partizipation überhaupt die einzige oder auch nur

**KOMMUNALES
WAHLRECHT IST
EINE KAUM
REALISIERBARE
ALTERNATIVE ZUM
AUSLÄNDER-
BEIRAT**

die ausschlaggebende Aufgabe der Ausländerbeiräte liegt. Wäre das nämlich so, dann hätte mit Einführung des Kommunalwahlrecht für Angehörige der Staaten der Europäischen Union deren Wahlrecht für die Ausländerbeiräte entfallen müssen, was bekanntermaßen nicht geschehen ist. Auch das passive Wahlrecht zu den Ausländerbeiräten für „alle Bürger der Gemeinde“ (GO NW § 27, Abs. 5), also auch für deutsche Staatsangehörige, ist mit dieser Zielsetzung nicht zu erklären. Es muss daher zumindest in der Praxis noch andere Ziele geben, die mit der Einrichtung der Ausländerbeiräte verfolgt werden.

b) Integration

Ein anderes Ziel wird nun in der Tat mit der Bildung eines „Ausschusses für Zuwanderungs- und Integrationsangelegenheiten“ in der Stadt Solingen (auf der Grundlage des Kommunalisierungsmodellgesetzes NW) und eines „Beirats für Zuwanderung und Integration“ in der Stadt Duisburg (auf der Grundlage der Experimentierklausel in § 126 Abs. 1 Satz 2,3 GO NW) verfolgt, die in beiden Städten im Jahr 1999 mit Zustimmung des Innenministers an Stelle des sonst vorgeschriebenen Ausländerbeirats eingerichtet worden sind. Neben der Angabe der „Zuwanderung“ als ihrem Sachgebiet wird in der Bezeichnung den beiden Gremien ausdrücklich die Aufgabe zugewiesen, sich für das gesellschaftspolitische Ziel der „Integration“ der nichtdeutschen Bevölkerung einzusetzen. Die beiden Städte und das Innenministerium konnten die neue Einrichtung nur dann an die Stelle der bisherigen Ausländerbeiräte setzen, wenn sie davon ausgingen, dass auch deren Zweck vorrangig die Integration der nichtdeutschen Bevölkerung ist.

Wie auch immer man Integration definieren mag, so liegt dieses Ziel jedenfalls auf einer völlig anderen Ebene als das der Partizipation. Während das Ziel der Partizipation irgendwie voraussetzt, dass der Ausländerbeirat bereits als solcher eine – wenn auch behelfsmäßige – Form der Integration darstellt, macht die andere Zielsetzung ihn zunächst nur zu einem Instrument, dessen Nutzen nicht schon in seiner Einrichtung als solcher liegt, sondern von ihm erst zuwege gebracht werden soll. Ein Instrument nämlich taugt immer nur so viel, wie es seinen Zweck erfüllt. Andernfalls wirft man es fort und ersetzt es durch ein anderes, mit dem der angestrebte Zweck besser erreicht werden kann. Definiert man daher, dass Integration das vorrangige Ziel der Ausländerbeiräte sein soll, so konfrontiert man diese unversehens mit einem Erfolgskriterium, das es möglich macht, ihre Effizienz zu messen und sie gegebenenfalls als ineffizient abzuschaffen.

Partizipation kann unter dieser Voraussetzung sogar zu einem Hin-

**POLITISCHE
PARTIZIPATION
IST NICHT
EINZIGER
GRUND FÜR
MIGRANTEN-
VERTRETUNGEN**

**INTEGRATION ALS
AUFGABE DER
MODELL-
AUSSCHÜSSE IN
DUISBURG UND
SOLINGEN
WIRD ZUM
GRADMESSE
FÜR ERFOLG-
REICHE ARBEIT**

dernis der Integration werden. Jedenfalls kann man aus dem Ziel der Integration weder die Notwendigkeit von Wahlen noch überhaupt der Mitwirkung von Angehörigen der nichtdeutschen Bevölkerung zwingend ableiten. Den erwähnten Gremien in den Städten Duisburg und Solingen gehören zwar bis heute noch Vertreter der ausländischen Bevölkerung an, die nach den Verfahren der Ausländerbeiratswahlen ermittelt worden sind. In Duisburg sind sie gegenüber den Ratsmitgliedern in der Mehrheit, weswegen dieses Gremium nur die Rechtsstellung eines Beirats besitzt, während man in Solingen um den Preis einer Mehrheit von Mitgliedern des Rates einen Ausschuss eingerichtet hat. Doch muss man darin eher einen Kompromiss sehen, der sich einerseits nicht notwendig aus der Zielsetzung der Integration ergibt und andererseits gravierende Abstriche am Ziel der Partizipation macht. Eine dauerhaft zukunftsfähige Alternative zum Ausländerbeirat dürfte mit einer solchen gemischten Zusammensetzung, die bis zur landes einheitlichen Einführung von Ausländerbeiräten 1994 in den Gemeinden vielfach üblich war und von denen sich der Landesgesetzgeber mit gutem Grund verabschiedet hatte, kaum gegeben sein.

Es ist nur folgerichtig, wenn die Mitglieder des im Jahr 2000 von der hessischen Landesregierung berufenen „Integrationsbeirates“ weder durch Wahlen rekrutiert werden, noch mehrheitlich der nichtdeutschen Bevölkerung entstammen. Hier geht es nicht mehr darum, auch nur ansatzweise demokratische Prinzipien umzusetzen, sondern nach technokratischen Regeln eine möglichst effiziente Einrichtung zu schaffen. Man wird dann in ein solches Gremium Personen berufen, die entweder bestimmte gesellschaftliche Kräfte repräsentieren und daher sowohl deren Meinungsbild zum Ausdruck bringen als auch eine gewisse politische Einflussnahme gewährleisten oder die durch ihre sachliche Kompetenz ausgewiesen sind. Letztlich aber ist es lediglich eine Frage der Opportunität, ob man die Aufgabe der Integration überhaupt noch in die Hände eines Gremiums legt oder es nicht vielmehr vorzieht, es einem Amt anzuvertrauen, zu diesem Zweck also Beauftragte zu berufen oder Dienststellen einzurichten.

c) Intervention

Nun werden wahrscheinlich viele der anwesenden Mitglieder von Ausländerbeiräten längst mit einem gewissen Unbehagen registriert haben, dass ihr Verständnis dieses Gremiums weder mit Partizipation noch mit Integration angemessen auf den Begriff gebracht wird. Und in der Tat entdeckt man, wenn man sich die Beratungen gerade der aktivsten Ausländerbeiräte anschaut, eine ganz bestimmte Praxis, die

**NEUE
ZIELSETZUNG
KANN AUCH
ABSTRICHE
AN DER
PARTIZIPATION
MIT SICH
BRINGEN**

zwar Elemente von Partizipation und Integration enthält, aber wesentlich spezifischer ist, als es diese allgemeinen Begriffe ausdrücken können. Diese Vorgehensweise zielt auf eine Intervention in politische Entscheidungen und gesellschaftliche Verhältnisse, um berechtigten Interessen der ausländischen und nichtdeutschen Bevölkerung Geltung zu verschaffen. Um es noch deutlicher zu sagen: Eine solche Intervention richtet sich gegen die verschiedensten Formen der Benachteiligung und Diskriminierung des Bevölkerungsteils, dessen Interessen die Ausländerbeiräte vertreten.

Diese dritte Möglichkeit, die Aufgaben des Ausländerbeirats zu bestimmen, findet sich meines Wissens nirgendwo in irgendwelchen offiziellen oder offiziellen Texten des Landes Nordrhein-Westfalen. Man muss dazu schon nach Hessen schauen, wo es in der Gemeindeordnung unter „Aufgaben, Befugnisse“ heißt: „Der Ausländerbeirat vertritt die Interessen der ausländischen Einwohner der Gemeinde“. (§ 88 Abs. 1 HGO) Ein solcher Satz macht nur Sinn, wenn damit die spezifischen Interessen der nichtdeutschen Bevölkerung gemeint sind, durch die sie sich von der deutschen Mehrheit unterscheidet. Und diese spezifischen Interessen der Zuwanderungsminderheit ergeben sich aus dem, was sie eben zu dieser macht, nämlich aus der sie ausschließenden Definition der gesellschaftlichen Mehrheit. Nur diese Unterscheidung, die die Deutschen zwischen sich und den nichtdeutschen Einwohnern ziehen, verbindet Letztere noch miteinander und rechtfertigt eine für sie allgemein geltende Interessenvertretung. Denn diese Unterscheidung ist alles andere als eine harmlose Grenzziehung, sie läuft immer darauf hinaus, dass der Minderheit nicht die gleichen Chancen und Rechte eingeräumt werden, die die Mehrheit für sich in Anspruch nimmt.

Weil diese Interessen überhaupt erst durch eine strukturell angelegte Benachteiligung geschaffen werden, lassen sie sich nur durch eine Intervention in die herrschenden und für selbstverständlich gehaltenen Verhältnisse zu Geltung bringen. Es bedarf dazu immer des mühsamen Geschäftes einer Attacke auf eingeschliffene Routinen und Denkmuster, für die man selbst bei gutmeinenden Angehörigen der Mehrheit kaum je mit Beifall rechnen darf. Ihr gegenüber versagen daher letztlich auch die üblichen technokratischen Effizienzkriterien, denen ja immer gesellschaftlich anerkannte Werte zugrunde liegen müssen. Man wird vielmehr damit rechnen müssen, dass gerade eine effektive Intervention bei politischen Vertretern der Mehrheitsgesellschaft die Versuchung aufkommen lässt, diese Einrichtung als störend und nutzlos zu empfinden und sich daher ihrer entledigen zu wollen.

**POLITISCHE
INTERVENTION
GEGEN
DISKRIMI-
NIERUNG
JEDER ART ALS
KERNAUFGABE
VON MIGRANTEN-
VERTRETUNGEN**

Allerdings zeigt ein Blick in die Praxis vieler Ausländerbeiräte, dass eine solche Situation nur selten anzutreffen ist, weil schon der Gedanke, man könne den Unwillen deutscher Politiker und Verwaltungsleute auf sich ziehen, den meisten Mitgliedern den Schneid abkauft, so dass sie es vorziehen, sich untätig zurückzulehnen.

Sieht man den eigentlichen Sinn und Zweck der Ausländerbeiräte in einer solchen Intervention, so kann weder die Einführung des Kommunalwahlrechts für Ausländer noch das durch die Einbürgerung vermittelte allgemeine Wahlrecht eine Alternative zum Ausländerbeirat sein. Wahlbeteiligung ist grundsätzlich kein Mittel, um bestimmte Sonderinteressen durchzusetzen. Zum einen gibt es keine Parteien, die sich nur einem einzigen Ziel verpflichtet fühlen. Selbst wenn sich eine eigene Einwandererpartei konstituieren würde, so käme diese gar nicht umhin, auch bei allen anderen politischen Streitpunkten Position zu beziehen; und es wäre mehr als unwahrscheinlich, dass sie dabei immer die Zustimmung aller Migranten finden würde. Dies gilt zum anderen in ähnlicher Weise auch für Mandatsträger; es ist zwar wünschenswert, dass die Zahl der Abgeordneten mit Migrationshintergrund zunimmt; doch werden diese nur dann in den Parteien, in den Parlamenten und in der Öffentlichkeit Anerkennung finden, wenn sie sich nicht ausschließlich und noch nicht einmal vorrangig als Interessenvertreter der nichtdeutschen Bevölkerung verhalten. Und schließlich: sollten sie oder sogar eine eigene Einwandererpartei dennoch den Versuch machen, sich einseitig für die Interessen der Migranten zu engagieren, so würde ihnen spätestens bei Abstimmungen deutlich gemacht werden, wer hierzulande im Besitz der Mehrheit ist.

Auch gesellschaftliche Gruppen, die das Wahlrecht besitzen, gehen andere Wege, um Einfluss auf politische Entscheidungen und die öffentliche Meinung zu nehmen. Als Beispiele seien der Zentralrat der Juden in Deutschland, wirtschaftliche Interessenverbände, Bürgerinitiativen und selbst die Gewerkschaften genannt. Sie alle betreiben Intervention in das politische System, hüten sich aber gleichzeitig aus guten Gründen, selbst ein Teil des politischen Systems zu werden. Reiht man die Ausländerbeiräte hier ein, so kompensieren sie weder das fehlende Wahlrecht, noch werden sie überflüssig, wenn einmal alle Angehörigen der Zuwanderungsminderheit es erworben haben sollten.

Und schließlich stellen auch die Gremien und Ämter, denen die Aufgabe der Integration zugewiesen ist, keine Alternative zum Ausländerbeirat mehr dar, sobald dieser als ein Instrument der Intervention zugunsten von Interessen der Zuwanderungsminderheiten defi-

**INTERVENTION
PRO INTERESSEN
DER MIGRANTEN
VERSCHAFFT DEN
BEIRÄTEN DIE
NOTWENDIGE
LEGITIMATION
ÜBER DAS
KOMMUNALE
WAHLRECHT
HINAUS**

**INTERVENTION
HEISST
LOBBYISMUS
UND NICHT
INTEGRATION
IN DAS
POLITISCHE
SYSTEM**

niert wird. Strategien der Integration zielen immer auf die Lösung von Problemen. Wer dagegen interveniert, artikuliert zunächst einmal möglichst einseitig und zugespitzt ein Problem, damit dieses überhaupt bewusst und gesellschaftlich anerkannt wird. Authentisch ist eine solche Problemartikulation nur, wenn sie von den Betroffenen selbst vorgenommen wird. Gerade angesichts einer weitgehend strukturell angelegten Diskriminierung mangelt es den Angehörigen der Mehrheit in aller Regel an der nötigen Sensibilität, um diese überhaupt noch wahrnehmen zu können. Und auch Angehörige der Minderheit brauchen irgendeine Form der Legitimation, um als Sprecher und Vertreter ihrer Gruppe auftreten zu können und anerkannt zu werden.

Würde man daher erst heute beginnen, ein Gremium zu konstruieren, das konsequent der Zwecksetzung dienen soll, Intervention zugunsten der bisher benachteiligten Zuwanderungsminderheiten zu betreiben, so würde sich dieses nicht nennenswert von den schon bestehenden Ausländerbeiräten unterscheiden. Eine radikale Alternative ist unter dieser Prämisse nicht denkbar. Denn jeder Versuch, bereits die Artikulation der Probleme, unter denen die Zuwanderungsminderheit hierzulande zu leiden hat, in die Hände von Angehörigen oder Vertretern der Mehrheitsgesellschaft zu legen, behandelt jene als Unmündige.

Die Geschichte der Arbeitsmigration in Deutschland ist ohnehin eine Geschichte der Bevormundung, die offensichtlich eine unausrottbare deutsche Untugend ist. Bevormundung aber ist prinzipiell ungeeignet, Diskriminierung zu überwinden, weil sie selbst bereits eine solche ist. Um mich als einem Angehörigen der deutschen Mehrheit nicht auch dem Vorwurf diskriminierender Bevormundung auszusetzen, wird es nun höchste Zeit, dass ich zu reden aufhöre und jede weitere Ausführung denen überlasse, die selbst zu den Betroffenen gehören.

Quellenhinweis:

1 Die nachfolgenden Überlegungen werden systematisch behandelt in Lutz Hoffmann, Ausländerbeiräte in der Krise, in Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, Heft 2/2002, S. 63-70.

**INTERVENTION
KANN NUR VOM
MIGRANTEN
SELBER KOMMEN**

DAS DUISBURGER MODELL BEIRAT FÜR ZUWANDERUNG UND INTEGRATION

VON JÜRGEN C. BRANDT, STADTDIREKTOR DER STADT DUISBURG

Zu einem gelungenen Integrationsprozess gehört meines Erachtens auch die Teilhabe an den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen innerhalb einer Kommune. Migranten, die nicht aus EU-Ländern zu uns gekommen sind, haben weder das aktive noch das passive Wahlrecht. Es bleiben nach wie vor nur das Engagement in den politischen Parteien, die Mitarbeit als sachkundige Einwohner in Ratsausschüssen und zuletzt die Arbeit in den Ausländerbeiräten, die mit dem Gesetz zur Änderung der Kommunalverfassung vom 17. Mai 1994 als kommunalverfassungsrechtliches Gremium in die Gemeindeordnung eingeführt wurden.

Ziel war es damals, den Einwohnerinnen und Einwohnern ausländischer Staatsangehörigkeit die Möglichkeit zu geben, ihre Interessen in der Kommune artikulieren und auf den Rat und die Ausschüsse einwirken zu können. Wie Sie aber alle wissen, (...) ließ die Praxis trotz vieler positiver Ansätze immer wieder Defizite im Zusammenwirken zwischen Rat, Ausschüssen und den Ausländerbeiräten erkennen. (...)

Bestärkt durch die erfolgte Umwandlung des Ausländerbeirates in Solingen diskutierte man auch in Duisburg intensiv über eine Veränderung des bis dahin bestehenden Ausländerbeirates. In der gemeinsamen Sitzung des Hauptausschusses und des Ausländerbeirates am 7. Juni 1999 beschloss die Mehrheit der anwesenden stimmberechtigten Mitglieder einen Antrag auf Erteilung einer Ausnahmegenehmigung nach § 4 des Gesetzes für ein Kommunalisierungsmodell zur Bildung eines Ausschusses für Zuwanderung und Integrationsangelegenheiten an das Innenministerium des Landes NW zu stellen. Letztendlich konnte den Vorstellungen der Stadt Duisburg von Seiten des Innenministeriums jedoch nicht entsprochen werden und es wurde die pilothafte Erprobung eines Gremiums vorgeschlagen, das den herkömmlichen Ausländerbeirat in der Besetzung des § 27 GO in Richtung auf einen Ratsausschuss weiterentwickeln sollte. Man entschied sich in Duisburg für die Gründung eines Beirates für Zuwanderung und Integration, der zwar keinen Ausschussstatus hat, in dem die freigewählten Mitglieder jedoch die Mehrheit der stimmberechtigten Mandate innehaben.



Neue oder erweiterte Kompetenzen (...) brachte die Neuregelung nicht mit sich. Die Zuständigkeiten des Duisburger Beirates für Zuwanderung und Integration sind, wie für alle anderen Ausländerbeiräte auch, durch § 27 Absatz 8 und 9 der Gemeindeordnung definiert. In § 8 Absatz 3 der Hauptsatzung der Stadt Duisburg wird jedoch dazu konkretisiert, dass sich der Beirat in seiner Funktion mit allen Angelegenheiten der Gemeinde befassen kann. Insbesondere soll er sich jedoch mit der Lösung der Probleme beschäftigen, die sich aus dem Zusammenleben von Menschen verschiedener ethnischer Herkunft ergeben. Die Oberbürgermeisterin wird verpflichtet, dem Beirat Vorlagen, die Angelegenheiten der Zuwanderung und Integration betreffen, vor der Beratung im Rat, in Ausschüssen oder Bezirksvertretungen zuzuleiten.

(...) Im Duisburger Beirat für Zuwanderung und Integration arbeiten seit seiner Wahl im Jahr 1999 gleichberechtigt 17 von der nicht-deutschen Bevölkerung gewählte, stimmberechtigte Vertreterinnen und Vertreter und 8 vom Rat der Stadt bestellte, ebenfalls stimmberechtigte Ratsvertreterinnen und Ratsvertreter zusammen. Der Vorsitzende wurde von den freigewählten Vertreterinnen und Vertretern gewählt. Seine Stellvertreter wurden ein deutscher Ratsvertreter und ein direktgewähltes Mitglied. (...)

Der Beirat kommt in der Regel zu 6 Sitzungen im Jahr zusammen. Darüber hinaus werden zu speziellen Themen Sondersitzungen veranstaltet, z. B. im letzten Jahr zum Thema Zuwanderung und in diesem Jahr eine gemeinsame Sitzung mit dem Sportausschuss zum Thema Sport und Migration. Tagungsraum ist der Ratssaal im Rathaus der Stadt Duisburg. Neben mir als Fachdezernent ist auch die Geschäftsführerin des Beirates regelmäßig bei den Sitzungen anwesend. Zur Berichterstattung einzelner Themen werden Vertreter der Verwaltung eingeladen, die zu den Fragen und Anregungen des Beirates bereits in der Sitzung Stellung nehmen. Pressevertreter der örtlichen deutschen und türkischen Presse sind regelmäßig anwesend.

Die Geschäftsführung des Beirates ist in Duisburg mit einer vollen Stelle ausgestattet, die dem Integrationsbüro, der Stabsstelle für Zuwanderung und Integration, zugeordnet ist. Neben der Geschäftsführerin stehen für Gespräche und Beratungen auch der Leiter des Integrationsbüros und eine türkischsprachige wissenschaftliche Mitarbeiterin des Integrationsbüros zur Verfügung, die soweit wie möglich Hilfestellungen leisten. In Duisburg haben die Mitglieder des Beirates für Zuwanderung die Möglichkeit, die Räume der Geschäftsstelle und die darin befindliche Ausstattung während der Bürozeiten zu nutzen.

Nach vorheriger Absprache ist dies auch in den Abendstunden möglich. Darüber hinaus bietet das Rathaus der Stadt Duisburg die Möglichkeit montags bis freitags täglich bis 20.00 Uhr dort Sitzungsräume in Anspruch zu nehmen. (...)

Zu Informations- und Arbeitszwecken hält die Geschäftsstelle in ihren Räumen sämtliche Verwaltungsvorlagen aller Duisburger Gremien zur Einsichtnahme vor. Dies bedeutet, dass jedes Beiratsmitglied während der Bürozeiten und in Absprache auch in den Abendstunden, bei Bedarf und Interesse, Informationen zu jeglichem Geschehen innerhalb unserer Kommune erhalten kann.

(...) Die frei gewählten Mitglieder des Duisburger Beirates für Zuwanderung und Integration erhalten vom Ratsbüro individuell Aufwandsentschädigungen für die Teilnahme an den Beiratssitzungen, den Vorbesprechungen und den Sitzungen des Ältestenrates (...). Gezahlt werden 34,00 Euro pro Veranstaltung. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, die jeweils entstandenen Fahrtkosten mit dem Ratsbüro abzurechnen.

Und letztendlich möchte ich nicht unerwähnt lassen, dass die Geschäftsstelle, in Zusammenarbeit mit dem städtischen Institut für Fortbildung, jährliche Fortbildungsveranstaltungen zur Qualifizierung der Beiratsmitglieder durchführt.

(...) Als Ausfluss einer umfassenden dreiteiligen Fortbildungsveranstaltung Ende 2000/Anfang 2001, wurde ein gemeinsamer Arbeitskatalog mit Schwerpunktthemen verabschiedet. Es handelt sich hierbei um eine verbindliche Zielvereinbarung, die einstimmig vom Beirat in seiner Sitzung am 5.4.2001 beschlossen wurde. Dieser Katalog umfasst im einzelnen:

- ▶ Sprachkompetenz
- ▶ Bildung und Ausbildung
- ▶ Vereinsarbeit und Zusammenarbeit mit Runden Tischen im Rahmen der Förderung von Migrantenorganisationen
- ▶ Gesellschaftspolitische Anerkennung beziehungsweise Antidiskriminierungsarbeit
- ▶ Religionsunterricht
- ▶ Wohnen
- ▶ Sport
- ▶ Lebenssituationen von Frauen
- ▶ Armut
- ▶ Senioren

Mit diesem Themenkatalog befasst sich der Beirat derzeit intensiv, ohne natürlich auch andere relevante oder aktuelle Probleme oder Aufgabenstellungen aus den Augen zu verlieren. In Duisburg wird das Thema Migration als Querschnittsaufgabe verstanden. Dies bedeutet, dass dem Beirat für Zuwanderung und Integration auch Vorlagen zu anderen allgemeinen Themen wie z.B. „Stadtteilanierungskonzepte“, „Bebauungspläne“, Vorlagen zum Bau der Forensischen Klinik in Duisburg, zum neuen Konzept des Duisburger Hauptbahnhofs, zu Entsorgungsthemen, Gesundheits- und Umweltthemen und vielem mehr zur Beratung vorgelegt werden.

Es ist mir besonders wichtig, an dieser Stelle hervorzuheben, dass die vom Beirat eingebrachten Themen vom Rat und den betroffenen Ausschüssen sowie der Verwaltung aufgegriffen und weiterverfolgt werden und dass es in dieser Legislaturperiode keine Entscheidung des Beirates gegeben hat, weder eine Empfehlung noch einen Beschluss, die nicht vom Rat bestätigt beziehungsweise umgesetzt worden ist. Ich denke diese Tatsache spricht für sich und bestätigt eindrucksvoll das Duisburger Erfolgsrezept, das sich in den beiden Leitbegriffen „Konsens und Kompetenz“ widerspiegelt.

Schon jetzt lässt sich sagen, dass der Beirat für Zuwanderung und Integration der Integrationspolitik der Stadt Duisburg wichtige Impulse gegeben hat und auch vieles Konkretes bewirkt hat. Beispielhaft möchte ich hier erwähnen:

- ▶ Die Initiative zur Durchführung einer breit angelegten Einbürgerungskampagne
- ▶ Der Anstoß zur Erstellung einer Sprachkompetenzanalyse und zur Einrichtung von Sprachkonferenzen zur Optimierung aller Aktivitäten der Sprachförderung innerhalb der Stadtgrenzen
- ▶ Die Erstellung und Verbreitung von zweisprachigen Elternbriefen zur erziehungsbegleitenden Unterstützung türkischer Eltern durch das Jugendamt
- ▶ Die Durchführung einer psychosozialen Arbeitstagung durch das Gesundheitsamt zur Thematisierung der Defizite in der psychosozialen Versorgung von Migranten
- ▶ Die Entsendung von Migrantenvertretern in den Seniorenbeirat und ganz aktuell in den Behindertenbeirat der Stadt Duisburg, um eine angemessene Interessenvertretung der Migranten zu gewährleisten

Nicht unerwähnt lassen möchte ich das verstärkte Engagement des Beirates auch bei der Durchführung eigener Veranstaltungen und bei der Unterstützung und Förderung von Veranstaltungen durch Vereine oder andere Organisationen. Zwar gibt der im Vergleich zu anderen

Städten bescheidene Etat von Fördermitteln in Höhe von 14.400 Euro jährlich nicht all zuviel Spielraum, doch war es trotzdem möglich, zahlreiche und vielfältige Veranstaltungen im Duisburger Stadtgebiet zu fördern und unter die Schirmherrschaft des Beirates zu stellen.

Vorhin habe ich schon die beiden Begriffe „Konsens“ und „Kompetenz“ genannt, die eine wichtige Grundlage für die, wie ich meine, gelungene Duisburger Beiratsarbeit darstellen und sich in der Motivation und Einstellung der Gremiumsmitglieder widerspiegeln. Ich möchte an dieser Stelle nicht verschweigen, dass es anfangs auch Probleme oder Spannungen gab. Diese Schwierigkeiten konnten rasch überwunden werden. Der Duisburger Beirat leistet gute und effektive Arbeit. Der Schlüssel zum Erfolg lag und liegt in der Erkenntnis bei allen Beiratsmitgliedern, dass nur ein Beirat, der sich nicht in der Auseinandersetzung um parteigöistische Interessen ermüdet, sondern nach Möglichkeit in den zentralen Fragen mit einer Stimme spricht, ernst genommen wird und die nötige Durchschlagskraft entwickelt. Mit anderen Worten: Die Duisburger Beiratsmitglieder haben sich alle für eine konsensorientierte Zusammenarbeit ausgesprochen und guten Willen bewiesen.

Neben „Konsens“ lautet der zweite Leitbegriff der Duisburger Beiratsarbeit „Kompetenz“. Dass einige politisch tätige Migranten im Beiratsgeschehen das Gefühl haben, dem vermeintlichen Kompetenzvorsprung der deutschen Politiker nicht gewachsen zu sein, ist sicher nachvollziehbar. In der Tat fehlt es manchem Beiratsmitglied hier noch ein wenig an der notwendigen politischen Erfahrung, zumal viele noch sehr jung und neu dabei sind. Hier ist es wichtig, diese entsprechend zu qualifizieren und zum anderen ihnen Begleitung und Unterstützung zu geben, sowohl seitens der Verwaltung als auch seitens der erfahrenen Kollegen und insbesondere der deutschen „Profis“. (...)

All dies lässt einen Vergleich mit dem alten, 1994 mit dem Gesetz zur Änderung der Kommunalverfassung als kommunalverfassungsrechtliches Gremium etablierten Ausländerbeirates zu. Der in Duisburg 1995 gewählte Ausländerbeirat setzte sich (...) aus 25 von der nichtdeutschen Bevölkerung direkt gewählten stimmberechtigten Mitgliedern und 8 vom Rat der Stadt entsandten nicht stimmberechtigten sachkundigen Einwohnern zusammen. Selbst bei wohlwollender Betrachtung kann nicht geleugnet werden, dass der damalige Ausländerbeirat

- ▶ über mangelnde Durchschlagskraft, nicht zuletzt auch als Folge mangelnder Rückkopplung mit dem Rat der Stadt, verfügte,
- ▶ sich oftmals mit hohen Ansprüchen an der Unvereinbarkeit zwischen Wunschdenken und Realisierbarkeit zerrieb,

- ▶ eine hohe interne Spannung zwischen den verschiedenen Gruppierungen und einzelnen Mitgliedern zeigte und
- ▶ einen erheblichen Verwaltungsapparat ohne erkennbare Erfolge ineffektiv gebunden hat.

Ich glaube an dieser Stelle mit Recht darauf hinweisen zu können, dass der heutige Beirat für Zuwanderung und Integration eine „neue Qualität“ zeigt. Das Verhältnis zwischen Beirat und Rat hat sich konstruktiv entwickelt und der Einfluss des Beirates auf die Kommune ist eindeutig gestiegen. Die Kontakt- und Arbeitsverhältnisse zwischen Ratsmitgliedern und frei gewählten Mitgliedern und der Verwaltung bei uns in Duisburg sind gut. Ohne politische Auseinandersetzungen zu vermeiden und Identitäten und Zielsetzungen der jeweiligen politischen Parteien und Gruppierungen zu verwischen, wird anhand konkreter Realisierbarkeit versucht, Lösungsmöglichkeiten zu entwickeln und umzusetzen. Interessenskonflikte werden sachlich und korrekt behandelt. Zwischen den frei gewählten Mitgliedern und den Ratsmitgliedern besteht ein durchgängig konstruktiver Dialog. Auf dieser Grundlage haben wir in Duisburg auch die Chance ergriffen, konstruktiv an der Verbesserung der politischen Mitgestaltungs- und Entscheidungsmöglichkeiten von Migranten zu arbeiten.

Dass dies in Duisburg inzwischen so hervorragend funktioniert, liegt sicherlich nicht zuletzt daran, dass wir eine Plattform geschaffen haben, die regelmäßigen Dialog- und Erfahrungsaustausch gewährleistet sowie die Möglichkeit zur Definition und Erarbeitung gemeinsamer Zielsetzungen bietet. Der Duisburger Beirat für Zuwanderung und Integration profitiert hier von der Einrichtung des Ältestenrates. Mit Beschluss der Geschäftsordnung wurde in § 5 die Einrichtung eines Ältestenrates festgeschrieben. Diesem Gremium gehören neben dem Vorsitzenden des Beirates die Fraktions- und Listensprecher der einzelnen Gruppierungen des Beirates an. Der Ältestenrat besteht aus höchstens 10 Mitgliedern. (...) Vorrangigste Aufgabe des Ältestenrates ist es, den Vorsitzenden bei der Durchführung seiner Aufgaben zu beraten. Die Einrichtung dieses Ältestenrates hat sich bestens bewährt, weil bereits im Vorfeld zu den Sitzungen Kontroversen offen ausgetragen, Fragen geklärt und für alle Seiten tragfähige Kompromisse entwickelt werden können. Hinzu kommt, dass die Vorbereitung der Beiratssitzungen in diesem Gremium auch dazu beiträgt, insgesamt strukturierter und letztlich effizienter zu arbeiten. An den Sitzungen des Ältestenrates nehmen neben der Geschäftsführerin, der Stadtdirektor oder in Vertretung, der Leiter des Integrationsbüros regelmäßig teil. Zusammengefasst kann gesagt werden, dass der Duisburger Ältestenrat des Beirates ein breites Forum

für konsensorientierte und interfraktionelle Gespräche in weitestgehend persönlicher Arbeitsatmosphäre bietet. (...)

Zum Schluss nun noch ein paar Worte zum weiteren Verfahren. Ein Beirat nach dem „Duisburger Modell“ bietet, wie ich Ihnen hier aufgezeigt habe, viele Chancen und eine gute Perspektive zur Weiterentwicklung der herkömmlichen Strukturen. Bei einer anstehenden Änderung der Gemeindeordnung sollte uns deshalb auf jeden Fall eine Fortsetzung in diesen Strukturen ermöglicht werden. Zu keiner Zeit hat eine politische Interessensvertretung der Migranten in Duisburg stärkere Akzente in der Integrationspolitik gesetzt, als dies in der laufenden Legislaturperiode durch dieses Gremium geschieht. Der Beirat für Zuwanderung und Integration der Stadt Duisburg, hat sich zu einem deutlich wahrnehmbaren Sprachrohr der Migrantinnen und Migranten dieser Stadt entwickelt und deutlich an politischem Gewicht gewonnen.



LAGA-Geschäftsführer Franz Paszek (li.) mit Emir Ali Sag, Geschäftsführer des Ausländerbeirates Bielefeld und Rahim Öztürker, Vorsitzender des Beirates der Bundesstadt Bonn

QUALIFIKATIONSPROFIL, FUNKTION UND BEFUGNISSE DER FACHKRÄFTE, DIE DIE GREMIEN (AUSLÄNDERBEIRÄTE) UNTERSTÜTZEN

ZUSAMMENFASSUNG DER DEBATTE IN ARBEITSGRUPPEN

Bei der Diskussion um das Qualifikationsprofil der Fachkräfte ging es im Kern um die Ermittlung dessen, was die „erforderlichen Mittel“ zur Erledigung der Aufgaben der Ausländerbeiräte eigentlich sind. Die in § 27, Absatz 10 der Gemeindeordnung NRW festgelegte Verpflichtung der Kommunen ist offen und unkonkret formuliert. Sie lässt Spielraum für eine knappe Unterstützung des Ausländerbeirats durch eine Verwaltungskraft bis hin zur Ausstattung einer Geschäftsstelle und eigenen Haushaltsmitteln.

In der Diskussion der Arbeitsgruppe wollten die Teilnehmer einige Kriterien zur Erfüllung der Anforderungen aus der Gemeindeordnung entwickeln. Dazu diskutierten die Teilnehmer auf der Grundlage zweier Kurzreferate.

Rahim Öztürker, Vorsitzender des Ausländerbeirates Bonn, befasste sich mit den Anforderungen der Beiräte an die Verwaltungen und die Geschäftsstelle. Die Ausgangslage in Bonn wird von Öztürker als sehr positiv beschrieben. Der dortige Beirat hat eine Geschäftsstelle mit eigenen Räumlichkeiten sowie eigenem Personal. Neben der Geschäftsführerstelle kommt noch eine Kraft mit halber Stelle hinzu. Beide Mitarbeiter werden vom Ausländerbeirat selber eingestellt und sind diesem verantwortlich, wengleich sie natürlich Mitarbeiter der Bonner Stadtverwaltung und dieser dienstrechtlich unterstellt sind.

Außerdem stehen dem Ausländerbeirat jährlich Gelder in Höhe von insgesamt rund 50000 Euro zur Verfügung.

Öztürker versteht die Aufgabe der Migrantenvertretungen als Interessenvertretungsorgan für die ausländisch-stämmige Bevölkerung einer Kommune. Diese Aufgabe könne aber nur gewährleistet werden, wenn sich einerseits die Verwaltung der Arbeit des Beirates abgeschlossen zeige. Insbesondere hänge das Gelingen der politischen Arbeit der Migrantenvertretungen aber von der Qualität der Geschäftsstelle ab. Sie müsse u.a folgendes leisten:

- ▶ regelmäßige Information der Presse sowie der ausländischen Bevölkerung
- ▶ Organisation und Durchführung von Veranstaltungen des Ausländerbeirates
- ▶ Beratung der Mitglieder in der alltäglichen Arbeit

**INTERESSEN-
VERTETUNG
BRAUCHT GUTE
INFRASTRUKTUR:
ANFORDERUNGEN
AN EINE
GESCHÄFTSSTELLE**

- Informationsaustausch zwischen dem Beirat und Politik und Verwaltung der Stadt gewährleisten
- Zusammenarbeit mit den Beiräten anderer Städte.

Um den Betrieb der Geschäftsstelle in dieser Form tatsächlich gewährleisten zu können seien gute Verwaltungskennnisse des Geschäftsführers notwendig. Eigener Migrationshintergrund ist für Öztürker zweitrangig und nur dann wirklich sinnvoll, wenn eine gute Qualifikation des möglichen GF vorliege.

Einen etwas anderen Akzent setzte E. Ali Sag. Der Geschäftsführer des Bielefelder Ausländerbeirats stimmte dem Anforderungsprofil Öztürkers zu, ergänzte es aber um einen wesentlichen Aspekt. Seine Definition der Aufgaben der Geschäftsstelle:

„Die originäre Aufgabe der Geschäftsführung erschöpft sich nicht in Vor- und Nachbereitungen der Sitzungen bzw. der Aufstellung der Tagesordnungen. Die Geschäftsführung muss vor allem die berechtigten Interessen der Migranten, die über und durch Ausländerbeiräte formuliert werden, innerhalb der Verwaltung mit Nachdruck unterstützen, ihnen Gehör verschaffen und auf ein positives Entscheidungshandeln hinarbeiten. Die Geschäftsführung ist demnach die Institution, die die Kontinuität der Interessenartikulation der Migrantenbevölkerung innerhalb der Verwaltung sichert.“

Nach dieser Definition braucht die Geschäftsstelle der Migrantenvertretung Unabhängigkeit innerhalb der Verwaltung. Gleichwohl, so Sag, könne sie nicht außerhalb der Stadtverwaltung arbeiten.

So wird deutlich, dass ein Ausländerbeirat erst dann tatsächlich wirksam arbeiten kann, wenn er eine unabhängig arbeitende und entsprechend finanziell ausgestattete Geschäftsstelle zur Verfügung hat, die dafür sorgen kann, dass Beschlüsse des Beirats innerhalb der Verwaltung ernst genommen und umgesetzt werden.

Einig waren sich die Teilnehmer, dass § 27, Abs. 10 GO erst dann erfüllt ist, wenn die genannten Kriterien erreicht seien.

**GESCHÄFTSSTELLE
DES AUSLÄNDER-
BEIRATES
BRAUCHT
UNABHÄNGIGKEIT
INNERHALB DER
VERWALTUNG**

QUALIFIKATION VON KANDIDATEN UND MITGLIEDERN VON MIGRANTENVERTRETUNGEN

ZUSAMMENFASSUNG DER DEBATTE IN ARBEITSGRUPPEN

Zur guten Qualifikation von Beiratsmitgliedern gehört nach Meinung aller Teilnehmer, Kontakte zu allen kommunalen Parteien und zur Verwaltung zu halten. Ihnen gegenüber gilt es die Interessen der Migranten zu vertreten und die Beschlüsse der Beiräte zu „verkaufen“.

Im Mittelpunkt der Diskussion dieser Arbeitsgruppe stand jedoch die Frage, inwieweit eine Parteimitgliedschaft den Mitgliedern von Ausländerbeiräten bei ihrer Arbeit behilflich sein könnte.

Rogélio Barroso, mittlerweile Mitglied des Kasseler Magistrats, hält es für den Erfolg der Arbeit für unabdingbar. Über eine Mitgliedschaft in einer politischen Partei

- erhalte man gute Informationen aus der Kommunalpolitik
- könne man gute Kontakte zu wichtigen Entscheidungsträgern in der Verwaltung aufbauen, die oft selber Mitglied einer Partei sind
- begleite man die Beiratsarbeit, da man die Diskussionen in die Parteien hineinbringen könne.

Barroso ging noch einen Schritt weiter. Seiner Ansicht nach werden die Parteien künftig stärker darauf achten, Migranten in ihren Reihen zu integrieren. Das ergebe sich allein aus der steigenden Zahl wahlberechtigter Migranten. Auch auf diesem Wege sei eine Verbesserung der Stellung der Beiräte zu erreichen.

Dieser Optimismus wurde nicht von allen Teilnehmern geteilt. Sie stellten vielmehr die Unabhängigkeit der Mitglieder der Migrantenvertretungen in den Mittelpunkt. Als Interessenvertreter der Migranten könnte eine Parteimitgliedschaft die Beiratsmitglieder zu oft und zu früh zu Kompromissen zwingen. So wäre die Legitimation der Beiräte gefährdet.

Zur guten Qualifikation von Beiratsmitgliedern gehört nach Meinung aller Teilnehmer, Kontakte zu allen kommunalen Parteien und zur Verwaltung zu halten. Ihnen gegenüber gilt es die Interessen der Migranten zu vertreten und die Beschlüsse der Beiräte zu „verkaufen“.

Schließlich müssten auch Beiratsmitglieder bereit sein, sich ebenfalls weiter zu bilden und sich mit den kommunalen Rahmenbedingungen vertraut zu machen.

**PARTEIEN BRAU-
CHEN MIGRANTEN
IN IHREN REIHEN**

**SKEPSIS, OB
UNABHÄNGIGKEIT
GEWAHRT
WERDEN
KANN**



Ali Hakan Saribas und Rogélio Barroso in der Diskussion (Bild oben)
Susana dos Santos Herrmann erläutert die Ergebnisse einer Arbeitsgruppe (Bild unten)



KAPITEL III

Reform oder doppelter Demokratieverlust?

VON DR. LUTZ HOFFMANN, SOZIOLOGE

In den letzten Jahren wird die migrationspolitische Diskussion von einem Schlagwort beherrscht, das schon in den Jahren nach dem Anwerbestopp 1973 Konjunktur hatte, nämlich dem der „Integration“. Obwohl sich kaum jemand die Mühe macht, den Begriff zunächst einmal zu definieren, stellt er sich fast wie ein bedingter Reflex ein, wenn die Rede auf den nichtdeutschen Bevölkerungsteil kommt. Und natürlich sollen damit irgendwelche Defizite angedeutet werden, die für diese Menschen typisch seien, die aber nicht hingenommen werden könnten, sondern irgendwie überwunden werden müssten.

Im Gegensatz zur zweiten Hälfte der 70'er und ersten Hälfte der 80'er Jahre hat der Begriff heute jedoch eine deutlich gesellschaftspolitische Komponente: Es wird anerkannt, dass die Gesellschaft die Bedingungen der Integration herstellen muss und dass dies bisher in unzureichendem Maße geschehen ist. Damals dagegen wurde unter Integration fast ausschließlich eine Leistung des Migranten verstanden. In den Leitlinien zur Ausländerpolitik der Landesregierung Nordrhein-Westfalen z.B. wird Integration definiert als „Erlangung der Fähigkeit des Einzelnen, in einer freien Gesellschaft selbstständig zu handeln“. (...)

Integration ohne politische Partizipation?

In der damals ergebnislosen Diskussion um eine Erleichterung der Einbürgerung wurde von konservativer Seite darauf beharrt, die Einbürgerung müsse „am Ende der Integration stehen“, setze diese also voraus. Aber auch die SPD, die Gewerkschaften, die Wohlfahrtsverbände und die Kirchen gingen davon aus, man könne die Ausländer integrieren, ohne sie zu Staatsangehörigen zu machen. In den erwähnten Leitlinien zur Ausländerpolitik der Landesregierung Nordrhein-Westfalen heißt es: „Integration ist nur eine Voraussetzung zur Assimilation – diese ist jedoch nicht das Ziel der Ausländerpolitik der Landesregie-



**SETZT
EINBÜRGERUNG
ASSIMILATION
VORAUS?**

rung. Ausländischen Arbeitnehmern und ihren Familienangehörigen, die sich assimiliert haben, soll die Einbürgerung ermöglicht werden.“ Der Integrationsbegriff wurde also sozial und kulturell, nicht aber politisch verstanden. Politische Partizipation und Wahlrecht waren in ihm nicht enthalten. Das wird heute zwar nicht mehr so sorgfältig getrennt, aber immer noch spielen politische Rechte keine entscheidende Rolle, wenn es um Integration geht.

Das lässt zumindest den Verdacht zu, dass der demokratische Gedanke kein Essential des deutschen Selbstverständnisses ist. Nicht die Demokratie konstituiert in Deutschland den gesellschaftlichen Zusammenhalt, sondern irgendwelche kulturellen und sozialen Werte und Regeln. Demokratisches Denken ist keine notwendige Bedingung deutscher Identität, sondern tritt irgendwie ergänzend hinzu. Das ist übrigens der eigentliche Grund, warum Deutschland kein Einwanderungsland ist. Denn in den klassischen Einwanderungsländern wird der gesellschaftliche Zusammenhalt durch Demokratie hergestellt, so dass die Integration der Einwanderer auch wesentlich durch demokratische Beteiligung zuwege gebracht werden kann.

Was man auch immer unter Integration verstehen mag, solange man den Begriff ernst meint, setzt er ein Mindestmaß an Identifikation mit dem jeweiligen Land voraus. Man kann sich nur ohne Krampf und Heuchelei integrieren, wenn man sich selbst einem Land zurechnet und dieses als das eigene anerkennt. Und eine solche Identifikation wird immer noch am besten und schnellsten erreicht, wenn die Menschen sich demokratisch als Subjekte der Verhältnisse begreifen können, unter denen sie leben. (...) Die Verleihung des Wahlrechts an die Einwanderer ist eine Voraussetzung ihrer Identifikation mit dem Land und ihrer Integration in dessen Verhältnisse. Wer daher Integration fordert und Wahlrecht verweigert, der muss sich fragen lassen, ob er die Integration wirklich will, ob es ihm nicht im Grunde sogar ganz recht ist, wenn er den Einwanderern weiterhin ein Defizit an Integration ankreiden kann.

Ausländerbeiräte als Ersatz des Wahlrechts

Es ist heute schon fast vergessen, dass bis 1990 die Einbürgerung nur ausnahmsweise gewährt wurde und die Assimilation an die deutsche Kultur, also einen „Volkstumswechsel“ zur Voraussetzung machte. Die bis dahin ausnahmslos geltenden Einbürgerungsrichtlinien, die am 18. Januar 1978 von der damals sozialliberalen Bundesregierung verabschiedet worden waren, gewährten die Einbürgerung nur, wenn die Bundesrepublik an jeden Einzelfall ein „öffentliches Interesse“ hatte.

**POLITISCHE
RECHTE
SPIELEN IM
DISKUS ÜBER
INTEGRATION
NUR GERINGE
ROLLE**

**INTEGRATION
BRAUCHT
IDENTIFIKATION
UND DIESE
WIEDERUM
RECHTE**



Podiumsdiskussion mit Dr. Lutz Hoffmann und Landespolitikern: Ewald Groth, Britta Altenkamp, Willy Zylajew, Dr. Ute Dreckmann

(...) Die daher nur als Gnadenakt gewährte Einbürgerung war zudem an die Bedingung geknüpft, dass der Bewerber „eine freiwillige und dauerhafte Hinwendung zu Deutschland“ vollzogen hatte, wozu die Verwaltung die „Einstellung zum deutschen Kulturkreis“ zu überprüfen hatte. (Einbürgerungsrichtlinien)¹

Das fehlende Wahlrecht eines zunehmenden Teils der Bewohner warf allerdings für die kommunale Selbstverwaltung ein Legitimationsproblem auf. Konnte sie sich doch diesen Einwohnern gegenüber nicht auf ein von ihnen ausgehendes demokratisches Mandat berufen. Daher kam die Idee auf, den ausländischen Einwohnern auch ohne Einbürgerung das Wahlrecht in den Gemeinden zu gewähren. Das war eine Notlösung, ein notdürftiger Ersatz für die ansonsten verweigerten Bürgerrechte. Als man aber nach mehr als zehnjähriger Diskussion in zwei Bundesländern tatsächlich Anstalten traf, das Kommunalwahlrecht für Ausländer einzuführen, verbot dies das Bundesverfassungsgericht. Erst das gab den Anstoß, die in einzelnen Gemeinden schon länger bestehenden Ausländerbeiräte in mehreren Bundesländern flächendeckend einzuführen. Sie waren also im Grunde ein Ersatz des Ersatzes; sie sollten an die Stelle des verweigerten Kommunalwahlrechts treten, das seinerseits die Lücke füllen sollte, die sich durch die fehlenden Bürgerrechte eines zunehmenden Bevölkerungsteils aufgetan hatte.

Deutsche Politiker und nichtdeutsche Bevölkerung hatten jedoch offensichtlich unterschiedliche Erwartungen an diese neue Einrich-

**KOMMUNAL-
WAHLRECHT
SOLLTE
NOTDÜRFTIGER
ERSATZ FÜR DAS
FEHLENDE
ALLGEMEINE
WAHLRECHT SEIN.
AUSLÄNDER-
BEIRÄTE WURDEN
ZUM ERSATZ DES
ERSATZES**

tung. Während die ausländischen Wähler damit die Hoffnung verbanden, spürbaren Einfluss auf politische Entscheidungen nehmen zu können, ging es den deutschen Politikern im Grunde nur um ihre Legitimation. Alle mehr oder weniger gekonnten Versuche politischer Einflussnahme durch die Ausländerbeiräte wurden von ihnen ungnädig abgeschmettert. Der einzige Hauch von Demokratie, der unter diesen Umständen noch übrig blieb, war das Wählen selbst. Es sollte nicht verwundern, wenn das allein für die nichtdeutsche Bevölkerung rasch an Reiz zu verlieren begann, so dass sie in ständig wachsenden Zahlen am Wahltag zu Hause bleiben.

Zweckentfremdung der Ausländerbeiräte

In den Ausländerbeiräten selbst aber verfiel man angesichts der zunehmenden Einsicht, dass mit dem Ersatz des Ersatzes im wahrsten Sinne des Wortes kein Staat zu machen war, auf den Gedanken, die Einrichtung zu anderen Zwecken zu nutzen. Unmerklich funktionierte man diese schlechte Blaupause der demokratischen Partizipation um und missbrauchte sie für andere Zwecke.

Eine erste Zweckentfremdung fand statt, indem man die Wahlen und Sitzungen benutzte, um Konflikte auszutragen, die ihren eigentlichen Ort in den Herkunftsländern haben. Das waren vor allem Konflikte zwischen ideologischen Richtungen, die dort um die Vorherrschaft ringen. Hierbei taten sich vor allem die Türken, aber auch die Griechen hervor. Darauf ist es wohl zurückzuführen, dass diese beiden Nationalitäten sich in der Vergangenheit überdurchschnittlich zahlreich an den Wahlen beteiligten. Aber auch ethnische Konflikte – wie z.B. zwischen Kurden und Türken – brechen immer wieder in den Ausländerbeiräten auf. In den meisten Fällen haben diese Konflikte überhaupt keinen Bezug zu Problemen und Kontroversen der hiesigen Politik und Gesellschaft. Sie absorbieren vielmehr Energien, die gebraucht würden, um sich wirksam in diese einzumischen. (...)

Infolge dieser ideologischen und ethnischen Profilierung verstehen sich Beiratsmitglieder häufig als Interessenvertreter nur eines Teils der nichtdeutschen Bevölkerung. Dies aber widerspricht den Grundsätzen der parlamentarischen Demokratie. Da die Wahlen geheim sind, weiß niemand, wer ihn oder sie gewählt hat. Er oder sie hat das Mandat von allen Wählern und ist verpflichtet, sein Amt zum Wohle aller auszuüben.

Wenn die Gemeindeordnung von Nordrhein-Westfalen zu den Ausländerbeiratswahlen nur geschlossene Listen zulässt, so verstärkt sie diese Tendenz, statt ausgleichend zu wirken. Denn das bedeutet,

KONFLIKTE AUS DEN HERKUNFTS- LÄNDERN WURDEN IN BEIRÄTEN AUSGETRAGEN

dass die Listen aufstellende Gruppe bereits entscheiden muss, in welcher Reihenfolge die Sitze vergeben werden, die bei einer Wahl auf eine Liste entfallen sind. Es wäre zweifellos demokratischer, diese Entscheidung den Wählern zu überlassen, indem diese ihre Stimmen nicht nur der Liste insgesamt, sondern auch einzelnen Bewerbern geben können. So aber setzt sich schon bei der Aufstellung der Liste diejenige Nationalität durch, die die Mehrheit der Kandidaten stellt. Und das sind in Nordrhein-Westfalen in der Regel die Türken. Das hat zur Folge, dass es kaum noch international zusammengesetzte Listen gibt, dass nichttürkische Kandidaten und Beiratsmitglieder immer seltener werden und es daher für nichttürkische Wahlberechtigte zunehmend keinen Anreiz mehr gibt, noch zur Wahl zu gehen.

Eine andere Zweckentfremdung findet statt, wenn die Mitglieder des Ausländerbeirats ihre Stellung in erster Linie dazu benutzen, ihren eigenen sozialen Aufstieg in der deutschen Gesellschaft zu Wege zu bringen. Mit etwas Sarkasmus kann man darin natürlich ein Stück Integration sehen. Nur beschränkt sich diese leider auf die Mandatsträger selbst und findet in der Regel sogar auf Kosten der Wähler statt. Denn das Mitglied eines Ausländerbeirats wird schwerlich gleichzeitig sowohl bei deutschen Politikern und Amtsträgern als auch bei den eigenen Wählern ungeteilten Beifall finden. Je mehr einer daher in dem Beziehungsgeflecht heimisch wird, das Kommunalpolitiker um sich herum zu knüpfen pflegen, desto fremder wird ihm das Milieu seiner Wähler und er diesem. (...)

Die nicht vorgesehene Vertretung der Interessen der nicht-deutschen Bevölkerung

Die dritte Zweckentfremdung, von der hier die Rede sein soll, ist dagegen durchaus im ureigensten Interesse der Wähler. Sie findet statt, wenn deren Benachteiligung und Diskriminierung zum zentralen Thema des Ausländerbeirats gemacht wird. Wenn dieser z.B. sich über rassistische Umgangsformen in der Ausländerbehörde beschwert, den geringen Anteil von Nichtdeutschen unter den städtischen Bediensteten kritisiert, den hohen Anteil von Ausländerkindern in Sonderschulen beklagt, die Ermöglichung der doppelten Staatsangehörigkeit fordert usw..

Dabei beanspruchen die besonderen Interessen der ausländischen Wohnbevölkerung den Platz, den sonst die in den politischen Gremien anstehenden Entscheidungen einnehmen. An die Stelle eines konstruktiven Mitwirkens bei der politischen Willensbildung tritt die mehr oder weniger aggressive Attacke auf das herrschende Denken in den

Volksvertretungen. Das hat im Grunde nichts mehr mit politischer Beteiligung zu tun, wie sie vom Gesetzgeber vorgesehen ist. In solchen Fällen geht es nicht mehr um Partizipation sondern um Intervention. Entsprechend ungnädig fällt daher auch oft die Reaktion der deutschen Politiker aus.

Denn unter diesen Bedingungen hört der Ausländerbeirat schlagartig auf, ein Ersatz für das kommunale Wahlrecht zu sein. Wahlrecht ist immer breit angelegt, betrifft alle möglichen Angelegenheiten und macht den Wähler ganz allgemein zum Subjekt der politischen Verhältnisse. Jede gezielte Interessenvertretung ist dagegen spezifisch bis zur Einseitigkeit, ist gleichgültig gegenüber allen anderen Angelegenheiten und hat kein Verlangen, sich allgemein zum politischen Subjekt zu erheben. Sie strebt überhaupt nicht danach, ein Teil des politischen Systems zu werden, weil sie weiß, dass sie sonst Kompromisse eingehen müsste. (...)

Funktioniert man den Ausländerbeirat um zu einer solchen Interessenvertretung, dann macht es auch nichts mehr aus, dass er nur geringe Möglichkeiten hat, sich am Entscheidungsprozess selbst zu beteiligen. Seine Bedeutung beruht dann nicht mehr auf formalen Rechten, sondern hängt davon ab, ob er sich als Sprachrohr der nichtdeutschen Bevölkerung und ihrer Belange wirksam zur Geltung bringen kann. Je mehr er dagegen ein Teil des politischen Systems würde, z.B. wenn er die Rechtsform eines Ausschusses annimmt, desto mehr Rücksicht hätte er auf andere Interessen zu nehmen, desto mehr müsste er es hinnehmen, ständig einen Maulkorb zu tragen.

Von Zweckentfremdung oder – etwas sarkastisch übertreibend – von einem Missbrauch des Ausländerbeirats kann man in diesem Fall deswegen reden, weil der Gesetzgeber erkennbar diese andere Funktion des Ausländerbeirats nicht gewollt oder zumindest nicht in den Blick genommen hat. Seiner Auffassung nach sollte sich der Ausländerbeirat „mit allen Angelegenheiten der Gemeinde“ und eben nicht mit den besonderen Interessen seiner Wähler befassen. Ihm ging es um eine Beteiligung an der Mehrheitsbildung und keineswegs um eine Artikulation von Minderheiteninteressen gegenüber der Mehrheit und ihren Repräsentanten. Dadurch sollten die nichtdeutschen Einwohner – wenn eben auch nur behelfsmäßig – am kollektiven Subjekt der Staatsorgane beteiligt werden. Es war nicht beabsichtigt, sie als eigenes Subjekt zu konstituieren, dass von außen den Repräsentanten des Wahlvolks und des Staates gegenübertritt und daher den strukturell angelegten Konflikt zwischen Mehrheit und Minderheit zur Darstellung bringt.

**AUSLÄNDER-
BEIRÄTE SIND
KEIN
ERSATZ FÜR
FEHLENDES
WAHLRECHT**

Es wäre ungerecht, an diesen Funktionswandel den Vorwurf zu knüpfen, dadurch würde das gesellschaftspolitische Ziel der Integration verfehlt. Wohl aber läuft er auf eine andere integrationspolitische Akzentsetzung hinaus. Es geht jetzt nicht mehr um ein – zunächst behelfsmäßiges – Aufgehen der Minderheit in der Mehrheit. Es geht zu nächst vielmehr darum, der Minderheit gegenüber der Mehrheit eine Stimme zu geben, um damit Benachteiligungen anprangern zu können. In diesen von der Mehrheit ausgehenden Benachteiligungen und nicht in der – angeblich – grundlos betriebenen – angeblichen – Bildung einer – angeblichen – Parallelgesellschaft der nichtdeutschen Bevölkerung wird das eigentliche Hindernis der Integration erblickt, die damit nicht etwa aufgegeben, sondern im Grund überhaupt erst ernst genommen wird.

Ausländerbeiräte als Ergänzung zum Wahlrecht

Demokratiethoretisch gesehen entsteht durch den Wechsel von der Partizipation zur Intervention eine andere Einrichtung. Die Vergleichsebene des Wahlrechts wird völlig verlassen. Ein solcher Beirat verzichtet auf den – ohnehin fragwürdigen – Anspruch, ein Ersatz für das Wahlrecht zu sein. Er tritt vielmehr als etwas völlig Neues zum Wahlrecht hinzu und ergänzt es. Dies ist übrigens die Funktion aller sonstigen Beiräte wie Senioren-, Behinderten-, Vertriebenen- oder Beiräte bei der Landschaftsbehörde. Sie vertreten die Sonderinteressen von Gruppen, die selbstverständlich auch über das allgemeine Wahlrecht verfügen. Anknüpfungspunkt ist hier nicht wie beim Wahlrecht das Menschen- und Bürgerrecht des Individuums, sondern sind die legitimen Belange struktureller Minderheiten, die sich niemals die Chance ausrechnen können, über das bloße Mehrheitsprinzip zur Geltung zu kommen.

Als Rechtsgrundlage einer solchen Gruppenvertretung der nichtdeutschen Minderheiten scheint sich auf den ersten Blick das ethnische Minderheitenrecht anzubieten, wie es das Völkerrecht nach dem I. Weltkrieg ausgebildet hatte und wie es neuerdings als Problemlösungsinstrument vor allem in den Staaten wieder Aktualität erlangt hat, die aus dem Zerfall der UdSSR und des jugoslawischen Bundesstaates hervorgegangen sind. Dem steht jedoch entgegen, dass die Bundesrepublik Deutschland zwar die Minderheitenrechte der Dänen, Friesen, Sorben und zuletzt auch der Sinti und Roma, nicht aber die der sogenannten Zuwanderungsminderheiten anerkannt hat. Schwerwiegender noch dürfte der Einwand wiegen, dass man dann für alle ethnischen Gruppen der Zuwanderer getrennte Beiräte einrichten müsste.

**ETHNISCHES
MINDERHEITEN-
RECHT
ALS GRUNDLAGE
FÜR BEIRÄTE**

Ausländerbeiräte als Instrument der Antidiskriminierungspolitik

Näher liegend dürfte es daher sein, die Ausländerbeiräte zukünftig in den Kontext der Antidiskriminierungspolitik zu rücken. Anknüpfungspunkt wäre dann zunächst der Artikel 3 des Grundgesetzes, der vorschreibt, dass „niemand ... wegen seines Geschlechts, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden“ darf. Außerdem gibt es inzwischen die von dem Rat der Europäischen Gemeinschaft am 29. Juni 2000 verabschiedete Richtlinie, die die Mitgliedsstaaten wesentlich konkreter als das Grundgesetz zu einem Bündel von Maßnahmen zur „Bekämpfung der Diskriminierung auf Grund der Rasse oder der ethnischen Herkunft im Hinblick auf die Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung“ verpflichtet.

Das ursprüngliche Motiv für die Einrichtung der Ausländerbeiräte war das fehlende Wahlrecht der Arbeitsmigranten. Dieses Motiv dürfte sich um so mehr erschöpfen und ins Leere laufen, wie die Einbürgerung weiter erleichtert wird und die nichtdeutsche Bevölkerung davon auch in wachsendem Umfang Gebrauch macht. Es wäre jedoch ein demokratischer Kurzschluss, würde man daraus die Folgerung ableiten, dass die ehemaligen Migranten nunmehr gleichberechtigte Deutsche mit allen Rechten und Pflichten geworden sind und daher keiner besonderen Einrichtung zur Wahrnehmung ihrer besonderen Interessen mehr bedürfen. Denn ihre Diskriminierung endet mit dem Erwerb gleicher Bürgerrechte nicht schlagartig, sondern wird dadurch erst recht zu einem nicht hinzunehmenden Skandal. Deswegen wäre der Gesetzgeber gut beraten, wenn er die Diskriminierung der ethnisch nichtdeutschen Bevölkerung nicht nur selbst mit allen Mitteln bekämpfen, sondern den Betroffenen durch Weiterentwicklung der Ausländerbeiräte ein Instrument in die Hand geben würde, mit dem sie selbstbestimmt ihre Probleme zur Sprache bringen und sich einmischen können.

Quellenhinweis

1 Zu den Einzelheiten vgl. Lutz Hoffmann, *Die unvollendete Republik, Zwischen Einwanderungsland und deutschem Nationalstaat*, 2. Aufl., Köln 1992), S. 88 ff.

WAS SAGEN DIE PARTEIEN IM LANDTAG VON NORDRHEIN-WESTFALEN ZUR PARTIZIPATION?

Zum Abschluss der LAGA-Tagung fand ein Podiumsgespräch mit den migrationspolitischen Sprechern der vier Landtagsfraktionen sowie Dr. Lutz Hoffmann statt.

Dabei wurde zu Beginn dargestellt, dass die in der Integrationsoffensive des Landtages einstimmig beschlossenen Migrationsausschüsse das mittelfristige Ziel seien, wie die FDP-Politikerin Dr. Ute Dreckmann betonte. „Wir wollen, dass die Migranten bessere Einflussmöglichkeiten haben.“, meinte auch Britta Altenkamp, die Vorsitzende des Ausschusses für Migrationsangelegenheiten im Landtag. Zuspruch in diesem Punkt gab es auch von der CDU. Willy Zylajew verspricht sich eine bessere Integrationspolitik. Er betonte die Chancen für Migrantenvertretungen, Einfluss auf allgemeine Entscheidungen der Räte zu nehmen.

Widerspruch gab es vom Grünen-Abgeordneten Ewald Groth. Lange Zeit galt Groth als Befürworter der Migrationsausschüsse. „Inzwischen bin ich weiter. Es ist nicht hinnehmbar, dass es nach derzeitiger Lage in diesen Ausschüssen keine Mehrheit von Migranten und Migrantinnen geben kann.“ So könnten die Ausschüsse nicht die legitimen Interessenvertretungsorgane der Migranten in den Kommunen sein.

Dieser Auffassung stimmte auch Dr. Lutz Hoffmann zu. Er betonte nochmals die Bedeutung der Ausländerbeiräte als Lobby für die Mi-



*Ewald Groth
Bündnis 90/Die Grünen*

granten. Nicht als Teil des politischen Systems, wo man immer zu Kompromissen bereit sein müsste, könne das Ziel sein, sondern eine Zukunft als Anti-Diskriminierungsorgane. „Eine wirksame Anti-Diskriminierungsarbeit ist übrigens durch EU-Richtlinien für die Kommunen verpflichtend. Hier liegt das Aufgabenfeld für die Ausländerbeiräte.“, erläuterte Hoffmann.



Dr. Ute Dreckmann, FDP

Hoffmann habe nicht unrecht mit seinem Hinweis auf die Anti-Diskriminierungsrichtlinie der EU, pflichtete Groth bei. Zweifel äußerte er allerdings daran, dass die Ausländerbeiräte zu Anti-Diskriminierungsorganen weiterentwickelt werden sollten. „Was ist dann mit anderen Gruppen, wie den Behinderten, die auch Diskriminierung erfahren? Ich könnte mir eine Art Fraktionsstatus für die Ausländerbeiräte vorstellen. Damit könnte auch das Problem der Finanzierung gelöst werden. Die Migrantenvertretungen bekämen dann ähnlich wie die Fraktionen in den Stadträten von der Verwaltung zugewiesene Fraktionsmittel in Höhe des Anteils der Migranten an der Bevölkerung. Dazu müsste man den Anteil an Grundförderung und Pro-Kopf-Geldern für die Fraktionen neu aufteilen. Aber das könnte ein Modell sein, dass es den Beiräten ermöglicht eigenständig zu arbeiten und zugleich ein stärkeres Gewicht in den Entscheidungsprozessen der Kommunen zu bekommen.“

Zu diesem neuen Vorschlag konnten sich die anderen Diskutanten nicht äußern, zeigten aber Interesse. Betont wurde aber die Offenheit, alles zu prüfen, was die Migrantenvertretungen innerhalb von Verwaltungen und Stadträten stärken könnte.

Eine kontroverse Diskussion gab es um die Frage eines kommunalen Wahlrechts für alle Migranten in den Kommunen. Britta Altenkamp nannte das Wahlrecht den eigentlichen Hebel für einen höheren Einfluss von Migranten in den Städten und Gemeinden. „Für uns ist das Wahlrecht nicht die Krönung des Integrationsprozesses, sondern Bestandteil. Wir glauben, dass es in der Kombination aus Wahlrecht

und einflussreicheren Migrationsausschüssen zu einer guten Teilhabe am politischen Willensbildungsprozess kommt.“

Hier stimmen FDP, Grüne und SPD überein. Dr. Ute Dreckmann wies aber darauf hin, dass ein kommunales Wahlrecht nicht auf der Tagesordnung stehe, weil es dazu einer verfassungsändernden Mehrheit bedürfe, die nicht in Sicht sei. Deshalb müsse man sich auf die Realisierung der Migrationsausschüsse konzentrieren.



Willy Zylajew, CDU

Dem stimmte CDU-Vertreter Zylajew ausdrücklich zu. Er verglich die Situation der Migranten mit der der Frauen: „Das Wahlrecht für Frauen hat bis heute noch nicht alle Benachteiligungen aufgelöst. Deswegen bin ich sehr dafür, dass die Beiräte verbesserte Entscheidungskompetenzen bekommen. Ein Mitspracherecht zur Lösung von Sprachproblemen, Arbeitslosigkeit und und und. Doch für die CDU ist klar, dass es Wahlrecht nur über die Einbürgerung geben kann.“

Zum Schluss des Podiumsgesprächs kam es nochmals zur Bestätigung der engen Zusammenarbeit zwischen LAGA NRW sowie Landtag und Landesregierung. Man wolle gemeinsam die Lösungsansätze finden und umsetzen. „Die Abschaffung der Beiräte per ordre de mufti wird es nicht geben.“, so Britta Altenkamp.



Britta Altenkamp, SPD



Alice Poeira, Vorstand LAGA NRW, erläutert die Ergebnisse einer Arbeitsgruppe



KAPITEL IV

Fazit

KONSTRUKTIVE VORSCHLÄGE LIEGEN AUF DEM TISCH

TAYFUN KELTEK ZUM ERGEBNIS DER LAGA-TAGUNG

Herr Keltek, was sind Ihrer Ansicht nach die wichtigsten Ergebnisse der LAGA-Tagung in Herne?

Fünf Punkte sind für mich sehr wichtig. Es ist uns mit der Tagung gelungen, den Diskussionsprozess um bessere Einflussmöglichkeiten der Migrantenvertretungen neu zu beleben. Professor Oebbecke bringt ein Verwaltungsratsmodell ins Gespräch, das mir besonders interessant zu sein scheint. Danach wäre ohne Verfassungsänderung das Stimmrecht von Migranten in einem Ausschuss gewährleistet. (s. Vortrag Prof. Oebbecke, S. 21)

Zweitens wurde deutlich, dass von allen Seiten eine enge Verzahnung von Räten und Migrantenvertretungen gewünscht wird. Nur wenn auch Ratsmitglieder stimmberechtigt an den Sitzungen der Beiräte oder Ausschüsse teilnehmen, ist gewährleistet, dass die Beschlüsse auch im Rat ernsthaft diskutiert werden. Wobei wir drittens höchsten Wert auf eine Mehrheit der Migranten in den Gremien legen.

Sehr wichtig für die künftige Debatte ist die Frage der ausreichenden finanziellen Ausstattung, um eine gute Arbeit der Migrantenvertretungen zu gewährleisten. (Hier ist der Vorschlag von Herrn Groth hilfreich, s. S. 58.)

Schließlich wurde nochmals klar, dass es keine Alternative zu irgendwie gearteten Migrantenvertretungen gibt. Denn sie sind kein Ersatz für ein nicht vorhandenes Wahlrecht, sondern über die Funktion als politisches Vertretungsorgan der Migranten hinaus auch wichtige Fachgremien, die die Integrationspolitik in den Kommunen bündeln und wesentlich mitbestimmen.

Was erwarten Sie jetzt von der Landesregierung und dem Landtag im weiteren Prozess um eine Reform der Ausländerbeiräte?

Ich bin der Auffassung, dass es bis 2004 eine Entscheidung um die künftige Verfasstheit der Migrantenvertretungen geben muss. Sollte es nochmals zu einer Wahl der Ausländerbeiräte nach jetzigem Modell kommen, dann ist voraus zu sehen, dass die Beteiligung weiter sinkt. Deshalb bin ich der Regierung und den Fraktionen im Landtag dankbar,

dass sie sich so kooperativ und interessiert zeigen. Wenn wir weiter so eng zusammen arbeiten, dann wird es sicher mittelfristig zu tragbaren und zukunftsfähigen Lösungen kommen.

Glauben Sie, dass eine solche Lösung auch eine Veränderung im Wahlmodus mit sich bringen muss?

Unbedingt. Es ist während der Tagung mehrfach gesagt worden, dass die LAGA sich ein Wahlrecht zu den Migrantenvertretungen auch für Aussiedler und eingebürgerte Migranten wünscht. Das macht auch inhaltlich Sinn. Die Beiräte oder Ausschüsse sollen auch Fachgremien sein, die sich mit den Inhalten der Migrationspolitik beschäftigen. Lebenslagen und Bedürfnisse von sogenannten Arbeitsmigranten oder Flüchtlingen einerseits und Aussiedlern andererseits unterscheiden sich aber nicht grundsätzlich. Eine Zusammenarbeit in einer gemeinsamen Vertretung ist also sinnvoll und wird im Übrigen auch von allen gewünscht.

LAGA NRW IST EIN WICHTIGER PARTNER

INTERVIEW MIT ANTON RÜTTEN, GRUPPENLEITER IM MINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES, QUALIFIKATION UND TECHNOLOGIE

Herr Rütten arbeitet in dem Ministerium, das innerhalb der Landesregierung die Integrationspolitik als Querschnittsaufgabe koordiniert und von dem die LAGA NRW finanziell gefördert wird.

Was ist für Sie das wichtigste Ergebnis der Tagung?

Die Tagung hat sehr deutlich gemacht, dass es allen Beteiligten um ein gemeinsames Ziel geht: um die Verbesserung der politischen Teilhabe von ausländischen Zugewanderten auf kommunaler Ebene. Und sie hat aufgezeigt, dass die einfachen Erklärungen nach dem Muster „Die Ausländerbeiräte sind unqualifiziert.“ oder „Die Verwaltungen behindern die Arbeit der Ausländerbeiräte.“ nicht weiter führen.

Wie bewertet das MASQT die Ergebnisse der LAGA-Tagung?

Wir bewerten es als sehr positiv, dass sich die LAGA aktiv in die Diskussion einbringt und mit den Argumenten und Vorstellungen aller Betroffenen auseinandersetzt. Und es freut uns, dass diese konstruktive Rolle der LAGA von allen Beteiligten gewürdigt wird.



Gibt es auf dem Weg zu politisch gestärkten Ausschüssen schon so etwas wie einen Fahrplan?

Nein, einen konkreten Fahrplan gibt es nicht. Aber Herr Minister Behrens hat ja vor dem Hauptausschuss der LAGA sehr deutlich gemacht, dass im federführenden Innenministerium dem Thema große Bedeutung beigemessen und nichts auf die lange Bank geschoben wird. Das Innenministerium und das MASQT arbeiten eng zusammen u. a. im Hinblick auf die Entwicklung der Modelle Duisburg und Solingen und deren wissenschaftliche Begleitung durch das Landeszentrum für Zuwanderung.

Prof. Oebbecke bringt ein Verwaltungsratsmodell ins Gespräch, das den Beiräten ohne Änderung der Gemeindeordnung eine stärkere Rolle zugestehen würde. Wie sieht das MASQT einen solchen Vorschlag?

Dies ist eine von mehreren bedenkenswerten Ideen. Es soll in Ruhe über den besten Weg diskutiert werden – innerhalb der Landesregierung, des Landtages und natürlich mit den Betroffenen, also den kommunalen Spitzenverbänden und der LAGA NRW. Die Wahlperiode der derzeit aktiven Ausländerbeiräte endet 2005. Bis dahin ist noch einige Zeit, die sinnvoll genutzt werden kann.

Während der Tagung wurde immer wieder der unkonkrete Passus der Gemeindeordnung kritisiert, der den Kommunen nur sehr vage vorschreibt, den Ausländerbeiräten die für ihre Arbeit notwendigen Mittel zur Verfügung zu stellen. Folge ist eine oft unzureichende Ausstattung. Kann das Ministerium hier etwas bewirken?

Zunächst einmal ist zu sagen, dass die Regelung bewusst vom Gesetzgeber so allgemein gefasst wurde, weil die materielle Ausstattung der Migrantenvertretungen sinnvoller Weise in den Kommunen geregelt werden sollte. Das gehört zur kommunalen Selbstverwaltung dazu.

Aber: Wir werben dafür, dass die Kommunen den Ausländerbeiräten eine angemessene Logistik und ausreichende finanzielle Mittel zur Verfügung stellen. Dies ist unverzichtbar, wenn man – wie es Minister Schartau zu seiner Devise macht – Politik auf gleicher Augenhöhe mit den Zugewanderten machen will.

Unsere guten Erfahrungen mit der LAGA NRW bestärken uns in dieser Überzeugung; denn wir sehen, dass die Förderung der LAGA zu einer kontinuierlichen, fachkompetenten, erfolgreichen und allseits respektierten Repräsentanz der kommunalen Migrantenvertretungen auf Landesebene geführt hat. Und in vielen Städten und Gemeinden konnte die Erfahrung ja bereits gemacht werden, dass eine Investition in die Arbeitsgrundlagen des Ausländerbeirats gute Erträge bringt.



ERSCHEINT VIERTELJÄHRLICH

AKTUELL ERSCIENEN



Impressum:
Landesarbeitsgemeinschaft der
kommunalen Migranten-
vertretungen Nordrhein-Westfalen
(LAGA NRW)
Helmholtzstraße 28,
40215 Düsseldorf

Telefon 0211/99 416-0
Fax 0211/99 41615

e-mail: info@laga-nrw.de
www.LAGA-NRW.de