



■ **Kommunalpolitisches Forum Sachsen e.V.**

Kommunal-Info 3/2018

3. März 2018

Inhalt

Seite

Kulturraumgesetz wurde novelliert 1-6

Politische Teilhabe von MigrantInnen Teil II 6-11
Kommunalwahlrecht und kommunale Migrationsbeiräte

Kulturraumgesetz wurde novelliert

Am 14. März 2018 hatte der Sächsische Landtag Änderungen des Sächsischen Kulturraumgesetzes (SächsKRG) beschlossen. Dem Landtag lagen für die Beschlussfassung zwei Gesetzentwürfe vor, einmal der Entwurf der Regierungskoalition CDU/SPD und der Entwurf der Landtagsfraktion der LINKEN, die beide zuvor am 15. Januar 2018 Gegenstand einer öffentlichen Anhörung im Landtagsausschuss für Wissenschaft und Hochschule, Kultur und Medien waren.

Bereits zum 3. November 2015 hatte ein Evaluierungsbericht des Sächsischen Staatsministeriums für Wissenschaft und Kunst zu dem seit 2008 entfristeten SächsKRG vorgelegen, wozu am 26. Januar 2016 im zuständigen Landtagsausschuss eine öffentliche Anhörung stattgefunden hatte.¹

Nach nunmehr zwei Jahren stand endlich die zu beschließende Überarbeitung des SächsKRG auf der Tagesordnung des Landtags. Ein Blick in den beschlossenen Entwurf der Regierungskoalition verrät, dass die Änderungen am SächsKRG doch recht überschaubar sind. Und wie einer der Sachverständigen in der öffentlichen Anhörung mitteilte, habe in der Evaluierungskommission Einigkeit darüber bestanden, dass es nur eine marginale Veränderung des Gesetzes geben sollte.

Welche wesentlichen Änderungen wurden am SächsKRG nun vorgenommen? Was wurde in den Stellungnahmen der Sachverständigen in der öffentlichen Anhörung im Januar 2018 vorgebracht?

Kulturelle Bildung

Nach § 3 SächsKRG, der den sachlichen Geltungsbereich des Gesetzes bestimmt, werden kulturelle Einrichtungen, einschließlich Musikschulen, und Maßnahmen von regionaler Bedeutung, unabhängig von ihrer Trägerschaft und Rechtsform auf Beschluss des Kulturkonventes nach Maßgabe der verfügbaren Finanzmittel unterstützt.

Neu wurde jetzt angefügt, dass Einrichtungen und Maßnahmen der Kulturellen Bildung dabei angemessen zu berücksichtigen sind.

Die gesetzliche Festschreibung der Förderung von „Einrichtungen und Maßnahmen der Kulturellen Bildung“ im SächsKRG fand allgemeine Zustimmung in der Sachverständigenanhörung, da kulturelle Bildung für die Entwicklung des einzelnen Individuums wie auch für das gesellschaftliche Miteinander von Bedeutung seien. Auch wenn die Mehrzahl kultureller Einrichtungen bereits jetzt schon kulturelle Bildung in ihrem Angebot berücksichtige, könne es nicht schaden, die kulturelle Bildung durch ausdrückliche Nennung in ihrem Stellenwert zu erhöhen und eben dort mehr zu fördern, wo das bisher nicht oder wenig eine Rolle spielte. So können z.B. durch einen Netzwerkkoordinator oder durch eine Netzwerkstätte wichtige Kontakte geknüpft und Kooperationen mit allgemeinbildenden Schulen entwickelt werden.

Dennoch seien in der Kulturlandschaft „gesonderte“ Einrichtungen der kulturellen Bildung oder Maßnahmen eher eine Ausnahmeerscheinung. Im Kunst- und Kulturbereich sei fast generell eine Mischung von Kunst- und Kulturangeboten mit denen der kulturellen Bildung anzutreffen.

Von daher wäre es besser, so ein Vorschlag in der Anhörung, in § 3 SächsKRG auf die Nennung von „Einrichtungen und Maßnahmen“ zu verzichten, dafür aber in § 2 die kulturelle Bildung vielmehr als ein Ziel des Kulturräumgesetzes zu verankern.

Finanzierung und Bedarf

In § 6 SächsKRG wird der Betrag, den der Freistaat Sachsen jährlich für die Kulturräume in Gestalt des „Kulturlastenausgleichs“ zur Verfügung stellt, von bisher mindestens 86,7 Mio. Euro auf mindestens auf 94,7 Mio. Euro aufgestockt. Davon werden bereit gestellt:

- zur Förderung der Kulturpflege in den Kulturräumen mindestens 90 Mio. Euro anstatt der bisher mindestens 82 Mio. Euro;
- für Investitionen und Strukturmaßnahmen in kulturellen Einrichtungen einschließlich damit verbundener Personalmaßnahmen mindestens 1,5 Mio Euro anstatt der bisher mindestens 1 Mio. Euro.
- Den Landesbühnen Sachsen werden für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben nur noch Zuschüsse höchstens von 3,2 Mio. Euro zur Verfügung gestellt, bisher waren es höchstens 3,7 Mio. Euro.

Die Aufstockung des jährlichen Gesamtbetrags im „Kulturlastenausgleich“ um 8 Mio. Euro auf 94,7 Mio. sei zwar sehr begrüßenswert, doch gleiche diese nur den „Stillstand“ von vielen Jahren aus, wurde in der öffentlichen Anhörung festgestellt. Stellt man die Steigerung der Personalkosten im Kulturbereich der Steigerung der Kulturräummittel gegenüber, so zeige sich über die Jahre ein großes Delta. Die Versäumnisse der letzten Jahre ließen sich nicht von heute auf morgen beheben.

Deshalb müssten weitere Schritte folgen, um die vorhandenen Defizite abzubauen. Selbst wenn eine Erhöhung um 10 Mio. Euro erfolgen würde, die schon mal in Rede standen, könnten die Haustarife bei den Theatern und Orchestern nicht abgebaut werden. Nach dem, was die Kommission im Kultursenat festgestellt hat, gäbe es allein einen Mehrbedarf an 12 Mio. Euro, um allein die Haustarifmisere im Theater- und Orchesterbereich zu überwinden. Wie der kaufmännische Direktor des Theaters Görlitz-Zittau berichtete, bestehe dort nun schon seit 20 Jahren ein Haustarifvertrag mit 15 % Lohnverzicht, und das trotz erfolgter Fusion der Theater mit einhergehendem Personalabbau. Haustarifverträge, gedacht für die Überbrückung kurzzeitiger finanzieller Engpässe, dürften nicht zum Dauerzustand werden. Nach den Fusionen im Theaterbereich sei beim Sparen nun das Ende der Fahnenstange erreicht, jetzt gehe nichts mehr, solle die Qualität weiter gesichert werden.

Deshalb wäre es angeraten, wie in der Evaluierungskommission thematisiert, für den jährlichen Betrag zur Förderung der Kulturpflege in den Kulturräumen eine Dynamisierung oder stufige Erhöhung vorzusehen, auch wenn das in der beschlossenen Gesetzesänderung nicht

durchsetzbar war. Auch die als Sachverständige geladene Leipziger Kulturbürgermeisterin fand es bedauerlich, dass das jetzige SächsKRG keine solche Dynamisierung vorsehe, die aber die Stadt Leipzig selbst sehr wohl für die großen Häuser als auch für die freie Kunst und Kultur festgeschrieben habe, was vielleicht als eine Ansage an die Sächsische Staatsregierung verstanden werden konnte, es ebenso zu tun, um nicht schlechter gegenüber der Stadt Leipzig dazustehen.

Nicht nur im Theater- und Orchesterbereich bestehe eine teils dramatische Situation, in vielen anderen Bereichen der Kultur wären „prekäre Arbeits- und Honorarverhältnisse“ anzutreffen.

Für die sächsischen Musikschulen, wo die Personalkosten 85 % an den Gesamtkosten ausmachen, wurde in der Anhörung festgestellt, dass im ländlichen Raum bald die qualifizierten Fachkräfte ausgingen. Aus dem „Stuttgarter Appell“ des Verbands der Musikschulen (VdM) vom Mai 2017 wurde zitiert: „Eine öffentliche Musikschule, wie sie vom VdM in seinem Strukturplan aufgestellt ist, von den Kommunalen Spitzenverbänden in ihrem gemeinsamen Positionspapier gefordert und im KGSt -Gutachten beschrieben wird, ist grundsätzlich nur mit angestellten, weisungsgebundenen und angemessen vergüteten Lehrkräften zu realisieren. Musikschulen, deren Träger von ihren Honorarkräften mehr verlangen als die vertraglich vereinbarten Unterrichtsstunden, um eine Qualität zu erreichen, wie sie grundsätzlich nur mit angestellten Lehrkräften zu erreichen ist, vertrauen bisher darauf, dass es keine Kläger bei den Gerichten gibt.“

Wie andere Träger der Kulturarbeit warten auch die Museen „auf mehr Geld im System“, denn dort fehlten Museumspädagogen und Konservatoren.

Eigenanteil in Kulturräumen

Beibehalten wurde in § 6 Abs. 3 SächsKRG die Bestimmung, dass durch die Erhebung einer Kulturumlage in den ländlichen Kulturräumen die Mitglieder des Kulturraumes an den über die vom Kulturraum finanzierten kulturellen Einrichtungen und Projekte angemessen beteiligt werden. Und nach § 6 Abs. 4 darf die Zuweisung der finanziellen Mittel aus dem „Kulturlastenausgleich“ des Freistaates bei den ländlichen Kulturräumen nicht höher sein als das Zweifache der dort erhobenen Kulturumlage.

Das bedeutet aber in der Konsequenz, wenn der Freistaat für die einzelnen ländlichen Kulturräume mehr Mittel bereit stellt, also insgesamt um 8 Mio. Euro wachsen lässt, müssten die Mitglieder der ländlichen Kulturräume ihren Finanzierungsanteil entsprechend erhöhen, um das eine Drittel des Eigenanteils zu erreichen. Folglich müsste dafür bei den Landkreisen als Mitgliedern der Kulturräume die Kulturumlage entsprechend angehoben werden.

In der öffentlichen Anhörung stand deshalb die Frage im Raum, ob eine Erhöhung der Kulturumlage denn von den Landkreisen auch zu schultern sei.

Dazu erklärte die Sachverständige vom Sächsischen Landkreistag (SLT), dem Dachverband der Landkreise, dass die Rückmeldungen von den Landkreisen zu den Gesetzentwürfen sehr unterschiedlich waren. Viele Landkreise hätten geantwortet: „Wunderbar! Nach dem Motto, so viel, wie man bekommen kann! Wir setzen das auch um.“ Aber das war nicht die durchgängige Antwort. Insbesondere im ostsächsischen Raum sähe die Situation etwas schwieriger aus. Deshalb der Appell des SLT, dass das Gesetz auch für die kommunalen Aufgabenträger umsetzbar sein muss. Daher die dringende Bitte, hier vorsichtig heranzugehen, auch und gerade wegen der Situation im ostsächsischen Bereich. Es nütze nichts, wenn die Landesmittel erhöht werden, die Kofinanzierung aber nicht erbracht werden kann. Von daher sei wirklich zu überlegen, wie man mit diesem Thema umgehen könnte, vielleicht auch außerhalb der Regelungen des Kulturraumgesetzes. Von einem zweiten Sachverständigen kam dazu der Hinweis, dass gegebenenfalls geprüft werden sollte, ob eine Flexibilisierung hinsichtlich des individuellen Entscheids einzelner Kulturräume möglich sei. Der Kulturraumsekretär aus dem

Kulturraum Erzgebirge-Mittelsachsen glaubte zu wissen, dass in seinem Kulturraum die beiden Landkreise willens wären, einen höheren Eigenanteil mitzutragen, obwohl er auch sehe, dass es in anderen Kulturräumen enger zugehe.

Landesbühnen

Seit 2011 werden die Sächsischen Landesbühnen Radebeul aus dem SächsKRG mitfinanziert. Das war seinerzeit schon auf Widerspruch gestoßen und wurde bereits intensiv bei der öffentlichen Anhörung im Januar 2016 thematisiert, wurde aber wiederum bei der jüngsten Anhörung im Januar 2018 von den Sachverständigen kritisch angesprochen.

Die Sachverständigen wiederholten ihre Kritik von 2016: Die Kulturräume sollten nicht mit den Landesbühnen befrachtet werden. Die direkte Finanzierung der Landesbühnen durch das Kulturraumgesetz sei systemisch nicht stimmig oder „systemwidrig“, wie einige Sachverständige sogar betonten. Auch die Evaluierung habe hierzu in einer ersten Betrachtung zum einen aufgezeigt, dass die Hereinnahme der Landesbühnen systemwidrig sei. Zum anderen wurde in der Evaluierung dargelegt, dass die Begründung, die seinerzeit zur Aufnahme der Landesbühnenfinanzierung in das Kulturraumgesetz geführt habe, nicht trägt. Die angenommene landesweite Strahlkraft der Landesbühnen sei nicht gegeben, sie konzentriere sich im Wesentlichen auf einige wenige Spielorte. Zudem wurde mit der Hereinnahme der Landesbühnen in die Kulturraumfinanzierung ein schwelender Unruheherd geschaffen, der spätestens dann, wenn bei nächster Gelegenheit die Mittel mal wieder knapp sind, nicht mit der weiteren Unterstützung durch die Kulturräume gerechnet werden kann.

Eine abschließende Frage in der Anhörung lautete, ob denn überhaupt einer der anwesenden Sachverständigen eine Lanze dafür brechen würde, dass die Landesbühnen in der Kulturraumfinanzierung bleiben sollten. Als vom Ausschussvorsitzenden registriert wurde, dass keiner der Sachverständigen die gestellte Frage positiv beantworten mochte, kam laut Protokoll der Zuruf aus dem Saal: „Damit ist sie beantwortet!“

Mitgliedschaft von Oberzentren

Neu gefasst mit einer klarstellenden Präzisierung des Beitrittsverfahrens wurde in § 7 SächsKRG die Beitrittsmöglichkeit der kreisangehörigen Oberzentren (Plauen, Zwickau) und der Städte des Oberzentralen Städteverbundes (Bautzen/Görlitz/Hoyerswerda) zu den ländlichen Kulturräumen.

Diese Städte können Mitglied im jeweiligen ländlichen Kulturraum werden, wenn die Stadt und der Kulturraum das beschließen. Soweit eine Stadt den Beitritt zum Kulturraum beschließt, muss der Kulturraum innerhalb von sechs Monaten nach Mitteilung des städtischen Beschlusses über den Beitritt entscheiden. Der Kulturraum kann den Beitritt nur ablehnen, wenn dieser die Aufgabenerfüllung des Kulturraumes gefährden würde. Der Ablehnungsbeschluss ist schriftlich zu begründen. Fasst der Kulturraum innerhalb der Frist von sechs Monaten keinen Beschluss, wird der Beitritt zu dem im städtischen Beitrittsbeschluss genannten Zeitpunkt wirksam, frühestens jedoch zum Zeitpunkt des Ablaufs der Frist von sechs Monaten. Die Beitrittsbeschlüsse sowie der Beitritt bedürfen der Genehmigung der jeweiligen Rechtsaufsichtsbehörde sowie der Bekanntgabe im Sächsischen Amtsblatt.

Die Oberzentren Plauen und Zwickau haben diese Option gewählt und sind Mitglieder des Kulturraums Vogtland-Zwickau.

Wie bisher werden die Städte, die Mitglied eines ländlichen Kulturraumes geworden sind, im Kulturkonvent durch den Oberbürgermeister als stimmberechtigtes Mitglied vertreten, im Falle der Verhinderung durch seinen Stellvertreter. Wie bislang sind diese Städte zur Zahlung der Kulturumlage verpflichtet. Davon unberührt bleibt die Pflicht, sich als Sitzgemeinde angemessen an der Finanzierung der lokalen Einrichtungen zu beteiligen sowie die festgelegte Kreisumlage an den zugehörigen Landkreis zu zahlen.

Kulturbeirat und Kultursekretariat

Während bisher die Kultursachverständigen für den Kulturbeirat unbefristet berufen wurden, wird jetzt nach § 4 Abs. 7 SächsKRG die Berufung zunächst auf fünf Jahre befristet, jedoch mit der Möglichkeit, dass die gleiche Person immer wieder neu für jeweils fünf Jahre berufen werden kann.

Bisher schon konnten die zuständigen, im Kulturraum wirkenden regionalen und überregionalen Fachverbände und Fachstellen dem Kulturkonvent Vorschläge für die Besetzung des Kulturbeirates unterbreiten. Nun wurden deren Einflussmöglichkeiten gestärkt: sie können nicht nur wie bisher dem Kulturkonvent Vorschläge für die Besetzung des Kulturbeirates unterbreiten, sondern sie sind jetzt vor der Berufung der Kultursachverständigen zu hören.

Dass Kultursachverständige nicht mehr auf Dauer, sondern auf fünf Jahre befristet berufen werden, fand in der Anhörung allgemeine Zustimmung.

Bei der Frage der Wiederberufung schieden sich jedoch die Geister. Einige Sachverständige plädierten in der Anhörung für eine nicht begrenzte Wiederberufung, denn bei einer nur einmaligen Wiederberufung, wie im Gesetzentwurf der Linksfraktion vorgesehen, sei es mitunter schwierig, für eine Neubesetzung mit wirklich ausgewiesenen qualifizierten Kulturfachleuten eine ausreichende Zahl von Bewerbern zu finden, die auch bereit wären, sich viele Stunden ehrenamtlicher Tätigkeit ans Bein zu binden. Ebenso spräche dafür, dass bei einer nur einmaligen Wiederberufung der Kultursachverständigen ein unverzichtbarer Teil an „Kulturraumgedächtnis“ verloren gehen könnte. Es bestehe die Gefahr, dass erfahrene und engagierte Persönlichkeiten aus lediglich formalen Gründen von einer Mitwirkung im Kulturbeirat ausgeschlossen werden, ohne dass adäquater Ersatz für die jeweilige Sparte zur Verfügung stünde. Gerade bei den kleineren Sparten sei es nicht immer leicht, qualifizierte Personen zu finden, was bei einer Begrenzung der einmaligen Wiederberufung dazu führen könnte, dass diese kleineren Sparten dann nicht mehr im Kulturraum vertreten wären – das könne nicht gewollt sein.

Andere für die Anhörung geladene Sachverständige hielten hingegen eine einmalige Wiederberufung in den Kulturbeirat durchaus für sinnvoll. Das würde der Erneuerung des Gremiums gut tun und die Meinungsvielfalt fördern. Bei einer „Dauerpräsenz“ bestände die Gefahr des Stillstands. Neben der Kontinuität in der Tätigkeit des Kulturbeirats sei auch eine fortwährende Innovation erforderlich, die nur durch Rotation der Mitglieder erreicht werden kann. Deshalb wäre eine nur einmalige Wiederberufung in den Kulturbeirat folgerichtig.

Neu eingefügt wurde in § 4 Abs. 8 SächsKRG, dass für die Arbeit des Kulturbeirats die kommunalrechtlichen Vorschriften über beratende Ausschüsse entsprechende Anwendung finden. Aus § 43 Abs. 2 der Sächsischen Gemeindeordnung ist danach insbesondere zu entnehmen, dass die Sitzungen des Kulturbeirats nichtöffentlich sind.

Bisher galt schon, dass der Kulturkonvent an die Entscheidungsvorschläge des Kulturbeirates nicht gebunden ist. Hier wurde jetzt neu die Bestimmung in § 4 Abs. 9 angefügt, wenn der Konvent Entscheidungen trifft, die von den Entscheidungsvorschlägen des Kulturbeirates abweichen, dann hat der Kulturkonvent dem Kulturbeirat eine Begründung für dessen abweichende Entscheidung schriftlich mitzuteilen.

Dass es nach dem neuen SächsKRG den Kulturräumen frei gestellt ist, selbst darüber zu entscheiden, wie sie die Kultursekretariate als ihre Verwaltungsstellen organisieren wollen, fand in der Anhörung allgemeine Zustimmung.

Berichte

Aufgenommen in das neue SächsKRG wurde in § 3 Abs. 6, dass die Kulturräume jährlich Angaben zu den von ihnen geförderten Einrichtungen und Maßnahmen sowie zur jeweiligen Höhe der Förderung zu veröffentlichen haben.

In § 10 SächsKRG wird nun vorgegeben, dass der Sächsische Kultursenat im Abstand von jeweils vier Jahren einen Bericht über den Vollzug des Sächsischen Kulturraumgesetzes erstellt, der insbesondere Empfehlungen für Zusammenarbeit und Kulturförderung zwischen Land und Kommunen enthält. Die Empfehlungen sollen substantiiert begründet werden. Der erstmalige Bericht ist dem Landtag bis zum 31. Dezember 2021 zuzuleiten.

AG

¹ Siehe hierzu „Kulturraumgesetz begutachtet“, in: *Kommunal-Info*, Nr. 2/2016.

² KGSt = Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement

Politische Teilhabe von MigrantInnen Teil II

Kommunalwahlrecht und kommunale Migrationsbeiräte

VON KONRAD HEINZE, CHEMNITZ

Der vorangegangene Teil der Kurzreihe „Politische Teilhabe von MigrantInnen“, erschienen in der *Kommunal-Info* 1/2018, widmete sich grundlegenden Rechten. Diese sind in der Sächsischen Gemeindeordnung als „Einwohnerrechte“ normiert und stehen MigrantInnen auch ohne deutsche Staatsangehörigkeit oder EU-Bürgerschaft offen. Vertiefend behandelt dieser Beitrag die „Mitwirkung in sonstigen Beiräten“, welche ein sinnvolles Instrument politischer Teilhabe sein können. Die Möglichkeiten, aber auch die Beschränkungen kommunaler Migrationsbeiräte sind jedoch immer vor dem Hintergrund der fortgesetzten Debatte um das Kommunalwahlrecht für Drittstaatsangehörige zu betrachten.

Exkurs Kommunalwahlrecht für Drittstaatsangehörige

Seit Ende der 1980er und Beginn der 1990er Jahre wird die Auseinandersetzung um die Erweiterung des Kommunalwahlrechts geführt. Hierzu gab es eine Reihe von Vorstößen, seien es Gesetzesentwürfe im Bundestag und Bundesratsinitiativen zur Änderung des Grundgesetzes oder Wahlrechtsänderungen innerhalb einzelner Bundesländer. Insbesondere letztere schienen aussichtsreich: so wurden 1989 in Schleswig-Holstein und Hamburg entsprechende Gesetzesvorhaben auf den Weg gebracht. Ein im Jahr 1990 gefälltes Urteil des Bundesverfassungsgerichts negierte aber diese Gesetze und formuliert das bis heute immer wieder vorgebrachte Hauptargument gegen das kommunale Wahlrecht für Drittstaatsangehörige: das Wahlvolk muss deckungsgleich mit dem Staatsvolk sein, demnach dürfen nur deutsche StaatsbürgerInnen wählen.¹ Die Ratifikation des Vertrages von Maastricht im Jahr 1992 widerspricht diesem Urteil. Im Zuge der Umsetzung des Vertrages in nationales Recht wurde das Grundgesetz geändert² und seither verfügen EU-BürgerInnen auf der kommunalen Ebene über das aktive und passive Wahlrecht. Die damit einhergehende Besserstellung von EU-BürgerInnen gegenüber Drittstaatsangehörigen sei infolge des europäischen Integrationsprozesses vertretbar, so die vorherrschende Rechtsmeinung.³

Letztlich ist es eine paradoxe Situation, die aber nicht juristisch, sondern nur politisch aufgelöst werden kann. Nach Auskunft der Bundesregierung von 2007 spricht das Urteil des BVerfG nicht grundsätzlich gegen ein erweitertes Kommunalwahlrecht, vielmehr fehlt es allein an einer politischen, verfassungsändernden 2/3-Mehrheit.⁴

Hier wirkt die in Deutschland starke Tradition des *ius sanguinis*, des Abstammungsprinzips, nach.⁵ Im Kern steht die Frage, wie Gesellschaft organisiert sein soll: Teilhabe nur für jene, die als Deutsche geboren sind oder für Alle, die hier leben? Ohne eine eindeutige politische

Antwort auf diese Frage sind die Chancen der mannigfaltigen Initiativen von Kommunen, Ländern, Parteien und zivilgesellschaftlichen Organisationen realistisch als gering einzuschätzen. Gleichwohl besteht eine kommunale Handlungsmöglichkeit darin, das Kommunalwahlrecht für Alle stets aufs Neue zu thematisieren. Dies kann in Form einer Resolution der Gemeindevertretung geschehen.⁶

Im Bereich der politischen Teilhabe von MigrantInnen liegt die BRD im europäischen Vergleich zurück. Die Einbürgerungsquote gehört zu den EU-weit niedrigsten⁷ und im Gegensatz zu Deutschland haben 15 von 28 EU-Staaten das Kommunalwahlrecht für Drittstaatsangehörige eingeführt (elf davon allerdings nur passiv).⁸ Vergleichende Studien aus diesen Staaten zeigen, dass Vorbehalte wie der Konfliktimport, die Einflussnahme ausländischer Regierungen oder ein vermindertes Interesse an Einbürgerungen empirisch nicht zu bestätigen sind.⁹ Vielmehr werden die Erfahrungen gemacht, dass Einbezug und Mitbestimmung auf der kommunalen Ebene einen positiven Einfluss auf die politische Integration haben können.¹⁰

Kommunale Migrationsbeiräte

Solange aber *„die volle politische Partizipation durch Einbürgerung oder Reform des Wahlrechts für Drittstaatsangehörige nicht möglich ist, müssen auf kommunaler Ebene andere Wege und Möglichkeiten der Partizipation gefunden werden.“*¹¹ Auf der Grundlage von § 47 SächsGemO zu bildende Migrationsbeiräte¹² können eine solche Möglichkeit sein, gesetzt den Fall, ihre Arbeit und Beteiligung wird erst genommen. Wie bei allen anderen Formen von Beiräten gilt auch hier, dass ohne die Wertschätzung seitens Gemeinderat und Verwaltung sie keine Bedeutung erlangen können. Im schlechtesten Fall führen mangelnde Verbindlichkeit und Achtung geradewegs zu mehr Resignation und Politikverdrossenheit.¹³ Im Falle der Migrationsbeiräte kann so der Eindruck entstehen, sie seien *„Beruhigungsspiel und Frühwarnsystem gegen Unzufriedenheit“*¹⁴, aber nicht der Versuch, Teilhabe zu ermöglichen.

Für einen detaillierten Überblick zu den Funktionen, Rechten und Pflichten kommunaler Beiräte sei auf Dr. Achim Grunkes Beitrag *„Beiräte in der Kommunalpolitik“*, erschienen in der Kommunal-Info 5/2017, verwiesen. Die wichtigsten Aspekte sollen dennoch hier kurz aufgeführt sein¹⁵: Die Bildung von Beiräten ist allein über eine Regelung zur Hauptsatzung und somit mit der Mehrheit der Gemeinderatsmitglieder möglich. Zwingend erforderlich ist eine auf das Handlungsfeld hinweisende Namensgebung als auch eine hinreichende Bestimmung der Aufgaben. Hierbei sind allgemein gehaltene All-Formulierungen ausreichend. Ebenso sind Bestimmungen zur Gesamtzahl der Mitglieder, zur Verteilung der Sitze zwischen Gemeinderatsmitgliedern und sachkundigen EinwohnerInnen sowie Regelungen zur Bestimmung des Vorsitz und der Stellvertretung notwendig. Die Mehrheit der Sitze sollen sachkundigen EinwohnerInnen vorbehalten sein, jedoch dürfen die Gemeinderatsmitglieder nicht in eine Nebenrolle gedrängt werden. Insgesamt soll die Größe des Beirats im angemessenen Verhältnis zur Größe des Gesamtgemeinderates stehen. Beiräte können sich eine eigene Geschäftsordnung geben, müssen dies aber nicht zwingend.

Weiter nehmen sie als Organeile des Gemeinderats eine Vorberatungs-, Initiativ- und Interessenvertretungsfunktion wahr und bieten Beratung, Information, Sprechstunden und einfache technische Hilfe für den von ihnen vertretenen Personenkreis an. Zur Erfüllung dieser Aufgaben und Zwecke haben Beiräte das Recht, dem Gemeinderat von sich aus Beschlussempfehlungen zu unterbreiten, das Recht auf Anhörung und umfassende Information sowie das Antragsrecht gegenüber dem Gemeinderat. Beiräte tagen in der Regel öffentlich.

Beiratsvorsitzende sollen bei der Verhandlung des vom Beirat erwirkten Tagesordnungspunktes anwesend sein, ferner haben sie zum TOP Rede- und Antragsrecht. Sachkundige EinwohnerInnen sind in Beiräten rede-, antrags- und stimmberechtigte Vollmitglieder. Demgegenüber haben sie die Pflicht zur gewissenhaften Mitarbeit. Ihre Bestellung obliegt dem Gemeinderat, eine direkte Entsendung durch Interessen- oder Fachverbände ist ausgeschlos-

sen. So eine „direkte Wahl“ gewünscht ist, ist sie rechtlich als Vorschlag an den Gemeinderat zu werten. Der Rat wiederum kann im Sinne einer Übereinkunft diese Vorschläge per Einigung oder Wahl bestätigen. Ferner ist in diesem Falle eine Wahlordnung zwingend notwendig.

Aufgaben der Beiräte

Kommunale Migrationsbeiräte nehmen diese Aufgaben, Rechte und Pflichten wie andere Beiräte auch wahr. In Anbetracht des von ihnen vertretenen Personenkreises verfolgen sie naturgemäß aber speziellere Ziele. Übergeordnetes Ziel ist, die lokale Integrationspolitik gemeinsam mit Verwaltung und Kommunalpolitik zu entwickeln. Hierzu zählen unter anderen die Erarbeitung und Fortschreibung kommunaler Integrationskonzepte, die partnerschaftliche Zusammenarbeit mit kommunalen Integrationsbeauftragten, die Vertretung der Interessen der migrantischen Bevölkerung (in den letzten Jahren ist hier insbesondere die Vertretung der Interessen von Geflüchteten hinzugekommen), die Beratung von Politik und Verwaltung, die Förderung der politischen, kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Partizipation der migrantischen Bevölkerung, die Förderung des friedlichen und gleichberechtigten Zusammenlebens, die Verbesserung der Lebensverhältnisse der migrantischen Bevölkerung, die Unterstützung und Beratung von MigrantInnen und MigrantInnenorganisationen sowie die Durchführung von geeigneten Projekten und Veranstaltungen.¹⁶ Die Kommune gewinnt Wissen und Sichtweisen hinzu, welche(s) sonst leicht übersehen werden, und so den Erkenntnishorizont gemeindlicher Entscheidungen erweitern. Gleichsam ist für viele MigrantInnen ohne Wahlrecht ein kommunaler Migrationsbeirat eine der wenigen Möglichkeiten, sich politisch engagieren zu können.

Konkrete Themen und Aufgaben erschließen sich aus nahezu allem, was die Querschnittsaufgaben von Migration und Integration betrifft: Bildung, Sozialpolitik, Arbeitsmarkt- und Wohnungspolitik, Antidiskriminierung, Interkulturelle Arbeit und weitere. Im Interesse einer zielgerichteten Aufgabenerfüllung ist daher eine Schwerpunktsetzung in der Beiratsarbeit zu empfehlen.

Gründung eines Beirats

Soll ein kommunaler Migrationsbeirat neu gegründet und besetzt werden, sind im Vorfeld einige Dinge zu beachten. Erstens zeigt die Erfahrung, dass Migrationsbeiräte dann sinnvoll arbeiten können, wenn ihre Einrichtung von einem breiten Konsens zwischen zivilgesellschaftlichen AkteurInnen und den Fraktionen des Rates getragen wird. Dazu ist es unabdingbar, dass die Einrichtung, vor allem die Ausarbeitung der Satzung des Beirates, unter Beteiligung von und in Absprache mit VertreterInnen von MigrantInnenorganisationen etc. selbst erfolgt. Zweitens sind eine Reihe von Informationen einzuholen, insbesondere ein Lagebild über die demographische und politische Situation in der Kommune: wieviele Menschen mit Migrationshintergrund leben in der Kommune, wieviele davon sind Eingebürgerte und wieviele im rechtlichen Sinne AusländerInnen? Wieviele Asylsuchende und anerkannte Geflüchtete leben in der Kommune? Wie hoch ist der Anteil an der Gesamtbevölkerung, welches sind die größten Nationalitätengruppen? Welcher Art und Größe sind die ansässigen MigrantInnenorganisationen, wie gut sind diese untereinander und mit kommunalen Stellen vernetzt? Welche weiteren Gruppen, Einrichtungen, Initiativen und Einzelpersonen sind wichtig? Wo ist das Thema Migration/Integration in Rat und Verwaltung angesiedelt, welchen Stellenwert hat es dort? Welche Fraktionen im Rat, welche Person in der Verwaltung können für das Vorhaben gewonnen werden, wer muss noch überzeugt werden?¹⁷

Damit ein kommunaler Migrationsbeirat seinem Anspruch genügen kann, breites Fachwissen und möglichst viele unterschiedliche Lebenslagen abzubilden, müssen entsprechend viele verschiedene Gruppen vertreten sein, die die Vielfalt hinsichtlich Herkunftsland, Alter, Ge-

schlecht, Religion, politischer Orientierung und sozialer Lage widerspiegeln. Die „Arbeitsgemeinschaft der Ausländer-, Migrantinnen- und Integrationsbeiräte Bayerns“ (AGABY) empfiehlt, zu diesem Zweck in der Satzung des Beirats das Prinzip des Minderheitenschutzes festzuschreiben, demnach quotierte Plätze für kleinere Herkunftsgruppen und/oder unterschiedlichem Aufenthaltsrechtlichen Status zu reservieren. Ferner ist es sinnvoll, auch Eingebürgerte und (Spät-) AussiedlerInnen als sachkundige EinwohnerInnen im Migrationsbeirat in Betracht zu ziehen, denn so können auch deren spezifischen Sichtweisen und Erfahrungen Gehör und Vertretung finden.¹⁸

Über die Zusammensetzung des Gremiums gelangt man zu einer der zentralen Fragen hinsichtlich der Einrichtung eines kommunalen Migrationsbeirates: Wahl oder Benennung der Mitglieder, die nicht dem Gemeinderat angehören? Wie weiter oben angeführt, ist die Regelung zur Bildung von Beiräten in der SächsGemO recht knapp gehalten. Die Durchführung einer Wahl zur Bestimmung der sachkundigen EinwohnerInnen ist zwar nicht eindeutig vorgesehen, aber auch nicht untersagt. Die Einschränkung besteht aber darin, dass eine solche Wahl rechtlich nur eine „Vor-Wahl“, gewissermaßen ein Vorschlag an den Gemeinderat sein kann, der diesen Vorschlag per Einigung oder Wahl bestätigen kann.

Festzuhalten ist, dass, ob per Benennung oder Wahl gebildet, alle Beiräte selbstverständlich demokratisch legitimierte Interessenvertretungen als auch beratende Fachgremien sind. Durch die Entscheidung für den einen wie den anderen Modus wird dennoch die jeweilig zugehörige Funktion hervorgehoben und gestärkt. So weisen „gewählte“ Migrationsbeiräte gemeinhin eine höhere Akzeptanz seitens der EinwohnerInnen und BürgerInnen mit Migrationshintergrund auf, d.h., sie verfügen über eine wesentlich höhere demokratische Legitimation. „Benannte“ Migrationsbeiräte sind wiederum mehr als Fachgremium zu verstehen. Das bedeutet die Fachkompetenz wird stärker betont, aber sie stehen stärker in der Abhängigkeit der Zusammensetzung der Gemeindevertretung.¹⁹ Benennungsverfahren laufen darüber hinaus Gefahr, die Vielfalt der EinwohnerInnenschaft mit Migrationshintergrund nicht repräsentieren zu können. Dennoch kann eine Benennung in Abhängigkeit von den Gegebenheiten der Kommune sinnvoll sein: etwa wenn die Gemeinde sehr klein ist und nur wenige EinwohnerInnen mit Migrationshintergrund hat oder wenn der Beirat neu begründet wird und die Voraussetzungen für eine Wahl noch nicht gegeben sind.²⁰

Wird einem Wahlverfahren der Vorzug gegeben, muss notwendig eine Wahlordnung ausgearbeitet werden, die alle nötigen Fragen zur Organisation und Durchführung eines Wahlverfahrens klärt: wie, wo, wann wird gewählt, wie wird die Wahl beworben? Wer darf Wahlvorschläge einreichen, wer darf wählen und sich wählen lassen? Wer ist in der Verwaltung für Organisation und Durchführung zuständig, wie wird ausgezählt und wie das Ergebnis bekannt gegeben? Erfahrungswerte zeigen, dass es insbesondere auf einen gut gelegten Wahltermin ankommt, nicht in den Schulferien und im besten Fall parallel zum Termin der regulären Kommunalwahl. Diese Zusammenlegung erhöht den Stellenwert der Wahl und spart gleichzeitig Kosten und Aufwand - wird das notwendige Prozedere doch eh durchgeführt. Die Wahlwerbung sollte frühzeitig erfolgen, es müssen ausreichende, zentral gelegene und barrierefreie Wahllokale angeboten werden und ergänzend zur Urnenwahl sollte die Briefwahl möglich sein.²¹

Beiräte in Sachsen

In Sachsen sind aktuell vier kommunale Migrationsbeiräte aktiv. In Dresden wird zur Besetzung des „Integrations- und Ausländerbeirats“ ein Wahlverfahren angewandt. Der Chemnitzer „Migrationsbeirat“ wird im Benennungsverfahren gebildet. In Leipzig ist betreffend des „Migrantinnenbeirats“ der Umstieg vom Benennungs- zum Wahlverfahren Gegenstand einer seit 2014 geführten Ratsdebatte. Interesse verdient der „Ausländerbeirat“ der Stadt Zittau, da sie mit Abstand die kleinste Gemeinde mit einem Migrationsbeirat ist. Hier wird ein Mischver-

fahren aus Benennung und Wahl angewandt. Ein Teil der Nicht-Gemeinderatsmitglieder des Beirates wird vom Stadtrat berufen; die nicht vom Stadtrat zu berufenden Mitglieder hingegen werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt.

Grundlegend für einen Migrationsbeirat ist der erklärte Wille der Kommunalpolitik, mit einem solchen Gremium einen Partner in der lokalen Integrationspolitik zu haben. Einen Beirat zu bilden, nur dass man ihn hat, ist ein kontraproduktives Vorgehen. Eine 2017 erschienene Arbeit über den Prozess der Einrichtung des Leipziger Migrantenbeirats verdeutlicht am konkreten Beispiel die Wichtigkeit von Wertschätzung, Kommunikation und Abstimmung, Interessenvermittlung und Interessenausgleich. Ohne die intensive Kooperation zwischen den Fraktionen des Rates, der Verwaltung und der Zivilgesellschaft wäre der Leipziger Beirat nicht zustande gekommen. Ebenso wichtig ist es, den Erfahrungsaustausch mit ähnlich großen Gemeinden zu suchen und das Thema zum Gegenstand des öffentlichen Interesses zu machen.²²

Die Einrichtung kommunaler Migrationsbeiräte ist aus funktionalen (Informationen zu und von denjenigen, die von gemeindlichen Entscheidungen betroffen sind) und symbolischen (tatsächliche und sichtbare Teilhabe am politischen Leben einer Kommune) Gründen sinnvoll und zu empfehlen. Dennoch darf nicht aus dem Blick geraten, dass sie als beratende Gremien kein Ersatz und Ausgleich für fehlende Bürgerrechte sein können.²³

Lesehinweise:

- Grunke, Achim: Beiräte in der Kommunalpolitik, in: Kommunal-Info 5/2017.
- AGABY (Hrsg.) Handbuch Erfolgreiche Arbeit in Integrationsbeiräten, abrufbar unter: <http://www.handbuch.agaby.de>.
- Landeshauptstadt Dresden:
 - Satzung der Landeshauptstadt Dresden für den Ausländerbeirat, vom 25. September 2003.
 - Neufassung der Satzung über die Wahlordnung zur Wahl der ausländischen Kandidatinnen/Kandidaten des Ausländerbeirates der Landeshauptstadt Dresden, vom 11.12.2008.
- Chemnitz
 - Hauptsatzung der Stadt Chemnitz, Stand März 2018.
- Leipzig
 - Geschäftsordnung für den Migrantenbeirat der Stadt Leipzig (in der vom 1. Bürgermeister bestätigten und von der Ratsversammlung am 16.12.2009 zur Kenntnis genommenen Fassung).
 - Entwurf einer Wahlordnung für den Migrantenbeirat der Stadt Leipzig.
- Zittau
 - Satzung des Ausländerbeirates der Stadt Zittau, vom 22.10.2009.
 - Wahlordnung des Ausländerbeirats, vom 22.10.2009.

¹ Siehe hierzu BVerfGE 83, 37 - Ausländerwahlrecht I und BVerfGE 83, 60 - Ausländerwahlrecht II, beide vom 31.10.1990.

² Ergänzung von Satz 3 in Art. 28 Abs. 1 GG durch das Gesetz vom 21.12.1992.

³ Vgl. Sieveking, Klaus: Kommunalwahlrecht für Drittstaatsangehörige – »kosmopolitische Phantasterei« oder Integrationsrecht für Einwanderer?, in: ZAR 4/2008, S. 122.

⁴ Vgl. BT-Drs. 16/4666: Antwort auf die Kleine Anfrage BT-Drs. 16/4361, vom 13.03.2007, S. 1.

⁵ Vgl. Roth, Roland: Integration durch politische Partizipation, in: Gesemann, Frank/Roth, Roland (Hrsg.): Handbuch lokale Integrationspolitik, Wiesbaden 2018, S. 633.

⁶ Vgl. hierzu B'90/GRÜNE Speyer: Verabschiedung der Resolution Kommunales Wahlrecht für Alle vom 07.05.2009 und die Musterresolution in der Broschüre „Demokratie braucht jede Stimme!“ der Arbeitsgemeinschaft der Ausländerbeiräte Hessen (agah).

⁷ Vgl. Gesemann, Frank/Roth, Roland (Hrsg.); *Integration ist (auch) Ländersache!*, zweite vollständig überarbeitete, korrigierte und erweiterte Auflage, Berlin 2015, S. 70.

⁸ Vgl. Groenendijk, Kees: *Wahlrecht und politische Partizipation von Migranten in Europa*, IMIS-Kurzossier 26/204, S. 4.

⁹ Vgl. Gesemann, Roth: *Ländersache!*, S. 36.

¹⁰ Vgl. Cyrus, Norbert/Vogel, Dita: *Förderung politischer Integration von Migrantinnen und Migranten. Begründungszusammenhänge und Handlungsmöglichkeiten*, Osnabrück 2008, S. 26.

¹¹ Polat, Ayca: *Integrationspolitik in Kommunen. Zwischen Vision und Wirklichkeit*, in: Stemmler, Susanne (Hrsg.): *Multikultur 2.0. Willkommen im Einwanderungsland Deutschland*, zweite Auflage, Göttingen 2011, S. 235.

¹² *Die Bezeichnungen sind vielfältig: Migrantenbeirat, Ausländerbeirat, Integrationsbeirat, etc. Migrationsbeirat sei hier als neutraler Oberbegriff gewählt.*

¹³ Vgl. *Kommunaler Qualitätszirkel für Integrationspolitik (Hrsg.): Politische Partizipation von Migrantinnen und Migranten*, Stuttgart 2010, S. 14.

¹⁴ Vgl. Riza, Baran: *Teilhabe schaffen - die Sicht der Migrationsbeiräte*, in: Stemmler: *Multikultur 2.0.*, S. 239.

Die folgenden Angaben beziehen sich auf eben diesen genannten Artikel.

¹⁵ Vgl. AGABY (Hrsg.): *Handbuch Erfolgreich arbeiten im Integrationsbeirat. Abschnitt 1*, online abrufbar unter: www.handbuch.agaby.de

¹⁶ Vgl. AGABY: *Handbuch*, Abschnitt 2.2.

¹⁷ Vgl. AGABY: *Handbuch*, Abschnitt 2.4.

¹⁸ Vgl. Bausch, Christiane: *Die politische Partizipation von Personen mit Migrationshintergrund in Ausländer- und Integrations(bei)räten*, in: Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.) *Politische Partizipation und Repräsentation in der Einwanderungsgesellschaft*, 2011, S. 12.

¹⁹ Vgl. AGABY: *Handbuch*, Abschnitt 2.7.

²⁰ Vgl. AGABY: *Handbuch*, Abschnitt 2.6.

²¹ Jacob, Marc S.: *Der lange Prozess bis zur Einrichtung des Leipziger Migrantenbeirats (1996-2008). Eine Analyse der Erfolgsfaktoren*, Leipzig 2017, S. 13ff.

²² Vgl. Cyrus/Vogel: *Politische Integration*, S. 32.

²³ *Lässt man die „harten“ Regelungen außen vor, die auf der Bayerischen Gemeindeordnung beruhen, ist es zu den „weichen“ Faktoren ein patentes und anwendbares Handbuch, wie z.B. zu Grundsätzen der Wahl, die Organisation der Arbeit im Beirat, welche Personen als KandidatInnen vielversprechend sind usw.*

Impressum:

Kommunalpolitisches Forum Sachsen e.V.
01127 Dresden
Großenhainer Straße 99
Tel.: 0351-4827944 oder 4827945
Fax: 0351-7952453
info@kommunalforum-sachsen.de
www.kommunalforum-sachsen.de
Redaktion: A. Grunke
V.i.S.d.P.: P. Pritscha

Die Kommunal-Info dient der kommunalpolitischen Bildung und Information und wird durch Steuermittel auf der Grundlage des von den Abgeordneten des Sächsischen Landtags beschlossenen Haushalts finanziert.

