

An die Präsidentin  
des Landtags Nordrhein-Westfalen  
Postfach 10 11 43  
40002 Düsseldorf



Datum: 10. November 2013

## Stellungnahmen

**zum Gesetzentwurf zur Weiterentwicklung der politischen Partizipation in den Gemeinden und zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften,**

*Landtags-Drucksache 16/3967* sowie

**zum Antrag „Kommunales Wahlrecht auf für Nicht-EU-Bürgerinnen und Bürger einführen“,**

*Landtags-Drucksache 16/3244*

- *Gemeinsame Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik und des Integrationsausschusses am 22. November 2013, 10:00 Uhr -*

## **I. Gesetzentwurf zur Weiterentwicklung der politischen Partizipation in den Gemeinden und zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften**

Der Gesetzentwurf enthält vier Kernregelungen, auf die ich im Folgenden meine Bewertung konzentrieren möchte:

- Zum einen legt er den Integrationsrat als einziges Organisationsmodell der kommunalpolitischen Partizipation fest.
- Zum zweiten wird das aktive Wahlrecht in zweifacher Hinsicht ausgeweitet; und zwar auf Deutsche, die zugleich eine ausländische Staatsbürgerschaft haben sowie auf Personen, die die deutsche Staatsangehörigkeit (ohne Befristungsregelung) durch Einbürgerung erhalten haben.
- Des Weiteren soll die Wahl der Mitglieder des (pflichtig zu bildenden) Integrationsrates am Tag der Kommunalwahl stattfinden.
- Schließlich gibt es verschiedene sonstige Änderungen, die die Arbeit des Integrationsrates erleichtern sollen (Zulassung der Stellvertretung, ausdrückliche Zulassung eines eigenen Haushaltsbudgets für den Integrationsrat).

### *1. Integrationsrat als einziges Organisationsmodell*

§ 27 Abs. 1 GO NRW des Gesetzesentwurfs sieht in Abs. 1 sowohl für das pflichtige Integrationsgremium (unverändert ab 5.000 ausländische Einwohner bzw. ab 2.000 ausländische Einwohner zuzüglich Antrag von mindestens 200 Wahlberechtigten) als auch für das freiwillige Integrationsgremium (Abs. 1 Satz 3 „in anderen Gemeinden“, die diese Kriterien nicht erfüllen) das Gremium des Integrationsrates als einziges Organisationsmodell vor. Dadurch wird die vormals bestehende Möglichkeit beseitigt, anstelle des auch seinerzeit vorgesehenen Regelmodells des Integrationsrates einen Integrationsausschuss zu bilden.

Verfassungsrechtliche Bedenken im Hinblick auf die gemeindliche Organisationshoheit des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG und Art. 78 LVerf NRW sind hierdurch nicht zu erkennen, da der Gesetzgeber in der Regelung der äußeren Struktur der kommunalen Organe und ihrer Befugnisse einen weiten Gestaltungsspielraum hat. Ähnlich wie bei der Festlegung anderer Pflichtausschüsse (z.B. Wahlausschuss, Rechnungsprüfungsausschuss, Jugendhilfeausschuss bei Gemeinden

mit eigenem Jugendamt, Betriebsausschuss bei Gemeinden mit Eigenbetrieben etc.) kann er hierfür ein verbindliches Organisationsmodell regeln und damit den Raum für etwaige alternative Regelungsformen einzelner Gemeinden beschränken.<sup>1</sup>

Für die gewählten Migrant\*innenvertreter/innen bietet der Integrationsrat gegenüber dem Integrationsausschuss den Vorteil, dass dort ihre Anzahl diejenige der Ratsmitglieder übersteigen darf und als Vorsitzender ein/e Migrant\*innenvertreter/in gewählt werden kann. Beides war beim Integrationsausschuss kommunalrechtlich nicht zulässig. Die ganz überwiegende Anzahl der Gemeinderäte hat daher bereits nach der noch aktuellen Rechtslage den Integrationsrat gegenüber dem Integrationsausschuss als Organisationsform vorgezogen (in NRW existieren 91 Integrationsräte und nur 16 Integrationsausschüsse).

Als ein Ergebnis der Online-Befragung der Vorsitzenden der Integrationsgremien durch die Forschungsgruppe Politische Partizipation der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW<sup>2</sup> ist deutlich geworden, dass die gewählten Mitglieder sich oftmals gegenüber den Ratsmitgliedern in einer strukturell unterlegenen Stellung sehen (Kenntnisstand, kommunalpolitische Zusammenhänge, Vernetzung, Fraktionszugehörigkeit etc.). Diese strukturelle Problematik wird in dem Integrationsausschuss dadurch verstärkt, dass der Vorsitzende des Gremiums Ratsmitglied ist und die Anzahl der Ratsmitglieder höher sein muss als die der gewählten Migrant\*innenvertreter/innen. Meines Erachtens entspricht die Konstruktion des Integrationsrates damit dem Gedanken der eigenverantwortlichen, kommunalpolitischen Partizipation der gewählten Migrant\*innenvertreter/innen deutlich stärker als das Modell des Integrationsausschusses.

Problematisch an der jetzigen Rechtslage (Regelfall Integrationsrat, infolge Ratsbeschluss Integrationsausschuss) ist zudem, dass die gewählten Migrant\*innenvertreter/innen kommunalrechtlich weder an der Entscheidung des Rates für einen Integrationsausschuss beteiligt sind noch die Folgen dieser Entscheidung (keine Vorsitzendengestellung, Minderheitenstellung im Ausschuss)

---

<sup>1</sup> Vgl. im Einzelnen Hofmann/Theisen/Bätge, Kommunalrecht in Nordrhein-Westfalen, 15. Aufl. 2013, S. 69 ff.

<sup>2</sup> Bätge, Frank; Möltgen; Katrin; Hofmann, Harald (2011). Politische Partizipation von Migrantinnen und Migranten untersucht am Beispiel der Integrationsräte und –ausschüsse in NRW - Auswertung einer Online-Befragung, November 2011, abrufbar unter [www.fhoev.nrw.de/fg-partizipation](http://www.fhoev.nrw.de/fg-partizipation).

ändern können. Es ist daher im Sinne des gesetzgeberischen Zweckes der Vereinheitlichung der Integrations- und Migrationsarbeit sowie im Hinblick auf die Zielrichtung eines gleichberechtigten Miteinanders von Migrantenvertretern/innen und Ratsmitgliedern konsequent, das bereits jetzt bestehende Regelmodell des Integrationsrates zum einzigen Organisationsmodell zu erklären.

## *2. Erweiterung des aktiven Wahlrechts*

Das aktive Wahlrecht wird im Gesetzentwurf ausgeweitet; und zwar auf Deutsche, die zugleich eine ausländische Staatsbürgerschaft haben sowie auf Personen, die die deutsche Staatsangehörigkeit (ohne Befristungsregelung) durch Einbürgerung erhalten haben.

Bereits das Gesetz zur politischen Partizipation in den Gemeinden vom 17.7.2009 hatte den Kreis der vormals aktiv Wahlberechtigten erweitert um Deutsche mit Zuwanderungsgeschichte, auch wenn sie Mehrstaatler/innen sind.<sup>3</sup> Diese Sonderstellung wurde bezogen auf den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit auf einen Zeitraum von fünf Jahren vor der Wahl zum Integrationsgremium beschränkt. Der vorliegende Gesetzentwurf greift diesen Ansatz auf und verfolgt ihn konsequent weiter, in dem zum einen die Fünfjahresfrist für Personen, die die deutsche Staatsangehörigkeit durch Einbürgerung erhalten, weggefallen ist. Zum zweiten sollen auch solche deutsche Staatsangehörige das Wahlrecht erhalten, die kraft Abstammung von ihren Eltern auch eine ausländische Staatsangehörigkeit haben oder die als Kind ausländischer Eltern durch Geburt im Inland Deutsche geworden sind.

Verfassungsrechtlichen Bedenken folgen nicht daraus, dass derartige deutsche Staatsangehörige (ebenso wie sonstige Staatsangehörige von EU-Mitgliedsstaaten) sowohl zum Rat als auch zum Integrationsrat aktiv und passiv wahlberechtigt ist. Das Bundesverfassungsgericht hat für den Personenkreis der EU-Ausländer ausdrücklich entschieden, dass darin kein Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichheit der Wahl nach Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG liege (BVerfG, Beschluss vom 19.2.1997 – 2 BvR 2621/95 -, NVwZ 1998, 52). Durch die Gewährung des aktiven Wahlrechts des EU-Bürgers zum Integrationsgremium wird

---

<sup>3</sup> Vgl. hierzu im Einzelnen Bätge, Wahlen und Abstimmungen in NRW, Band 2, Integrationsrat/Integrationsausschuss, Erl. 3 zu § 27 Abs. 3 GO NRW.

nicht das gleiche Recht eines anderen Bürgers, durch Wahlen und Abstimmungen an der demokratischen Legitimierung der in den Gemeinden ausgeübten mittelbaren Staatsgewalt beeinträchtigt. Dies ergibt sich schon daraus, dass die Wahrnehmung von Unterrichts-, Vorschlags- und Anhörungsrechten durch die Integrationsräte eine rein konsultative Tätigkeit darstellt, durch die keine Staatsgewalt ausgeübt wird. Ein Ausschluss von Unionsbürgern oder Deutschen mit weiterer ausländischer Staatsangehörigkeit von den Wahlen zu den Integrationsgremien würde deshalb zu keiner Besserstellung der übrigen Bürger führen. Mit der Erweiterung des Kreises der aktiv Wahlberechtigten um Deutsche mit Zuwanderungsgeschichte bzw. mit ausländischer Staatsangehörigkeit ändert sich an dieser Verfassungsrechtslage - im Vergleich mit dem EU-Bürger einerseits und dem Deutschen ohne „Zuwanderungsgeschichte“ andererseits - nichts.

Die vom Gesetz gewählte Differenzierung bezüglich der gleichen und allgemeinen Wahl zum Integrationsrat soll Deutsche mit Zuwanderungsgeschichte und solche mit auch ausländischer Staatsangehörigkeit herausfordern, sich an der Auswahl ihrer Repräsentanten im Integrationsgremium und so an der Integration in der Gemeinde zu beteiligen. Das ist zugleich der Integration von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte - seien sie Deutsche oder Ausländer - förderlich. Zwar ist auch ein im Inland geborener Deutscher aufgerufen, sich für die Integration in der Gemeinde einzusetzen. Seine Biografie erfordere aber nach Auffassung des Gesetzgebers nicht, dass er einen Repräsentanten mit Zuwanderungsgeschichte direkt in das Integrationsgremium wählen kann. Die Differenzierung ist sachgerecht und nicht willkürlich.

Auch aus integrationspolitischer Sicht ist eine Ausweitung des aktiven Wahlrechts angesichts des breit angelegten Aufgabenspektrums des Integrationsrates („Themen und Aufgaben der Integration in der Gemeinde“, § 27 Abs. 8 Satz 1 GO NRW) sinnvoll. Auch bei deutschen Staatsangehörigen mit Zuwanderungsgeschichte, die über fünf Jahre zurück liegt und/oder mit zusätzlicher ausländischer Staatsangehörigkeit bestehen spezielle migrationsspezifische Fragestellungen und das objektive Bedürfnis der kommunalpolitischen Interessenvertretung durch gewählte Vertreter. Insofern ist die Erweiterung des aktiven Wahlrechts um diesen Personenkreis eine konsequente Fortführung der 2009 begonnenen Ausrichtung.

Ich möchte an dieser Stelle allerdings auf eine meines Erachtens bestehende Unstimmigkeit zwischen der Erweiterung des aktiven Wahlrechts um deutsche Staatsangehörige, die auch eine ausländische Staatsangehörigkeit haben, und deren Ausschluss bei der Feststellung der Zahl der ausländischen Einwohner für die Frage eines pflichtigen Integrationsgremiums durch § 27 Abs. 6 GO NRW hinweisen. Fragwürdig erscheint mir nach der (nachvollziehbaren) Begründung für die Erweiterung des aktiven Wahlrechts (Migrationshintergrund, aufgrund ihrer Biographie auch unabhängig vom individuellen Fortschritt ihrer Integration), dass solche deutsche Staatsangehörige mit einer oder mehreren ausländischen Staatsangehörigkeiten zwar künftig wahlberechtigt sein sollen, aber dennoch nicht nach § 27 Abs. 6 GO NRW zur Feststellung der ausländischen Einwohner nach § 27 Abs. 1 GO NRW mit zählen. Mehrstaatler/-innen dürfen die Vertreter/-innen der Migranten im Integrationsrat und damit ihrer speziellen Integrationsbedürfnisse zwar mit wählen, aber sollen nicht maßgeblich sein bei der Feststellung, ob die in § 27 Abs. 1 GO NRW festgeschriebene Mindestgrenze von 5.000 bzw. 2.000 ausländischen Einwohnern erreicht wird und damit die Notwendigkeit eines solchen Gremiums überhaupt besteht. Dies passt meines Erachtens auch deshalb nicht zusammen, weil sie nach § 27 Abs. 1 Satz 2, 2. Halbsatz GO NRW zur Zahl der mindestens 200 erforderlichen Antragsteller/-innen hinzugehören können.

### *3. Festlegung des Wahltags am Tag der Kommunalwahl*

Nach § 27 Abs. 2 Satz 3 GO NRW in der Fassung des Gesetzentwurfes soll die Wahl der Mitglieder des (pflichtig zu bildenden) Integrationsrates am Tag der Kommunalwahl stattfinden. Auch im Rahmen der Online-Befragung der Forschungsgruppe Politische Partizipation der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW unter den Vorsitzenden der Integrationsgremien ist eine solche Forderung als ein Aspekt zur Steigerung der Wahlbeteiligung herausgestellt worden. Für die sowohl zur Kommunalwahl wie auch zur Integrationsratswahl wahlberechtigten Personen (deutsche Staatsangehörige sowie Staatsangehörige aus übrigen EU-Staaten) ist die Wahl an einem Termin sicherlich sinnvoll und hat für beide Wahlen einen mobilisierenden Charakter. Gleiches gilt aus meiner Sicht für die nicht zur Kommunalwahl, aber zur Integrationsratswahl wahlberechtigten Personen, da der Wahlkampf, die Wahlaufrufe und das Öffentlich-

keitsinteresse zur Kommunalwahl gleichzeitig auch mobilisierenden Charakter für eine gleichzeitig stattfindende Integrationsratswahl haben wird. Zudem hat die gesetzliche Festlegung den Vorteil eines landesweit einheitlichen Wahltermins der (pflichtigen) Integrationsräte, ohne dass es – wie bei den letzten Wahlen - der Aufrufe und Appelle der kommunalen Spitzenverbände und des Landes an die Gemeinden bedürfte.

Es ist allerdings für die nächste Kommunalwahl am 25. Mai 2014 zu berücksichtigen, dass neben der Rats- und Kreistagswahl auch die Europawahl in allen Gemeinden zu organisieren ist. In kreisfreien Städten entfällt die Kreistagswahl, dafür werden aber die Bezirksvertretungen gewählt. Zudem muss in einigen Gemeinden auch die Wahl derjenigen (Ober-)Bürgermeister und Landräte organisiert werden, die von ihrem Niederlegungsrecht Gebrauch machen.

Dies kann in *einzelnen* Gemeinden, die neben den allgemeinen Kommunal- und Europawahlen auch die Wahl der Hauptverwaltungsbeamten zu organisieren haben, zu einer besonderen Belastung der Wahlvorstände für den 25. Mai 2014 führen. Würde man in der gemeindlichen Wahlordnung die Stimmabgabe zur Integrationsratswahl auch in den einzelnen Stimmbezirken zulassen und dort auch eine Auszählung durch die dortigen Wahlvorstände zulassen, wäre m.E. in *diesen* Gemeinden insbesondere für die Wahlvorstände eine Belastungsgrenze erreicht.

Um auf der anderen Seite zu vermeiden, dass die zu den Kommunalwahlen und zu den Integrationsratswahlen Wahlberechtigten ihre Urnenwahl ggf. in zwei unterschiedlichen Wahlräumen (Integrationsratswahl im Rathaus, übrige Wahlen im Stimmbezirk) durchführen – was rechtlich zulässig wäre -, kann sich eine dezentrale Stimmabgabe in den einzelnen Stimmbezirken in gesonderte Wahlurnen und eine zentrale Stimmenauszählung im Rathaus durch gesonderte Wahlvorstände anbieten. Es wäre zu überlegen, ob das für Inneres zuständige Ministerium zur Entspannung dieser Lage in einer entsprechenden Rechtsverordnung nach § 27 Abs. 11 Satz 2 GO NRW oder im Erlasswege hierzu klarstellende Regelungen erlässt.

Meines Erachtens ließen sich damit durchaus schon für den 25. Mai 2014 wahlorganisatorische Lösungen finden, um in solchen Gemeinden mit mehrfach zu-

sammengelegten Wahlen die Wahlvorstände zu entlasten. Es ist zudem zu berücksichtigen, dass auch die Alternative eines in 2014 für die Integrationsratswahl gesondert festgesetzten Termins nicht unbedingt zu einer Entlastung der Wahlvorstände führen würde. Diese könnten vielmehr in einigen Gemeinden dann an gleich an drei Sonntagen zum Einsatz kommen:

- 25. Mai (Kommunal- und Europawahlen sowie ggf. Bürgermeister- und/oder Landratswahl)
- Stichwahl (ggf. bei Bürgermeister- und/oder Landratswahl)
- Integrationsratswahl.

Dies würde die zeitliche Disposition der ehrenamtlich tätigen Wahlvorstände unter Umständen mehr belasten, als eine Tätigkeit im Rahmen zusammengelegter Wahlen. In den nächsten Jahren entfällt die Zusammenlegung der Kommunalwahlen mit der Europawahl, so dass insoweit eine wahlorganisatorische Beruhigung eintreten wird.

#### *4. Sonstige Änderungen (Zulassung der Stellvertretung, ausdrückliche Zulassung eines eigenen Haushaltsbudgets für den Integrationsrat)*

Der Gesetzentwurf enthält verschiedene sonstige Änderungen, die die Arbeit des Integrationsrates erleichtern sollen, wie die Zulassung der Stellvertretung oder die ausdrückliche Zulassung eines eigenen Haushaltsbudgets für den Integrationsrat. Diese Regelungen sind aus meiner Sicht im Grundsatz zu begrüßen.

Durch die Stellvertreterzulassung entstehen allerdings Regelungsbedarfe für die gemeindliche Wahlordnung (Zulassung der Stellvertreterwahl, Zuordnung oder Reihenfolge der Vertretung, Frage des Nachrückens gewählter Vertreter/innen etc.). Die gemeindliche Wahlordnung wird insgesamt dadurch weiter aufgewertet. Schon nach derzeitiger Gesetzeslage sind aufgrund des Fehlens einer nach § 27 Abs. 11 Satz 2 GO NRW möglichen Rechtsverordnung des Landes wesentliche Aspekte der Wahl der Integrationsgremien (Wahlvorschläge, Einzelheiten über die Vorbereitung und Durchführung der Wahl sowie über die Wahlprüfung) durch gemeindliche Wahlordnungen geregelt. Mit der erheblichen Bedeutung derartiger „Wahlordnungen“ als entscheidendes Regelwerk z.B. für die Einräumung einer Stellvertreterwahl, für die Frage der Zulassung

von Wahlvorschlägen oder die Wahlprüfung ist es meines Erachtens – bereits nach der derzeitigen Gesetzeslage - nicht unbedingt zu vereinbaren, dass der § 27 GO NRW den Begriff der „Wahlordnung“ nicht verwendet. Aufgrund der Bedeutung eines wahlrechtlichen Regelwerks der Gemeinde für die Integrationswahl kann eine solche „Wahlordnung“ nur als gemeindliche Satzung mit Rechtsnormcharakter ausgestaltet sein, die vom Rat beschlossen wird. Erst durch deren öffentliche Bekanntmachung nach § 7 Abs. 4 GO NRW wird der Gleichheit, Allgemeinheit und Öffentlichkeit der Wahl Genüge getan. Einem solchen Verständnis widerspricht aber die Praxis einzelner Gemeinden, die ihre Wahlordnung nicht als Satzung, sondern als „Verfügung des Wahlleiters“ oder Ähnliches ausgestaltet haben. Aus meiner Sicht empfiehlt sich deshalb eine klarstellende Regelung zur Wahlordnung als gemeindliche Satzung in § 27 Abs. 11 GO NRW. Dies gilt erst recht, wenn das Land von der Möglichkeit näherer Regelungen durch Rechtsverordnung auch weiterhin keinen Gebrauch macht.

### *5. Fazit*

Aus meiner Sicht ist der Gesetzesentwurf in seiner Zielrichtung und seinen zentralen Regelungen positiv zu bewerten. Integrationspolitisch halte ich ihn für eine wesentliche Fortentwicklung gegenüber der Neuregelung von 2009. Die von mir angeregten Aspekte (Einbeziehung der Deutschen mit auch ausländischer Staatsangehörigkeit für die Feststellung des pflichtigen Integrationsrates, Bedeutung der gemeindlichen Wahlordnung als Satzung) sind im Wesentlichen technischer Art, welche teilweise auch schon vor dem Gesetzentwurf optimierbar waren, und ändern nichts an der meines Erachtens stimmigen integrationspolitischen Ziel- und Regelungsrichtung des vorliegenden Gesetzentwurfes.

## **II. Antrag „Kommunales Wahlrecht auf für Nicht-EU-Bürgerinnen und Bürger einführen“**

Der Antrag geht zutreffend davon aus, dass das kommunale Wahlrecht für Personen, die keine Staatsangehörigkeit eines EU-Mitgliedsstaates haben, derzeit nicht besteht. Ebenfalls wird korrekterweise davon ausgegangen, dass der Landesgesetzgeber an einer gesetzlichen Einführung des kommunalen Wahlrechts

für Drittstaatler/innen gehindert ist. Gemäß Art. 28 Abs. 1 Satz 2 und Satz 3 GG sind nur deutsche Staatsangehörige (in Satz 2 ist nach h.M. vom deutschen Volk zu Rede) und Staatsangehörige von sonstigen EU-Mitgliedsstaaten (Satz 3 aufgrund einer EU-Rechtsverordnung) zu den Kommunalwahlen aktiv und passiv wahlberechtigt. Eine erweiternde landesgesetzliche Regelung wäre daher verfassungswidrig (vgl. BVerfG, Urteil vom 31.10.1990 - 2 BvF 2/89, 2 BvF 6/89 -, NJW 1991, S. 162-165).

Daher geht der Antrag formal zutreffend davon aus, dass das Kommunalwahlrecht für Drittstaatler/innen nur durch Grundgesetzänderung möglich ist. Die Landesregierung kann dies durch eine Bundesratsinitiative anstoßen. Vorausgesetzt, dass der Bundestag einem solchen Gesetzentwurf mit mindestens zwei Dritteln seiner Mitglieder beschließt und der Bundesrat mit der Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen zustimmt, müsste der Gesetzentwurf materiell mit Art. 79 Abs. 3 GG vereinbar sein. Es würde sich die verfassungsrechtliche Frage stellen, ob es zu einem unabänderbaren Grundsatz des Demokratieprinzips gehört, dass nur deutsche Staatsangehörige und Staatsangehörige aus anderen EU-Mitgliedsstaaten das aktive und passive Wahlrecht zu den kommunalen Vertretungen eingeräumt werden darf. Eine solche Frage wird in der Rechtsliteratur kontrovers diskutiert und ist vom Bundesverfassungsgericht noch nicht entschieden worden.

Köln, den 10.11.2013

gez. Prof. Dr. Bätge