

03.08.2009

Antwort

der Landesregierung

auf die Kleine Anfrage 3455 vom 1. Juli 2009
der Abgeordneten Andrea Ursula Asch GRÜNE
Drucksache 14/9515

Politische Entscheidungskompetenzen von Migrantinnen und Migranten auf kommunaler Ebene

Der Innenminister hat die Kleine Anfrage 3455 mit Schreiben vom 31. Juli 2009 namens der Landesregierung im Einvernehmen mit dem Minister für Bundesangelegenheiten, Europa und Medien und dem Minister für Generationen, Familie, Frauen und Integration wie folgt beantwortet:

Vorbemerkung der Kleinen Anfrage

Im Gegensatz zu vielen anderen europäischen Ländern gibt es in Deutschland kein kommunales Wahlrecht für alle Migrantinnen und Migranten, sondern nur für EU-Bürgerinnen und Bürger. Eine Verfassungsänderung die es ermöglicht, das kommunale Wahlrecht auch auf Drittstaatsangehörige auszuweiten, wird durch die CDU verhindert. Sie hatte bereits 1990 ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts erwirkt, das damals die Einführung eines kommunalen Wahlrechts in den Bundesländern Hamburg und Schleswig-Holstein verhinderte.

Das damalige Urteil basierte auf dem Grundsatz, dass Artikel 20, Absatz 2 Grundgesetz, "Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus", alleine das deutsche Volk meint. Dieser Grundsatz wurde später durch europäisches Recht insofern durchbrochen, als Bürgerinnen und Bürger der europäischen Union das aktive und passive kommunale Wahlrecht erhielten. Dies eröffnet - zumindest theoretisch - sogar die Möglichkeit, dass in den kommunalen Parlamenten EU-Bürgerinnen und Bürger eine Mehrheit bilden und somit Staatsgewalt ausüben.

Das am 24. Juni 2009 im Landtag Nordrhein-Westfalen verabschiedete "Gesetz zur Förderung der politischen Partizipation in den Gemeinden"(Drucksache 14/8883) begründet die bloße Beratungskompetenz von Integrationsräten und -ausschüssen mit der Mitgliedschaft von Ausländern in diesen Gremien. Sie seien daher nicht berechtigt, Staatsgewalt auszuüben. Die einleitenden Absätze dieser Anfrage haben bereits verdeutlicht, dass diese Aussage sachlich falsch ist. Das Gesetz will aber eben wegen der Mitgliedschaft von Ausländern die Übertragung von Entscheidungszuständigkeiten vom Rat auf einen Integrationsaus-

Datum des Originals: 31.07.2009/Ausgegeben: 05.08.2009

Die Veröffentlichungen des Landtags Nordrhein-Westfalen sind einzeln gegen eine Schutzgebühr beim Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, 40002 Düsseldorf, Postfach 10 11 43, Telefon (0211) 884 - 2439, zu beziehen. Der kostenfreie Abruf ist auch möglich über das Internet-Angebot des Landtags Nordrhein-Westfalen unter www.landtag.nrw.de

schluss verhindern (Seite 20 oben). Selbiges gilt für die Übertragung von Entscheidungskompetenzen auf Integrationsräte. Damit würden Zuständigkeiten des Rates gemäß § 41 Gemeindeordnung jedoch eingeschränkt. Eine solche Einschränkung erscheint rechtlich höchst fragwürdig, da § 41 Gemeindeordnung sehr deutlich macht, welche Übertragungen von Entscheidungskompetenzen nicht möglich sind. Darin ist jedoch die Übertragung von Entscheidungskompetenzen auf eine kommunale Migrantenvvertretung nicht ausgeschlossen. Der Gesetzentwurf weist weitere rechtlich fragwürdige Passagen auf. So wurde in den parlamentarischen Beratungen zwar mündlich darauf hingewiesen, dass ein neu gewählter Rat darüber entscheiden soll, ob ein Integrationsrat oder ein Integrationsausschuss gebildet werden soll. Allerdings findet diese politische Meinung in der Formulierung des neu beschlossenen § 27 GO, hier Absatz 2, Satz 2, keine gesetzgeberische Grundlage. Ein expliziter Ausschluss einer Beschlussfassung des alten Rates über die Frage, ob abweichend vom Regelmodell Integrationsrat ein Integrationsausschuss gebildet werden soll, ergibt sich weder aus dem Gesetz noch aus seiner Begründung.

1. Welche Zuständigkeiten darf der Rat auf einen Integrationsrat übertragen, welche darf er nicht übertragen?

Der Rat darf dem Integrationsrat bzw. dem Integrationsausschuss keine Aufgaben zuweisen, die die Ausübung von Staatsgewalt zum Inhalt haben oder erfordern.

Begründung:

Die Zuständigkeit des Integrationsrates ist durch § 27 Abs. 8 Satz 1 GO NRW gesetzlich wie folgt festgelegt:

„Der Integrationsrat oder Integrationsausschuss kann sich mit allen Angelegenheiten der Gemeinde befassen.“

Diesen Zuständigkeitsbereich - *„alle Angelegenheiten der Gemeinde“* - kann der Rat nicht verändern.

Innerhalb seines Zuständigkeitsbereichs hat der Integrationsrat oder der Integrationsausschuss die Aufgabe, den Rat zu beraten § 27 Abs. 8 Satz 1: *„befassen“*; § 27 Abs. 8 Sätze 2 und 3; § 27 Abs. 9 GO NRW.

Für den Ausländerbeirat gemäß § 27 GO NRW - vor dessen Änderung durch das Gesetz vom 30. Juni 2009 - war offenkundig und unumstritten, dass dieser lediglich Beratungskompetenz hat.

Entscheidungskompetenzen durften dem Ausländerbeirat nicht übertragen werden, weil *„alle Staatsgewalt ... vom Volke“* ausgeht (Art 20 Abs. 2 Satz 1 GG) und nur *„vom Volke ... durch besondere Organe ... der vollziehenden Gewalt ... ausgeübt“* werden darf (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG).

„Staatsgewalt“ bedeutet *„alles amtliche Handeln mit Entscheidungscharakter einschließl. des behördeninternen Handelns, das die Voraussetzungen für die Wahrnehmung der Amtsaufgaben schafft (BVerfGE 93,37/68), die Wahrnehmung von Mitentscheidungsbefugnissen und die Ausübung von Vorschlagsrechten (BVerfGE 107,59/87), nicht aber bloß vorbereitende und rein konsultative Tätigkeiten (BVerfGE 83,60/73 f.)“* (Jarass/Pieroth, GG Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar 9. Auflage, Art. 20 Rdnr.4).

„Volk“ bedeutet *das jeweilige Bundes- oder Landesstaatsvolk (BVerfGE 83,60/74; 107,59/87), das nur von Deutschen gebildet wird (BVerfGE 83, 37/50). ... Teilstämme bestehen u. a. in den Gemeinden ...“* (Jarass/Pieroth, a.a.O.)

In personeller Hinsicht muss die Vorgabe, dass „*alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht*“, durch eine ununterbrochene Legitimationskette vom Volk zu den mit staatlichen Aufgaben betrauten Organen und Amtswaltern der Verwaltung erfüllt werden (Jarass/Pieroth, a.a.O. Rdnr. 9a).

Die Mitglieder des Ausländerbeirats (§ 27 GO NRW vor der Änderung durch das Gesetz vom 30. Juni 2009) wurden nicht „*vom Volke*“ im Sinn des Artikel 20 Abs. 2 GG gewählt. Sein Handeln war also nicht durch „das Volk“ legitimiert. Er durfte also keine „Staatsgewalt“ im vorstehenden Sinn ausüben.

Das Änderungsgesetz vom 30. Juni 2009 hat zwar in § 27 Abs. 1 Satz 4 GO NRW bestimmt, dass dem Integrationsrat bzw. dem Integrationsausschuss Ratsmitglieder angehören müssen; es hat aber den Inhalt der Absätze 8 und 9 - mit Ausnahme der Änderung der Bezeichnung der Gremien - unverändert gelassen. Auch diese Gremien haben deshalb - aus den vorstehenden Gründen - lediglich Beratungskompetenz. Denn auch die direkt in den Integrationsrat bzw. den Integrationsausschuss gewählten Mitglieder werden nicht „*vom Volke*“ im Sinn des Artikel 20 Abs. 2 GG gewählt. Integrationsrat wie Integrationsausschuss dürfen deshalb keine Staatsgewalt ausüben.

2. *Ist der Rat auch künftig berechtigt, entsprechend der bisher üblichen Praxis ein Budget zur selbständigen Bewirtschaftung auf einen Integrationsrat oder einen Integrationsausschuss zu übertragen?*

Ja.

In den „*Handlungsempfehlungen für die Arbeit und Organisation der Ausländerbeiräte und anders organisierter Gremien*“ (Landtagsdrucksache: Information 13/886) heißt es dazu auf Seite 14 bezüglich eines abgewandelten Ausländerbeirates, dem Ratsmitglieder angehören konnten:

„*Das Gremium hat Beratungskompetenz.*

Der Beirat kann - nach Maßgabe des Rates - über den Einsatz von Haushaltsmitteln verfügen (siehe Themenkreis 5).“

Bei Themenkreis 5.5 heißt es u.a.:

„*Weitergehend kann der Rat - nach Anhörung des Ausländerbeirates - den Rahmen festlegen, innerhalb dessen der Ausländerbeirat*

: in der Gemeinde gewünschte Aktivitäten entfalten kann,

: über ihm vom Rat zugewiesene Mittel nach dessen Leitlinien zur Förderung von Projekten entscheiden kann,

: Öffentlichkeitsarbeit zum Zweck der Integration betreiben kann.“

Für die Abwandlung eines Ausschusses nach § 58 GO NRW heißt es dazu auf Seite 15:

„*Das Gremium hat Beratungskompetenz. (Es hat Entscheidungskompetenz über die vom Rat zugewiesenen Mittel im Rahmen der Richtlinien des Rates - Themenkreis 5).“*

Diese Empfehlungen sind verfassungsgemäß. Denn soweit dem Handeln des jeweiligen Gremiums die Ausübung von Staatsgewalt zu Grunde gelegen hätte, wäre diese durch die Entscheidungen des Rates bestimmt und über ihn zum Gemeindevolk legitimiert.

Diese Rechtslage besteht nach der Änderung durch das Gesetz vom 30. Juni 2009 in gleicher Weise für den Integrationsrat bzw. Integrationsausschuss.

- 3. Dürften einem Integrationsausschuss, dem z. B. ausschließlich Eingebürgerte oder Deutsche angehören, mehr Entscheidungsbefugnisse übertragen werden als einem Integrationsrat, dem Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten angehören?**

Nein.

Denn die direkt gewählten Mitglieder (§ 27 Abs. 1 Satz 6 iVm. Absatz 2 Satz 1 GO NRW) eines in dieser Weise zusammengesetztes Gremiums werden nicht „vom Volke“ im Sinn des Artikel 28 Abs. 2 GG gewählt. Deshalb würde die Staatsgewalt nicht auf „das Volk“ zurück geführt und könnte von diesem nicht legitimiert werden.

- 4. Ist es dem Rat erlaubt, Entscheidungskompetenzen z. B. auf Werksausschüsse von Eigenbetrieben oder Verwaltungsräten von Sparkassen zu übertragen, wenn diesen ansonsten Ausländerinnen und Ausländern aus Staaten angehören, die nicht in der Europäischen Union sind?**

Ja.

Der Betriebsausschuss (§ 104 GO NRW) wird vom Rat gebildet. Alle Mitglieder des Gremiums werden vom Rat bestimmt. Der Rat ist also „Legitimationsspender“ für diese Organisation (Jarass/Pieroth, a.a.O. Rdnr. 9 a unter Hinweis auf BremStGH, NVwZ 89,954 f). Auf diese Möglichkeit einer Beteiligung von Ausländern an Entscheidungen kommunaler Gremien hatte seinerzeit Prof. Dr. Oebbecke in seinen - im Auftrag der LAGA erstellten - „Anregungen zur Änderung der Gemeindeordnung“ hingewiesen (siehe Gesetzentwurf der CDU-Fraktion und der FDP-Fraktion Drs. 14/8883 Seite 14 - Begründung Allgemeiner Teil).

- 5. Wie beurteilt die Landesregierung die Tatsache, dass das beschlossene Gesetz Entscheidungen des alten Rates über Größe, Zusammensetzung und Art der Migrantenvertretung an keiner Stelle ausschließt?**

Das Änderungsgesetz respektiert die Entscheidungskompetenz des für die jeweilige Wahlperiode legitimierten Rates. Diese endet mit Ablauf der Wahlperiode. Das schließt nicht aus, dass sich eine Entscheidung auch in einer folgenden Wahlperiode auswirken kann.

Andererseits ist der für eine künftige Wahlperiode gewählte Rat nicht gehindert, die in einer vorangegangenen Wahlperiode getroffene Entscheidung zu ändern.

Deshalb trifft zu Beginn der „neuen“ Wahlperiode der Rat die notwendigen organisatorischen Entscheidungen (z.B. hinsichtlich der Organisationsform - Integrationsrat oder Integrationsausschuss; Zahl der Mitglieder im jeweiligen Gremium; Zahlenverhältnis der Ratsmitglieder zu den direkt gewählten Mitgliedern).