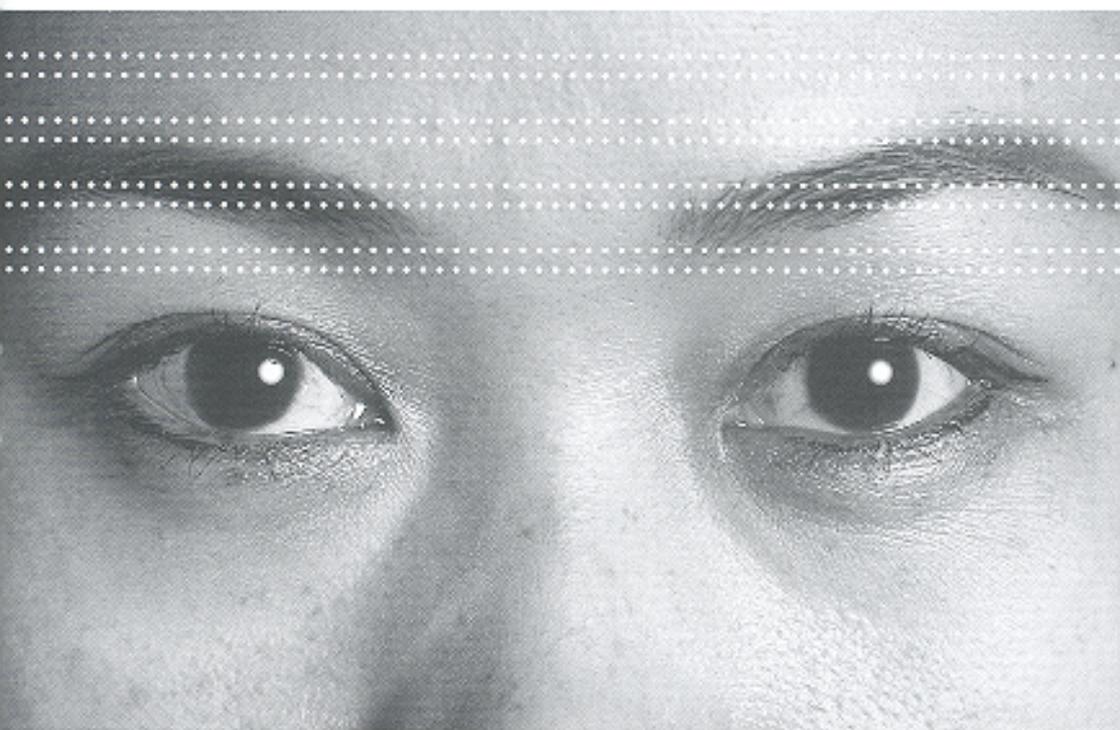


# Beteiligung von Zugewanderten an der Kommunalvertretung

*Handlungsempfehlungen für die Arbeit und Organisation  
der Ausländerbeiräte und anders organisierter Gremien*



# Beteiligung von Zugewanderten an der Kommunalvertretung

*Handlungsempfehlungen für die Arbeit und Organisation  
der Ausländerbeiräte und anders organisierter Gremien*



# Inhalt

|     |  |    |
|-----|--|----|
| 1   | Einleitung   | 5  |
| 2   | Es geht um Integration   | 7  |
| 3   | Erwartungen klären, um Erfolge zu erzielen   | 8  |
| 4   | Ziel und Aufbau der Handlungsempfehlungen  | 9  |
| 5   | Empfehlungen zu einzelnen Themenkreisen  | 10 |
| 5.1 | Themenkreis 1 –<br>„Integration“ – eine gemeinsame Angelegenheit   | 10 |
| 5.2 | Themenkreis 2 –<br>Wie wird der Ausländerbeirat in die Ratsarbeit eingebunden ?                              | 10 |
| 5.3 | Themenkreis 3 –<br>Wie wird der Ausländerbeirat personell und<br>technisch ausgestattet?                     | 11 |
| 5.4 | Themenkreis 4 –<br>Was getan werden kann, um die Gremienarbeit des<br>Ausländerbeirates zu verbessern        | 11 |
| 5.5 | Themenkreis 5 –<br>Welche Aufgaben soll der Ausländerbeirat wahrnehmen, welche<br>Kompetenzen soll er haben? | 12 |
| 6   | Anderes Gremium - an Stelle des Ausländerbeirates § 27 GO -  | 14 |
| 6.1 | Die Abwandlung des Ausländerbeirats § 27 GO  | 14 |
| 6.2 | Die Abwandlung eines Ausschusses nach § 58 GO  | 15 |
| 6.3 | Wahl von Vertretern  | 16 |
| 7   | Abweichen von Wahlvorschriften   | 17 |
| 8   | Notwendigkeit und Ablauf eines Verfahrens<br>nach § 126 Abs. 1 GO  | 18 |



# 1 Einleitung

In Reaktion auf die Zuwanderung haben Städte in Nordrhein-Westfalen seit Ende der 1960er Jahre Ausländerbeiräte gebildet. Diese haben die Kommunalpolitik beraten und die Interessen der Zugewanderten vertreten.

Mit der Reform der Kommunalverfassung im Mai 1994 wurde der Ausländerbeirat als Institution in die Gemeindeordnung aufgenommen.

Seither hat es in der Arbeit der Ausländerbeiräte Erfolge aber auch Schwächen gegeben.

In den Kommunen ist deshalb der Wunsch geäußert worden, einen größeren Gestaltungsspielraum beim Zusammenwirken des Rates und seiner Ausschüsse mit dem Ausländerbeirat zu erhalten.

Deshalb hat der Landtag am 16. Oktober 2003 beschlossen:

„Der Landtag bittet die Landesregierung, 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.“

In Erfüllung dieses Auftrages werden diese Handlungsempfehlungen vorgelegt.



## 2 Es geht um Integration

Die Gemeinde ist der gesellschaftlich verfasste Ort, in dem Menschen miteinander zusammen leben. Hier sind unterschiedliche Interessen und Bedürfnisse auszugleichen und zu erfüllen. Das gilt auch für das Zusammenleben der Bürger einer Gemeinde mit den in die Gemeinde Zugewanderten – aus welchen Gründen und für welche Dauer auch immer sie in die Gemeinde gekommen sind.

Mit den daraus entstehenden Herausforderungen ist die politische Gemeinde unvermeidlich konfrontiert. Von ihr wird erwartet, dass sie geeignete Instrumente zur Bewältigung der daraus entstehenden Pflichten und Aufgaben entwickelt.

Einer der Lösungsansätze heißt „Integration“.

Die Integration ist ein beidseitiger Prozess, der Bürgern und Zugewanderten gleichermaßen aufgegeben ist. Integration setzt Partizipation voraus. Vom Gelingen dieses Vorhabens profitieren alle; ein Scheitern belastet alle.

### 3 Erwartungen klären, um Erfolge zu erzielen

Der Ausländerbeirat als Vertretung der Migranten ist in die Gemeindeordnung aufgenommen worden, um die Beteiligung der Migranten an der Kommunalverwaltung zu stärken.

Nach den bisherigen Erfahrungen haben sich nicht alle dieser Erwartungen erfüllt.

Deshalb gilt es zu prüfen, ob und gegebenenfalls wie das Zusammenwirken von Rat und den Repräsentanten der Migranten verbessert werden kann.

Ein besseres Zusammenwirken kann nur gelingen, wenn und soweit es vom übereinstimmenden Willen der Verantwortlichen getragen wird.

Es ist dem Rat, der Verwaltung und den Vertretern der Migranten gemeinsam aufgegeben, diese Übereinstimmung zu erzielen.

Sie entscheiden gemeinsam, was zum Zweck einer gelingenden Integration in ihrer Gemeinde zu tun ist.

## 4 Ziel und Aufbau der Handlungsempfehlungen

Die folgenden Empfehlungen nennen einige Handlungsfelder, die die Kommunalverwaltung – Rat, Bürgermeister, Ausländerbeirat und hauptamtliche Verwaltung – bedenken mögen.

Die Empfehlungen stellen zunächst dar, über welche Themen in der Gemeinde (Rat, Bürgermeister, Ausländerbeirat) Übereinstimmung erzielt werden sollte (Ziffer 5).

Anmerkung: Diese Verständigung ist davon unabhängig, in welcher organisatorischen Form eine Migrantenvertretung an der Kommunalverwaltung beteiligt werden soll. Letztlich muss aber auch über diese Form Einvernehmen erzielt werden.

Die Handlungsempfehlungen beschreiben sodann, welche organisatorische Abwandlungen zur Beteiligung eines Ausländerbeirats in Betracht kommen (Ziffer 6).

Weiter wird dargestellt, von welchen Wahlvorschriften (§ 27 Abs. 3 und 11 GO) abgewichen werden kann (Ziffer 7).

Abschließend wird klargestellt, dass Abweichungen von den Vorschriften der Gemeindeordnung der Zulassung durch das Innenministeriums bedürfen – § 126 Abs. 1 GO – (Ziffer 8).

# 5 Empfehlungen zu einzelnen Themenkreisen

## 5.1 Themenkreis 1 - „Integration“ – eine gemeinsame Angelegenheit

Es spricht viel dafür, dass das Zusammenwirken des Rates, der Ausschüsse und der Verwaltung mit dem Ausländerbeirat am besten durch gemeinsame Arbeit an konkreten Aufgaben gefördert wird. Deshalb empfiehlt es sich, innerhalb der Gremien, der Verwaltung und des Ausländerbeirates die Inhalte zu benennen, die im Interesse der Integration von Zugewanderten in das Gemeindeleben gelöst werden sollen.

Orientiert an den konkret beschriebenen Inhalten können die Ratsmitglieder, die sachkundigen Bürger und die sachkundigen Einwohnern – mit und ohne Migrationshintergrund – in den Ausschüssen sowie die Mitglieder des Ausländerbeirates sich ihre Verantwortung für die gemeinsame Aufgabe „Integration“ bewusst machen.

Darauf aufbauend können die Erwartungen formuliert werden, die die Gremien und die Verwaltung hinsichtlich der jeweils anderen Organisationsteile und deren Beteiligung an der gemeinsamen Aufgabe haben.

## 5.2 Themenkreis 2 - Wie wird der Ausländerbeirat in die Ratsarbeit eingebunden?

Rat, Verwaltung und Ausländerbeirat sollten absprechen, wer welche Aufgaben zum Thema „Integration“ wahrnimmt und wie andere Gremien daran beteiligt werden.

Insbesondere sollte geklärt werden, wie der Ausländerbeirat in den Ablauf der Kommunalverwaltung (Rat und seine Ausschüsse; hauptamtliche Verwaltung) verfahrensmäßig eingebunden wird.

Rat, Ausschüsse und Verwaltung können insbesondere Verfahrensregeln festlegen, wie

- : der Rat und seine Ausschüsse den Ausländerbeirat am Verfahren im Rat und in den Ausschüssen beteiligen (z.B. Kenntnis von Vorlagen, Verfahren zur Stellungnahme),
- : der Ausländerbeirat durch die Verwaltung betreut wird,
- : der Ausländerbeirat durch die Geschäftsstellen der Ausschüsse/oder vergleichbare Funktion in der Verwaltung beteiligt wird.

### **5.3 Themenkreis 3 - Wie wird der Ausländerbeirat personell und technisch ausgestattet?**

Rat und Ausländerbeirat sollten sich über den Bedarf des Ausländerbeirats

- : für die Geschäftsführung – personell/finanziell –
- : an Räumen
- : an Technikunterstützung
- : an Literatur

verständigen.

### **5.4 Themenkreis 4 - Was getan werden kann, um die Gremienarbeit des Ausländerbeirates zu verbessern**

Erfahrungen belegen, dass einige Mitglieder einzelner Ausländerbeiräte mit den Gegebenheiten der Kommunalverwaltung nicht hinreichend vertraut sind.

Für die Arbeit des Ausländerbeirats kann es hilfreich sein, wenn der Rat, die Verwaltung und Mitglieder des Ausländerbeirats darüber eine Zielvereinbarung treffen,

- : wie den Migrantenvertretern die Arbeit in der Kommunalverwaltung nahe gebracht werden kann,
- : wie die Kommunalverwaltung (Rat/Ausschüsse/Verwaltung) den Migrantenvertretern die Arbeit erleichtern kann,
- : was die Migrantenvertreter tun werden, um erfolgreich an der Kommunalverwaltung mitwirken zu können.

Für die Arbeit im Ausländerbeirat hat es sich als hilfreich erwiesen, wenn der Ausländerbeirat – für sich selber – sein Rollenverständnis klärt.

Dies bezieht sich sowohl auf seine Mitwirkung in der Kommunalverwaltung als auch auf sein internes Zusammenwirken.

(Für den Fall eines gemeinsamen Gremiums von direkt gewählten Migrantenvertretern und Ratsmitgliedern empfiehlt es sich, wechselseitige Rollenbeschreibungen und Erwartungen zu formulieren).

Bei der personellen Auswahl der Ratsmitglieder ist zu erwägen, welche Rolle der Migrationshintergrund einzelner Ratsmitglieder spielen soll.

Für die Vorbereitung der Sitzungen des Ausländerbeirats kann eine Institution nach dem Vorbild eines „Ältestenrates“ hilfreich sein. Die Arbeit im Gremium kann außerdem durch die Einrichtung von Arbeitskreisen zur Bearbeitung einzelner Themen entlastet werden.

## **5.5 Themenkreis 5 - Welche Aufgaben soll der Ausländerbeirat wahrnehmen, welche Kompetenzen soll er haben?**

Rat und Ausländerbeirat stimmen sich darüber ab, mit welchen konkreten Aufgaben und Themen sich der Ausländerbeirat befassen soll.

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.

Diese Kompetenzen können Rat und Ausländerbeirat einvernehmlich festlegen, ohne dass eine Beteiligung Dritter erforderlich ist.

Zwischenbemerkung:

Über diese Themen sollten – im Interesse geklärter Erwartungen – eindeutige Ergebnisse erzielt und dokumentiert werden. Auch ein „Nein“ kann als ein klares Ergebnis künftige Enttäuschungen vermeiden.

## 6 Anderes Gremium - an Stelle des Ausländerbeirates § 27 GO -

In der Vergangenheit ist eine der Ursachen dafür, dass der Ausländerbeirat nicht genügend in die Ratsarbeit integriert war, darin gesehen worden, dass diesem Gremium keine Ratsmitglieder angehören.

Für eine Gemeinde, die die Ursache darin sieht und diesen Mangel beheben will, kommen folgende Abweichungen vom Ausländerbeirat § 27 GO in Betracht:

### 6.1 Die Abwandlung des Ausländerbeirats § 27 GO

Rat und Ausländerbeirat verständigen sich darauf, für die kommende Wahlperiode das Grundmodell des Ausländerbeirats § 27 GO abzuwandeln.

Das Gremium soll künftig sowohl aus direkt gewählten Migrantenvvertretern als auch vom Rat gewählten Ratsmitgliedern gebildet werden.

Die Bildung des Gremiums vollzieht sich in folgenden Schritten:

Die Migranten wählen – wie bisher – „ihren“ Ausländerbeirat.

Zu dem so gewählten Gremium wählt der Rat – aus seiner Mitte – Ratsmitglieder hinzu (Abwandlung der Bildung und Zusammensetzung).

Ausländerbeirat und Rat legen fest, wie das so gebildete Gremium seinen Vorsitzenden wählen kann („aus seiner Mitte“ oder „aus den direkt gewählten Migrantenvvertretern“).

Das Gremium hat Beratungskompetenz.

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

## **6.2 Die Abwandlung eines Ausschusses nach § 58 GO**

Rat und Ausländerbeirat verständigen sich darauf, für die kommende Wahlperiode an Stelle des Ausländerbeirats einen - abgewandelten - Ausschuss (§ 58 GO) zu bilden, dem das Thema der Integration zugewiesen ist.

Dabei sind folgende Vorgaben des § 58 GO zu beachten:

Der Rat bestimmt die Zahl der Sitze für Ratsmitglieder und die Zahl der Sitze für Migrantenvvertreter.

Die Zahl der Sitze für Ratsmitglieder soll die politische Repräsentanz im Rat abbilden (der Ausschuss als „kleiner Rat“: § 50 Abs. 3 GO). Sollen dem Ausschuss auch sachkundige Bürger gemäß § 58 Abs. 3 GO angehören, muss auch bei deren Auswahl das Prinzip der politischen Repräsentanz gewahrt bleiben.

Den Vorsitz im Ausschuss führt ein Ratsmitglied.

Zu dem so gebildeten Ausschuss treten die von den Migranten direkt gewählten Migrantenvvertreter hinzu (Abwandlung der Ausschussbildung).

Deren Direktwahl wird „wie“ eine Wahl zum Ausländerbeirat organisiert (§ 27 Abs. 11 GO).

Die Zahl der Sitze für Ratsmitglieder muss die für Migrantenvvertreter (und wenn ihm auch sachkundige Bürger angehören – die Summe beider Gruppen) übertreffen (§ 58 Abs. 3 GO).

Der Ausschuss ist nur beschlussfähig, wenn die Zahl der Ratsmitglieder die der Migrantenvvertreter (und sachkundigen Bürger, wenn solche dem Ausschuss angehören,) übersteigt (§ 58 Abs. 3 GO).

Die Vertreter der Migranten haben Rede- und Stimmrecht.

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

### **6.3 Wahl von Vertretern**

Für eine kontinuierliche Arbeit des Gremiums hat es sich als sinnvoll erwiesen, wenn der direkt gewählte Repräsentant der Migranten einen persönlich zugeordneten Vertreter hat.

Die Vertretung kann im Wege der Direktwahl durch die Gestaltung des Stimmzettels gewährleistet werden:

Beispiel: Aus einer Liste mit sieben Kandidaten sind nach dem Wahlergebnis die Kandidaten 1, 2 und 3 gewählt worden.

Als persönliche Vertreter sind dem Kandidaten 1 der Kandidat 4, dem Kandidaten 2 der Kandidat 5 und dem Kandidaten 3 der Kandidat 6 zugeordnet.

## 7 Abweichen von Wahlvorschriften

Ausgehend von der Feststellung, dass die vorstehend beschriebenen Beratungsgremien – Ausländerbeirat, abgewandelter Ausländerbeirat oder abgewandelter Ausschuss – keine Staatsgewalt ausüben, sind nachfolgende Abweichungen von Wahlvorschriften des § 27 Abs. 3 und Abs. 11 GO zulässig.

Die Abweichungen setzen eine Verständigung zwischen dem Ausländerbeirat und dem Rat voraus. Es besteht keine Pflicht zur Abweichung.

### **Abweichung von § 27 Abs. 3 Satz 1, erster Halbsatz:**

Wahlberechtigt sind auch Deutsche. Dabei kann es sich sowohl um eingebürgerte als auch um gebürtige Deutsche handeln. Die Gestaltung ist der Gemeinde überlassen.

Im Interesse eines transparenten Wahlverfahrens ist es allerdings erforderlich, dass der Interessent sich rechtzeitig in ein in der Gemeinde ausgelegtes Wählerverzeichnis eintragen lässt. Die Modalitäten legt die Gemeinde fest.

### **Abweichung von § 27 Absatz 11 GO:**

Briefwahl ist zulässig.

## 8 Notwendigkeit und Ablauf eines Verfahrens nach § 126 Abs. 1 GO

Vorbemerkung: Unter den Ziffern 6 und 7 ist dargestellt worden, von welchen Normen der Gemeindeordnung Abweichungen zugelassen werden können, wenn die Gemeinde – Rat und Ausländerbeirat – sich darauf verständigt hat.

Die Ziffern 6 und 7 sind dagegen nicht als Aufforderung zu verstehen, von ihnen Gebrauch zu machen.

Die Gemeinde entscheidet !

Haben sich Ausländerbeirat und Rat darauf verständigt, Migranten in der kommenden Wahlperiode abweichend von Vorschriften der Gemeindeordnung an der Kommunalverwaltung zu beteiligen (siehe Ziffern 6 und 7), so bedarf es dazu der Zulassung durch das Innenministerium nach § 126 Absatz 1 GO.

Nach der Verständigung zwischen Ausländerbeirat und Rat beantragt die Gemeinde die notwendige Zulassung.

Sie legt dar, von welchen Vorschriften sie abweichen will und welche Regel an die Stelle des geltenden Rechts treten soll.

Sie erläutert kurz, welcher Effekt im Hinblick auf die Integration erwartet wird.

# Hinweis

Diese Druckschrift wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit der Landesregierung Nordrhein-Westfalen herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlbewerberinnen bzw. Wahlbewerbern oder Wahlhelferinnen bzw. Wahlhelfern während eines Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Landtags-, Bundestags- und Kommunalwahlen sowie auch für die Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments. Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung.

Eine Verwendung dieser Druckschrift durch Parteien oder sie unterstützende Organisationen ausschließlich zur Unterrichtung ihrer eigenen Mitglieder bleibt hiervon unberührt.

Unabhängig davon, wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Schrift der Empfängerin bzw. dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Landesregierung zu Gunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte.

# Impressum

## **Herausgeber**

Innenministerium  
des Landes Nordrhein-Westfalen  
- Referat Öffentlichkeitsarbeit -  
Haroldstraße 5

40213 Düsseldorf

Telefon: 0211/871 - 01  
Telefax: 0211/871 - 3355  
poststelle@im.nrw.de  
www.im.nrw.de

Nachdruck, auch auszugsweise,  
nur mit Genehmigung des Herausgebers.