LKRZ

Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen | Rheinland-Pfalz | Saarland

Herausgeber

Claus Böhmer
Dr. Jürgen Fluck
Prof. Dr. Christoph Gröpl
Dr. Herbert Günther
Klaus-Ludwig Haus
Prof. Dr. Reinhard Hendler
Prof. Dr. Georg Hermes
Prof. Dr. Hans-Detlef Horn
Prof. Dr. Friedhelm Hufen
Prof. Dr. Siegfried Jutzi
Dr. Holger Kröninger
Prof. Dr. Klaus Lange
Prof. Dr. Karl-Friedrich Meyer
Wolfgang Reimers
Prof. Dr. Gunnar Schwarting
Jürgen Wohlfarth
Prof. Dr. Jan Ziekow

Aus dem Inhalt

Aufsätze

Europäisches Umweltrecht in der kommunalen Praxis
Dr. Manuela Rottmann 121

»Alles neu macht der April?« – Anmerkung zu dem am 01.04.2009 in Kraft getretenen Saarländischen Beamtengesetz –
Dr. Christof Hoffmann/Rita Schuhn 126

Vom Ausländerbeirat zum Beirat für Migration und Integration
Dr. Florian Edinger/Burkhard Höhlein 129

Kostentragung für Maßnahmen nach der Biostoffverordnung in Kindertagesstätten freier Träger
Marcus Wüstefeld 134

Rechtsprechung

Wegstreckenentschädigung des Behördenvertreters 136
VG Gießen, Beschl. v. 03.03.2009

Sicherheitsabstand bei Gemengelage
Hessischer VGH, Urt. v. 04.12.2008 137

Keine Genehmigung für Betrieb zur Brennholzproduktion
OVG des Saarlandes, Beschl. v. 04.12.2008 142

Bestehensgrenze bei Multiple-Choice-Prüfung
OVG Rheinland-Pfalz, Beschl. v. 19.01.2009 144

Beitrag zur Notarversorgung
OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 21.01.2009 150

Rechtsprechungsübersicht 153

Studium und Ausbildung 156

4/2009

Jahrgang 3 | Seiten 121 - 160
ISSN 1864-0192

Nomos

19/05 2009 14:24 FAX +49 6131 164090 LBA 002

- Gesetzliche Regelung der Fortbildung(sverpflichtung) (§ 24)
- Was die allgemeine Altersgrenze in § 43 Abs. 1 SBG angeht, so wurde – auch vor dem Hintergrund der Eilbedürftigkeit der Umsetzung der ersten Stufe der Föderalismusreform – die bisherige Altersgrenze von 65 Jahren beibehalten.[18]
- Beweiserleichterung hinsichtlich der Dienstunfähigkeit und der Dienstfähigkeit, wenn sich der zu untersuchende Beamte nachhaltig einer ärztlichen Untersuchung entzieht (§ 45 Abs. 4, § 49 Abs. 2)
- Erweiterung der ärztlichen Untersuchungsstellen (§ 50)
- Anpassung der bisherigen Mehrarbeitsregelung von fünf Stunden pro Monat auch auf die Bedürfnisse von Teilzeitbeschäftigten (§ 78 Abs. 3)
- Eröffnung von Teilzeitbeschäftigung aus familienpolitischen Gründen auch für den Vorbereitungsdienst, wenn dienstliche Belange nicht entgegenstehen (§ 79 Abs. 5)
- Ausweitung der familienpolitischen (unterhälftigen) Teilzeit von bisher 12 auf 15 Jahre (§ 79 Abs. 7)
- Ausweitung des arbeitsmarkt- und familienpolitischen Urlaubs auf insgesamt maximal 15 Jahre (§ 83 Abs. 4)
- Anzeigepflicht statt Genehmigungspflicht im Nebentätigkeitsrecht (§§ 84 ff.)
- Erhaltung des Landespersonalausschusses (§§ 105 ff.)
- Streichung des Beamtenverhältnisses auf Zeit für besondere Aufgaben (vgl. § 130 SBG a.F.)
- Ehrenbeamtenverhältnis ist auch über das 65. Lebensjahr hinaus begründbar (§ 121).

IV. Resümee und Ausblick

»Alles neu macht der April?« – Es kommt auf den Betrachtungswinkel an. Ja, infolge der Föderalismusreform I traten am 01.04.2009 mit dem BeamtStG und dem neu konzipierten SBG zwei neue Gesetze in Kraft, die beide – an den jeweiligen Schnittstellen – nebeneinander angewendet werden müssen. Und ja auch insofern, als das neue SBG neben rein technischen Anpassungen auch einige gänzlich neue materielle Regelungen enthält. Bei einer Gesamtschau des »neuen« Statusrechts im BeamtStG und im neuem SBG bleibt aber festzustellen, dass sich das Statusrecht gegenüber der bisherigen Rechtslage nicht revolutionär geändert hat, sondern namentlich vor dem Hintergrund seiner jahrzehntelangen Bewährung und der einschlägigen verfassungsrechtlichen Grundlagen in Art. 33 GG weitgehend erhalten geblieben ist.

Nachdem im Saarland mit dem Gesetz zur Anpassung dienstrechtlicher Vorschriften an das BeamtStG und seinem Kern – dem neuen SBG – die erste Stufe der Umsetzung der Föderalismusreform I im Beamtenrecht abgeschlossen ist, zielt der unmittelbar nächste Reformschritt auf die Novellierung der Laufbahnverordnungen ab. Anpassungen des Besoldungs- und Versorgungsrechts stehen ebenfalls auf der Agenda.

18 Während für die Bundesbeamten inzwischen die schrittweise Anhebung der Altersgrenze bis zur Vollendung des 67. Lebensjahres im neuen Bundesbeamtengesetz Eingang gefunden hat, sind in den Bundesländern die Planungen uneinheitlich. Das Saarland wird die Entwicklung in den Ländern auch mit Blick auf andere Berufsgruppen weiter verfolgen. Die Diskussion um eine Anhebung der Altersgrenze oder auch um Alternativen hierzu wird dann im Rahmen der Änderungen des Besoldungs- und Versorgungsrechts des Landes abschließend zu führen sein.

Vom Ausländerbeirat zum Beirat für Migration und Integration

Die Reform der Ausländerbeiräte in Rheinland-Pfalz

Dr. Florian Edinger und Burkhard Höhlein, Mainz*

Rheinland-Pfalz hat seine kommunalen Ausländerbeiräte zu Beiräten für Migration und Integration weiterentwickelt. Der Beitrag schildert den Hintergrund der Reform und den Inhalt der neuen gesetzlichen Regelungen.

I. Die Entstehung der Ausländerbeiräte in Rheinland-Pfalz

Zwischen 1955, dem ersten Anwerbeabkommen mit Italien, und dem Anwerbestopp 1973 kamen Millionen ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nach Deutschland. Bereits Anfang der 1970er Jahre zeigte sich, dass viele von ihnen ihre Familie nachholten und in Deutschland sesshaft wurden. Damit wuchs auch das Interesse an ihrer politischen Partizipation. Insbesondere in der Arbeitswelt gibt es solche Partizipationsmöglichkeiten, etwa das Recht zur Teilnahme an Betriebsrats-[1] und Sozialwahlen, an Wahlen zu den berufsständischen Selbstverwaltungskörperschaften oder an den Vertretungsorganen der Hochschulen. Zur Partizipation auf kommunaler Ebene gingen erste Anregungen von der Europäischen Ebene aus. So empfahl 1964 die Europäische

* *Dr. Florian Edinger* ist Stellvertreter der Beauftragten der Landesregierung Rheinland-Pfalz für Migration und Integration, *Burkhard Höhlein* ist Ltd. Verwaltungsdirektor beim Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz.

1 S. § 7 BetrVG.

Fax S Von ID: +49 6131 164090 an: +49613116172402 19.05.2009 14:29 [00:04:16] OK S.002/006

Gemeindekonferenz die Einsetzung von Gemeindebeiräten für zugewanderte Einwohner.[2] Auch heute sieht die EU in beratenden Gremien auf kommunaler Ebene ein wichtiges Mittel, um die politische Partizipation von Zuwanderern zu verbessern.[3]

In Deutschland begannen Kommunen bereits Anfang der 1970er Jahre, als Ersatz für das fehlende Kommunalwahlrecht Ausländervertretungen auf freiwilliger Basis einzurichten,[4] vermehrt seit den 1980er Jahren auch in Rheinland-Pfalz.[5] Ende der 80er Jahre räumten Schleswig-Holstein, Hamburg und Bremen langjährig ansässigen Ausländerinnen und Ausländern sogar ein kommunales Wahlrecht ein.[6] Das BVerfG erklärte die Regelungen in Schleswig-Holstein und Hamburg für verfassungswidrig,[7] der StGH Bremen folgte seiner Auffassung.[8] Aufgrund von Vorgaben der EU[9] haben allerdings seit Mitte der 1990er Jahre EU-Ausländerinnen und Ausländer das aktive und passive kommunale Wahlrecht in ihren Kommunen; das Grundgesetz, die Verfassung für Rheinland-Pfalz[10] und die einfachgesetzlichen Vorschriften wurden entsprechend angepasst. Versuche, darüber hinaus auch für langjährig ansässige Ausländerinnen und Ausländer aus Nicht-EU-Staaten das Kommunalwahlrecht zu ermöglichen, fanden auf Bundesebene bislang keine Mehrheit.[11]

1993, also noch vor der Einführung des Kommunalwahlrechts für EU-Bürger, beschloss der rheinland-pfälzische Gesetzgeber, Ausländerbeiräte sowohl für Städte und Gemeinden als auch für Landkreise obligatorisch zu machen.[12] Sofern sie eine bestimmte Zahl ausländischer Einwohner aufwiesen – mehr als 1000 in Städten und Gemeinden, mehr als 5000 in Landkreisen – waren Ausländerbeiräte nach den Grundsätzen des Kommunalwahlrechts zu wählen. Die Wahl war allerdings nur dann erfolgreich, wenn sich mindestens 10% der Wahlberechtigten an ihr beteiligten. So sollte ein Mindestmaß an Repräsentativität sichergestellt werden.[13] Lag die Wahlbeteiligung darunter, war eine Wiederholungswahl anzusetzen. Erst wenn dabei wiederum die Mindestbeteiligung von 10% unterschritten wurde, kam ein Ausländerbeirat nicht zustande, und die Pflicht zur Einrichtung eines Ausländerbeirats entfiel für die Dauer von fünf Jahren, der regulären Amtszeit der Ausländerbeiräte. Die Kommunen konnten in diesem Fall nach Maßgabe der allgemeinen Bestimmungen über kommunale Beiräte[14] Beiräte für die Belange ausländischer Mitbürger einrichten. Diejenigen Kommunen, die davon Gebrauch machten, beriefen die Mitglieder des Beirats meist entsprechend den Ergebnissen der (gescheiterten) Wahl.

Der Ausländerbeirat konnte über alle Selbstverwaltungsangelegenheiten beraten, die die Belange der ausländischen Einwohner berührten, und in diesen Angelegenheiten dem Gemeinderat oder Kreistag Vorlagen zur Beratung und Beschlussfassung vorlegen; insoweit hatte der Vorsitzende des Ausländerbeirats beratendes Stimmrecht im Rat und den Ausschüssen. 2003 erweiterte der Gesetzgeber die interne Beratungsbefugnis der Ausländerbeiräte auf alle Angelegenheiten der ausländischen Einwohner, auch auf solche, die über die Verbandskompetenz seines kommunalen Trägers hinausgehen (z.B. Fragen des Ausländer- und Staatsangehörigkeitsrechts).[15] Ihr Initiativrecht gegenüber den kommunalen Organen blieb aber weiterhin auf Selbstverwaltungsangelegenheiten beschränkt.

Die Ausländerbeiräte sollten zu einer besseren Integration beitragen und die Möglichkeit zur Interessenvertretung in der Kommune bieten, gleichzeitig sollten sie eine Expertenfunktion für die Belange der ausländischen Einwohner wahrnehmen und die kommunalen Organe beraten.[16] Auch nach der Einführung des Kommunalwahlrechts für EU-Bürger blieben zwei Drittel der ausländischen Bevölkerung in Rheinland-Pfalz ohne Wahlrecht,[17] ihnen bot die Wahl der Ausländerbeiräte die einzige Möglichkeit der politischen Partizipation in ihrer Kommune.

Neben Rheinland-Pfalz haben auch Hessen und Nordrhein-Westfalen Ausländerbeiräte für Städte und Gemeinden obligatorisch vorgesehen,[18] für Landkreise sind sie nur in Rheinland-Pfalz verpflichtend. Andere Länder haben die fakultative Bildung von Ausländerbeiräten ausdrücklich geregelt, in weiteren sind sie möglich aufgrund der allgemeinen Ermächtigung, Beiräte einzurichten.[19]

II. Die Reform der Ausländerbeiräte

Die obligatorischen Ausländerbeiräte waren ein wichtiger Schritt zur politischen Partizipation und zur organisierten Interessenvertretung der ausländischen Einwohnerinnen und Einwohner, der zunächst auf großes Interesse stieß. 2008 gab es in Rheinland-Pfalz 33 gewählte und fünf berufene Ausländerbeiräte. Sie waren insgesamt durchaus erfolgreich. Sie gaben Impulse für die Integration vor Ort, machten auf Probleme und Möglichkeiten der Integration aufmerksam und banden den Sachverstand engagierter Migrantinnen und Migranten ein. Sie dienten als Vermittler zwischen der Kommunalpolitik sowie der Kommunalverwaltung einerseits und der ausländischen Bevölkerung andererseits, und sie trugen dazu bei, Verständnis und Engagement für die Kommunalpolitik zu wecken. Eine Reihe von Migrantinnen und Migranten fanden über die Ausländerbeiräte den Weg in Parteien und – soweit sie aus EU-Staaten kamen oder sich einbürgern ließen – in die Kommunalvertretungen.

Aus verschiedenen Gründen sank im Laufe der Jahre jedoch die Beteiligung an den Beiräten. Wer sich einbürgern ließ,

2 S. *Wagner*, Der Ausländerbeirat, 2000, S. 32.
3 S. Hdb. zur Integration für Entscheidungsträger und Praktiker, hrsg. von der Europäischen Kommission, 1. Aufl. 2005, S. 26.
4 S. Ausländerbeiräte in NRW, hrsg. vom Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales NRW, 2004, Vorb. u. S. 11 ff.; s. auch *Plackert*, VR 2007, 80 ff., 81.
5 Z.B. 1983 in Koblenz, 1987 in Mainz.
6 S. dazu *Barley*, Das Kommunalwahlrecht für Ausländer nach der Neuordnung des Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG, 1999, S.39 ff.
7 BVerfGE 83, 37; 83, 60.
8 BremStGH, DVBl. 1991, 1074.
9 Aufgrund Art. 19 Abs. 1 EGV (als Art. 8 b Abs. 1 eingefügt durch den Maastricht-Vertrag) und der EG-Kommunalwahlrichtlinie, RL 94/80/EG des Rates v. 19.12.1994, abgedr. in NVwZ 1995, 462 ff.
10 S. Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG, Art. 50 Abs. 1 Satz 2 RhPfVerf.
11 Zuletzt 2007 die Bundesratsinitiative von Rheinland-Pfalz zur Änderung des GG, BR-Drucks. 623/07.
12 § 56 RhPfGO (GemO) und § 49a RhPfLKO (LKO), eingefügt durch Art. 1 Nr. 36 und 2 Nr. 34 des LG zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften vom 05.10.1993 (RhPfGVBl. S. 481).
13 S. die Gesetzesbegründung, RhPfLT-Drucks. 12/2796, S. 76.
14 §§ 56a GemO, 49b LKO.
15 Durch Art. 1 Nr. 12 des 5. LG zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften v. 22.12.2003 (RhPfGVBl. S. 390), s. *Höhlein*, in: Gabler/Höhlein u. a., Kommunalverfassungsrecht RhPf., Losebl.-Komm (Stand: 11/2004), § 56 GemO Anm. 3.
16 S. die Gesetzesbegründung, RhPfLT-Drucks. 12/2796, S. 66 unter g u. S. 76 f.
17 Vgl. *Höhlein* (Fn. 15), Anm. 2. Etwa zwei Drittel der knapp 300.000 ausländischen Einwohner in Rheinland-Pfalz stammen aus Nicht-EU-Ländern und haben damit kein kommunales Wahlrecht, s. Zuwanderungs- und Integrationsbericht der Landesregierung Rheinland-Pfalz 2005 bis 2006, S. 42.
18 §§ 84 ff. HessGO, § 27 NRWGO.
19 S. *Wagner* (Fn. 2), S. 55 ff.

Fax S Von ID: +49 6131 164090 an: +49613116172402 19.05.2009 14:29 [00:04:16] OK S.003/006

schied aus dem Ausländerbeirat aus.[20] Die Ausländerbeiräte verloren so häufig ihre kompetentesten und am besten integrierten Mitglieder. Dies schwächte ihre Arbeitsfähigkeit und ihr Ansehen und erschwerte die Zusammenarbeit mit der Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. So gelang auch die Einbindung der Ausländerbeiräte in die kommunalen Strukturen in manchen Kommunen nicht richtig. Die Wahlbeteiligung ging zurück von 23,7 Prozent im Jahr 1994 auf zuletzt 9 Prozent bei der letzten Wahl im Jahr 2004. Damals scheiterten in 22 von 55 Kommunen die Wahlen an der Zehnprozenthürde für die Wahlbeteiligung. Zwar wurde zwischenzeitlich die Vorschrift gestrichen, die Wahl beim Verfehlen der Zehnprozenthürde zu wiederholen,[21] aber trotzdem entstanden den Kommunen Aufwand und Kosten für ergebnislose Wahlen. Sie mussten sogar dann Wahlen durchführen, wenn niemand zur Kandidatur bereit war.[22] Eine Migranten-Gruppe blieb völlig außen vor: die in den 1990er Jahren zugewanderten Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler. Sie haben zwar den deutschen Pass, stehen aber vor ähnlichen Integrations-Hürden wie andere Migrantinnen und Migranten. Obwohl als Deutsche wahlberechtigt und wählbar, lässt ihre politische Vertretung zu wünschen übrig. Nur vereinzelt sind sie in Kommunalparlamenten vertreten, vom Landtag und vom Bundestag ganz zu schweigen.

Bereits 2001 begannen Überlegungen über mögliche Konsequenzen dieser Entwicklung. Die rheinland-pfälzische Ausländerbeauftragte initiierte die Studie »Ausländerbeiräte in der Krise?«.[23] Im Jahr 2002 veröffentliche die Arbeitsgemeinschaft der Ausländerbeiräte Rheinland-Pfalz (AGARP) ihr Positionspapier »Reform kommunalrechtlicher Vorschriften für Ausländerbeiräte in Rheinland-Pfalz«. Im März 2005 empfahl der »Bürgerkongress Zusammenleben gestalten – Freiwilliges Engagement von zu- und eingewanderten Menschen«, den Ausländerbeirat umzugestalten zu einem Migrationsbeirat, der Eingebürgerte und Aussiedler einbezieht.[24] Ähnlich lautete die Empfehlung der rheinland-pfälzischen Initiative für Integration (RIFI) vom April 2005.[25] Im Juni 2007 verpflichtete sich die rheinland-pfälzische Landesregierung im Integrationskonzept des Landes, die kommunalen Ausländerbeiräte zu Beiräten für Migration und Integration weiterzuentwickeln. Auf Initiative der für Integration zuständigen Ministerin *Malu Dreyer* wurde bei der Beauftragten der Landesregierung für Migration und Integration eine Kommission eingerichtet, die Eckpunkte für die Reform erarbeitete. Ihr gehörten Vertreterinnen und Vertreter der Landesregierung, der kommunalen Spitzenverbände, der Arbeitsgemeinschaft der Ausländerbeiräte Rheinland-Pfalz und des Initiativausschusses für Migrationspolitik Rheinland-Pfalz an. Der Landesbeirat für Migration und Integration beriet über die Reform-Leitlinien im Sommer 2007 und billigte sie. Anschließend griff die Fraktion der SPD das Vorhaben auf und brachte den Entwurf des »Landesgesetzes über die Einrichtung von kommunalen Beiräten für Migration und Integration« im Landtag ein.[26] Der Landtag verabschiedete das Gesetz einstimmig, am 01.01.2009 trat es in Kraft.[27]

III. Das Gesetz über die Einrichtung von kommunalen Beiräten für Migration und Integration

Ziele des Gesetzes sind:

- Einbeziehung auch der Eingebürgerten und der Spätausgesiedelten
- Stärkung der Beiräte im Hinblick auf die kommunale Aufgabe, Migrantinnen und Migranten zu integrieren
- Stärkere Verzahnung mit der kommunalen Politik
- Bessere Möglichkeiten für Migrantinnen und Migranten, sich ehrenamtlich politisch zu engagieren
- Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung.[28]

Die §§ 56 GemO und 49a LKO – wurden neu gefasst, mit folgenden wesentlichen Änderungen:

Aktives und passives Wahlrecht

a) Das *aktive Wahlrecht* haben künftig nicht mehr nur Ausländerinnen und Ausländer, sondern auch Eingebürgerte sowie Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler einschließlich ihrer Familienangehörigen, die mit ihnen zusammen in Deutschland Aufnahme gefunden und dadurch die deutsche Staatsangehörigkeit erworben haben.[29] Es handelt sich um deutsche Volkszugehörige, die insbesondere aus den Republiken der ehemaligen Sowjetunion nach dem 31.12.1992 entsprechend den Voraussetzungen des Bundesvertriebenengesetzes (BVFG) nach Deutschland kamen, sowie um ihre Ehegatten und Abkömmlinge, die in den Aufnahmebescheid einbezogen wurden, die Bescheinigung nach § 15 Abs. 2 BVFG erhielten und dadurch die deutsche Staatsangehörigkeit erwarben. (§§ 56 Abs. 2 Satz 1 GemO, 49a Abs. 2 Satz 1 LKO).

Aus dem Melderegister ist allerdings nur die Staatsangehörigkeit der Einwohner erkennbar, nicht das Merkmal »eingebürgert« oder »Spätaussiedler«. Das hat mehrere Konsequenzen. Zum einen hat die Zahl der Eingebürgerten sowie Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler in einer Kommune keine Auswirkungen auf die Verpflichtung, Beiräte für Migration und Integration einzurichten. Ausschlaggebend ist weiterhin allein die Zahl der ausländischen Einwohner (mehr als 1000 in Städten und Gemeinden, mehr als 5000 in Landkreisen). Dass der Gesetzgeber auf die Erfassung der Eingebürgerten und Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler verzichtet, hat vor allem pragmatische Gründe: Aufwand und Kosten dafür wären erheblich. Aber auch Gründe des Datenschutzes sprechen gegen die zwangsweise Erfassung dieser persönlichen Daten. Der Gesetzgeber nimmt es deshalb in Kauf, dass es Kommunen geben kann, in denen viele Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler wohnen, die Zahl der ausländischen Einwohner aber die Grenze für die obligatorische Einrichtung eines Beirats für Migration und Integration nicht erreicht. Diesen Kommunen steht mit den neuen gesetzlichen Regelungen indessen ein praktikables Modell zur Verfügung, um

20 S. *Höhlein* (Fn. 15), Anm. 6.
21 S. G. v. 22.12.2003 (Fn. 15).
22 In diesem Fall wurde mit einem leeren Stimmzettel abgestimmt, auf dem die Wählerinnen und Wähler beliebige passiv Wahlberechtigte notieren konnten (entsprechend § 30 RhPfKommWahlG). Wurden keine KandidatInnen und Kandidaten aufgestellt, scheiterte die Wahl allerdings in der Regel ohnehin an der 10%-Hürde.
23 *Caballero*, Ausländerbeiräte in der Krise? Hrsg. von der Landesbeauftragten für Ausländerfragen Rheinland-Pfalz, 2003.
24 S. www-wir-tun-was.de (unter Bürgerkongresse).
25 S. www.integration.rlp.de (unter Themen, Arbeitskreis RIFI, Empfehlung zur »Partizipation von Menschen mit Migrationshintergrund«.
26 RhPfLT-Drucks. 15/2081(abrufbar unter www.landtag.rlp.de/landtag/drucksachen/2081-15.pdf).
27 S. RhPfGVBl. 2008 S. 294.
28 S. die Gesetzesbegründung, RhPfLT-Drucks. 15/2081, S. 7 ff.
29 Nach § 7 Abs. 2 StAG.

Fax S Von ID: +49 6131 164090 an: +49613116172402 19.05.2009 14:29 [00:04:16] OK S.004/006

freiwillig einen entsprechenden Beirat einzurichten (§§ 56 Abs. 1 Satz 2 GemO, 49a Abs. 1 Satz 2 LKO).

Zum anderen muss ihre Wahlberechtigung gesondert erfasst werden, wobei das Gesetz dazu keine Regelungen trifft. Die Gesetzesbegründung verweist darauf, dass die Wahlberechtigung durch Eintrag in ein Wählerverzeichnis festgestellt werden kann, entsprechend § 11a RhPfKommWahlO. Danach ist bei Kommunalwahlen ein Wählerverzeichnis für nicht meldepflichtige EU-Ausländerinnen und EU-Ausländer zu führen. So war bereits bei den bisherigen Wahlen der Ausländerbeiräte die Wahlberechtigung nicht meldepflichtiger Ausländerinnen und Ausländer sowie Staatenloser durch ein entsprechendes Wählerverzeichnis festzustellen.[30] Der Nachweis kann durch Vorlage der der sog. Spätaussiedlerbescheinigung nach § 15 Abs. 1 oder 2 BVFG oder durch Vorlage der Einbürgerungsurkunde nach § 16 StAG geführt werden. Denkbar wäre es sogar, das Wählerverzeichnis noch am Wahltag zu ergänzen, wenn die Betreffenden ihre entsprechenden Urkunden im Wahllokal vorweisen und die Kommune in der Lage ist, auch die übrigen Voraussetzungen der Wahlberechtigung unmittelbar zu überprüfen.

b) *Wählbar* sind künftig *alle* Einwohner der Kommunen. Dafür gibt es drei Gründe: Es können sich auch solche Migrantinnen und Migranten beteiligen, die nicht aktiv wahlberechtigt sind, zum Beispiel Aussiedlerinnen und Aussiedler, die vor dem 01.01.1993 nach Deutschland kamen, oder Einwohner mit deutscher und ausländischer Staatsangehörigkeit. Außerdem wird die Aufstellung der Kandidaten vereinfacht, weil die Staatsangehörigkeit nicht mehr überprüft werden muss. Und schließlich geht Integration alle an, nicht nur Migrantinnen und Migranten, deshalb sollen alle Einwohner im Beirat daran mitwirken können. Der Gesetzgeber folgt dabei dem Beispiel der Regelung über die Ausländerbeiräte in Nordrhein-Westfalen, wo ebenfalls neben den wahlberechtigten Ausländern alle Bürger der Gemeinde zum Ausländerbeirat wählbar sind (§ 27 Abs. 5 GO NRW).[31]

c) Dass künftig auch Einwohner aktiv und passiv zum Beirat für Migration und Integration wahlberechtigt sind, die das Kommunalwahlrecht besitzen, ist rechtlich unbedenklich. Bereits nach den bislang geltenden Bestimmungen sind EU-Ausländerinnen und -Ausländer für die Ausländerbeiräte wahlberechtigt und besitzen zugleich das kommunale Wahlrecht. Der Beirat übt keine Staatsgewalt aus, da er nur Beratungs-, aber keine Entscheidungsbefugnisse besitzt. Für Wahlen zu Gremien, die keine Staatsgewalt ausüben, gelten die verfassungsrechtlichen Wahlrechtsgrundsätze nicht. Maßgeblich ist – auch für die Frage der Wahlberechtigung – allenfalls der allgemeine Gleichheitssatz nach Artikel 3 Abs. 1 GG und Artikel 17 Abs. 1 und 2 RhPfVerf. An ihm gemessen reichen die oben angeführten sachlichen Gründe für die Erweiterung des aktiven und passiven Wahlrechts aus.[32]

Gestaltungsspielraum der Kommunen

a) Bisher mussten die Kommunen selbst dann Wahlen durchführen, wenn niemand kandidierte. Künftig müssen die Kommunen Wahlen nur dann ausrichten, wenn mehr Kandidaten aufgestellt werden als Sitze zu vergeben sind. Dafür entfällt die bisherige Zehnprozenthürde für die Gültigkeit der Wahl, die es nur in Rheinland-Pfalz gab (§§ 56 Abs. 3 Satz 1 GemO, 49a Abs. 3 Satz 1 LKO). Beides entlastet die Kommunen erheblich. Sie müssen keine Wahl mehr durchführen, die von vornherein aussichtslos erscheint. Gewählt wird nur dann, wenn genügend Kandidaten aufgestellt werden und dadurch deutlich wird, dass in der Kommune ein Mindestmaß an Mobilisierung zu erwarten ist. Wenn aber gewählt wird, dann geht aus der Wahl auch ein Beirat hervor; es gibt also keine ergebnislosen Wahlen mehr. Die Wahlberechtigen können auf jeden Fall eine Auswahl treffen, da es mehr Kandidaten gibt als Sitze zu vergeben sind. Die Regelung lehnt sich an § 86 Abs. 1 Satz 3 HessGO an, wonach eine Wahl zum Ausländerbeirat nicht stattfindet, wenn keine oder weniger Bewerber zur Wahl zugelassen werden, als Sitze zu vergeben sind.

b) Die Wahlen wurden bislang nach den Grundsätzen des Kommunalwahlrechts durchgeführt. Diese Verpflichtung entfällt. Zwar wird auch weiterhin weitgehend auf die bewährten und eingeübten Bestimmungen des Kommunalwahlrechts zurückzugreifen sein. Die Kommunen können ihre Satzungsbestimmungen aber noch stärker als bisher an die Besonderheiten der Beiratswahl anpassen. Sie können beispielsweise das Verfahren der Kandidatur und der Wahl vereinfachen, auch ist der Spielraum für Regelung zur Vertretung und Ergänzung ausscheidender Mitglieder größer. Die Satzungsmuster der Kommunalen Spitzenverbände sehen Vereinfachungen insbesondere für den Fall vor, dass nach den Grundsätzen der Mehrheitswahl gewählt wird.[33]

Bis Ende des Jahres 2009 sind die neuen Beiräte einzurichten. Bis dahin führen die bestehenden Ausländerbeiräte ihre Arbeit fort. Den Wahltermin bestimmen die Kommunen selbst. Allerdings haben sich die Kommunalen Spitzenverbände und die Arbeitsgemeinschaft der Ausländerbeiräte Rheinland-Pfalz (AGARP) wie bei den vergangenen Wahlen zu den Ausländerbeiräten darauf geeinigt, einen landesweiten Wahltermin zu empfehlen (08.11.2009). Zur Gewinnung von Kandidatinnen und Kandidaten und zur Mobilisierung für die Wahl initiiert die Landesregierung mit Unterstützung der Kommunalen Spitzenverbände und der AGARP eine landesweite Kampagne.

c) Wird nicht gewählt, soll ein Beirat berufen werden (§§ 56 Abs. 3 Satz 2 GemO, 49a Abs. 3 Satz 2 LKO). Damit sind insbesondere Fälle gemeint, in denen die Zahl der Kandidatinnen und Kandidaten zwar nicht genügt für eine Wahl, aber ausreichend erscheint, um einen funktionsfähigen Beirat zu berufen. Wenn sich die Beteiligten in der Kommune einig sind, kann man sich sogar auf eine Berufung verständigen und auf Wahlvorschläge verzichten.[34]

Verzahnung mit der kommunalen Politik

Die Kommunen können in ihren Satzungen künftig vorsehen, dass zusätzlich zu den direkt gewählten weitere Beiratsmitglieder berufen werden (§§ 56 Abs. 2 Satz 5 GemO, 49a Abs. 2 Satz 5 LKO). Dabei ist in erster Linie an Mitglieder des Gemeinderats oder Kreistags gedacht. Auf diese Weise kann die Zusammenarbeit zwischen Rat und Beirat und damit der Einfluss des Beirats deutlich verbessert werden. Die vom Rat entsandten Mitglieder bringen ihre politische Erfahrung in den Beirat ein. Sie ermöglichen es, die Beratungsergebnisse

30 *Höhlein* (Fn. 15), § 56 GemO Anm. 6 zu § 4 KWG.

31 Die Regelung in NRW hat nicht dazu geführt, dass die Ausländerbeiräte von Einheimischen dominiert werden. Es sind nahezu ausschließlich Migrantinnen und Migranten, die für den Ausländerbeiräte kandidierten und gewählt wurden.

32 Vgl. BVerfG, NVwZ 1998, 52, zur Wahlberechtigung für die hessischen Ausländerbeiräte; *Wagner* (Fn. 2), S. 152 ff., 155 u. 159; *Winkler* in: Ley/Jutzi, Staats- und Verwaltungsrecht für RhPf, 4. Aufl. 2005, D/Rn. 136.

33 S. *Höhlein* (Fn. 15), § 56 GemO u. § 49a LKO (Neuaufl. im Erscheinen).

34 So die Gesetzesbegründung, RhPfLT-Drucks. 15/2081, S. 9.

Fax S Von ID: +49 6131 164090 an: +49613116172402 19.05.2009 14:29 [00:04:16] OK S.005/006

zwischen Beirat, Rat und Ratsfraktionen rückzukoppeln. Der Beirat kann seine Durchsetzungschancen besser abschätzen; gleichzeitig haben seine Beschlüsse und Anregungen eine deutlich höhere Chance, im Rat und in der Verwaltung Gehör zu finden.

Die Erweiterung des Beirats um berufene Mitglieder trägt überdies dazu bei, seine Arbeitsfähigkeit über die gesamte Wahlperiode hinweg sicherzustellen. All das kann die Integrationsfunktion der Beiräte für Migration und Integration erheblich verbessern. Dies zeigen die Erfahrungen entsprechender kommunaler Gremien in Rheinland-Pfalz, die auf freiwilliger Basis eingerichtet wurden. Darüber hinaus ist es in den Ausländerbeiräten bereits jetzt vielfach üblich, Vertreterinnen und Vertreter der Ratsfraktionen zu ihren Sitzungen einzuladen. Zudem gibt es Beispiele, in denen EU-Angehörige sowohl Mitglied im Ausländerbeirat als auch im Rat sind und die jeweiligen politischen Inhalte zum gegenseitigen Nutzen rückkoppeln. Auch eine Reihe von Kommunen in Nordrhein-Westfalen hat in den vergangenen Jahren mit Erfolg sog. Integrationsbeiräte erprobt, denen Ratsvertreter als gleichberechtigte Mitglieder angehörten.[35] Damit die gewählten von den berufenen Mitgliedern nicht dominiert werden, begrenzt das Gesetz die Zahl der berufenen Mitglieder auf höchstens ein Drittel der Beiratsmitglieder.

Zwischenzeitlich hat auch das Saarland seine Regelung über die fakultativen Ausländerbeiräte entsprechend geändert. Grundlage war eine gemeinsame Initiative des Saarländischen Städte- und Gemeindetages und der Arbeitsgemeinschaft saarländischer Ausländerbeiräte. Von deren Vorschlägen übernommen hat der Gesetzgeber zum einen die Umbenennung der Ausländer- in Integrationsbeiräte, zum anderen die Besetzung der Integrationsbeiräte mit zwei Dritteln gewählten ausländischen Einwohnern und einem Drittel Mitgliedern des Gemeinderats.[36]

Aufgaben und Befugnisse des Beirats

Der Beirat kann über alle Angelegenheiten der Migration und Integration beraten. Bislang konnte er sich nur mit Angelegenheiten befassen, die die Belange ausländischer Einwohner berühren. Wie bisher bleibt es aber dabei, dass er den Rat nur mit Selbstverwaltungsangelegenheiten befassen kann. Dabei werden die Möglichkeiten des Beirats zur Teilnahme an Rats- und Ausschuss-Sitzungen erweitert: Künftig kann nicht nur der Vorsitzende, sondern auch einer seiner Vertreter mit beratender Stimme teilnehmen, wenn Vorlagen des Beirats erörtert werden. Weiteres kann in der Geschäftsordnung des Rats geregelt werden (§§ 56 Abs. 6 Satz 2 Halbs. 2 GemO, 49a Abs. 6 Satz 2 Halbs. 2 LKO), entsprechend der Regelung zu den sonstigen Beiräten (§ 56a Abs. 3 Satz 2 GemO, 49b Abs. 3 Satz 2 LKO). So können die Kommunen zum Beispiel die Teilnahme des Beiratsvorsitzenden oder seiner Stellvertreter auch dann ermöglichen, wenn keine Vorlagen des Beirats beraten werden. Eine entsprechende Regelung in der Geschäftsordnung bedarf der Zweidrittel-Mehrheit (§ 37 Abs. 1 GemO, 30 Abs. 1 LKO).

IV. Fazit

Das Gesetz verbessert die Möglichkeiten der neuen Beiräte für Migration und Integration, auf die Integrationspolitik in ihrer Kommune Einfluss zu nehmen. Entscheidungsrechte durfte der Gesetzgeber dem Beirat für Migration und Integration zwar nicht einräumen,[37] genauso wenig wie anderen kommunalen Beiräten. Aber die Informations- und Beratungsrechte der neuen Beiräte und die Möglichkeit der Mitwirkung von Ratsmitgliedern können den Beirat politisch erheblich stärken. Der Gesetzgeber hat es als selbstverständlich angesehen, dass die Kommunen den Beirat angemessen ausstatten und unterstützen; eine ausdrückliche Regelung[38] traf er deshalb nicht. Die Ratsvertreter im Beirat werden mit dazu beitragen, eine solche Unterstützung politisch sicherzustellen.

Die Weiterentwicklung der Ausländerbeiräte zu Beiräten für Migration und Integration unterstützt die rheinland-pfälzischen Kommunen in ihren Integrationsbemühungen, indem sie die Migrantinnen und Migranten auf der politischen Ebene noch stärker einbezieht, neue Migrantengruppen beteiligt und ihre Möglichkeiten zur Mitgestaltung verbessert. Insgesamt haben die neuen Beiräte die Chance, sich als Fachgremien, als »Motoren« der Integration in ihren Kommunen zu profilieren. Diese Funktion werden sie auch dann behalten, wenn das kommunale Wahlrecht auch auf Ausländerinnen und Ausländern aus Nicht-EU-Ländern ausgedehnt werden sollte.

---

35 S. *Plackert* (Fn. 4) S. 82; Innenministerium NRW, Beteiligung von Zugewanderten an der Kommunalvertretung. Handlungsempfehlungen für die Arbeit und Organisation der Ausländerbeiräte und anders organisierter Gremien, 2004 (www.im.nrw.de/imshop/shopdocs/betzugew.pdf).

36 § 50 SaarlKSVG i.d.F. des G. v. 19.11.2008 (SaarlAmtsbl. 1930), s. dazu den Gesetzentw. der CDU-Landtagsfraktion, SaarlLT-Drucks. 13/1796, sowie den Gesetzentw. der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen, SaarlLT-Drucks. 13/7070 NEU, der darüber hinaus den Vorschlag der Wahlberechtigung Eingebürgerter aufgriff.

37 Entscheidungen sind von Verfassungs wegen den Organen der Kommune vorbehalten, die durch die Kommunalwahl demokratisch legitimiert sind, s. BVerfG, NVwZ 1998, S. 52.

38 Wie § 88 Abs. 3 HGO: »Dem Ausländerbeirat sind die zur Erledigung seiner Aufgaben erforderlichen Mittel zur Verfügung zu stellen«.

Fax S Von ID: +49 6131 164090 an: +49613116172402 19.05.2009 14:29 [00:04:16] OK S.006/006