

Michael Plackert*, Unna

Der Ausländerbeirat – Eine zeitgemäße Form der politischen Partizipation?¹

A. Historische Entwicklung

1. Migration im Nachkriegs-Deutschland

In den 1950er Jahren gab es für die Bundesrepublik zwei wichtige Gründe die Zuwanderung von ausländischen Menschen zu forcieren.

Zum einen machte es das sogenannte „Wirtschaftswunder“ erforderlich den deutschen Arbeitsmarkt mit zusätzlichen Arbeitnehmern zu versorgen. Andererseits war die Anwerbung von ausländischen Arbeitnehmern ein probates Mittel, um der gerade souverän gewordenen Bundesrepublik außenpolitische Spielräume zu eröffnen und auf der internationalen Bühne ein positives Profil zu gewinnen².

So kam es 1955 zum ersten Anwerbeabkommen mit Italien. Der stetig steigende Arbeitskräftebedarf machte dann bis 1968 weitere Anwerbeabkommen notwendig³.

Bis zum Jahr des sog. „Anwerbestopps“ – 1973 – kamen so annähernd drei Millionen ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in die Bundesrepublik.

Dabei gingen deutsche Behörden, Arbeitgeber und Politik auf der einen Seite und der Großteil der ausländischen Arbeitnehmer auf der anderen Seite davon aus, dass es sich bei ihrem Aufenthalt um einen temporär begrenzten handeln würde.

In der Realität erwies sich die Annahme, dass die „Gastarbeiter“ nach ihrem Arbeitsaufenthalt in ihre Heimatländer zurückkehren würden, jedoch schon bald als falsch⁴. So stieg die Zahl der ausländischen Wohnbevölkerung⁵, trotz des Anwerbestopps für ausländische Arbeitnehmer aus dem Jahr 1973, kontinuierlich auf nunmehr 6,7 Millionen an⁶.

* Dipl.-Verwaltungswirt Michael Plackert ist Lehrbeauftragter für Umwelt- und Kommunalrecht an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW – Außenstelle Dortmund.

¹ Die Ausführungen beziehen sich auf nordrhein-westfälisches Recht und seine praktische Anwendung.

² Die vorliegende Daten belegen, dass der außenpolitische Aspekt in den ersten Jahren deutlich überwog. Die Zahl der angeworbenen Italiener betrug in den Jahren zwischen 1955 und 1960 nur ca. 120.000. In dieser Zeit wurde die Zuwanderung aus der DDR zur wichtigsten Quelle für gut ausgebildete Arbeitskräfte. Erst mit dem Bau der Mauer 1961 stieg die Bedeutung der Ausländerzuwanderung stärker an.

³ 1960 Spanien, Griechenland, 1961 Türkei, 1963 Marokko, 1964 Portugal, 1965 Tunesien und 1968 Jugoslawien.

⁴ In den Jahren 1973 – 1975 kehrten ca. 500.000 Menschen in ihrer Heimatländer zurück. Das Rückkehrförderungsgesetz aus dem Jahr 1983 führte ebenfalls dazu, dass ca. 500.000 Personen die Bundesrepublik dauerhaft verließen. Die Entwicklung der Zahl der ausländischen Wohnbevölkerung hat dies jedoch nicht wesentlich beeinflusst.

⁵ Verantwortlich für die Zunahme der ausländischen Wohnbevölkerung ist zunächst in erster Linie der Ehegatten- und Familiennachzug von Drittstaatangehörigen.

II. Die Entstehung von Ausländerbeiräten

Die Verfestigung des Aufenthalts führte Anfang der 1970iger Jahre dazu, dass das Interesse der Ausländerinnen und Ausländer an einer wirksamen politischen Partizipation wuchs. Lokale Parteien und Verbände verstanden dieses Interesse als Signal für den Wunsch der Ausländerinnen und Ausländer, das eigene Leben am Wohnort mitgestalten zu können. Es drang daher zunehmend in das Bewusstsein der Verantwortlichen, dass eine, kontrollierte, Einbindung dieser Menschen in die lokale Politik erfolgen musste.

So entstanden in einzelnen Städten, wie Troisdorf⁷ oder Essen⁸, relativ schnell Interessenvertretungen für Ausländerinnen und Ausländer, die sich um die Durchsetzung der spezifischen Interessen dieser Bevölkerungsgruppe kümmern und die lokale politische Partizipation sicherstellen sollten.

Zu Beginn der 1980iger Jahre gingen die Städte dann vermehrt dazu über Ausländerbeiräte einzurichten⁹.

Seit 1994 ist dieses, auf freiwilliger Basis von verschiedenen Kommunen entwickelte und eingesetzte Modell der politischen Partizipation, verbindlich in der Gemeindeordnung NRW geregelt und hat, mit den weiter unten noch zu erläuternden Modifikationen, bis heute Bestand.

B. Gesetzliche Grundlagen der politischen Partizipation von Ausländerinnen und Ausländern

I. § 27 GO NRW

Wie bereits oben erwähnt, wurde mit der Novellierung der GO NRW im Jahre 1994 die Einrichtung von Ausländerbeiräten in den Kommunen normiert.

a) Errichtung von Ausländerbeiräten

§ 27 Abs. 1 GO NRW sieht drei Wege zur Errichtung eines solchen Beirates vor:

- Kommunen mit über 5000 ausländischen Einwohnern, müssen einen Ausländerbeirat bilden;
- Kommunen mit mindestens 2000 ausländischen Einwohnern, müssen einen Ausländerbeirat bilden, wenn dies mindestens 200 Wahlberechtigte fordern;
- Gemeinden für die keine Verpflichtung zur Bildung eines Beirates besteht, können einen solchen freiwillig bilden.

Welche Ausländer Einwohner sind, richtet sich nach § 21 Abs. 1 GO NRW, ist also davon abhängig, ob der oder die Betroffene im Gemeindegebiet wohnt¹⁰.

Ausgenommen ist jedoch nach § 27 Abs. 6 S. 1 GO NRW der in Abs. 4 genannte Personenkreis¹¹. Wird ein Beirat gebildet, so muss in der Hauptsatzung der Gemeinde die Mitgliederzahl festgelegt werden¹².

b) Wahl der Ausländerbeiräte

Die Mitglieder des Beirates werden nach § 27 Abs. 2 und Abs. 11 GO NRW in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt. Die Wahlzeit entspricht der des Rates. Einen festen Zeitpunkt für die Wahl sieht die GO NRW nicht vor. Sie ist jedoch innerhalb von 8 Wochen nach der Kommunalwahl durchzuführen. Die genannte Frist schließt jedoch eine spätere Wahl, z. B. in Gemeinden die freiwillig einen Beirat einrichten wollen, nicht aus.

Die Wahl erfolgt entweder nach Listen oder als Einzelbewerber¹³.

Bei der Wahl sind die Vorschriften des KomWahlG NRW (§ 27 Abs. 11 GO NRW¹⁴) heranzuziehen.

Es fehlen jedoch konkrete Vorgaben, die das Verfahren der Vorbereitung der Wahl und die Wahlprüfung regeln. Das Innenministerium ist zwar berechtigt dies im Rahmen einer Verordnung zu regeln, hat hiervon, um den Gemeinden genügend Spielraum zu lassen, bisher keinen Gebrauch gemacht¹⁵.

c) Wahlberechtigung

Aktiv Wahlberechtigt sind nach § 27 Abs. 3 GO NRW alle Ausländer, die

- am Wahltag 16 Jahren alt sind;
- sich seit mindestens einem Jahr rechtmäßig in Deutschland aufhalten (§ 3 AuslG¹⁶) und
- seit mindestens drei Monaten im Gemeindegebiet wohnen.

Kein Wahlrecht besitzen nach Abs. 4 der Vorschrift Personen, die

- neben der ausländischen auch die deutsche Staatsangehörigkeit haben;
- nicht dem Ausländergesetz unterliegen (z. B. Diplomaten) und
- Asylbewerber, soweit sich ihre Rechtsstellung nach dem AsylVfG richtet.

Passiv wahlberechtigt sind neben den aktiv Wahlberechtigten alle Gemeindeglieder, d. h. auch Deutsche.

d) Rechtsstellung der Beiratsmitglieder

Die Rechtsstellung der Mitglieder des Beirates ergibt sich aus § 27 Abs. 7 GO NRW.

Danach sind einige Vorschriften für Rats- und Ausschussmitglieder entsprechend anzuwenden.

So haben auch die Mitglieder des Beirates ausschließlich nach dem Gesetz und ihrer freien, nur durch Rücksicht auf das öffentliche Wohl bestimmten Überzeugung zu handeln (§ 43 Abs. 1 GO NRW) und sind zur Verschwiegenheit verpflichtet (§ 30 GO NRW). Eingeschränkt gültig ist die Treuepflicht (§ 32 i. V. m. § 43 II Nr. 6 GO NRW).

Die Mitglieder des Beirates haben Anspruch auf Sitzungsgeld (§ 45 GO NRW) und bekommen eventuelle Verdienstaussfälle ersetzt.

⁶ Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes betrug die Zahl der in Deutschland lebenden Ausländerinnen und Ausländer am 31.12.2004 6.717.115.

⁷ Einrichtung eines Ausländerparlaments im Jahr 1972.

⁸ Einrichtung eines Ausländerbeirats im Jahr 1975.

⁹ Ohne gesetzliche Grundlage, von Ausländern gewählte Gremien mit stimmberechtigten und beratenden Mitgliedern (vorwiegend aus Parteien, Behörden und Wohlfahrtsverbänden).

¹⁰ Nach § 15 MeldeG seine Wohnung im Gemeindegebiet hat.

¹¹ U.a. Asylbewerber und Personen mit doppelter Staatsangehörigkeit – deutscher und anderer –.

¹² Die Zahl muss ungerade sein und zwischen fünf und 29 betragen.

¹³ Erhält ein Einzelbewerber mehr Stimmen, als er Plätze im Beirat besetzen kann, bleiben die übrigen Sitze frei.

¹⁴ Besonders erwähnenswert sind dabei die §§ 13 (Unvereinbarkeit), 47 S. 1 (die Gemeinde trägt die Kosten der Wahl) und 48 (Wahlkampfkostenerstattung findet nicht statt).

¹⁵ Selbstverständlich können die Gemeinden diesen Gestaltungsraum nur insoweit nutzen, wie höherrangiges Recht keine Grenzen setzt. Nicht zulässig wäre bspw. eine Verankerung des Minderheitenschutzes für bestimmte Nationalitäten, etwa durch das „Freihalten“ von Plätzen, sowie die Wahl weiterer Mitglieder durch den Rat oder den Ausländerbeirat selbst, da derartige Regelungen gegen die Grundsätze der Gleichheit und Unmittelbarkeit verstoßen würden.

¹⁶ Jetzt § 4 AufenthG.

Die inneren Angelegenheiten des Beirates werden durch eine Geschäftsordnung geregelt¹⁷.

e) Rechte und Pflichten des Ausländerbeirats

Die Rechte des Beirates finden sich in § 27 Abs. 8-10 GO NRW.

Danach kann der Beirat sich mit allen Gemeindeangelegenheiten, auch solchen die keinen ausländerspezifischen Hintergrund haben, befassen. Eine Beschäftigung mit staatlichen Angelegenheiten überörtlicher Natur ist unzulässig.

Der Beirat kann Anregungen und Stellungnahmen abgeben, die auf Antrag dem Rat oder einem Ausschuss vorzulegen sind. Der Vorsitzende oder ein anderes vom Beirat bestimmtes Mitglied hat, beschränkt auf die vorgelegte Angelegenheit, ein Teilnahme- und Rederecht.

Werden dem Beirat durch den Rat, einen Ausschuss, eine Bezirksvertretung oder dem Bürgermeister Fragen unterbreitet, so soll er dazu Stellung nehmen.

Die zur Aufgabenerfüllung erforderlichen Mittel sind dem Beirat von der Gemeinde zur Verfügung zu stellen. Ein eigenes Etatrecht hat der Beirat nicht.

II. § 129 GO NRW – Experimentierklausel¹⁸

Die praktischen Erfahrungen mit der Arbeit von Ausländerbeiräten, aber auch die Akzeptanz des Gremiums bei den Wahlberechtigten¹⁹ haben schon bald deutliche Schwächen aufgezeigt.

Der Gesetzentwurf der Landesregierung zum 1. Modernisierungsgesetz vom 29. Januar 1999²⁰ sah daher ausdrücklich die Möglichkeit der Bildung eines Ausschusses für Zuwanderung und Integration anstelle des Ausländerbeirats vor. Auf das Einfügen des entsprechenden Passus in das Gesetz wurde aber im weiteren Gesetzgebungsverfahren verzichtet. Die dafür eingefügte Generalklausel soll jedoch die im Ursprungsentwurf erwähnten Experimente ausdrücklich mit umfassen²¹.

Grundsätzlich lässt der § 129 GO NRW nun zwei andere Gremienformen anstelle des Ausländerbeirates sowie ein Abweichen von den Wahlvorschriften zu.

a) Der abgewandelte Ausländerbeirat

Voraussetzung für diese Modellform ist es zunächst, dass der Ausländerbeirat und der Rat der Stadt sich darauf einigen, dass das Grundmodell des Ausländerbeirates für die nächste Wahlperiode abgewandelt werden soll.

In Abwandlung des von § 27 GO NRW vorgesehenen Ausländerbeirats, besteht dieses Gremium dann aus direkt gewählten Migrantvertretern und aus vom Rat aus seiner Mitte gewählten Ratsmitgliedern.

Ausländerbeirat und Rat einigen sich im Vorfeld ebenfalls darauf, ob der zukünftige Vorsitzende dieses abgewandelten Ausländerbeirates aus seiner Mitte oder aus dem Kreis der direkt gewählten Migrantvertretern gewählt wird.

Analog zum ursprünglichen Ausländerbeirat, hat auch dieses Gremium „nur“ Beratungskompetenz und keinen Anspruch auf ein eigenes Etatrecht²².

b) Der abgewandelte Ratsausschuss

Auch bei diesem Modell ist im Vorfeld zunächst eine Verständigung von Ausländerbeirat und Rat notwendig. Die Verständigung zielt hier darauf ab, dass für die kommende

Wahlperiode ein – abgewandelter – Ratsausschuss, dem das Thema Integration zugewiesen ist, gebildet wird.

Die Bildung des „Integrationsausschusses“ erfolgt nach den Regelungen des § 58 GO NRW.

D.h. der Rat der Stadt bestimmt die Zahl der Sitze für die Ratsmitglieder²³ und der Migrantvertreter im Ausschuss²⁴. Die Migrantvertreter für den Ausschuss werden durch die wahlberechtigten Migranten direkt gewählt²⁵. Vorsitzender im Ausschuss ist zwingend ein Ratsmitglied (§ 58 Abs. 4 GO NRW). Die Vertreter der Migranten haben im Ausschuss Rede- und Stimmrecht.

Der Ausschuss selbst hat Beratungskompetenz²⁶.

c) Abweichungen von den Wahlvorschriften des § 27 Abs. 3 und Abs. 11 GO NRW

Auch das Abweichen von den Wahlvorschriften setzt zunächst einmal eine Verständigung zwischen Ausländerbeirat und Rat voraus.

Ist diese Verständigung erzielt worden, so besteht die Möglichkeit den Kreis der Wahlberechtigten um gebürtige und/oder eingebürgerte Deutsche zu erweitern.

Ebenfalls möglich ist eine Verständigung über die Zulassung der Briefwahl.

d) Das Verfahren nach § 129 Abs. 1 GO NRW

Wenn sich Ausländerbeirat und Rat der Stadt darauf verständigt haben, dass die Migranten in der Stadt in einer anderen als von der GO NRW vorgesehenen Form an der Kommunalverwaltung beteiligt werden sollen, so beantragt die Gemeinde beim Innenministerium die notwendige Zulassung.

Dabei legt die Gemeinde dar, in welcher Form sie von welchen Vorschriften der GO NRW abweichen will und welchen Effekt sie sich im Hinblick auf die Integration davon verspricht.

¹⁷ Hier finden sich insbesondere Regelungen zur Vorbereitung und Durchführung von Sitzungen. Regelungen die über die inneren Angelegenheiten hinausgehen, z.B. die Verpflichtung Dritter zur Teilnahme an Sitzungen, sind rechtswidrig.

¹⁸ § 126 GO NRW a. F.

¹⁹ Nach einer Auswertung der Landesarbeitsgemeinschaft der kommunalen Migrantvertretungen NRW (LAGA) lag die Wahlbeteiligung bei den letzten Ausländerbeiratswahlen 2004 zwischen 2,1% in Löhne und 31,9% in Lünen. Die Wahlbeteiligung lag landesweit im Durchschnitt bei 12,35% und damit um 1,54% unter der Wahlbeteiligung von 1999.

²⁰ Vgl. LT-Drs. 12/3730.

²¹ Der nordrhein-westfälische Landtag hat sich in seiner Sitzung vom 16.10.2003 erneut mit der Problematik befasst und die Landesregierung gebeten, „das konstruktive Zusammenwirken von Rat und Ausländerbeirat durch Handlungsempfehlungen zu unterstützen. Andere Organisationsformen als die des Ausländerbeirates (§ 27 GO) sind zu ermöglichen, wenn eine Gemeinde und ihr Ausländerbeirat es wollen. Dafür ist eine großzügige Handhabung der Experimentierklausel des § 126 GO – im Rahmen der Strukturmerkmale der GO – ein geeignetes Instrument.“

²² Es ist jedoch möglich, diesem Gremium, nach Maßgabe des Rates, die Verfügung über eigene Haushaltsmittel zu gestatten.

²³ Der Rat hat hierbei zu berücksichtigen, dass nach § 50 Abs. 3 GO NRW die Zahl der Sitze für die Ratsmitglieder die politische Repräsentanz im Rat abbilden soll.

²⁴ Zu beachten sind an dieser Stelle die Bestimmungen des § 58 Abs. 3 GO NRW im Hinblick auf Zusammensetzung (die Zahl der Ratsmitglieder muss die der sachkundigen Bürger und Migrantvertreter übersteigen) und Beschlussfähigkeit des Ausschusses (der Ausschuss ist nur beschlussfähig, wenn die Zahl der Ratsmitglieder die der sachkundigen Bürger und Migrantvertreter bei der Abstimmung übersteigt).

²⁵ Die Wahl erfolgt analog zu § 27 Abs. 11 GO NRW.

²⁶ Im Rahmen der Richtlinien des Rates kann der Ausschuss Entscheidungskompetenz über die vom Rat zugewiesenen Mittel besitzen.

C. Kritik

Mit der verstärkten, freiwilligen Einrichtung von Ausländerbeiräten zu Beginn der 1980iger Jahre kam in migrationspolitisch engagierten Kreisen eine zunehmend heftiger geführte Debatte über die Sinnhaftigkeit eines solchen Gremiums auf.

Während die eine Seite in den Ausländerbeiräten eine Chance erkannte, Kommunalpolitik durch ein demokratisch gewähltes Gremium aktiv mitgestalten zu können, sah die andere Seite die Ausländerbeiräte mehr in einer „Feigenblattfunktion“, die eine „echte“ politische Partizipation von Ausländerinnen und Ausländern eher blockieren als befördern würde.

Über die Frage der Sinnhaftigkeit des Gremiums wird bis heute gestritten, da auch die gesetzlich normierte Einführung des Gremiums im Jahre 1994 keine strukturellen Änderungen mit sich gebracht hat.

I. Demokratische Legitimation

Die Wahlbeteiligung bei den Ausländerbeiratswahlen lag sowohl 1999 als auch 2004 deutlich unter 15%²⁷ der Wahlberechtigten. Diese geringe Wahlbeteiligung wirft unweigerlich die Frage nach der demokratischen Legitimation des Gremiums „Ausländerbeirat“ auf.

Wie bereits weiter oben ausgeführt²⁸, werden die Ausländerbeiräte nach den für den Rechtsstaat Bundesrepublik geltenden Wahlrechtsgrundsätzen²⁹ gewählt.

Insofern ist, trotz der geringen Wahlbeteiligung, an der demokratischen Legitimation des Gremiums nicht zu zweifeln.

Im Raum steht jedoch die Frage, warum die Wahlbeteiligung sich auf einem sehr geringen Niveau einpendelt hat bzw. sogar noch gesunken ist.

Bei der Beantwortung dieser Frage, werden häufig die nachfolgenden Argumente ins Feld geführt:

- fehlende Entscheidungskompetenzen des Gremiums;
- fehlende eigenständigen Finanzkompetenz;
- mangelnde Professionalität bzw. mangelndes Engagement der Beiratsmitglieder;
- Dominanz der türkisch-stämmigen Mitglieder³⁰;
- mangelnde demokratische Traditionen in den Herkunftsländern.

II. Ungleichbehandlung verschiedener Migrantengruppen³¹

Neben den unter a) angeführten Gründen für die geringe Wahlbeteiligung bzw. Akzeptanz des Gremiums „Ausländerbeirat“, wird von vielen Migrantinnen und Migranten die Ungleichbehandlung der verschiedenen Migrantengruppen beim Wahlrecht beklagt.

So ist es EU-Bürgern möglich, bereits drei Monate nach Wohnsitznahme an Kommunalwahlen teilzunehmen³², während dieses Recht Migranten aus anderen Nationen auch nach z. T. jahrzehntelangem Aufenthalt in der Bundesrepublik verwehrt bleibt³³.

III. Unzureichende Kenntnisse über die Ausländerbeiräte

Eine breit angelegte Befragung der Landesarbeitsgemeinschaft der kommunalen Migrantvertretungen NRW hat zu Tage gefördert, dass sich die Wahlberechtigten oftmals nicht klar darüber sind, welche Aufgabe die Ausländerbeiräte haben und mit welchen Kompetenzen sie ausgestattet sind³⁴.

„Viele Ausländer haben aus ihren Heimatländern die Vorstellung mitgebracht, dass Mandatsträger viele Sachen für sie schnell erledigen können. Können sie es nicht, gelten sie als wertlos und unnötig.“³⁵

Der Ausländerbeirat wird demnach häufig nicht als ein politisches, sondern als eher soziales Gremium angesehen, von dem die Lösung konkreter Probleme³⁶ erwartet wird.

Werden diese Erwartungen nicht oder nur unzureichend erfüllt, sinkt aus Sicht des Wahlberechtigten die Notwendigkeit dieses Gremiums zu wählen.

In diesen Kontext gehört ebenfalls, dass es der Gesetzgeber in Nordrhein-Westfalen, im Gegensatz zu anderen Bundesländern³⁷, vermieden hat, ein Ziel der Ausländerbeiratsarbeit zu definieren. Unklar ist daher, ob es sich beim Ausländerbeirat um ein Instrument der politischen Partizipation (Kompensation des fehlenden Wahlrechts), ein Gremium welches sich mit dem gesellschaftspolitischen Ziel „Integration“ beschäftigen soll oder eine Lobby welche interveniert, wenn der von ihr vertretene Bevölkerungsteil benachteiligt oder diskriminiert wird, handelt.

D. Alternativen zum Ausländerbeirat als Mittel der politischen Partizipation von Ausländerinnen und Ausländern

Zum Wesen einer Demokratie gehört es, dass die in ihr lebenden Menschen an der politischen Entscheidungsfindung teilhaben können. Unstreitig ist auch, dass dieses Recht, in abgestufter Form, den hier lebenden Ausländerinnen und Ausländern eingeräumt werden muss.

Die derzeitige Rechtslage³⁸ ermöglicht die vollständige politische Partizipation von Ausländerinnen und Ausländern, z. B. durch die Teilnahme an Kommunalwahlen, nicht³⁹.

²⁷ Mit sinkender Tendenz; vgl. Fußnote 19.

²⁸ Vgl. hierzu Ausführungen unter B.I.b).

²⁹ Vgl. Art. 38 Abs. 1 GG.

³⁰ Bei der Herkunftsstaatsangehörigkeit der gewählten Mitglieder stellt die Türkei mit 56,16% den größten Anteil (gefolgt von Deutschland mit 17,47%; bei rund der Hälfte der hier genannten Deutschen handelt es sich um eingebürgerte deren Herkunftsland ebenfalls die Türkei ist; Auswertung der Landesarbeitsgemeinschaft für kommunale Migrationsvertretungen in NRW, 2004 unter www.laga-nrw.de.

³¹ Der Begriff des „Migranten“ wird zunehmend nicht mehr nur für Personen mit ausländischem Pass, sondern auch für Spätaussiedler und Eingebürgerte verwandt; vgl. hierzu z. B. die am 20.7.2005 veröffentlichte Untersuchung des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik NRW zu Personen mit Migrationshintergrund in Nordrhein-Westfalen; www.lids.nrw.de.

³² Gesondert zu betrachten, aber in Kreisen der Migranten auf Unverständnis stoßend, ist die Regelung für Spätaussiedler. Dieser Personenkreis ist, da die deutsche Staatsangehörigkeit vorliegt, unmittelbar nach Einreise in die Bundesrepublik für alle Wahlen wahlberechtigt. In NRW sind dies in den letzten 10 Jahren über 700.000 Personen.

³³ Dies sind in NRW 1,9 Millionen Personen (entspricht 10,7% der Bevölkerung).

³⁴ Politische Partizipation durch Ausländerbeiräte in NRW 1997/98, S. 91 ff., LAGA NRW, Düsseldorf, 1998.

³⁵ LAGA NRW a.a.O., S. 93.

³⁶ Z. B. die Beschaffung von Aufenthaltserlaubnissen.

³⁷ Vgl. hierzu § 88 Abs. 1 Hessische Gemeindeordnung: „Der Ausländerbeirat vertritt die Interessen der ausländischen Einwohner der Gemeinde“.

³⁸ Vgl. hierzu BVerfGE 83,60 und 83,37 und Ausführungen unter D. a) Kommunales Wahlrecht.

³⁹ Diese fehlende Wahlmöglichkeit birgt in Teilen des Landes NRW die Gefahr der Entstehung sog. demokratiefreier Zonen. Feststellbar ist, dass die Wahlbeteiligung bei der NRW-Kommunalwahl 2004 in vielen so genannten Problemstadtteilen nur noch bei 30 Prozent lag. Die faktische Wahlbeteiligung in diesen Stadtteilen ist noch deutlich geringer, da viele Ausländer aus Nicht-EU-Staaten in diesen Stadtteilen wohnen und nicht wahlberechtigt sind.

Der vom nordrhein-westfälischen Gesetzgeber 1994 als Form der politischen Partizipation eingeführte Ausländerbeirat wird, wie oben aufgezeigt, weder in seiner derzeitigen Form, noch in den durch § 129 Gemeindeordnung NRW ermöglichten Abwandlungen, von den Wahlberechtigten in wünschenswerter Form angenommen⁴⁰.

Nachstehend sollen daher Alternativen zum Ausländerbeirat aufgezeigt werden.

I. Kommunales Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer

Schon in den 1980iger Jahren wurde der Ruf nach dem kommunalen Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländern laut. Die politische Debatte über diese Frage führte dazu, dass die Bundesländer Schleswig-Holstein und Hamburg am 14. bzw. 15. Februar 1989 ihr kommunales Wahlrecht⁴¹ änderten. In Schleswig-Holstein sollte dadurch Staatsangehörigen bestimmter Länder nach fünfjährigem rechtmäßigem Aufenthalt in der Bundesrepublik das kommunale Wahlrecht eingeräumt werden⁴². Noch weitergehender war die Änderung des kommunalen Wahlrechts des Landes Hamburg. Hier sollte allen Ausländern, deren rechtmäßiger Aufenthalt mindestens acht Jahre betrug, das kommunale Wahlrecht eingeräumt werden.

Das Bundesverfassungsgericht erklärte jedoch das bestehende Kommunalrecht in Hamburg und Schleswig-Holstein für verfassungswidrig⁴³. Zur Begründung führten die Verfassungsrichter einstimmig aus: „Art. 20 Abs. 2 GG bestimmt, dass das Staatsvolk der Bundesrepublik Träger und Subjekt der Staatsgewalt ist“⁴⁴. Für das Wahlrecht, „durch dessen Ausübung das Volk in erster Linie die ihm zukommende Staatsgewalt wahrnimmt“⁴⁵, sei demnach die Eigenschaft als Deutscher vorausgesetzt⁴⁶. D.h. die Einführung eines kommunalen Wahlrechts für Ausländerinnen und Ausländer setzt die Änderung des Grundgesetzes voraus⁴⁷.

II. Einbürgerung

Die Anregung des BVerfG aus dem Jahr 1990⁴⁸ wurde vom Gesetzgeber aufgenommen und mündete im Staatsangehörigkeitsgesetz vom 15. Juli 1999.

Mit diesem Gesetz wurde Ausländern erstmalig ein Anspruch auf Einbürgerung in den deutschen Staatsverband eingeräumt⁴⁹.

Das Bundesinnenministerium geht auf seiner Internetseite⁵⁰ davon aus, dass rund die Hälfte der hier lebenden Ausländer, also über drei Millionen Menschen, die aufenthaltsrechtlichen Voraussetzungen für eine Einbürgerung erfüllen und somit potentiell eingebürgert werden können. Die Absicht, mit der Novellierung des Staatsangehörigkeitsrechts Ausländerinnen und Ausländern die Möglichkeiten der politischen Partizipation zu eröffnen⁵¹, ist zwar formal betrachtet als gegeben anzusehen, muss jedoch in der Praxis als fehlgeschlagen betrachtet werden, da die Zahl der Einbürgerungen weit hinter den Erwartungen zurückgeblieben ist⁵².

III. Erweiterung der Kompetenzen der Ausländerbeiräte

Unterhalb der verfassungsrechtlichen Ebene wird sein einigen Jahren darüber diskutiert, ob und in welcher Form die Kompetenzen der Ausländerbeiräte erweitert werden können.

Die Rahmen dieser Diskussion erhobenen Forderungen⁵³ können grob in drei Kategorien eingeteilt werden:

- Erfüllbare, deren Notwendigkeit selbst erklärend ist;

- erfüllbare, gegen deren Umsetzung die Rechtssystematik spricht und
- erfüllbare, deren Notwendigkeit aus rechtlichen oder sonstigen Gründen als fragwürdig anzusehen ist.

Zur ersten Kategorie gehört beispielsweise⁵⁴ die Forderung, dass Migrantengremien alle Vorlagen die im Rat oder den Ausschüssen behandelt werden, vor der Beschlussfassung zur Stellungnahme erhalten.

Der nordrhein-westfälische Gesetzgeber hat weitestgehend darauf verzichtet, Verfahrensregeln für den Ausländerbeirat festzulegen. Damit steht es den Gemeinden frei, ob und zu welchem Zeitpunkt sie dem Ausländerbeirat Vorlagen zuleiten. Es ist jedoch zu beachten, dass der Ausländerbeirat seine „beratende“ Funktion nicht sinnvoll wahrnehmen kann, wenn ihm Vorlagen nicht oder erst nach der Beschlussfassung zur Verfügung gestellt werden.

In die zweite Kategorie fällt die Forderung, nach einer Anwesenheitspflicht für Beigeordnete in den Sitzungen des Ausländerbeirats. Die Anwesenheit der Beigeordneten ist nach den Bestimmungen der Gemeindeordnung verpflichtend

tigt sind (in Stadtbezirken wie Duisburg-Marxloh oder Dortmund-Innenstadt Nord beträgt der Ausländeranteil an der Wohnbevölkerung zwischen 35 und 50%).

⁴⁰ Für 60 Städte wurde durch das Innenministerium die Abweichung von § 27 der Gemeindeordnung genehmigt. Der Großteil dieser Gremien trägt die Bezeichnung Integrationsrat. Die durchschnittliche Wahlbeteiligung für diese Städte beträgt 12,89%, 1999 lag sie bei 13,97%. Hier sank die Beteiligung also um 1,08 Prozentpunkte.

⁴¹ Schleswig-holsteinisches Gesetz zur Änderung des Gemeinde- und Kreiswahlgesetzes vom 21.2.1989 (JURIS: KomWGÄndG SH 1989) und das Gesetz zur Einführung des Wahlrechts für Ausländer zu den Bezirksversammlungen vom 20. Februar 1989 (GVBl. I S. 29) – AusWahlRG.

⁴² U.a. sollte Staatsangehörigen aus Dänemark, Irland und den Niederlanden das kommunale Wahlrecht eingeräumt werden.

⁴³ BVerfG a.a.O.

⁴⁴ BVerfG a.a.O.

⁴⁵ BVerfG a.a.O.

⁴⁶ Um Ausländern doch das Wahlrecht zu ermöglichen, wies das BVerfG in den genannten Urteilen daraufhin, dass dies durch den erleichterten Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit möglich sei. Vgl. hierzu Ausführungen unter D. b).

⁴⁷ Über die Möglichkeiten einer solchen Grundgesetzänderung wird in regelmäßigen Abständen immer wieder debattiert (so z. B. bei der Einführung des kommunalen Wahlrechts für EU-Bürger und im Koalitionsvertrag der rot-grünen Bundesregierung aus dem Jahr 1998). Die für eine Grundgesetzänderung erforderlichen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat waren jedoch, wegen der ablehnenden Haltung der CDU/CSU, zu keinem Zeitpunkt auch nur annähernd ersichtlich.

⁴⁸ Vgl. Fußnote 46.

⁴⁹ Nach § 10 StAG ist ein Ausländer einzubürgern, wenn er die entsprechenden Voraussetzungen wie achtjähriger Aufenthalt, Straffreiheit etc. erfüllt.

⁵⁰ www.bmi.bund.de.

⁵¹ „Bereits 1988 hat die damalige von den Fraktionen der CDU/CSU/F.D.P. getragene Bundesregierung festgestellt, es sei nicht wünschenswert, dass ein zahlenmäßig bedeutender Teil der Bevölkerung über Generationen hinweg als ausländische Minderheit von der staatlichen Gemeinschaft und den Rechten und Pflichten eines Bürgers gegenüber dem Staat ausgeschlossen bleibt.“; www.bmi.bund.de.

⁵² Die Zahl der Einbürgerung ist von 186.000 im Jahr 2000 auf 117.000 im Jahr 2005 zurückgegangen. Quelle: Statisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 2005. Als einer der wichtigsten Gründe für den Rückgang der Einbürgerungszahlen, ist der Ausschluss der Hinnahme von Mehrstaatigkeit bei Türken anzusehen. Diese Regelung wird, vor dem Hintergrund das in der Bundesrepublik derzeit ca. 40% der Einbürgerungen von Angehörigen anderer Staatsangehörigkeiten unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit erfolgt, als diskriminierend empfunden. Sie führt daher dazu, dass die Zahl der eingebürgerten türkischen Staatsangehörigen weiter sinkt.

⁵³ Aufgeführt sind hier nur Forderungen, die rechtlich betrachtet, unabhängig von der politischen Bewertung, erfüllbar sind.

⁵⁴ Im Rahmen dieser Abhandlung kann nicht auf alle erhobenen Forderungen eingegangen werden. Eine umfassende Liste mit erhobenen Forderungen findet sich im Vortrag „Kommunale Migrantenvertretungen in NRW: Bilanz und Ausblick (1999-2002)“ Klausurtagung der LAGA NRW am 4./5. Mai 2002 in Herne unter www.laga-nrw.de.

nur für Ratssitzungen vorgesehen (§ 69 Abs. 1 GO NRW). Eine gesetzlich normierte Anwesenheitspflicht für Beigeordnete für Sitzungen des Ausländerbeirats würde die Systematik der Gemeindeordnung durchbrechen, da der Gesetzgeber sich bewusst gegen eine solche Verpflichtung zur Teilnahme an anderen Sitzungen als den Ratssitzungen entschieden hat.

In die dritte Kategorie gehören vielfach Forderungen, die sich mit den Fragen beschäftigen: „Welche Ausstattung erhält das Gremium?“ und „Was erhalten die Mitglieder?“.

Hierbei ergibt sich die Problematik, dass zwar durchaus detailliertere gesetzliche Regelungen über z. B. das „Ob“ der Einrichtung einer Geschäftsstelle und deren personelle und materielle Ausstattung denkbar sind, der Gesetzgeber dabei aber schnell in das Spannungsfeld zwischen sachlicher Notwendigkeit und der verfassungsrechtlich normierten kommunalen Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden, hier in Form der Finanz- und Organisationshoheit, geraten kann.

Ohne ein überragendes öffentliches Interesse⁵⁵, wird der Gesetzgeber es in diesen Fällen in der Regel dem pflichtgemäßen Ermessen der Gemeinden überlassen, unbestimmte Rechtsbegriffe wie „erforderliche Mittel“⁵⁶ auszulegen.

E. Resümee

Die nunmehr 30-jährige Geschichte der politischen Partizipation von Ausländerinnen und Ausländern in der Bundesrepublik belegt sehr anschaulich, dass sich Gesellschaft, Politik und Rechtsprechung mit diesem Themenfeld nur sehr zögerlich und vielfach „halbherzig“ auseinandersetzt.

Zwar bestreitet heute niemand Ernstzunehmendes mehr, dass politische Partizipation von Ausländerinnen und Ausländern nicht nur wünschenswert, sondern zwingend erforderlich ist.

Im gleichen Atemzug wird dann jedoch gerne auf die bereits bestehenden Möglichkeiten, neben dem Ausländerbeirat sind das vor allem die Einbürgerung und der Beitritt zu einer politischen Partei, hingewiesen.

Das diese Möglichkeiten in der Realität, wie oben dargestellt, von vielen Ausländerinnen und Ausländern nicht ergriffen werden, wird dabei jedoch häufig ausgeblendet⁵⁷.

Genauso klar ist aber auf der anderen Seite, dass es bei der Frage der politischen Partizipation von Ausländerinnen und Ausländern keine Patentlösung gibt, die alle Interessen und Interessengruppen zufrieden stellen kann.

Die politisch Verantwortlichen müssen sich vor dem geschilderten Hintergrund gleichwohl, wollen sie das Entstehen bzw. die Vergrößerung „demokratiefreier Zonen“ in unseren Städten und Gemeinden verhindern, mit der Frage auseinandersetzen, wie eine stärkere Einbindung von Ausländerinnen und Ausländern in die politischen Abläufe gelingen kann und ob die bisher angebotenen Möglichkeiten hierzu tatsächlich das Nonplusultra sind.

Der Landtag NRW hat im Rahmen der Debatten über die Novellierung der Gemeindeordnung hierzu die Chance. Es bleibt zu hoffen, dass sie nicht ungenutzt verstreicht.

⁵⁵ Z. B. die landeseinheitliche Entschädigung für Ratsmitglieder durch die Entschädigungsverordnung NRW.

⁵⁶ Vgl. § 27 GO NRW.

⁵⁷ Als jüngstes Beispiel hierfür kann der Referententwurf zur Reform der GO NRW vom 23.1.2007 gelten (s. hierzu <http://www.im.nrw.de/hom/62.htm#refentw>). Trotz umfassender und z. T. einschneidender Änderungen, z. B. im Hinblick auf die Wahl des Oberbürgermeisters, findet sich in diesem Entwurf keine inhaltliche Änderung des § 27 GO.