

DIE AUSLÄNDERBEIRÄTE UND DIE „ERFORDERLICHEN MITTEL“

§ 27 ABS. 10 GO NW

KURZGUTACHTEN

im Auftrag

**der Landesarbeitsgemeinschaft der kommunalen
Migrantenvertretungen NRW (LAGA NRW), Helmholtzstraße 28,
40125 Düsseldorf**

von Rechtsanwalt Mustafa Kaplan, Köln

Vorwort

Das vorliegende Kurzgutachten wurde im Sommer 2000 im Auftrag der Landesarbeitsgemeinschaft der kommunalen Migrantenvertretungen Nordrhein-Westfalen (LAGA NRW) erstellt. Anlass waren die Beschwerden einiger Ausländerbeiräte, die Mitglied der LAGA NRW sind. Die Beschwerden hatten den Inhalt, dass in einigen Kommunen die Räte den Ausländerbeiräten nicht die „erforderlichen Mittel“ zur Erledigung ihrer Arbeiten zur Verfügung stellten, obwohl § 27 Abs. 10 Gemeindeordnung (GO) Nordrhein-Westfalen genau das Gegenteil bestimmt. Nach dem dies bekannt wurde, ersuchte mich die LAGA NRW, den rechtlichen Hintergrund der besagten Vorschrift gutachtlich zu untersuchen.

Das Gutachten soll in erster Linie klären, was „erforderliche Mittel“ sind, und welche rechtlichen Möglichkeiten ein Ausländerbeirat hat, wenn ihm beispielsweise kein Büro zur Verfügung gestellt oder die Büroeinrichtung nicht finanziert wird. Kann der Ausländerbeirat gegen solche Maßnahmen rechtlich vorgehen? Wenn ja, welche Erfolgsaussichten hätte eine Klage?

Aufgrund der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit beschränkt sich das Gutachten auf die Zusammenhänge dieser konkreten Fragen.

Inhaltsverzeichnis

Literaturverzeichnis	4
A. Aufgabenstellung	4
B. Sachverhalt	5
C. Rechtliche Erwägungen	6
I. Klageart	6
II. Wer muss klagen?	7
III. Verstoß gegen § 27 GO NW?	7
D. Zusammenfassung	9

Literaturverzeichnis

Dieckmann/Heinrichs	Gemeindeordnung für NRW Kommentar
Dian Schefold/ Maja Neumann	Entwicklungstendenzen der Kommunalverfassungen in Deutschland: Demokratisierung oder Dezentralisierung?
Held/Becker/Decker/ Kirchhof/Krämer/ Wansleben	Gemeindeordnung für NRW Kommentar
Rehn/Cronauge	Gemeindeordnung-Kommentar

A. Aufgabenstellung

Mehrere Ausländerbeiräte haben sich bei der LAGA NRW darüber beschwert, dass sie Schwierigkeiten mit den Räten insofern haben, dass ihnen keine Büroräume zur Verfügung gestellt werden, dass sie keinen Computer, kein Faxgerät, kein Telefon, keine Büromöbel etc. erhalten. Oder der Rat weist ihnen Büroräume zu, die nicht zentral gelegen sind und deshalb von der ausländischen Bevölkerung nicht dermaßen in Anspruch genommen werden, wie es angedacht ist. Die Ausländerbeiräte haben diese Vorfälle der LAGA NRW gemeldet und angefragt, wie sie sich dagegen rechtlich wehren können.

Die Landesarbeitsgemeinschaft der kommunalen Migrantenvertretungen Nordrhein-Westfalen hat mich gebeten, ein Rechtsgutachten zu der Frage zu erstellen, ob diese Vorgehensweise einiger Kommunen mit dem geltenden Recht vereinbar ist, soweit dadurch die Ausländerbeiräte in ihrer Arbeit beeinträchtigt werden.

Das Gutachten steht unter dem Vorbehalt, dass die der LAGA NRW zugeleiteten Beschwerden zutreffend sind.

B. Sachverhalt

Seit der Gemeindeordnung 1994 sind in Nordrhein-Westfalen die Ausländerbeiräte auf eine gesetzliche Grundlage gestellt worden.

Auch in den Gemeindeordnungen in Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Brandenburg und Thüringen finden sich Rechtsgrundlagen für die Ausländerbeiräte.

Dadurch hat der Gesetzgeber die Ausländerbeiräte aus jeglichem rechtlichen Zwielicht befreit! Gleichzeitig sind seitdem Gemeinden mit einem gewissen Ausländeranteil zur Bildung von Ausländerbeiräten rechtlich verpflichtet.

So heißt es in § 27 GO NW:

„(1) In Gemeinden mit mindestens 5 000 ausländischen Einwohnern ist ein Ausländerbeirat zu bilden. In Gemeinden mit mindestens 2 000 ausländischen Einwohnern ist ein Ausländerbeirat zu bilden, wenn mindestens 200 Wahlberechtigte gemäß Absatz 3 es beantragen. In den übrigen Gemeinden kann ein Ausländerbeirat gebildet werden...“

Die Zielsetzung der Einrichtung der Ausländerbeiräte dient in erster Linie dazu, das Verständnis und das Zusammenleben zwischen der Minderheits- und der Mehrheitsgesellschaft zu erleichtern und damit eine Integration in die kommunale Gemeinschaft zu fördern.

Für die erfolgreiche Erledigung seiner Arbeiten braucht aber jeder Ausländerbeirat neben engagierten MitgliederInnen und MitarbeiterInnen, finanzielle Unterstützung, Räumlichkeiten, Büroeinrichtung wie Computer, Fax, Telefon etc.

§ 27 sagt dazu:

„(10) Dem Ausländerbeirat sind die zur Erledigung seiner Aufgaben erforderlichen Mittel zur Verfügung zu stellen.“

Was die „erforderlichen Mittel“ sind, lässt das Gesetz offen. Auch in der juristischen Literatur sowie in der Kommentierung finden sich dazu so gut wie keine Angaben. Nicht ganz geklärt ist auch, ob die Ausländerbeiräte gegen die Kommunen einen rechtlichen Anspruch darauf haben, dass ihnen die „erforderlichen Mittel“ bereit gestellt werden.

Soweit ersichtlich, ist diese Frage bis jetzt ein einziges Mal gerichtlich angegangen worden. Der Ausländerbeirat im hessischen Lollar hat 1994 die Stadt verklagt, weil sie sich geweigert hat, dem Ausländerbeirat Büroräume im Zentrum der Stadt zur Verfügung zu stellen. Statt dessen bekam der Ausländerbeirat einen kleinen Raum mehrere Kilometer vom Zentrum entfernt. Dadurch war der Ausländerbeirat aber nicht dort angesiedelt, wo knapp 80% der ausländischen Bevölkerung lebte. Mit der Folge, dass der Ausländerbeirat nur bedingt von der ausländischen Bevölkerung für ihre Belange in Anspruch genommen wurde. Mehrere Anfragen des Ausländerbeirates bei der Stadt blieben erfolglos und deshalb kam es zu einer gerichtlichen Auseinandersetzung vor dem Verwaltungsgericht Gießen, auf die im einzelnen näher einzugehen sein wird.

C. Rechtliche Erwägungen

I. Klageart

Zunächst einmal stellt sich die Frage, welche Klageart für einen möglichen Prozess in Betracht zu ziehen ist. Geht es darum, dass den Ausländerbeiräten durch die Gemeinden Leistungen vorenthalten werden, die es gerichtlich zu erstreiten gilt, ist eine sogenannte allgemeine Leistungsklage zu erheben. Die allgemeine Leistungsklage ist in der Verwaltungsgerichtsordnung zwar nicht besonders geregelt, inzwischen aber gewohnheitsrechtlich anerkannt. Solch eine Klage ist beim zuständigen Verwaltungsgericht zu erheben.

II. Wer muss klagen?

Zu klären ist weiter, wer die allgemeine Leistungsklage erheben muss. Ob also beispielsweise der betroffene Ausländerbeirat selbst oder aber möglicherweise die LAGA NRW, bei der der Ausländerbeirat Mitglied ist.

Nach öffentlich-rechtlichen Vorschriften kann grundsätzlich nur derjenige Klage erheben, der auch klagebefugt ist. Andernfalls würde das Gericht die Klage als unzulässig zurückweisen. Klagebefugt ist derjenige, der in seinen Rechten verletzt wird. In dem hier zu untersuchenden Gutachten müssten also die betroffenen Ausländerbeiräte selbst handeln und Klage einreichen.

III. Verstoß gegen § 27 Abs. 10 GO NW?

Der Umstand, dass die „erforderlichen Mittel“ nicht zur Verfügung gestellt werden, könnte gegen § 27 Abs. 10 GO NW verstoßen.

Als Entscheidungshilfe dazu kann das Urteil des Verwaltungsgerichts Gießen herangezogen werden. Denn auch nach der Hessischen Gemeindeordnung sind dem Ausländerbeirat die zur Erledigung seiner Aufgaben erforderlichen Mittel zur Verfügung zu stellen.

vgl. § 88 Abs. 3 Hessische Gemeindeordnung.

§ 88 Abs. 3 Hessische Gemeindeordnung ist also das Pendant zu § 27 Abs. 10 GO NW. In der Entscheidung des Verwaltungsgerichts Gießen urteilten die Richter, dass „Mittel“ sachliche, wie etwa Räumlichkeiten und Büromaterialien, personelle, z. B. eine Bürokraft, als auch finanzielle Mittel sein können.

VG Gießen, 28. 08. 1996, Az.: 8 E 1671/94 (3).

Also alles, was für einen geordneten Bürobetrieb nötig ist. Ob die Ausländerbeiräte allerdings einen Anspruch darauf haben, beantwortet die Gießener Entscheidung nicht direkt. Das Gericht umgeht das Problem. Vielmehr stellt das Gericht darauf ab, dass der Ausländerbeirat keinen Anspruch darauf hat, ein Büro im Zentrum (!) der Stadt zu bekommen. Die Frage, ob ein Ausländerbeirat überhaupt einen Anspruch aus der Gemeindeordnung herleiten kann, wird offen gelassen.

„Unter Anwendung dieser Kriterien hat der Kläger keinen Anspruch auf Räumlichkeiten für eine Geschäftsstelle in der Kernstadt. Denn es ist für die Erfüllung der dem Kläger nach der HGO obliegenden Aufgaben nicht erforderlich, dass für diesen eine Geschäftsstelle in Lollar eingerichtet wird. Dahingestellt bleiben kann in vorliegendem Fall, ob der Kläger überhaupt einen Anspruch auf Einrichtung einer Geschäftsstelle hat, was die Beklagte bestreitet. Diese Frage ist nicht (mehr) Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens. Denn dem Kläger wurde von der Beklagten ein Raum im Stadtteil... und Büromaterialien sowie ein Telefonanschluss zur Verfügung gestellt, so dass insoweit, was zwischen den Beteiligten auch unstreitig ist, die sachlichen Mittel für das Betreiben einer Geschäftsstelle gegeben sind“.

Weiter heißt es in der Entscheidung zu der Frage, ob die Geschäftsstelle im Stadtzentrum zu sein hat:

„Hierauf hat der Kläger indes keinen Anspruch. Denn ein Anspruch... hätte zur Voraussetzung, dass eine Geschäftsstelle gerade an diesem Ort zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben des Klägers unabdingbar notwendig wäre. Dies ist für die erkennende Kammer nicht feststellbar. Denn die Erledigung von Schriftarbeiten wie aber auch die Entgegennahme und gegebenenfalls das Bearbeiten von Anregungen und Eingaben für den Ausländerbeirat im weitesten Sinne setzt nicht eine Geschäftsstelle in der Kernstadt... voraus... So ist auch vorliegend dem Kläger die Möglichkeit eröffnet, zweimal wöchentlich den Sitzungsraum des Magistrats in der Kernstadt... zum Abhalten von Sprechzeiten zu benutzen... Der Kläger hat es nicht vermocht darzulegen, dass diese bestehende Möglichkeit zur Kontaktpflege mit den ausländischen Einwohnern zur Wahrung seiner Aufgaben nicht ausreichend ist...“

So negativ die Gießener Entscheidung auf den ersten Blick auch klingen mag, einige wichtige Punkte gilt es näher zu betrachten. Das Verwaltungsgericht sagt nicht, dass der Ausländerbeirat überhaupt keinen Anspruch aus der Gemeindeordnung herleiten kann.

Im Gegenteil: Das Gericht erkennt den Ausländerbeirat als das zur Vertretung der Interessen der ausländischen Einwohner berufene Organ eindeutig an. Gleichzeitig erkennt es an, dass „erforderliche Mittel“ sowohl sachliche als auch finanzielle Mittel sein können. Schließlich ist auch zwischen den Zeilen herauszulesen, dass der Ausländerbeirat einen Rechtsanspruch darauf hat, dass ihm eben diese Mittel zur Verfügung gestellt werden. Wie dies allerdings zu geschehen hat, darüber entscheidet der Rat. Denn ebenso wie § 88 Abs. 3 HGO begründet auch § 27 Abs. 10 GO NW kein eigenes Etatrecht. Der Rat entscheidet letztlich über die Höhe der zur Verfügung zu stellenden Mittel. Dabei sind die örtlichen Gegebenheiten und die Haushaltssituation zu berücksichtigen.

Als Berechnungsfaktoren können die Mittel für die Geschäftsführung, für Veranstaltungen und Informationen sowie insgesamt die Zahl der ausländischen Einwohner bzw. Vereine und Organisationen herangezogen werden.

D. Zusammenfassung

Stellt der Rat dem Ausländerbeirat erforderliche Mittel wie Büroraum und Büroeinrichtung nicht zur Verfügung, kann der Ausländerbeirat dagegen eine allgemeine Leistungsklage beim zuständigen Verwaltungsgericht einreichen. Vor dem Gericht gilt es dann zu beweisen, dass die in § 27 GO NW vorgesehene Aufgabe des betroffenen Ausländerbeirats in erheblichem Maße beeinträchtigt wird. Ist dies der Fall und wird der Ausländerbeirat dadurch gehindert, seiner gesetzlichen Aufgabe, sich um die Belange der ausländischen Einwohner zu bemühen und sich mit allen Angelegenheiten zu befassen, sind die Erfolgsaussichten einer Klage nicht schlecht. Dies kann allerdings nicht pauschal beantwortet werden. Es kommt immer auf den Einzelfall an. Die Argumente müssen vorher gut herausgearbeitet werden. Letztendlich ist der Ausländerbeirat beweispflichtig. Er muss darlegen, wie und welche Arbeiten beeinträchtigt werden. Es ist allerdings zu berücksichtigen, dass das Etatrecht nach wie vor beim Rat liegt.