



Ausschuss für Kommunalpolitik (44.) Integrationsausschuss (19.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

22. November 2013

Düsseldorf – Haus des Landtags

10:00 Uhr bis 12:10 Uhr

Vorsitz: Christian Dahm (SPD) (AKo)

Protokoll: Sebastian Hartwig, Michael Roeßgen (Federführung)

Verhandlungspunkt:

**Gesetz zur Weiterentwicklung der politischen Partizipation in den
Gemeinden und zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher
Vorschriften**

5

Gesetzentwurf
der Landesregierung
Drucksache 16/3967

In Verbindung mit:

Kommunales Wahlrecht auch für Nicht-EU-Bürgerinnen und -Bürger

Antrag
der Fraktion der PIRATEN
Drucksache 16/3244

– Öffentliche Anhörung von Sachverständigen –

Es werden gehört:

Institutionen/Verbände	Sachverständige	Stellungnahmen	Seiten
Städtetag Nordrhein-Westfalen	Dr. Helmut Fogt	16/1192	6
Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen, Landkreistag Nordrhein-Westfalen	Anne Wellmann		7
SGK – Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik in NRW e. V.	Kerstin Heidler	16/1258	7
VLK – Vereinigung Liberaler Kommunalpolitiker in Nordrhein-Westfalen e. V.	Jochen Dürrmann	16/1241	8
Landesintegrationsrat Nordrhein-Westfalen	Tayfun Keltek	16/1250	8
Leiterin des Kommunalen Integrationszentrums im Kreis Düren	Sybille Haußmann	16/1230	10
Vorsitzender des Integrationsrates der Stadt Essen, RAA/Büro für interkulturelle Arbeit Essen	Samir Fetić	16/1255	10
Vorsitzender des Integrationsausschusses der Stadt Düsseldorf	Pavle Madzirov	16/1235 Neudruck	11
Integrationsausschuss der Stadt Kerpen	Ahmet Ilhan		12
Mehr Demokratie e. V.	Alexander Trennheuser	16/1245	
Fachhochschule für Öffentliche Verwaltung, Abteilung Köln	Prof. Dr. Frank Bätge	16/1218	14

Institutionen/Verbände	Sachverständige	Stellungnahmen	Seiten
Institut für Staats- und Verwaltungsrecht der Julius-Maximilians-Universität, Würzburg	Prof. Dr. Kyrill Alexander Schwarz	16/1263	15
Goethe-Universität, Frankfurt am Main	Dr. Felix Hanschmann	16/1225	17

Fragerunde/Antwortrunde	Seiten
Fragerunde	19
Antwortrunde	24

Weitere Stellungnahmen	
Piraten in der Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen e. V., PIKO NRW	16/1252
GRÜNE Alternative in den Räten NRW, GAR NRW	16/1231
Bundesstadt Bonn, Der Oberbürgermeister	16/1232

Vorsitzender Christian Dahm (AKo): Meine sehr geehrten Damen und Herren! Liebe Gäste! Ich begrüße Sie zur heutigen Sitzung von zwei Fachausschüssen in einer gemeinsamen Anhörung. Ich begrüße Sie ausdrücklich auch im Namen meines Kollegen Arif Ünal, der neben mir sitzt. Der Kommunalausschuss führt heute seine 44. Sitzung durch und der Integrationsausschuss seine 19. Sitzung.

Die Tagesordnung liegt Ihnen vor. Gibt es hierzu Änderungswünsche vonseiten der Damen und Herren Abgeordneten? – Ich sehe, dass das nicht der Fall ist.

Ich rufe den einzigen Tagesordnungspunkt auf:

Gesetz zur Weiterentwicklung der politischen Partizipation in den Gemeinden und zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften

Gesetzentwurf
der Landesregierung
Drucksache 16/3967

In Verbindung mit:

Kommunales Wahlrecht auch für Nicht-EU-Bürgerinnen und -Bürger

Antrag
der Fraktion der PIRATEN
Drucksache 16/3244

– Öffentliche Anhörung von Sachverständigen –

Der Gesetzentwurf wurde zur Federführung am 25. September 2013 vom Parlament an den Ausschuss für Kommunalpolitik überwiesen. Bereits am 21. Juni 2013 hat das Plenum den Antrag der Piratenfraktion zur Federführung in diesen Ausschuss überwiesen. Beide liegen zur Mitberatung auch dem Integrationsausschuss vor.

Ich beginne die Anhörung der Damen und Herren Sachverständigen mit den folgenden Hinweisen: Sie dürfen davon ausgehen, dass die von Ihnen abgegebenen Stellungnahmen von den Damen und Herren Abgeordneten bereits gelesen und zur Kenntnis genommen wurden. Wir beginnen jeweils mit einem kurzen Eingangsstatement, das ich gern auf drei Minuten begrenzen möchte. Ich weiß, dass das bei diesem komplexen Thema sehr schwierig ist, aber vielleicht gelingt uns das gemeinsam.

Die Stellungnahmen liegen am Eingang zum Plenarsaal aus, ebenso das Tableau über die Reihenfolge der Sachverständigen.

Den übrigen Damen und Herren, die noch im Saal sind, gebe ich den Hinweis, dass Essen und Trinken im Plenarsaal nicht gestattet ist.

Dr. Helmut Fogt (Städtetag Nordrhein-Westfalen): Meine Damen und Herren! Ich will mich den Vorgaben gemäß gern kurzfassen. Wir haben im Zusammenhang mit dem Gesetzentwurf zwei Vorschläge zu machen.

Der erste Vorschlag geht dahin, die beiden Organisationsmodelle, die 2009 eingerichtet worden sind, um die Vertretung von Ausländerinnen und Ausländern in den beratenden Gremien der Kommunen zu ermöglichen, nämlich den Integrationsrat und den Integrationsausschuss, beizubehalten. Zwar ist es richtig, dass der Integrationsrat von Anfang an das Regelmodell war und auch von uns als geeignet eingeschätzt worden ist. Aber von insgesamt 107 Vertretungsgremien sind immerhin 16 nach dem Modell des Integrationsausschusses gebildet worden, der eine intensivere Wahrnehmung der Gremientätigkeit durch die kommunalen Ratsmitglieder vorsieht.

Wir würden diese Wahlmöglichkeit gern beibehalten wissen, weil es sich um kommunale Beratungsgremien für die Räte handelt und es letztlich den Räten anheimgestellt werden sollte, in welcher Intensität durch Präsenz von Ratsmitgliedern in diesen Gremien sie die Aufgaben der Integration von Ausländerinnen und Ausländern wahrgenommen wissen wollen.

Der zweite Punkt, der uns sehr am Herzen liegt, hat nichts mit den institutionellen Regelungen zu tun. Er wurde von uns in unserer Stellungnahme vor dem Hintergrund der vorgesehenen Wahlen im Jahr 2014 aufgegriffen. Wir werden an ein und demselben Tag Europawahlen, Kommunalwahlen und Wahlen zu den Integrationsgremien haben.

Das ist zum einen eine enorme Belastung für die Kommunen und die Wahlämter, die das gleichzeitig bewerkstelligen müssen. Die Terminkoinzidenz in diesem Jahr ist sehr misslich. Wir bestreiten nicht, dass es gute Gründe gibt, die Integrationsratswahlen zusammen mit den Kommunalwahlen an einem Tag durchzuführen. Aber die Koinzidenz mit der Europawahl stellt eine große Belastung dar. Darüber sollte noch einmal nachgedacht werden.

Zum anderen sollte aber auch über die konkrete Durchführung dieser Wahlen nachgedacht werden. Bei den letzten einschlägigen Wahlen wurden beispielsweise in der Stadt Köln nur in 26 von ca. 800 Wahllokalen, die es in Köln gibt, Stimmen zu den Integrationsräten abgegeben. Bei der unterschiedlichen Vertretung von Ausländerinnen und Ausländern in den Stadtbezirken wird es unvermeidlich darauf hinauslaufen, dass es schwierig sein wird, das Wahlgeheimnis sicherzustellen. Als Maßgabe gelten etwa hundert Stimmen als unterste Grenze. Das dürfte nicht überall gewährleistet sein, wenn man die Integrationsratswahlen in allen Wahllokalen anbietet.

Ein Vorschlag, der sehr ernsthaft diskutiert werden sollte, ist deshalb die Bildung eigener Wahlvorstände für die Integrationsratswahlen, die die Urnen aus den einzelnen Wahllokalen gesammelt auswerten. Das würde auch die Organisation dieser Wahlen erheblich erleichtern. Es setzt allerdings voraus, dass im Zusammenhang mit dem Gesetzgebungsvorhaben die entsprechende Bestimmung aus dem Kommunalwahlgesetz angepasst wird, die dem bislang entgegensteht.

Insgesamt möchten wir dringend darum bitten, dass die Erschwernisse, die ohnehin zu gewärtigen sind, bei den Integrationsratswahlen in geeigneter Weise Berücksichtigung finden, sodass wir die betreffenden Wählerinnen und Wähler nicht „durch die halbe Stadt“ schicken müssen, um zu einem anderen Wahllokal zu gehen, bei dem sie ihre Stimme abgeben können. Das ist nicht notwendig, sondern kann organisatorisch geregelt werden.

Anne Wellmann (Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen sowie Landkreistag Nordrhein-Westfalen): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ich kann mich im Wesentlichen den Ausführungen von Herrn Dr. Fogt anschließen. Wir haben auch eine gemeinsame Stellungnahme abgegeben.

Ich will noch einmal bekräftigen, dass auch wir große Probleme sehen, die Wahl des Integrationsrates bereits jetzt mit der Kommunalwahl zusammenzulegen. Unsere Gremien sind grundsätzlich für eine Zusammenlegung. Dazu haben wir auch entsprechende Beschlüsse gefasst. Wir plädieren allerdings dafür, das erst im Jahr 2020 vorzunehmen. Im Mai des nächsten Jahres haben wir fünf Wahlen. Wenn noch eine sechste Wahl dazukäme, hielten wir das für eine Überforderung. Uns liegen sehr viele Reaktionen hierzu aus unseren Mitgliedsstädten und Mitgliedsgemeinden vor. Daher möchten wir vorschlagen, erst im Jahr 2020, wenn die Europawahl nicht mehr zusammen mit der Kommunalwahl durchgeführt wird, eine Zusammenlegung vorzunehmen.

Sollte die Zusammenlegung bereits im Mai erfolgen, bitte ich zu bedenken, dass gerade in den kleineren Städten und Gemeinden in vielen Stimmbezirken nicht genügend Wahlberechtigte vorhanden sind, um das Prinzip der geheimen Wahl zu gewährleisten. Hierfür müsste eine Lösung geschaffen, die eine zentrale Auszählung der Ergebnisse ermöglicht. Dazu müsste tatsächlich noch eine Änderung vorgenommen werden.

Im Übrigen haben wir uns für die Beibehaltung des Integrationsausschusses ausgesprochen.

Schließlich will ich noch erwähnen, dass wir es sehr begrüßen, dass der Gesetzentwurf eine Klarstellung in § 7 der Gemeindeordnung zu den sonstigen öffentlichen Bekanntmachungen vorsieht. Die Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts NRW aus dem Februar dieses Jahres hat zu recht großer Verunsicherung in den Städten und Gemeinden geführt. Wir brauchen in diesem Punkt dringend Rechtsklarheit. Deswegen unterstützen wir diesen Vorschlag im Gesetzentwurf ausdrücklich.

Kerstin Heidler (SGK – Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik in NRW e. V.): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Herzlichen Dank für die Möglichkeit, hier Stellung zu nehmen.

Ich möchte nur noch einmal auf zwei Punkte eingehen.

Grundsätzlich begrüßen wir den Gesetzentwurf. Wir halten es für vertretbar, den Integrationsrat als einziges Modell einzuführen, weil er die Position der gewählten Migrantenvertreter stärkt, zum einen aufgrund der Möglichkeit, den Vorsitz anders zu besetzen und zum anderen aufgrund der Mehrheitsverhältnisse im Integrationsrat.

Wir halten eine gemeinsame Wahl mit den allgemeinen Kommunalwahlen für besonders wichtig, wobei es, wie bereits angesprochen, besonders für diejenigen, die bei beiden Wahlen stimmberechtigt sind, auch wichtig ist, dass es nicht verschiedene Wahllokale gibt, sondern dass die allgemeinen Wahllokale für die Kommunalwahl auch für die Integrationsratswahl genutzt werden. Hier muss eine Lösung gefunden werden, um die Urnen so auszählen zu können, dass der Grundsatz der geheimen Wahl gewährleistet wird. Wir halten das für möglich. Gegebenenfalls müssten noch entsprechende Hinweise gegeben werden. Insgesamt sehen wir keine Probleme darin, die Wahlen zu den Integrationsräte gemeinsam mit den Kommunalwahlen durchzuführen.

Jochen Dürrmann (VLK – Vereinigung Liberaler Kommunalpolitiker in Nordrhein-Westfalen e. V.): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Auch wir bedanken uns für die Möglichkeit, noch kurz über unseren Schriftsatz hinaus Stellung zu nehmen.

Auch wir sind der Ansicht, dass die Möglichkeit zur Bildung von Integrationsräten und Integrationsausschüssen beibehalten werden sollte. Es bestehen über hundert Integrationsräte und nur wenige Integrationsausschüsse. Wir sollten den Kommunen aber die Möglichkeit lassen, selber zu entscheiden, was für sie richtig ist, so wie es hier auch schon vorgetragen wurde.

Zur gemeinsamen Durchführung der Integrationsratswahl mit der Kommunalwahl ist zu sagen, dass man das grundsätzlich machen kann, aber sicherlich nicht im nächsten Jahr. Die Verbindung der Integrationsratswahl mit der Kommunalwahl, der Europawahl und anderen Wahlen ist allein schon technisch nicht durchführbar und sollte nach Möglichkeit erst im Jahr 2020 vorgenommen werden.

Zu dem Antrag der Piratenfraktion ist zu sagen, dass zunächst geklärt werden sollte, was rechtlich überhaupt möglich ist. Es existieren ja Urteile, die davon ausgehen, dass das nicht ohne Weiteres machbar ist. Erst danach kann man überlegen, ob es sinnvoll ist, sich mit diesem Antrag zu befassen.

Tayfun Keltek (Landesintegrationsrat Nordrhein-Westfalen): Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Meine sehr geehrten Damen und Herren! Gern möchte ich unsere schriftliche Stellungnahme kurz zusammenfassen. Ich nutze die Gelegenheit, um mich an dieser Stelle für die enge und vertrauensvolle Zusammenarbeit mit den Landtagsfraktionen, dem Innenministerium, dem Integrationsministerium und den Kommunalen Spitzenverbänden im Vorfeld der Erarbeitung des vorliegenden Gesetzentwurfs zu bedanken. Diese Zusammenarbeit hat dazu geführt, dass der Gesetzentwurf alle wesentlichen Wünsche der Mitglieder des Landesintegrationsrats für eine Änderung des § 27 der Gemeindeordnung enthält.

Ausschuss für Kommunalpolitik (44.)

22.11.2013

Integrationsausschuss (19.)

hart

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

Der Integrationsrat soll zukünftig das einzige Organisationsmodell darstellen. Die Möglichkeit, einen Integrationsausschuss zu bilden, wird abgeschafft. Für die gewählten Mitglieder können zukünftig auch Vertreter gewählt werden. Die Wahl der Mitglieder des Integrationsrats soll zukünftig am Tag der Kommunalwahl stattfinden. Der Kreis der aktiv Wahlberechtigten wird erweitert. Rat und Integrationsrat sollen sich darüber abstimmen, mit welchen konkreten Themen und Aufgaben sich der Integrationsrat befassen soll. Es wird geregelt, dass der Integrationsrat in einem vom Rat festgelegten Rahmen über ihm zugewiesene Haushaltsmittel entscheiden kann. Eine pauschale Auslagenerstattung soll für die Mitglieder der Integrationsräte ermöglicht werden.

Für den Landesintegrationsrat war es wichtig, die Chancengleichheit und das Gleichbehandlungsprinzip der Migrantinnen und Migranten im politischen Kontext zu ermöglichen. Dieses geschieht insbesondere durch die einheitliche Regelung des Gremientyps. Ich kann sehr gut verstehen, dass es unterschiedliche Interessen gibt, wenn Verbände den Wünschen einzelner Mitglieder Folge leisten wollen. Höchstwahrscheinlich würde ich mich ähnlich verhalten, das heißt, auch die Wünsche unserer Mitglieder berücksichtigen.

Der Kerngedanke bei dieser Diskussion sollte aber die tatsächliche Partizipationsmöglichkeit sein. Der bisherige Integrationsausschuss suggeriert dies lediglich dem Namen nach. Denn tatsächlich ist eine Kompetenz der gewählten Migrantenvertreter nicht gegeben, da sie immer vom guten Willen der Mehrheit der Ratsmitglieder abhängig ist. Ein Beschlusscharakter, analog zu anderen Ausschüssen, ist damit nicht gegeben.

Die Wahl des Integrationsrats am Tag der Kommunalwahl soll neben dem symbolischen Charakter auch zu einer höheren Wahlbeteiligung führen. Ich habe in einigen Kommunen gefragt, ob sie es schaffen würden, die Wahlen parallel durchzuführen, wenn das Gesetz verabschiedet würde. Die Antwort war: Ja, wenn das Gesetz so verabschiedet wird. – Dies kann aber nur dann gelingen, wenn pro Wahllokal – nicht unbedingt pro Stimmbezirk – der Kommunalwahl ein Wahlbezirk für die Wahl des Integrationsrats gebildet wird. Denn es wäre wirklichkeitsfremd anzunehmen, dass ein bei der Kommunalwahl stimmberechtigter Migrant für die Abgabe seiner Stimme bei der Integrationsratswahl einen anderen Ort innerhalb der Kommune aufsuchen würde. Praktiker aus den Kommunen haben darauf hingewiesen, dass dies aber unter anderem aus Gründen des Schutzes des Wahlgeheimnisses einer Änderung des Kommunalwahlgesetzes bedarf. Vielleicht kann das Problem dadurch unkompliziert gelöst werden, wenn in § 27 der Gemeindeordnung ein entsprechender Hinweis für eine Ausnahmeregelung nach rechtlicher Prüfung gegeben wird.

Meine Damen und Herren! Wir setzen uns seit unserer Gründung für das kommunale Wahlrecht für alle Migrantinnen und Migranten, die eine Mindestaufenthaltsdauer in Deutschland erfüllen, ein. So haben wir im Jahre 2007 die Kampagne „Hier, wo ich lebe, will ich wählen!“ gemeinsam mit dem DGB, dem Landesjugendring und der Landesarbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege durchgeführt. Zahlreiche Kommunen in Nordrhein-Westfalen haben auf unsere Initiative

hin das Thema auf die politische Agenda gesetzt. 31 Städte in Nordrhein-Westfalen haben sich mit Ratsbeschlüssen für die Einführung des kommunalen Wahlrechts für alle ausgesprochen. Diese Realitäten dürfen nicht ignoriert werden.

Ein kommunales Wahlrecht für alle ist spätestens seit dem Maastrichter Vertrag erforderlich. Gesellschaftlichen Entwicklungen muss Rechnung getragen werden. Wir dürfen keine Gesellschaft zweiter oder dritter Klasse unter den Migranten schaffen. Auch hier sollte das Gleichbehandlungsprinzip gelten.

Sybille Haußmann (Leiterin des Kommunalen Integrationszentrums im Kreis Düren): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ich möchte zwei Bemerkungen machen, zunächst zur Kontroverse Integrationsausschuss oder Integrationsrat. Ich habe hier bereits einmal als Sachverständige gesessen und mich damals dafür ausgesprochen, beide Gremien zuzulassen. Nachdem sich aber herausgestellt hat, dass sich die direkt gewählten Migranten durch diese Form der Ausschussbildung häufig sehr stark diskriminiert gefühlt haben und in den Kommunen die Entscheidung, welches Gremium gewählt wird, selten einvernehmlich zwischen den damaligen Migrantenvertretern und den Räten und häufig gegen das Votum der Betroffenen getroffen wurde, habe ich meine Haltung an dieser Stelle geändert. Auch demokratietheoretisch ist es wichtig, dass die Möglichkeit besteht, den Vorsitzenden aus allen Mitgliedern des Gremiums zu wählen.

Meine zweite Bemerkung gilt dem Thema Kommunalwahl. Auch ich denke, dass es für die Kommunen eine große Herausforderung sein wird, an diesem Tag gleichzeitig die Integrationsratswahlen durchzuführen. Ich plädiere dafür, dass die Geschäftsstellen der Integrationsausschüsse und Integrationsräte, die bereits in den Kommunen bestehen, sowie die Kommunalen Integrationszentren, die es jetzt zunehmend insbesondere im ländlichen Raum gibt, für die Teilnahme an den Wahlen werben und darüber informieren, wie das Wählen vor sich geht, insbesondere vor dem Hintergrund, dass zunehmend Menschen geworben werden sollen, die deutsche Staatsbürger geworden sind, teilweise zum ersten Mal in ihrem Leben wählen dürfen und nicht in der Schule gelernt haben, wie das Wahlverfahren funktioniert – wenngleich auch viele, die es in der Schule gelernt haben, nicht wissen, wie es sich mit Erststimme und Zweitstimme verhält. Gerade angesichts so vieler Wahlzettel ist es wichtig, dass in den Kommunen Angebote gemacht werden, um das Wahlverfahren zu erläutern, Fehler zu vermeiden und die Menschen dazu zu ermutigen, sich überhaupt zuzutrauen, dieses komplizierte Wahlverfahren durchzuführen.

Samir Fetić (Vorsitzender des Integrationsrates der Stadt Essen, RAA/Büro für interkulturelle Arbeit Essen): Sehr geehrter Herr Dahm! Sehr geehrter Herr Ünal! Sehr geehrte Damen und Herren! Auch ich begrüße den Entwurf zur Änderung des § 27 der Gemeindeordnung und sehe darin den guten Willen zur Stärkung der politischen Partizipation von Menschen mit Migrationshintergrund.

Persönlich befürworte ich auch den Integrationsrat als alleiniges Organisationsmodell, habe aber im Vorstand des Integrationsrats auch Stimmen, die eine Options-

möglichkeit wünschen. In der Stadt Essen haben wir bei den kommenden Wahlen 350 Wahlbezirke. Es wäre wünschenswert, die Integrationsratswahl in allen Wahlbezirken anzubieten. Die Auszählung kann bei Bedarf auch zentral erfolgen.

Persönliche Stellvertretungen sind eine Möglichkeit, die Anzahl der Anwesenden zu erhöhen und daher begrüßenswert. Irritationen kamen bei den Einzelbewerbern im Zusammenhang mit der Frage auf, ob sie noch Einzelbewerber sind oder als Liste antreten, wenn sie einen Stellvertreter bestimmen.

Begrüßenswert ist auch, dass der Integrationsrat in Absprache mit dem Rat über eigene finanzielle Mittel verfügen soll. Wie sich das in Absprache mit den Ratsherren und Ratsdamen gestalten wird, ist noch eine offene Frage.

Was das kommunale Wahlrecht angeht, empfinde ich es als die beste Integration der Menschen mit Migrationshintergrund, wenn man ihnen auch das kommunale Wahlrecht gibt. Für mich ist es eine Frage der demokratischen Legitimation, wenn ein Viertel der Menschen in einer Kommune einen Migrationshintergrund hat und von der politischen Mitbestimmung ausgeschlossen ist. Wenn über deren Köpfe hinweg entschieden wird, ist das eine Frage, die sich auch aufgrund der demografischen Entwicklung unseres Landes noch stärker stellen wird. Das kommunale Wahlrecht wäre die beste Lösung.

Pavle Madzirov (Vorsitzender des Integrationsausschusses der Stadt Düsseldorf): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ich bedanke mich für die Möglichkeit, Ihnen unsere Erfahrungen aus dem Integrationsausschuss der Stadt Düsseldorf darzulegen. Wir haben uns in Düsseldorf für den Integrationsausschuss entschieden, weil wir die Ziele, die eben als Ziele des Integrationsrates benannt wurden, in der Organisationsform des Ausschusses besser vertreten sehen.

Warum? – Es wird immer von gleicher Augenhöhe und Gleichbehandlung gesprochen, wie es Herr Keltek eben dargelegt hat. Wenn man sich anschaut, wie ein Integrationsausschuss zusammengesetzt ist, dann könnte auf dem Papier – ich betone: auf dem Papier – der Eindruck entstehen, dass die Ratsmitglieder dort Mehrheiten organisieren und bei Abstimmungen auch in der Praxis durchführen. Dies ist in den vergangenen vier Jahren nicht einmal geschehen, aus verständlichen Gründen. Die Ratsmitglieder gehören verschiedenen Parteien an und haben deshalb auf den meisten Gebieten verschiedene Ansichten.

Deshalb halte ich es beim Integrationsrat mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit von gewählten Migranten für Augenwischerei, zu sagen, man würde sich auf Augenhöhe bewegen. Die Mehrheiten erscheinen mir hier deutlicher verschoben. Von einer Gleichbehandlung der Mitglieder kann hier auch nicht mehr gesprochen werden.

In den vergangenen vier Jahren hatten wir, wie Sie den Protokollen entnehmen können, immer wechselnde Mehrheiten. Die Ratsmitglieder und auch die Listenmitglieder waren gezwungen, aufgrund der engen Mehrheitsverhältnisse, miteinander zu sprechen und in Kontakt zu treten. Wenn sie eine Zwei-Drittel-Mehrheit hätten, wäre das nicht mehr notwendig. Deshalb kann ich nur unterstreichen, dass sich die Zu-

sammensetzung im Integrationsausschuss an dieser Stelle als großes Plus erwiesen hat. Anfangs hätte ich das nicht gedacht, aber die Praxis hat es deutlich gezeigt. Deshalb sollten wir die Optionsmöglichkeit des Integrationsausschusses beibehalten.

Ein weiterer Unterschied zum Integrationsrat – da kann ich als Mitglied des ehemaligen Ausländerrates berichten – ist zumindest in Düsseldorf die hohe Anwesenheitsquote. Höchstens eine Person fehlte mitunter, ansonsten waren wir immer voll besetzt. Mich würde interessieren, nachher in der Diskussion zu erfahren, ob bei der hohen Anzahl der gewählten Vertreter in den Integrationsräten auch eine solch hohe Anwesenheitsquote vorhanden war.

Der Name „Integrationsrat“ suggeriert eine Aufwertung. Tatsächlich sehe ich darin eher einen Rückschritt Richtung Ausländerbeirat. Nur die Zusammensetzung des Integrationsausschusses macht Politik auf Augenhöhe möglich und ermöglicht Kommunikation.

Dennoch möchte ich auf zwei Dinge hinweisen, die ich als Fehler ansehe:

Die fehlende Vertreterregelung im Integrationsausschuss muss behoben werden. Das ist unstrittig.

Als Ratsherr – es hat mich jetzt einmal getroffen – wurde ich zum Vorsitzenden gewählt. Diese Möglichkeit fehlt den gewählten Migrantenvvertretern. Das ist nicht akzeptabel. Das heißt nicht, dass nicht eine Person aus dem Rat zum Vorsitzenden gewählt werden könnte, aber diese Möglichkeit sollte jedem Mitglied im Integrationsausschuss gegeben werden.

Diese zwei Punkte sind auf jeden Fall zu optimieren. Aber ansonsten gilt: Wer Politik auf Augenhöhe zwischen gewählten Ratsmitgliedern und gewählten Migrantenvvertretern will, der sollte sich für die Option des Integrationsausschusses entscheiden.

Ich sehe auch nicht die Notwendigkeit, diese Option komplett zu streichen. Denn ich bin immer noch der Meinung, dass die Menschen vor Ort diese Frage in einem Diskurs und in einer Diskussion für sich entscheiden sollten. Bislang hat mir noch niemand erklären können, welchen Nachteil es mit sich bringen soll, wenn in der einen Kommune ein Integrationsausschuss vorhanden ist, während die andere Kommune sich für einen Integrationsrat entscheidet.

Ich sehe die organisatorischen Schwierigkeiten bei einer Zusammenlegung der Wahlen, aber aus integrationspolitischer Sicht wäre es eindeutig begrüßenswert.

Zu den anderen Themen habe ich schriftlich Stellung genommen.

Ahmet Ilhan (Integrationsausschuss der Stadt Kerpen): Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Sehr geehrte Damen und Herren! Zum Thema Integrationsausschuss möchte ich nur eines sagen: Seitdem wir einen Integrationsausschuss in der Stadt Kerpen haben, funktioniert es sehr gut. Wir haben noch sehr schlechte Erinnerungen an den Ausländerbeirat, der praktisch ausschließlich aus Menschen mit Migrationshintergrund bestand. Das hat nicht funktioniert. Sie verloren mit der Zeit die Lust. Der Integrationsausschuss arbeitet besser, auch deshalb, weil Kolleginnen und Kollegen

Ausschuss für Kommunalpolitik (44.)

22.11.2013

Integrationsausschuss (19.)

hart

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

aus dem Rat Mitglied sind. Ich bin sehr häufig in anderen Kommunen unterwegs, die Integrationsräte eingerichtet habe, und stelle fest, dass das nicht einfach so gut funktioniert. Dort liegt die Abwesenheitsquote sehr hoch. Wenn ein Mensch mit Migrationshintergrund Vorsitzender ist, fällt es komplett aus. Daher sprechen wir uns für den Integrationsausschuss aus.

Zum Thema Kommunalwahl möchte ich sagen, dass es wohl nicht gut ist, die Wahlen komplett zusammenzulegen. Es fehlt zum Beispiel an Wahlhelfern. Die Kommunen hätten Probleme, wenn die Integrationsratswahl mit der Kommunalwahl zusammengelegt würde.

Auch die Menschen mit Migrationshintergrund, die hier leben, aber keine EU-Bürger sind, sollten das Kommunalwahlrecht erhalten. Das gehört zur Integration dazu. Wenn ein Mensch Jahrzehnte lang in einer bestimmten Stadt lebt, sollte er auch die Möglichkeit haben, die politische Landschaft mitzugestalten

Alexander Trennheuser (Mehr Demokratie e. V.): Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Sie haben es unserer Stellungnahme entnommen, und es fällt mir leichter als den anderen Anwesenden, mich kurzzufassen, weil wir uns nur auf den Antrag der Piraten beziehen werden und uns einer Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf enthalten haben.

Um es noch einmal deutlich zu machen: Wir sprechen uns eindeutig für die Einführung eines kommunalen Wahlrechts für Mitbürgerinnen und Mitbürger aus, die nicht aus Deutschland oder einem EU-Mitgliedsstaat kommen, aber seit mehreren Jahren ihren Lebensmittelpunkt in Deutschland haben.

Wir sehen keine grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Probleme. Spätestens seit der Einführung des Kommunalwahlrechts für Ausländer aus EU-Mitgliedsstaaten halten wir sie für obsolet. So fehlt es in den Augen von Mehr Demokratie eigentlich schlichtweg am politischen Willen zu einer Verfassungsänderung zur Ausweitung des Wahlrechts.

Nach meinem Gefühl wird sich das auch nach Abschluss eines Koalitionsvertrags in Berlin nicht ändern. Denn die Forderung nach einer Ausweitung des Kommunalwahlrechts spielt in den Koalitionsverhandlungen zumindest nach meinen Informationen keine Rolle.

Wir haben das alles in unserer Stellungnahme ausgeführt.

Für mich bleibt die Frage, warum diese offensichtliche Ungleichbehandlung von EU- und Nicht-EU-Ausländern nur auf vergleichsweise leise Proteste aufseiten der benachteiligten Bevölkerungsgruppen stößt. Zwar gibt es gelegentliche Bündnisse. Ich erinnere mich gern an die Kampagne „Hier, wo ich wohne, will ich wählen!“ aus dem Jahr 2008, die neben einigen großen Bündnispartnern auch wir unterstützt haben. Aber leider ist das nach meinem Gefühl wieder etwas eingeschlafen.

Wenn ich mir anschau, wie andere demokratiepolitische Entwicklungen ihren Weg genommen haben – ich denke zum Beispiel an die Einführung des Frauenwahl-

rechts –, dann zeigt sich mir, dass solche gesellschaftspolitischen Fortschritte immer mit dem Auftreten gut organisierter Protestbewegungen einhergegangen sind, die für ihr eigenes Recht gekämpft haben. Die League of Women Voters in den USA oder die Frauenbefreiungsbewegung in der Schweiz seien nur exemplarisch genannt. Kurzum: Ein kommunales Wahlrecht fällt nicht vom Himmel. Solche demokratischen Rechte müssen mit aller Kraft erkämpft werden.

Ich weiß um die Begeisterung von Herrn Keltek für das Thema und würde mir wünschen, dass an seiner Seite Migrantenvvertreter und Migranten selber viel stärker in NRW und in anderen Bundesländern für dieses Thema streiten. Das würde einem Antrag an den Bundesrat aus NRW – vielleicht auch unterstützt von SPD und Grünen, die das in ihren Koalitionsvertrag geschrieben haben – mehr Relevanz verleihen. Ein solches gemeinsames Vorgehen hätte sicherlich weitaus mehr Erfolg. Bis dahin wird es, fürchte ich, nicht zu einer Grundgesetzänderung kommen.

Prof. Dr. Frank Bätge (Fachhochschule für Öffentliche Verwaltung, Abteilung Köln): Herr Vorsitzender! Meine sehr geehrten Damen und Herren! Ich versuche, mich kurzzufassen und auf die Schwerpunkte des Gesetzentwurfs zur Stärkung der politischen Partizipation kurz einzugehen.

Meines Erachtens gibt es vier wesentliche Punkte.

Der erste Punkt ist, dass der Integrationsrat als einziges Organisationsmodell verbindlich vorgeschrieben wird. Bislang war die Regelung, dass anstelle eines Integrationsrats durch Beschluss des Rats ein Integrationsausschuss gebildet werden konnte. Das führte teilweise dazu, dass eine Ratsmehrheit den Integrationsausschuss auch gegen den artikulierten Willen der Migrantenvvertreter durchgesetzt hat, mit der Folge, dass kein gewähltes Migrantenvmitglied zum Vorsitzenden gewählt werden konnte und dass die Migrantenvvertreter aus kommunalrechtlichen Gründen strukturell in der Minderheit waren.

Es mag sicherlich Integrationsausschüsse geben, in denen es vom Menschlichen her gut funktioniert. Aber rein strukturell halte ich die derzeit bestehende Konstellation für schwierig und meine deshalb, dass der Integrationsrat, was die Stellung des Vorsitzenden und die Mitgliederstruktur anbelangt, mehr Freiheiten bietet als die derzeitige gesetzliche Lage. Deshalb kann ich den Gesetzentwurf in diesem Punkt nur begrüßen.

Der zweite Punkt ist die Erweiterung des aktiven Wahlrechts insbesondere auf Mehrstaatler. Auch das halte ich für sinnvoll, weil auch dort eine migrationspolitische Biografie besteht. Ich erachte es als sinnvoll, dass diesen Menschen ein aktives Wahlrecht zugebilligt wird. Der Integrationsrat ist in seinen gesetzlichen Zuständigkeiten sehr breit aufgestellt. Von daher ist es sicherlich sinnvoll, das aktive Wahlrecht entsprechend auszuweiten, wie es der Gesetzentwurf vorsieht.

Der dritte Aspekt ist die Zusammenlegung der Integrationsratswahl mit der Kommunalwahl. Das halte ich für absolut sinnvoll. Derzeit besteht die Situation, dass der Integrationsrat auf Beschluss des Rates innerhalb von 16 Wochen nach Beginn der

Wahlperiode zu wählen ist. Bisher musste man also immer Appelle über die Spitzenverbände und das Ministerium lancieren, dass möglichst ein landeseinheitlicher Termin festgelegt wird. Mit den Integrationsratswahlen musste also von den Wahlämtern nach der Kommunalwahl und gegebenenfalls einer Stichwahl noch eine weitere Wahl organisiert werden. Von daher ist es sicherlich sehr sinnvoll, die Integrationsratswahl am Tag der Kommunalwahl stattfinden zu lassen; denn es geht ja um ein kommunales Gremium. Auch für die Wahlbeteiligung und den Wahlkampf insgesamt bringt das nur Vorteile.

Am 25. Mai wird gemeinsam mit den allgemeinen Kommunalwahlen auch die Europawahl stattfinden sowie teilweise auch die Wahl des Hauptverwaltungsbeamten, wenn sie von ihrem Niederlegungsrecht Gebrauch machen. Aber ich denke, dass sich diesbezüglich Lösungen finden lassen. Die Kommunen haben sich teilweise schon darauf eingestellt und wissen, dass es so kommen könnte. Der Gesetzentwurf ist ja schon seit längerer Zeit bekannt.

Ich würde es sehr begrüßen, wenn die Möglichkeit geschaffen würde, dass die Wahlberechtigten ihre Stimme in einem Wahlraum in ihrem Stimmbezirk abgeben könnten und die Stimmen dann zentral ausgezählt würden. Denn dann entfielen die Probleme mit dem Wahlgeheimnis. Ich meine, dass das durch einen klarstellenden Hinweis möglich wäre.

Der letzte Punkt aus meiner Sicht sind die sonstigen Änderungen, also die Stellvertreterwahl und das Haushaltsbudget.

Durch Stellvertreter würden praktische Probleme ausgeräumt. Deswegen ist es sehr sinnvoll, eine Stellvertreterwahl ähnlich wie bei anderen kommunalen Gremien vorzusehen.

Durch ein Haushaltbudget könnten die Integrationsräte die Mittel selber sinnvoll einsetzen, zum Beispiel um besser auf die Wahl aufmerksam zu machen oder zur Schulung. Wobei die Höhe des Budgets natürlich vom Rat bestimmt wird. Es ist aber integrationspolitisch sinnvoll, diesem gewählten Gremium auch ein Stück weit darin zu vertrauen, dass es mit diesen Mitteln entsprechend haushält.

Insgesamt kann ich den Gesetzentwurf nur begrüßen.

Prof. Dr. Kyrill Alexander Schwarz (Institut für Staats- und Verwaltungsrecht der Julius-Maximilians-Universität, Würzburg): Herr Vorsitzender! Meine sehr geehrten Damen und Herren! In meiner kurzen Stellungnahme werde ich mich auf den Antrag der Fraktion der Piraten beschränken, weil ich ihn hier aus verfassungsrechtlicher Perspektive würdigen und damit auch gleich zum Ausdruck bringen will, dass der Gesetzentwurf aus verfassungsrechtlicher Perspektive weniger Fragen aufwirft als der Antrag der Piratenfraktion. Diese Gewichtung liegt auch meiner schriftlichen Stellungnahme zugrunde.

Der Antrag der Piraten bringt völlig eindeutig zum Ausdruck, dass es gegenwärtig kein allgemeines kommunales Ausländerwahlrecht gibt. Er bringt genauso deutlich zum Ausdruck, dass das Anliegen, wenn überhaupt, nur über eine Verfassungsände-

rung auf Bundesebene in den Griff zu bekommen ist, so wie man sich auch in der Umsetzung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bereits genötigt gesehen hat, den Artikel 28 zu ändern, um für EU-Ausländer ein Wahlrecht zu schaffen. Das Verfassungsgericht hatte ja gesagt, dass das ohne eine entsprechende Verfassungsänderung nicht geht.

Nun gibt es Versuche dieser Art und auch entsprechende Bundesratsinitiativen bereits häufiger. Sie ändern nach meiner Ansicht jedoch nichts daran, dass es sich dabei um ein verfassungswidriges Unterfangen handelt, nämlich um eine Verfassungsänderung, die sich möglicherweise als verfassungswidriges Verfassungsrecht erweist.

Zentrale Frage ist zunächst der Begriff des Wahlvolks und die Frage, ob er mit dem Begriff des Staatsvolkes kongruent ist. Ich will das gern begründen.

Ausgangspunkt der folgenden Erwägungen innerhalb der mir noch verbleibenden zwei Minuten soll eine Aussage des Bundesverfassungsgerichts aus der Lissabon-Entscheidung sein. In dieser Entscheidung findet sich eine Aussage, an der sich wahrscheinlich auch heute in der Diskussion die Geister scheiden werden. Es heißt dort:

„Das Wahlrecht ... zu den jeweiligen Vertretungskörperschaften oberhalb der Kommunalebene ist weiterhin den eigenen Staatsangehörigen vorbehalten“.

Das lässt zwei Schlüsse zu. Entweder wollte das Bundesverfassungsgericht nichts zu der Frage sagen, wie es sich auf kommunaler Ebene verhält, und damit an seiner eigenen bisherigen Rechtsprechung festhalten, oder es hat damit implizit das Junktim, das bisher zwischen Staatsangehörigkeit und Wahlberechtigung immer bestand, unter der Hand aufgelöst. Man könnte es so interpretieren. Das wäre ein Indiz für einen Wandel in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Aber so weit würde ich mich nicht aus dem Fenster lehnen wollen. Das ist das verfassungsrechtliche Risiko, das man eingeht.

Wenn man allgemeine Kriterien für die Beantwortung der Frage aufwerfen will, wird man zum einen sagen müssen, es gibt zwar bis heute immer wieder Ansätze im Schrifttum und in der Politik, von einer allgemeinen Wohnbevölkerung als Gruppe der Wahlberechtigten auszugehen, Stichwort „Betroffenendemokratie“.

Die erste und meiner Meinung nach problematischste Frage ist die staatstheoretische Würdigung der angeblichen Identität von Herrschenden und Beherrschten. Wenn man dieses Kriterium ernsthaft zugrunde legt, wäre die logische Schlussfolgerung, auch ein generelles Wahlrecht auf Landes- und Bundesebene für Ausländer zu fordern. Wenn man das nicht will, steht man vor einem gewissen rechtsstaatlichen und demokratietheoretischen Dilemma, weil man auf der einen Seite etwas einfordert, es auf der anderen Seite aber vorenthalten will.

Meiner Meinung nach besteht auch die Gefahr, dass Sie mit einer entsprechenden Initiative das souveräne Staatsvolk gegen eine wie auch immer geartete diffuse Wäh-

lerschaft austauschen wollen. Das heißt, es besteht unterschwellig der Ansatz, Staatsvolk und Bevölkerung in eins zu setzen.

Ich denke, der entscheidende Punkt ist die heute bereits angesprochene Frage, warum wir denn überhaupt ein Ausländerwahlrecht haben, jedenfalls für EU-Staatsangehörige, und warum wir es nicht als generelles Ausländerwahlrecht haben. Der sachliche Grund für diese vorgebliche Ungleichbehandlung – vorhin ist bereits die Aussage „offensichtliche Ungleichbehandlung“ getroffen worden – liegt darin, dass wir mit Blick auf das Staatsziel der europäischen Integration den sachlichen Grund dafür haben, für genau diese Staatsangehörigen ein Ausländerwahlrecht auf kommunaler Ebene zu schaffen, aber jedenfalls nicht für alle.

Deswegen bin ich der Auffassung, dass auch auf kommunaler Ebene nach wie vor das Staatsvolk der Schlüsselbegriff für die Quelle demokratischer Legitimation ist und es keine Legitimation aus einem diffusen Begriff der örtlichen Gemeinschaft oder der Betroffenen geben kann.

Dr. Felix Hanschmann (Goethe-Universität, Frankfurt am Main): Sehr geehrte Abgeordnete! Sehr geehrte Damen und Herren! Ich will gern versuchen, in drei Minuten mit zehn Argumenten das Gegenteil dessen zu behaupten, was Herr Schwarz gerade sagte. Das heißt, mir bleiben 18 Sekunden pro Punkt.

Ausgangspunkt sind die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts von 1990, das ist vollkommen klar. Damals sagte das Bundesverfassungsgericht, es gibt einen unauflöslichen Zusammenhang zwischen Wahlvolk, Staatsangehörigkeit und Wahlrecht. Das heißt, Volk im Sinne des Grundgesetzes sind nur die deutschen Staatsangehörigen; wählen darf nur der oder die deutsche Staatsangehörige. Die Beteiligung von Nicht-Deutschen an Wahlen ist nicht von der Verfassung gedeckt. Insofern ist die Ausgangslage – darin stimmen wir, Herr Schwarz und ich, überein – vollkommen klar. Das Bundesverfassungsgericht hat, als es sich dazu geäußert hat, das Wahlrecht auf kommunaler Ebene für Nicht-Deutsche abgelehnt.

Nun meine Punkte, warum ich glaube, dass das heute anders gesehen werden könnte. Es bleibt, darin stimmen wir überein, wie bei jedem Gerichtsverfahren und bei jedem Projekt, das auf Verfassungsrecht zielt, ein Restrisiko. Aber es gibt doch ganz erhebliche Punkte, die heute eine andere Beurteilung nahelegen.

Erster Punkt: Breits damals wurden alternative Positionen in der Literatur vertreten, und zwar von Personen wie etwa dem ehemaligen Richter am Europäischen Gerichtshof Manfred Zuleeg, dem ehemaligen Richter am Bundesverfassungsgericht Brun-Otto Bryde oder dem ehemaligen Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts Papier. Sie alle sind davon ausgegangen, dass der Demokratiebegriff des Grundgesetzes nicht zwingend so zu verstehen ist wie in den beiden Entscheidungen, sondern dass es sich um einen offenen und variablen Demokratiebegriff handelt, der anders interpretiert werden kann und teilweise – so Zuleeg und Bryde – sogar das Wahlrecht für Nicht-Deutsche fordert.

Zweiter Punkt ist das Europarecht. Sie wissen, dass das aktive und passive Wahlrecht für Unionsbürger und Unionsbürgerinnen eingeführt wurde. Damit ist der angeblich zwingende und unauflösbare Zusammenhang zwischen Staatsangehörigkeit und Wahlrecht, zwischen Wahlvolk und Wahlrecht konterkariert worden. Seit der Einführung dieses Wahlrechts ist es nicht mehr so, dass nur Deutsche wählen dürfen. Das stimmt faktisch nicht mehr. Also ist der Zusammenhang, den das Bundesverfassungsgericht 1990 konstruiert hat, so nicht mehr gegeben. Wählen dürfen jetzt auch Nicht-Deutsche. Sie gehören auf kommunaler Ebene zum Wahlvolk dazu, wie auch die deutschen Staatsangehörigen.

Man muss auch sehen, dass das aktive und passive Wahlrecht für Nicht-Deutsche dazu führt, dass sie, wenn sie eine Heimatgemeinde in ihrem Herkunftsstaat und eine Heimatgemeinde in Deutschland haben und in beiden Staaten wählen, unterschiedlichen demois angehören. Sie gehören praktisch zu zwei Wahlvölkern. Beim Wahlrecht zum Europaparlament ist das nicht so, da darf man seine Stimme nur einmal abgeben. Aber auch bei diesem Wahlrecht muss man sehen, wer die deutschen Abgeordneten wählt. Das sind nicht nur die deutschen Staatsangehörigen, sondern die deutschen Abgeordneten im Europaparlament werden unter anderem auch von den hier ansässigen Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern gewählt.

Insofern kann man meines Erachtens nicht sagen, der sachliche Grund für die Ungleichbehandlung von Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern sowie Drittstaatsangehörigen liege im Europarecht. Denn faktisch ist der Zusammenhang, den das Bundesverfassungsgericht behauptet hat, unterlaufen ist.

Dritter Punkt: Heute sitzen andere Richterinnen und Richter im Bundesverfassungsgericht als 1990. Ein Wandel der Rechtsprechung ist immer möglich. Über den von Herrn Schwarz zitierten Passus im Lissabon-Urteil kann man sich streiten. Das Bundesverfassungsgericht hat aber auch festgestellt, dass der Grundsatz der Gleichheit der Wahl kein subjektives Recht enthält, andere – also auch Nicht-Deutsche – von den Wahlen auszuschließen. Das heißt, in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gibt es Ansätze, die für ein Wahlrecht streiten.

Natürlich ändert auch das Bundesverfassungsgericht seine Rechtsprechung. Ich selber war dort zwei Jahre lang Mitarbeiter und habe an einer Entscheidung mitgearbeitet. Das Bundesverfassungsgericht hat 60 Jahre lang gesagt, dass Fachhochschulen keine Wissenschaftsfreiheit hätten und nur Universitäten Wissenschaftsfreiheit genießen. Vor anderthalb Jahren hat es dann gesagt: Wir haben uns geirrt, auch Fachhochschulen betreiben Wissenschaft und genießen Artikel 5 Abs. 3 des Grundgesetzes. Ich glaube, dass das Bundesverfassungsgericht heute unter dem Eindruck soziologischer, demografischer und mentaler Wandlungen, die sich seit 1990 vollzogen haben, vielleicht zu einer anderen Entscheidung kommen könnte.

Vierter Punkt: andere Länder. Dänemark, Schweden, Finnland, Spanien, Portugal, Belgien, Luxemburg, Irland, Estland, Großbritannien und die Niederlande haben das Wahlrecht für Nicht-Staatsangehörige, mit unterschiedlichen Modalitäten.

Ausschuss für Kommunalpolitik (44.)

22.11.2013

Integrationsausschuss (19.)

hart

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

Fünfter Punkt: Im Völkerrecht ist zu beobachten, dass es zu einer Entstehung transnationaler Angehörigkeitsverhältnisse kommt. Was heißt das? – Die Staatsangehörigkeit verliert an Bedeutung, was das Innehaben von Rechten angeht. Es gibt zahlreiche Rechtsmodelle, in denen bestimmten Personengruppen Rechte zugebilligt werden. Man kann hier insbesondere auf das Europarecht verweisen. Es gibt Entwicklungen im Völkerrecht wie etwa den internationalen Menschenrechtsschutz, ein internationales Wirtschaftsrecht, das Diskriminierungen aufgrund der Staatsangehörigkeit verbietet, oder das Entstehen internationaler Strafrechtsnormen, die global Strafansprüche durchsetzen. Daran sieht man, dass Staatsangehörigkeit nicht mehr zwingend Voraussetzung für staatsbürgerliche Rechte und damit auch für das Wahlrecht ist.

Abschließend will ich noch auf den Punkt alternativer Formen politischer Partizipation eingehen. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung 1990 gesagt, der Gesetzgeber solle diese Frage über das Staatsangehörigkeitsrecht regeln. Das ist eine gute Idee. Sie funktioniert aber nur, solange ein hinreichend offenes und von Nicht-Deutschen angenommenes Wahlrecht existiert. Die Einbürgerungszahlen gehen seit 2000 zurück. Über die Gründe lässt sich streiten. Sie liegen vielleicht auch in zunehmend restriktiveren Maßnahmen des Gesetzgebers wie Sprachtest, Einbürgerungstest, Herabsetzung der Bagatellgrenzen. Das heißt, dass sich die Kluft zwischen der Gruppe der in einer Kommune Wohnenden und der Gruppe der Wahlberechtigten vergrößert.

Bei der Mitwirkung auf kommunaler Ebene – das betrifft den Gesetzentwurf – kommen Drittstaatsangehörigen echte Entscheidungsrechte eigentlich nicht zu. Nach dem Kommunalrecht ist es im Wesentlichen auf Informations-, Anhörungs-, Beteiligungs- oder Mitwirkungsrechte beschränkt, umfasst aber keine echten Mitentscheidungsrechte.

Vorsitzender Christian Dahm (AKo): Vielen Dank, Herr Dr. Hanschmann. Ich habe mitgezählt, aber auf zehn Punkte bin ich nicht gekommen. Aber vielleicht ergibt sich das noch in der Fragerunde. – Damit eröffne ich die Fragerunde der Damen und Herren Abgeordneten.

Hans-Willi Körfges (SPD): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Zunächst darf ich mich im Namen der SPD-Landtagsfraktion herzlich für die schriftlichen Stellungnahmen und die mündlichen Ausführungen der Sachverständigen bedanken. Ich habe einige Nachfragen zu Details.

Ich freue mich sehr darüber, dass es insgesamt als sinnvoll angesehen wird, Kommunalwahl und Wahl zu Vertretungskörperschaften gleich welcher Art am gleichen Tag stattfinden zu lassen. Meine Frage richtet sich an die kommunalen Spitzenverbände; denn wenn etwas sinnvoll ist, wie fast alle Sachverständigen gesagt haben, dann muss man besonders dringende Gründe dafür haben, das nach hinten hinausschieben zu wollen. Halten Sie es für absolut undurchführbar, für höchst problematisch, am Tag der allgemeinen Kommunalwahl auch die Integrationsratswahl durch-

zuführen, oder ist das nur mit einem erheblichen Mehraufwand verbunden? Denn nur dann, wenn sie sagten, das ginge überhaupt nicht, würde meine Fraktion davon Abstand nehmen.

Partizipation ist nach unserer Meinung Voraussetzung für Integration. Insoweit ist die Frage für uns wichtig, ob Migrantinnen und Migranten tatsächlich in einer Mehrheits-situation in einem Gremium sind. Ich habe an Herrn Keltek, Frau Haußmann und Herrn Professor Bätge die Frage, ob sie nicht auch ein Problem darin sehen, dass die Frage der Partizipation, also der demokratischen Mitgestaltung und der Art der demokratischen Mitgestaltung, jeweils in das Belieben einer Kommune gestellt und nicht einheitlich vom Landesgesetzgeber vorgegeben wird. Wenn man es mit Partizipation ernst meint, die Wahlmöglichkeiten offenlässt, muss man sich für ein Organisationsmodell entscheiden. Ansonsten werden die Bedingungen der Partizipation vor Ort jeweils unterschiedlich festgelegt, was bezogen auf das Ziel der Integration landespolitisch nach Meinung der Sozialdemokratie zu Problemen führt.

Wir haben darüber hinaus mit Interesse die unterschiedlichen Meinungen zur Veränderbarkeit des Grundgesetzes hinsichtlich eines kommunalen Wahlrechts für Migrantinnen und Migranten – egal ob sie aus dem EU-Raum kommen oder nicht – feststellen dürfen. Offensichtlich gibt es zwischen Herrn Hanschmann und Herrn Schwarz erhebliche Unterschiede in der Einschätzung. Ich frage jetzt alle drei, Herrn Bätge, Herrn Schwarz und Herrn Hanschmann, danach, ob es nach Ihrer Meinung einen Unterschied machen kann, dass wir hier nur – “nur“ in Anführungszeichen – über Kommunalwahlrecht reden, weil die kommunalen Vertretungen keine staatlichen Ebenen, sondern Selbstverwaltungen sind.

Zum anderen frage ich vor dem Hintergrund der Tatsache, dass, wenn es richtig ist, was die Parteien in ihren Programmen erklären, in Nordrhein-Westfalen offensichtlich eine verfassungsändernde Mehrheit im Landtag für die Einführung eines kommunalen Wahlrechts existiert, und vor dem Hintergrund der Tatsache, dass wir uns im Augenblick in NRW in einer Verfassungskommissionsdebatte befinden, ob Sie in der Frage des Kommunalwahlrechts theoretisch eine Öffnungsmöglichkeit in der Landesverfassung sehen oder ob das prinzipiell nur über das Grundgesetz möglich ist, wofür in ihren schriftlichen Ausführungen ja einiges spricht. Ich will damit nur die Frage abschließend klären, an welcher Stelle die Initiative ergriffen werden muss.

Ina Scharrenbach (CDU): Zu Beginn darf ich mich bei Ihnen als Sachverständigen zum einen für die schriftlichen Stellungnahmen und zum anderen für die mündlichen Ergänzungen herzlich bedanken. – In der Tat ist die Gestaltung des Zusammenlebens eines der zentralen Themen der kommunalen Politik, heute wie morgen. Wenn wir als Landesgesetzgeber zu möglichen positiven Veränderungen beitragen können, wollen wir das gern tun.

Zu Beginn habe ich eine Frage an die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände und an die Vertreterin der SGK. Im Gesetzentwurf wird eine Aufnahme der Stellvertreter in § 27 der Gemeindeordnung vorgeschlagen. Die kommunalen Spitzenverbände haben in ihrer Stellungnahme sehr deutlich herausgearbeitet, dass das mit der

Ausschuss für Kommunalpolitik (44.)

22.11.2013

Integrationsausschuss (19.)

hart

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

bisherigen kommunalen Verfassung, wie sie auch für die Bildung des Rates gilt, nicht übereinstimmt. Wäre es aus Ihrer Sicht denkbar, eine Regelung vergleichbar mit § 58 der Gemeindeordnung für die Mitglieder der Rates zu finden, wonach ja auch für die einzelgebildeten Fraktionen Stellvertreterlösungen möglich sind? Damit bedürfte es keiner Direktwahl der Stellvertreter.

Eine zweite Frage geht an Herrn Professor Schwarz. Sie bezieht sich auch auf die Stellungnahme von Herrn Dr. Hanschmann. Sehen Sie eine Entwicklung, die eine Abkehr von der derzeitigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts erwarten lässt?

Im Zusammenhang mit der Ausweitung des aktiven Wahlrechts auf Deutsche, die zugleich eine ausländische Staatsbürgerschaft besitzen, bzw. auf Personen, die die deutsche Staatsangehörigkeit durch Einbürgerung erhalten haben, hat sich mir die Frage gestellt, wie das denn wirkt. Diese Frage richtet sich an Herrn Fetić und an Herrn Madzirov. Trägt diese Ausweitung des aktiven Wahlrechts in Verbindung mit einer weiteren Definition der Sonderstellung der Integrationsräte wirklich dazu bei, dass sich gerade diese Personengruppen am allgemeinen demokratischen System beteiligen? Oder zementiert das nicht sogar eher die Sonderstellung? Denn eigentlich sollte es das Ziel sein, Menschen für die Demokratie in Deutschland und damit auch für die Parteien in Deutschland zu begeistern. Deshalb meine konkrete Frage: Wie wirkt das?

Frank Herrmann (PIRATEN): Auch im Namen der Piratenfraktion möchte ich mich bei den Sachverständigen dafür bedanken, dass sie in den Landtag gekommen sind und ihre mündlichen Stellungnahmen abgegeben haben. Ich möchte mich insbesondere bei den Sachverständigen bedanken, die sich schriftlich auch zu unserem Antrag geäußert haben.

Ich habe eine Frage an Herrn Trennheuser von Mehr Demokratie. Warum kann Ihrer Meinung nach die anzustrebende Übernahme der Staatsbürgerschaft kein Argument gegen ein kommunales Ausländerwahlrecht sein?

Frau Heidler von der SGK möchte ich fragen, warum es ihrer Ansicht nach so wichtig ist, dass ein Wahlrecht für Nicht-EU-Bürger eingeführt wird.

Herr Dr. Hanschmann, sie hatten eben nicht die Gelegenheit Ihre Ausführungen zu Ende zu bringen. Diese Gelegenheit möchte ich Ihnen gern geben. Gleichzeitig habe ich aber auch noch eine Frage. Sie haben sich sehr ausführlich schriftlich geäußert und die Problematik bei der Einführung des kommunalen Wahlrechts für Drittstaatsangehörige in Bezug auf die Verfassung und die europarechtlichen sowie völkerrechtlichen Rahmenbedingungen dargestellt. Ich möchte Sie bitten, dies noch einmal in kurzer Form für den juristischen Laien so darzulegen, dass man eindrücklich versteht, warum zum einen die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aus früheren Jahren einer Einführung entgegenstehen könnte und warum zum anderen der Landesgesetzgeber dem nicht zwangsläufig ausgeliefert sein muss.

Herr Professor Schwarz, Sie hatten einen sehr interessanten Punkt angesprochen. Ich sah Sie schon auf halbem Weg, uns zuzustimmen. Den Satz aus dem Lissabon-Vertrag würde ich so verstehen, dass die Kommune einen Lebensraum bietet, in dem man direkt von den Entscheidungen betroffen ist, während die Wahl für das Staatsgebilde, dessen Angehöriger man ist, etwas anderes darstellt. Land und Bund sind viel weiter weg. Herr Körfges hat gerade in eine ähnliche Richtung argumentiert. Sehen Sie nicht doch die Möglichkeit, dass man diesen kommunalen Bereich davon etwas stärker abgrenzen könnte? Dazu hätte ich gern eine Antwort von Ihnen.

Dr. Joachim Stamp (FDP): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Auch von unserer Seite aus herzlichen Dank für Ihre Anwesenheit und Ihre Beiträge in schriftlicher und mündlicher Form. – Ich habe verschiedene Nachfragen. Herr Professor Schwarz, mich würde interessieren, wie Sie mit der Argumentation von Herrn Dr. Hanschmann bezüglich der Unterscheidung zwischen EU-Bürgern und Nicht-EU-Bürgern im Zusammenhang mit dem Staatsvolkgedanken umgehen. Das ist für uns nicht unerheblich.

An Frau Haußmann und Herrn Keltek richtet sich meine zweite Frage. Sie haben mit Bezug auf das Verhältnis der Stadtverordneten zu den anderen Mitgliedern in den Integrationsausschüssen von Diskriminierung gesprochen. Die Vertreter der hier anwesenden Integrationsausschüsse beschreiben das ganz anders. Können Sie ein konkretes Beispiel nennen, dass die Mitglieder eines Integrationsausschusses es entsprechend artikuliert haben?

Meine dritte Frage richtet sich an die kommunalen Spitzenverbände, weil wir der Frage der Durchführung der Integrationsratswahlen am Tag der Kommunalwahl noch sehr ambivalent gegenüberstehen. Von Ihnen wurde vorgetragen, dass sie Bedenken bezüglich des Wahlgeheimnisses beim Auszählungsverfahren haben. Hier wurden verschiedene Vorschläge gemacht. Wie schätzen Sie sie ein? Ist es mit den Vorschlägen, die in der Runde geäußert wurden, möglich, die Wahl mit verhältnismäßigem Aufwand durchzuführen und das Wahlgeheimnis sicherzustellen?

Jutta Velte (GRÜNE): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Vielen Dank, dass Sie sich hier herbemüht haben und uns diesen interessanten Vormittag mit Ihren Stellungnahmen gestalten. – Ergänzend zu den Fragen, die bis jetzt gestellt wurden, möchte ich, erstens, von Herrn Keltek, Frau Haußmann und den Herren Professoren hören, wie Sie das Verhältnis von Integrationsratswahlen, kommunaler Demokratie und kommunalem Wahlrecht grundsätzlich einschätzen. Welches ist das Partizipationsmodell, das die größtmögliche politische Teilhabe in einer Kommune gewährleistet? Ich beziehe mich ausdrücklich auf die Kommune, auf das Zusammenleben innerhalb eines Stadtgebiets und nicht allein innerhalb eines Staatsgebildes. Das würde mich ergänzend sehr interessieren.

Zweiter Punkt: Die Frage ist auch eher allgemeiner Art. Ich wüsste gern vom Vertreter des Landesintegrationsrats, von Herrn Fetić und auch von Herrn Madzirov, was aus kommunaler Sicht Kriterien für das Gelingen eines Integrationsrats bzw. Aus-

schusses wäre. Ich begründe das gern. Ich habe einige Probleme damit, als Begründung für das eine oder das andere Modell zu sagen, es gebe da Probleme oder es gebe da aus unserer Sicht Vorteile. Aus kommunaler Sicht geht es immer um die Frage des Gelingens. Dieses Gelingen hängt nicht nur an Personen, sondern auch an Strukturen. Wenn Strukturen aufgebaut werden, die ein Gelingen erst bei einem gewissen „Wohlwollen“ ermöglichen, wäre eine solche Struktur nicht generell übertragbar, sondern mehr von der Zufälligkeit in einer Kommune abhängig. Deswegen wäre es für mich sehr interessant zu erfahren, welche Gelingensbedingungen Sie für eine Beteiligung von Migranten innerhalb der politischen Landschaft einer Kommune sehen.

Simone Brand (PIRATEN): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ich möchte gern noch zwei Aspekte beleuchtet wissen. Zum einen richtet sich meine Frage an die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände, Herrn Dr. Fogt und Frau Wellmann. Zukünftig sollen nur noch Integrationsräte gewählt werden. Besteht nach dem aktuellen Gesetzentwurf rechtlich für die Gemeinden nicht auch weiterhin die Möglichkeit, Integrationsausschüsse zu bilden, so wie wir auf Landesebene einen Integrationsausschuss gebildet haben? Spricht etwas dagegen?

Ich brauche dringend juristische Aufklärung und hoffe, dass ich von Herrn Professor Schwarz oder von Herrn Dr. Henschmann eine Antwort bekomme. Bei uns im Integrationsrat aber auch im Landesintegrationsrat und bei anderen Menschen, die sich mit dem Thema befassen, war der Wissenstand, dass nach der aktuellen Gemeindeordnung Staatenlose die Integrationsräte nicht wählen dürfen. Vor drei Tagen bekam ich einen Bericht über Staatenlose vom Innenministerium, in dem steht, dass sie ein aktives und passives Wahlrecht wie andere Ausländer nur für den Integrationsrat hätten. Nach dem alten Gesetzentwurf steht in § 27 Abs. 3 der Gemeindeordnung, dass alle Ausländer wahlberechtigt seien. Im neuen Gesetzentwurf steht, Menschen mit ausländischer Staatsangehörigkeit seien wahlberechtigt. Sind die Begriffe „Ausländer“ und „ausländische Staatsangehörigkeit“ formal juristisch gleich? Staatenlose besitzen ja keine ausländische Staatsangehörigkeit.

Bernard von Grünberg (SPD): Meine Frage geht zunächst an den Vertreter des Städtetags. Welche Vorschriften müssen geändert werden, wenn nicht am Abend im Wahllokal, sondern erst am nächsten Tag in einer zentralen Sammelstelle ausgezählt werden soll? Sind Vorschriften zu ändern, oder können Sie das in eigener Hoheit machen, indem Sie sagen, dass die Stimmen erst am nächsten Tag ausgezählt werden? Hierzu hätte ich gern eine Präzisierung von Ihrer Seite, damit wir das noch in den Gesetzentwurf einbauen können.

Zu der Frage von Herrn Schwarz. Sie sind auf die Frage des Kommunalwahlrechts für EU-Staatsangehörige eingegangen und haben gesagt, dafür gebe es einen sachlichen Grund. Mehr haben Sie dazu nicht gesagt. Es gibt ja viele sachliche Gründe, warum Migranten mitwählen können sollten. In Deutschland haben wir die Situation, dass jemand, der hier seit vielen Jahren lebt, Unternehmensleiter eines Großkon-

zerns werden kann, gleichzeitig aber nicht an einer Kommunalwahl oder einer Wahl für eine Bezirksvertretung teilnehmen oder gar deren Leiter werden kann. Hier liegt doch auch ein sachlicher Grund vor. Die Veränderung der Bevölkerung und des Hierseins hat doch Auswirkungen auf die demokratiethoretische Situation. Hier leben viele Menschen seit Jahrzehnten, die von der Beteiligung an der Gestaltung dieses Landes abgehalten werden. Das ist doch ein besonderer sachlicher Grund, unabhängig von der Frage, die Herr Körfges aufgeworfen hat, dass das Kommunalparlament etwas anderes ist und eine ganz andere Konstruktion hat als ein Landes- oder Bundesparlament. Dazu würde ich von Ihnen gern noch etwas hören.

Frank Herrmann (PIRATEN): Ich habe noch eine Nachfrage zu den Ausführungen der Vertreter der kommunalen Spitzenverbände zum Wahlgeheimnis. Ich bin in einer sehr kleinen Gemeinde aufgewachsen. Bei Landtags- und Bundestagswahlen gab es dort immer eine Stimme für die DKP. Wir alle im Dorf wussten, von wem sie kam. Dabei hat sich die Frage nach dem Wahlgeheimnis nicht mehr gestellt. Insofern frage ich mich, wo genau Sie das Problem sehen. Das habe ich nicht ganz verstanden.

Vorsitzender Christian Dahm (AKo): Damit sind wir am Ende der ersten Fragerunde. Wir steigen in der Reihenfolge des Tableaus in die Antwortrunde ein.

Dr. Helmut Fogt (Städtetag Nordrhein-Westfalen): Ich darf die Fragen von Herrn Körfges, Herrn von Grünberg und Herrn Herrmann zum Thema der Durchführung der Wahlen im kommenden Jahr zusammenfassen. Wir müssen uns vor Augen halten, dass wir schon bisher bei Kommunalwahlen, aber auch bei Bundestagswahlen und Europawahlen große Schwierigkeiten haben, Wahlhelfer zu finden und für die Aufgabe zu rekrutieren. Damit verbunden ist regelmäßig ein Schulungsbedarf. Wenn es so kommen sollte, wie vorgesehen, werden wir im kommenden Frühjahr zu drei Wahlen nicht nur Schulungen durchführen müssen, sondern müssen auch drei unterschiedliche Wahlrechtsbestimmungen berücksichtigen. Drei verschiedenen Wählerverzeichnisse müssen angelegt werden. Rein organisatorisch muss zusätzlich zu dem, was im Wahllokal passiert, noch viel getan werden, damit die Wahlen ordnungsgemäß vonstatten gehen. Das wäre nach der Unterscheidung, die Herr Körfges zwischen „absolut unmöglich“ und „höchst problematisch“ angeboten hat, eine „höchst problematische“ Angelegenheit.

Wir werden auch das Problem haben, dass der ganze Vorgang endlos dauern wird. Für die Wahlhelfer und die Wahlvorstände wird ein großer Zeitbedarf entstehen. Das Ganze wird bis nach Mitternacht dauern. Wir haben zu gewärtigen, dass uns unter Umständen „die Leute weglaufen“, wenn ich es so salopp sagen darf, und insofern die Durchführung in einigen Wahllokalen anfechtbar sein wird. Man riskiert seitens des Landesgesetzgebers dass es bei drei verbundene Wahlen, deren ordnungsgemäße Durchführung voraussichtlich schon höchst problematisch sein wird, dass es zu Ausfällen kommen wird.

Ausschuss für Kommunalpolitik (44.)

22.11.2013

Integrationsausschuss (19.)

hart

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

Im Grundsatz ist es wünschenswert, Kommunalwahlen und Integrationsratswahlen zusammenzulegen. Aber in diesem besonderen Fall zusammen mit der Europawahl, die vorrangig ausgezählt werden muss – leider ist hierfür eine gewisse Reihenfolge einzuhalten –, ist das eine Belastung, die eine Ausnahme von der Regel, die wir ansonsten in Zukunft sicherlich gern anwenden, aus unserer Sicht dringend erforderlich macht.

Falls man es bei dem gemeinsamen Termin belässt, gäbe es für den Teil der Integrationsratswahlen sicherlich die Möglichkeit, gesonderte Wahlvorstände zu bilden. Da muss nicht ein einziger für eine Großstadt sein, sondern so viele, dass eine hinreichende Anzahl von Stimmabgaben zusammengefasst werden kann.

Zu der Frage von Herrn Grünberg. Das kollidiert gegenwärtig noch mit § 29 Abs. 1 Kommunalwahlgesetz, der eine unmittelbare Stimmauszählung im jeweiligen Wahllokal vorsieht. Ob man für diesen besonderen Fall eine Ausnahme schafft oder grundsätzlich eine Ausnahme für Integrationsratswahlen, muss man Überlegen. Ich weise noch einmal darauf hin, dass in einer Großstadt wie Köln bei ca. 800 Wahllokalen bei der vergangenen Wahl 2009 nur in 26 Wahllokalen Stimmabgaben gehabt haben. Daraus können Sie ersehen, dass das sehr häufig unter die nach Rechtsprechung vorgesehene Anzahl von mindestens 100 Stimmzetteln absinken wird, die als untere Grenze für eine Berücksichtigung des Wahlheimnisses gilt.

Ob unter 100 abgegebenen Stimmen oder unter 1000 abgegebenen Stimmen ein DKP-Wähler war, hat damit nicht unmittelbar zu tun. Es ist klar, dass auch bei Bundestagswahlen in bestimmten Regionen der Republik, zum Beispiel auf den Halligen, auf denen es nur eine Handvoll Bewohner gibt, Probleme existieren, die Wahl so zu organisieren, dass nachher nicht das ganze Dorf weiß, wer was gewählt hat. Das ist nicht das eigentliche Problem.

Das Argument, dass die Zahl der Stimmzettel nicht unter die untere Grenze absinken darf, ist die Krücke für den Fall, dass es bei der Zusammenlegung bleibt, die wir insgesamt für höchst problematisch halten.

Anne Wellmann (Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen, Landkreistag Nordrhein-Westfalen): Herr Körfges, Ihre Frage zielte ja in eine gewisse Richtung. Ich kann für den Städte- und Gemeindebund festhalten, dass wir uns schon 2009 für die Zusammenlegung ausgesprochen haben. Für uns ist die Integration tatsächlich ein wichtiges Thema. In unseren Gremien wurde auch jetzt die Zusammenlegung einstimmig beschlossen. Es wurde aber auch ganz klar gesagt: Nicht jetzt. Die Städte und Gemeinden wären mit sechs Wahlen überfordert. Auch aus unserem Mitgliedsbereich kamen dazu recht eindeutige Stimmen. Insofern ist unser Votum in dieser Weise ausgefallen.

Es wurde gefragt, ob für den Integrationsrat eine Stellvertreterregelung wie in § 58 der Gemeindeordnung vorstellbar sei. Dazu muss ich sagen, dass es sich dabei um etwas ganz anderes handelt. Im Integrationsrat bzw. im Integrationsausschuss sind direkt gewählte Mitglieder. Diese direkt gewählten Mitglieder durch vom Rat gewählte

Stellvertreter vertreten zu lassen, halte ich für systemwidrig. Sie sehen daran, dass es im Rat keine Stellvertreter von direkt gewählten Vertretern gibt, dass das verfassungsrechtlich höchst problematisch ist. Wenn man Stellvertreterregelungen einführen will, was sicherlich sinnvoll ist, muss man es so machen, wie es im Gesetzentwurf vorgesehen ist, nämlich so, dass auch die Stellvertreter von direkt Gewählten direkt gewählt werden. Die Stellvertreter der Ratsmitglieder, die vom Rat in den Integrationsrat berufen werden, können vom Rat gewählt werden. Das halte ich im System für den richtigeren und auch für den rechtssicheren Weg.

Unsere Stellungnahme zielte eher darauf ab, dass man vorab prüfen muss, ob eine direkte Stellvertreterwahl, so sie beabsichtigt ist, möglich ist. Ich gehe davon aus, dass das Innenministerium sich eingehend damit beschäftigt hat, und unterstelle, dass es hierbei keine größeren Probleme gibt. Aber vielleicht können die Professoren dazu noch Stellung nehmen.

Dann wurde die Frage gestellt, ob die Einrichtung eines Integrationsausschusses trotz seiner Abschaffung möglich ist. Das ist möglich; das wäre aber etwas völlig anderes. Der Rat kann natürlich Ausschüsse bilden. Das machen dann aber nicht die Migranten. Die Migranten würden einen Integrationsrat wählen. Theoretisch könnte durch den Rat noch ein weiteres Gremium bestellt werden. Dessen Mitglieder wären jedoch keine direkt gewählten Migranten. Es ist also etwas völlig anderes. Dadurch würden Doppelstrukturen erzeugt. Das wäre nicht sinnvoll.

Insofern wird das im Gesetzentwurf vorgesehene Gremium dem Thema Integration sicherlich am besten gerecht. Es bietet den Migranten in den Städten und Gemeinden ein Forum, um sich in Kommunalpolitik einzuschalten. Einen zusätzlichen Integrationsausschuss würden wir nicht empfehlen, weil dadurch Doppelstrukturen geschaffen würden.

Zu Gestaltung des Ablaufs der Wahl hatten wir bereits ausgeführt, dass es gerade in den kleineren Städten und Gemeinden sinnvoll wäre, eine zentrale Auszählung vorzusehen, wenn die Integrationsratswahl mit der Kommunalwahl zusammenfällt. Die Stimmenzählung ist in § 29 des Kommunalwahlgesetzes geregelt. Darauf wies Herr Dr. Fogt bereits hin. Wenn man § 29 des Kommunalwahlgesetzes nicht ändern will, müsste in § 27 Abs. 11 der Gemeindeordnung, in dem auf § 29 des Kommunalwahlgesetzes verwiesen wird, zumindest eine abweichende Regelung vorsehen. Ich könnte mir vorstellen, dass das möglich ist. Das hätte zur Folge, dass man § 29 des Kommunalwahlgesetzes nicht ändern müsste.

Zur letzten Frage von Herrn Herrmann: Ich gehe davon aus, dass das DKP-Mitglied in Ihrer Heimatgemeinde nicht deshalb herausgefiltert wurde, weil es zu wenig Wahlberechtigte in Ihrem Stimmbezirk gab, sondern weil er seine Meinung wahrscheinlich öffentlich vertreten hat. Das ist etwas anderes, als wenn von vornherein nur ein paar Wahlberechtigte existieren, sodass sich jeder leicht in etwa ausrechnen kann, wer wie gewählt hat. Soweit ich weiß, hat das OVG etwa 100 Wahlberechtigte in einem Stimmbezirk als Voraussetzung angesehen. An diese Vorgabe hat man sich, denke ich, zu halten.

Ausschuss für Kommunalpolitik (44.)

22.11.2013

Integrationsausschuss (19.)

hart

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

Kerstin Heidler (SGK – Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik in NRW e. V.): Frau Scharrenbach fragte nach der Stellvertreterwahl. Für mich stellt sich die Frage, woher Stellvertreter kommen sollen, wenn sie nicht direkt gewählt werden. Das ist anders als bei Ratsausschüssen. Dort können als Vertreter entweder weitere gewählte Ratsmitglieder fungieren oder sachkundige Bürger, die wiederum durch den Rat gewählt werden.

Die Gemeindeordnung sieht zu der Frage, woher die Stellvertreter kommen sollten, nichts vor, sodass es, um nicht über den Rat zu gehen, nur die Möglichkeit gibt, die Stellvertreter direkt zu wählen.

Die zweite Frage stammt von Herrn Herrmann. Es ging darum, warum die SGK auch ein Wahlrecht für Nicht-EU-Ausländer begrüßt. Schon seit Jahren ist dies die Position der SGK. Bereits 2009 haben wir dazu Stellung genommen. Es geht um ein wichtiges Element in der Partizipation aller Bürger in einer Gemeinde. Allerdings muss auch hierbei darauf geachtet werden, auf eine konkrete Jahreszahl abzustellen. Wir haben bisher immer eine mindestens fünfjährige Aufenthaltsdauer in Deutschland vertreten. Dabei ist es wichtig, darauf zu achten, dass die Identifikation vor Ort auch gegeben ist. Ansonsten war das aus den genannten Gründen immer schon die Position der SGK.

Tayfun Keltek (Landesintegrationsrat Nordrhein-Westfalen): In der ersten Frage ging es um die Organisationsstruktur, Integrationsrat oder Integrationsausschuss. Dazu will ich einige Argumente anführen. Mit diesem Gesetzentwurf geht es um eine Weiterentwicklung der politischen Partizipation. Für mich ist das die wichtigste Aussage.

Der Name „Integrationsausschuss“ für ein Gremium, das eigentlich kein Ratsausschuss ist, irritierend. Das möchte ich ausdrücklich unterstreichen. Der Integrationsausschuss hat nach § 27 der Gemeindeordnung nicht mehr oder weniger Rechte als ein Integrationsrat.

Die Nachteile eines Integrationsausschusses sind für die gewählten Migrantenvertreter enorm. Sie sind zweitklassige Mitglieder in einem Ausschuss. Sie dürfen nicht zum Vorsitzenden oder zum stellvertretenden Vorsitzenden gewählt werden. Wenn die Ratsmitglieder in einer Sitzung nicht die Mehrheit der anwesenden Mitglieder bilden, findet keine Sitzung statt. Unter dem Gesichtspunkt des Gleichbehandlungsprinzips kann das meiner Meinung nach nicht akzeptiert werden. Migranten werden ausgerechnet in einem Gremium, in dem ihre Interessen vertreten werden sollen, als zweitklassige Mitglieder behandelt.

Unabhängig davon liegen sachliche Gründe vor. Durch die Struktur des Integrationsrats wollen wir gewählte Migrantenvertreter aus vielfältigen, unterschiedlichen Nationalitäten gewinnen, zum Beispiel aus dem Kreis der Aussiedler und aus weiteren Nationalitäten. Diese Möglichkeit ist bei einem Integrationsausschuss verringert. Ich sage Ihnen ganz offen, dass nach den Erfahrungen der vergangenen fünf Jahre die

Wahlbeteiligung für einen Integrationsausschuss sehr gering sein wird. Denn kein Mensch lässt sich in einem Gremium gern als zweitklassiges Mitglied behandeln.

Ein weiteres Argument ist für mich die Überlegung, dass ein gemeinsamer Wahltermin nicht möglich wäre, wenn einige Gemeinden später darüber entscheiden sollten, die Option eines Integrationsrats zu nutzen.

Mindestens ein gewähltes Mitglied des Integrationsrats Düsseldorf hat mich auf seine Unzufriedenheit hingewiesen. Alle gewählten Migrantenvvertreter, die ich und die mich bis jetzt angesprochen haben, waren mit dem Integrationsausschuss nicht einverstanden.

(Widerspruch von Pavle Madzirov)

– Ich habe eingeschränkt: Diejenigen, die ich angesprochen habe und die mich angesprochen haben. Ich kann auch diejenigen Menschen mit Migrationshintergrund sehr gut verstehen, die Ratsmitglied sind und unbedingt einen Ausschuss haben wollen. Denn Sie haben so automatisch die Möglichkeit, den Vorsitz zu übernehmen.

Eine Anmerkung möchte ich noch zum Wahltermin machen. Es geht nicht nur um die Erhöhung der Wahlbeteiligung für die Wahl zu den Integrationsräten. Es geht auch um die Erhöhung der Wahlbeteiligung für die Kommunalwahlen. Die Migrantinnen und Migranten haben in der Vergangenheit leider nur in geringem Ausmaß an den Wahlen teilgenommen. Durch die Integrationsratswahlen besteht dieses Mal die große Chance, diese Menschen an die Wahlurnen zu bringen. Das Gleiche gilt für die Europawahlen. Ich sehe das als großen Vorteil und fände es sehr schade, wenn wir diese Möglichkeit dieses Mal nicht nutzen würden, weil es etwas mehr Anstrengung vor Ort erfordert. Wie ich auch zu Beginn in meiner mündlichen Stellungnahme erwähnt habe, bin ich sicher, dass die Kommunen, wenn das Gesetz verabschiedet wird, die Schwierigkeiten, die es sicherlich geben wird, zugunsten einer erhöhten Wahlbeteiligung überwinden werden. Soweit kenne ich die Kommunen

Ich möchte noch kurz auf die interessante Frage von Frau Velte eingehen. Was sind die Gelingensbedingungen eines Integrationsrates? Das ist eine sehr wichtige Frage. Das Gesetz allein, das der Landtag bald verabschieden wird, wird sicherlich nicht ausreichen. Es ist eine gute Grundlage. Aber vor Ort wird die Entscheidung getroffen. Der Rat kann durch seine Allzuständigkeit dazu beitragen, dass dieses Gremium echte Aufgaben und Kompetenzen bekommt. Wenn das der Fall ist, wird es auch ein gutes Gremium sein.

Auch die Wahlbeteiligung ist ausschlaggebend für das Ansehen des Gremiums. Die Mitglieder vor Ort werden das genießen oder, im ungünstigen Fall, nicht genießen. Aus diesem Grund meine ich, dass die Wahlbeteiligung ein wichtiges Kriterium für die Anerkennung dieses Gremiums ist.

Die Kompetenzen des Integrationsrats sollten nicht locker vereinbart, sondern auf jeden Fall in die Hauptsatzung aufgenommen werden. Dann kann das einen guten Einfluss auf das Gelingen haben.

Ein wichtiges Anliegen ist uns auch eine Vielfalt der Nationalitäten, vor allem auch der Aussiedler, im Integrationsrat. Auch diesem Anliegen dient die Struktur des Integrationsrats sowie eine Ausrichtung der Wahl der Integrationsräte am selben Tag mit der Kommunalwahl.

Sybille Haußmann (Leiterin des Kommunalen Integrationszentrums im Kreis Düren): In Ergänzung zu dem, was Herr Keltek gerade sagte, will ich anmerken, dass man zwei Ebenen nicht durcheinanderbringen darf.

Einerseits geht es auf der strukturellen Ebene um die Frage, wie die direkt gewählten Migranten strukturell beteiligt sind. Dazu hat Herr Bätge ausführlich Stellung genommen. Wenn die direkt gewählten Migranten von vornherein von der Wahl des Vorsitzenden ausgeschlossen sind, stellt das eine strukturelle Diskriminierung dar.

Andererseits geht es auf der persönlichen Ebene um die Frage der persönlichen Zusammenarbeit zwischen Rat und Integrationsrat bzw. Integrationsausschuss. Hier habe ich die Erfahrung gemacht, dass es relativ unabhängig von der Struktur ist, sondern stärker von den handelnden Personen abhängt, ob der Rat den Integrationsausschuss bzw. den Integrationsrat wirklich ernst nimmt und die dort gefassten Beschlüsse respektiert und im Stadtrat ernsthaft erörtert, auch wenn man nicht immer einer Meinung ist, oder ob das, was in diesem Zusatzgremium passiert, vom Stadtrat mehr oder weniger ignoriert wird.

Das hat dann seinerseits wieder Auswirkungen auf die Frage, wie hoch die Beteiligung an diesem Gremium im Verlauf einer Wahlperiode bleibt. Wenn die Menschen das Gefühl haben, dass es völlig irrelevant ist, ob sie dort sitzen und Beschlüsse fassen, dann kommen sie auch irgendwann nicht mehr zu den Sitzungen.

Deshalb denke ich, dass man sich jetzt nach der längeren Erprobungsphase aufgrund der strukturellen Problematik für die Form des Integrationsrats entscheiden muss. Gleichzeitig muss man sich darum bemühen, dass dieses Gremium in den Stadträten wirklich ernst genommen wird, sowohl was die Kompetenzen als auch was die Zusammenarbeit betrifft.

Diese strukturelle Frage wurde auch von Herrn Madzirov angesprochen, der darauf hinwies, dass das Problem besteht, dass man nicht den wählen kann, den man als den Kompetentesten erachtet. Im Integrationsrat ist man frei und kann am Ende auch jemanden wählen, der Stadtrat ist und damit mehr Einfluss nehmen kann.

Die Frage vonseiten der Grünen, was die größtmögliche politische Partizipation und Demokratie garantiert, kann man nur so beantworten, dass das das kommunale Wahlrecht wäre. Jede Form, ob Integrationsausschuss oder Integrationsrat oder was auch immer mit direkt gewählten Migranten, kann nur eine Hilfskonstruktion sein, die mehr oder weniger unbefriedigend bleibt.

Natürlich ist es nach wie vor wichtig, alle Menschen, die generell passives und aktives Wahlrecht genießen, dafür zu gewinnen, sich auch in den allgemeinen politischen Gremien zu engagieren. Dafür gibt es viele gute Beispiele. Auch Herr Keltek ist schon seit vielen Jahren Deutscher und engagiert sich dennoch für die Belange

von Eingewanderten. Wenn sich Eingewanderte für die Rechte von Eingewanderten, die noch nicht deutsche Staatsbürger sind bzw. das gar nicht werden können, engagieren, sollte dieses Engagement auch dadurch honoriert werden, dass sie Wahlrecht genießen, unabhängig davon, wie lange sie schon in Deutschland sind und wie lange sie bereits eingebürgert sind. Das hat, denke ich, nichts damit zu tun, dass diese Menschen sich aus dieser Gesellschaft wieder in eine bestimmte Rolle zurückverwiesen fühlen, sondern hat etwas damit zu tun, dass es in dieser Gesellschaft Mehrfachidentitäten gibt. Menschen können sowohl Deutsche als auch Emigranten als auch vieles andere sein. Je nach ihren persönlichen Präferenzen und politischen Anliegen wollen sie sich da engagieren, wo sie es für richtig halten.

Natürlich kann man in einem Stadt- oder Gemeinderat zusätzlich einen Integrationsausschuss gründen. Ich gebe Ihnen völlig recht, dass das eine Doppelstruktur darstellen und nicht unbedingt hilfreich für die Anerkennung eines Integrationsrats sein würde.

Ich möchte an dieser Stelle aber noch darauf aufmerksam machen, dass sich auf Kreisebene in dem Maß, in dem sich Kreise im Bereich Integration und Migration engagieren, zunehmend ein Demokratiedefizit auftut. Ich verweise auf die zunehmende Zahl kommunaler Integrationszentren, die gerade in Kreisen angesiedelt sind und für die sich bislang keine politische Struktur wirklich verantwortlich fühlt. Aus meiner Sicht wäre es hilfreich, wenn den Kreisen zumindest die Empfehlung gegeben würde, sich dieses Themas auch politisch anzunehmen und einem Ausschuss diese Aufgabe mit zuzuweisen, wenn nicht sogar ein eigener Ausschuss hierfür gegründet wird. Der Kreis Düren hat in dieser Legislaturperiode bereits einen eigenen Integrations- und Migrationsausschuss gegründet. Er hat die Hilfskonstruktion gewählt, zusätzlich sachkundige Einwohner durch die Fraktionen benennen zu lassen, damit die Kompetenz der Einwanderer, auch wenn sie nicht deutsche Staatsbürger sind, mit einzubinden. Denn in den Kreistagen sind noch weniger Migranten vertreten als in den Stadt- und Gemeinderäten.

Samir Fetić (Vorsitzender des Integrationsrates der Stadt Essen, RAA/Büro für interkulturelle Arbeit, Essen): Wenn ich die Frage von Frau Scharrenbach richtig verstanden habe, ging es darum, ob der Integrationsrat zur Zementierung der Verhältnisse führt und inwieweit er eine Anregung zur demokratischen Teilhabe ist.

Dazu muss ich sagen, dass auch ich das Gefühl habe, dass ein Integrationsrat zur Zementierung der Verhältnisse führen könnte. Ich persönlich würde mir auch als Integrationsratsvorsitzender natürlich wünschen, dass die Menschen mit Migrationshintergrund, die in einer Gemeinde leben, das kommunale Wahlrecht hätten und an den kommunalen Entscheidungen teilnähmen, dass sie also mit berücksichtigt würden.

Ich habe das mit den früheren Ausländerbeiräten verglichen. Gegenwärtig sind die Integrationsräte ja wenigstens zu einem Drittel mit kommunalen Akteuren besetzt. Den Ausländerbeirat habe ich als ein Gremium empfunden, das die Politiker den Migranten mit den Worten gegeben haben: Hier hat ihr einen Sandkasten. Spielt mal schön, aber mischt euch nicht in unsere Angelegenheiten ein. – Durch die Einbin-

derung der kommunalen Akteure in den Integrationsrat hat man versucht, diese Situation zu verbessern.

Wenn man die auch von Frau Haußmann erwähnte strukturelle Diskriminierung im Integrationsausschuss beseitigen könnte, wäre die Bedeutung eines Integrationsausschusses natürlich höher anzusiedeln als die eines Integrationsrats. Dies ist aber nicht der Fall.

Zu einem besseren Gelingen, gehören, wie Frau Velte angesprochen hat, nicht nur Personen, sondern auch Strukturen. Für mich bedingen sich beide gegenseitig. Die besten Strukturen nützen nichts, wenn es zwischen den handelnden Personen nicht stimmt. Um die Harmonisierung der Strukturen und der Handelnden zu erreichen, sehe ich als wichtigstes Ziel die Aufrichtigkeit aller handelnden Personen. Solange sie nicht gegeben ist, ist es schwierig.

Wünschenswert wäre auch die Budgethoheit, sodass ein Integrationsrat nicht von anderen Ausschüssen abhängig ist, sondern zumindest zum Teil selber entscheiden kann, wie die Mittel eingesetzt werden sollen.

Am meisten läge mir aber an einem kommunalen Wahlrecht für alle, die wenigstens fünf Jahre in einer Stadt leben. Denn die Politik wird sich erst dann für die Interessen dieser Menschen interessieren, wenn sie weiß, dass sie auch von ihren Stimmen abhängig ist.

Pavle Madzirov (Vorsitzender des Integrationsausschusses der Stadt Düsseldorf): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Zunächst muss man eines festhalten: Der Integrationsrat ist vom Namen her ein Rat. Er hat keinerlei Kompetenzen die denen des Rats in irgendeiner Weise ähneln, genauso wie der Integrationsausschuss kein Ausschuss ist. Beides sind beratende Gremien. Das heißt, hier gibt es keinen Unterschied, auch wenn das eben so suggeriert wurde. Durch den Namen per se kommt es zu keinerlei Aufwertung, sondern man müsste, wie Herr Fetić eben ausführt, die Kompetenzen ändern. Durch den Namen an sich wird das nicht erreicht werden.

Man muss sich auch die Zusammensetzung des Integrationsrates und die Zusammensetzung des Integrationsausschusses anschauen. Ich habe eben bereits darauf verwiesen, dass es ein Irrglaube ist, wenn Sie meinen, durch eine Zwei-Drittel-Mehrheit der Migranten werde eine höhere Aufmerksamkeit und Relevanz der Themen hergestellt. Genau das Gegenteil ist der Fall. Es ähnelt dem Ausländerbeirat. Die Beschlüsse werden nicht ernst genommen, weil die Ratsmitglieder nicht mitgenommen werden. Wenn wir die gleiche Augenhöhe und Gleichbehandlung haben, ist man inhaltlich im Diskurs und gezwungen, sich mit dem anderen auseinanderzusetzen. Das wollen wir, eine politische Diskussion zwischen den Vertretern. Auf die Frage, was zum Gelingen beiträgt, kann ich antworten: Es ist genau das. Diese Kommunikation, dieser Zwang, dort Mehrheiten zu organisieren, das ist das, was Integrationspolitik in meinen Augen ausmacht.

Ausschuss für Kommunalpolitik (44.)

22.11.2013

Integrationsausschuss (19.)

hart

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

Wenn Herr Keltek darauf hinweist, dass wir ein unzufriedenes Mitglied von 19 im Ausschuss haben, bin ich darüber sehr glücklich. Denn dann sind wohl 18 Mitglieder sehr zufrieden.

Das Wahlrecht für Nicht-EU-Bürger gehört zu einem schwierigen Themenfeld. Die Wahlbeteiligung ist niedrig, auch in Düsseldorf. Wir haben uns damit beschäftigt und gefragt, wie es dazu kommt. Wir sind zu folgendem Schluss gekommen: Bei den Listenwahlen zum Integrationsausschuss gab es kaum bis keine Vertreter von EU-Bürgern. Dort haben sich vor allem Nicht-EU-Bürger zur Wahl gestellt. Die Frage, wie sich die EU-Bürger in unserer Stadt mit der Kommunalpolitik identifizieren, ist ein entscheidendes Kriterium; denn dort dürfen sie ja wählen. Wir haben in den Gemeinden, bei den Italienern, bei den Griechen nachgefragt. Dort wurde uns eindeutig gesagt: Dieses Gremium ist für uns nicht mehr relevant. Wir wählen bei der Kommunalwahl; da sehen wir uns vertreten. – Ich persönlich finde das schade, denn meiner Meinung nach ist es wichtig, dass im Integrationsausschuss die gesamte Vielfalt dargestellt wird. Aber das ist anscheinend die Wahrnehmung. Deshalb glaube ich, dass wir durch eine Ausweitung des Kreises der Wahlberechtigten die Wahlbeteiligung kaum bis gar nicht steigern können.

Aus meinen Äußerungen ergibt sich, dass ich eine Sonderstellung des Integrationsausschusses sehe. Ich finde sie aber nicht problematisch. Denn das Thema Integration sollte eine Sonderstellung genießen. Besonders in den großen Städten ist das wichtig. Aber wenn Sie möchten, dass auf Augenhöhe diskutiert wird und wirklich Kommunikation stattfindet, dann ist der Ausschuss die geeignete Organisationsform.

Die Schwächen habe ich eben schon selber benannt. Der Vorsitzende sollte frei wählbar sein. Darüber müssen wir nicht streiten. Das ist eine ganz klare Schwäche. Wenn gesagt wurde, die Ratsmitglieder drängten sich vor, um sich den Vorsitz zu sichern, dann muss ich antworten, ich wäre froh, wenn wir jemanden hätten, der aus dieser Wahl hervorgegangen wäre. Damit habe ich überhaupt kein Problem; denn es geht um die Inhalte und die Diskussion. Die haben wir. Da möchte ich noch einmal nachfragen. Das müsste eigentlich bekannt sein, und Herr Keltek oder die anderen Mitglieder müssten das auch beantworten können. Mich würde interessieren, wie denn die Anwesenheitsquote in den Integrationsräten tatsächlich ausgesehen hat. Ich wette mit Ihnen, dass sie nicht annähernd so hoch war wie in den Ausschüssen. Das kann uns nicht egal sein. Wenn die Sitze dort leer bleiben, fehlt uns diese wichtige Ebene. Es geht doch nicht darum, den Saal so voll wie möglich zu machen.

Ich war auch Mitglied des Ausländerbeirats, Herr Keltek, und habe erlebt, wie Sitzungen ausgefallen sind, weil nicht genug Mitglieder anwesend waren, oder dass nur knapp die Hälfte der Mitglieder anwesend war. Das kann nicht unser Ziel sein.

Deshalb warne ich davor. Auf dem Papier sieht das gut aus; in der Praxis wird das nicht zum Erfolg führen.

Alexander Trennheuser (Mehr Demokratie e. V.): In der Vorbereitung zu dieser Anhörung habe ich mit Bekannten telefoniert, die entweder eine Einbürgerung schon

durchgemacht haben oder an einer Einbürgerung gescheitert sind. Mir wurde berichtet, dass verschiedenste Kriterien dabei eine Rolle spielen, wie das Einkommen, das möglichst ununterbrochen nachzuweisen sein sollte. Ich wurde auch darauf hingewiesen, dass die Zusammenarbeit zum Beispiel zwischen türkischen und deutschen Behörden bei der Einbürgerung eine Rolle spielt, und dass das Ganze recht kostspielig ist, weil man für jeden Stempel bezahlen muss.

Das heißt für mich, dass Bildung, Beruf und Einkommen, klassische soziodemografische Kriterien, zur Erlangung der Staatsbürgerschaft eine große Rolle spielen. Das ist keine Aussage darüber, ob das mit Blick auf die Einwanderungspolitik sinnvoll ist oder nicht. Aber zumindest halte ich es für ein Problem mit Blick auf demokratische Teilhabe. Wenn man dann noch sieht, dass demokratische Teilhabe auf der kommunalen Ebene keine Frage des Staatsvolks mehr ist – denn EU-Ausländer dürfen mit wählen –, dann wird es zu einer Frage von Herkunft und Bildung und stellt eine Benachteiligung gegenüber Nicht-EU-Ausländern dar.

Im Übrigen, Herr Schwarz und Herr Hanschmann, herrscht vielleicht eine Unsicherheit über die rechtliche Auslegung. Aber ich halte es in einem demokratisch verfassten Staat für die Aufgabe des Parlaments, angesichts einer solchen Unsicherheit nicht im vorausseilenden Gehorsam gegenüber dem Verfassungsgericht zu handeln, sondern bei sich ändernden gesellschaftlichen Realitäten Recht zu setzen. Dann kann dieses Recht selbstverständlich auch vom Verfassungsgericht überprüft werden. Das ist die Reihenfolge in unserem Staat.

Ich wünsche mir das Selbstbewusstsein des Parlaments, da voranzuschreiten.

Vorsitzender Christian Dahm (AKo): Ich möchte nur darauf hinweisen, dass eine Diskussion unter den Sachverständigen nicht vorgesehen ist. Die Anhörung ist dafür gedacht, dass Sie den Damen und Herren Abgeordneten Rede und Antwort stehen.

Prof. Dr. Frank Bätge (Fachhochschule für Öffentliche Verwaltung, Abteilung Köln): An mich ist von Herrn Körfges die Frage herangetragen worden, wie das integrationspolitische Ziel, das der Landesgesetzgeber vor Augen hat, vor dem Hintergrund der kommunalen Strukturen durchsetzbar ist.

Die Gesetzgebungskompetenz für die äußere Struktur liegt beim Land. Wenn der Wille besteht, wie er im Gesetzentwurf enthalten ist, ein strukturell gleichberechtigtes Miteinander von Migranten und Ratsmitgliedern als landespolitische Zielsetzung in allen Gemeinden zu erreichen, dann könnte die Möglichkeit, durch einen Ratsmehrheitsbeschluss einen Integrationsausschuss zu bilden, diese Zielsetzung theoretisch konterkarieren. Denn mit einem Integrationsausschuss kommt diese Problematik rein strukturell auf. Dem kann man nicht entgehen; denn der Ausschuss ist ein Ausschuss nach der Gemeindeordnung, aus der man sich nicht quasi Rosinen herauspicken kann. Man ist dann in der Gemeindeordnung mit allen Vor- und Nachteilen gefangen. Einer der strukturellen Nachteile ist, dass der Vorsitzende, mag er noch so geeignet sein, niemand aus den gewählten Migranten sein darf. Widrigenfalls müsste

das Land selber über die Aufsichtsbehörde einschreiten, obwohl es integrationspolitisch dieses Ziel verfolgt.

Ein ähnlicher struktureller Nachteil ist, dass die Mehrheit der Ausschussmitglieder sich aus Ratsmitgliedern zusammensetzen muss, sonst wäre der Ausschuss nicht beschlussfähig. Ein einzelner Gemeinderat könnte das so beschließen und damit die allgemeine Zielsetzung des Gesetzentwurfs, wenn sie so verfolgt und der Gesetzentwurf so beschlossen würde, konterkarieren.

Prof. Dr. Kyrill Alexander Scharz (Institut für staats- und Verwaltungsrecht der Julius-Maximilians-Universität, Würzburg): Herr Vorsitzender! Meine sehr geehrten Damen und Herren! Ich will das ganze Bündel von Fragen, die sich teilweise inhaltlich überschneiden haben, nach sachlichen Kriterien zusammenfassen und nicht auf jede einzelne Frage unmittelbar eingehen. Ich hoffe, Sie werden sich in meinen Antworten wiederfinden.

Ein erster, ganz entscheidender Punkt, der von verschiedenen Seiten angesprochen wurde, ist die Frage, ob die kommunale Ebene im Vergleich zur Landes- und Bundesebene nicht etwas anderes darstellt und aufgrund ihrer Eigenheit anders zu bewerten ist. Das kann man zunächst staatsrechtlich dahin gehend beantworten, dass auch die kommunale Ebene Träger der Ausübung staatlicher Gewalt ist. Auch dort wird Hoheitsgewalt ausgeübt. Damit bedarf es auch dort einer demokratischen Legitimation der Ausübung von Staatsgewalt.

Wenn das zutrifft – das ist meine These –, dann ist wegen der prinzipiell gleichartigen Ausübung von Hoheitsgewalt auf unterschiedlicher Ebene von Bund, Ländern und Gemeinden das Wahlvolk entsprechend homogen zu bestimmen. Es muss dann prinzipiell auf den drei Ebenen gleich sein.

Die spannende Frage, die dahinter steht, ist, wie das mit Blick auf die zu überarbeitende Landesverfassung aussieht. Wäre es möglich unter Umständen auf Ebene der Landesverfassung eine Art Öffnung in Richtung auf ein allgemeines Ausländerwahlrecht auf kommunaler Ebene vorzunehmen? Ich will nur am Rande anmerken, dass wir mit Blick auf die Lissabon-Entscheidung wohl nicht darüber debattieren müssen, ob man ein allgemeines Wahlrecht zum Beispiel auch zum Landtag für Ausländer schaffen kann. Ich meine, darüber sind wir uns einig.

Ich möchte darauf hinweisen, dass jedenfalls nach bisher herrschender Meinung – damit komme ich gleich noch zu einem zweiten Punkt –, davon auszugehen ist, dass das Homogenitätsprinzip des Grundgesetzes eine prinzipiell gleiche Ausgestaltung des Wahlrechts auf der Ebene von Bund, Ländern und Gemeinden verlangt. Dementsprechend ist es nach meinem Verständnis der einzig richtige Weg, wenn er denn überhaupt gangbar ist, auf Ebene des Grundgesetzes, also der Bundesverfassung, eine entsprechende Änderung bei Artikel 28 vorzunehmen und den Kreis der Wahlberechtigten auf kommunaler Ebene noch weiter auszudehnen.

In diesem Zusammenhang will ich auf die gleichfalls angesprochene Frage eingehen, ob ich eine Tendenz zu einer Rechtsprechungsänderung sehe. Um diese Frage zu

beantworten, müsste ich ein bisschen „orakeln“, wahrscheinlich mit noch schlechteren Erfolgsaussichten als im klassischen Griechenland. Herr Dr. Hanschmann hat das wunderbare Beispiel der Wissenschaftsfreiheit für Fachhochschulen angebracht. Ich hätte immer die These vertreten, das sei nicht möglich. Die Änderung der Rechtsprechung nach 40 Jahren war quasi eine Überraschungsentscheidung.

Ich will nicht ausschließen, dass es durchaus möglich ist, dass das Bundesverfassungsgericht vor dem Hintergrund gewandelter gesellschaftlicher Verhältnisse zu einer anderen Bewertung kommt. Wir haben allerdings in der Rechtsprechung dazu sehr wenig Indizien, die das zwingend nahelegen.

Man könnte sich überlegen, ob man die kommunale Ebene mit Blick darauf, dass es dort ja gerade um die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft geht, im Vergleich zu Land- und Bundesebene nicht anders würdigen könnte. Dieser Ansatz wird im Schrifttum auch vertreten. Ich bin allerdings der Auffassung, dass gerade die Verwendung dieses verfassungsrechtlichen Terminus zur Begründung einer andersartigen kommunalen Ebene in der Sache nicht trägt, weil damit nur die kommunale Sachkompetenz zur Aufgabenabgrenzung gegenüber dem Land gemeint ist, aber nichts darüber ausgesagt wird, ob damit auch der Kreis der Wahlberechtigten ein anderer sein müsste. Das heißt, der Terminus „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ ist eine Aufgabenzuschreibung, nicht aber ein Vehikel zur Änderung des Wahlrechts auf kommunaler Ebene.

Ich komme nun zur Frage, die insbesondere vonseiten der FDP gestellt wurde, wie es sich mit der Diskriminierung von Nicht-EU-Ausländern im Vergleich zu EU-Ausländern verhalte, und zu der weiteren Frage, die damit einhergeht, welche Implikationen wir dem Unionsrecht für die Beantwortung der hier vorliegenden Frage tatsächlich entnehmen können.

Zum einen haben wir eine Verfassungsrechtliche Legitimation, nämlich den Verfassungsauftrag zur europäischen Integration, den Sie in der Präambel des Grundgesetzes und in Artikel 23 finden. Darin wird deutlich, was der sachliche Grund für die Präferenzierung eines Ausländerwahlrechts für EU-Staatsangehörige ist. Das sind der klare Handlungsauftrag und die Begründung dafür, zu sagen, europäische Integration rechtfertigt jedenfalls die Bevorzugung von EU-Staatsangehörigen gegenüber anderen. Ich meine, das ist ein recht deutliches verfassungsrechtliches Argument, das man anbringen kann.

Umgekehrt aber – das ist eine direkte Antwort auf Ihre Frage – lässt sich weder dem europäischen Primärrecht noch dem europäischen Sekundärrecht entnehmen, dass es verboten wäre, den Kreis der Wahlberechtigten zu erweitern. Europarechtlich wäre das sicherlich zulässig. Die zweite Frage wäre dann – womit wir wieder im Bereich des verfassungsrechtlichen Orakelns wären –, was das nationale Verfassungsrecht dazu sagen würde, wenn wir auf kommunaler Ebene einen entsprechenden Schritt unternähmen. Das EU-Recht selber würde das jedenfalls nicht verhindern.

Mit Herrn Dr. Hanschmann habe ich abgesprochen, dass er auf die Frage zu den Unterschieden zwischen Ausländern, ausländischen Staatsangehörigen und Staatenlosen antwortet. Unsere Antworten sind in diesem Punkt deckungsgleich.

Vorsitzender Christian Dahm (AKo): Bevor ich zu Herrn Dr. Hanschmann überleite, will ich die Gelegenheit nutzen, unsere jungen Gäste auf der Besuchertribüne zu begrüßen, die 50 Grundschüler der 4. Klasse aus der Schule Nettetal-Lobberich. Ein herzliches Willkommen im Landtag von Nordrhein-Westfalen und nette Eindrücke hier im Parlament!

(Allgemeiner Beifall)

Dr. Felix Hanschmann (Goethe-Universität, Frankfurt am Main): Ich fühle mich fast wie in der letzten Woche in Frankfurt. Dort habe ich im Rahmen der Kinder-Uni einen Vortrag gehalten.

Zunächst zu der Frage, die Herr Schwarz zuletzt angesprochen hat. Es ist selten, dass zwei Juristen eine Meinung haben. Der Terminus „Ausländer“ wird sowohl verfassungsrechtlich als auch völkerrechtlich immer negativ definiert. Das heißt, Ausländer bzw. Ausländerin ist derjenige bzw. diejenige, der bzw. die nicht die Staatsangehörigkeit des Wohnortstaates besitzt. Nach dieser negativen Definition ist der Staatenlose Ausländer.

Wenn man die Formulierung „Ausländer“ verändert und statt dessen von „ausländischer Staatsangehörigkeit“ spricht, modifiziert man das, weil man das Merkmal „Staatsangehörigkeit“ dem Gesetzestext hinzufügt und damit Staatenlose, die keine Staatsangehörigkeit besitzen, herausnimmt. Darin stimme ich mit Herrn Schwarz überein. Das ist eine unglückliche Formulierung.

Ein ähnliches Problem tritt im Schulrecht im Zusammenhang mit der Schulpflicht auf. Wenn man Staatenlose in die Regelung mit hineinnehmen und an dieser Stelle kein Risiko eingehen will, sollte man den Terminus „Ausländer“ verwenden und auf den Begriff „Staatsangehörigkeit“ verzichten.

Die Fragen von Herrn Körfges und Herrn Herrmann würde ich gern verbinden. Sie haben mich gebeten, die rechtliche Argumentation zum kommunalen Ausländerwahlrecht für Drittstaatsangehörige kurz zusammenzufassen. Rechtlich ist es eigentlich nicht schwierig. Auch hier stimmen Herr Schwarz und ich in vielen Punkten überein.

In Artikel 20 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes steht, alle Staatsgewalt geht vom Volk aus. Staatsgewalt ist natürlich auch das, was die Kommunen machen. Das ist überhaupt keine Frage. Auch hierin stimmen Herr Schwarz und ich überein.

Dann stellt das Verfassungsgericht 1990 die Frage, wer zum Volk gehört, und kommt zu dem Ergebnis, dass das Volk in diesem Sinne nur die Zusammenfassung der deutschen Staatsangehörigen ist und sonst niemand. Kein Ausländer, kein Nicht-Deutscher gehört zum Volk. Deshalb hat er nicht Teil an der Legitimation von Staatsgewalt und darf nicht wählen. Das ist der Ausgangspunkt.

In Artikel 28 wird es ein wenig komplizierter, aber auch das hat Herr Schwarz schon erwähnt. Es geht um die sogenannte Homogenitätsklausel. Darin wird gesagt, dass auch die Gemeindevertretungen dort, wo es sie gibt, demokratisch legitimiert sein müssen. Das Bundesverfassungsgericht überträgt 1990 den Volksbegriff aus Artikel 20 über die Homogenitätsklausel auf die Gemeinden.

Jetzt zu ihrer Frage, Herr Körfges, ob es einen Unterschied mache, wenn es sich um Selbstverwaltungskörperschaften handele. Nach den Rechtsprechungen damals macht das überhaupt keinen Unterschied. Es ging nämlich unter anderem um Schleswig-Holstein, dort waren Gebietskörperschaften betroffen, aber es ging auch um Hamburg, wo Bezirkskörperschaften betroffen waren, die gar nicht als rechtsfähige Gebietskörperschaften organisiert sind. Als juristische Spitzfindigkeit ist vielleicht erwähnenswert, dass man bei den schleswig-holsteinischen Gebietskörperschaften, also den Kommunen, den Weg über Artikel 28 Abs. 1 Satz 2 gewählt hat, während man bei den Bezirkskörperschaften, weil es nicht um Vertretungen von Gebietskörperschaften ging, mit Artikel 28 Abs. 1 Satz 1 argumentiert hat. Das heißt, im Ergebnis sehe ich überhaupt keinen Unterschied.

Mit Blick auf die verfassungsrechtlichen Möglichkeiten tauchen zwei Fragen auf. Die erste Möglichkeit wäre, dass das Bundesverfassungsgericht den Volksbegriff aus Artikel 20 neu definiert. Insofern war es missverständlich, dass ich vorhin sagte, das Bundesverfassungsgericht habe den Fachhochschulen gesagt: „Wir haben uns geirrt.“ Das hat das Bundesverfassungsgericht natürlich nicht gesagt, sondern es hat sich angeschaut, welche Veränderungen es in den Strukturen, Aufgaben und Organisationen von Hochschulen und Universitäten einerseits und Fachhochschulen andererseits in den letzten 60 Jahren gegeben hat. Haben sie sich in ihren Tätigkeiten und Aufgaben angenähert, oder sind sie auseinander gegangen. Das Bundesverfassungsgericht hat festgestellt, dass es wissenschaftliche und soziologische Veränderungen gegeben hat, die dazu geführt haben, dass auch Fachhochschulen Forschung betreiben. An Fachhochschulen werde nicht mehr nur von anderen erarbeitete Forschung vorgetragen, aber selbst nicht geforscht.

Das Gleiche kann man auch beim kommunalen Wahlrecht sagen. Auch hierbei stimmen Herr Schwarz und ich überein. Niemand kann Ihnen sagen: „Sie gewinnen“ oder „Sie verlieren“. Wenn Sie das auf Landesebene machen – mittlerweile hat in Bremen, in Rheinland-Pfalz und über eine Bundesratsinitiative im Bundestag eine Anhörung zu diesem Thema stattgefunden –, bin ich sicher, dass es nicht darauf ankommt, ob Sie es in einem einfachen Landesgesetz machen, also der Gemeindeordnung, oder ob man es über eine Verfassungsänderung versucht. Wenn das Bundesverfassungsgericht entscheidet, dass das verfassungswidrig ist – Artikel 31: Bundesrecht bricht Landesrecht –, dann ist es egal, ob es um die Landesverfassung oder um ein Landesgesetz geht. Entscheidend ist, wie das Bundesverfassungsgericht mit dem Volksbegriff und mit der Homogenitätsklausel umgeht. Hier kann man schlechterdings keine Garantie geben. Auch hier stimmen Herr Schwarz und ich überein.

Zur Frage einer möglichen Änderung der Rechtsprechung muss ich vielleicht noch etwas sagen. Ja, die Lissabon-Entscheidung enthält Stellen, die unklar sind. Wenn

Ausschuss für Kommunalpolitik (44.)

22.11.2013

Integrationsausschuss (19.)

hart

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

ich eine parallele zur Behandlung der Frage der Wissenschaftsfreiheit ziehe, dann stelle ich fest, dass seit 1990 soziologische, demografischen und mentale Veränderungen stattgefunden haben. Man muss berücksichtigen, dass die Entscheidungen damals im Zuge der deutschen Einigung gefasst wurden. Sie stehen in einem ganz bestimmten politischen und zeitlichen Kontext. Die Veränderungen demografischer, soziologischer und mentaler Natur seit 1990 sind – ich vermute, darin stimmen wir ebenfalls überein – erheblich. Das geht auch am Bundesverfassungsgericht nicht vorbei.

Abschließend will ich noch ein Wort zur Frage der Unentrinnbarkeit sagen und damit dazu, inwiefern es doch auf die kommunale Ebene ankommen kann. Eines der häufigsten Argumente gegen das Wahlrecht für Drittstaatsangehörige ist das Unentrinnbarkeitsargument. Es wird argumentiert, ein Wahlrecht für Drittstaatsangehörige wäre gewissermaßen unfair gegenüber den deutschen Staatsangehörigen, weil der nicht-deutsche Staatsangehörige jederzeit in sein Heimatland zurückkehren und sich somit der existenziellen Anbindung an das deutsche Territorium entziehen könne. Das ist sowohl mit Bezug auf Deutsche als auch auf Nicht-Deutsche gerade auf kommunaler Ebene ein schwaches Argument, weil Mobilität am stärksten auf der kommunalen Ebene vorhanden ist, wenn man nämlich von einer Stadt in eine andere zieht.

Ich hoffe, ich habe alle Fragen von Ihnen beantwortet.

Vorsitzender Christian Dahm (AKo): Ich schaue in die Runde der Damen und Herren Abgeordneten. Gibt es den Wunsch nach einer weiteren Fragerunde? – Ich sehe, dass das nicht der Fall ist.

Mein Dank gilt den Damen und Herren Sachverständigen für ihre schriftlichen Stellungnahmen und ihre mündlichen Statements sowie dafür, dass sie zum Teil eine sehr weite Anreise auf sich genommen haben.

Der Ausschuss für Kommunalpolitik wird die Anhörung in seiner nächsten Sitzung am 6. Dezember auswerten. Bis dahin wird auch das Votum des Ausschusses für Integration vorliegen, der sich am 4. Dezember damit befassen wird. Mein Dank gilt bereits jetzt dem Stenografischen Dienst, der zugesagt hat, das Protokoll zeitnah zu übersenden.

Damit sind wir am Ende dieses Teils der Ausschusssitzung. Ich berufe den Ausschuss für Kommunalpolitik zur nächsten Sitzung in 15 Minuten, um 12:25 Uhr, wieder ein. – Herzlichen Dank.

gez. Christian Dahm
Vorsitzender

29.11.2013/29.11.2013