

Prof. Dr. Katrin Möltgen und Prof. Dr. Frank Bätge¹

Die Wahl des Integrationsgremiums in den Gemeinden am Beispiel des Integrationsrates und Integrationsausschusses in Nordrhein-Westfalen

A. Einführung

Ein wichtiger Weg zur Förderung der politischen Mitspracherechte von Migrantinnen und Migranten² auf kommunaler Ebene sind die kommunalen Integrationsgremien. Es handelt sich um landesgesetzlich vorgesehene Gremien, die ein beratendes Mitspracherecht zu integrationsrelevanten kommunalen Themen haben. Sie haben auf gemeindlicher Ebene die gesetzliche Aufgabe, die Interessen der dort wohnhaften Migranten zu vertreten und damit eine politische Partizipation auf kommunaler Ebene zu gewährleisten. Integrationsgremien sind Instrumente zur Förderung der Integration der Zugewanderten durch Teilhabe an den kommunalen Entscheidungsprozessen. Die Einführung der Integrationsgremien ist ein Ergebnis der wachsenden rechtlichen und tatsächlichen Integration der in der Bundesrepublik Deutschland lebenden Bevölkerung. Je nach landesgesetzlicher Ausgestaltung variieren die Bezeichnungen für das Integrationsgremium von Ausländerbeirat, Ausländerrat, Integrationsrat, Integrationsbeirat bis hin zu Integrationsausschuss etc.

Trotz der unterschiedlichen Ausgestaltung in den verschiedenen Bundesländern, verfügen die Integrationsgremien über bestimmte charakteristische Gemeinsamkeiten. Hierzu gehört ihre aus verfassungsrechtlichen Gründen folgende nur beschränkte Kompetenz.³ Da nach Art. 20 Abs. 2 Satz 1 und 2 GG alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht und nur vom Volke durch besondere Organe ausgeübt werden darf, dürfen dem Integrationsgremium keine hoheitlichen Entscheidungskompetenzen übertragen werden.⁴ Weiterhin ist den verschiedenen Integrationsgremien gemein, dass die Vertreter der Migranten in einer eigenständigen Wahl von den dazu Wahlberechtigten direkt gewählt werden. Diese Wahl ist von den Gemeinden vorzubereiten und durchzuführen und soll im Folgenden am Beispiel der Verhältnisse im Land Nordrhein-Westfalen aus rechtlicher und politikwissenschaftlicher Sicht näher analysiert werden.

Durch das Gesetz zur Förderung der politischen Partizipation in den Gemeinden vom 17.7.2009⁵ wurden in Nordrhein-Westfalen die kommunalpolitischen Beteiligungsformen von Migranten reformiert. Da Integration als gemeinsame Aufgabe der in der Gemeinde lebenden Einwohner angesehen wird, hat der Gesetzgeber zwei Modelle von Integrationsgremien zur Verfügung gestellt, denen gewählte Migrantenvertreter und Ratsmitglieder gleichberechtigt angehören. Die Gemeinden können das Gremium als „Integrationsrat“ oder als den anderen Ausschüssen vergleichbaren „Integrationsausschuss“ organisieren. Ab einer Anzahl von 5.000 ausländischen Einwohnern ist zwingend ein Integrationsgremium einzurichten. Dies ist nach dem gesetzlichen Regelmodell der Integrationsrat. Der Integrationsrat ist ein Gremium,

¹ Die Verfasser sind Mitglieder der Forschungsgruppe Politische Partizipation der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW, vgl. hierzu: <http://www.fhoev.nrw.de/fg-partizipation.html>.

² Wenn im Folgenden Personenbezeichnungen in männlicher Form verwendet werden, ist jeweils zugleich die weibliche Form gemeint, vgl. § 12 GO NRW.

³ Vgl. hierzu BVerfG, Urteil vom 31.10.1990 – 2 BvF 3/89 -, BVerfGE 83, 60, 74; Hofmann/Theisen/Bätge, Kommunalrecht NRW, 14. Auflage 2010, S. 159; Bätge, Wahlen und Abstimmungen in NRW, Loseblattkommentar, Stand: 2012 (20. EGL), Wahl und Rechtsstellung des Integrationsrates und Integrationsausschusses, Kennzahl 70.00, Erl. 2-5.

⁴ Vgl. zur Verfassungsmäßigkeit der selbständigen Bewirtschaftung eines Haushaltsbudgets: Antwort der Landesregierung NRW auf eine Kleine Anfrage, LT-Drs. 14/9642, S. 4.

⁵ GV.NRW 2009, S. 380.

welches aus direkt gewählten Migrantenvertretern und Ratsmitgliedern besteht. Anders als beim Integrationsausschuss dürfen dem Integrationsrat mehr Migrantenvertreter als Ratsmitglieder angehören und kann Vorsitzender ein Migrantenvertreter sein. Sofern der Rat keinen Integrationsrat bilden will, kann er durch einen entsprechenden Beschluss von dem gesetzlich vorgesehenen Regelmodell abweichen und einen Integrationsausschuss bilden.

Sofern in einer Gemeinde weniger als 2.000 ausländische Einwohner ihre Hauptwohnung haben, ist die Installierung eines Integrationsgremiums nicht verpflichtend, kann aber auf freiwilliger Basis durch Ratsbeschluss erfolgen. In Gemeinden zwischen 2.000 und 5.000 ausländischen Einwohnern muss das Integrationsgremium auf Antrag von mindestens 200 Wahlberechtigten eingerichtet werden. Auch in solchen Gemeinden ist eine freiwillige Einrichtung durch Ratsbeschluss möglich, sofern ein entsprechender Antrag nicht gestellt wird.

Bei der ersten Wahl nach der gesetzlichen Reform wurden am 7. Februar 2010 in 104 Städten und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen 88 Integrationsräte und 16 Integrationsausschüsse gewählt. In fünf Gemeinden wurde das Gremium auf freiwilliger Basis eingerichtet, da dort weniger als 2.000 ausländische Einwohner leben. In weiteren 34 Städten, in denen zwischen 2.000 und 5.000 ausländische Einwohner leben, wurden Integrationsräte auf Antrag dieser Bevölkerungsgruppen gewählt. In den übrigen 63 Städten ist die Einrichtung eines Integrationsrates oder Integrationsausschusses zwingend gewesen, da hier mehr als 5.000 ausländische Einwohner gemeldet sind. Insgesamt waren 1.156.101 Einwohner aufgerufen, ihre Stimme abzugeben. Landesweit beteiligten sich 128.945 Wähler, das entspricht einer Wahlbeteiligung von 11,16 Prozent.⁶

Nach der gesetzlichen Reform der politischen Partizipation und den erfolgten Wahlen haben die Verfasser eine standardisierte Online-Befragung aller Vorsitzenden der Integrationsräte und – ausschüsse in NRW durchgeführt. Ziel war es, die Errichtung und Arbeit der Integrationsgremien auf ihre Wirksamkeit hin zu untersuchen und dabei auch die spezifischen Rahmenbedingungen in der jeweiligen Gemeinde zu beleuchten. Ein wesentlicher Bestandteil der Befragung war die Vorbereitung und Durchführung der Wahl mit Fragen zum Wahlkampf, zur Wahlorganisation, zu den Erfolgsfaktoren der Wahlbeteiligung und zur Wahlprüfung.⁷

Im Folgenden werden die gesetzlichen Rahmenbedingungen zur Wahl der Integrationsgremien in Nordrhein-Westfalen und die dazugehörigen wesentlichen Ergebnisse der Befragung der Vorsitzenden der Integrationsgremien vorgestellt.

B. Rechtliche Rahmenbedingungen der Wahl

Zunächst werden die gesetzlichen Rahmenbedingungen zur Wahl der Integrationsgremien in Nordrhein-Westfalen dargestellt.

I. Rechtsgrundlagen zur Vorbereitung und Durchführung der Wahl

Der nordrhein-westfälische Landesgesetzgeber hat für die Wahl der gewählten Migrantenveterer kein eigenständiges Wahlgesetz errichtet, sondern in der Vorschrift der Gemeindeordnung, die das Integrationsgremium regelt (§ 27 GO NRW), wahlgesetzliche Regelungen aufgenommen, auf bestehende Vorschriften des Kommunalwahlgesetzes

⁶ Vgl. hierzu im Einzelnen: http://www.landesintegrationsrat-nrw.de/data/migration292010_1.pdf.

⁷ Die gesamte Auswertung ist abrufbar unter: <http://www.fhoev.nrw.de/fg-partizipation00.html>.

verwiesen und andere Rechtsetzungsorgane zum Erlass ermächtigt. Sofern es um integrationsrechtliche Spezifika geht, sind dort originäre Normierungen enthalten, die anderenfalls ergänzt werden durch recht weitgehende Verweise auf das Kommunalwahlgesetz. Abgerundet wird der Regelungsmechanismus durch eine beschränkte Verordnungsermächtigung zugunsten des Ministeriums für Inneres und Kommunales und verbleibende Regelungsmöglichkeiten zugunsten der Gemeinden.

Im Einzelnen sind bei der Wahl damit folgende Rechtsgrundlagen mit der sich daraus ergebenden Normenhierarchie zu beachten.

1. Wahlrechtsgrundsätze

Der Landesgesetzgeber hat in § 27 Abs. 2 Satz 1 GO NRW die Grundsatzentscheidung getroffen, dass die Migrantenvvertreter „in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl...gewählt“ werden. Damit sind bei der Vorbereitung und Durchführung der Wahl die allgemeinen Prinzipien einer demokratischen Wahl verbindlich einfachgesetzlich vorgegeben. Sie sind höherrangiges Recht im Vergleich zu Landesrechtsverordnungen und kommunalen Satzungen und von den Normadressaten (Wahlorgane, Wahlbehörden, Wahlvorschlagsträger) zu beachten.⁸

Die Grundsätze der Allgemeinheit, Unmittelbarkeit, Freiheit, Gleichheit und Geheimheit der Wahl sind danach als unmittelbar geltendes und höherrangiges Recht zu beachten

- bei Erlass einer Rechtsverordnung durch das Ministerium für Inneres und Kommunales, in der nach der Delegationsnorm (§ 27 Abs. 11 Satz 2 GO NRW) das Nähere über den Wahltag, die Wahlvorschläge sowie weitere Einzelheiten über die Vorbereitung und Durchführung der Wahl sowie über die Wahlprüfung geregelt werden kann;
- bei Erlass gemeindlicher (ortsrechtlicher) Wahlordnungen, welche als Satzungen abstrakt-generelle Vorgaben zur Wahl des Integrationsgremiums aufstellen und den gemeindlichen Spielraum unter Berücksichtigung der vorrangigen gesetzlichen Regelungen konkretisieren und
- für alle Wahlorgane bei der Vorbereitung und Durchführung der Wahl.

Neben den Grundsätzen der allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahl ist zudem der für Wahlen geltende Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl zu beachten, der gebietet, dass die wesentlichen Schritte der Wahlhandlung und der Ergebnisermittlung zuverlässig und ohne besondere Sachkenntnis überprüft werden können. Daraus ergibt sich, dass alle wesentlichen Schritte der Wahl grundsätzlich öffentlicher Überprüfbarkeit unterliegen.⁹

2. Sonstige Regelungen in der Gemeindeordnung

Zur Vorbereitung und Durchführung der Integrationswahl enthält § 27 GO NRW nähere Regelungen

- zur Anwendung der Wahlrechtsgrundsätze (Abs. 2 Satz 1),
- zu den Wahlvorschlägen - nach Listen oder als Einzelbewerber – (Abs. 2 Satz 1),
- zum Wahltermin (Abs. 2 Satz 2),
- zur Wahlberechtigung (Abs. 3),

⁸ Vgl. Bätge, Fn. 2, Erl. 2 zu § 27 Abs. 2 GO NRW.

⁹ Vgl. allgemein BVerfG, Urteil vom 3.3.2009 – 2 BvC 3/07, 4/07 -, BGBl. I 2009, 525.

- zum Ausschluss des Wahlrechts (Abs. 4),
- zur Wählbarkeit (Abs. 5),
- zur entsprechender Anwendung von Teilen des Kommunalwahlgesetzes (Abs. 11 Satz 1) und
- zur Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung durch das Ministerium für Inneres und Kommunales über nähere Bestimmungen über den Wahltag, die Wahlvorschläge sowie weitere Einzelheiten über die Vorbereitung und Durchführung der Wahl sowie über die Wahlprüfung (Abs. 11 Satz 2).

Diese Regelungen enthalten teilweise inhaltlich zwingende Regelungen und teilweise Ermächtigungen zum Erlass einer Rechtsverordnung. Bei den inhaltlich zwingenden Regelungen ist wiederum zu unterscheiden in solche, die Regelungen des Kommunalwahlgesetzes NRW für anwendbar erklären und solche, die eigenständige Regelungen vorsehen.

3. Regelung über das „Nähere“ und von „weiteren Einzelheiten“ der Wahl

Die zwingenden Vorgaben des Gesetzes finden sich zu den Wahlrechtsgrundsätze, der Wahl nach Listen- oder Einzelwahlvorschlägen, zum aktiven und passiven Wahlrecht und zur entsprechenden Anwendung bestimmter Regelungen des Kommunalwahlgesetzes. Von diesen zwingenden gesetzlichen Vorgaben zu unterscheiden, sind Regelungsspielräume, die der parlamentarische Gesetzgeber der Exekutive (Landesministerium bzw. Gemeinde) überlässt. Diese können nach den verfassungsrechtlichen Grundsätzen der demokratischen Wesentlichkeitstheorie und dem Grundsatz des Gesetzesvorbehaltes nur im Bereich näherer und weiterer Einzelheiten der Wahl liegen. Die wesentlichen Regelungen sind dem parlamentarischen Gesetzgeber vorbehalten.¹⁰

a) Rechtsverordnung des Ministeriums für Inneres und Kommunales NRW

Innerhalb der gesetzlichen Vorgaben können die näheren Regelungen über den Wahltag und die Wahlvorschläge sowie die weiteren Einzelheiten über die Vorbereitung und Durchführung der Wahl sowie über die Wahlprüfung gemäß § 27 Abs. 11 Satz 2 GO NRW vom Ministerium für Inneres und Kommunales NRW durch Rechtsverordnung normiert werden. Eine solche Rechtsverordnung ist allerdings seitens des Ministeriums nicht erlassen worden.

b) Örtliche Satzungsregelung der Gemeinde

Soweit und solange das Innenministerium keine Rechtsverordnung erlässt, obliegt es der Gemeinde die „näheren Bestimmungen“ über den Wahltag, die Wahlvorschläge sowie „weitere Einzelheiten“ über die Vorbereitung und Durchführung der Wahl zu regeln.

Entsprechende Regelungen sind vor der Wahlausschreibung in abstrakt-genereller Form vom Rat zu beschließen. Nur wenn das Regelwerk für eine Wahl vorher feststeht und transparent gemacht wird, wird den Wahlrechtsgrundsätzen der Gleichheit, Allgemeinheit und Öffentlichkeit der Wahl genüge getan. Dies geschieht sinnvollerweise durch eine gemeindliche Wahlordnung, die als gemeindliche Satzung alle entsprechenden gemeindlichen Regelungen in eine Rechtsgrundlage zusammen führt. Durch den Erlass und die für Satzungen vorgesehene öffentliche Bekanntmachung des ortsrechtlichen Regelwerkes wird der durch die genannten Wahlrechtsgrundsätze geforderten Vorhersehbarkeit und Transparenz Genüge getan. Da in der Wahlordnung auch wesentliche, die Wähler und Wahlbewerber

¹⁰ Vgl. hierzu Bätge, Kommunalrecht NRW, 2. Auflage 2011, Rdnr. 79.

erheblich betreffende Regelungen zu treffen sind (z.B. Fristen für die Einreichung des Wahlvorschlages, sonstige Zulassungsvoraussetzungen etc.) reicht es insbesondere nicht aus, solche Aspekte nach Ratsbeschluss in der bloßen Wahlausschreibung aufzuführen. Für eine geeignete Ermächtigungsgrundlage solcher wahlrechtlicher Restriktionen ist vielmehr eine (ortsrechtliche) Rechtsnorm in Gestalt der gemeindlichen Satzung erforderlich.¹¹

Rechtliche Ermächtigungsgrundlage zum Erlass der Satzung ist nicht § 27 GO NRW, da dieser lediglich eine Verordnungsermächtigung für das Innenministerium enthält, sondern die allgemeine kommunalrechtliche Satzungsermächtigung. Zuständig für die Entscheidung über die gemeindliche Wahlordnung ist der Rat und nicht der Wahlleiter, da es sich nicht um ein laufendes Wahlgeschäft, sondern um ein grundlegendes Regelwerk handelt.¹²

Bei der Gestaltung der Wahlordnung hat die Gemeinde die zwingenden Vorgaben des Gesetzes zu beachten. Konstitutive Regelungen der Gemeinde, die gegen diese Vorgaben verstoßen sind rechtswidrig und daher nichtig. Der Gemeinde ist es aber nicht verwehrt, die Regelungen aus den gesetzlichen Bestimmungen deklaratorisch in ihrer Wahlordnung aufzuführen und gewissermaßen redaktionell auf die Wahl zum Integrationsgremium anzupassen.

Sofern der Gemeinde aufgrund des Fehlens gesetzlicher Vorgaben Regelungsspielräume verbleiben und sie vor allem die in § 27 Abs. 2 Satz 1 GO NRW aufgeführten Wahlrechtsgrundsätze beachtet, hat sie ein entsprechendes Satzungsermessen. Dabei hat der die Wahlordnung beschließende Rat in seine (im Wahlprüfungsverfahren gerichtlich überprüfbare) Ermessensentscheidung neben wahlorganisatorischen Gesichtspunkten auch zu berücksichtigen, dass die Wahl für die Wahlberechtigten und Wahlbewerber möglichst erleichtert wird. Dies kann sich beispielsweise dadurch zeigen, dass eine wählerfreundliche Stimmbezirkseinteilung erfolgt oder die Fristen für die Einreichung der Wahlvorschläge für die Wahlvorschlagsträger nicht zu knapp gesetzt werden.¹³

II. Wahltermin und Wahlzeit

Nach Darstellung der Rechtsgrundlagen und der daraus folgenden Normenhierarchie sollen die wesentlichen Aspekte der Wahlorganisation nachfolgend in systematische Abfolge belichtet werden. Hierbei wird mit der ablaufprägenden Festlegung des Wahltermines begonnen.

Die Migrantenvetreter werden in Nordrhein-Westfalen in einer eigenständigen Wahl, getrennt von den allgemeinen Kommunalwahlen, von den Wahlberechtigten gewählt. Diese findet spätestens innerhalb von sechzehn Wochen nach dem Beginn der Wahlzeit des Rates statt. Die Migrantenvetreter im Integrationsgremium werden für die Dauer der Wahlzeit des Rates gewählt. Letzteres ist auch sinnvoll, da es sich sowohl beim Integrationsrat wie auch beim Integrationsausschuss um ein Gremium handelt, in dem die Mitgliedschaft von Ratsmitgliedern zwingend vorgegeben ist.

Der Änderungsanträge der SPD-Fraktion¹⁴ und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen sahen vor, dass die Integrationswahl am Tag der Kommunalwahl stattfinden solle. Die Zusammenlegung der Wahlen des Rates mit den Wahlen des Integrationsgremiums sei ein

¹¹ Bätge, Fn. 1, Erl. 28 zu § 27 Abs. 11 GO NRW.

¹² Bätge, Fn. 1, Erl. 25 zu § 27 Abs. 11 GO NRW.

¹³ Vgl. die Musterwahlordnung in Bätge, Fn. 1, Kennzahl 73.10.

¹⁴ LT-Drs. 14/9390, S. 13 und LT-Drs. 17/9390, S. 19.

wichtiges integrationspolitisches Signal, welches auch zu einer Kostenersparnis und einer erleichterten Organisation führe. Im Sinne der Erhöhung der Wahlbeteiligung hätte in der Tat Einiges für eine Zusammenlegung gesprochen. Allerdings ist dabei zu berücksichtigen, dass in Nordrhein-Westfalen künftig bereits die allgemeinen Kommunalwahlen mit der Europawahl zusammengelegt werden sollen¹⁵ und die Wahlorganisation mit drei zeitgleich stattfindenden Wahlen auf Belastungsgrenzen stoßen würde.

Da das Ministerium für Inneres und Kommunales NRW innerhalb des gesetzlich vorgegebenen Rahmens von der Möglichkeit der Bestimmung eines landesweit einheitlichen Wahltermines durch Rechtsverordnung¹⁶ bislang nicht Gebrauch gemacht hat, haben bei den voran gegangenen Wahlen der Landesintegrationsrat NRW und die kommunale Spitzenverbänden an die Räte appelliert, einen einheitlichen Wahltermin festzulegen. Ein einheitlicher Wahltermin ist insbesondere zur Stärkung der Wahlbeteiligung und Erleichterung der Wahlorganisation sehr zu begrüßen.

Nach Ablauf der Wahlzeit üben die bisherigen Mitglieder und Ratsmitglieder im Integrationsgremium ihre Tätigkeit bis zum Zusammentritt eines Neugewählten weiter aus (§ 27 Abs. 2 Satz 4 GO NRW). Eine solche Regelung ist erforderlich, um zu verhindern, dass das Integrationsgremium nach Ablauf der Wahlzeit wegen der noch nicht vollzogenen Arbeitsaufnahme des neuen Integrationsgremiums durch Konstituierung handlungsunfähig ist. Insofern bleiben bis zur Arbeitsaufnahme des neuen Integrationsrates auch die sich aus der Mitgliedschaft ergebenden Funktionsträger, insbesondere Vorsitzender und stellvertretender Vorsitzender des Integrationsgremiums noch bis zur Konstituierung im Amt.

III. Wahlsystem

Die Migrantenvertreter werden nach Listen oder als Einzelbewerber gewählt (§ 27 Abs. 2 Satz 1 GO NRW). Nur die auf diese Weise gewählten Bewerber können Mitglied im Integrationsgremium werden. Ein Entsendungsrecht ist damit nicht möglich. Die Listen- oder Einzelbewerber müssen für die Wahl vorgeschlagen werden. Ein Listenwahlvorschlag liegt vor, wenn mehrere Bewerber einer Liste von einer Gruppe vorgeschlagen werden. Bei einem Einzelbewerber wird lediglich ein Bewerber von einzelnen Personen vorgeschlagen.¹⁷

Eine Einteilung des Wahlgebietes in Wahlbezirke, für die Bewerber sich aufstellen lassen und in denen sie unmittelbar gewählt werden, ist gesetzlich nicht vorgesehen. Die gesetzlich vorgesehene Einteilung in Stimmbezirke ist nur wahltechnischer Natur; dort sind die Wahlberechtigten zusammengefasst, die den gleichen Wahlraum nutzen.

Der Wahlleiter fordert nach Bekanntmachung des Wahltages zur Einreichung von Wahlvorschlägen durch öffentliche Bekanntmachung auf. Die näheren Einzelheiten zum Wahlvorschlagsrecht sind der Ausgestaltung durch eine Landesrechtsverordnung bzw. – falls keine erlassen ist – durch eine gemeindliche Wahlordnung überlassen. Jedenfalls hat der gemeindliche Wahlausschuss die Wahlvorschläge nach Maßgabe der vorher durch Rechtsnorm festgelegten Zulässigkeitskriterien zuzulassen oder abzulehnen. Nach Zulassung der Wahlvorschläge können die Stimmzettel gedruckt werden und bereits die Briefwahl beginnen.

¹⁵ § 14 Abs. 1 Satz 2 KWahlG NRW.

¹⁶ Vgl. § 27 Abs. 11 Satz 2 GO NRW.

¹⁷ Bätge, Fn. 1, Erl. 10 zu § 27 Abs. 2 GO NRW.

Das für die Ergebnisfeststellung maßgebliche Sitzverteilungsverfahren ist landesgesetzlich nicht vorgeschrieben. Es bleibt innerhalb der verbindlich vorgegebenen Wahlrechtsgrundsätzen der Gemeinde überlassen, welches Sitzberechnungsverfahren sie örtlich in ihrer Wahlordnung vorgibt.¹⁸

Für die Wahl ist das Wahlprüfungsverfahren des Kommunalwahlgesetzes NRW verbindlich und entsprechend anzuwenden.

IV. Wahlberechtigung

Wahlberechtigt sind ausländische Einwohner sowie deutsche Einwohner mit einer gesetzlich näher definierten Zuwanderungsgeschichte (§ 27 Abs. 3 Satz 1 GO NRW). Letztere sind nur dann wahlberechtigt, wenn die deutsche Staatsangehörigkeit auf bestimmten gesetzlich definierten Erwerbsgründen des Staatsangehörigkeitsgesetzes erworben worden ist und zeitlich der Erwerb frühestens fünf Jahre vor der Wahl zurück liegt. Die genannten Deutschen können zugleich auch eine oder mehrere ausländische Staatsangehörigkeiten haben. Sie müssen sich bis zum zwölften Tag vor der Wahl in das Wählerverzeichnis eintragen lassen und haben den Nachweis über die Wahlberechtigung zu führen. Dieses Erfordernis gilt nicht für ausländische Wahlberechtigte. Die gesetzliche Differenzierung ist deshalb gerechtfertigt, weil Deutsche „mit Zuwanderungsgeschichte“ von den Einwohnermeldeämtern nicht ohne zusätzlichen Aufwand sicher ermittelt werden können. Deshalb müssen sich diese Personen in das Wählerverzeichnis eintragen lassen. Dabei haben sie ihre Zuwanderungsgeschichte durch Vorlage der erforderlichen Urkunden nachzuweisen.¹⁹

Keine verfassungsrechtlichen Bedenken ergeben sich daraus, dass deutsche Staatsangehörige mit Zuwanderungsgeschichte und auch EU-Ausländer sowohl zum Rat als auch zum Integrationsrat/-ausschuss 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.²⁰ Durch die Gewährung des aktiven Wahlrechts des EU-Bürgers zum Integrationsgremium wird 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/-ausschüsse eine rein konsultative Tätigkeit darstellt, durch die keine Staatsgewalt ausgeübt wird. Ein Ausschluss von Unionsbürgern von den Wahlen zu den Integrationsgremien würde deshalb zu keiner Besserstellung der übrigen Bürger führen. Letzteres gilt auch für das Wahlrecht von deutschen Staatsangehörigen mit Zuwanderungsgeschichte. Für deren Wahlrecht zu den Integrationsgremien besteht ein besonderer sachlicher Grund darin, dass sie aufgrund ihrer Biografie besonders dazu aufgerufen sind, entsprechende Repräsentanten in das Integrationsgremium zu wählen.²¹

Darüber hinaus muss die Person am Wahltag 16 Jahre alt sein, sich seit mindestens einem Jahr im Bundesgebiet rechtmäßig aufhalten und mindestens seit dem sechzehnten Tag vor der Wahl in der Gemeinde ihre Hauptwohnung haben. Für Ausländer beurteilt sich die Rechtmäßigkeit des Aufenthalts nach § 4 Aufenthaltsgesetzes. Danach bedürfen Ausländer

¹⁸ Vgl. allgemein zu den Sitzverteilungsverfahren: Schreiber, BWahlG, 8. Auflage 2009, § 6 Rdnr. 8 ff.; zu einem Formulierungsvorschlag in der Wahlordnung: Bätge, Fn. 13.

¹⁹ Bätge, Fn. 1, Erl. 13 zu § 27 Abs. 3 GO NRW.

²⁰ BVerfG, Beschluss vom 19.2.1997 – 2 BvR 2621/95 -, NVwZ 1998, 52.

²¹ Vgl. hierzu Gesetzentwurf CDU/FDP, LT-Drs. 14/8883, Begründung, S. 17

für die Einreise und den Aufenthalt im Bundesgebiet grundsätzlich eines Aufenthaltstitels. Die Aufenthaltstitel werden gemäß § 4 Abs. 1 Satz 2 Aufenthaltsgesetz erteilt als Visum (§ 6 Aufenthaltsgesetz), Aufenthaltserlaubnis (§ 7), Niederlassungserlaubnis (§ 9) oder Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EG (§ 9a). Eine bloße Duldung reicht deshalb nicht aus.

Die aufgeführten Personen müssen für das Vorliegen der Wahlberechtigung zudem mindestens seit dem sechzehnten Tag vor der Wahl in der Gemeinde ihre Hauptwohnung haben. Dieses Sesshaftigkeitserfordernis ist inhaltlich und zeitlich dem für die Kommunalwahlen in Nordrhein-Westfalen angeglichen.

V. Wählbarkeit

Das passive Wahlrecht unterscheidet sich vom aktiven Wahlrecht in drei Gesichtspunkten:

- Das Wählbarkeitsalter ist wie bei den Wahlen zum Rat erst mit Vollendung des achtzehnten Lebensjahres erreicht, während die Wahlberechtigung bereits mit Vollendung des sechzehnten Lebensjahres gegeben ist;
- Deutschen ohne Zuwanderungsgeschichte fehlt das aktive Wahlrecht; sie sind allerdings wählbar, wenn sie die Bürgereigenschaft haben, das achtzehnte Lebensjahr am Wahltag vollendet haben und seit mindestens drei Monaten in der Gemeinde ihren Hauptwohnsitz haben;
- die erforderliche Mindestsesshaftigkeit liegt für das aktive Wahlrecht bei lediglich sechzehn Tagen vor der Wahl, während für das passive Wahlrecht eine dreimonatige Sesshaftigkeit bestehen muss.

Das passive Wahlrecht haben damit zunächst alle wahlberechtigten Personen. Das sind ausländische Einwohner und Deutsche mit Zuwanderungsgeschichte. Wählbarkeitsvoraussetzung für diesen Personenkreis ist auch ein rechtmäßiger Aufenthalt im Bundesgebiet seit mindestens einem Jahr.²² Zusätzlich sind Deutsche ohne Zuwanderungsgeschichte wählbar. Nicht wählbar ist, wer am Wahltag infolge Richterspruchs in der Bundesrepublik Deutschland die Wählbarkeit oder die Fähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter nicht besitzt.

Durch die entsprechend anwendbare Inkompatibilitätsvorschrift des § 13 KWahlG NRW soll auch für das Integrationsgremium eine Interessenverflechtung zwischen der hauptamtlichen Tätigkeit der Mitglieder des Integrationsgremiums mit der Wahrnehmung ihrer Aufgaben im Integrationsgremium vermieden werden. Es handelt sich nicht um einen Wählbarkeitsausschluss; allerdings muss sich der Gewählte zwischen Amt und Mandat entscheiden.

C. Verfahren der Vorbereitung und Durchführung der Wahl

Das Verfahren der Vorbereitung und Durchführung der Wahl hat sich innerhalb des normativen Rahmens der dafür maßgeblichen landesgesetzlichen und örtlichen Rechtsnormen zu bewegen.

I. Wahlorgane

Die für die Kommunalwahl tätigen Wahlorgane Wahlleiter, Wahlausschuss, (Brief-) Wahlvorstände sind auch Pflichtwahlorgane bei der Vorbereitung und Durchführung der

²² Gesetzentwurf CDU/FDP, Begründung, LT-Drs. 17/8883, S. 18.

Wahl der Mitglieder zum Integrationsgremium (§ 27 Abs. 11 Satz 1 GO NRW in Verbindung mit § 2 KWahlG NRW).

Damit ist Wahlleiter der (Ober-)Bürgermeister und stellvertretender Wahlleiter dessen Vertreter im Amt. Für die Gemeinde besteht keine rechtlich zulässige Möglichkeit, in ihrer Wahlordnung einen anderen Wahlleiter oder stellvertretenden Wahlleiter festzulegen. Solche Funktionen können insbesondere nicht vom Dezernenten für Ausländerangelegenheiten oder vom Leiter des Wahlamtes wahrgenommen werden. Der Dezernent für Ausländerangelegenheiten kann nur dann stellvertretender Wahlleiter sein, wenn er zugleich auch allgemeiner Vertreter des Bürgermeisters ist.²³

Der für die Kommunalwahlen gebildete gemeindliche Wahlausschuss wird in der gleichen Zusammensetzung auch für die Wahl der Mitglieder zum Integrationsgremium tätig. In den Wahlausschuss dürfen nur Ratsmitglieder und sachkundige Bürger gewählt werden. Da nach § 2 Abs. 3 Satz 1, 2. Halbsatz KWahlG NRW eine Benennung oder Bestellung weiterer Mitglieder nicht zulässig ist, können zu der Wahl der Mitglieder zum Integrationsgremium ausländische Einwohner und Deutsche mit Zuwanderungsgeschichte, die nicht Ratsmitglieder oder sachkundige Bürger sind, nicht Mitglied des Wahlausschusses sein. Auch, wenn dies dem Grundsatz widerspricht, dass Wahlausschüsse als Selbstverwaltungsorgane der Wahlberechtigten (ausschließlich) von diesen besetzt sein sollten, ist die Entscheidung des Gesetzgebers aufgrund des ausdrücklichen Verweises auf § 2 Abs. 3 KWahlG NRW eindeutig.²⁴ Auch insoweit besteht also eine Sperre, für die Zusammensetzung des Wahlausschusses kraft gemeindlicher Wahlordnung zur Wahl der Mitglieder des Integrationsgremiums etwas anderes zu regeln.

Die Wahlhelfertätigkeit ist hingegen eine ehrenamtliche Tätigkeit im Sinne des § 28 GO NRW, zu der nicht nur Bürger, sondern auch Einwohner verpflichtet sind. Daraus ergibt sich, dass als Wahlhelfer auch wahlberechtigte ausländische Einwohner der Gemeinde und alle Bürger der Gemeinde berufen werden können.²⁵

Da das Gesetz die kommunalwahlrechtlichen Wahlorgane für die Wahl der Mitglieder des Integrationsgremiums für entsprechend zuständig erklärt, sind auch die grundlegenden Kompetenzen für die Wahlorgane bei der Wahl der Mitglieder des Integrationsgremiums zu beachten. Damit ist der Wahlausschuss insbesondere für die Zulassung der Wahlvorschläge und die Feststellung des Gesamtergebnisses zuständig. Die Aufgaben der Wahlvorstände liegen in der Ermittlung und Feststellung des Wahlergebnisses im Stimmbezirk. Der Wahlleiter ist für die ordnungsgemäße Vorbereitung und Durchführung der Wahl im Übrigen (laufende Wahlgeschäfte) zuständig.

Hinzuweisen ist darauf, dass auch der Rat und der Bürgermeister Zuständigkeiten bei Vorbereitung und Durchführung der Wahl der Mitglieder des Integrationsgremiums haben. Der Rat hat insbesondere die wesentlichen Entscheidungen nach § 27 GO NRW zu treffen (Art des Integrationsgremiums, Anzahl der zu wählenden Migrantenvorstände, Wahltermin etc.). Der Bürgermeister ist insbesondere für die Berufung der Wahlvorstände und die Einteilung des Wahlgebietes in Stimmbezirke zuständig.

II. Stimmbezirke

²³ Bätge, Fn. 1, Erl. 8 zu § 27 Abs. 11 GO NRW.

²⁴ Vgl. auch Zielke in Articus/Schneider, Gemeindeordnung NRW, § 27, Erl. 2.

²⁵ Vgl. im Einzelnen Bätge, Fn. 1, Erl. 10 zu § 27 Abs. 11 GO NRW.

Die Stimmbezirke für die Wahl der Mitglieder des Integrationsgremiums sind vor jeder Wahl vom Bürgermeister festzulegen. Hierbei sollte zum einen die Verteilung der Wahlberechtigten auf das Gemeindegebiet berücksichtigt werden. Zum anderen darf aufgrund der Einteilung der Stimmbezirke das Wahlgeheimnis nicht gefährdet werden. Die Anzahl der Wahlberechtigten eines Stimmbezirkes darf also nicht so gering sein, dass sich die Wahlentscheidung der einzelnen Wahlberechtigten ermitteln ließe.

III. Wählerverzeichnis und Wahlschein

Auch zu der Wahl der Mitglieder des Integrationsgremiums kann nur derjenige wählen, der in ein Wählerverzeichnis eingetragen ist oder ein Wahlschein besitzt. § 27 Abs. 11 Satz 1 GO NRW erklärt deshalb die Vorschriften des Kommunalwahlgesetzes zur Führung des Wählerverzeichnisses und zum Wahlschein für entsprechend anwendbar. Hinsichtlich der Führung des Wählerverzeichnisses ist die vorrangige Spezialregelung des § 27 Abs. 3 Satz 3 GO NRW zu beachten, wonach die wahlberechtigten Deutschen mit Zuwanderungsgeschichte sich bis zum zwölften Tag vor der Wahl in das Wählerverzeichnis eintragen lassen müssen und dabei den Nachweis über ihre Wahlberechtigung zu führen haben.

Die Gemeinde hat das Wählerverzeichnis an den Werktagen vom 20. bis zum 16. Tag vor der Wahl während der allgemeinen Öffnungszeiten zur Einsichtnahme bereit zu halten. Eine Verkürzung dieser Frist durch Regelung in der gemeindlichen Wahlordnung würde § 27 Abs. 11 Satz 1 GO NRW in Verbindung mit § 10 Abs. 4 Satz 1 KWahlG NRW widersprechen.

Hinsichtlich der Einspruchsmöglichkeit von Personen, die das Wählerverzeichnis für unrichtig oder unvollständig halten, gilt § 27 Abs. 11 Satz 1 GO NRW in Verbindung mit § 11 KWahlG NRW. Eine Verkürzung des Rechtsschutzes durch Regelung in der gemeindlichen Wahlordnung ist unzulässig. Insbesondere kann dort nicht geregelt werden, dass die Entscheidung über den Einspruch durch den Bürgermeister „endgültig“ sei, da dem Einspruchsführer ein gesetzlicher Anspruch auf die Beschwerdemöglichkeit nach § 11 Abs. 4 KWahlG NRW zusteht. Über die Beschwerde hat die Aufsichtsbehörde zu entscheiden.

IV. Briefwahl

Durch das Gesetz zur Förderung der politischen Partizipation in den Gemeinden vom 17.7.2009 ist für die Wahl der Mitglieder des Integrationsgremiums die Briefwahl zugelassen worden. Dies ist im Interesse der Wahlberechtigten zu begrüßen. Die Gemeinde kann die Briefwahlmöglichkeit durch gemeindliche Wahlordnung nicht ausschließen. Der Bürgermeister hat deshalb Briefwahlvorstände einzurichten und personell zu besetzen.

V. Ergebnisfeststellung

Der gemeindliche Wahlausschuss stellt – nach vorangegangener Vorprüfung der Wahlniederschriften der Wahlvorstände durch den Wahlleiter – nach erfolgter Wahl das Wahlergebnis fest. Der Wahlleiter gibt die Namen der gewählten Bewerber öffentlich bekannt, benachrichtigt die gewählten Bewerber und fordert sie zur Annahme der Wahl an.

VI. Wahlprüfung

Für die Wahl ist das Wahlprüfungsverfahren des Kommunalwahlgesetzes NRW verbindlich entsprechend anzuwenden. Aufgrund von Wahlfehlern bei den letzten Wahlen in Nordrhein-Westfalen mussten in zwei kreisfreien Städten Wiederholungswahlen angeordnet werden.²⁶

²⁶ Vgl. hierzu im Einzelnen:

http://www.essen.de/de/Rathaus/Aemter/Ordner_0513/Integrationsrat/wiederholungswahl_2011.html und <http://www.aachen.de/integrationsratswahl/>

C. Die Wahl der Integrationsräte und –ausschüsse in Nordrhein-Westfalen im Februar 2010 –Ergebnisse einer empirischen Erhebung

1. Untersuchungsdesign

Die erste Wahl der Integrationsräte und -ausschüsse in Nordrhein-Westfalen nach der gesetzlichen Reform fand am 7. Februar 2010 statt. Im Rahmen eines interdisziplinären Forschungsprojektes der „Forschungsgruppe Politische Partizipation“ der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW sind diese Gremien im Hinblick auf verschiedene Aspekte, insbesondere die Wahlen, die örtlichen Regelungen und Kompetenzen, die Arbeit im ersten Jahr, die Rahmenbedingungen vor Ort sowie den Aspekt der politischen Partizipation von Migranten, näher betrachtet worden. Dazu wurde eine standardisierte Gesamterhebung als Online-Befragung mit den 107 politischen Entscheidungsträgern durchführt. Befragt wurden die Vorsitzenden aller Integrationsräte und -ausschüsse Nordrhein-Westfalens, denen über die E-Mail-Adressen der Geschäftsstellen ein individualisierter Link zur Teilnahme zur Verfügung gestellt wurde. Die Befragung fand im Zeitraum vom 3.-27. Oktober 2011 statt. Sie diente über die Felderschließung und die Hypothesengenerierung hinaus zur Vorbereitung weiterer Forschungsaktivitäten. Hierzu erfolgte zunächst eine bestandsanalytische Erhebung der bestehenden Integrationsgremien in Nordrhein-Westfalen. Im Rahmen der Befragung wurden folgende Fragestellungen und Analyseschritte behandelt:

- i. Erfassung der in Bezug auf Integrationsfragen wichtigsten Strukturdaten der Gemeinden und der Integrationsgremien,
- ii. Deskription der Konstituierungs- und Implementierungsstrategien (lokale Regelungen, Wahlverfahren, sachliche und organisatorische Rahmenbedingungen und Zusammensetzung der Gremien),
- iii. Analyse der Arbeitsweise und der inhaltlichen Schwerpunkte der Integrationsgremien (Einflussmöglichkeiten, Wirkungsbereiche, Aktivitäten, etc.),
- iv. Bewertung der Möglichkeiten der politischen Partizipation von Migrantinnen und Migranten in NRW.

Von den eingeladenen 107 Teilnehmern beteiligten sich 57 an der Befragung. Dies entspricht einer Ausschöpfungsquote von 53,3%. 18 dieser Teilnehmer begannen zwar den Fragebogen, brachen die Befragung jedoch ab. Die Beendigungsquote liegt somit bei 36,5%. Die Mehrheit der befragten Teilnehmer kommt aus kleinen bis mittelgroßen Gemeinden zwischen 25.000 und 100.000 Einwohnern. In 28 der antwortenden Gemeinden existiert ein Integrationsrat, in 6 ein Integrationsausschuss (keine Angabe 5).

Im Folgenden werden die zentralen Ergebnisse der Befragung im Hinblick auf die Wahlen am 7. Februar 2010 vorgestellt²⁷ und analysiert. In die Darstellung und Analyse fließen zudem die Ergebnisse von Experteninterviews ein, die mit dem Vorsitzenden des Landesintegrationsrates NRW sowie mit Vorsitzenden und Mitgliedern einzelner Gremien geführt wurden.

2. Ergebnisse

- a) Werbung für die Wahl

²⁷ Die gesamte Auswertung ist abrufbar unter: <http://www.fhovev.nrw.de/fg-partizipation00.html>.

Aufgrund der skizzierten Änderung der Gemeindeordnung NRW kam der Werbung für die Wahl zu den Integrationsräten und –ausschüssen eine hohe Bedeutung zu. Dies gilt umso mehr, als der Kreis der Wahlberechtigten erweitert wurde und erstmals nicht nur Ausländer wahlberechtigt waren, sondern auch Deutsche mit Migrationshintergrund, wenn der Erwerb der deutschen Staatsbürgerschaft nicht mehr als fünf Jahre zurück liegt.

Im Wesentlichen für die Wahl zu den Integrationsgremien geworben haben örtliche Listen der Migranten (59%). Auch örtliche Migrantenselbstorganisationen und die Verwaltung vor Ort haben für die Wahl aktiv Werbung betrieben (jeweils 37%). Einzelne Kandidaten haben dagegen in nur knapp einem Drittel der Fälle die Wahl beworben. Als Medien wurden neben Flyern, Broschüren und dem Internet auch Informationsveranstaltungen genutzt. Die persönliche Ansprache durch einzelne Kandidaten und Listenvertreter war jedoch das Medium, das in über 60% der Gemeinden am häufigsten eingesetzt wurde.

In den Experteninterviews wurde darauf verwiesen, dass die örtliche Presse eher zurückhaltend über die Wahl sowie deren Ergebnisse berichtet habe. Dagegen hätten ausländische, in der Regel türkische Medien, sehr offensiv über die Wahl zu den Integrationsräten in Nordrhein-Westfalen berichtet.

b) Gültigkeit der Wahl

In den meisten Gemeinden besteht eine Wahlordnung, nur einer der befragten Vorsitzenden gab an, dass keine Wahlordnung existiere. Einsprüche gegen die Gültigkeit der Wahl gab es ebenfalls nur in einem Fall. Dieser wurde damit begründet, dass eine Stimme bei der ersten Wahl ungültig gewesen sei und die Wahl daher wiederholt werden musste. Entsprechend haben die Stadt- und Gemeinderäte in allen befragten Kommunen uneingeschränkt für gültig erklärt.

c) Wahlvorstand und Wahlausschuss

Die politische Partizipation von Migranten vor Ort zeigt sich neben der Arbeit in den Integrationsräten und -ausschüssen u.a. darin, ob diese in anderen Gremien mitwirken. Es wurde daher gefragt, ob Wahlberechtigte in den Wahlvorstand und in den Wahlausschuss berufen wurden. Im Ergebnis zeigt sich, dass in 30% aller Fälle Wahlberechtigte in den Wahlvorstand berufen wurden, in 17% der Fälle in den Wahlausschuss. Allerdings gaben auch 37% der Teilnehmer an, dies nicht zu wissen.

d) Wahlbeteiligung

Die Wahlbeteiligung bei den Wahlen der Integrationsgremien lag im Jahr 2010 landesweit bei etwa 11,16% und damit deutlich unter den bisherigen Wahlergebnissen zu den Ausländerbeiräten in Nordrhein-Westfalen.²⁸ Auf die Frage, worauf sie die geringe Wahlbeteiligung zurück führen, stehen zwei Antworten deutlich im Vordergrund: 41% der Befragten gaben an, das Politikinteresse der Migranten sei gering; fast ein Drittel der Befragten ist der Meinung, die Werbung für die Wahl sei nicht ansprechend genug gewesen. Die Tatsache, dass viele Migranten durch Einbürgerung das Wahlrecht verloren haben, führten 22% als Grund für die geringere Wahlbeteiligung an. Die Antwort, dass die Regelungen des § 27 GO NRW zu kompliziert seien, unterstützten 20% der Befragten. Auffällig ist dabei, dass die Vorsitzenden der Integrationsräte den Rückgang der Wahlbeteiligung deutlich anders erklärten als die Vorsitzenden der Integrationsausschüsse: so wurde etwa das geringe Politikinteresse bei Migranten von 59% der Vorsitzenden der

²⁸ Vgl. [http://www.integrationsratswahle nrw.de/xd/public/content/index.html?pid=735\[Zugriff 27.07.12\]](http://www.integrationsratswahle nrw.de/xd/public/content/index.html?pid=735[Zugriff 27.07.12]).

Integrationsräte als Grund genannt, während nur 17% der Vorsitzenden der Integrationsausschüsse dies als Grund anführten. Ähnlich unterschiedlich sieht es bei der Wahlwerbung aus, die 41% (Integrationsräte) und 17% (Integrationsausschüsse) als nicht ansprechend genug einschätzten.

Interessant sind die Hinweise für den Rückgang der Wahlbeteiligung, die unter „Sonstiges“ gemacht wurden. Diese reichen von der Aussage, dass Migranten ein kommunales Wahlrecht fordern statt einer eingeschränkten Beteiligung durch einen Integrationsrat oder -ausschuss über die „mangelnden Entscheidungs- und Beschlusskompetenzen des Integrationsrates nach §27 GO NRW“ bis zu kritischen Hinweisen zur Organisation und Vorbereitung der Wahl, z.B. dass es nur ein Wahllokal gegeben habe.

Die Auswertung der Wahlbeteiligung in den befragten Kommunen macht deutlich, dass hier der größte Teil im Landesdurchschnitt liegt (12 Nennungen). 4 Teilnehmer gaben an, dass die Wahlbeteiligung in ihrer Kommune sogar bei über 15% lag, in 10 Fällen lag die Wahlbeteiligung bei unter 10%.

Als Gründe für eine höhere Wahlbeteiligung wurden genannt:

- Gute Kontakte zwischen Verwaltung und Migrantenselbstorganisationen
- Vorstellung der Arbeit des Ausschusses in der Öffentlichkeit – hoher Bekanntheitsgrad des Ausschusses
- Viel Werbung, gute Kampagne vorab
- Persönliches Engagement
- Kleine Gemeinde
- Gutes Migrantennetzwerk
- Existenz des Ausländerbeirates seit mehr als 20 Jahren

Als Problematisch und demnach negativ für die Wahlbeteiligung zeigten sich hingegen folgende Faktoren:

- Kaum wahrnehmbare Erfolge des Ausländerbeirates
- Parallelstrukturen durch Arbeitskreis Zuwanderung
- Dominanz der Vertreter der Ditib
- Missbrauch des Integrationsrates durch die Politik
- Zu wenig Werbung oder keine ansprechende Werbung seitens der Kandidaten
- Wenig politisches Interesse auf Seiten der Migranten
- Wahrnehmung als Alibigremium.

e) Möglichkeiten der Verbesserung

Mit 89% erkennt der überwiegende Teil der Befragten Optimierungsbedarfe im Hinblick auf die nächsten Wahlen. Als zentraler Verbesserungsvorschlag wurden von den Teilnehmern eine Änderung des § 27 GO NRW „im Sinne einer vollen Partizipation“ genannt. Dazu sollen beispielsweise Spätaussiedler und alle Eingebürgerten ohne Fristsetzung als Wahlberechtigte zugelassen und den Integrationsgremien volles Stimmrecht eingeräumt werden. Zudem soll die Werbung für die Wahl aus Sicht der Befragten deutlich verbessert werden. Angeregt wurden in diesem Zusammenhang beispielsweise mehr Informationsveranstaltungen und die Bereitstellung der notwendigen finanziellen Mittel, eine höhere Eigeninitiative der Kandidaten und eine aktive Unterstützung der Wahlwerbung durch die lokale Verwaltung und

Politik. Auch eine Schulung der Kandidaten durch die Kommune oder den Landesintegrationsrat wurde als sinnvoll erachtet.

In den Experteninterviews wurde zudem vorgeschlagen, dass Wahlberechtigte automatisch in das Wählerverzeichnis aufgenommen werden und die Wahlen zukünftig an einem gemeinsamen Termin mit den Wahlen zu den Stadt- bzw. Gemeinderäten durchgeführt werden. Zudem sollen die deutschen Medien, insbesondere die örtliche Presse, über die Wahl und die Arbeit der Integrationsräte und –ausschüsse berichten.

f) Reform des § 27 GO NRW

Im Rahmen der Befragung wurde über die konkreten Rahmenbedingungen der Wahl hinaus auch eine Einschätzung der Reform des § 27 GO NRW erbeten, also der Ablösung der Ausländerbeiräte durch Integrationsräte und –ausschüsse.

Mit 55% gab die Mehrheit der Antwortenden an, dass die Reform des § 27 GO NRW Verbesserungen im Bereich der politischen Partizipation von Migranten bewirkt habe, wobei die Vorsitzenden der Integrationsausschüsse diese Aussage häufiger befürworteten als die der Integrationsräte. Als wesentliche Verbesserung wurden die bessere Anbindung des Gremiums an die Ratsfraktionen, der direktere Zugang zur Politik und die Zusammenarbeit zwischen Rat und Integrationsgremium genannt. Ferner werde der Integrationsausschuss in der Öffentlichkeit verstärkt wahrgenommen.

Auch in den Experteninterviews wurde darauf verwiesen, dass durch die Mitwirkung von Ratsmitgliedern in den Integrationsgremien eine Realisierung politischer Ziele besser möglich sei und die Gremien im politischen Raum ernster genommen würden. Ein weiterer Vorteil sei, dass auch Migranten mit deutscher Staatsangehörigkeit wahlberechtigt seien.

Diejenigen, die keine Verbesserungen durch die Reform des § 27 GO NRW erkannten, begründeten ihre u.a. Meinung damit, dass keine inhaltliche Veränderung gegenüber der Arbeit des Ausländerbeirates festzustellen sei und die Integrationsgremien weiterhin nur beratend tätig seien. Ferner wurde die Zusammenarbeit zwischen Ratsmitgliedern und gewählten Mitgliedern kritisch bewertet, die durch eine Überlegenheit der Ratsmitglieder gekennzeichnet sei.

Unabhängig von der Tatsache, dass die Mehrheit der Befragten die Änderung der GO NRW positiv beurteilt, halten mehr als 70% weitere Veränderungen der gesetzlichen Rahmenbedingungen in § 27 für notwendig. So wird beispielsweise gefordert, die Entscheidungsrechte der Integrationsgremien zu stärken und diesen ein direktes Stimmrecht im Rat und in anderen Ausschüssen einzuräumen. Notwendig sei darüber hinaus, den Integrationsgremien ein eigenes Budget im Rahmen des kommunalen Haushaltes zuzuweisen.

Eine weitere Änderung der GO NRW wurde sowohl im Rahmen der standardisierten Onlinebefragung als auch im Rahmen der Interviews immer wieder gefordert: die Einführung des kommunalen Wahlrecht für alle Ausländer. Dies ist insofern bedeutsam für die Wahlen und die Arbeit der Integrationsgremien, als sich gezeigt hat, dass die Migranten aus der Europäischen Union, die bereits heute über ein kommunales Wahlrecht verfügen, wenig Interesse an den Wahlen und der Arbeit der Integrationsräte und –ausschüsse in Nordrhein-Westfalen zeigen und diese Gremien daher vorrangig als Repräsentanten der nicht EU-Bürger agieren.

3. Bewertung

Insgesamt zeigt sich, dass die Integrationsräte und –ausschüsse ein wichtiges Instrument zur politischen Partizipation von Migranten in NRW darstellen und ist die Reform der GO NRW in der Summe positiv zu bewerten.

Dies gilt zum einen, als der Kreis der Wahlberechtigten im Vergleich zu den Ausländerbeiräten erweitert wurde. Zum andern führt die Zusammenarbeit von Ratsmitgliedern und Migrantenvertretern in diesen politischen Gremien zu einer stärkeren Verschränkung des politischen Parteiensystems mit den Migrantengemeinschaften auf lokaler Ebene. Dies wird durch die Ergebnisse der Befragung bestätigt: So beurteilten 42% der Befragten die Zusammenarbeit zwischen den gewählten Mitgliedern und den durch den Rat bestellten Mitgliedern als „gut“ oder „sehr gut“ und wird die Vernetzung des Integrationsgremiums innerhalb der Gemeinde von 3% als „sehr gut“ und von 30% als „gut“ bezeichnet (befriedigend 30%). Auch die Zusammenarbeit mit den anderen politischen Gremien vor Ort wird von 35% der Befragten als „gut“ bezeichnet (sehr gut: 0%; befriedigend: 39%). Dass dabei die Vorsitzenden der Integrationsausschüsse im Hinblick auf ihre Gemeinde zu positiveren Ergebnissen kommen als die der Integrationsräte -20% der Integrationsausschussvorsitzenden bewerten die Zusammenarbeit als gut, 28% der Integrationsratsvorsitzenden-, ist wenig verwunderlich, gilt doch die Anbindung der Integrationsausschüsse an andere politische Gremien vor Ort als wesentliches Argument für die Einrichtung eines Ausschusses. Verwunderlich ist dagegen, dass auch die Zusammenarbeit der Integrationsgremien mit den Migrantenselbstorganisationen vor Ort von 40% der teilnehmenden Integrationsausschussvorsitzenden als „gut“ bewertet wird, während nur 20% der Vorsitzenden der Integrationsräte diese als „gut“ und 8% als „sehr gut“ bezeichnen. Grundsätzlich dürfte die Zusammenarbeit vor Ort neben der Art des Gremiums wesentlich durch die handelnden Akteure bestimmt sein.

Trotz der genannten Vorteile bleibt der beratende Charakter der Gremien auch nach der Reform bestehen und sind die Kompetenzen der Integrationsräte und – ausschüsse aus Sicht vieler Befragten unzureichend. Ferner hat ein Teil der Integrationsgremien kein eigenes Budget, etwa, um konkrete Projekte anstoßen zu können: 22% der Integrationsräte und 40% der Integrationsausschüsse gaben an, dass ihnen keine eigenen Haushaltsmittel zur Verfügung stehen. Dies muss nicht im Widerspruch zu § 27, Abs. 10 GO NRW stehen, demnach dem „Integrationsrat oder Integrationsausschuss (...) die zur Erledigung seiner Aufgaben erforderlichen Mittel zur Verfügung zu stellen“ sind.

Hinzu kommt ein hoher Anspruch an die Fachlichkeit der Gremien, können sich diese nach § 27, Abs. 8 GO NRW doch „mit allen Angelegenheiten der Gemeinde befassen“. Dies ist vom Grundsatz her zwar zu begrüßen; auf der anderen Seite ist eine fachliche Überforderung vieler Gremien festzustellen²⁹. Dies gilt umso mehr, als zahlreiche Mitglieder der Integrationsräte und – ausschüsse in NRW erstmals in einem politischen Gremium mitwirken.

Auch die Zusammenarbeit zwischen Migrantenvertretern und Ratsmitgliedern in den Gremien gestaltet sich teilweise schwierig: während die Ratsmitglieder in der Regel auf die Ressourcen der Fraktionen und zurück greifen können, stehen den Migrantenvertretern kaum Ressourcen für ihre ehrenamtliche Tätigkeit zu Verfügung. Zwar werden den Mitgliedern der Integrationsräte und -ausschüsse überwiegend Räumlichkeiten zur Verfügung gestellt (85%) und werden sie in ihrer Arbeit in 97% der Fälle durch die Verwaltung unterstützt. Die Unterstützung beinhaltet in der Regel aber nicht das eigentliche „politische Geschäft“, wie Antragstellung etc. Dies kann in der Folge dazu führen, dass sich in den Gremien Gruppen von unterschiedlicher politischer Professionalität bilden, was sich beispielsweise auch bei der Wahlwerbung gezeigt hat.

²⁹ Dies wurde von einigen Interviewpartnern geäußert.

Ein weiterer Aspekt ist wesentlich und kann bei der Bewertung der Reform des § 27 GO NRW und den Wahlen der Integrationsräte und –ausschüsse in NRW nicht ausgeblendet werden. Aufgrund der Änderung des Staatsangehörigkeitsrechts ist es in den letzten Jahren zu zahlreichen Einbürgerungen gekommen. Die deutschen Staatsangehörigen mit Migrationshintergrund haben – ebenso wie die Wahlberechtigten der Europäischen Union – das Recht zur Teilnahme an den Kommunalwahlen. Die Beteiligung an den Wahlen der Integrationsgremien tritt für diese Gruppe der Wahlberechtigten daher in den Hintergrund. In der Folge sind die Integrationsräte und – ausschüsse vorrangig für die Migrantengemeinschaften von Interesse, die kein kommunales Wahlrecht inne haben.