

An die
Präsidentin des Landtags
Nordrhein-Westfalen
Frau Carina Gödecke, MdL
Postfach 10 11 43
40002 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/1192

A11, A19

per E-Mail: anhoerung@landtag.nrw.de

Ansprechpartner:

Anne Wellmann (StGB NRW)
Tel.-Durchwahl: (0211) 4587-226
Fax-Durchwahl: (0211) 4587-292
E-Mail:
anne.wellmann@kommunen-in-nrw.de

Dr. Marco Kuhn (LKT NRW)
Tel.-Durchwahl: (0211)300491-300
Fax-Durchwahl: (0211)300491-5300
E-Mail: kuhn@lkt-nrw.de

Regine Meißner (StNRW)
Tel.-Durchwahl: (0221) 3771-249
Fax-Durchwahl: (0221) 3771-7249
E-Mail:
regine.meissner@staedtetag.de

AZ 020-08-27
30.47.32 N

31. Oktober 2013

Gesetz zur Weiterentwicklung der politischen Partizipation in den Gemeinden und zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften
Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 16/3967
sowie

Kommunales Wahlrecht auch für Nicht-EU-Bürgerinnen und –Bürger
Antrag der PIRATEN-Fraktion, Drucksache 16/3244

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik und des Integrationsausschusses am 22. November 2013

Ihr Schreiben vom 14. Oktober 2013; Ihr Aktenzeichen I.1/A11-V.15

Sehr geehrte Frau Gödecke,

wir danken Ihnen für die Übersendung des o. g. Gesetzentwurfes der Landesregierung sowie des Antrages der PIRATEN-Fraktion und nehmen hierzu wie folgt Stellung:

**I. Gesetz zur Weiterentwicklung der politischen Partizipation in den Gemeinden und zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften
Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 16/3967**

Änderung des § 27 GO – Integration

1. Der Integrationsrat als einziges Organisationsmodell

Der Integrationsrat soll nach dem Gesetzentwurf zukünftig das einzige Organisationsmodell darstellen. Zur Begründung führt der Entwurf an, dass sich der Integrationsrat als Regelmodell durchgesetzt habe. Im Hinblick auf die Zielsetzung eines gleichberechtigten Miteinanders von Migrantenvertretern und Ratsmitgliedern werde die Anregung des Landesintegrationsrates aufgegriffen, zukünftig den Integrationsausschuss abzuschaffen. Dadurch solle die in den Integrationsausschüssen bestehende Dominanz der Ratsmitglieder beseitigt werden.

Die Integration von Migranten ist für die Städte, Gemeinden und Kreise ein wichtiges Thema, das auch in Zukunft seine Aktualität nicht verlieren, sondern perspektivisch noch an Bedeutung gewinnen wird. Das Integrationsgremium nach § 27 GO ist das kommunale Organ, das den verschiedenen Migrantengruppen ein Forum bietet, die kommunale Integrationspolitik beratend mit zu beeinflussen. Mit Blick auf die Dominanz der Migrantenvertreter im Integrationsrat wird in der Regel davon auszugehen sein, dass dieser bei den Migranten eine höhere Akzeptanz genießt. Daher hatten die kommunalen Spitzenverbände bereits in ihrer Stellungnahme vom 11.03.2009 im Zusammenhang mit dem Gesetz zur Förderung der politischen Partizipation zugewanderter Bürger in den Gemeinden den Integrationsrat als gesetzlich vorgesehenes Grundmodell befürwortet.

Aus der Tatsache, dass in der Mehrzahl der Städte und Gemeinden ein Integrationsrat gebildet wurde, kann unserer Auffassung nach allerdings nicht geschlossen werden, dass der Integrationsausschuss ein ungeeignetes Modell ist. Vielmehr gibt es durchaus Beispiele für funktionierende Integrationsausschüsse. Die kommunale Wahlmöglichkeit sollte deshalb nicht beschnitten werden. Zugunsten eines größeren kommunalen Gestaltungsspielraumes vor Ort sprechen wir uns daher für die Beibehaltung des Integrationsausschusses als Optionsmodell aus.

2. Vertreterregelung für den Integrationsrat

Für die direkt gewählten Migrantenvertreter sieht der Gesetzentwurf zukünftig vor, dass auch Stellvertreter direkt gewählt werden. Diese Änderung wird damit begründet, dass in der Praxis ein Bedürfnis für eine Stellvertretung bestehe, da eine höchstmögliche Beteiligung an den Sitzungen anzustreben sei. Eine Stellvertretung im Integrationsrat hätte in der Tat den Vorteil, dass im Falle der Verhinderung einzelner Vertreter dennoch eine ausreichende Besetzung des Gremiums gewährleistet wäre. Konsequenterweise im Sinne einer Gleichbehandlung wäre es allerdings dann, auch für die Ratsmitglieder im Integrationsrat eine Stellvertretung zuzulassen. Des Weiteren weisen wir darauf hin, dass eine Direktwahl von Stellvertretern in der Gemeindeordnung und im Kommunalwahlgesetz bisher nicht existent ist und daher systemwidrig erscheint. Aus unserer Sicht müsste daher vorab die Zulässigkeit der vorgeschlagenen Regelung geklärt sein.

3. Einheitlicher Wahltermin mit der Kommunalwahl

Die Zusammenlegung der Wahl zum Integrationsrat/-ausschuss mit den allgemeinen Kommunalwahlen soll die Kosten reduzieren, die Organisation vor Ort erleichtern und zudem der Förderung der Integration dienen. Insgesamt erhofft man sich positive Auswirkungen auf die Wahlbeteiligung. Dies wird von uns als ein positives integrationspolitisches Signal grundsätzlich begrüßt und könnte als ein Schritt zu größerer Publizität der Integrationsratswahlen betrachtet werden und gegebenenfalls zu einer höheren Wahlbeteiligung führen. Der damit verbundene Aufwand muss sich aber in einem vertretbaren Rahmen bewegen.

Eine verpflichtende Zusammenlegung zur nächsten Kommunalwahl im Frühjahr 2014 lehnen wir jedoch ab, weil neben den allgemeinen Kommunalwahlen und der Wahl vieler Hauptverwaltungsbeamter zeitgleich die Europawahl durchzuführen ist. Seitens unserer Mitglieder mehren sich die Hinweise, dass gerade die mit der Zusammenlegung der Wahlen angestrebten Ziele der Kostenreduzierung, der Organisationserleichterung vor Ort und der Förderung der Integration tatsächlich nicht zu erreichen sind. So wird sich z. B. die Gewinnung von Wahlpersonal aufgrund der Komplexität der verbundenen Wahlen schwierig gestalten; hier ist in jedem Fall eine höhere Schulungsintensität erforderlich. Durch die Komplexität und die Masse der Briefwahlunterlagen wird vergleichsweise mehr Personal benötigt und die Fehlerwahrscheinlichkeit erhöht.

Falls die Integrationswahl in gemeinsamen Wahllokalen mit EU und Ratswahl abgehalten werden müsste, könnte die Fehlerquote bzw. das Fehlerrisiko erheblich steigen. So sind beispielsweise drei verschiedene Wählerverzeichnisse zu führen. Bei der Auszählung und dem Erstellen des Schnellergebnisses und der Niederschrift der unterschiedlichen Wahlen wären auch drei unterschiedliche Wahlrechte und damit auch entsprechende Vorgehensweisen zu beachten. Nicht zu unterschätzen ist dabei auch die Tatsache, dass die Kandidaten zum Integrationsrat hinsichtlich der Reihenfolge der Ergebnisfeststellung im Wahllokal höchstwahrscheinlich nicht vor dem Ergebnis der Kommunalwahl oder Europawahl ermittelt werden, was die Bedeutung der Integrationsratswahl schmälern könnte.

Des Weiteren wird es in Städten, in denen es eine relativ geringe Anzahl von aktiv Wahlberechtigten gibt, zur Wahrung des Grundsatzes der geheimen Wahl erforderlich sein, für die Integrationsratswahlen weniger Wahllokale festzulegen. Dies hätte zur Folge, dass EU-Bürger und Deutsche mit Migrationshintergrund für die Abgabe ihrer Stimmen für die Kommunalwahl und die Integrationsratswahl in zwei verschiedene Wahllokale gehen müssten.

Die Durchführung noch einer zusätzlichen Wahl an einem Wahltag stellt für die Kommunen daher eine nicht hinnehmbare Belastung dar. Wir halten deshalb die Zusammenführung der Kommunalwahlen mit der Wahl der Integrationsgremien erst für das Jahr 2020 für realistisch, da die Europawahl dann nicht mehr zeitgleich mit der Kommunalwahl durchgeführt wird.

4. Erweiterung des Kreises der aktiven Wahlberechtigten

Nach dem Gesetzentwurf wird der Kreis der aktiv Wahlberechtigten erweitert. Bereits 2009 wurde der Kreis der aktiv Wahlberechtigten um Deutsche mit Zuwanderungsgeschichte erweitert, auch wenn sie Mehrstaater sind. Die Wahlberechtigung besteht zurzeit für diese Personengruppe aber nur dann, wenn die deutsche Staatsangehörigkeit frühestens fünf Jahre vor dem Tag der Wahl erworben worden ist. Der Wegfall dieser Frist und die damit einhergehende Ausweitung des aktiven Wahlrechts trägt einer verbesserten Partizipation und Integration von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte Rechnung. Integration vollzieht sich in der Regel nicht in wenigen Jahren, sondern erstreckt sich vielmehr über einen langen Zeitraum. Insofern ist die 5-Jahres-Frist als viel zu gering bemessen. Eine Ausschlussfrist erscheint aus unserer Sicht entbehrlich.

Aus kommunaler Sicht ist entscheidend, dass den Städten und Gemeinden durch die Erweiterung des aktiven Wahlrechts kein weiterer größerer Aufwand entsteht. Nach geltender Rechtslage haben sich die wahlberechtigten Personen gemäß § 27 Abs. 3 GO bis zum zwölften Tag vor der Wahl in das Wählerverzeichnis eintragen zu lassen. Sie haben den Nachweis über die Wahlberechtigung zu führen. Diese Nachweispflicht, die z.B. durch Vorlage einer Einbürgerungsurkunde erbracht werden kann, ist aus unserer Sicht unbedingt beizubehalten.

5. Abstimmung von Themen und Aufgaben mit dem Rat

Rat und Integrationsrat sollen sich nach dem Gesetzentwurf darüber abstimmen, mit welchen konkreten Themen und Aufgaben sich der Integrationsrat befassen soll. Bereits nach jetziger Rechtslage kann sich der Integrationsrat oder Integrationsausschuss mit allen Angelegenheiten der Gemeinde befassen. Eine Abstimmung zwischen Integrationsgremium und Rat ist sinnvoll und dürfte bereits jetzt der Praxis entsprechen.

6. Entscheidung über Haushaltsmittel

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass der Integrationsrat in einem vom Rat festgelegten Rahmen über ihm zugewiesene Haushaltsmittel entscheiden kann. Diese Regelung ist sachgerecht zur Ergänzung der bisherigen Regelung des § 27 Abs. 10 GO, wonach dem Integrationsrat oder dem Integrationsausschuss die zur Erledigung seiner Aufgaben erforderlichen Mittel zur Verfügung gestellt werden. Bereits nach geltender Gesetzeslage war anerkannt, dass der Integrationsrat die Möglichkeit hat, innerhalb eines vom Rat festgelegten Rahmens über ihm zugewiesene Mittel zu entscheiden.

Änderung des § 7 GO (§ 5 KrO) – Sonstige öffentliche Bekanntmachungen

Wir begrüßen die Einfügung eines § 7 Abs. 7 GO (§ 5 Abs. 7 KrO), der die formellen Anforderungen an die sonstigen öffentlichen Bekanntmachungen klar regelt.

Die Entscheidung des OVG NRW vom 08.02.2013 (AZ 10 B 12 39/12) zur ortsüblichen Bekanntmachung von Aufstellungsbeschlüssen nach § 2 Abs. 1 Satz 2 BauGB hat in den Kommunen zu großer Rechtsunsicherheit geführt. Auch wenn sich die Ent-

scheidung des OVG lediglich auf die Bekanntmachung von baurechtlichen Entscheidungen bezieht, hat sie Auswirkungen auf die Behandlung anderer gesetzlich angeordneter öffentlicher Bekanntmachungen. So ist nicht ausgeschlossen, dass nunmehr auch bei anderen gesetzlich angeordneten öffentlichen Bekanntmachungen wie beispielsweise der gemäß § 48 Abs. 1 S. 4 GO (§ 33 Abs. 1 S. 4 KrO) vorgeschriebenen öffentlichen Bekanntmachung von Zeit und Ort der Rats- und Kreistagssitzungen sowie der jeweiligen Tagesordnung die strengen Verfahrensvorschriften der Bekanntmachungsverordnung anzuwenden sind. Dies entspricht nicht der üblichen Praxis und wäre auch überzogen.

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

Antrag der PIRATEN-Fraktion, Drucksache 16/3244

Die Forderung eines kommunalen Wahlrechts auch für Nicht-EU-Bürgerinnen und -Bürger ist in der jüngeren Vergangenheit immer wieder erhoben worden.

Nach den Grundsatzurteilen des Bundesverfassungsgerichts vom 31. Oktober 1990 (BVerfGE 83, 37; BVerfGE 83, 60 – Anlage 1) lässt es das Grundgesetz in der geltenden Fassung nicht zu, durch einfaches Gesetz Drittstaatsangehörigen das aktive oder passive Wahlrecht für Kommunalwahlen einzuräumen. So erklärte das Bundesverfassungsgericht entsprechende Kommunalwahlgesetze in Hamburg und Schleswig-Holstein aus dem Jahr 1989 sowohl für Gemeinderatswahlen als auch für Bezirksvertretungswahlen für verfassungswidrig und nichtig. Das Wahlrecht, durch dessen Ausübung das Volk in erster Linie die ihm zukommende Staatsgewalt wahrnehme, setze nach der Konzeption des Grundgesetzes die Eigenschaft der deutschen Staatsangehörigkeit voraus. Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG bestimme, dass das Staatsvolk der Bundesrepublik Träger und Subjekt der Staatsgewalt sei und nach dem Grundgesetz von den deutschen Staatsangehörigen und den ihnen nach Art. 116 Abs. 1 GG gleich gestellten Personen gebildet werde. Dieser Grundsatz gelte über Art. 28 Abs. 1 S. 1 und 2 GG auch für die Landes- und Kommunalebene.

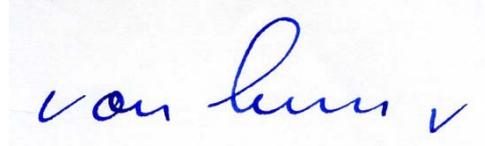
Die Frage der Zulässigkeit einer zur Einführung eines Kommunalwahlrechts für Drittstaatsangehörige erforderlichen Änderung des Grundgesetzes orientiert sich an Art. 79 GG. Formell bedarf es nach Art. 79 Abs. 2 GG einer qualifizierten verfassungsändernden Mehrheit in Bundestag und Bundesrat in Form der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates. Neben dieser eindeutigen formellen Voraussetzung setzt Art. 79 Abs. 3 GG inhaltlich-materielle Schranken. Nach der in Art. 79 Abs. 3 enthaltenen sogenannten „Ewigkeitsgarantie“ des Grundgesetzes ist eine Änderung des Grundgesetzes unzulässig, soweit die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden. Die Anforderungen, die Art. 79 Abs. 3 GG an das Merkmal des „Berührens“ stellt, werden in ihrer Bedeutung als verfassungsrechtliche Hürden unterschiedlich interpretiert. Entsprechend wird die Frage, ob die Einführung eines Kommunalwahlrechts für Drittstaatsangehörige im Wege einer Verfassungsänderung mit Art. 79 Abs. 3 GG in Verbindung mit dem Demokratieprinzip aus Art. 20 Abs. 2 GG vereinbar ist, oder ob ein Verstoß gegen die in Art. 79 Abs. 3 GG enthaltene „Ewigkeitsgarantie“ des Grundgesetzes vorliegt, in der Staats- und Verfassungsrechtswissenschaft kontrovers beurteilt.

Vor diesem Hintergrund halten wir die von der Fraktion der PIRATEN geforderte Bundesratsinitiative zur Änderung des Grundgesetzes für wenig aussichtsreich.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung



Dr. Helmut Fogt
Beigeordneter
des Städtetages Nordrhein-Westfalen



Hans-Gerd von Lennep
Geschäftsführer
des Städte- und Gemeindebundes
Nordrhein-Westfalen



Dr. Marco Kuhn
Erster Beigeordneter
des Landkreistages Nordrhein-Westfalen