

**Vorbereitung der Wahl eines Integrationsgremiums nach § 27 GO NRW im Rahmen der Kommunalwahlen am 13. September 2020****Beratungsfolge:**

<b>Datum</b>	<b>Gremium</b>
18.02.2020	Hauptausschuss
26.02.2020	Rat

**Beschlussvorschlag:**

Der Rat der Stadt erlässt die der Originalniederschrift als Anlage beigefügte Wahlordnung für die Wahl der Mitglieder des Integrationsrates der Stadt Gummersbach und beauftragt die Verwaltung mit der Vorbereitung und Durchführung der Wahl des Integrationsrates.

Dem bereits gebildeten Wahlausschuss für die Wahl zum Rat und zum Bürgermeister / zur Bürgermeisterin der Stadt Gummersbach für die Wahlperiode 2020 bis 2025 werden gem. § 4 Abs. 1 der Wahlordnung für die Wahl der Mitglieder des Integrationsrates der Stadt Gummersbach die Aufgaben des Wahlausschusses für die Wahl des Integrationsrates übertragen.

Ferner empfiehlt der Rat der Stadt dem zu wählenden Integrationsrat den Erlass der der Originalniederschrift als Anlage beigefügten Geschäftsordnung für den Integrationsrat der Stadt Gummersbach

**Begründung:****I. Anlass der Wahl**

Die Stadt Gummersbach hat im Laufe der Jahre den ausländischen Anteil an ihrer Bevölkerung von 4.354 Personen im Jahr 2013 über 5.919 Personen im Jahr 2017 auf derzeit über 6.400 Personen ausgebaut.

Nach § 27 GO NRW tritt mit überschreiten einer Schwelle von 5.000 Personen die Pflicht zur Bildung eines Integrationsrates oder ersatzweise eines Integrationsausschusses ein. Die dazu durchzuführende Wahl erfolgt am Tag der allgemeinen Kommunalwahl, für Gummersbach also in dieser Konstellation erstmals im Herbst 2020.

Zur Vorbereitung dieser Wahl ist neben der Entscheidung für eine der Varianten Integrationsrat oder Integrationsausschuss u.a. eine Wahlordnung zu erlassen und eine Geschäftsordnung zu entwerfen, die das Gremium sich nach § 27 Abs. VII Satz 3 GO NRW nach seiner Wahl selbst gibt.

**II. Grundsatzentscheidung zwischen Integrationsrat und Integrationsausschuss**

Der Integrationsrat stellt den gesetzlichen Standardfall dar und bedarf lediglich der die Wahl und die Arbeit vorbereitenden Ratsbeschlüsse. Soll stattdessen ein Integrationsausschuss gebildet werden, müsste nach § 27 Abs. 12 Satz 1 GO NRW ein entsprechender Ratsbeschluss dazu vorgeschaltet werden.

Hauptunterschiede zwischen den beiden Ausprägungen sind

- die Stärke der Einwirkungsmöglichkeit des Rates auf die Arbeit des Gremiums
- die Personalauswahlmöglichkeit des Rates für die Vertreter der Politik und
- die Stärke des Anspruches des Gremiums auf Einbindung in die Beratungsfolge.

Recherchen zu den einzelnen Unterschieden haben noch vor einem Ergebnis in der Sache sehr schnell gezeigt, dass sich der Landesintegrationsrat NRW umgehend mit der Neufassung des § 27 GO NRW befasst hat. In einer Beschlussempfehlung an seine Mitgliederversammlung werden zum Integrationsausschuss die Entsendemöglichkeit sachkundiger Mitglieder statt Ratsmitglieder und die Möglichkeit von Vorgaben via Ortsrecht, d.h. Eingriffsmöglichkeiten des Rates z.B. über Regelungen in der Zuständigkeitsordnung und der Geschäftsordnung, kritisiert.

Die Beschlussempfehlung wurde von der Mitgliederversammlung des Landesintegrationsrates angenommen und beinhaltet auch die Festlegung, dass der Landesintegrationsrat gemäß diesem Beschluss landesweit Aktivitäten anstoßen und sich für die Fortführung der Integrationsräte einsetzen wird.

Die damit absehbare Opposition zu einer anderslautenden Festlegung in Gummersbach empfiehlt hier die Wahl eines Integrationsrates. Im Folgenden wird daher dieser Begriff verwandt. Bei einer anderslautenden Ratsentscheidung wären die Begrifflichkeiten entsprechend auszutauschen. Weitere Schritte, wie z.B. die oben zitierten Festlegungen in der Zuständigkeitsordnung können dann in weiteren Sitzungen des Stadtrates erfolgen.

### **III. Zusammensetzung des Integrationsrates**

§ 27 GO NRW schreibt einen Überschuss an gewählten Migrantenv Vertretern gegenüber den vom Rat bestellten Mitgliedern vor. Zu beachten ist dabei, dass „zu kurze“ Reservelisten durch Erschöpfung das Freibleiben eines oder mehrerer Sitze bewirken können. Die Musterregelungen des Städte- und Gemeindebundes NRW empfehlen dazu eine Besetzung von 1/3 der Sitze mit bestellten Ratsvertretern und 2/3 der Sitze mit gewählten Mitgliedern.

Entsprechend der Erfahrungen z.B. aus dem Ausländerbeirat und aus anderen Städten empfiehlt es sich, die Migrantenvvertretung auf eine möglichst breite Basis zu stellen, indem die Größe bzw. die Zusammensetzung so groß und differenziert gewählt wird, dass jede Stadtratsfraktion im Gremium mit einem einzelnen Mitglied vertreten sein kann. Eine Zahl bestellter Ratsmitglieder von sechs Personen würde dies einerseits im aktuellen Rat ermöglichen und hätte andererseits einen Sitz in Reserve für den Fall, dass eine weitere Fraktion in den Rat einzieht. Die Regelung der Verteilung obliegt dem neu gewählten Rat und wäre am geeignetsten über einen einheitlichen Wahlvorschlag zu realisieren.

Auf der Seite der gewählten Migrantenvvertreter ergibt sich dadurch eine Zahl von 12 Vertretern. Die Gesamtzahl von 18 Mitgliedern entspricht im Übrigen auch der in der Kommentierung von Kleerbaum/Palmen zu § 27 GO NRW genannten Orientierung an den größten kommunalen Ausschüssen, wodurch gewährleistet wird, dass eine möglichst breite Durchmischung stattfindet und in der Regel mehrere Interessengruppen in diesem Gremium vertreten sind.

Beide Mitgliedergruppen sollten um ebenso viele Stellvertreter ergänzt werden, wie aus den einzelnen Wahlvorschlägen bzw. Ratsfraktionen ordentliche Mitglieder im Integrationsrat vertreten sind.

## **IV. Wahlorganisatorische Überlegungen / Wahlordnung**

§ 27 GO NRW erklärt nur einen Teil der wahlrechtlichen Regelungen für anzuwenden. Viele Bereiche sind von den Kommunen über eine vom Rat zu erlassende Wahlordnung und mittels einer vom Integrationsrat zu beschließenden Geschäftsordnung selbst zu regeln. Beide Regelwerke sind im Entwurf beigefügt und sollen durch den Rat beschlossen bzw. dem Integrationsrat zur Beschlussfassung empfohlen werden.

Ziel der Entwürfe ist dabei eine möglichst große Übereinstimmung mit bereits etablierten Verfahren aus dem Bereich des Wahlrechts und des Ortsrechts, hier insbesondere der Geschäftsordnung, wodurch Rechtssicherheit und eine einfache Organisation erreicht werden sollen. Einige Eckdaten werden im Folgenden beleuchtet.

### **a. Wahlausschuss**

Für verschiedene Verfahrensschritte ist die Beschlussfassung durch einen Wahlausschuss erforderlich. Die Wahlordnung weist diese Aufgaben dem Wahlausschuss für die Kommunalwahlen zu. Da der Wahlausschuss bereits im Sommer 2019 gebildet wurde, enthält der Beschlussvorschlag die Klarstellung, dass ihm der hier skizzierte Aufgabenkreis obliegt.

### **b. Kandidatenfindung**

Das passive Wahlrecht steht nicht nur Migranten zu. Um einen breiten Pool an Wahlvorschlägen zu erhalten, wird die Verwaltung eine entsprechende Öffentlichkeitsarbeit betreiben und z.B. Träger von Integrationsmaßnahmen auf die Kandidaturmöglichkeiten aufmerksam machen.

Da Bewerber sich auch einzeln an der Wahl beteiligen können, soll zur Sicherstellung der Beschlussfähigkeit bzw. einer Nachfolge im Falle eines vorzeitigen Ausscheidens aus dem Gremium die Möglichkeit der Stellvertretung vermittelt und beworben werden.

### **c. aktives Wahlrecht und Eintragung in das Wählerverzeichnis**

Wie bei allen Wahlen üblich, können nur Personen an der Wahl teilnehmen, die in ein Wählerverzeichnis eingetragen sind. Die unterschiedlichsten Konstellationen eines Migrationshintergrundes sind dabei nicht komplett melderechtlich abgebildet. Es wird daher zwar Wahlbenachrichtigungen und eine Amtseintragung analog zur Kommunalwahl geben, diese müssen jedoch durch ein Verfahren zur Eintragung auf Antrag unterstützt werden, welches den Wahlberechtigten rechtzeitig bekannt gemacht wird.

Neben dieser den rechtlichen Erfordernissen genügenden Bekanntmachung wird die Verwaltung auch hier Möglichkeiten der Öffentlichkeitsarbeit prüfen, um eine breite Wahlteilnahme zu befördern.

### **d. Wahlräume und Briefwahl**

Die sehr weit gefasste Wahlberechtigung gibt etwa 12.000 Personen das Recht, an der Wahl des Integrationsrates aktiv teilzunehmen. Über 50% werden zugleich das Wahlrecht zu den Kommunalwahlen besitzen. Zur Förderung der Wahlbeteiligung soll vor diesem Hintergrund der komplette Wahlvorgang jeweils in einem gemeinsamen Wahlraum vor einem gemeinsamen Wahlvorstand ermöglicht werden.

Mit Schluss der Wahl um 18 Uhr werden die Stimmzettel zur Integrationsratswahl dann aus den derzeit 43 Wahlräumen abgeholt und im Rathaus in mehreren Wahlvorständen zentral ausgezählt. Die Auszählung der ebenfalls anzubietenden Briefwahl erfolgt auch zentral im Rathaus.

#### e. Stimmzählung und Sitzverteilung

Die Stimmzählung erfolgt nach den Regeln zur Kommunalwahl. Für die Sitzverteilung gilt das gleiche mit der Maßgabe, dass alle Wahlvorschläge als Reservelisten betrachtet werden und nach § 33 Abs. 2 Satz 2 KWahlG an der Sitzverteilung teilnehmen. Im Hinblick auf die Migrantenvorsteher bietet sich die Bestimmung der Stellvertreter durch Fortführung der Sitzverteilung nach der Reihenfolge der eingereichten Reservelisten bzw. der benannten Stellvertreter der Einzelbewerber an.

Die Stadt ist in Bezug auf das Sitzverteilungsverfahren frei, muss jedoch gewährleisten, dass sich durch das gewählte Zuteilungsverfahren das Ergebnis der Integrationsratswahl in der Sitzverteilung widerspiegelt. Der Verweis auf § 33 Abs. 2 Satz 2 KWahlG wählt hier das Verfahren nach Sainte-Laguë/Schepers in der Ausgestaltung, wie es bei der Ratswahl für die Verteilung der Sitze auf die Reservelisten zum Einsatz kommt. Denkbar und aufgrund der Anwendung bei der Besetzung der Ratsausschüsse als gleichwertig anzusehen wäre sicher auch die Nutzung des Verfahrens nach Hare/Niemeyer.

### **V. Sitzungsdurchführung**

Grundsätzlich muss sich der Integrationsrat eine eigene Geschäftsordnung geben, jedoch bietet sich aus Praktikabilitätsgründen auch hier ein möglichst gleiches Verfahren an, wie es aus den Ausschüssen und dem Rat bekannt ist.

Gleich zu Beginn der Arbeit wird die Wahl eines Vorsitzenden sowie seiner Stellvertreter nötig. Hier wird zur Berücksichtigung einer breiten Basis eine Wahl nach d'Hondt in einem Wahlgang vorgeschlagen. Dies bietet bis zu einem gewissen Punkt die Gewähr, dass nicht eine besonders starke Gruppe den Vorsitz und alle Stellvertretungen im Rahmen einer reinen Mehrheitswahl für sich gewinnen wird. Als Teil der internen Organisation des Integrationsrates sind diese Regelungen in der Geschäftsordnung verortet.

Um Abwesenheiten nicht in verlorenen Partizipationsmöglichkeiten münden zu lassen, wurde zuvor schon eine Stellvertretung angesprochen. Die Zahl der Stellvertreter orientiert sich an der Zahl der erfolgreich in das Gremium eingezogenen ordentlichen Mitglieder und wird an Hand der fortgeführten Sitzverteilung aus den Reservelisten personell bestimmt. Die Vertretung erfolgt dann innerhalb der einzelnen Listen in der sich daraus ergebenden Reihenfolge. Für die Ratsmitglieder bestellt der Rat jeweils eine weitere Person aus seiner Mitte als direkte Stellvertretung. Aufgrund der Nähe zur durch die Wahl bestimmten Reihenfolge der Stellvertretung und des Nachrückens wird dieser Komplex in die durch den Rat als Satzung zu beschließende Wahlordnung aufgenommen.

Da der Integrationsrat sich auf entsprechend erfolgreich beschlossenen Antrag hin mit Anregungen und Stellungnahmen an den Rat und die Ausschüsse wenden kann, ist eine Regelung zur Befassungszeit in den Mustern des Städte- und Gemeindebundes vorgesehen. Dieser Passus wird in die als Satzung durch den Rat zu beschließende Wahlordnung aufgenommen, denn die vom Integrationsrat selbst zu beschließende Geschäftsordnung ist nicht geeignet, den Rat und seine Ausschüsse zu binden.

An verschiedenen Stellen weist das Muster der Geschäftsordnung auf das vom Vorsitzenden auszuübenden Hausrecht und den Vorbehalt der vorherigen Übertragung hin. Bei der Überarbeitung wurde ausdrücklich kein Passus zur Übertragung dieses Hausrechts in die Geschäftsordnung aufgenommen. Diese wird nach der Wahl vom Bürgermeister fallweise und im erforderlichen Umfang vorgenommen werden.

## **VI. Finanzausstattung**

§ 27 Abs. 10 der GO NRW verpflichtet den Rat dazu, dem Integrationsrat für seine Arbeit die erforderlichen Finanzmittel zur Verfügung zu stellen, gibt ihm jedoch zugleich das Recht, die Mittelverwendung mit einem einzuhaltenden Rahmen zu versehen. Die Kosten der Wahl sowie Mittel für die Arbeit des Integrationsrates sind im Haushalt 2020 vorgesehen. Die Wahl wird dabei als Teil der Kosten der Kommunalwahl abgebildet.

Für die Sacharbeit eines möglichen Integrationsrates waren in jedem der vergangenen Haushalte jeweils 1.800 € eingeplant, damit im Falle einer kurzfristigen Bildung die Tätigkeit gesichert ist. Der Integrationsrat kann also umgehend seine Arbeit aufnehmen.

Im Rahmen der Haushaltsplanberatungen der Folgejahre wird über diese Mittel jeweils der Höhe nach und in Bezug auf einen möglichen Verwendungsrahmen zu entscheiden sein. Denkbare Verwendungen wären z.B. die Öffentlichkeitsarbeit des Gremiums oder interne Fortbildungsveranstaltungen.

Ferner erhalten die Mitglieder des Integrationsrates aufgrund der Regelungen in § 27 Abs. 7 GO NRW Leistungen nach § 45 GO NRW.

## **VII. Geschäftsordnungsempfehlung**

Da der Integrationsrat selbst aufgerufen ist, sich eine Geschäftsordnung zu geben, kann ihm vom Rat lediglich die Anwendung von Regeln empfohlen werden, die einerseits rechtlich abgesichert und andererseits in der laufenden Arbeit des Rats der Stadt erprobt sind.

## **VIII. Fazit**

Die Gestaltung der Regeln für die Wahl und die Arbeit eines Integrationsgremiums wird von § 27 GO NRW dem Rat mit nur wenig Leitlinien überlassen. Insofern könnten an verschiedenen Stellen andere Optionen gewählt werden.

Die vorliegenden Vorschläge haben insofern große Vorteile, als sie weitestgehend auf intensiver Vorarbeit des Nordrhein-Westfälischen Städte- und Gemeindebundes und von Prof. Dr. jur. Frank Bätge beruhen und somit rechtlich und aufgrund der Einbeziehung von Praxiserfahrungen aus anderen Kommunen entsprechend belastbar sind. Zeigen sich andernorts durch entsprechende Verfahren Änderungsbedarfe, wird dies vom kommunalen Spitzenverband umgehend aufgegriffen und die Stadt so zu einer Korrektur befähigt, bevor hier ggf. Diskussionen entstehen.

Denkbare Veränderungen zu den vorliegenden Beschlussempfehlungen ergeben sich vor diesem Hintergrund ggf. an den Stellen, die der örtlichen Ausgestaltung unterliegen. Neben der vorgeschlagenen Bildung eines Integrationsrates statt eines Integrationsausschusses könnten z.B. alternativ eine Wahl in nur einigen wenigen Wahlräumen, eine Auszählung vor Ort statt im Rathaus, abweichende Größen und Zusammensetzungen des Gremiums oder die Wahl einer anderen Berechnungsmethode zur Sitzverteilung diskutiert werden.

Im Rahmen der Vorbereitung vorliegender Entwürfe wurde an diesen Stellen Wert auf die größtmögliche Erleichterung der Wahl gelegt. Wählerinnen und Wähler müssen nur einen Wahlraum aufsuchen und die Auszählung muss in diesen Wahlräumen nicht hinten anstehen, bis z.B. am 13.09.2020 die vier anderen Wahlen ausgezählt sind.

Die Sitzverteilung nach KWahlG stellt eine sehr belastbare Option dar. Die weiteren Regeln zur Zusammensetzung sollten nicht z.B. mit der Einführung beratender Sitze für nicht stimmberechtigt vertretene Fraktionen einen von Anfang an absehbaren Ausschluss eines Teils der Ratsmeinungen von Abstimmungen implizieren, gleichwohl könnte eine größere Zahl als sechs Fraktionen dies erfordern.

**Anlage/n:**

Entwurf einer Wahlordnung für die Wahl der Mitglieder des Integrationsrates der Stadt Gummersbach

Entwurf einer Geschäftsordnung für den Integrationsrat der Stadt Gummersbach