



Birgit Jagusch / Thomas Koepf

EVALUATION DER REFORM
DER AUSLÄNDERBEIRÄTE
IN RHEINLAND-PFALZ
ABSCHLUSSBERICHT

Impressum

Birgit Jagusch / Thomas Koepf
Evaluation der Reform der Ausländerbeiräte
in Rheinland-Pfalz – Abschlussbericht

Institut für Sozialpädagogische Forschung Mainz e. V. (ism)
Flachmarktstraße 9
55116 Mainz
06131 / 24041 0
www.ism-mainz.de

Foto: Birgit Jagusch

Mainz 2013

Grußwort

Deutschland ist in diesen Jahren wieder eines der am stärksten von Zuwanderung geprägten Länder in Europa. Wir schöpfen inzwischen aus über 50 Jahren Einwanderungsgeschichte, die unsere Gesellschaft verändert und weiterentwickelt hat. Einwanderung ist zur Normalität und zur Regel unseres Landes geworden und wird es weiterhin bleiben. Das bringt Chancen aber auch Herausforderungen mit sich, die wir gemeinsam meistern können, als Gesellschaft und als Staat.

Gerade die Kommunen leisten hier Bedeutendes bei der Gestaltung des Zusammenlebens in einer vielfältigen Stadtgesellschaft. Sie in ihrer Integrationspolitik zu unterstützen und zu stärken, ist und bleibt daher ein wichtiges Anliegen der rheinland-pfälzischen Landesregierung.

Vor Ort spielen die Beiräte für Migration und Integration eine bedeutende Rolle. Sie tragen nicht nur zum gesellschaftlichen Engagement und zur politischen Partizipation von Zugewanderten bei, sondern sind gleichzeitig zu wichtigen Motoren der Integrationspolitik in den Kommunen geworden.

In Rheinland-Pfalz sind die Migrationsbeiräte seit 1994 in der Kommunalverfassung verankert, damals noch unter dem Namen „Ausländerbeirat“. Diese rechtliche Verankerung weist ihnen eine wichtige politische Bedeutung zu. Im Jahre 2009 wurden die einstigen Ausländerbeiräte zu Beiräten für Migration und Integration weiter entwickelt. Ziel war unter anderem, ihnen ein zeitgemäßes Selbstverständnis zu geben, ihre Rolle in der Kommune zu stärken und den Kreis der Beteiligten zu erweitern.

Zum Zeitpunkt der Gesetzesreform hatte die Landesregierung bereits angekündigt, die Wirkungen der Reform zu evaluieren. Dazu haben wir ein unabhängiges Institut beauftragt, die Reform der Ausländerbeiräte daraufhin zu untersuchen, inwieweit die damit verbundenen Ziele in der Praxis erreicht werden konnten. Zudem sollten Erkenntnisse und Empfehlungen vorgelegt werden, wie die Landesregierung und andere Akteure das Erreichen der Reformziele weiter befördern können.

Die Ergebnisse der Evaluation zeigen, dass die mit der Reform verknüpften Ziele weitestgehend erreicht worden sind; das freut uns. Gleichzeitig geben sie wichtige Hinweise darauf, in welchen Bereichen noch einzelne Nachbesserungen vorgenommen werden können. Diese Empfehlungen werden wir natürlich prüfen und sie gegebenenfalls mit passenden Maßnahmen umsetzen.

Bedanken möchten wir uns bei den Evaluatoren des Instituts für Sozialpädagogische Forschung Mainz e.V. (ism) für ihre gute und fundierte Arbeit sowie bei den vielen Interviewpartnerinnen und Interviewpartnern, die mit ihren Erfahrungen und Hinweisen wesentlich zum Gelingen dieser Evaluation beigetragen haben. Vor allem möchten wir uns aber bei den vielen Aktiven in den Beiräten für Migration und Integration bedanken. Denn sie tragen durch ihr ehrenamtliches Engagement entscheidend für das Gelingen einer gleichberechtigten Gesellschaft bei.

Irene Alt
Ministerin für Integration, Familie,
Kinder, Jugend und Frauen

Miguel Vicente
Beauftragter der Landesregierung
für Migration und Integration

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	6
2. Evaluationsdesign	8
2.1 Inhalt der Leistungsbeschreibung	8
2.2 Analysemodell und Ziel der Evaluation	9
2.3 Systematisierung der Evaluationsgegenstände	10
2.4 Evaluationsmethoden	12
2.4.1 Dokumentenanalyse	12
2.4.2 Statistische Datenanalyse	13
2.4.3 Qualitative Interviews (Expert_innen-Interviews und Gruppeninterviews)	13
2.4.4 Nutzung der Sitzungen der Steuerungsgruppe zur Datenerhebung	14
2.5 Stichprobenziehung der in die Evaluation einbezogenen Beiräte	14
3. Reformbereich „Wahlmodalitäten und Wahlhürden“	17
3.1 Inhalt und Ziel der Reform	17
3.2 Voraussetzungen, Ausgestaltung und Ergebnisse	18
3.2.1 Vereinfachung der Wahlmodalitäten	18
3.2.2 Information über die neuen Wahlmodalitäten	23
3.2.3 Hürden für die Beiratswahl	24
3.2.4 Wahlform, Wahlsystem, Terminierung der Wahlen	26
3.3 Gesamtbewertung der Zielerreichung	27
4. Reformbereich „Wahlberechtigung und Wahlbeteiligung“	30
4.1 Inhalt, Ziel und Begründung der Reform	30
4.2 Voraussetzungen, Ausgestaltung und Ergebnisse	31
4.2.1 Ausweitung des Kreises der Wahlberechtigten	31
4.2.2 Wahlbeteiligung	33
4.2.3 Bildung von Wahlvorschlägen	40
4.2.4 Zusammensetzung der gewählten Beiräte	44
4.2.5 Eintragung ins Wählerverzeichnis	46
4.2.6 Wahlbekanntmachung und Wahlwerbung	48
4.3 Gesamtbewertung der Zielerreichung	54
5. Reformbereich „Beteiligung und Kooperation“	59
5.1 Inhalt, Ziel und Begründung der Reform	59

5.2 Voraussetzungen, Ausgestaltung und Ergebnisse	60
5.2.1 Definition und Umsetzung der Mitwirkung der Beiräte	60
5.2.2 Integrationspolitische Initiativen des Beirats	67
5.2.3 Fachliche Kompetenz für die Beiratsarbeit	70
5.2.4 Berufung von Beiratsmitgliedern	71
5.2.5 Bereitstellung von Ressourcen für die Beiratsarbeit	74
5.2.6 Zusammenarbeit mit und Akzeptanz durch die Verwaltung	76
5.3 Gesamtbewertung der Zielerreichung	79
6. Empfehlungen	84
7. Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	93
8. Literaturverzeichnis	94

1. Einleitung

Am 1. Januar 2009 trat das rheinland-pfälzische Landesgesetz über die Einrichtung von kommunalen Beiräten für Migration und Integration in Kraft. Mit dem Gesetz wurden die zuvor bestehenden kommunalen Ausländerbeiräte zu Beiräten für Migration und Integration weiterentwickelt und gleichzeitig neue Bestimmungen zur Wahl, zur Zusammensetzung und zu den Mitwirkungsmöglichkeiten der Beiräte erlassen. Ziel der Reformen war es, den kommunalen Gestaltungsspielraum bei der Wahl der Beiräte zu erhöhen, den Kreis der Kandidat_innen und Wähler_innen auszuweiten sowie die Möglichkeiten zur politischen Partizipation von Menschen mit Migrationshintergrund zu erweitern. Im November 2009 fanden auf der Grundlage der neuen Regelungen in 47 von 56 berechtigten Gebietskörperschaften erstmalig Wahlen zu den neuen Beiräten für Migration und Integration statt.

Im Rahmen einer wissenschaftlichen Evaluation der Reform der Ausländerbeiräte, die das rheinland-pfälzische Integrationsministerium ausgeschrieben hatte, sollte untersucht werden, inwieweit die mit der Reform verbundenen Ziele in der Praxis erreicht werden konnten. Knapp eineinhalb Jahre vor Durchführung der nächsten Beiratswahlen sollten zudem Erkenntnisse und Empfehlungen vorgelegt werden, wie die Landesregierung und andere Akteure das Erreichen der Reformziele weiter befördern können.

Mit der Durchführung der Evaluation hat das Ministerium für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen das Institut für Sozialpädagogische Forschung Mainz e.V. beauftragt. Die Durchführung der Evaluation erfolgte vom 2. Januar bis zum 24. Juni 2013. Der vorliegende Bericht beinhaltet die aus der Evaluation gewonnenen Ergebnisse und die daraus abgeleiteten Empfehlungen.

In Kapitel 2 dieses Berichts wird zunächst das Evaluationsdesign dargestellt. Neben einer Wiedergabe der wesentlichen Elemente aus der Leistungsbeschreibung zur Ausschreibung werden das für die Evaluation verwendete Analysemodell, das Ziel der Evaluation, die Evaluationsgegenstände sowie die eingesetzten Evaluationsmethoden beschrieben.

In den Kapiteln 3 bis 5 werden die Ergebnisse der Evaluation dargestellt. Jedes Kapitel behandelt einen von drei Reformbereichen, die zur Systematisierung der Evaluation unterschieden wurden. Dem in Kapitel 3 untersuchten Reformbereich „Wahlmodalitäten und Wahlhürden“ werden alle Veränderungen zugeordnet, die dem Ziel einer Vereinfachung des Wahlverfahrens und einer Verhinderung erfolgloser Wahlen dienen sollen. Der in Kapitel 4 dargestellte Reformbereich „Wahlberechtigung und Wahlbeteiligung“ umfasst Reformmaßnahmen, die auf eine Mobilisierung neuer Zielgruppen im Hinblick auf die Beiratswahlen zielen. Kapitel 5 widmet sich dem Reformbereich „Beteiligung und Kooperation“, der sich mit der angestrebten Verbesserung der Voraussetzungen, Spielräume und Gestaltungsformen der politischen Partizipation von Beiräten befasst.

Jedes dieser drei Kapitel hat dieselbe Struktur. In einem ersten Teil werden das Ziel und der Inhalt des Reformbereichs skizziert. Im zweiten Teil werden Erkenntnisse zu wesentlichen Einflussfaktoren auf das Erreichen der Reformziele sowie die erreichten Ergebnisse selbst dargestellt. Im dritten und letzten Teil erfolgen eine Gesamtbewertung zur Zielerreichung sowie die Ableitung von Empfehlungen zu diesem Reformbereich. Bestimmte Aspekte, die sich aus Sicht der Evaluation als gelingende Praxis mit Transferpotential beschreiben lassen, werden an den jeweiligen Stellen farblich gekennzeichnet (grün hinterlegt) dargestellt. Eine dezidierte Analyse und Darstellung der Stärken und Schwächen der Beiräte für Migration und Integration bzw. deren Arbeitspraxen erfolgt in dieser Evaluation nicht.

Vielmehr resultiert die Analyse der Stärken und Handlungsbedarfe in den entwickelten Empfehlungen sowie der Darstellung der gelingenden Praxis. Hinweise auf Desiderate für die Praxisentwicklung sowie gelingende Praxis der Beiräte gibt zudem die Broschüre „Kompetent vor Ort“ (AGARP 2012).

In Kapitel 6 werden die Empfehlungen aus den vorangegangenen Kapiteln nochmals zusammengeführt, dabei aber nicht mehr nach den Reformbereichen, sondern nach rechtlichen und anderen Regelungsebenen untergliedert.

An dieser Stelle möchten sich die Verfasser_innen ausdrücklich für die Bereitschaft aller Personen auf Landesebene und in den verschiedenen Kommunen bedanken, sich für Interviews zur Verfügung gestellt zu haben. Die Ergebnisse und Empfehlungen dieses Berichts basieren auf dem hohen Maß an Offenheit, die sie den Verfasser_innen entgegengebracht haben.

2. Evaluationsdesign

2.1 Inhalt der Leistungsbeschreibung

Grundlage der Evaluation ist die als Bestandteil der Ausschreibung zur Verfügung gestellte Leistungsbeschreibung. Gegenstand der Evaluation ist danach die mit dem Landesgesetz initiierte Reform der Ausländerbeiräte. Im Einzelnen sollten die Ergebnisse der Evaluation Antworten auf die folgenden Fragen liefern:¹

- Wurden die Ziele des Gesetzgebers erreicht?
- Welche Stärken und Schwächen charakterisieren die neuen Beiräte?
- Wie können die Stärken ausgebaut werden – durch Maßnahmen der Landesregierung, der Kommunen, sonstiger Akteure?
- Gibt es strukturelle Probleme in der Arbeit der Beiräte,
 - die auf die gesetzliche Regelung zurückgehen bzw. die durch Änderung/Klarstellung gesetzlicher Regelungen behoben werden könnten,
 - die auf Regelungen der (Muster)Satzungen zurückgehen bzw. die durch deren Änderung/Klarstellung behoben werden könnten,
 - die durch sonstige Maßnahmen behoben werden könnten?
- Was kann bei der Vorbereitung und Durchführung der Wahlen verbessert werden?

Ferner sollte vor allem auf folgende Punkte eingegangen werden:

- Rolle der Beiräte in der kommunalen Integrationspolitik,
- Einbindung der Beiräte in die kommunalen Strukturen (Kommunalparlament, Bürgermeister, Verwaltung einschließlich kommunaler Integrationsbeauftragter), Vernetzung mit kommunalen Akteuren,
- Verhältnis zwischen gewählten und berufenen Mitgliedern,
- Öffnung der Beiräte für Deutsche/für Spätaussiedler,
- Unterstützung und Ausstattung der Beiräte (Geschäftsstelle, Fortbildung, Fahrtkosten etc.),
- Beteiligung der Mitglieder an der Beiratsarbeit

Zudem gab die Leistungsbeschreibung vor, welche Dokumente zu berücksichtigen waren:

- Begründung des Gesetzesentwurfs, Drs. 15/2081,
- Empfehlungen der Enquete-Kommissionen 15/2 und 16/2 des Landtags zu den Beiräten,
- Fachveröffentlichungen zur Reform der Beiräte in Rheinland-Pfalz,
- Wahlanalyse der Arbeitsgemeinschaft der Beiräte für Migration und Integration Rheinland-Pfalz (AGARP)

Schließlich sollten die Erfahrungen und Einschätzungen folgender Akteure einbezogen werden:

- Beiräte,
- AGARP,
- Kommunen,

¹ Vgl. im Folgenden die Leistungsbeschreibung zur Evaluation der Reform der Ausländerbeiräte in Rheinland-Pfalz, Stand: 29.06.2012, Paragraph II.

- Kommunale Spitzenverbände und ggf. weitere kommunale Akteure,
- Landesregierung (MIFKJF einschließlich BLMI, ISIM) sowie die
- Mitglieder der Steuerungsgruppe.

In den folgenden Kapiteln wird das entwickelte Evaluationsdesign beschrieben, in dessen Rahmen die Vorgaben aus der Leistungsbeschreibung operationalisiert und auf dessen Grundlage diese Vorgaben umgesetzt wurden.

2.2 Analysemodell und Ziel der Evaluation

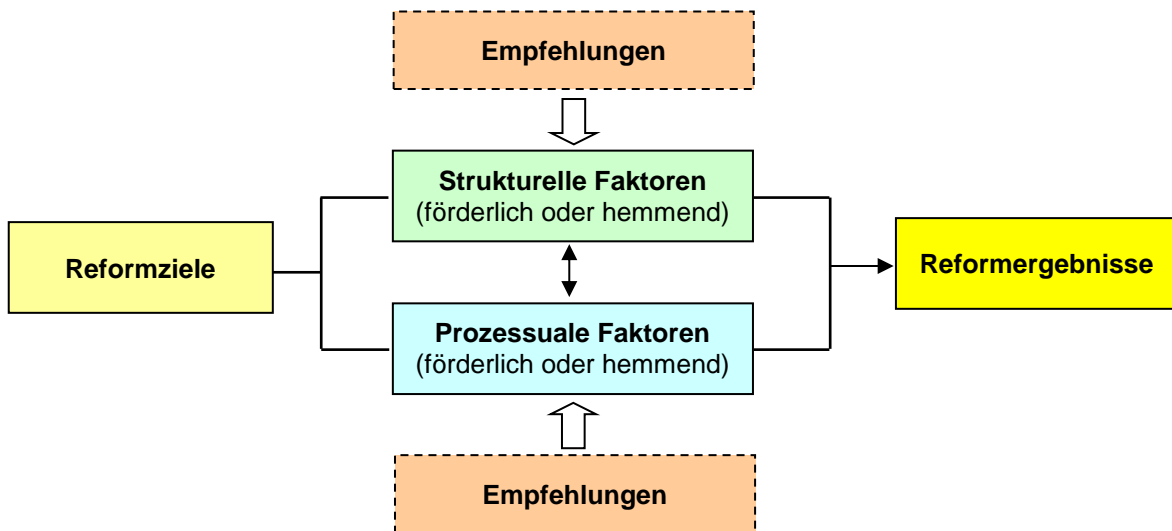
Das entwickelte Evaluationsdesign stützt sich auf ein bewährtes Evaluationsmodell (Donabedian 1980), das von den Zielen der Reform ausgeht und bei der Analyse der erreichten Veränderungen zwischen der Struktur-, der Prozess- und der Ergebnisebene differenziert.

Ausgangs- und Bezugspunkt dieser Evaluation waren die Ziele des Gesetzgebers, die mit der Reform der Ausländerbeiräte verfolgt wurden.

In welchem Umfang diese Ziele bislang erreicht werden konnten, hing von einer Reihe von strukturellen und prozessualen Faktoren ab, die den Reformprozess positiv oder aber negativ beeinflusst haben. Der Evaluationsansatz sah vor, für jeden Reformbereich die zentralen Strukturen und Prozesse zu identifizieren, die für das Erreichen der Reformziele maßgeblich waren. Zu den strukturellen Faktoren gehören in erster Linie die mit dem Landesgesetz veränderten Normen selbst, aber auch kommunale Rahmenbedingungen, Merkmale von wichtigen Akteuren etc. Prozessuale Faktoren sind in erster Linie die konkrete Ausgestaltung der veränderten Normen auf der kommunalen Ebene bzw. generell alle Maßnahmen auf kommunaler Ebene, die die Zielerreichung beeinflussten.

In einem weiteren Schritt galt es zu überprüfen, welche Ergebnisse bislang aus dem Reformprozess resultierten. Dabei war der Grad der Übereinstimmung der Reformziele mit den durch die Reform tatsächlich erreichten Ergebnissen zu überprüfen und zu bewerten. Schließlich erfolgte die Analyse und Ableitung von Empfehlungen, welche (weiteren) Veränderungen auf der Struktur- und Prozessebene erforderlich sind und wie auf strukturelle und prozessuale Faktoren eingewirkt werden kann, um die Zielerreichung weiter zu befördern.

Abbildung 1 auf der folgenden Seite illustriert den Zusammenhang von Reformzielen, strukturellen Faktoren, prozessualen Faktoren, Reformergebnissen sowie Empfehlungen, der dieser Evaluation als Analysemodell dient.

Abbildung 1: Analysemodell der Evaluation

Basierend auf dem skizzierten Analysemodell und in Übereinstimmung mit der Leistungsbeschreibung wurden die Ziele der Evaluation darin gesehen,

- Erkenntnisse darüber zu liefern, welche Reformziele tatsächlich erreicht und welche Reformziele möglicherweise noch nicht oder noch nicht hinreichend erreicht wurden;
- Erkenntnisse und daraus abgeleitete Empfehlungen bereitzustellen, die
 - es dem Auftraggeber ermöglichen, Schlussfolgerungen über sinnvolle Änderungen oder Klarstellungen von rechtlichen Grundlagen zu ziehen,
 - den an den Beiratswahlen beteiligten Akteuren Hinweise darauf geben, welche Aspekte in der Vorbereitung und Durchführung der Wahlen ggf. verbessert werden können,
 - verschiedenen Akteuren wie der Landesregierung, den Kommunen und sonstigen Akteuren Ansatzpunkte aufzeigen, wie die Beiräte weiter gestärkt werden können.

2.3 Systematisierung der Evaluationsgegenstände

Die in der Leistungsbeschreibung zur Ausschreibung genannten Fragestellungen wurden im Rahmen der durchgeführten Evaluation aufgegriffen und beantwortet. Zur Systematisierung der Datenerhebung, der Datenauswertung und der Darstellung der Ergebnisse wurden drei Reformbereiche unterschieden: (1) Wahlmodalitäten und Wahlhürden, (2) Wahlberechtigung und Wahlbeteiligung, (3) Beteiligung und Kooperation. Die im Rahmen der Evaluation betrachteten Gegenstände wurden einem der drei Reformbereiche zugeordnet.

Der Reformbereich „**Wahlmodalitäten und Wahlhürden**“ umfasst Aspekte im Zusammenhang mit dem vereinfachten Wahlverfahren, der Organisation der Beiratswahl, den veränderten Hürden für die Durchführung von Beiratswahlen sowie der wahlorganisatorischen Unterstützung seitens der Landesebene.

Unter den Reformbereich „**Wahlberechtigung und Wahlbeteiligung**“ werden alle Gegenstände gefasst, die mit der Ausweitung der Wahlberechtigung, der Mobilisierung der neuen Zielgruppen sowie der erreichten Wahlbeteiligung zusammenhängen.

Dem Reformbereich „**Politische Beteiligung und Kooperation**“ werden alle Gegenstände zugeordnet, die die politische Partizipation des Beirats in den kommunalen Gremien sowie dessen Zusammenarbeit mit der Verwaltung betreffen. Ferner werden hier notwendige Voraussetzungen für eine politische Mitwirkung thematisiert.

Tabelle 1 gibt einen Überblick darüber, welche Gegenstände zu den drei Reformbereichen im Rahmen der Evaluation untersucht wurden.

Tabelle 1: Reformbereiche mit Gegenständen der Evaluation

Reformbereiche	Haupt- und Unterasspekte der Evaluation
Wahlmodalitäten und Wahlhürden	<p>Vereinfachung des Wahlverfahrens</p> <ul style="list-style-type: none"> - Wegfall der verbindlichen Orientierung an den Grundsätzen des Kommunalwahlrechts - Bereitstellung von Satzungsmustern <p>Landesweite Unterstützung der Wahlorganisation</p> <p>Vorverlegung der Hürden für die Beiratswahl</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kopplung der Wahlverpflichtung an eine ausreichende Anzahl von Wahlvorschlägen - Aufgabe der Mindestwahlbeteiligung <p>Wahlform, Wahlsystem, Terminierung der Wahl</p>
Wahlberechtigung und Wahlbeteiligung	<p>Ausweitung der Wahlberechtigung</p> <p>Wahlbeteiligung</p> <p>Bildung von Wahlvorschlägen</p> <p>Zusammensetzung der gewählten Beiräte</p> <p>Eintragung ins Wählerverzeichnis</p> <p>Wahlbekanntmachung und Wahlwerbung</p> <p>Mobilisierung neuer Zielgruppen (v.a. Flüchtlinge)</p>
Politische Beteiligung und Kooperation	<p>Politische Mitwirkung der Beiräte</p> <ul style="list-style-type: none"> - Definition des Aufgabenbereichs des Beirats - Teilnahmerechte an (nichtöffentlichen) Sitzungen - Beteiligung an Ausschüssen - Andere Formen der kommunalpolitischen Einflussnahme <p>Integrationspolitische Initiativen des Beirats</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nutzung des integrationspolitischen Sachverstands des Beirats <p>Fachliche Kompetenz für die Beiratsarbeit</p> <p>Berufung von Beiratsmitgliedern</p> <p>Bereitstellung von Ressourcen für die Beiratsarbeit</p> <ul style="list-style-type: none"> - Budget - Räumlichkeiten, Ausstattung <p>Zusammenarbeit mit der Verwaltung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Zusammenarbeit mit der Geschäftsstelle - Zusammenarbeit mit dem/der Integrationsbeauftragten - Zusammenarbeit mit der Verwaltungsspitze

Entlang dieser Systematisierung wurde ein (im Laufe der Evaluation fortentwickeltes) Analyseraster entwickelt, das als Grundlage für die Entwicklung von Interviewleitfäden diente.

Für jeden der in Tabelle 1 dargestellten Haupt- und Unteraspekte der Evaluation wurden zudem wesentliche strukturelle Faktoren (z.B. Normen, Instrumente, Materialien) und prozessuale Faktoren (z.B. kommunale Ausgestaltung von Normen, Umsetzung von Reformmaßnahmen) identifiziert. In der Regel werden im Hinblick auf jeden Aspekt der Evaluation zunächst strukturelle und dann prozessuale Faktoren beschrieben, wobei aus Gründen der Lesbarkeit auf einen ausdrücklichen Hinweis verzichtet wurde, ob ein Faktor der Strukturebene oder der Prozessebene zuzuordnen ist. Anschließend werden jeweils die von strukturellen und/oder prozessualen Faktoren beeinflussten Ergebnisse dargelegt.

Auch die Empfehlungen zu jedem Reformbereich werden nach Vorschlägen auf der Strukturebene (Veränderung von Normen, Vorlagen) und Vorschlägen auf der Prozessebene (veränderte Interpretation und Ausgestaltung von Normen) differenziert, ohne jedoch explizit diese Begrifflichkeiten zu verwenden.

2.4 Evaluationsmethoden

Um der Komplexität der in die Evaluation einbezogenen inhaltlichen Aspekte und Analyseebenen sowie der möglicherweise unterschiedlichen Sichtweisen von Akteur_innen angemessen Rechnung zu tragen, wurde ein mehrperspektivischer und multimethodischer Evaluationsansatz gewählt. Dabei kamen neben einer Analyse statistischer Daten vor allem qualitative Methoden der Sozialwissenschaft wie Dokumentenanalyse, Expert_innen-Interviews und Gruppendiskussionen zum Einsatz. Die eingesetzten Erhebungs- und Auswertungsverfahren werden im Folgenden näher beschrieben.

2.4.1 Dokumentenanalyse

Die Dokumentenanalyse diente dazu, zum einen die Vorschläge, Inhalte, Ziele und Begründungen der Beiratsreform, zum anderen die konkrete Form der Ausgestaltung der Reform auf kommunaler Ebene systematisch zu erfassen. In die Analyse einbezogen wurden dabei die folgenden Dokumente:

- Landesgesetz zur Einrichtung von kommunalen Beiräten für Migration und Integration sowie die Begründung des Gesetzesentwurfs (Landtag Rheinland-Pfalz 2009),
- Ältere Fassungen der Gemeinde- und Landkreisordnung
- Empfehlungen der Enquete-Kommissionen 15/2 und 16/2 des Landtages zu den Beiräten,
- Wahlanalyse der AGARP zur 2009 durchgeführten Wahl (AGARP 2010a)
- Fachveröffentlichungen zur Reform der Beiräte,
- Satzungsmuster der Kommunalen Spitzenverbände,
- Satzung des Beirats für Migration und Integration in Rheinland-Pfalz für nahezu jeden gewählten oder berufenen Beirat in Rheinland-Pfalz
- Internetauftritt ausgewählter Beiräte

Die Resultate der Dokumentenanalyse gingen sowohl in die Entwicklung von Leitfäden für strukturierte Interviews als auch unmittelbar in den Bericht über die Auswertungsergebnisse ein.

2.4.2 Statistische Datenanalyse

Dem Evaluationsteam lagen statistische Daten zu den Beiratswahlen des Jahres 2009 vor, die die Arbeitsgemeinschaft der Beiräte für Migration und Integration (AGARP) für den Zweck der Evaluation zur Verfügung gestellt hatte. Das Datenmaterial beinhaltete u.a. Informationen über

- Wahlform, Wahlsystem, Anzahl der Wahllokale;
- Wahlbeteiligung;
- Anzahl von Wähler_innen, die erstmals das aktive Wahlrecht besaßen;
- Anzahl von Beiratsmitgliedern, die erstmals in dieses Gremium gewählt worden waren;
- Zusammensetzung der gewählten Beiräte nach Status (Ausländer_innen, Eingebürgerte, Spätaussiedler_innen, Deutsche ohne Migrationshintergrund), Altersgruppen, Geschlecht, Staatsangehörigkeit;
- Anzahl berufener Mitglieder.

Da diese Daten zu den einzelnen Kommunen vorlagen, konnten sie auch als Hintergrundinformation für die durchgeführten Vor-Ort-Interviews genutzt werden. Die ausgewerteten Daten wurden insbesondere für die Interpretation qualitativer Ergebnisse genutzt.

2.4.3 Qualitative Interviews (Expert_innen-Interviews und Gruppeninterviews)

Wesentliche Methode, um Erkenntnisse zu den Fragestellungen der Evaluation zu erhalten, waren qualitative Interviews, die in Form von Expert_innen-Interviews (Einzelinterviews) oder Gruppeninterviews durchgeführt wurden. Die Durchführung der Interviews erfolgte entlang eines jeweils individuell angepassten Interview-Leitfadens, der aus dem an anderer Stelle bereits erwähnten Analyseraster abgeleitet worden war.

Im Rahmen von Expert_innen-Interviews wurden relevante Personen in der Landesregierung (MIFKJF inkl. BLMI, ISIM) sowie Vertreter_innen der Arbeitsgemeinschaft der Beiräte für Migration und Integration (AGARP) befragt.

An zehn ausgewählten Standorten, an denen 2009 ein Beirat gewählt oder berufen worden war, wurden Einzel- und/oder Gruppeninterviews geführt. Vorgehensweise und Resultat der Standortauswahl werden in Kapitel 2.5 dargestellt. Insgesamt fanden an den zehn Standorten 19 Interviews mit 38 Personen aus den Beiräten, aus der Verwaltung und aus Fraktionen der Kommunalparlamente statt, d.h. an jedem Standort waren im Durchschnitt 3,8 Personen in die Interviews einbezogen. Zu den Gesprächspartner_innen, deren Zusammensetzung je nach Standort etwas variierte, gehörten:

- Bürgermeister_innen,
- Leiter_innen der Geschäftsstelle des Beirats,
- Leiter_innen der übergeordneten Organisationseinheit, der die Geschäftsstelle des Beirats angehört,
- Integrationsbeauftragte,
- Verwaltungsangestellte, die mit der Durchführung von Wahlen befasst sind,
- Angehörige von Kommunalparlamenten,
- der/die Beiratsvorsitzende (nahezu an jedem Standort),
- weitere gewählte Mitglieder des Beirats,
- berufene Beiratsmitglieder

Die durchgeführten Expert_innen-Interviews und Gruppendiskussionen wurden elektronisch aufgezeichnet, transkribiert und mit Hilfe von computergestützten Verfahren der empirischen Sozialforschung (MaxQDA) ausgewertet.

2.4.4 Nutzung der Sitzungen der Steuerungsgruppe zur Datenerhebung

Im Verlauf der Evaluation nahm das Evaluationsteam an drei Sitzungen der Steuerungsgruppe zur Reform der Beiräte teil. Die dort erhaltenen Informationen und Rückmeldungen zu Zwischenergebnissen flossen ebenfalls in die Auswertung ein.

2.5 Stichprobenziehung der in die Evaluation einbezogenen Beiräte

Da nicht alle Standorte von Beiräten in die Evaluation einbezogen werden konnten, musste eine systematische Auswahl erfolgen. Hierfür wurde eine Stichprobe von 10 Beiräten gebildet, was einem Anteil von 20 Prozent der derzeit existierenden Anzahl von Beiräten in Rheinland-Pfalz entspricht. Die Stichprobe wurde unter Berücksichtigung von acht verschiedenen Kriterien gezogen, die im Hinblick auf die Fragestellungen der Evaluation als besonders relevant angesehen wurden. Die Evaluation kann mit dieser Stichprobenziehung zwar nicht den Anspruch einer quantitativen Repräsentativität erfüllen. Das breite Spektrum an Standort- und Strukturmerkmalen der Beiräte ermöglichte dennoch die Ableitung generalisierbarer Aussagen.

Zu den herangezogenen Kriterien und Ausprägungen gehörten:

(1) Regionale Verteilung der Standorte (nach Planungsregionen):

Mittelrhein-Westerwald, Rheinhessen-Nahe, Trier und Westpfalz, Rhein-Neckar

(2) Art der Gebietskörperschaft der Standorte:

Kreisfreie Städte, Landkreise, verbandsfreie Gemeinden, große kreisangehörige Städte und übrige Gemeinden

(3) Anzahl der Wahlberechtigten bei der Beiratswahl 2009:

bis unter 2000, 2000 bis unter 6000, 6000 und mehr

(4) Wahlsystem bei der Beiratswahl 2009:

Keine Wahl (stattdessen Berufung), Mehrheitswahl, Verhältniswahl

(5) Wahlform bei der Beiratswahl 2009:

Keine (da Berufung), nur Urnenwahl, nur Briefwahl, Urnen- und Briefwahl

(6) Wahlbeteiligung der Beiratswahl 2009:

Keine (da Berufung), bis unter 10 %, 10 bis unter 14 %, 14 % und mehr

(7) Anzahl der gewählten Mitglieder im Beirat:

Keine (da Berufung), bis zu 8 Mitglieder, 9 bis 10 Mitglieder, 11 und mehr Mitglieder

(8) Anzahl der berufenen Mitglieder im Beirat:

Keine, bis zu 4 Mitglieder, 5 und mehr 10 Mitglieder, mehr als 10 Mitglieder

Aus der Stichprobenziehung ergaben sich die folgenden zehn Standorte von Beiräten:

- Kreisfreie Stadt Landau in der Pfalz
- Kreisfreie Stadt Mainz
- Kreisfreie Stadt Zweibrücken
- Landkreis Bernkastel-Wittlich
- Landkreis Mayen-Koblenz
- Rhein-Pfalz-Kreis
- Große kreisangehörige Stadt Andernach
- Große kreisangehörige Stadt Bad Kreuznach
- Verbandsfreie Gemeinde Germersheim
- Verbandsgemeinde Höhr-Grenzhausen

Die Verteilung der zehn Standorte nach den zugrunde gelegten Auswahlkriterien, die der Verteilung aller Beiräte nach diesen Kriterien entspricht², zeigt Abbildung 2.

Abbildung 2: Verteilung der Stichprobe nach Auswahlkriterien

Kriterium	Ausprägungen und Verteilung der Stichprobe				
(1) Regionale Verteilung	Mittelrhein- Westerwald Andernach Höhr-Grenzhausen LK Mayen-Koblenz	Rheinhessen- Nahe Bad Kreuznach Mainz	Trier und West- pfalz LK Bernkastel- Wittlich Zweibrücken	Rhein-Neckar Germersheim Landau Rhein-Pfalz-Kreis	
(2) Art der Gebiets- körperschaft	Kreisfreie Städte Landau Mainz Zweibrücken	Landkreise LK Bernkastel-Wittlich LK Mayen-Koblenz Rhein-Pfalz-Kreis	Verbands- freie Gemein- den Germe rsheim	Große kreisan- gehörige Städte Andernach Bad Kreuznach	Verbandsge- meinde Höhr- Grenzhausen
(3) Wahlberechtigte 2009	bis unter 2000 Andernach Höhr-Grenzhausen Zweibrücken	2000 bis unter 6000 Bad Kreuznach Germersheim Landau	6000 und mehr LK Bernkastel-Wittlich LK Mayen-Koblenz Mainz, Rhein-Pfalz-Kreis		
(4) Wahlsystem 2009	Keine Wahl (Berufung) Rhein-Pfalz- Kreis	Mehrheitswahl Andernach, Bad Kreuznach LK Bernkastel-Wittlich, Germers- heim, Zweibrücken Höhr- Grenzhausen		Verhältnismahl Mainz Landau LK Mayen-Koblenz	
(5) Wahlform 2009	Keine (Beru- fung) Rhein-Pfalz- Kreis	Nur Briefwahl Bad Kreuznach LK Bernkastel-Wittlich		Urnen- und Briefwahl Andernach, Germersheim, Höhr- Grenzhausen, Landau, Mainz, LK Mayen- Koblenz, Zweibrücken	
(6) Wahlbeteiligung 2009	Keine (Berufung) Rhein-Pfalz- Kreis	bis unter 10% Bad Kreuznach Mainz LK Mayen- Koblenz	10 bis unter 14% Andernach LK Bernkastel- Wittlich Zweibrücken	mehr als 14% Germersheim Höhr-Grenzhausen Landau	
(7) Anzahl der ge- wählten Bei- ratsmitglieder	Keine (Berufung) Rhein-Pfalz- Kreis	bis zu 8 Mitglieder Germersheim Höhr-Grenzhausen Landau, Zweibrücken	9 bis 10 Mitglieder Andernach, Bad Kreuznach LK Bernkastel-Wittlich LK Mayen-Koblenz	mehr als 10 Mainz	
(8)	Berufung	Keine	Bis zu 4	mehr als 4 Mitglieder	

² Die Berechnung der prozentualen Verteilung auf diese Kriterien erfolgte auf der Grundlage der Zahlen in AGARP (2010a)

Anzahl der beruflichen Beiratsmitglieder	des Beirats Rhein-Pfalz-Kreis	Höhr-Grenzhausen Zweibrücken	Germersheim Landau	Andernach, Bad Kreuznach LK Bernkastel-Wittlich, Mainz LK Mayen-Koblenz
---	---	---------------------------------	-----------------------	---

3. Reformbereich „Wahlmodalitäten und Wahlhürden“

3.1 Inhalt und Ziel der Reform

Der erste in diesem Bericht behandelte Reformbereich, für den das „Landesgesetz über die Einrichtung von kommunalen Beiräten für Migration und Integration“ (im Folgenden: Landesgesetz) die Grundlagen schuf, ist mit dem Begriff „Wahlmodalitäten und Wahlhürden“ überschrieben. Der Reformbereich umfasst zwei wesentliche Inhalte und damit verbundene Ziele:

- (1) Die Aufgabe der bis dahin geltenden Verpflichtung, die Beiratswahlen nach den Grundsätzen des Kommunalwahlrechts durchzuführen, sollte den Kommunen die Möglichkeit von Verfahrenserleichterungen im Hinblick auf die Vorbereitung und Durchführung der Wahlen eröffnen.
- (2) Die sogenannte Vorverlegung der Hürde für die Beiratswahl sollte gewährleisten, dass aus der Durchführung einer Beiratswahl auch tatsächlich die Konstituierung eines Beirats hervorgeht und gleichzeitig das „gebotene Mindestmaß an Repräsentativität“ der Beiratswahlen erreicht wird.³

Aufgabe der verbindlichen Orientierung an den Grundsätzen des Kommunalwahlrechts

Vor Inkrafttreten des Landesgesetzes erfolgte die Durchführung der Ausländerbeiratswahlen „nach den Grundsätzen des Kommunalwahlgesetzes“ und damit analog zu den Kommunalwahlen. Da dieser Passus in den geänderten Paragraphen der Gemeindeordnung (GemO) bzw. der Landkreisordnung (LKO) entfallen ist, haben Kommunen nun auf der einen Seite Spielräume, das Wahlverfahren „an die Besonderheiten einer Beiratswahl anzupassen“ und damit adäquater und einfacher zu gestalten. Auf der anderen Seite lassen die Änderungen in der Gemeinde- bzw. Landkreisordnung den Kommunen weiterhin alle Möglichkeiten, bei der Festlegung des Wahlverfahrens auf die – so die Begründung zum Landesgesetz – „bewährten und eingeübten Bestimmungen des Kommunalwahlrechts zurückzugreifen“ – wobei in der Begründung davon ausgegangen wird, dass dies auch weiterhin weitgehend der Fall sein würde.

Vorverlegung der Hürde für die Beiratswahl

Nach dem damaligen Recht über die Ausländerbeiräte musste eine Beiratswahl auch dann durchgeführt werden, wenn überhaupt kein Wahlvorschlag eingereicht worden war oder wenn die Zahl der Bewerber_innen geringer als die Zahl der zu vergebenden Sitze war. Bei den Ausländerbeiratswahlen im Jahr 2004 verfügten tatsächlich 20 Kommunen im Vorfeld der Wahl weder über Listen noch über Einzelkandidat_innen.⁴ Da das Fehlen von Wahlvorschlägen häufig mit einer geringen Mobilisierung für die Wahl einherging, lag die Wahlbeteiligung in den meisten dieser Fälle unter der seinerzeit geltenden Mindestgrenze von 10 Prozent der wahlberechtigten ausländischen Bevölkerung, so dass die Wahlen scheiterten. Insgesamt hatten 22 von 55 Kommunen bei den Ausländerbeiratswahlen im Jahr 2004 die für die Gültigkeit erforderliche 10-Prozent-Hürde nicht erreicht.

³ Sofern nichts anderes angegeben ist, sind die in diesem Kapitel zitierten oder wiedergegebenen Begründungen dem Gesetzesentwurf zum „Landesgesetz über die Einrichtung von kommunalen Beiräten“ entnommen (Landtag Rheinland-Pfalz 2008). Auf einzelne Zitathinweise wird verzichtet.

⁴ Vgl. Treffpunkt 3/2004

Die vor diesem Hintergrund im Landesgesetz vorgenommene Vorverlegung der Hürde für die Beiratswahl umfasste zwei Änderungen:

- Die neue Hürde sieht vor, dass Beiratswahlen nur noch dann durchgeführt werden müssen, wenn die Zahl der vorgeschlagenen und zugelassenen Bewerber_innen die Zahl der zu wählenden Mitglieder des Beirates für Migration und Integration übersteigt.
- Dagegen wurde die vorherige Hürde einer Mindestwahlbeteiligung von 10 Prozent aufgehoben.

Als Begründung für diese beiden Änderungen wird im Gesetzesentwurf ausgeführt, dass

- damit sichergestellt sei, dass Wähler_innen eine Auswahl treffen können,
- eine genügende Anzahl von Wahlvorschlägen ein Interesse und eine Mobilisierung signalisiere, die ein repräsentatives Wahlergebnis erwarten ließen (und implizit damit auch eine höhere Wahlbeteiligung wahrscheinlicher mache),
- eine ausreichende Zahl von Kandidat_innen es erleichtere, ausscheidende Beiratsmitglieder zu ersetzen und damit die Funktionsfähigkeit des Beirats über die Wahlperiode hinweg zu erhalten,
- wegen der deutlich höheren Voraussetzungen für die Durchführung der Wahl die bisherige Hürde einer Mindestwahlbeteiligung nicht mehr erforderlich sei (und wenn die Mindestwahlbeteiligung dennoch nicht erreicht würde, dennoch ein Beirat zustande käme).

3.2 Voraussetzungen, Ausgestaltung und Ergebnisse

3.2.1 Vereinfachung der Wahlmodalitäten

Wegfall der verbindlichen Orientierung an den Grundsätzen des Kommunalwahlrechts

In ihrer alten Fassung vor Inkrafttreten des Landesgesetzes hatten § 56 Abs.2 S. 2 Gemeindeordnung bzw. analog § 49a Abs. 2 S. 2 Landkreisordnung im Hinblick auf das Wahlverfahren folgende Formulierung: „Das Nähere regelt die Satzung nach den Grundsätzen des Kommunalwahlrechts.“ In der durch das Landesgesetz geänderten Fassung ist der Zusatz „nach den Grundsätzen des Kommunalwahlrechts“ ersatzlos entfallen. Damit haben Kommunen seither einen großen Handlungsspielraum bei der Ausgestaltung der Satzung für den Beirat für Migration und Integration. Dieser gibt ihnen u.a. die Möglichkeit, die Wahlgrundsätzlich auch als Mehrheitswahl durchzuführen sowie die Bestimmungen für die Einreichung von Wahlvorschlägen, die Einrichtung der Wahlorgane und die Bildung von Stimmbezirken im Vergleich zum Kommunalwahlrecht zu vereinfachen. In der Begründung des Landesgesetzes wird zudem herausgestellt, dass Kommunen damit Vertretungsregelungen vorsehen und die Ersetzung ausgeschiedener Mitglieder erleichtern können.

Dieser individuelle Spielraum bei der Satzungsgestaltung hat bei Verwaltungen andererseits Unsicherheit ausgelöst, wie sie dabei den weiterhin geltenden Grundsätzen einer allgemeinen, gleichen, geheimen, unmittelbaren und freien Wahl genügen und Fehler ausschließen können, die später zu Anfechtungsgründen führen könnten. Dem wurde mit der Bereitstellung von Satzungsmustern begegnet.

Orientierung an Satzungsmustern

Angesichts des Wunsches nach Orientierung haben die Kommunalen Spitzenverbände Satzungsmuster ausgearbeitet, in der die Vereinfachungen gegenüber den Bestimmungen des Kommunalwahlrechts und der Kommunalwahlordnung in konkrete Regelungsvorschläge gebracht wurden. Diese Satzungsmuster wurden mit der Reformkommission – der neben den drei rheinland-pfälzischen Kommunalen Spitzenverbänden Gemeinde- und Städtebund, Städtetag und Landkreistag u.a. die zuständigen Ministerien, die AGARP und der Initiativausschuss für Migrationspolitik Rheinland-Pfalz angehörten – entwickelt und abgestimmt. Auf dieser Grundlage haben die drei kommunalen Spitzenverbände je spezifische Satzungsmuster veröffentlicht (siehe auch Literaturverzeichnis). Wenn im Folgenden auf die Satzungsmuster Bezug genommen wird, handelt es sich dabei um die Bezugnahme auf die gemeinsam abgestimmte Fassung vom 17.12.2008. Dabei wurden wie die folgende Aufzählung zeigt – in analogen Formulierungen für Städte, Gemeinden und Landkreise – jeweils zwei Satzungsmuster zur Verfügung gestellt (vgl. AGARP 2010a, S. 19):

- Satzungsmuster 1 war ein Angebot für jene Kommunen, die die mit der Reform eröffnete Möglichkeit nutzen wollten, die Wahl nach den Grundsätzen der Mehrheitswahl durchzuführen.
- Satzungsmuster 2 war ein Angebot für Kommunen, die die Wahl im Grundsatz weiterhin nach den Bestimmungen des Kommunalwahlgesetzes (KWG) und der Kommunalwahlordnung (KWO), d.h. als Verhältniswahl, durchführen wollten.

In Tabelle 2 sind die Regelungsbereiche der Satzungsmuster 1 und 2 sowie die wesentlichen Unterschiede der Satzungsmuster dargestellt.

Tabelle 2: Vergleich der Regelungsbereiche der Satzungsmuster 1 und 2

§§	Satzungsmuster 1	§§	Satzungsmuster 2	Wesentliche Unterschiede der Satzungsmuster 1 (S-1) und 2 (S-2)
§ 1	Einrichtung und Aufgaben	§ 1	Einrichtung und Aufgaben	Keine
§ 2	Gesamtzahl der Mitglieder	§ 2	Gesamtzahl der Mitglieder	keine
§ 3	Vorsitzender und Stellvertreter	§ 3	Vorsitzender und Stellvertreter	Keine
		§ 4	Grundsatz	In S-2 Hinweis auf Geltung der Bestimmungen von KWG und KWO
§ 4	Wahltag	§ 5	Wahltag	Keine
§ 5	Wahlorgane	§ 6	Wahlorgane	Keine
§ 6	Durchführung der Wahl	§ 7	Durchführung der Wahl	Keine
§ 7	Wahlzeit	§ 8	Wahlzeit	Keine
§ 8	Wahlvorschläge	§ 9	Wahlvorschläge	In S-1 Regelung zur Erstellung der Wahlliste für die Mehrheitswahl
§ 9	Wahlgebiet, Stimmbezirke, Wählerverzeichnis, Wahlbenachrichtigungen	§ 10	Wahlgebiet, Stimmbezirke, Wählerverzeichnis, Wahlbenachrichtigungen	Keine
§ 10	Durchführung der Wahl	§ 11	Durchführung der Wahl	In S-1 Hinweis auf Durchführung der Wahl nach den Grundsätzen der Mehrheitswahl; in S-1 ausführliche Regelungen zur Durchführung der Wahl, die in S-2 entfallen, da dies in KWG und KWO geregelt ist

§§	Satzungsmuster 1		§§	Satzungsmuster 2	Wesentliche Unterschiede der Satzungsmuster 1 (S-1) und 2 (S-2)
§ 11	Feststellung des Wahlergebnisses				In S-2 nicht enthalten, da dies in KWG und KWO geregelt ist
§ 12	Ergänzende Anwendung der Bestimmungen des KWG und der KWO				In S-2 nicht erforderlich
§ 13	Inkrafttreten		§ 12	Inkrafttreten	Keine

Tabelle 3 enthält für eine Auswahl von 20 Verwaltungen bzw. Beiräten eine Übersicht über das gewählte Satzungsmuster sowie über wesentliche Abweichungen zwischen den eigenen Satzungen und dem jeweiligen Satzungsmuster. Bis auf eine Ausnahme (Stadt Mainz) haben sich alle Kommunen an der Struktur eines Satzungsmusters orientiert. Die Mehrheit unter ihnen hat sich für die Möglichkeit entschieden, die Wahl auf der Grundlage der Regelungen in Satzungsmuster 1 nach den Grundsätzen der Mehrheitswahlrechts durchzuführen, während die anderen Satzungsmuster 2 als Grundlage gewählt haben.

Bei einer überwiegenden Mehrheit der Kommunen sind gar keine oder nur geringfügige Abweichungen ihrer Satzungen im Vergleich zum jeweils relevanten Satzungsmuster festzustellen. Dies gilt auch für die meisten der in die Vor-Ort-Interviews einbezogenen Kommunen.

„Was für uns passend war, haben wir übernommen und was wir nicht wollten, haben wir gestrichen – ganz einfach – und haben das ein bisschen geändert. Es waren vielleicht ein oder zwei Änderungen, es war nicht allzu viel.“ (B 6, Z. 56-58)

Gewichtigere Abweichungen in den Satzungen einiger Kommunen betreffen insbesondere die folgenden Aspekte:

- Absätze über die Rechte des Beirats wurden nicht aufgenommen.
- Absatz über die Teilnahme des Beirats an Sitzungen des Kommunalparlaments und seiner Ausschüsse ist nicht enthalten.
- Auf eine Bestimmung zur Berufung von Mitgliedern wurde verzichtet.
- Die Bestimmung wurde aufgenommen, dass ein Beirat berufen werden soll, wenn eine Wahl aufgrund zu weniger Wahlvorschläge nicht stattfand.
- Die Bestimmung wurde aufgenommen, dass Wahlberechtigte durch öffentliche Bekanntmachung zur Eintragung ins Wählerverzeichnis aufzufordern sind.

Tabelle 3: Abweichungen der kommunalen Satzungen für den Beirat für Migration und Integration gegenüber dem jeweiligen Satzungsmuster

Kommune	Satzungs- muster		Ort und Inhalt von Abweichungen zum Satzungsmuster	
	1	2	Ort ⁵	Inhalt ⁶
Kreisfreie Städte				
Frankenthal		X	§§ 7, 10	Grundsätzliche Festlegung auf die Urnenwahl, mit Option auf eine zusätzliche Briefwahl
			§ 7	Aufnahme der Bestimmung, dass ein Beirat berufen werden soll, wenn es keine Wahl aufgrund einer wenigen Wahlvorschlägen gab
Landau		X	§ 7	Festlegung auf Urnen- und Briefwahl
Mainz		X		Keine/geringe Orientierung am Satzungsmuster; allerdings grundsätzlich Übereinstimmung mit den Regelungsinhalten
Zweibrücken	X		§ 1 Abs. 5	Absatz über die Teilnahme des Beirats an Sitzungen des Kommunalparlaments und seiner Ausschüsse nicht enthalten
			§ 1 Abs. 7	Absatz über die Vorlage eines Tätigkeitsberichts nicht enthalten
			§ 2	Keine Bestimmung zur Berufung von Mitgliedern
Landkreise				
Ahrweiler	X		§ 1 Abs. 5	Absatz über die Teilnahme des Beirats an Sitzungen des Kommunalparlaments und seiner Ausschüsse nicht enthalten
Altenkirchen	X			Keine
Alzey-Worms, Landkreis	X		§ 2 Abs. 2	keine (ansonsten zusätzliche Spezifizierung des Monats, in dem die Wahl stattfindet)
			versch. §§	Veränderung der Fristen für Einberufung des Wahlausschusses, Entscheidung für das Wahlverfahren, Zusendung von Briefwahlunterlagen
Bitburg-Prüm, Landkreis	X		§ 6 Abs. 1	Festlegung auf die Briefwahl
			§ 9	Explizite Aufnahme der Bestimmung, dass Wahlberechtigte durch öffentliche Bekanntmachung zur Eintragung ins Wählerverzeichnis aufzufordern sind
			§ 10 Abs. 5	Keine Möglichkeit, dass Bewerber_innen auf der Liste gestrichen und durch andere Personen ersetzt werden können
Germersheim	X		versch. §§	Andere Fristen
Verbandsfreie Gemeinden, große kreisangehörige Städte, andere Gemeinden				

⁵ Die angegebenen Paragraphen, bei denen Abweichungen festzustellen sind, beziehen sich jeweils auf die Satzungsmuster, nicht auf die Satzung der Gebietskörperschaft. Teilweise weisen einzelnen Satzungen rein redaktionelle Abweichungen auf, wodurch sich die Nummerierung der Paragraphen verändert.

⁶ Geringfügige Abweichungen wie nähere Eingrenzungen des Wahltags, Änderungen in der Beschlussfähigkeit des Wahlausschuss, Fristen etc. wurden häufig nicht spezifiziert.

Kommune	Satzungs- muster		Ort und Inhalt von Abweichungen zum Satzungsmuster	
	1	2	Ort ⁵	Inhalt ⁶
Alzey	X		§ 2 Abs. 2	keine (ansonsten zusätzliche Spezifizierung des Monats, in dem die Wahl stattfindet)
Andernach		X	§ 1 Abs. 3, 4	Absätze über die Rechte des Beirats nicht enthalten
			§§ 5-9	Verschiedene Veränderungen zum Wahlverfahren
			§ 11	Keine Aufnahme der Option, auch am Wahltag die Wahlberechtigung nachzuweisen
				Verschiedene Einschränkungen zu den Regelungen der Kommunalwahlordnung
				Ergänzungen aus der früheren Satzung des Ausländerbeirats: Sitzungssprache ist Deutsch
Bad Kreuznach	X		§ 6 Abs.1	Festlegung auf die Briefwahl
Bad Neuenahr-Ahrweiler	X		§ 1 Abs. 5	Absatz über die Teilnahme des Beirats an Sitzungen des Kommunalparlaments und seiner Ausschüsse nicht aufgenommen
Bad Dürkheim		X	§ 1 Abs. 5	Absatz über die Teilnahme des Beirats an Sitzungen des Kommunalparlaments und seiner Ausschüsse nicht aufgenommen
				Ergänzungen aus der früheren Satzung des Ausländerbeirats: Für die Verfahren im Beirat gelten die Bestimmungen der Geschäftsordnung des Stadtrates. Die Sitzungssprache ist Deutsch.
Betzdorf	X		§ 1 Abs. 5	Absatz über die Teilnahme des Beirats an Sitzungen des Kommunalparlaments und seiner Ausschüsse nicht aufgenommen
Bingen	X		versch. §§	Geschlechtsneutrale Formulierung von Positionen und Funktionen
Budenheim	X			Keine
Grünstadt		X	§ 2	Keine Aussage zur Anzahl der berufenen Mitglieder und zur Drittelregelung
Haßloch		X	versch. §§	Geschlechtsneutrale Formulierung der meisten Positionen und Funktionen
Höhr-Grenzhausen	X		§ 2	Keine Bestimmung zur Berufung von Mitgliedern

Die Interviewpartner_innen in den jeweiligen Kommunen beurteilen die Satzungsmuster im Hinblick auf ihre Eignung als Orientierungsgrundlage für die Erarbeitung eigener Satzungen sehr positiv. Insbesondere die – nach Aussage eines Interviewpartners auf der Landesebene – absichtliche Reduzierung der „Satzungsvariablen“ – wird begrüßt.

„Die Satzung an sich hat sich sehr bewährt. Sie ist relativ einfach. Man konnte es ganz gut umsetzen. Sie hat relativ eindeutige Regelungen. Also mit der Satzung sind wir sehr gut zurechtgekommen.“ (V 7, Z. 21-23).

Zudem wird von den interviewten Verwaltungsmitarbeiter_innen häufig konstatiert, dass sich der Aufwand für die Wahlen auf dieser neuen Grundlage deutlich verringert hat.

„Die Wahlen waren vorher relativ aufwändig und die haben wir umstrukturiert. Dieses Mal war es wesentlich besser.“ (V 6, Z. 44-45)

Von keiner der einbezogenen Kommunen werden Wünsche oder Anregungen im Hinblick auf eine Veränderung oder Ergänzung der Satzungsmuster vorgebracht, die primär auf das Ziel einer weiteren Vereinfachung der Wahldurchführung ausgerichtet gewesen wären.⁷

„Ich kann es jetzt mal aus Sicht der Verwaltung sagen. Aus unserer Sicht hätten wir jetzt keine Wünsche, dass man da nochmals was verändern sollte.“ (V 4, Z. 12-15)

Auch auf Seiten der interviewten Beiratsmitglieder gibt es keine Vorschläge für Änderungen.

3.2.2 Information über die neuen Wahlmodalitäten

Das „Landesgesetz über die Einrichtung von kommunalen Beiräten für Migration und Integration“ trat am 1.1.2009 in Kraft. Die Satzungsmuster wurden den Kommunen im Januar 2009 zur Verfügung gestellt (vgl. AGARP 2010a, S. 19). Ende Juni 2009 veranstaltete die Kommunalakademie unter Mitwirkung der Landesbeauftragten für Migration und Integration und der AGARP eine Fortbildungsveranstaltung für Verwaltungsmitarbeiter_innen, in der über die neuen gesetzlichen Bestimmungen, die Satzungen und wahlorganisatorische Aspekte informiert wurde (vgl. ebenda). Ende Juli schaltete die AGARP eine Internetseite zur Unterstützung der Wahlkampagne (www.beiratswahlen-rlp.de) frei, in der u.a. Vorlagen und Unterlagen zur Durchführung der Beiratswahlen abgerufen werden konnten (vgl. ebenda, S. 19 f.).

Einige einbezogene Kommunen äußern sich im Rückblick – soweit sie dies noch erinnern bzw. die damals zuständigen Personen noch im Amt sind –, mit den bereitgestellten Informationen relativ zufrieden. Andere bemängeln allerdings einen zu späten Erhalt von Informationen und Materialien zu den neuen Regelungsinhalten, Verfahren und Abläufen im Hinblick auf die Wahlen. Dadurch hätten die für die Wahlorganisation zuständigen Personen nur eine sehr kurze Vorbereitungszeit gehabt.

„Man hat einfach gemerkt, es besteht irgendwo eine große Rechtsunsicherheit. Man hat so den Eindruck gewonnen, man möchte was Gutes tun. Man möchte das System ein bisschen umkrepeln, aber es wirkte irgendwie so, als wenn das nicht sehr planmäßig war in der Umsetzung. Ich meine, die Wahl war Anfang November und wenn man Mitte September noch keine weitreichenden Informationen hat, ist es halt schwierig. Das ist so ein Zeitraum, wo man dann anfängt, die Wahlbenachrichtigungen zu verschicken, wo dann natürlich auch von den Wählern noch Fragen kommen. Wo auch die heiße Phase bei den Kandidaten ist, die dann auf Wählerfang gehen wollen. Denen man ja auch gerne was an die Hand geben möchte. Die Informationen kamen – aber viel zu spät.“ (V 3, Z. 485-494)

Interviewpartner haben in dieser Phase seitens der Kommunen eine Überforderung wahrgenommen, der in den Wunsch nach Beratung und Unterstützung mündete.

⁷ Andererseits gab es durchaus Anregungen, die andere Aspekte dieses Reformbereichs bzw. andere Reformbereiche betreffen, auf die an anderer Stelle eingegangen wird.

„Man braucht halt einfach einen Ansprechpartner, an den man sich wenden kann, weil man natürlich auch dem Beirat die Informationen geben möchte, der Integrationsbeauftragten, den Wählern, der Presse. Man steht dann mit ganz vielen Fragezeichen kurz vor der Wahl da. Was natürlich nicht so zufriedenstellend ist.“ (V 3, Z. 460-464)

Dass sie für ihren Beratungsbedarf häufig keinen Adressaten fanden, hing vor allem auch damit zusammen, dass der Landeswahlleiter – anders als bei allgemeinen Wahlen – für die Beiratswahlen weder als Anlaufstelle für wahlorganisatorische Fragen der Kommunen noch als Verteiler von Unterlagen zur Verfügung stand.

Zwar war der Landeswahlleiter in den Reformprozess einbezogen und auch an der Diskussion der Satzungsmuster beteiligt. Angesichts der Ersetzung einer landesweit einheitlichen Orientierung an den Grundsätzen des Kommunalwahlrechts durch Satzungsmuster der drei Kommunalen Spitzenverbände, die zudem auf kommunaler Ebene flexibel ausgestaltet werden können, sah dieser allerdings keine gesetzliche Grundlage und keinen Auftrag für entsprechende Dienstleistungen für die Kommunen. Von einigen Verwaltungen wird dies als großes Manko angesehen

Mit der erhaltenen Rückmeldung auf die zum Teil „ersatzweise“ an die AGARP gerichteten Anfragen und den von dort erhaltenen Unterlagen sind die Verwaltungen durchweg sehr zufrieden, auch wenn das Informationsdefizit dadurch nicht völlig kompensiert werden konnte. Nur vereinzelt haben sich die Verwaltungen in der Stichprobe offenbar an die Kommunalen Spitzenverbände gewandt.

Sowohl die Verwaltungen als auch Expert_innen auf Landesebene gehen mittlerweile davon aus, dass der hohe Beratungsbedarf, der sich bei der erstmaligen Umsetzung der neuen Regelungen zeigte, bei der kommenden Wahl deutlich geringer sein wird, zumal vieles zur Routine geworden sei. Dennoch wünschen sich einige Verwaltungen für die nächste Beiratswahl eine landesweit zuständige und legitimierte Ansprechperson bzw. Koordinationsstelle für alle wahlorganisatorischen Fragen und Termine.

Ein Experte regt im Interview an, im Vorfeld der kommenden Wahlen kleinere Gebietskörperschaften oder Flächenlandkreise in besonderer Weise zu unterstützen, da bei der letzten Beiratswahl dort die meisten Probleme aufgetreten sind.

Seitens eines Beiratsmitglieds wird die Bildung einer landesweiten „Strategiekommission“ empfohlen, um die wahlbezogenen Zuständigkeiten und Kompetenzen der relevanten Akteure zu bündeln und dabei den Bedarf von Beiräten noch besser einzubeziehen.

3.2.3 Hürden für die Beiratswahl

Neue Hürde für die Beiratswahl

In § 56 Abs. 3 GemO und § 49a Abs. 3 LKO wird bestimmt, dass im Falle, dass keine Wahlvorschläge eingereicht oder zugelassen werden oder die Zahl der Bewerber_innen die der zu wählenden Mitglieder des Beirat nicht übersteigt, keine Wahl stattfindet und die Verpflichtung zur Einrichtung eines Beirats für die Dauer der Legislaturperiode entfällt. Stattdessen soll ein Beirat für Migration und Integration vom Kommunalparlament (analog zu einem Seniorenbeirat) berufen werden.

In beiden Satzungsmustern ist diese Hürde für die Beiratswahl in § 6 (Satzungsmuster 1) bzw. § 7 (Satzungsmuster 2) aufgenommen worden. Die Soll-Bestimmung einer Berufung

des Beirats ist allerdings in den Satzungsmustern nicht enthalten.

Bei den Wahlen in 2009 sind die Wahlen in acht Kommunen aufgrund dieses Sachverhalts entfallen. In sechs dieser Kommunen ist kein Beirat berufen worden. Da keine dieser Kommunen in der gezogenen Stichprobe für die Vor-Ort-Interviews enthalten war, liegen keine Aussagen aus erster Hand zu den Gründen vor. Interviewpartner auf Landesebene gehen davon aus, dass die Kommunen aufgrund der insgesamt geringen Mobilisierung im Vorfeld der Wahlen kein hinreichendes Reservoir gesehen haben, aus dem die Berufenen hätten rekrutiert werden können. Ein weiteres mögliches Motiv der Verwaltungen sehen sie in deren Befürchtung, mit der Berufung von bestimmten Personen oder Gruppenmitgliedern in den Beirat andere Personen oder Gruppen zu verprellen.

Ein gelungener Weg für die Berufung eines Beirats zeigt sich am Beispiel einer in die Vor-Ort-Interviews einbezogenen Kommune. Nachdem dort der Fall eingetreten war, dass keine ausreichende Anzahl von Wahlvorschlägen vorlag und die Wahl entfiel, erfolgte eine Abwägungsentscheidung von Aufwand und Nutzen einer Berufung. Da die geringe Anzahl von Wahlvorschlägen nicht automatisch zur Annahme eines geringen Bedarfs an einem Beirat führte, wurde eine Satzungsänderung vorgenommen, die die Berufung eines Beirats ermöglichte. Die Auswahl der 15 berufenen Mitglieder erfolgte auf der Grundlage einer öffentlichen Ausschreibung und Bewerbungsgesprächen mit den rund 20 bis 25 Bewerber_innen. Bei der Auswahl wurde auf die Herstellung einer ethnisch-kulturellen Vielfalt des Beirats und auf eine Vielfalt der Wohnorte der Bewerber_innen geachtet. Sowohl der Beirats als auch die Verwaltung bewerten die bisherigen Erfahrungen als positiv.

Wegfall der bisherigen Hürde für die Beiratswahl

Gleichzeitig mit der Errichtung einer „vorverlegten“ neuen Hürde für die Beiratswahl wurde die bisherige Hürde – das Erreichen einer Mindestwahlbeteiligung von 10 Prozent – in den geänderten Bestimmungen der Gemeinde- und Landkreisordnung fallen gelassen.

Von den 47 Beiräten, die bei den Wahlen 2009 gewählt wurden, lag die Wahlbeteiligung in 15 Fällen – also bei fast einem Drittel – bei unter 10 Prozent, so dass die Beiräte dort unter den alten Regelungen nicht zustande gekommen wären.

Von den interviewten Beiratsmitgliedern bewerten nahezu alle den Wegfall der 10-Prozent-Hürde als positiv. Nur in einem Fall wird die Annahme geäußert, dass das Wissen um eine geringe Wahlbeteiligung in der Öffentlichkeit zu Akzeptanzproblemen führt.

Die interviewten Verwaltungsangehörigen sehen zwar den mit der 10-Prozent-Hürde verbundenen Nachteil des ergebnislosen Aufwands ein. Dennoch stellen einige in Frage, ob die Aufgabe dieser Hürde richtig war bzw. diese aus Legitimitätsgründen nicht wieder eingeführt werden sollte.

„Ich denke schon, dass eine gewisse Anzahl von Wählern einfach da sein muss und man bereit sein muss, sich darum zu kümmern, um dem Ganzen ein Gewicht zu geben.“ (V 6, Z. 260-262)

„Die Legitimierung leidet darunter – ganz klar.“ (V 6, Z. 210)

An einem Standort wird das Argument angeführt, dass eine insgesamt geringe Wahlbeteiligung Chancen für Personen eröffne, die den Beirat nur für ihre persönlichen Interessen nutzen möchten.

3.2.4 Wahlform, Wahlsystem, Terminierung der Wahlen

Wahlform (Urnenwahl, Briefwahl)

Die Bestimmungen in den Satzungsmustern zur Wahlform, wonach sich eine Kommune bis zu einer bestimmten Frist für die Urnenwahl und/oder die Briefwahl entscheiden muss, wurden von den meisten Kommunen übernommen. Nur wenige Kommunen haben sich bereits in der Satzung auf eine bestimmte Wahlform festgelegt.

Nach Daten der AGARP haben sich bei der letzten Beiratswahl zwei Kommunen ausschließlich für eine Urnenwahl entschieden, 27 haben die Wahl als Urnenwahl mit zusätzlicher Briefwahlmöglichkeit durchgeführt und in 18 Kommunen fand ausschließlich eine Briefwahl statt (vgl. AGARP 2010a, S. 29). Für die Festlegung auf eine (ausschließliche) Briefwahl waren meist Erwägungen im Hinblick auf den mit einer Urnenwahl verbundenen Aufwand maßgeblich.

„Man hat halt gesagt, wenn wir von einer Wahlbeteiligung von bis zu 20 % ausgehen, also sprich ca. 1.000 Wähler_innen haben, wäre das eine Urnenwahl anlog der Kommunalwahlen. Dann hätten wir 203 Stimmbezirke im Landkreis, wenn wir den Gleichheitsgrundsatz in der Wahl berücksichtigen. Und das wäre selbst bei eingeschränkten Öffnungszeiten unter Einbeziehung der notwendigen Wahlhelfer nicht verhältnismäßig und daraufhin wurde gesagt: „Dann komplett Briefwahl.““ (V 8, Z. 546-552)

Im Hinblick auf die erreichte Wahlbeteiligung zeigt sich zwischen einer Urnenwahl mit Briefwahl und einer reinen Briefwahl den Zahlen der AGARP zufolge kein wesentlicher Unterschied (AGARP 2010a, S. 29).

Wahlsystem (Mehrheitswahl, Verhältniswahl)

Unter den neuen rechtlichen Bestimmungen konnten sich die Kommunen in der Satzung für den Beirat darauf festlegen, ob sie die Wahl entsprechend der Kommunalwahlordnung (d.h. als Verhältniswahl) oder als Mehrheitswahl durchführen wollten: 26 entschieden sich darin für die Mehrheitswahl, 21 für die Verhältniswahl. Faktisch haben fünf weitere Kommunen gemäß der Kommunalwahlordnung eine Mehrheitswahl durchgeführt, weil nur ein einziger Listenvorschlag eingereicht worden war (vgl. AGARP 2010a, S. 29).

Als Gründe für die Bevorzugung der Mehrheitswahl führten Interviewpartner_innen das niedrigschwelligere Verfahren an: Jeder könne kandidieren, ohne vorher eine Liste gründen zu müssen.

„Wir wollen das so niedrigschwellig wie möglich machen. Wir wollen kein Verfahren, wo man vorher eine Liste bilden muss. Wir wollen einfach, dass sich jeder einfach so vorschlagen lassen kann und dann steht er auf der Liste drauf.“ (V 8, Z. 176-179)

Eine Verhältniswahl findet sich vor allem in kreisfreien Städten mit einer hohen Anzahl von Wahlberechtigten, wobei sich die Listen dort vor allem nach (parti-)politischen und (vielfältigen) ethnisch-nationalen Zugehörigkeiten definieren.

Terminierung der Wahl

In den Interviews wurde häufiger die Bedeutung der Terminierung der Beiratswahlen im Hinblick auf die Mobilisierung von Wähler_innen angesprochen. Hierzu gibt es ein gespaltenes Meinungsbild: Einige Beiräte und Verwaltungen votieren für eine Zusammenlegung der Beiratswahlen mit anderen Wahlen (v.a. Kommunalwahlen) und begründen dies mit der besseren Erreichbarkeit der Wahlberechtigten. Andere sehen in der Alleinstellung der Beiratswahl einen Vorteil, weil denn der Fokus allein auf diese Wahl gerichtet werden kann und die Wahlwerbung nicht in der Werbung für andere Wahlen untergeht.

3.3 Gesamtbewertung der Zielerreichung

Die Ergebnisse der Evaluation haben gezeigt, dass das Ziel der Reform eindeutig erreicht wurde, den Kommunen die Organisation und Durchführung der Beiratswahlen zu erleichtern und den Aufwand zu minimieren. Alle Kommunen haben sich an den Satzungsmustern orientiert. Die überschaubare Anzahl der Satzungsvariablen hilft nicht nur den zuständigen Verwaltungsstellen, sondern fördert auch unter den Beiratsmitgliedern und bei potentiell Interessierten an der Beiratsarbeit die Bereitschaft, sich mit den rechtlichen Grundlagen der Einrichtung von Beiräten zu beschäftigen.

Die Unsicherheit und Überforderung der Kommunen in der Phase des Übergangs von den alten zu den neuen Rechtsgrundlagen der Beiratswahlen haben allerdings gezeigt, dass eine Instanz erforderlich ist, die landesweit verbindliche Auskünfte zu rechtlichen und Verfahrensfragen beantworten kann und einheitliche Vorlagen und Unterlagen zur Vorbereitung und Durchführung der Wahlen zur Verfügung stellt. Diese Dienstleistungsfunktion wird vor dem Hintergrund der Aussagen der interviewten Verwaltungsangehörigen weiterhin für erforderlich gehalten, auch wenn der Bedarf an Beratung künftig wesentlich geringer sein dürfte als im Vorfeld der Wahlen in 2009. Die Verbreitung von Wahlunterlagen über die Kampagnen-Webseite der AGARP war sehr hilfreich, sollte aber auf eine Organisation übergehen, die über größere Möglichkeiten der Qualitätssicherung verfügt.

Empfehlung:

Nr. ⁸	Ebene/Bezug	Inhalt der Empfehlung
14.	Absprachen relevanter Akteure auf Landesebene	Verständigung auf Landesebene auf die Schaffung einer (oder ggf. mehrerer) Instanz(en), die landesweit für die Klärung wahlorganisatorischer Fragen und die Erarbeitung und Verbreitung von Wahlunterlagen zuständig sind – mit klaren Regelungen der Aufgaben.

Die mit der Vorverlegung der Hürden für die Beiratswahl verbundenen Ziele wurden mit Einschränkungen erreicht. Zweifellos haben die Bestimmungen über die entfallene Verpflichtung zur Wahl bei einer nicht hinreichenden Anzahl von Wahlvorschlägen in einigen Fällen die Durchführung von Wahlen mit geringen Erfolgsaussichten auf die tatsächliche Einrichtung eines Beirats vermieden. Nur in einem Viertel der Fälle wurde dabei von der

⁸ Die jeweilige Nummer der Empfehlungen in den Kapiteln 3 bis 5 bezieht sich auf die Gesamtdarstellung aller Empfehlungen in Kapitel 6.

gemäß § 56 Abs. 3 GemO bzw. § 49a Abs. 3 LKO vorgesehenen Option Gebrauch gemacht, dass in diesem Fall ein Beirat berufen werden soll. Dafür mag es gute Gründe geben. Die Aufnahme dieses Passus in die Satzungsmuster – wo bislang lediglich das Entfallen der Pflicht zur Wahl, nicht aber die Option zur Berufung eines Beirats aufgenommen ist – könnte möglicherweise dazu veranlassen, sich eingehender mit der Frage der Berufung zu beschäftigen. Eine solche Aufnahme – ggf. abgeschwächt als Kann-Vorschrift – enthebt im Bedarfsfall von der Notwendigkeit einer Satzungsänderung und unterstreicht die in § 56 Abs. 3 GemO bzw. § 49 a Abs. 3 LKO formulierte Intention des Gesetzgebers.

Empfehlung:

Nr.	Ebene/Bezug	Inhalt der Empfehlung
3.	§ 6 Abs. 2 (Satzungsmuster 1) bzw. § 7 Abs. 2 (Satzungsmuster 2) ⁹	Ergänzung eines Passus zur Berufung eines Beirats im Fall einer wegen zu wenigen Wahlvorschlägen entfallenen Wahl: „In diesem Fall kann [soll] ein Beirat für die Belange von Menschen mit Migrationshintergrund nach Maßgabe des § 56 a GemO / § 49 b LKO eingerichtet werden.“

Gleichzeitig hätte ein Drittel aller gewählten Beiräte unter den alten Bestimmungen der 10-Prozent-Hürde nicht eingerichtet werden können. Dies bietet den Beiräten dort die Chance, bei den nächsten Wahlen ihre Möglichkeiten für eine erfolgreiche Mobilisierung zu nutzen, was ohne vorhandene Beiratsstrukturen sicherlich wesentlich schwieriger sein dürfte. Allerdings zeigen die Aussagen der interviewten Verwaltungsangehörigen, dass sich die Akzeptanz der Beiräte und die ihnen zugesprochene Legitimität auch an eine Mindestwahlbeteiligung knüpfen. Nach den kommenden Beiratswahlen sollte überprüft werden, wie sich die Wahlergebnisse generell und im Besonderen in den Kommunen entwickelt haben, die bei den letzten Wahlen die 10 Prozent nicht erreicht haben. Vom Trend der Ergebnisse, nicht so sehr vom Erreichen fixer Grenzwerte, sollte abhängig gemacht werden, ob neue Überlegungen hinsichtlich der Mindestwahlbeteiligung erforderlich sind.

Eine Reihe von kommunalen Satzungen zu den Beiräten weicht in einzelnen Passagen von den zu Grunde liegenden Satzungsmustern ab. Diese Abweichungen betreffen nicht nur untergeordnete Aspekte wie Fristen und Verfahrensdetails. In einigen Fällen fehlen Bestimmungen, mit denen sich wichtige Ziele der Reform verbinden wie etwa die Stärkung der Mitwirkungsmöglichkeiten der Beiräte.

Empfehlung:

Nr.	Ebene/Bezug	Inhalt der Empfehlung
13.	Vorschläge zu § 1 Abs. 3 und 4 der Satzungsmuster in einer „Handreichung zur Ausgestaltung der Beiratsarbeit“	Hinweis auf die Bedeutung der in den Satzungsmustern enthaltenen Passagen zur Beteiligung der Beiräte; Empfehlung einer Übernahme dieser Passagen in die kommunalen Satzungen, sofern dies nicht bereits der Fall ist.

⁹ Wenn bei Empfehlungen in den Kapiteln 3.3, 4.3, 5.3 und 6 auf die Satzungsmuster 1 und 2 Bezug genommen wird, ist damit das abgestimmte Satzungsmuster vom 17.12.2008 gemeint (vgl. Tabelle 2 in Kap. 3.2.1).

Wenn die Wahl des Beirats (auch) im Wege der Briefwahl durchgeführt wird, können wahlberechtigte Personen im Vorfeld des Wahltags direkt nach der Eintragung ins Wählerverzeichnis ihre Stimme abgeben. Damit entfällt für sie ein weiterer Gang ins Wahllokal am eigentlichen Wahltag und damit eine Hürde für die Wahlmobilisierung. Falls sich Gebietskörperschaft grundsätzlich für die Urnenwahl entscheiden, wäre die zusätzliche Ermöglichung der Briefwahl daher aus dieser Perspektive sinnvoll.

Empfehlung:

Nr.	Ebene/Bezug	Inhalt der Empfehlung
12.	§ 6, Abs.1 (Satzungsmuster 1) bzw. § 7, Abs. 1 (Satzungsmuster 2)	Zusätzliche Ermöglichung der Briefwahl im Falle einer grundsätzlichen Entscheidung für die Urnenwahl.

4. Reformbereich „Wahlberechtigung und Wahlbeteiligung“

4.1 Inhalt, Ziel und Begründung der Reform

Ein wesentliches Ziel, welches der Gesetzgeber mit der Reform intendiert hat, ist die Erhöhung der Legitimität und Akzeptanz der Beiräte auf der einen und die Weiterentwicklung von Beteiligungsmöglichkeiten für Menschen mit Migrationshintergrund auf der anderen Seite. Damit rekurriert die Reform auf verschiedene Entwicklungen der vergangenen Jahre: So war grundsätzlich eine sinkende Wahlbeteiligung über die Jahre feststellbar. Während sie 1994 noch bei landesweit durchschnittlich 23,4 % lag, konnte 2004 nur noch eine durchschnittliche Beteiligung von 9,0 % erreicht werden (Landtag Rheinland-Pfalz 2008, S. 7). Durch die Beschränkung des aktiven und passiven Wahlrechts auf Ausländer_innen wurde der große Anteil an Personen, die etwa aufgrund einer Einbürgerung oder des Status als Spätaussiedler_in die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen, von der Wahl bzw. der Beiratstätigkeit ausgeschlossen. Gewählte Mitglieder mussten nach ihrem Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit aus den Beiräten ausscheiden. Dadurch gingen viele Kompetenzen und Ressourcen von engagierten Bürger_innen verloren, Kommunikationsstrukturen konnten nicht aufrechterhalten werden, der Einfluss der Beiräte verringerte sich in vielen Gebietskörperschaften (Landtag Rheinland-Pfalz 2008, S. 7). Die große Gruppe der Spätaussiedler_innen, die v.a. seit den 1990er Jahren nach Deutschland migrierten, war aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit von den Beiräten ausgeschlossen, obwohl davon auszugehen ist, dass aufgrund ihrer Migrationserfahrungen ähnliche Integrationslagerungen (Nohl 2001) feststellbar sind wie bei anderen Personen mit Migrationshintergrund.

Das Landesgesetz nimmt auf diese Entwicklungen Bezug und reagiert durch rechtliche Veränderungen in der Beschreibung der Zielgruppen, die aktives und passives Wahlrecht besitzen. Durch die Reform ist es seit der Wahl 2009 möglich, dass neben Ausländer_innen auch Personen, die eingebürgert wurden und Personen, die als Spätaussiedler_inen gelten, an der Wahl teilnehmen und ihre Stimme abgeben. Das passive Wahlrecht wird zudem auf alle Bürger_innen einer Gebietskörperschaft ausgeweitet, sodass auch Personen ohne Migrationshintergrund für die Beiräte kandidieren können. Diese Gesetzesnovellen zielen grundsätzlich darauf ab,

- die Wahlbeteiligung zu erhöhen,
- die Repräsentanz verschiedener Gruppen von Menschen mit Migrationshintergrund zu ermöglichen und dadurch,
- die Akzeptanz und Legitimität der Beiräte zu stärken.

Das folgende Kapitel analysiert auf Basis der geführten Interviews sowie der Dokumentenanalyse, inwieweit sich diese Ziele in der Realität bewähren konnten und an welchen Stellen zukünftig Handlungsbedarf besteht. Dabei geht die Evaluation insbesondere auf folgende Aspekte ein: Ausweitung der Wahlberechtigung, Bildung von Wahlvorschlägen, Eintragung ins Wählerverzeichnis, Wahlbekanntmachung und Werbung sowie Zusammensetzung der gewählten Beiräte.

4.2 Voraussetzungen, Ausgestaltung und Ergebnisse

Gemäß der Ausführungen des Landesgesetzes präzisieren die §§ 49a Abs. 2 der Landkreisordnung und 56 Abs. 2 der Gemeindeordnung die wahlberechtigte Bevölkerung wie folgt:

„Wahlberechtigt sind

- Alle ausländischen Einwohner und
- alle Einwohner, die als Spätaussiedler oder deren Familienangehörige nach § 7 des Staatsangehörigkeitsgesetzes oder durch Einbürgerung die deutsche Staatsangehörigkeit erworben haben,
- soweit sie jeweils die Voraussetzungen des § 1 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 des Kommunalwahlgesetzes erfüllen. Wählbar sind alle Wahlberechtigten im Sinn des Satzes 2 sowie alle Bürger der Gemeinde.“ (Gemeindeordnung 2009/Landkreisordnung 2009)

In den Satzungsmustern finden sich Bezugnahmen und Regelungen in Hinblick auf die Wahlberechtigten insbesondere in § 9 Abs. 3. Dieser präzisiert die Eintragung ins Wählerverzeichnis für diejenigen Personen, die eingebürgert wurden oder Spätaussiedler_innen sind.

Durch diese Änderungen soll gewährleistet werden, dass Personen mit Migrationshintergrund zukünftig aufgrund ihres Status als Eingebürgerte oder Spätaussiedler_innen nicht mehr von den Beiräten für Migration und Integration ausgeschlossen werden. Ferner reicht das passive Wahlrecht über das Kriterium des Migrationshintergrundes hinaus und ermöglicht prinzipiell allen Einwohner_innen einer Gebietskörperschaft, für den Beirat zu kandidieren. Wie diese gesetzliche Regelung in der Praxis umgesetzt wurde, soll im Folgenden erläutert werden.

4.2.1 Ausweitung des Kreises der Wahlberechtigten

Die praktische Umsetzung der Reform der Wahlberechtigten ist in allen Gebietskörperschaften in der Form geschehen, dass grundsätzlich die gesetzlichen Regelungen übernommen wurden. Je nach regionaler Zuwanderungsgeschichte zeigen sich jedoch vor Ort deutliche Unterschiede in der Quantität der einzelnen Gruppen. Ob und, wenn ja, wie viele Spätaussiedler_innen an der Wahl teilnahmen, kann insofern auch teilweise davon abhängen, wie hoch der Anteil an der entsprechenden Wohnbevölkerung ist.

Die Ausweitung der Wahlberechtigung wird im Grundsatz an allen Standorten von den Beiräten wie auch von der Verwaltung – bezogen auf Spätaussiedler_innen mit Einschränkungen – begrüßt.

Die genannten Gründe für eine positive Bewertung der Ausweitung der Wahlberechtigung bezogen sich meist auf die Gruppe der Eingebürgerten, während im Falle der Spätaussiedler_innen von einigen Verwaltungen und teilweise auch von Beiräten Skepsis hinsichtlich der Erreichbarkeit bzw. inhaltlichen Übereinstimmung geäußert wurde. Zu den wesentlichen Gründen, die seitens der Befragten genannt werden, gehört, dass es durch die Ausweitung gelingen kann, eine Erhöhung des Potenzials der engagementbereiten Personen in einer Gebietskörperschaft zu erreichen, welches eine der Voraussetzungen für eine erfolgreiche Beiratsarbeit darstellt.

Die folgenden beiden Tabellen zeigen die Zahl aller Wähler_innen, ferner den Anteil der

eingebürgerten Personen, Spätaussiedler_innen und Doppelstaatler_innen, die sich in das Wählerverzeichnis eintragen ließen und damit als Wahlberechtigte an der Beiratswahl 2009 teilnehmen konnten sowie den Anteil derjenigen Eingebürgerten, Spätaussiedler_innen und Deutschen ohne Migrationshintergrund, die schließlich in die Beiräte gewählt wurden.

Tabelle 4 zeigt, dass landesweit insgesamt 25.157 Personen an der Wahl zu den Beiräten für Migration und Integration teilgenommen haben. 6.498 Personen haben zuvor die Gelegenheit ergriffen, sich ins Wähler_innenverzeichnis eintragen zu lassen. Wenngleich eine gewisse Unschärfe dahingehend besteht, dass nicht alle diese Personen, auch automatisch von ihrem Wahlrecht Gebrauch gemacht haben müssen, kann davon ausgegangen werden, dass ein großer Teil von ihnen auch an der Wahl teilgenommen hat. Damit stellen die Gruppen der Eingebürgerten, Doppelstaatler_innen und Spätaussiedler_innen einen Anteil von gut einem Viertel (25,8 %) aller Wähler_innen. Wie hoch die Werte differenziert nach den einzelnen Gruppen waren, ist aus den vorliegenden Zahlen nicht zu errechnen.

Tabelle 4: Wahrnehmung des aktiven Wahlrechts

Wahlberechtigte insgesamt	Wähler_innen	In das Wählerverzeichnis (vorab und am Wahltag) eingetragene Eingebürgerte, Spätaussiedler_innen, Doppelstaatler_innen
236.187	25.157	6.498

(Quelle: AGARP 2010a und 2010b)

Insgesamt standen 1.088 Personen als Kandidat_innen für die Beiratswahl zur Verfügung, die für insgesamt 457 vorhandene Plätze kandidierten. Laut interner Auswertung der AGARP waren von den 1.088 Kandidat_innen rund die Hälfte (588) deutsche Staatsbürger_innen. Von diesen 588 Personen stellten Eingebürgerte mit 60 % den höchsten Anteil, gefolgt von 40 %, die auf Spätaussiedler_innen oder Deutsche ohne Migrationshintergrund entfielen (AGARP 2010a).

Von den 457 gewählten Beiratsmitgliedern hatte die Hälfte (50,3 %) eine ausländische Staatsangehörigkeit, mehr als ein Drittel (35,7%) waren Eingebürgerte, bei 7,7 % der gewählten Mitglieder handelte es sich um Deutsche ohne Migrationshintergrund und 6,3 % waren Spätaussiedler_innen (vgl. Tabelle 5).

Tabelle 5: Verteilung der gewählten Beiratsmitglieder nach ihrem Status

	Gewählte Beiratsmitglieder				
	insgesamt	davon			
		Ausländer_innen	Spätaussiedler_innen	Eingebürgerte	Deutsche ohne MH
absolut	457	230	29	163	35
in Prozent	100	50,3	6,3	35,7	7,7

(Quelle: AGARP 2010a; 2010b, o. J.)

Tabelle 6 zeigt einen Vergleich der jeweiligen Anteile von Spätaussiedler_innen, Deutschen ohne Migrationshintergrund und Eingebürgerten differenziert hinsichtlich der Kandidat_innen für den Beirat und der gewählten Beiratsmitglieder (Personen mit ausländischer

Staatsangehörigkeit bleiben hier ausgeklammert). Die Tabelle verdeutlicht, dass der hohe Wert von 40 %, der bei den Kandidat_innen auf die Gruppe der Spätaussiedler_innen und Deutschen ohne Migrationshintergrund entfallen ist, bei den Wahlen selber nicht mehr gehalten werden konnte. Hier liegt der Wert der gewählten Personen aus der Gruppe der Spätaussiedler_innen (12,8 %) und Deutschen ohne Migrationshintergrund (15,4 %) bei zusammengerechnet nur 28,2 %. D.h. der Anteil der Spätaussiedler_innen und Deutschen ohne Migrationshintergrund an der gesamten Gruppe der Eingebürgerten, Spätaussiedler_innen und Deutschen ohne Migrationshintergrund liegt bei den gewählten Personen deutlich unter dem der Kandidat_innen. Anders ausgedrückt gelang es den Eingebürgerten bei der Wahl offenbar besser, sich durchzusetzen und Wähler_innenstimmen auf sich zu vereinen.

Tabelle 6: Kandidat_innen und gewählte Beiratsmitglieder mit dem Status Spätaussiedler_innen, Eingebürgerte und Deutsche ohne Migrationshintergrund

	Anteil unter den Kandidat_innen	Anteil unter den gewählten Beiratsmitgliedern	
Spätaussiedler_innen	40 %	12,8 %	} 28,2 %
Deutsche ohne Migrationshintergrund		15,4 %	
Eingebürgerte	60 %	71,8 %	
Spätaussiedler_innen, Deutsche ohne Migrationshintergrund, Eingebürgerte insgesamt	100 %	100 %	

(Quelle: AGARP 2010a)

Insgesamt wurden 29 Spätaussiedler_innen und 35 Personen ohne Migrationshintergrund in die Beiräte gewählt. Damit sind Spätaussiedler_innen in insgesamt 14 der 47 Beiräte als gewählte Mitglieder vertreten. Dies entspricht einem Prozentwert von gut 30 % aller Beiräte. Die gewählten Mitglieder ohne Migrationshintergrund verteilen sich auf 18 der 47 Beiräte, in denen Wahlen stattfanden (AGARP 2010a). Dies bedeutet, dass in 38 % der Beiräte gewählte Personen ohne Migrationshintergrund mitarbeiten. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass in 70 % aller Beiräte keine Spätaussiedler_innen und in 62 % der Beiräte keine Personen ohne Migrationshintergrund mitarbeiten. Weiterhin zeigt diese Auswertung, dass es den Kandidat_innen unter den Deutschen ohne Migrationshintergrund leicht besser gelang, sich bei den Wahlen zu den Beiräten durchzusetzen als den Spätaussiedler_innen und dies, obwohl die Gruppe der Deutschen ohne Migrationshintergrund nicht aktiv wahlberechtigt ist.

4.2.2 Wahlbeteiligung

Mit der Entwicklung der Wahlbeteiligung insgesamt zeigen sich die Interviewten in den meisten Gebietskörperschaften zufrieden. In 58 % aller Beiräte, in denen 2009 Wahlen stattfanden, ist gegenüber 2004/2005 die Wahlbeteiligung gestiegen. Die Interviewten führen diesen Anstieg direkt und indirekt vor allem auch auf die Erweiterung der Wahlberechtigung zurück. Durchschnittlich ist die Wahlbeteiligung von 2004 auf 2009 um 1,7 % gestiegen. Allerdings sank dementsprechend die Beteiligung in gut 40 % der Gebietskörperschaften unter den Wert von 2004. In 16 Beiräten lag 2009 die Wahlbeteiligung unter 10 %. Dies

entspricht einem Anteil von 34 % aller Beiräte, in denen Wahlen stattgefunden haben. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass ohne die Reform (vgl. Kapitel 3.2.3) in gut einem Drittel aller Gebietskörperschaften die Wahlen aufgrund der 10-Prozent-Hürde ungültig gewesen wären.

Tabelle 7: Wahlbeteiligung und Wähler_innen nach Gebietskörperschaften in den Jahren 2004 und 2009

Gebietskörperschaft	2004	2009		
	Wahlbeteiligung in %	Wahlbeteiligung in %	Wähler_innen	Wahlberechtigte
Kreisfreie Städte				
Koblenz	11,6	12,3	981	7.955
Trier	11,6	7,5	519	6.889
Frankenthal (Pfalz)	15,5	12,8	576	4.686
Kaiserslautern	2,1	8,0	762	9.500
Landau in der Pfalz	15,5	19,7	506	2.554
Ludwigshafen am Rhein	4,5	11,6	2.996	25.799
Mainz	11,2	9,3	2.355	25.406
Neustadt a. d. Weinstraße	13,5	15,6	455	2.926
Pirmasens	12,3	16,9	322	1.909
Speyer	11,4	8,6	387	4.513
Worms	11,2	8,0	631	7.977
Zweibrücken	13,6	11,6	166	1.428
Zusammen	9,1	10,5	10.656	101.542
Landkreise				
Ahrweiler	10,9	11,8	740	6.290
Altenkirchen (Ww)	5,7	10,9	588	5.380
Bad Kreuznach	4,6	7,4	638	8.590
Mayen-Koblenz	12,8	6,7	557	8.259
Neuwied	11,7	7,1	327	9.498
Rhein-Lahn-Kreis	12,0	6,1	298	4.871
Westerwaldkreis	4,9	10,6	1.013	9.526
Bitburg-Prüm		12,2	546	4.489
Alzey-Worms	8,0	8,9	512	5.787
Bad Dürkheim	11,8	8,3	468	5.609
Germersheim	4,8	12,7	1.151	9.053
Bernkastel-Wittlich		11,7	976	7.714
Mainz-Bingen	9,7	10,5	1.100	10.703
Zusammen	8,2	9,3	8.914	95.769
Große kreisangehörige Städte				
Bad Kreuznach	4,8	8,0	398	4.968
Idar-Oberstein	8,3	11,7	431	1.465

Gebietskörperschaft	2004	2009		
	Wahlbeteiligung in %	Wahlbeteiligung in %	Wähler_innen	Wahlberechtigte
Andernach	13,5	11,7	175	1.496
Neuwied	12,8	7,2	327	4.519
Lahnstein	18,5	14,6	126	863
Bingen am Rhein	10,2	10,0	153	1.713
Ingelheim am Rhein	16,6	20,3	344	1.691
Zusammen	10,8	11,7	1.954	16.715
Verbandsfreie Gemeinden				
Bad Neuenahr-Ahrweiler	13,4	8,3	133	1.599
Remagen	13,5	17,9	235	1.312
Sinzig	16,5	18,4	206	1.079
Wittlich	9,1	17,3	470	2.725
Alzey	12,7	21,4	355	1.658
Grünstadt	12,4	11,8	121	1.028
Haßloch	23,3	15,0	130	850
Germersheim	4,7	18,2	620	3.407
Wörth am Rhein	7,5	14,0	218	1.557
Schifferstadt	8,2	7,2	140	2.011
Budenheim	24,0	12,6	101	803
Zusammen	11,5	15,1	2.729	18.028
Übrige Gemeinden				
Betzdorf	11,5	10,9	108	994
Höhr-Grenzhausen	10,4	17,1	168	981
Ransbach-Baumbach	7,3	30,7	350	1.141
Eisenberg (Pfalz)	11,7	27,3	278	1.017
Zusammen	8,7	21,9	904	4.133
Summe Landesweit	9,0	10,7	25.157	236.187

(Quelle: AGARP 2010b)

Die Tabelle mit der differenzierten Ausweisung aller Wahlbeteiligungen 2004 und 2009 nach prozentualen und absoluten Zahlen verdeutlicht, dass die Spannweite zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften außerordentlich hoch ist. Während in einzelnen Gebietskörperschaften teils sehr deutliche Steigerungen zu verzeichnen sind, bewegen sich andere auf ähnlichem Niveau wie 2004 und in wiederum anderen gelang es nicht, einen Anstieg zu der vorherigen Wahl zu erreichen. Ähnliches gilt für die Auswertung der absoluten Zahlen der Wähler_innen.

Allerdings besteht in Bezug auf die Wahlbeteiligung nur eingeschränkte Aussagekräftigkeit, insbesondere im Vergleich zu den Wahlen von 2004/2005, da die Ermittlung der Wahlbeteiligung durch die Ausweitung der Wahlberechtigung schwierig wurde. Neben der faktisch einfach zu bestimmenden Zahl der Ausländer_innen (deren Gesamtzahl in den Wahlen

zuvor die Grundgesamtheit aller Wähler_innen darstellte) müssen für die Wahl 2009 Eingebürgerte und Spätaussiedler_innen berücksichtigt werden, um die Höhe der Wahlbeteiligung zu errechnen. Diese Zahl ist jedoch nicht bekannt, da zu diesen beiden Gruppen keine Statistiken vorliegen. Daher wurde bei der Berechnung der Wahlbeteiligung zu dem Wert der wahlberechtigten Ausländer_innen die Zahl derjenigen addiert, die sich in das Wählerverzeichnis eintragen ließen. Der tatsächliche Wert der Spätaussiedler_innen und Eingebürgerten dürfte aber in der Realität weit höher liegen als der Teil derjenigen, die sich ins Verzeichnis eintragen ließen. Insofern ist der Wert der Wahlberechtigten verzerrt, und Aussagen über die Wahlbeteiligung sind nur bedingt aussagekräftig.

Im Folgenden wird der Reformbereich Ausweitung der Wahlberechtigung und Wahlbeteiligung differenziert nach den verschiedenen Statusgruppen dargestellt.

Wahlbeteiligung der Spätaussiedler_innen

Seitens der Befragten wird die erreichte Wahlbeteiligung der erstmals aktiv wahlberechtigten Spätaussiedler_innen – mit Blick auf ihren Anteil bezogen auf alle Wahlberechtigten – insgesamt nur bedingt zufriedenstellend bewertet. Als ein Grund für die an einigen Standorten nur bedingt erfolgreiche Beteiligung wird generell der geringe Vorlauf für eine Information über die Ausweitung der Wahlberechtigten angeführt. Als weiterer zentraler Grund wird die fehlende Möglichkeit genannt, Eingebürgerte und Spätaussiedler_innen aus den bestehenden Meldedatenbanken zu filtern und gezielt (per Wahlbenachrichtigung) informieren zu können, wie dies bei ausländischen Wahlberechtigten der Fall ist. Das folgende Zitat plausibilisiert diese Einschätzung:

„Ich denke, diese Neuregelung war zu kurzfristig für die Wahl 2009. Viele, die ja jetzt von der Neuregelung profitiert haben – wie Spätaussiedler, Eingebürgerte – die wurden ja bei der Wahl gar nicht persönlich angeschrieben. Die hatten ja keine Wahlbenachrichtigung. Die mussten sich eintragen. Das haben viele nicht gewusst. Die wussten gar nicht, dass die Wahlen stattfinden oder dass die überhaupt wahlberechtigt sind.“ (V 6, Z. 266-271)

In Hinblick auf die Wahlbeteiligung von Spätaussiedler_innen wird seitens der Modellstandorte konstatiert, dass diese generell schwer zu erreichen und damit die Wahlbeteiligung gering ausgefallen sei. Allerdings gibt es an den meisten Interviewstandorten hierzu keine begründeten Einschätzungen oder gar Erkenntnisse. Es scheint auch im Vorfeld der Evaluation kein Thema an den Standorten gewesen zu sein, ob und, wenn ja, wie bessere Zugänge zur Zielgruppe der Spätaussiedler_innen geschaffen werden könnten. Häufig herrscht Ratlosigkeit über die Ursachen und geeignete Strategien vor. Dort wo Spätaussiedler_innen über Selbstorganisationen bzw. Interessensvertretungen angesprochen wurden oder in Gebieten mit hohem Bevölkerungsanteil, herrschte auch teilweise Unverständnis, warum sie sich überhaupt an einem „Ausländerbeirat“ beteiligen sollen.

Um bei der kommenden Wahl die Spätaussiedler_innen besser zu erreichen, will der Beirat an einigen Standorten künftig verstärkt Treffpunkte von Spätaussiedler_innen aufsuchen sowie Wahlwerbung in Firmen durchführen, in denen bekanntermaßen Spätaussiedler_innen arbeiten oder sich an die religiösen Gemeinschaften wenden. Eine andere Idee, die an einem Standort entwickelt wurde, besteht darin, Personen, die in der Verwaltung arbeiten und Spätaussiedler_innen sind, als Multiplikator_innen anzusprechen. Ferner besteht die Hoffnung, dass Werbematerialien in russischer Sprache eine höhere Aufmerksamkeit erhalten würden.

Allerdings zeigt das folgende Zitat, dass grundsätzlich tendenziell noch Skepsis hinsichtlich der Notwendigkeit und der Erfolgsaussichten bei der Ansprache von Spätaussiedler_innen bestehen:

„Wobei man ganz offen und ehrlich sagen muss, dass man gerade bei diesem Personenkreis am meisten auf Unverständnis gestoßen ist, warum sie sich für einen Ausländerbeirat bereitstellen sollen, wählen gehen sollen, auf die Liste gehen sollen. (...) Sie sind Deutsche, sie wollen Deutsche sein und sie wollen nicht auf eine Liste von einem Ausländerbeirat gehen. (...) Wir haben auch eine Vereinigung der Landsmannschaft der Deutschen aus Russland. Die haben gesagt, das interessiert sie überhaupt gar nicht. Das ist überhaupt gar nicht ihr Thema. Sie wissen gar nicht, warum das ausgeweitet worden ist, warum sie da mitbeteiligt sind und und und. Also das Interesse lief schon gegen Null muss man sagen.“ (V 7, Z. 119-130)

Wahlbeteiligung der Eingebürgerten

Der überwiegende Teil der Befragten schätzt die Erreichung des Reformziels der Beteiligung der Eingebürgerten bei den Wahlen positiv ein. Die Möglichkeit, auch als Eingebürgerte das aktive und passive Wahlrecht ausüben zu können, wird als einer der wesentlichsten und gelungensten Reformbereiche bezeichnet. Insbesondere wird dies von denjenigen Beiratsmitgliedern, die eingebürgert sind und früher schon Mitglied eines Beirats waren, sehr wertgeschätzt. Gerade in dieser Gruppe gibt es ein hohes Engagement für die Beiratsarbeit. Ungeachtet der Tatsache, dass unter der Gruppe der gewählten Eingebürgerten ein Teil schon früher aktiv in der Beiratsarbeit war und sich entsprechend streng genommen nicht erstmals in einem Beirat engagiert (lediglich erstmals mit dem neuen Status als Eingebürgerte), ist die quantitative Wahlbeteiligung der Eingebürgerten als erfolgreicher einzuschätzen als die der Spätaussiedler_innen oder Deutschen ohne Migrationshintergrund.

Die Ausweitung des passiven Wahlrechts hat in der Gruppe der Eingebürgerten eine beachtliche Mobilisierung ausgelöst. In manchen Gebietskörperschaften entfiel fast die Hälfte aller Wahlvorschläge auf Eingebürgerte.

Insbesondere aus der Perspektive der Beiräte wurde formuliert, dass die für frühere Beiratsmitglieder oft frustrierende Situation, dass sie mit ihrer Einbürgerung das Recht auf weitere Mitwirkung im Beirat einbüßten, nun vermieden wird und die Erfahrungen und Kompetenzen dieser Personen weiter genutzt werden können, wie das folgende Zitat verdeutlicht:

„ ... dass jetzt Menschen mit einer deutschen Staatsangehörigkeit auch mitmachen können. Sonst hätten wir alle, die wir hier sind, auch nicht dabei sein können. Das ist schon eine Bereicherung für den Beirat – auf jeden Fall.“ (B 4, Z. 49-51)

Neben den Ressourcen und Erfahrungen, die Eingebürgerte oft mitbringen, wird aus Sicht einiger Befragter die Annahme betont, dass die Artikulationsfähigkeit von Eingebürgerten aufgrund ihres längeren Aufenthalts in Deutschland oft besser sei und sie daher bei Anlässen mit Außenwirkung oder Gremiensitzungen bessere Repräsentant_innen des Beirats darstellen können.

Bewertung der Wahlberechtigung für erstmals Wahlberechtigte

Während die Reform bzw. deren Begründung davon ausging, dass die Interessen und Lebenslagen von Spätaussiedler_innen denen anderer Menschen mit Migrationshintergrund in vielen Aspekten gleichen würden (Landtag Rheinland-Pfalz 2008, S. 7), stellt sich diese Bewertung in der Praxis der Beiratsarbeit differenzierter und gleichzeitig skeptischer dar. Bei näherer Betrachtung der Interviewergebnisse wird deutlich, dass es zur Frage der grundsätzlichen Einbeziehung von Spätaussiedler_innen in das Wahlrecht für den Beirat für Migration und Integration sehr unterschiedliche Einschätzungen gibt. Teilweise scheint der Beirat für Migration und Integration im Bewusstsein und in der Wahrnehmung – seitens der Beiratsmitglieder aber auch teilweise der Verwaltungsmitarbeiter_innen – immer noch vor allem ein „Ausländer“beirat zu sein. Die Frage, warum Spätaussiedler_innen beteiligt sein sollen, ist in der Praxis nur partiell beantwortet bzw. stellt eine noch nicht zufriedenstellend gelöste Herausforderung dar. In Einzelfällen votierten die Befragten gar für die Rücknahme der Einbeziehung der Spätaussiedler_innen, da sich diese nicht als Personen mit Migrationshintergrund verstehen und überwiegend in ihrer eigenen Community leben würden. Weiterhin wurde argumentiert, dass sich Spätaussiedler_innen nicht mit den Zielen eines Beirats für Migration und Integration identifizieren könnten, da sie sich selber als Deutsche definieren würden und insgesamt in allen Bereichen und von allen Institutionen schwer erreichbar seien. Zur Begründung wurde teilweise auch die Haltung der Spätaussiedler_innen gegenüber dem Beirat herangezogen, wie folgendes Zitat verdeutlicht:

„Ich hatte sogar den Eindruck, dass gerade diese Bevölkerungsgruppe das eher negativ sieht. [...]: ‚Wir waren in Russland Deutsche und wir waren dort nicht anerkannt und jetzt kommen wir hierher, jetzt sind wir Deutsche und jetzt müssen wir oder können, sollen auf eine Wahlliste für einen Ausländerbeirat oder sollen einen Ausländerbeirat wählen. Wir sind keine Ausländer. Wir wollen damit auch nichts zu tun haben.‘“ (V 7, Z. 484-500)

Demgegenüber stehen jedoch die positiven Erfahrungen in den Beiräten, in denen Spätaussiedler_innen vertreten sind und aktive Rollen übernehmen. Wie oben dargestellt wurden insgesamt 29 Personen, die zur Gruppe der Spätaussiedler_innen gehören, in die Beiräte gewählt. In einigen Beiräten stellen sie sogar die Vorsitzenden. Es kann also davon ausgegangen werden, dass dort, wo es gelungen ist, Spätaussiedler_innen in die Beiräte durch die Wahl zu inkludieren, diese Teilhabe auch gut gelingt und positiv bewertet wird, wohingegen sich Gebietskörperschaften, in denen keine Spätaussiedler_innen vertreten sind, nach wie vor schwer mit der Ansprache und Beteiligung tun. Ein weiterer Aspekt, der ein Erklärungsmoment für die noch relativ geringe Repräsentanz von Spätaussiedler_innen bieten kann, wurde seitens eines Experten formuliert, der davon ausging, dass der relativ geringe Organisationsgrad von Spätaussiedler_innen (etwa in Vereinen oder Migrant_innenorganisationen) ein Grund für die schwierige Erreichbarkeit sein könne. Angesichts der relativ großen Rolle, die Migrant_innenorganisationen bei anderen Gruppen von Menschen mit Migrationshintergrund in den Beiräten spielen, ist dies kein von der Hand zu weisendes Argument.

Bezüglich der Gruppe von Deutschen ohne Migrationshintergrund, die ebenso 2009 erstmals das passive Wahlrecht erhalten haben, lässt sich festhalten, dass die befragten Beiräte, in denen Deutsche ohne Migrationshintergrund mitarbeiten, dies sehr positiv bewerten. Betont wird von diesen Beiräten die Perspektivenerweiterung, die sich durch die Diskussionen mit Personen ohne eigene Migrationsgeschichte ergeben. Zudem wurde angeführt,

dass durch eine solche Mischung ein gegenseitiges voneinander lernen ermöglicht würde.

Die dennoch relativ geringe Zahl der Kandidat_innen und gewählten Personen ohne Migrationshintergrund kann auch darauf zurückzuführen sein, dass sich Deutsche ohne Migrationshintergrund unsicher waren, ob die Beiräte tatsächlich das richtige Betätigungsfeld für sie sind bzw. ob die Ausweitung des passiven Wahlrechts in der Realität und vor Ort auch unterstützt wurde:

„Ich habe mich bei der Kreisverwaltung erkundigt, was ist das, wie ist das angedacht, habe mir da Informationen geholt, weil ich eben auch keine hatte [...]. Ich habe auch gefragt, ob ich als Deutsche überhaupt gewollt bin.“ (B 8, Z. 96-98)

Teilweise gab es in einzelnen Beiräten im Vorfeld der Wahl Befürchtungen, dass die Ausweitung des passiven Wahlrechts auf Deutsche (ohne Migrationshintergrund) ein Einfallstor für Kommunalpolitiker und damit eine Instrumentalisierung der Beiräte eröffnen würde. Dies hat sich in der Praxis jedoch nicht bestätigt.

In einigen Interviews wurde der Mehrwert durch Deutsche ohne Migrationshintergrund sehr deutlich thematisiert. Dies ist insofern positiv einzuschätzen, weil dies die grundsätzliche Offenheit im Selbstverständnis der Beiräte verdeutlicht und auch die Erfahrung, dass durch den Dialog zwischen Personen mit und ohne Migrationsgeschichte alle Seiten profitieren. Auch bei den Wahlen selber zeigt sich diese grundsätzliche Offenheit, Deutschen ohne Migrationshintergrund als potentiellen Beiratsmitgliedern gegenüber. Immerhin 35 Personen bzw. 7,7% aller gewählten Beiratsmitglieder haben keinen Migrationshintergrund. Anhand eines Interviews mit einem Beirat soll dies exemplarisch verdeutlicht werden:

„Person 1: Auch der Austausch als solcher, wenn man so einen Mix hat wie bei uns, kann wesentlich mehr bewirken. Also Migranten äußern ihre Meinung, wie sie die Dinge sehen, und wenn man dann noch Bio-Deutsche im Kreis hat, so kriegen wir das Ganze auch nochmals von einer anderen Sicht.“

Person 2: Die Resonanz ist groß nach außen.

Person 3: Ich sehe es von der anderen Seite her: Ich als Bio-Deutsche bekomme dadurch natürlich noch einmal einen anderen Blick auf Migranten. Nochmals zu gucken, wo ist denn wirklich die Problematik. Sachen, die mir vorher vielleicht gar nicht bewusst waren. Gerade diese Mischung macht es dann auch gerade aus, zu sagen, okay, wir sind jetzt offen, wir haben diese Information und können da jetzt arbeiten.“ (B 8, Z. 141-154)

Insgesamt gesehen zeigt die Analyse, dass die Ausweitung des aktiven und passiven Wahlrechts auf Eingebürgerte seitens der Beiräte und Verwaltungen am positivsten konnotiert wird. Der Einbezug der Erfahrungen der Eingebürgerten stellt für alle Befragten unisono einen erheblichen Mehrwert dar und wird einhellig begrüßt. Die Begründungen hierfür decken sich auch überwiegend mit denen der Gesetzesbegründung.

Diskussions- und Handlungsbedarf besteht jedoch weiterhin im Bereich der Inklusion von Spätaussiedler_innen und möglicherweise auch von Deutschen ohne Migrationshintergrund in die Beiräte. Hier ist es noch nicht adäquat gelungen, die Zugänge für diese Gruppen ausreichend zu schaffen. Gleichmaßen wird eine solche Notwendigkeit insbesondere für die Gruppe der Spätaussiedler_innen auch nicht an allen Orten gesehen, so dass in diesem Kontext noch Bedarf für eine Nachjustierung der Reform besteht, wie das folgende Zitat

verdeutlicht:

„Viele Leute haben sich mit Deutschland, mit dem deutschen Pass identifiziert. [...] Da gab es Aussagen in Gesprächen: ‚Ich bin jetzt Deutscher, warum soll ich zu einer Ausländerwahl gehen?‘ Ich sehe das auch ein. Das ist toll, das finde ich super. Wenn wir so weit sind, dass jeder so sagt, dann haben wir es gepackt, dann brauchen wir nicht mehr über Integration zu sprechen. Dann ist ja jeder integriert, wenn sich jeder als vollwertiges Mitglied der Gesellschaft hier sieht, dann haben wir es geschafft. Leider ist das nicht der Fall und leider muss man den Leuten auch mal nahelegen, auch in persönlichen Gesprächen: ‚Ja, du bist zwar Deutscher, aber du hast die Wahl zu wählen. Komm zur Wahl, wähl einfach. Du würdest zwar nicht davon profitieren, aber vielleicht – da du dich als integriert siehst – kannst du auch im Beirat etwas arbeiten. Du kannst dich als Vorbild nehmen und dementsprechend die Leute versuchen zu verändern, dahin zu bringen, dass sie es genauso sehen, dass sie sich integrieren.“ (B 7, Z. 1156-1169)

Einschränkend muss an dieser Stelle jedoch betont werden, dass in dem Sample, das für die Befragung im Rahmen der Evaluation gebildet wurde, nur die Perspektive der Beiräte und Verwaltungen abgebildet wurde und nicht die der nicht erreichten Zielgruppe. Dies bedeutet, dass aus den Aussagen der Befragten nur bedingt Rückschlüsse über die Eigenwahrnehmung der Gruppe der Spätaussiedler_innen gezogen werden kann.

Gleichzeitig gibt es seitens der befragten Beiräte und Verwaltungen nur wenige Vorstellungen, wie die Situation der schwierigen Erreichbarkeit von Spätaussiedler_innen verändert werden könnte.

4.2.3 Bildung von Wahlvorschlägen

Die faktische Zusammensetzung der gewählten Beiräte hängt eng mit der Frage zusammen, wie und auf welche Weise die Wahlvorschläge zustande kommen, welche die Basis für die anschließende Wahl bilden. In diesem Kontext kann ein Blick in § 8 von Satzungsmuster 1 bzw. § 9 von Satzungsmuster 2 (vgl. Kap. 3.2.1) Aufschluss darüber geben, welche strukturellen Voraussetzungen den Gebietskörperschaften für die Aufstellung von Wahlvorschlägen vorgeschlagen werden.¹⁰

In Abs. 3 ist dort jeweils geregelt, dass Wahlvorschläge nicht nur von Einzelpersonen oder Listen eingereicht werden können, sondern auch von „Vereinen, Verbänden oder sonstigen Organisationen sowie politische[n] Parteien und Wählergruppen“. Dies eröffnet einen breiten Zugang zu den Wahlvorschlägen und ermöglicht eine große Bandbreite an Wegen, wie Wahlvorschläge zustande kommen.

Die einzelnen Gebietskörperschaften haben die Vorschläge der Satzungsmuster in überwiegender Zahl übernommen. Einzelne Gebietskörperschaften verzichten auf die expliziten Formulierungen und verweisen an der Stelle lediglich auf das Kommunalwahlgesetz und gegebenenfalls auf die jeweiligen Abweichungen. Einige Gebietskörperschaften ergänzen die Satzungsmuster etwa durch den Zusatz, dass Bewerber_innen erklären müssen, keiner in der Bundesrepublik Deutschland verbotenen Organisation anzugehören und auch nicht zu unterstützen. Ob dies Formulierungen sind, die aus den alten Satzungen übernommen

¹⁰ Mit dem Thema der Listen beschäftigt sich auch Kapitel 3.2.4, in dem es u.a. um die Analyse der Mehrheits- versus Verhältniswahl geht.

wurden oder neu hinzugefügt wurden, kann nicht eindeutig beantwortet werden. Der Vergleich einiger Satzungen in der alten und neuen Form legt jedoch nahe, dass Spezifika wie das eben genannte oder die Forderung nach deutschen Sprachkenntnissen schon in den ehemaligen Satzungen der Ausländerbeiräte inkludiert waren und in die neuen Satzungen mitaufgenommen wurden.

Zustandekommen von Wahlvorschlägen

Grundsätzlich zeigen sich in der Praxis der Beiräte zwei Wege, wie vor Ort Wahlvorschläge zustande kommen: Entweder werden Kandidat_innen insbesondere durch Beiratsmitglieder direkt angesprochen und zur Kandidatur aufgefordert oder potentielle Kandidat_innen ergreifen selber die Initiative, um sich zur Wahl aufstellen zu lassen. In ersterem Fall wird die direkte Ansprache häufig auch dazu genutzt, gezielt ein bestimmtes Spektrum an Kandidat_innen zu versammeln, etwa in Hinblick auf eine möglichst vielfältige Zusammensetzung hinsichtlich ethno-natio-kultureller Aspekte, wie das folgende Zitat verdeutlicht.

„Aber wir haben darauf geachtet, dass viele verschiedene Länder dabei sind, dann fühlen sich alle MigrantInnen angesprochen.“ (B 10, Z. 41-42)

Wenngleich die persönliche Ansprache der häufiger gewählte Weg ist, existieren auch eine Reihe von Fällen, in denen die Kandidat_innen durch Eigeninitiative den Weg zur Kandidatur fanden. Dies zeigt sich naturgemäß insbesondere in den Fällen, in denen erstmals ein Beirat gewählt wurde, aber auch in Gebietskörperschaften mit schon länger existierenden Beiräten. Dabei handelt es sich teilweise um Personen, die früher schon in Beiräten aktiv waren, dies jedoch wegen des Erwerbs der deutschen Staatsbürgerschaft aufgeben mussten.

„Ich war ja vor elf Jahren auch im Beirat. Ich musste damals zurücktreten, weil ich die deutsche Staatsbürgerschaft angenommen hatte.“ (B 4, Z. 77-78)

(Unterschiedliche) Kriterien bei der Bildung von Wahlvorschlags-Listen

Grundsätzlich lassen sich verschiedene Kriterien herausarbeiten, die bei der Bildung von Wahlvorschlägen von Relevanz sind. So können herkunftsbezogene Aspekte eine Rolle spielen, wenn es darum geht, eine herkunftsheterogene oder herkunftshomogene Zusammensetzung des Beirats zu forcieren. Gleiches gilt für den Aspekt der Religion, die in einigen Beiräten von Bedeutung ist, in anderen Beiräten dagegen keine Rolle spielt. Schließlich existieren in einigen Gebietskörperschaften auch Zusammenschlüsse auf der Basis von partei gebundenen Listen. Für die jeweiligen Kriterien gibt es in den einzelnen Beiräten sehr unterschiedliche Bewertungen und Präferenzen. So äußerte sich der überwiegende Teil der Beiräte, aber auch der Verwaltungen, dahingehend, dass herkunftsheterogene Beiräte und damit auch Listen grundsätzlich zu bevorzugen seien, um ein möglichst breites Spektrum an Gruppen zu repräsentieren. Der Aspekt der Religionszugehörigkeit spielte nur in wenigen der in die Interviews einbezogenen Beiräte eine Rolle, wenngleich auch hier der Tenor vorherrschte, dass es wünschenswert sei, wenn nicht einzelne religiöse Orientierungen dominieren würden.

Ambivalent ist die Einschätzung in Hinblick auf parteipolitische Zusammenschlüsse. Während es etwa seitens eines der befragten Experten als ein Symbol der politischen Partizipation angesehen wird, wenn sich parteipolitische Listen zu den Beiratswahlen aufstellen, und diese in den befragten Beiräten, in denen partei gebundenen Listen existieren, auch positiv

bewertet werden, herrscht in den Beiräten ohne Listen eher Skepsis angesichts einer zu starken Einmischung von Parteien in die Beiräte. Die skeptische Haltung wird in der Regel mit der Befürchtung einer Parteiendominanz und Instrumentalisierung begründet. Die beiden Pole werden durch die folgenden Zitate verdeutlicht:

„Das ist aus unserer Sicht auch ein Stück Integration in unser politisches System“
(E 2, Z. 46-47)

„Ich denke, wenn es rein nach Parteien geht, dann ist das Ziel verfehlt. Da ist der Einfluss von außen so deutlich, dass es an der Zielvorstellung, die ich an den Beirat habe, vorbei geht.“

Frage: Weil der Beirat eher ein Sachgremium ist?

Ja, ein Sachgremium und [...] auf gewisser Weise soll der Beirat ja auch Integration einerseits, aber eben andererseits auch ein Gremium sein, wo eben die kulturellen Eigenschaften eingebracht werden“ (B 2, Z. 372-382)

In den Beiräten, in denen es Parteilisten gibt, wurde stets betont, dass keine Notwendigkeit der Parteimitgliedschaft bestünde, um über die Parteiliste zu kandidieren, sondern die Parteien primär Unterstützung bieten und Transmissionsriemen in die Politik darstellen würden. Hier griffen die Befragten entsprechend von sich aus das Argument der Instrumentalisierung auf und wiesen dieses zurück.

Grundsätzlich lässt sich diesbezüglich resümieren, dass der Tenor der Beiräte und Verwaltungen sehr deutlich heterogene und plural zusammengesetzte Beiräte favorisiert. In Hinblick auf eine parteipolitische Besetzung der Beiräte herrscht aktuell noch eher Skepsis bei den Beiräten vor.

Erreichbarkeit spezifischer Zielgruppen (v.a. Flüchtlinge) bei der kommenden Wahl

In Vorbereitung auf die nächste Wahl, die 2014 durchgeführt wird, gilt es schon vorab zu überlegen, ob und, wenn ja, welche speziellen Zielgruppen in Form einer spezifischen Kampagne oder anderer Formen der speziellen Unterstützung adressiert werden sollten. Neben der Gruppe der Spätaussiedler_innen, die – wie die Analyse gezeigt hat – noch nicht ausreichend gut erreicht werden, wurde für die kommende Wahl zudem angedacht, speziell Flüchtlinge zu fokussieren. Grundsätzlich stellen Flüchtlinge zwar keine Gruppe dar, die erst mit der Gesetzesreform das aktive oder passive Wahlrecht erhalten hat, sondern eine Gruppe, die bisher auch prinzipiell wahlberechtigt war. So existieren landesweit auch einige Gebietskörperschaften, in denen sich schon aktive Menschen mit Fluchtgeschichte bzw. aus dem Bereich der Flüchtlingsunterstützung engagieren und sich an der Beiratsarbeit beteiligen. Diese Personen stellen jedoch bislang eher Ausnahmen dar. Die Frage der Fokussierung auf Flüchtlinge wurde entsprechend auch in den Interviews gestellt. Als Ergebnis der Evaluation lässt sich diesbezüglich festhalten, dass einige befragte Verwaltungen und auch einige Beiräte die explizite Fokussierung auf Flüchtlinge eher skeptisch betrachten. Zu den genannten Gründen gehört u.a., dass Flüchtlinge...

- teilweise keine dauerhafte Bleibeperspektive haben und es unsicher ist, ob sie die gesamte Wahlperiode dabei sein können,
- aufgrund ihrer Positionierung „andere Probleme“ haben als sich zivilgesellschaftlich zu engagieren,
- möglicherweise mit dem Engagement im Beirat für Migration und Integration auch posi-

- ve Auswirkungen auf ihren Status erwarten würden, was rechtlich nicht möglich ist,
- aufgrund ihrer schwierigen Lage und möglichen Traumatisierungen nicht mit Erwartungen konfrontiert werden sollten, die eventuell wieder enttäuscht werden müssten,
 - eine tendenziell sehr kleine Zielgruppe dar stellen,
 - besonders schwer zu erreichen sind,
 - bevor die Bleibeperspektive nicht geklärt ist, vermutlich wenig Interesse an Beiratsarbeit haben.

Als ein alternativer Vorschlag, der von einer Verwaltung genannt wurde, könnte die explizite Einbeziehung von Flüchtlingsorganisationen – so sie vor Ort existieren – in die Beiräte gelten – möglicherweise als ständiger Gast oder als berufenes Mitglied.

Fehlendes aktives Wahlrecht für Optionsjugendliche

Der Beirat für Migration und Integration wird gemäß § 1 Abs. 1 der Satzungsmuster eingerichtet, um die „Teilnahme der Einwohnerinnen und Einwohner mit Migrationshintergrund an der Gestaltung der kommunalen Integrationspolitik zu fördern“.

Künftig wird ein erheblicher Anteil der erwachsenen Bevölkerung mit Migrationshintergrund von dem aktiven Wahlrecht ausgeschlossen sein. Dabei handelt es sich um die Gruppe der sogenannten „Optionsjugendlichen“ und damit um diejenigen Jugendlichen und jungen Erwachsenen mit Migrationshintergrund, die im Rahmen des seit 1.1.2000 geltenden Optionsverfahrens qua Geburt in Deutschland automatisch neben der Staatsangehörigkeit der Eltern auch die deutsche Staatsangehörigkeit erhalten. Die Voraussetzung des nach dem Prinzip des *ius soli* funktionierenden Verfahrens besteht darin, dass die Eltern der Kinder über einen verfestigten Aufenthaltstitel in Deutschland verfügen. Einher geht der Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit mit der Optionspflicht, die besagt, dass sich die betroffenen Jugendlichen und jungen Erwachsenen zwischen ihrem 18. und spätestens 23. Geburtstag für nur eine Staatsangehörigkeit entscheiden bzw. die ausländische Staatsangehörigkeit abgeben müssen, wenn sie sich für die Beibehaltung der deutschen Staatsangehörigkeit entscheiden (vgl. u. a. Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2012; Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2012).

Mit der Entscheidung für die deutsche und gegen die ausländische Staatsangehörigkeit verlieren diese Personen gleichzeitig ihre aktive Wahlberechtigung für die Beiräte für Migration und Integration. Diese Personengruppe befindet sich aber im Hinblick auf Integration, Lebenslagen und Diskriminierungserfahrungen nicht automatisch deshalb in einer besseren Lage, weil sie seit Geburt die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt, sondern teilt mit jungen Erwachsenen mit nicht-deutschem Pass viele Erfahrungsräume. Im Alltag und im Kontext vieler lebensentscheidender Situationen spielt der Pass nur bedingt eine Rolle, sondern vielmehr Aspekte wie auf stereotypen Bildern basierende Fremdzuschreibungen und Etikettierungen. In den Interviews an den ausgewählten Standorten spielte die Frage nach der Einbeziehung von Optionsjugendlichen meist nur am Rande eine Rolle, da viele der Beiräte und auch Verwaltungen sich der Problematik noch nicht bewusst sind. Stattdessen spielte die Frage in den geführten Expert_inneninterviews eine Rolle. Auf der Ebene der landesweit relevanten Akteur_innen in ihren verschiedenen Rollen wird das Thema der Optionsjugendlichen durchaus diskutiert. Der überwiegende Tenor besteht hier in der Anregung, sich Möglichkeiten der niedrighwelligen Veränderung des Wahlrechts dahingehend zu überlegen, dass zukünftig die Gruppe der Optionsjugendlichen auch aktives Wahlrecht erhält.

4.2.4 Zusammensetzung der gewählten Beiräte

Bewertung der größeren Vielfalt der Beiratsmitglieder durch Ausweitung der Wahlberechtigung

Statistiken der AGARP belegen, dass von allen Beiratsmitgliedern, die bei den letzten Wahlen gewählt worden sind, rund 50 % deutsche Staatsangehörige sind. Darunter fallen insg. 35,67% eingebürgerte Beiratsmitglieder, 6,35 Spätaussiedler_innen und 7,66 % Deutsche ohne Migrationshintergrund (AGARP 2010a und 2010b).

Dies bedeutet im Umkehrschluss auch, dass gut die Hälfte aller 2009 gewählten Beiratsmitglieder sich damit unter den Regelungen vor der Reform nicht zur Wahl hätte stellen können. Insgesamt sind unter allen gewählten Beiratsmitgliedern 76,6 % neue Beiratsmitglieder. Die mit der Reform bewirkte Veränderung in Hinblick auf die Wahrnehmung des passiven Wahlrechts ist damit beträchtlich und besser gelungen als die Erhöhung des aktiven Wahlrechts. Das mit der Ausweitung erreichte Resultat einer vielfältigeren Zusammensetzung des Beirats wird im Grundsatz von allen Beiräten und Verwaltungen positiv betrachtet.

„Ich würde sagen, dass die Zusammensetzung uns weitergeholfen hat. Das Ganze ist heterogener. Früher war das sehr stark auf ethnische Gruppen fokussiert und das hat sich geändert.“ (V 6, Z. 211-213)

Bewertung der ethnisch-kulturellen Vielfalt von Listen und Beiräten

Für die Wahlvorschläge und mehr noch für die gewählten Beiräte gilt, dass die repräsentierte Vielfalt an nationaler Herkunft und religiösem Bekenntnis an den verschiedenen Standorten sehr unterschiedlich ausfällt. An einigen Standorten besteht eine sehr hohe Heterogenität. Sofern dort Wahllisten aufgestellt wurden, repräsentieren die Kandidat_innen bzw. die später gewählten Beiräte ein breites Spektrum an Nationalitäten. An anderen Standorten ist der Anteil einer Nationalitätengruppe an den Mitgliedern einer Liste sehr hoch (so ist etwa in einer Gebietskörperschaft von den 108 dort vertretenen Nationalitäten nur eine über gewählte Mitglieder im Beirat vertreten). Die programmatische Haltung von Beiräten und auch der Verwaltung zur Frage der Vielfalt einer Wahlliste und entsprechend auch des gewählten Beirats ist sehr unterschiedlich.

Die – nicht direkt durch die Reform der Beiräte beeinflusste – ethnisch-kulturelle Vielfalt im Beirat ist an manchen Standorten ein Thema. Auch wenn ein starker Anteil einer Gruppe aus einem demokratischen Verfahren resultierte und dementsprechend akzeptiert wird, werden damit dennoch Probleme im Hinblick auf die Arbeit im Beirat und/oder die Akzeptanz des Beirats in der Verwaltung, in der Bevölkerung mit Migrationshintergrund und in der Gebietskörperschaft insgesamt in Verbindung gebracht, wie es das folgende Zitat verdeutlicht:

„Ich kann nur berichten, was ich von anderen Beiräten gehört habe, wo der türkische Migrationsanteil enorm ist: Da fühlen sich die anderen Beiratsmitglieder vernachlässigt, untergebuttert. Für uns ist das eigentlich ideal, dass wir verschiedene Nationen haben.“ (B 6, Z. 724-726)

Einige Beiratsmitglieder messen einer großen (ethnisch-kulturellen) Vielfalt einen hohen Wert bei und streben bei der Zusammenstellung eines Wahlvorschlags eine entsprechend vielfältige Zusammensetzung an. Dagegen begründen Beiratsmitglieder an anderen Standorten die tendenziell eher homogene (meist ethnisch-kulturell oder religiös bestimmte) Zu-

sammensetzung ihrer Liste damit, dass sie die Interessen dieser Bevölkerungsgruppe am besten zu kennen glauben und daher deren Interessen am besten vertreten könnten. Ein Beiratsmitglied formuliert den Anspruch, aus der ethnisch dominanten Zusammensetzung für die kommende Wahl zu lernen und dann anders zu mobilisieren.

Von Seiten einiger Verwaltungen wurde zu bedenken gegeben, dass aus Ihrer Sicht eine – wenn auch auf demokratische Weise zustande gekommene – homogene Zusammensetzung des Beirats dessen Legitimität in der Verwaltung verringert. Dies gilt insbesondere dann, wenn auf Seiten der Verwaltung der Eindruck besteht, dass dieser Beirat nur Partikularinteressen vertritt und nicht die Interessen der Bevölkerung mit Migrationshintergrund insgesamt.

An mehreren Standorten wurden im Interview seitens der Verwaltung Überlegungen angestellt, ob eine Form der Rekrutierung des Beirats denkbar wäre, die zu einer größeren Repräsentanz der Vielfalt der Wahlberechtigten führt, ohne hier zu einer Anregung geschweige denn zu einer Lösung zu kommen, denn letztlich würde dies eine Einschränkung demokratischer Verfahren bedeuten.

Um die Pluralität des Beirats zu stärken und der im Rahmen der Wahl zustande gekommenen, seitens der Verwaltung wahrgenommenen ethno-natio-kulturell homogenen Zusammensetzung des Beirats etwas entgegenzusetzen, wurden von einer Verwaltung im Rahmen der Möglichkeit der Berufung von Mitgliedern gezielt Personen mit anderen ethno-natio-kulturellen Hintergründen ausgewählt. Auch in anderen Gebietskörperschaften wurde teilweise zumindest die damit verbundene Idee positiv gesehen. Insgesamt gesehen wird die Möglichkeit der Berufung von Mitgliedern seitens der Befragten in den Beiräten, in denen berufene Mitglieder existieren, als eine grundsätzlich sinnvolle Möglichkeit verstanden, um zu einer Pluralisierung des Beiratsspektrums beizutragen (vgl. auch Kapitel 5.2.4). Grundsätzlicher Tenor ist jedoch, dass auch ein ethnisch homogener Beirat demokratisch gewählt ist und entsprechend die legitime Vertretung für die Wahlperiode darstellt.

Nachträgliche Abwahl der Vorsitzenden und Ausschluss von Mitgliedern

Als eine Schwierigkeit in der Praxis der Beiratstätigkeit, die sich in einigen Beiräten zeigt, gilt der Umgang mit Mitgliedern, die sich zur Wahl stellen ließen, aber anschließend aus verschiedenen Gründen nicht an der Beiratsarbeit mitwirken. Hier äußert sich der überwiegende Teil der Beiräte, Verwaltungen und Experten, dass dies in der Tat ein virulentes Thema in der Beiratsarbeit darstellt, jedoch auch kein Spezifikum der Migrations- und Integrationsbeiräte sei. Gleichzeitig handelt es sich um ein Problem, mit dem man relativ pragmatisch umgehen müsse, da es keine demokratisch legitimierte Möglichkeit zum nachträglichen Ausschluss eines Mitglieds lediglich basierend auf dessen Nicht-Teilnahme an der Arbeit gäbe.

Ein weiterer problematischer Aspekt betrifft die Frage, welche Möglichkeiten es für einen Beirat gibt, wenn sich im Laufe der Legislaturperiode gravierende Probleme mit dem/r Vorsitzenden ergeben. Diese Problematik kann u.a. daraus resultieren, dass die Vorsitzenden in der konstituierenden Sitzung gewählt werden, in der sich der Beirat möglicherweise noch gar nicht kennt und sich erst später die Probleme zeigen. Hier gilt es, eine Lösung zu finden. Eine mögliche Lösung kann darin bestehen, in der Satzung oder auch der Arbeitsordnung des Beirats einen entsprechenden Passus zur Möglichkeit der Abwahl einzubauen. So heißt es in der Satzung eines Beirats aktuell schon:

§ 5 Abs. 2 „Der Beirat für Migration und Integration kann den Vorsitzenden oder die Stellvertreter mit der Mehrheit der Zahl seiner Mitglieder abwählen, wenn er gleichzeitig mit der Mehrheit der Zahl seiner Mitglieder den Nachfolger wählt.“ (Satzung des Beirats Mainz)

Grundsätzlich handelt es sich bei Fragestellungen, die mit der Entwicklung von Arbeitsroutinen zusammenhängen, meist um Angelegenheiten, die sich jenseits des Einflussbereiches staatlicher Regelung befinden und damit auch nicht Teil der Reform und deren Umsetzung sind. Um auf die Schwierigkeiten, die aus der Praxis resultieren, einzugehen und eine praxisrelevante Arbeitshilfe zur Verfügung zu stellen, wurde 2012 durch die AGARP die Handreichung „Kompetent vor Ort“ publiziert, die zahlreiche Anregungen und Tipps für die konkrete Beiratsarbeit vor Ort enthält (AGARP 2012).

4.2.5 Eintragung ins Wählerverzeichnis

Um an der Wahl zum Beirat für Migration und Integration teilnehmen zu können, müssen die Wahlberechtigten ins Wählerverzeichnis eingetragen sein. Während Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit aufgrund der entsprechenden Daten der Ausländerbehörden automatisch in das Wählerverzeichnis aufgenommen werden, sehen die Satzungsmuster vor, dass Eingebürgerte und Spätaussiedler_innen einen Nachweis ihrer Wahlberechtigung erbringen und sich im Vorfeld der Wahlen in das Wählerverzeichnis eintragen lassen müssen. In den Satzungsmustern sind in den §§ 9 Abs. 3 und 10 Abs. 2 (Satzungsmuster 1) bzw. §§ 10 Abs. 3 und 11 (Satzungsmuster 2) entsprechende Regelungsvorschläge enthalten. Während in § 9 Abs. 3 (bzw. § 10 Abs. 3) festgelegt wird, dass das Wählerverzeichnis am zweiten Tag vor der Wahl um 18.00 Uhr abzuschließen ist, besagt § 10 Abs. 2 (bzw. § 11): „Wählen darf auch, wer am Wahltag seine Wahlberechtigung nachweisen kann.“ Hier lässt der Gesetzgeber demzufolge einen Spielraum für die Kommunen, dass der Nachweis der Wahlberechtigung noch am Wahltag selber erbracht werden kann.

Die Regelungsvorschläge in den Satzungsmustern, die sich auf die Eintragung in das Wählerverzeichnis der verschiedenen Personengruppen im Vorfeld der Wahlen beziehen, wurden von allen einbezogenen Verwaltungen übernommen. Eine Mehrheit der Verwaltungen hat zudem die Regelung aus den Satzungsmustern übernommen, dass auch noch am Wahltag selbst die Wahlberechtigung nachgewiesen werden kann. Nur in wenigen Gebietskörperschaften wurde der Passus nicht übernommen. Darunter befinden sich auch diejenigen Gebietskörperschaften, welche die Wahl in reiner Briefwahl durchführten und damit naturgemäß keine Eintragung am Wahltag stattfinden konnte. In 36 Gebietskörperschaften besteht satzungsgemäß die Möglichkeit bzw. wurden noch am Wahltag selber Personen als Wahlberechtigte anerkannt.

Von der Möglichkeit, sich noch am Wahltag registrieren zu lassen, wurde in vielen Gebietskörperschaften auch faktisch rege Gebrauch gemacht. Insgesamt ließen sich 5521 Personen im Verlauf der Wahl ins Wählerverzeichnis eintragen, darunter wurde in 977 Fällen die Berechtigung durch die Wahlberechtigten erst am Wahltag nachgewiesen (AGARP 2010b). Dies entspricht einem durchschnittlichen Wert von 17,7 % aller Eintragungen ins Wähler_innenverzeichnis. Allerdings gibt es auch einige Gebietskörperschaften, in denen über 50 % der Eintragungen erst am Wahltag selber erbracht wurden und fünf Gebietskörperschaften, in denen der Anteil der Wähler_innen, die ihren Nachweis erst am Wahltag selber erbrachten, sogar deutlich höher als der Anteil derjenigen lag, die sich vorab eintragen ließen. Insgesamt schwankte der Wert der Eintragungen am Wahltag zwischen 0 und 167

Eintragungen. Grundsätzlich hat sich also die Option der Eintragung am Wahltag in der Fläche bewährt.

Gebietskörperschaften aus den in die Interviews einbezogenen Standorten, die die Eintragung ins Wählerverzeichnis auch noch am Wahltag ermöglicht haben, sehen darin eine erhebliche Erleichterung für die relevanten Wähler_innen, weil so häufig Eintragung und Wahl mit einem einzigen Gang zur Behörde vorgenommen werden kann (sofern sich Wahllokal und Eintragungsmöglichkeit am selben Ort befinden). Ob auf diese Weise auch Personen von ihrer Wahlberechtigung Gebrauch machen konnten, die die notwendige Eintragung in ein Wählerverzeichnis im Vorfeld nicht mitbekommen hatten, ist allerdings fraglich: Schließlich kann nicht davon ausgegangen werden, dass Bürger_innen stets ihre Einbürgerungsurkunde oder Spätaussiedlerbescheinigung bei sich tragen.

Die Kehrseite der verschiedenen Vorteile, die sich durch die Eintragung am Wahltag für die Wähler_innen ergeben, ist der Aufwand für die Behörde, die am Wahltag die vorgelegten Unterlagen prüfen und die Eintragung ins Wählerverzeichnis vornehmen muss. Dies ist nach Aussage einer Verwaltung nur für eine begrenzte Anzahl von Wahlberechtigten zu leisten, so dass die Eintragung im Vorfeld der Wahlen die Regel bleiben und entsprechende Informationsarbeit betrieben werden sollte. Ebenso scheint dieses Verfahren eher für Städte mit nur einem Stimmbezirk aufgrund des andernfalls hohen logistischen Aufwands geeignet zu sein.

Die dem Evaluationsteam vorliegenden Zahlen zum Anteil der Personen, die sich in das Wählerverzeichnis eintragen ließen, differenzieren nicht hinsichtlich des Status der Personen. So kann nur anhand von Daten aus einigen in die Interviews einbezogenen Kommunen darauf geschlossen werden, dass ein sehr großer Teil davon Eingebürgerte waren und nur ein kleinerer Teil zur Gruppe der Spätaussiedler_innen gehörte.

Um den Aufwand für die kommende Wahl zu erleichtern, wurde an einem Standort angefragt zu prüfen, ob eine Aufbewahrung des Wählerverzeichnisses der vorherigen Wahl und die Nutzung der Adressen für die Wahlbenachrichtigung bei der kommenden Wahl in datenschutzrechtlicher und technischer Hinsicht möglich wäre.

In den in die Befragung einbezogenen Gebietskörperschaften gab es in Hinblick auf das mit dem Wählerverzeichnis verbundene Verfahren einige Beispiele für „gute Praxis“:

Ein Ansatz, um die Eintragung ins Wählerverzeichnis zu erleichtern bzw. die Bürger_innen für die Notwendigkeit zu sensibilisieren, besteht in einer Lösung, die in (mindestens) einer Kommune getroffen wurde. Hier wurden Formularvordrucke zum Eintrag ins Wählerverzeichnis entwickelt, die seitens des Beirats an strategisch wichtigen Orten – wie Migrantenorganisationen oder Moscheen – verteilt wurden. So sollte gewährleistet werden, dass die Wähler_innen rechtzeitig informiert werden und über die entsprechenden Formulare gleich verfügen können.

Eine weitere Idee, die vor Ort umgesetzt wurde, bestand in einem expliziten Aufruf zur Eintragung in das Wählerverzeichnis, welcher im Rahmen eines Artikels im Amtsblatt von der Landrätin geschrieben wurde. Dieses wurde an alle Haushalte verteilt.

Eine dritte Möglichkeit besteht in der Praxis einer Gebietskörperschaft, in der Verwaltungsmitarbeiter_innen (u.a. der Integrationsbeauftragter), die in Quartieren mit hohem Migrantenanteil (v.a. hohem Spätaussiedleranteil) einen Informationsstand zur Wahl aufgebaut hatten, dort gleichzeitig Anträge auf die Eintragung ins Wählerverzeichnis verteilt haben; nach Aussage der Beteiligten habe dies die Zahl der erfolgten Eintragungen erheblich gefördert.

Grundsätzlich wurde seitens der meisten befragten Beiräte betont, dass die Eintragung ins Wählerverzeichnis als eine zwar notwendige, aber auch erhebliche Hürde wahrgenommen wird, die aus ihrer Sicht eine wesentliche Problematik bei der Aktivierung von Wähler_innen darstellt. Zu den Gründen zählen neben dem hohen Aufwand auch die oft fehlenden Kenntnisse über die Notwendigkeit, sich eintragen zu lassen. Aus diesen Gründen wünschen sich die Beiräte zukünftig eine möglichst unbürokratische und niedrigschwellige Ausgestaltung dieser Hürde.

4.2.6 Wahlbekanntmachung und Wahlwerbung

Einen nicht zu vernachlässigenden Aspekt bei der Wahl stellt der Prozess der Wahlbekanntmachung und Wahlwerbung dar, insbesondere wenn es darum geht, neue Zielgruppen zu erschließen bzw. die neue Rolle des Beirats für Migration und Integration in der Wahlbevölkerung deutlich zu machen, um u.a. eine Steigerung der Wahlbeteiligung zu erreichen.

In diesem Zusammenhang zeigt sich, dass die seitens der Steuerungsgruppe unter inhaltlicher Federführung der AGARP und nach Abstimmung mit den Beiräten im Rahmen der landesweiten Kampagne entwickelten und zur Verfügung gestellten Wahlmaterialien (AGARP 2010a, S. 6 ff.) von der überwiegenden Zahl der befragten Beiräte auch verwendet wurde. Die Kampagne stand unter dem Motto „Gemeinsam Zukunft gestalten“.

Abbildung 3: Kampagnenlogo

Die zweigeteilte Wahlkampagne fokussierte in der ersten Phase zunächst darauf, Kandidat_innen für die Wahl zu mobilisieren und diese entsprechend zur Einreichung von Wahlvorschlägen zu veranlassen. In der zweiten Phase lag der Schwerpunkt folgerichtig auf der Mobilisierung der Wähler_innen. Neben Informationsveranstaltungen und Qualifizierungsangeboten für spezielle Zielgruppen (darunter etwa ein Workshop speziell für Frauen, eine Fortbildung für Verwaltungsmitarbeitende, dezentrale Veranstaltungen zum Thema der politischen Partizipation von Migrant_innen) wurden eine Reihe von Werbemitteln entwickelt, die den Beiräten zur Verfügung standen (AGARP 2010a, S. 8 ff.). Hierzu gehören Plakate, Flugblätternvorlagen, Postkarten, mehrsprachige Informationen über die Beiratsarbeit (in insg. 12 Sprachen), ein in elf Sprachen übersetzter Flyer mit dem Wahlauf Ruf, Werbeflyer für Kandidat_innen, Flyer zur Ansprache von Frauen, Listenflyer, Kugelschreiber sowie Luftballons (AGARP 2010a, S. 12 f). Bei den Materialien handelte es sich sowohl um Informationsmaterialien mit vorgedrucktem Text als auch um Blanko-Vorlagen, um den Beiräten vor Ort die Möglichkeit zu lassen, eigene Akzente zu setzen.

Jeder an der Beiratswahl teilnehmenden Gebietskörperschaft wurde im Vorfeld der Wahl ein Materialpaket zur Verfügung gestellt und in der Regel an die wahl durchführende Stelle geschickt (AGARP 2010a, S. 12). Bei Bedarf gab es die Möglichkeit weiteres Material zu bestellen. Die Beiräte wurden über das vorhandene Material und die Stelle, bei der sie es abholen können, informiert (AGARP 2010a, S. 12).

Die offizielle Bekanntmachung der Wahl und die Information über die Wahlorganisation (darunter Hinweise zur Wahlberechtigung, zu den Wahlkreisen und zur Bildung von Wahlvorschlägen) erfolgte landesweit auf der Homepage der jeweiligen Verwaltung und im überwiegenden Teil der im Rahmen der Interviews befragten Gebietskörperschaften zudem durch Veröffentlichungen im Amtsblatt der Verwaltung sowie in der regionalen Tagespresse (z.T. in Zusammenarbeit mit Integrationsbeauftragter_m und dem Beirat für Migration und Integration).

Wahlbekanntmachung der Beiräte und der Verwaltung

Die von der AGARP bereitgestellten Werbematerialien (Plakate, Flyer, Kugelschreiber, Luftballons etc.) wurden an allen Standorten sehr geschätzt und in hohem Maße eingesetzt (Verteilung an Orten mit hohem Publikumsverkehr). Sehr begrüßt wurde auch die Möglichkeit, die Materialien mit regionalen Bezügen zu versehen.

Bemängelt wurde allerdings der nach Ansicht der Beiräte viel zu späte Erhalt der Materialien, zumal die vorgesehene regionale Ausgestaltung der Grundformate zusätzliche Erstellungs- und Druckzeit kostet. Statt der dreiwöchigen Vorlaufzeit wären aus Sicht der Befragten mindestens sechs Wochen, besser drei Monate erforderlich gewesen.

„Was die AGARP angeboten hat, haben wir schon bekommen, [...] [aber] natürlich viel zu spät, [...] zum Beispiel die Grundunterlagen für Plakate. Die sind gekommen, da waren es drei Wochen vor der Wahl [...]. Da braucht man mindestens einen Vorlauf von fünf, sechs Wochen, weil wir mussten das auch wieder drucken lassen, was wir da drauf haben wollten.“ (B 6, Z. 503-515)

Wie und zu welchem Zeitpunkt landesweit gesehen die Weitergabe der Wahlmaterialien durch die Verwaltungen an die jeweiligen Beiräte bzw. Kandidat_innen ausgestaltet wurde, kann im Rahmen der vorliegenden Evaluation nicht erhoben werden. Seitens der Steuerungsgruppe jedoch wurde als Beginn für die als Phase 2 bezeichnete Mobilisierung der Wähler_innen der 29.09.2009 avisiert und damit ein Zeitraum von zehn Wochen vor dem Wahltermin am 08.11.2009 (AGARP 2010a, S. 7). Bereits im Ende Juli 2009 wurde die zentrale Kampagnenwebsite online gestellt (AGARP 2010a, S. 20). Gleichwohl verdeutlicht das Zitat die hohe Bedeutung, die seitens der Beiräte einer zeitnahen Kampagne zukommt.

Auch die von der AGARP angebotenen Seminare für Kandidat_innen wurden von den Beiräten, die die Seminare in Anspruch genommen haben, sehr positiv bewertet. Dadurch kann es aus Sicht der Befragten gelingen, die Kandidat_innen besser darauf vorzubereiten, was nach der Wahl auf sie zukommt. Denn es herrscht in einigen Beiräten die Einschätzung, dass viele Kandidat_innen nicht genau wissen, was Beiratsarbeit tatsächlich bedeutet. Auch um Frustrationserlebnisse zu vermeiden, sind solche Seminare sinnvoll.

Ausländischen Staatsangehörigen und Personen, die sich in das Wählerverzeichnis haben eintragen lassen, werden die Wahlbenachrichtigung und Wahlunterlagen postalisch zugesandt. Die persönliche Ansprache von Wahlberechtigten (per Postwurfsendung, Telefonat, Haustürkontakte) übernahm dagegen meist der Beirat.

Folgende Formen der Wahlbekanntmachung werden von Beiräten an den in die Interviews einbezogenen Standorten als geeignet angesehen, um die Zielgruppen zu erreichen und sollen deshalb als Beispiele guter Praxis dienen:

Ein Beirat erhielt seitens der Verwaltung die Adressen der in der Gebietskörperschaft gemeldeten Ausländer innen, um diese gezielt ansprechen zu können. Die Weitergabe der personenbezogenen Daten aus dem Melderegister wird durch § 35 des rheinland-pfälzischen Meldegesetzes legitimiert.

Beiratsmitglieder haben im Telefonbuch alle Namen identifiziert, die auf einen Migrationshintergrund schließen lassen (und aufgrund ihrer deutschen Staatsangehörigkeit nicht im System der Wahlbehörde aufgeführt sind). Diese Personen wurden telefonisch und/oder per Postwurfsendung von Materialien über die Wahl informiert. Erreicht wurden dadurch vor allem Eingebürgerte.

Deutlich wurde in der Evaluation, dass es einen Zusammenhang zwischen dem Organisationsgrad der Zielgruppe (darunter beispielsweise Vereine, religiöse Gemeinschaften, Parteien etc.) und der Form bzw. Intensität der Wahlwerbung gibt. So gelang es insbesondere Personen, Personenzusammenschlüssen oder Listen, die eine Unterstützung durch Parteien, Vereine oder religiöse Gemeinschaften hatten, häufig besser und intensiver, Wahlkampf zu bestreiten. Dies zum einen deshalb, weil durch die mit den Personen verbundenen Vereine oder Gemeinschaften per se eine große Reichweite zustande kommen konnte. Zum

anderen dadurch, dass die Unterstützung in Form von personellem und sachlichem Know-How den Wahlkampf teils sehr befördert hat. So wurde etwa in einer Gebietskörperschaft seitens einer der kandidierenden Listen ein Bus angemietet, um möglichst viele Wahlberechtigte am Wahltag direkt abholen zu können und zur Wahl zu animieren. Wenngleich dieses Verfahren sicherlich dazu diente, die Wahlbeteiligung zu erhöhen, beurteilte die entsprechende Verwaltung diese Maßnahme eher skeptisch, da dies nur den Anteil von potentiellen Wähler_innen der einen Liste erhöhte und damit andere Listen benachteiligte.

Die Ambivalenz der Unterstützung durch Vereine oder andere Gruppen zeigt sich auch darin, dass auf der einen Seite die Mobilisierung mit Unterstützung durch Organisationen ein probates Mittel der Wahlwerbung und -aktivierung darstellen kann. Auf der anderen Seite können sich hierdurch Kandidat_innen, die nicht über diese Unterstützung verfügen, strukturell benachteiligt fühlen, wie das folgende Zitat deutlich macht:

„Die einzelnen Vereine haben da Information bekommen durch die AGARP und durch die Verwaltung natürlich auch und die Verwaltung ist auch direkt auf die zugegangen. Ich war damals vereinslos. Deswegen habe ich es im Nachhinein ganz am Schluss mitbekommen. Wie ich sehe, da hintendran [hinter den Einzelwahlvorschlägen, d. Verf.] stecken entweder Parteien oder auch größere Vereine – weil die wussten Bescheid. Deswegen haben sie sich auch zur Wahl stellen lassen und die wenigen ohne Background, die kamen dann irgendwie zu kurz. Ich kenne einige, die da gewählt sind, die Vereine wussten ja Bescheid. Die haben ihre Leute sehr gut mobilisieren können.“ (B 7, Z. 150-157)

Neben dem positiven Effekt, den eine Unterstützung durch Vereine oder Institutionen nach sich zieht, können ebenso problematische Effekte – insbesondere für Einzelkandidat_innen ohne Anbindung an eine Institution – nachgewiesen werden.

Um diesen „Vorteil“ auszugleichen, erfolgte explizit auch deshalb an einem der Standorte ein relativ hohes Engagement der Verwaltung bei der Wahlinformation, um eine heterogenere Zusammensetzung der Kandidat_innen zu bewirken, weil nicht alle Gruppen ein gleich großes Mobilisierungspotenzial haben. Dieses Vorhaben gelang in der Praxis jedoch nur sehr eingeschränkt und schlug sich nur sehr bedingt in den Ergebnissen nieder.

Grundsätzlich hat sich jedoch die Praxis, Vereine, Gemeinden und andere Institutionen in der Community der Personen mit Migrationshintergrund als Multiplikator_innen zu gewinnen und für die Wahl zu werben, als vielversprechend herausgestellt. Eine andere relevante Strategie ist es, an ganz unterschiedlichen Orten Wahlwerbung zu machen, um möglichst unterschiedliche Zielgruppen zu erreichen (in Behörden, im Mehrgenerationenhaus, in Vereinen, Moscheen, Jugendeinrichtungen, Kitas, Schulen, beim internationalen Frauenfrühstück etc.).

Eine weitere Schwierigkeit in der Wahlwerbung kristallisierte sich insbesondere in den Flächenlandkreisen heraus. So ist es in großen Gebieten – zumal in solchen, in denen es in den einzelnen Verbandsgemeinden keine eigenen Beiräte gibt – häufig schwierig, Wahlwerbung zu platzieren bzw. die Bevölkerung zu informieren. Gerade in Gebietskörperschaften, in denen es bislang keinen Beirat gab, stellt die Identifizierung von Kandidat_innen und schließlich die Wahlwerbung eine besondere Herausforderung dar, weil es neben der Verwaltung und ihren (begrenzten) Möglichkeiten oft keine Akteur_innen gibt, die sich an der Wahlwerbung beteiligen (v.a. dann wenn es keine/kaum Migrantenorganisationen gibt oder diese wenig an der Beiratswahl interessiert sind). In diesen Fällen reicht der obligatorische

Aufruf im Amtsblatt einer Gebietskörperschaft oder der regionalen Tageszeitung meist nicht aus, da damit die Zielgruppe nicht adäquat erreicht wird. Ohne persönliche Ansprache und Engagement ist die Wahlwerbung kaum erfolgreich durchzuführen.

Folgende Regelungen der Wahlbekanntmachung durch die Verwaltung an den in die Interviews einbezogenen Standorten haben sich dort bewährt und sollen deshalb als Beispiele guter Praxis dienen:

Im Amtsblatt wird der Aufruf zur Einreichung von Wahlvorschlägen sowie der Wahlaufufruf in mehreren Sprachen veröffentlicht (Deutsch, Englisch, Türkisch, Russisch).

Die Verwaltung organisiert eine zentrale Veranstaltung – möglichst an einem öffentlich gut zugänglichen und gut frequentierten Platz –, bei der alle Kandidat_innen die Gelegenheit haben, sich vorzustellen und generell für die Wahl zu werben.

Um die Bedeutung der Wahl sowohl hinsichtlich der neuen Zielgruppen als auch hinsichtlich der politischen Wertschätzung zu unterstreichen, werden im Amtsblatt mehrere ganzseitige Artikel durch die Landrätin veröffentlicht.

Der_die Integrationsbeauftragte_r (mit Russisch-Kenntnissen) unterhält einen Infostand mit Wahlmaterialien in Quartieren mit hohem Bevölkerungsanteil von Wahlberechtigten (u.a. auch Spätaussiedler_innen) oder an Orten, an denen Wahlberechtigte anzutreffen sind (z.B. Moschee).

Eine Verwaltung kam zum Schluss, dass die amtliche Bekanntmachung weniger erfolgreich war als die Mund-zu-Mund-Propaganda und Plakate, weil die Wahlberechtigten die amtlichen Medien nur in geringem Maße lesen. In eine ähnliche Richtung geht die Aussage einiger Beiräte, welche die Form der Wahlwerbung bzw. die für die Werbung gewählten Medien bemängelten, da aus deren Sicht zumindest der Teil der bildungsbenachteiligten Menschen mit Migrationshintergrund nicht auf Medien wie die Amtsblätter zurückgreifen würde.

„Es gibt ganz viele Familien, die nie so Artikel lesen, aus welchen Gründen auch immer. Die einen können es gar nicht, weil sie trotz ihres Eingedeutscht-Seins, nicht genug Deutsch lesen können oder solche Zeitschriften gar nicht haben oder wie auch immer. Dann finde ich es schon schade, wenn sie diese Information nicht erhalten können, weil sie einfach durch das Raster fallen.“ (B 8, Z. 1277-1281)

Dementsprechend wurde seitens einzelner Beiräte artikuliert, dass es neben den klassischen Wegen der Wahlwerbung zunehmend auch eine aktivere Nutzung der „Sozialen Medien“ (wie z. B. facebook, twitter) geben müsse, um Menschen zu erreichen, wenn nicht sogar Werbung in Kinos oder im Fernsehen.

Ein Thema, das in vielen Interviews angesprochen wurde, war die Notwendigkeit, realistische Werbung zu machen bzw. eine Balance zwischen affirmativer Werbung und realistischer Beschreibung der Aufgaben und Reichweite der Beiratsarbeit herzustellen. Schließlich spielt neben den formalen Aspekten der Wahlwerbung auch die Frage eine Rolle, wie man die Ziele, Aufgaben und Reichweite des Beirats in der Werbung realistisch darstellen kann, ohne hinterher – bei Kandidat_innen und Wähler_innen – Enttäuschung zu produzieren, wenn der Beirat weniger erreichen kann als zuvor erhofft wurde. Hier gilt es eine Strategie zu finden, die den Sinn, die Aufgaben und Rollen des Beirats adäquat darstellt, indem sie ihn als wichtiges Gremium präsentiert, der kein Alibigremium ist. Aber gleichzeitig ist herauszustellen, dass der Beirat dennoch immer „nur“ ein Beirat und kein Teil der Exekutive

oder Legislative ist. Dies ist auch wichtig, damit Kandidat_innen schon bei ihrer Kandidatur den Arbeitsaufwand und die Reichweite erkennen, um abwägen zu können, ob sie dies leisten können und wollen. Dass in diesem Bereich ein gewisses Spannungsmoment liegt, verdeutlicht das folgende Zitat:

„Die haben dann gefragt: ‚Das würde ich gerne, aber was ist das?‘ Das ist nicht nur auf dem Papier, das ist viel Arbeit, eine schöne Arbeit, wenn man das wahrnimmt, aber das ist nicht wie in manchen Gremien. Da trifft man sich ab und zu, damit hat sich das. Das ist wirklich mit viel Arbeit verbunden. Das habe ich jedem Einzelnen gesagt. [...] Die Resonanz war danach nicht groß.“ (B 10, Z. 163-167)

Anregungen für die Wahlkampagne 2014

Seitens der meisten Beiräte und auch teilweise der Verwaltungen wurde geäußert, dass diese sich für die kommende Wahl bzw. Wahlvorbereitung wieder eine landesweite Unterstützung bei der Wahlwerbung wünschen. Die Kampagne ist bei den Befragten generell gut angekommen und ist ein – aus Sicht der Befragten – nicht verzichtbarer Teil der Unterstützung. Insbesondere wurden hier die Aspekte der Organisation einer landesweiten Wahlkampagne bzw. Unterstützung bei den kommunalen Kampagnen und die Bereitstellung von Konzepten zum besseren Erreichen von spezifischen Zielgruppen, darunter v.a. Spätaussiedler_innen, genannt. Der Mehrwert durch die landesweite Unterstützung wird auch im folgenden Zitat verdeutlicht:

„Wenn ich eine Wahlwerbung in eine Richtung versuche zu gestalten und noch nicht einmal weiß, wo sind meine potenziellen Wähler, wie muss ich diese zielgerichtet ansprechen, ist es immer schwierig. Wenn einem dann von Seiten des Landes, der Ministerien und des Städtetags oder wem auch immer zumindest dahingehend entgegengekommen wird, dass eine Kampagne aufgezogen wird, an der sich alle beteiligen können – ich glaube, das nimmt einem schon viel ab.“ (V 3, Zeile 1034-1040)

Sehr konkret wurde seitens einiger Beiräte und Verwaltungen der Wunsch nach (mehr) mehrsprachigen Materialien genannt, um auch Personen mit schlechteren Deutschkenntnissen zu erreichen. Zwar gab es schon bei der Wahl 2004 einiges Material in unterschiedlichen Sprachen (den Infolyer zur Beiratswahl sowie den Flyer mit dem Wahlaufdruck), doch besteht hier aus der Perspektive der Beiräte und einiger Verwaltungen Bedarf nach weiteren mehrsprachigen Materialien:

„Man muss auch versuchen, den Leuten ein bisschen entgegen zu kommen, damit die wissen, was das ist. Weil das ist mit Wahlen nicht immer so einfach, wie das da drin steht. Dann ist es noch Bürokratendeutsch. Da wäre es vielleicht doch angebracht, dass man das vielleicht in verschiedenen Sprachen macht.“ (B 6, Z. 432-439)

Neben der gezielten Ansprache spezifischer Zielgruppen wie den Spätaussiedler_innen wurde von einigen Beiräten auch die Frage thematisiert, wie die Beiratsarbeit für insbesondere junge Menschen attraktiv dargestellt werden könne. Die Auswirkungen des demographischen Wandels sind auch für die Beiratsarbeit von Relevanz. Während einige Beiräte in einem Generationenwechsel eine besondere Chance für die Arbeitsfähigkeit der Beiräte sehen, betonen andere, dass es wichtig wäre, zunächst spezielle Konzepte zur Ansprache von jüngeren Menschen zu erarbeiten.

„Das wird sich vielleicht nächstes Jahr unglaublich ändern. Weil ich jetzt schon von einigen jungen Menschen mit Migrationshintergrund, die nicht im Beirat sitzen, weil sie noch zu jung sind, [höre, dass die] ein ganz starkes Interesse haben, in den Beirat zu kommen. Mit denen arbeite ich jetzt schon in vielen Sachen zusammen [...]. Da wäre ich natürlich absolut glücklich, wenn sich das auch dann widerspiegeln würde und dann ist [der Beirat] super.“ (V 2, Z. 1051-1559)

Eine grundsätzliche Anregung der Befragten, um bisher nicht adäquat repräsentierte Zielgruppen besser zu erreichen, wird von vielen Akteur_innen in der Notwendigkeit gesehen, sich noch stärker mit Institutionen, Organisationen und Schlüsselpersonen zu vernetzen, die über Zugänge in die Community verfügen. Dazu zählen beispielsweise:

- Wohlfahrtsorganisationen
- Migrationsberatungsstellen (inkl. JMD)
- Flüchtlingsorganisationen, AK Asyl RLP
- Akteur_innen aus der Community der Spätaussiedler_innen

Eine weitere Möglichkeit, um für die kommende Wahl zu werben und Wähler_innen zu sensibilisieren, könnte darin bestehen, dass in der jeweiligen Kommunalverwaltung gezielt nach Mitarbeitenden mit Migrationshintergrund gesucht wird und diese als Multiplikator_innen gewonnen werden. Ähnlich dem Konzept der Testimonials, welches in der vergangenen landesweiten Kampagne genutzt wurde (AGARP 2010a, S.11), könnten diese Mitarbeitenden der Verwaltung aktiv auf Personen aus ihrer Community zugehen und damit versuchen, Türen zu öffnen bzw. Barrieren abzubauen.

Schließlich wurde seitens eines Beirats angeregt, zukünftig noch stärker bestimmte Gelegenheitsstrukturen, die in der Gebietskörperschaft sowieso vorhanden sind – wie etwa die Einbürgerungsfeiern – zu nutzen, um den Beirat für Migration und Integration in der Öffentlichkeit bekannter zu machen und für die Beiratswahlen zu werben.

4.3 Gesamtbewertung der Zielerreichung

Bilanzierend zeigt die Evaluation ein vielschichtiges Bild auf das Thema „Ausweitung der Wahlberechtigung“ und die damit einhergehenden Facetten. Ziel der Reform war es, durch eine Ausweitung eine Erhöhung der Legitimität und Anerkennung der Beiräte – innerhalb und außerhalb der Communities der Menschen mit Migrationshintergrund – zu erreichen, Teilhabemöglichkeiten für alle Menschen mit Migrationshintergrund zu schaffen – unabhängig von der Staatsangehörigkeit – und damit auch die Attraktivität der Beiräte dahingehend zu erhöhen, dass sich ein Anstieg in der Wahlbeteiligung ausmachen lässt und sich der Negativtrend der letzten Jahre umkehrt.

Im Folgenden werden einzelne Aspekte dargestellt und daraus abgeleitete Empfehlungen zur Weiterentwicklung präsentiert. Diese sollen dazu dienen, sich dem Ziel der Steigerung der Legitimität und der Ermöglichung von Partizipationschancen weiter zu nähern.

Die mit der Reform verbundenen Ziele wurden in der Gesamtschau bedingt erreicht. Während die Ausweitung des aktiven und passiven Wahlrechts auf Eingebürgerte ein Aspekt ist, der von allen Befragten eindeutig positiv bewertet wird und auch die Auswertung des vorhandenen Zahlenmaterials das hohe Engagement unter Eingebürgerten aufzeigt, so dass davon ausgegangen werden kann, dass dies sicherlich ein wichtiges Element in der Zielerreichung darstellt, fällt die Bilanz bei der Erreichung anderer Zielgruppen – insbesondere

der Spätaussiedler_innen – weniger gut aus. Hier besteht noch ein deutlicher Bedarf, um Strategien zu entwickeln, wie die Beiräte für Migration und Integration auch zu einem selbstverständlichen Engagementgremium von Spätaussiedler_innen werden und diese sich dort repräsentiert fühlen.

Gleiches gilt für die Gruppe der Optionsjugendlichen. Diese sind aktuell qua Gesetz nicht in das aktive Wahlrecht einbezogen, wenngleich davon auszugehen ist, dass Jugendliche mit Migrationshintergrund in Deutschland im Alltag meist ähnliche Probleme und Herausforderungen zu bewältigen haben, unabhängig davon, ob sie den deutschen Pass haben oder nicht. Der Beirat wird gemäß § 1 Abs. 1 der Satzungsmuster der Gemeinden und Landkreise eingerichtet, um die „Teilnahme der Einwohnerinnen und Einwohner mit Migrationshintergrund an der Gestaltung der kommunalen Integrationspolitik zu fördern.

Da im Beirat die Belange aller Einwohnerinnen und Einwohner mit Migrationshintergrund erörtert werden sollen, sollten künftig auch junge Erwachsene, die sich im Rahmen der Optionspflicht für die deutsche Staatsangehörigkeit entschieden haben, die Möglichkeit besitzen, sich an der Wahl des Beirats zu beteiligen. Diese Personengruppe befindet sich im Hinblick auf Integration und Diskriminierungserfahrungen nicht automatisch deshalb in einer besseren Lage, weil sie seit Geburt die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt.

Empfehlung:

Nr.	Ebene/Bezug	Inhalt der Empfehlung
1.	§ 56 Abs. 2 GemO, § 49a Abs. 2 LKO	<p>Ausweitung des wahlberechtigten Personenkreises: Z.B.</p> <p>„Wahlberechtigt sind</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. alle ausländischen Einwohner und 2. alle Einwohner, die als Spätaussiedler oder deren Familienangehörige nach § 7 des Staatsangehörigkeitsgesetzes oder durch Einbürgerung die deutsche Staatsangehörigkeit erworben haben, <p>und deren Kinder soweit sie jeweils die Voraussetzungen des § 1 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 des Kommunalwahlgesetzes erfüllen.“</p>

Darüber hinaus stellt sich grundsätzlich in diesem Kontext die Frage, welche Personengruppen generell diejenigen sind, die einen Beirat für Migration und Integration wählen bzw. in ihm vertreten sein sollten. Die Unsicherheiten bei den Gruppen der Spätaussiedler_innen und Optionsjugendlichen verdeutlichen, dass es einer Profilschärfung und -konkretisierung hinsichtlich der Frage bedarf, was die grundlegenden Ziele, Themen und Schwerpunkte der Beiräte für Migration und Integration sein sollen und wessen Interessensvertretungsgremium die Beiräte sein sollen. Wenn der Beirat ein Expert_innen- und Fachgremium der Bereiche Migration/Integration/Partizipation sein soll, dann tangiert dessen Arbeit ganz unterschiedliche Personengruppen und umfasst neben den Fragen der Staatsangehörigkeit auch Aspekte wie die Aufenthaltsdauer in Deutschland, den Aufenthaltsstatus, die subjektive oder Milieuzugehörigkeit und vieles mehr. Die Lebensrealitäten von Optionsjugendlichen können in diesem Verständnis ebenso virulent sein wie die von Neuzugewanderten. Wenngleich die Reform mit ihrem weiten Verständnis von Integration schon eine bestimmte Rich-

tung in Hinblick auf eine mehrdimensionale Aufgaben- und Zuständigkeitsbeschreibung der Beiräte für Migration und Integration eingeschlagen hat, gilt es diese vor dem Hintergrund der Zielgruppendifkussion möglicherweise erneut zu führen und zu präzisieren. Insofern sollten auf landes- wie auch auf lokaler Ebene Diskussionszusammenhänge entstehen, um sich darüber auszutauschen, welche Gruppen bzw. Themen die Beiräte für Migration und Integration zukünftig erreichen wollen.

Die fehlende Möglichkeit einer automatischen Wahlbenachrichtigung und die daher erforderliche Eintragung ins Wählerverzeichnis stellt für Eingebürgerte und Spätaussiedler_innen eine Hürde dar. Insofern ist die Bewerbung und Bekanntmachung ein zentraler Aspekt im Kontext der Wahlorganisation, der durch den folgenden Passus (Empfehlung Nr. 4) noch einmal hervorgehoben wird.

Darüber hinaus wurde es von den in der Evaluation Befragten als Zeichen der Wertschätzung und Anerkennung interpretiert, wenn seitens der Oberbürgermeister/in oder Landrat/rätin die Wahl explizit beworben wurde.

Empfehlung

Nr.	Ebene/Bezug	Inhalt der Empfehlung
4.	§ 9 (Satzungsmuster 1) bzw. § 10 (Satzungsmuster 2)	Aufnahme eines Passus, wonach potentiell Wahlberechtigte explizit zu einer Eintragung ins Wählerverzeichnis aufzufordern sind, z. B.: „Der in § 9 Satz bezeichnete Personenkreis wird von der Wahlleiterin/dem Wahlleiter durch öffentliche Bekanntmachung aufgefordert, einen Antrag auf Aufnahme ins Wählerverzeichnis bei der zuständigen Verbandsgemeindeverwaltung bzw. der Gemeindeverwaltung zu stellen.“

Im Falle einer Ausweitung des wahlberechtigten Personenkreises muss sichergestellt sein, dass in den Wahlbüros klare und transparente Regeln gefunden werden, wie die jeweilige Wahlberechtigung nachgewiesen werden kann.

Empfehlung:

Nr.	Bezug	Inhalt der Empfehlung
5.	§ 10 Abs. 2 (Satzungsmuster 1) bzw. § 11 (Satzungsmuster 2)	Regelung der Art des Nachweises der Wahlberechtigung für den Fall, dass die Empfehlung einer Ausweitung des wahlberechtigten Personenkreises auf Personen übernommen wird, die ihre deutsche Staatsangehörigkeit durch das Geburtsortprinzip erworben und ihre ausländische Staatsangehörigkeit abgegeben haben.

Die Eintragung ins Wähler_innenverzeichnis kann eine Hürde sein, da Wahlberechtigte sich im Vorfeld der Wahl ins Wahlbüro begeben müssen. In den Kommunen, die es den Wahlberechtigten ermöglicht haben, sich auch noch am Wahltag in das Verzeichnis einzutragen, wurde diese Möglichkeit überwiegend gut angenommen und positiv bewertet. Mehr als die Hälfte der Eingebürgerten und Spätaussiedler_innen, die dort zur Wahl gingen, haben sich

erst am Wahltag in das Wähler_innenverzeichnis eingetragen. Einige Gebietskörperschaften haben den Passus aus dem Satzungsmuster, wonach auch Personen wählen dürfen, die ihrer Wahlberechtigung nachweisen können, allerdings nicht in die Satzung des Beirats übernommen.

Empfehlung:

Nr.	Ebene/Bezug	Inhalt der Empfehlung
11.	Vorschläge zu § 10 Abs. 2 der Satzungsmuster in einer „Handreichung zur Ausgestaltung der Beiratsarbeit“	Übernahme des folgenden Passus aus den Satzungsmustern in eine konkrete Satzung: „Wählen darf auch, wer am Wahltag seine Wahlberechtigung nachweisen kann.“

Die Evaluation hat verdeutlicht, dass es bisher nicht in ausreichendem Maße gelungen ist, bestimmte Zielgruppen für die Beiräte zu sensibilisieren bzw. die Beiratsarbeit attraktiv zu gestalten. Hierbei handelt es sich insbesondere um die Gruppe der Spätaussiedler_innen. Daneben existieren jedoch noch weitere Gruppen, wie z. B. Flüchtlinge bzw. Menschen mit Fluchterfahrungen oder aus einer demographischen Perspektive jüngere Menschen mit Migrationshintergrund, die ebenfalls grundsätzlich wesentliche Adressat_innen der Beiräte und der Wahlen sind. Hier gilt es im Zuge der Vorbereitung auf die kommenden Wahlen Anregungen zu entwickeln, wie die bislang unterrepräsentierten Zielgruppen besser erreicht werden können. Dies gilt sowohl in Hinblick auf das aktive als auch auf das passive Wahlrecht. Maßnahmen könnten die Zusammenarbeit mit Interessens- oder Lobbyverbänden, Vereinen, Wohlfahrtsorganisationen, Migrant_innenorganisationen oder Religionsgemeinschaften sein. Ferner könnten spezielle Seminar- und Workshop-Konzepte für die Zielgruppe entwickelt werden.

Empfehlung:

Nr.	Ebene/Bezug	Inhalt der Empfehlung
15.	Strategieentwicklung zur Einbeziehung von speziellen Gruppen von Wahlberechtigten	Entwicklung einer Strategie zur Einbeziehung von speziellen Gruppen, insbesondere Spätaussiedler_innen, Flüchtlingen und jungen Menschen; ferner verbesserte Kooperation mit staatlichen Akteuren (z. B. Ausländerbehörden), Wohlfahrtsverbänden und NGOs zur Erreichung spezieller Zielgruppen.

Ein weiterer Punkt, der aus Sicht der Evaluation für die kommende Wahl anzuregen ist, besteht in der Terminierung der Öffentlichkeitsarbeit für die Wahlkampagne bzw. der Bereitstellung von Wahlmaterialien zu einem möglichst frühzeitigen Zeitpunkt. Um den Wahlkampf möglichst passgenau auf die jeweiligen Bedürfnisse vor Ort zuzuschneiden und einen angemessenen Zeitraum für die Wahlwerbung zur Verfügung zu haben, sollten die durch die landesweite Koordination entwickelten Materialien möglichst frühzeitig an die einzelnen Gebietskörperschaften verteilt werden. Weiterhin besteht seitens der Beiräte der Wunsch nach einer Diversifizierung der mehrsprachigen Wahlmaterialien. Ein Aspekt, auf den bei der Erstellung der Materialien Wert gelegt werden sollte, ist die Herstellung einer

Balance von realitätsnaher Darstellung der Chancen und Grenzen der Beiratsarbeit einerseits und Hervorhebung der positiven Aspekte der Beiratsarbeit andererseits.

Empfehlung:

Nr.	Ebene/Bezug	Inhalt der Empfehlung
16.	Optimierung der Wahlwerbung	Frühzeitige Bereitstellung/Verteilung der Wahlmaterialien, realitätsnahe Darstellung, mehrsprachige Materialien sowie Gestaltungsspielraum für kommunale Aspekte.

Ein letzter Punkt, der im Rahmen des Reformbereichs „Wahlberechtigung und Wahlbeteiligung“ als Empfehlung formuliert werden kann, bezieht sich auf das Thema der angemessenen Vorbereitung der Kandidat_innen. Hierzu haben sich die Seminare, die bei der letzten Wahl von der AGARP durchgeführt wurden, als erfolgreich herausgestellt. Um gerade neuen Kandidat_innen die Möglichkeit der angemessenen Vorbereitung zu geben, wäre es wünschenswert, wenn diese Form der Seminare und Coachings ausgebaut und intensiviert würde. Gleichermäßen könnten derartige Seminare auch für berufene Mitglieder von Relevanz sein, um auf die Beiratstätigkeit vorzubereiten.

Empfehlung:

Nr.	Ebene/Bezug	Inhalt der Empfehlung
17.	Qualifizierung und Coaching für Kandidat_innen	Ausbau und Intensivierung der Information von/des Coachings für Kandidat_innen.

Zur Frage, wie die von einigen Verwaltungen und auch Beiräten hervorgehobene Bedeutung einer (v.a. auch ethno-natio-kulturell) vielfältigen Zusammensetzung der Beiräte gefördert werden könnte, wird hier keine Empfehlung formuliert. Zwar legen die Evaluationsergebnisse nahe, dass eine vielfältige Zusammensetzung für die Akzeptanz des Beirats und damit für seinen Handlungsspielraum in der Verwaltung und in den politischen Gremien förderlich ist. Inwieweit dies erreicht wird oder nicht erreicht wird, resultiert allerdings aus dem Verfahren einer demokratischen Wahl. Dieses bietet natürlich den relevanten Akteur_innen die Möglichkeit, auf eine bereits vielfältige Zusammensetzung der Wahlvorschläge hinzuwirken. Die Berufung eines vielfältig zusammengesetzten Beirats, wie sie in den Verwaltungen mit Erfolg praktiziert wurde, in denen eine Wahl nicht zustande kam, wird hingegen nicht als generelles Alternativmodell zu einer Wahl angesehen. Denn ein durch Wahl legitimierter Beirat verfügt zweifellos über die bessere Ausgangssituation in der öffentlichen Wahrnehmung seiner Aufgaben und möglicherweise auch in Hinblick auf zu führende Aushandlungen mit einer Verwaltung.

5. Reformbereich „Beteiligung und Kooperation“

5.1 Inhalt, Ziel und Begründung der Reform

Neben den Reformzielen, die sich wesentlich auf wahlorganisatorische Aspekte und die Zielgruppen sowie Wahlberechtigten der Beiräte für Migration und Integration bezogen, fokussierte ein wesentlicher Bereich der Reform auch auf die inhaltliche Ausgestaltung der Beiratsarbeit. Den Ausgangspunkt dieses Reformbereichs bildete die Feststellung, dass es für „eine erfolgreiche Integrationspolitik [...] notwendig [sei], die bestehenden Beteiligungsmöglichkeiten für Einwohnerinnen und Einwohner mit Migrationshintergrund [...] weiterzuentwickeln“ (Landtag Rheinland-Pfalz 2008). Indikatoren, die aus Sicht der Gesetzgeber belegen, dass Beteiligungsmöglichkeiten ausgebaut werden müssen, bestehen zum einen darin, dass „die Akzeptanz der Ausländerbeiräte [...] abgenommen [hat]“ und zum anderen darin, dass „mancherorts [...] die Einbindung der Ausländerbeiräte in die Kommunen nicht richtig [gelingt]“ (Landtag Rheinland-Pfalz 2008).

Ziel der Reform war es demzufolge, die Beteiligungsmöglichkeiten der Beiräte zu erhöhen, diese in ihrer Rolle als Motoren der Integration zu stärken und auf kommunalpolitischer Ebene Strukturen der Beteiligung auszubauen bzw. zu schaffen. Hierzu wurden im Kontext der Reform gesetzliche Veränderungen in zwei Bereichen getroffen:

- Schaffung der Möglichkeit der Berufung von Beiratsmitgliedern durch den Stadtrat, Gemeinderat oder Kreistag und
- Ausweitung der Beteiligungsmöglichkeiten in kommunalpolitischen Gremien (wie beispielsweise Ausschüssen).

Im Folgenden werden die mit dem Reformbereich verknüpften Veränderungen hinsichtlich ihrer Ausgestaltung, Bewertung durch die verschiedenen Akteur_innen sowie Potential für weitergehende Veränderungen analysiert. Dabei geht die Expertise insbesondere auf die Aspekte „kommunalpolitische Befugnisse der Beiräte“, „Mitgliedschaft im öffentlichen und nicht-öffentlichen Teil von Ausschüssen“, „integrationspolitische Initiativen“, „fachliche Kompetenz der Beiratsmitglieder“, „Berufung von Beiratsmitgliedern“, „Ressourcen für die Beiratsarbeit“ und „Zusammenarbeit mit der Verwaltung“ ein.

Ein wesentlicher Aspekt, der für die folgenden Ausführungen von Bedeutung ist, ist die Frage nach der tatsächlichen Reichweite landespolitischer Reformbestrebungen für den jeweiligen Reformbereich. Während im Kontext der Wahlorganisation bzw. des Wahlrechts die zentralen Konkretisierungsbereiche in den Zuständigkeitsbereich der Landesregierung fallen, verhält sich dies im Zusammenhang mit der Reichweite der Beiratsarbeit und der inhaltlich-fachlichen Ausgestaltung anders: Viele der Aspekte, die für ein gelingendes kommunalpolitisches Engagement konstitutiv und relevant sind, entziehen sich dem Einflussbereich staatlicher Regelungsbefugnis. Dies gilt insbesondere für alle Aspekte, die mit den Arbeitsroutinen der Beiräte vor Ort, der Entwicklung von Arbeitsprogrammen oder Themenschwerpunkten und der konkreten Ausgestaltung der Beiratstätigkeit zusammenhängen. Hier gibt es kaum gesetzgeberischen Handlungsspielraum, sondern vielmehr die Notwendigkeit, vor Ort gemeinsam die Arbeit konkret auszugestalten. Anregungen hierzu bietet die 2012 erschienene Handreichung „Kompetent vor Ort“ (AGARP 2012). Aus diesem Grund beschränken sich die Evaluationsergebnisse im Folgenden primär auf diejenigen Bereiche, in denen auf Landesebene Spielraum besteht, und klammern Aspekte aus, die in der Gestaltung der Beiratsarbeit vor Ort liegen, ohne dass die Reform von 2009 hierauf Einfluss gehabt hätte.

5.2 Voraussetzungen, Ausgestaltung und Ergebnisse

5.2.1 Definition und Umsetzung der Mitwirkung der Beiräte

Die Mitwirkungsmöglichkeiten der Beiräte für Migration und Integration wurden durch die Reform von 2009 in § 56 Abs. 5 und Abs. 6 der Gemeindeordnung und § 49a Abs. 5 und Abs. 6 der Landkreisordnung konkretisiert. Absatz 5 legt fest, dass „der Beirat für Migration und Integration [...] über alle Angelegenheiten der Migration und Integration beraten [...] kann. Gegenüber den Organen der Gemeinde kann er sich hierzu äußern, soweit Selbstverwaltungsangelegenheiten der Gemeinde betroffen sind“ (Gemeindeordnung 2010/Landkreisordnung 2010). Absatz 6 bezieht sich auf die kommunalpolitischen Mitwirkungsmöglichkeiten des Beirats für Migration und Integration, die sich primär auf die folgenden Bereiche erstrecken:

- Der/die Bürgermeister_in bzw. Landrat/-rätin muss auf Antrag des Beirats dem Gemeinderat/Kreistag Angelegenheiten zur Beratung und Entscheidung vorlegen, die Migrations- und Integrationsrelevanz besitzen und kommunalpolitische Selbstverwaltungsangelegenheiten betreffen.
- Der Beirat soll zu Fragestellungen, die ihm seitens des Gemeinderats/Kreistags, Bürgermeisters_in/Landrat/-rätin oder den Ausschüssen vorgelegt werden, Stellung beziehen.
- Teilnahmerecht des/der Vorsitzenden und gegebenenfalls auch eines der Stellvertreter_innen an Sitzungen des Gemeinderats/Kreistags oder der Ausschüsse, wenn es um integrations- oder migrationspolitische Fragestellungen geht.
- Die Möglichkeit der weiteren Ausgestaltung der Teilnahmemöglichkeiten an kommunalpolitischen Gremien obliegt der Präzisierung in den entsprechenden Paragraphen der Geschäftsordnung des Gemeinderats/Kreistags.¹¹

Neben dem Landesgesetz und den daraus resultierenden Änderungen der Gemeinde- und Landkreisordnung gehen auch aus den im Rahmen der Reform entwickelten Satzungsmustern Implikationen für die Ausgestaltung der Beiratstätigkeit hervor, die die im Gesetz genannten Aspekte plausibilisieren.

Über die Aufnahme der entsprechenden Aspekte aus der Gemeinde- und Landkreisordnung in den § 1 Abs. 3-6 hinaus, bestimmt insbesondere § 1, Abs. 2 der Satzungsmuster die Aufgaben und damit verbunden auch die inhaltliche Ausrichtung der Beiräte für Migration und Integration: „Aufgabe des Beirates für Migration und Integration ist die Förderung und Sicherung des gleichberechtigten Zusammenlebens der in der Gemeinde / in dem Landkreis wohnenden Menschen verschiedener Nationalitäten, Kulturen und Religionen sowie die Weiterentwicklung des kommunalen Integrationsprozesses.“

(Unterschiedliche) Interpretation der Aussagen in der Gemeinde- und Landkreisordnung zu den kommunalpolitischen Befugnissen und Mitwirkungsmöglichkeiten des Beirats

Der überwiegende Teil der Gebietskörperschaften orientiert sich bei den erlassenen Satzungen an den zur Verfügung gestellten Satzungsmustern und übernimmt entsprechend auch in den meisten Fällen die gewählten Formulierungen hinsichtlich der Mitwirkungsmöglichkeiten der Beiräte. Nur einzelne Gebietskörperschaften verzichten auf die Übernahme von § 1 Abs. 5 der Satzungsmuster, der die Bestimmung der Mitwirkungsmöglichkeiten der

¹¹ Vgl. hierzu auch § 1 Abs. 5 der Satzungsmuster.

Beiräte in den Ausschüssen durch die Geschäftsordnung der Gebietskörperschaft vorsieht. Ein Beirat wählt hier statt dem obligatorischen Terminus eine Formulierung mit Auslegungsspielraum („kann bestimmen“) und lässt damit offen, ob die Konkretion in der Praxis auch formuliert wird. Zwei Gebietskörperschaften halten die Teilnahme von Beiratsmitgliedern an den Ausschüssen dadurch offen, dass sie statt der Formulierung „bei der Beratung dieser Angelegenheiten“ §1 Abs. 4 S. 4 der Satzungsmuster die Formulierung wählen „bei der Beratung aller Angelegenheiten“ bzw. „Die Vorsitzende/Der Vorsitzende des Beirates für Migration und Integration oder ein anderes Mitglied in Vertretung ist berechtigt, an Sitzungen des Stadtrates oder seiner Ausschüsse mit beratender Stimme teilzunehmen.“

In den Geschäftsordnungen der Gebietskörperschaften wird die Teilnahmemöglichkeit der Beiräte für Migration und Integration an den Ausschusssitzungen recht unterschiedlich gehandhabt. So existieren beispielsweise Regelungen, die grundsätzlich zu bestimmten Fragestellungen die Einladung von „Sachverständigen“ zulassen, worunter gegebenenfalls auch der Beirat für Migration und Integration zählen kann. Allerdings sollen diese externen Personen nur zu je spezifischen Themen eingeladen werden, so dass sich daraus kein generelles Teilnahmerecht des Beirats bzw. eine_r Vertreter_in an bestimmten Ausschüssen ableitet. In einigen anderen Gebietskörperschaften ist dagegen ein grundsätzliches Teilnahme- und Beratungsrecht des Beirats für Migration und Integration an den Stadtrats- und Ausschusssitzungen vorgesehen. Teilweise wird hier der Beirat für Migration und Integration gemeinsam mit anderen kommunalen Beiräten genannt, d.h. dass alle kommunalen Beiräte das gleiche Teilnahmerecht an den Ausschüssen haben. Darüber hinaus sehen diese Geschäftsordnungen vor, dass dem Beirat für Migration und Integration vorab die Tagesordnung und gegebenenfalls vorhandene Unterlagen zugesandt werden müssen. In manchen Geschäftsordnungen steht ferner, dass sich der Beirat zu Belangen der Gruppen, die er vertritt bzw. zu relevanten Angelegenheiten, äußern kann. Diese Formulierung ist sehr interpretationsoffen und lässt Spielraum für die Auslegung durch Beirat und Verwaltung.

Ob die entsprechenden Ausführungen in den Geschäftsordnungen auf Grundlage der Gesetzesreform entstanden sind oder schon vorher bestanden, ist aus den vorliegenden Unterlagen nicht ersichtlich. Es ist jedoch davon auszugehen, dass in einigen Gebietskörperschaften, in denen es schon eine lange Tradition der guten Zusammenarbeit zwischen Gremien, Verwaltung und Beirat gibt, das Recht zur Teilnahme an den Sitzungen nicht erst durch die Reform zustande kam.

Definition des Aufgabenbereichs des Beirats

Wenngleich sich alle Beiräte hinsichtlich der Formulierung der Ziele und Aufgaben der Beiräte für Migration und Integration in der jeweiligen Satzung weitgehend an die in den Satzungsmustern vorgeschlagenen Formulierungen halten und keine inhaltlichen Engführungen (wie beispielsweise eine sehr eng an ausschließlich migrationsrelevante Themen gekoppelte Aufgabenbeschreibung, die den Handlungsspielraum der Beiräte einschränken würde) festzustellen sind, wirken sich die konkreten Interpretationen dieser Aufgabenbeschreibungen durch das Kommunalparlament und / oder die Verwaltung hinsichtlich der Frage, welche Themen in den Aufgabenbereich eines Beirats fallen, darauf aus, wie das Selbstverständnis der Kommunalverwaltung über den Beirat und dessen Kompetenzen und Reichweite aussieht. Diese Sichtweise hat im je konkreten Einzelfall auch Auswirkungen darauf, für welche Ausschüsse dem Beirat der Wunsch nach Mitwirkung gewährt wird, und inwieweit der Beirat die Befugnis zur Teilnahme am nichtöffentlichen Teil einer Sitzung erhält.

Dieses Spannungsmoment manifestiert sich beispielsweise darin, dass in einigen der in die Evaluation einbezogenen Gebietskörperschaften die Interpretation von Verwaltung und Beirat über den Aufgabenbereich des Beirats auseinander klafft. In einer engen Definition verbinden die meisten Verwaltungen damit Themen, die entweder *ausschließlich* oder zumindest *in erster Linie* Personen mit Migrationshintergrund oder in besonderer Weise das Zusammenleben von Personen mit und ohne Zuwanderungsgeschichte betreffen. Demgegenüber vertreten die Mitglieder der Beiräte für Migration und Integration meist eine erheblich weitere Auslegung von Themen. Dies wird durch das folgende Zitat verdeutlicht:

„[Person A:] Das Problem ist schon, dass diese [beiratsrelevanten] Themen nicht so häufig vorkommen. Da gibt es bei Themen, wo die halt nicht betroffen sind, keine Teilnahme.

[Person B:] Manchmal ist es halt so eine Frage, wann sie betroffen sind. Im Kulturausschuss könnte man schon sagen, der Aspekt Multikulturalität spielt im Kulturausschuss generell schon eine Rolle.“ (V 6, Z. 1173-1179)

Ein weiteres Problem stellt sich aus Sicht einiger Beiräte dahingehend dar, dass sie zwar zu den Ausschusssitzungen eingeladen werden, aber die Tagesordnung nur sehr kurzfristig vorab zugeschiedt bekommen. Zudem ergäbe sich aus der Tagesordnung nicht automatisch, was konkreter Inhalt der einzelnen Tagesordnungspunkte sei und ob sie inhaltliche Relevanz für den Beirat besitzen:

„Wir bekommen jede Einladung von der Verwaltung bzw. von den Ausschüssen. Da muss man dann anhand der Tagesordnung ersehen können, was migrantenrelevant ist oder was nicht. [...] Vier Tage vor der Sitzung bekomme ich die Nachricht. Dann muss ich anrufen und muss um mehr Information bitten. Dann wird es von der Verwaltung her geprüft, ob es migrantenrelevant, also beiratsrelevant ist oder nicht. Das wird geprüft, in der Regel sagt man zuerst einmal ‚Nein, ist es nicht‘. Dann muss ich wieder Einspruch erheben, dass es doch so ist und dann bekomme ich vielleicht einen Tag vorher die Unterlagen, die Sitzungsvorlagen. Dann habe ich nur noch einen Tag, mich darauf vorzubereiten. Wir sind auch vereidigt worden. Aber trotzdem darf der Vorsitzende nicht mal die Sitzungsvorlagen [vom Kommunalparlament] sehen.“ (B 7, 767-779)

Das Zitat verdeutlicht, dass auch im Fall, dass die Beiräte ihre Rolle als Motoren der Integration wahrnehmen wollen und sich an den kommunalpolitischen Gremien beteiligen möchten, dies in der Praxis nicht immer einfach ist. Bestimmte Hürden lassen sich nur schwer meistern und sind insbesondere von ehrenamtlichen Gremien nur eingeschränkt zu leisten.

Neben der Diskussion über die konkreten Aufgaben- und Wirkungsbereiche der Beiräte lässt sich ein weiterer Fall identifizieren, in dem in einer Gebietskörperschaft der Sinn der Beiräte für Migration und Integration unter bestimmten Bedingungen grundsätzlich skeptisch betrachtet wird. Wenngleich diese Verwaltung dem Beirat jede Unterstützung, die durch die Satzung vorgeschrieben ist, gewährt und ihn in seiner Arbeit unterstützt, wird in dem Interview herausgestellt, dass grundsätzlich gerade in sehr kleinen Gebietskörperschaften, in denen sich die Bürger_innen und politisch Verantwortlichen kennen würden, wenig Notwendigkeit für die Einrichtung eines Beirats bestehen würde, da die entstehenden Probleme in der Regel direkt besprochen würden. Diese skeptische Haltung stellt jedoch in den geführten Interviews eine vereinzelte Position dar.

Teilnahme am öffentlichen und nicht-öffentlichen Teil der kommunalen Ausschüsse

Der zweite Bereich, der in der Gemeindeordnung/Landkreisordnung sowie den Satzungsmustern von Bedeutung hinsichtlich des strukturellen Zugangs zum kommunalpolitischen Engagement des Beirats für Migration und Integration ist, betrifft die Möglichkeit, an kommunalpolitischen Ausschüssen mitzuwirken. Die konkrete Ausgestaltung wird den einzelnen Gebietskörperschaften überlassen und in den Satzungsmustern lediglich vorgeschlagen, die Teilnahme in den Geschäftsordnungen zu regeln. Insofern wird den Gebietskörperschaften in diesem Kontext ein großer Gestaltungsspielraum überlassen, um die Teilnahme der Beiräte an den Ausschüssen zu regeln. Dieser drückt sich in der Realität in einer heterogenen Auslegung der gesetzlichen Grundlage bzw. einem sehr unterschiedlichen Verständnis der einzelnen Gebietskörperschaften vor Ort aus.

Die einzelnen Ausprägungen der Umsetzung verdeutlichen die große Spannbreite. Es existieren Standorte, in denen

- der Beirat standardmäßig nur das Recht zur Teilnahme am (öffentlichen Teil von) Jugendhilfeausschuss und Sozialausschuss bekommen hat; die Mitwirkung mit beratender Stimme an (einigen) anderen Ausschüssen wird vom Beirat gewünscht, allerdings wurde dies in der Praxis bislang abgelehnt; zudem werden die Einladungen zu den Sitzungen sehr spät verschickt,
- der Beirat Zugang zu einigen Ausschüssen hat, zu anderen jedoch nicht; dies jedoch seitens des Beirats nicht problematisiert wird,
- das Kommunalparlament den Antrag des Beirats auf Mitgliedschaft in weiteren, insgesamt sechs Ausschüssen, ohne Diskussion bewilligt hat,
- die Verwaltung den Beirat zu allen Sitzungen aller Ausschüsse einlädt, jedoch seitens des Beirats niemand teilnimmt,
- der Beirat sich nicht bewusst darüber ist, dass er das Recht zur Teilnahme an Ausschüssen haben kann und demzufolge bislang dieses auch nicht nachgefragt hat.

Weiterhin zeigt ein Blick in die Satzung der Beiräte, dass in einigen Gebietskörperschaften von der Möglichkeit Gebrauch gemacht wurde, die Satzung hinsichtlich der Ausschussteilnahme zu präzisieren. Dies geschieht in drei Gebietskörperschaften dadurch, dass Formulierungen gewählt werden, die den Zugang zu allen Ausschüssen für Beiratsmitglieder eröffnen:

„§ 3 Abs. 5: Der Beirat für Migration und Integration soll gemäß den in der Gemeindeordnung vorgesehenen Möglichkeiten eigene Vertreter und Vertreterinnen mit beratender Funktion in die städtischen Ausschüsse, Kommissionen und Beiräte entsenden.“ (Satzung des Beirats Kaiserslautern)

„§ 1 Abs. 4: Die Vorsitzende/Der Vorsitzende des Beirates für Migration und Integration oder ein anderes Mitglied in Vertretung ist berechtigt, an Sitzungen des Stadtrates oder seiner Ausschüsse mit beratender Stimme teilzunehmen.“ (Satzung des Beirats Trier)

„§ 1 Abs. 4 Satz 4: Der/Die Vorsitzende des Beirates oder einer seiner/ihrer Stellvertreter sind berechtigt, bei der Beratung aller Angelegenheiten, welche die Themen Migration und Integration betreffen, an Sitzungen des Stadtrates oder seiner Ausschüsse mit beratender Stimme teilzunehmen.“ (Satzung des Beirats Koblenz)

Wie diese offenen Formulierungen in der Praxis realisiert werden, kann auf Basis der vorhandenen Daten nicht rückgeschlossen werden. Gleichwohl verdeutlichen sie den Spielraum, den die einzelnen Gebietskörperschaften hinsichtlich der Auslegung der Formulierung in der Gemeindeordnung/Landkreisordnung und der Satzungsmuster haben sowie deren unterschiedliche Interpretation.

Eine ebenso breite Interpretation existiert hinsichtlich der Frage, ob die Beiratsmitglieder nur am öffentlichen Teil der Ausschusssitzungen oder auch am nicht-öffentlichen Teil teilnehmen dürfen. Während sich in einigen Beiräten die Teilnahme mit beratender Stimme nur auf den öffentlichen Teil konzentriert und dies seitens der befragten Beiratsmitglieder, aber auch teilweise seitens der Verwaltungsmitglieder, kritisiert wird, existieren auch Beispiele von Gebietskörperschaften, in denen eine Teilnahme auch am nicht-öffentlichen Teil der Ausschusssitzungen problemlos möglich ist. Die folgenden Zitate verdeutlichen die Frustration einiger Beiräte und auch der Verwaltung über den Ausschluss am nicht-öffentlichen Teil:

„Wir können für den Stadtrat Anträge stellen über den OB – so wie es in der Satzung steht – das haben wir auch schon gemacht, das machen wir auch. Wir werden als Beirat genauso durch Verschwiegenheit vereidigt, wie jedes Stadtratsmitglied und dann verstehe ich nicht, warum es dann heißt, ihr dürft nicht mehr dabei sein, wenn der nicht-öffentliche Teil ist. Das verstehe ich nicht, das geht bei mir nicht in den Schädel rein.“ (B 6, Z. 1121-1126)

„Stimmrecht ist das eine, da ist noch ein anderer Punkt. Die Teilnahme an nicht öffentlichen Sitzungen. Auch das ist problematisch. Nach der Gemeindeordnung dürfte Herr XY eigentlich nicht an nicht-öffentlichen Sitzungen teilnehmen, es sei denn, es ist ein Thema, was jetzt ganz gezielt ihn betrifft oder den Beirat betrifft. Aber schon das ist ein Problem. Auch da hat er gesagt, er würde gerne an nicht öffentlichen Sitzungen teilnehmen, aber die Gemeindeordnung lässt es eigentlich nicht zu.“ (V 1, Z. 652-658)

Aufgrund der als beschränkt wahrgenommenen Mitwirkungsmöglichkeiten in den Gremien und Ausschüssen versuchen einige Beiräte eine Einflussnahme über politische Parteien:

„Im Stadtrat haben wir die Verbindungen über die Leute, die da drin sitzen und da reden wir mit denen, wenn wir was haben. Da kriegen wir es auch hin, wenn wir irgendetwas wollen. Wir sprechen dann die Parteien an und sagen das, und dann tragen die Parteien das dann dem Stadtrat vor. Wenn es etwas Spezielles ist, was die interessiert, dann wird es von den Parteien schon in den Stadtrat mit reingebracht.“ (B 6, Z. 1287-1292)

Die unterschiedliche Offenheit von kommunalen Gremien, dem Beirat eine Mitwirkung in Ausschüssen zu ermöglichen, wirkt sich auf die Zahl der Ausschüsse aus, in denen Beiräte vertreten sind. In den einbezogenen Beiräten bewegte sich diese von 0 bis zu sechs Ausschüssen, an denen der Beirat für Migration und Integration mit beratender Stimme teilnehmen kann. Zu den Ausschüssen, in denen der Beirat häufig eine Teilnahmemöglichkeit erhält, gehören der Jugendhilfeausschuss, Kulturausschuss, Sportausschuss, Sozialausschuss, in einigen Fällen auch der Bauausschuss oder Schulträgerausschuss.

Neben dem rein faktischen Recht auf Anwesenheit und die Möglichkeit, sich mit beratender Stimme äußern zu können, wäre aus Sicht einiger Befragter auch eine stärkere Qualifikation bzw. Rhetorikschulungen für die Beiräte wünschenswert, um sich in den Ausschüssen

oder anderen Gremien adäquat äußern zu können. Schließlich geht es nicht nur darum, in den Ausschüssen zu sitzen, sondern auch darum, das Wort zu ergreifen und dies gelingt noch nicht in allen Fällen hinreichend.

Wertschätzung und symbolische Aufwertung der Beiräte durch Teilnahme an (nicht-)öffentlichen Ausschusssitzungen

Neben der reinen Teilnahme an den Ausschusssitzungen wird von einigen Beiräten besonders der Aspekt der Wertschätzung positiv hervorgehoben, der sich u.a. darin manifestiert, dass die Beiratsmitglieder zu Beginn der Ausschusssitzung durch den/die Sitzungsleiter_in namentlich begrüßt werden. Hierin drückt sich aus ihrer Sicht Anerkennung und Wertschätzung für die Beiratstätigkeit aus. Demzufolge gilt es seitens der Befragten als ein Indiz für die Wertschätzung und Anerkennung der Kompetenzen des Beirats die Praxis, dass der Beirat zu den Sitzungen der Ausschüsse mit Tagesordnung und relevanten Unterlagen eingeladen und in der Sitzung namentlich begrüßt wird. Neben der Wertschätzung für den Beirat ist das offizielle Begrüßen auch ein sichtbares Zeichen der Bedeutung des Beirats in der Öffentlichkeit und gegenüber anderen Akteur_innen, also ein Medium der öffentlichen Sichtbarkeit und Präsenz im kommunalpolitischen Raum.

Als problematisch sehen es einige Beiräte insbesondere an, dass sie zum einen nicht beim nicht-öffentlichen Teil der Sitzungen anwesend sein können und zum anderen kein Stimmrecht haben. Hier wird seitens einiger Beiräte die Ausweitung der Partizipationsmöglichkeiten angeregt, um nicht als „zahnloser Tiger“ zu wirken.

noch nicht in allen Fällen hinreichend.

Einige Beiräte formulieren vor diesem Hintergrund die explizite Forderung, die (ggf. rechtlichen) Grundlagen/Präzisierungen dafür zu schaffen, dass

- sich ihr gemäß Gemeinde- und Landkreisordnung bestehendes Mitwirkungsrecht grundsätzlich auf alle bzw. die meisten Ausschüsse erstreckt,
- sie mit einer Einladung zur Sitzung die zur Vorbereitung notwendigen Unterlagen erhalten,
- sie sich in den Sitzungen aktiv beteiligen können und
- auch am nicht-öffentlichen Teil präsent sein können.

Ferner vertrat eine Verwaltung explizit die Auffassung, dass es in der Frage, bei welchen Themen ein Beirat die Möglichkeit der Beteiligung an Sitzungen des Kommunalparlaments oder eines Ausschusses (auch im nicht-öffentlichen Teil) haben soll, keine klare und verbindliche Auslegung gibt, weil nicht definiert sei, was die für die Bevölkerung mit Migrationshintergrund relevanten und wichtigen Angelegenheiten sind und wie daraus resultierend der Bezug zum Thema Migration abzuleiten ist, so dass daher eine Richtschnur sinnvoll wäre.

Verhältnis des Beirats für Migration und Integration zu anderen Beiräten

Eine grundsätzliche Frage, die sich im Kontext der Auseinandersetzung um die Rechte, Möglichkeiten und Pflichten der Beiräte für Migration und Integration innerhalb einer Gebietskörperschaft stellt, betrifft das Verhältnis zu den anderen kommunalen Beiräten bzw. die Verankerung der Kompetenzen und Befugnisse des Beirats auf der Arbeitsebene analog zu anderen kommunalen Beiräten. In der Regel existieren in den Gebietskörperschaften noch andere Beiräte wie etwa der Seniorenbeirat oder der Beirat von Menschen mit Behin-

derung. Hier gilt es die Frage zu beantworten, wie sich das Verhältnis der Migrationsbeiräte zu den anderen Beiräten in der Kommune gestaltet bzw. wie dies von der Verwaltung intendiert ist. Gerade wenn der Wunsch nach mehr und weitergehenden Befugnissen im Raum steht, gilt es, dies mit den anderen Akteur_innen auszuhandeln, um keine Situation der Konkurrenz oder der gegenseitigen Missgunst zu erhalten.

Legitimation der Beiratsarbeit über den Tätigkeitsbericht

Gemäß § 1 Abs. 7 der Satzungsmuster, der auch von nahezu allen Gebietskörperschaften in die entsprechende Satzung übernommen wurde, soll der Beirat für Migration und Integration zur Mitte und am Ende der Legislaturperiode einen Tätigkeitsbericht erstellen. Wenngleich die Evaluation der Beiratsreform im letzten Drittel der aktuellen Wahlperiode angesiedelt ist, zeigt sich, dass nicht in allen Gebietskörperschaften, die in den empirischen Teil der Befragung einbezogen wurden, faktisch auch ein Bericht geschrieben wurde. Das Fehlen wurde im Einzelfall jedoch auch nicht bemängelt. In einigen Fällen geschieht die Berichterstattung jenseits des vorzulegenden Berichts dadurch, dass der Beirat bzw. dessen Vorsitzende im Kreistag/Stadtrat einen mündlichen Bericht über die Arbeit abliefern. Dies wurde seitens des Beirats zum einen sehr begrüßt, weil dies die Möglichkeit schafft, direkt und unmittelbar einen Eindruck über die Wichtigkeit des Beirats abliefern zu können. Zum anderen ist der Bericht auch mit einem hohen Druck bzw. aufgrund der Notwendigkeit des öffentlichen Redens mit Stress verbunden. In einem anderen Beirat wurde seitens einer Vertreterin eines Kommunalparlaments eben dieses Prozedere als wünschenswert ange-regt:

„Ob man das nicht mal überlegen sollte – so wie es einen jährlichen Jugendbericht gibt –, dass der Migrationsbeirat jährlich dem Stadtrat berichtet über seine Arbeit, um einfach die ganze Gruppe der Ratsmitglieder ein bisschen mehr zu sensibilisieren gegenüber den Problemen von Migranten.“ (V 6; Z. 1219-1222)

Kommunalpolitische Partizipation versus kommunales Wahlrecht

Wenngleich die Frage nach dem kommunalen Wahlrecht für Drittstaatsangehörige unabhängig von der Frage nach der Bedeutung der Beiräte diskutiert werden muss (vgl. Landtag Rheinland-Pfalz 2008, S. 7) bzw. das kommunale Wahlrecht die Notwendigkeit der Beiräte nicht obsolet macht, stellt sich dieser Zusammenhang in der Praxis vor Ort etwas anders bzw. wird teils anders bewertet. Zwar sind die Ziele und Aufgaben der Beiräte für Migration und Integration jenseits des kommunalen Wahlrechts für Fragen der Partizipation und kommunalen Mitbestimmung von erheblicher Relevanz und nicht gegeneinander abzuwägen. Selbst in dem Fall, dass perspektivisch das kommunale Wahlrecht auch für „Drittstaatler_innen“ eingeführt werden sollte, wie es aktuell durch die Initiative „Demokratie braucht jede Stimme“ gefordert wird,¹² halten Expert_innen die Beiräte auch in Zukunft für integrationspolitisch gewichtige Institutionen (Vicente 2011, S. 41). Dieser Optimismus wird jedoch in der Praxis nicht überall geteilt. So wurde seitens einiger Beiräte, aber auch einiger Kommunalvertreter_innen, die Notwendigkeit thematisiert, sich stärker auf die Schaffung der Grundlagen für eine umfassende politische Partizipation zu stützen, statt mit der Beiratsarbeit eine Art Alibifunktion zu schaffen. So formuliert ein Mitglied einer Verwaltung sehr pointiert:

¹² www.kommunales-wahlrecht.de, letzter Zugriff 20.06.2013

„Wir könnten uns das anders vorstellen. Es gibt für mich aber noch eine andere Lösung, nämlich einfach hinzugehen und zu sagen [...] warum räumt man den ausländischen Mitbürgerinnen und Mitbürgern nicht ein Wahlrecht ein aufgrund einer Zugehörigkeit von fünf oder zehn Jahren [...] generell [...] auf kommunaler Ebene habt ihr das Wahlrecht und könnt euch an der Kommunalwahl beteiligen. Punktum. Wäre auch eine andere Möglichkeit, das so zu sehen, denn es macht für mich eigentlich keinen Sinn, wenn wir von integrierten Ausländern sprechen.“ (V 1, Z. 61-69)

Ein weiterer Faktor, der dazu führt, dass in einigen Fällen der Beirat für Migration und Integration – im Vergleich zu anderen Arenen des politischen Engagements – als wenig wirksames Gremium angesehen wird, besteht in folgender Ambivalenz: Zwar ist die Kandidatur für einen Beirat ein Angebot zur politischen Partizipation, doch für einige Migrant_innen ist die Mitwirkung in der Parteipolitik die attraktivere Alternative, da dort direktere Wirkungen des Engagements erhofft werden.

„Wenn ich jetzt auch gerade unsere Aussiedler sehe, aber auch viele der anderen Herkunft – die fühlen sich hier integriert und die versuchen eher über andere Möglichkeiten in der Politik mitzuwirken. Die sehen sich aber nicht dazu bemüht, in einen Integrations- und Migrationsbeirat einzutreten, sondern die versuchen, die Politik auf eine andere Art und Weise zu tun.“ (V 7, Z. 274-278)

In der Auseinandersetzung um die gesamtgesellschaftliche Rolle der Beiräte wird stets auch betont, dass das Engagement in Beiräten ein Einstieg in späteres parteipolitisches Engagement sein kann (Vgl. Landtag Rheinland-Pfalz 2009, S. 7). In diesem Zusammenhang werden Beiräte als eine Art Sozialisationsinstanz für parteipolitisches Engagement verstanden. Zahlreiche Beispiele verdeutlichen auch, dass dieser Weg in die etablierten Parteien für Menschen mit Migrationshintergrund eine lohnende Alternative zum direkten Weg darstellen kann. Diese Form der vertikalen Mobilität von Personen mit Migrationshintergrund in die etablierte Politik kann ein lohnender Weg sein, um parteipolitisches Engagement zu befördern. Diesem Bereich könnte zukünftig noch stärkeres Augenmerk entgegen gebracht werden, um das Engagement von Menschen mit Migrationshintergrund zu fördern.

Dass die Bedeutung der Beiräte ganz unabhängig vom kommunalen Wahlrecht besteht und auch durch die Reform gestärkt wurde, ist noch nicht in allen Gebietskörperschaften angekommen. Dies kann als ein Hinweis darauf interpretiert werden, dass es sich lohnen würde, inhaltlich im Diskurs mit den Beiräten noch stärker auf die generelle Bedeutung der Beiratsarbeit als Motor der Integration einzugehen und deren Aufgaben diskursiv zu vertiefen.

5.2.2 Integrationspolitische Initiativen des Beirats

Inanspruchnahme des integrationspolitischen Sachverständs des Beirats, Einbeziehung in kommunale AGs, z. B. zur Entwicklung eines Integrationskonzeptes

Eines der Ziele, die eng mit der Reform der Beiräte in Verbindung stehen, ist die Erhöhung der integrationspolitischen Initiativen der Beiräte. Wesentliches Element hierbei ist, dass die Beiräte mit ihren Kompetenzen und Ressourcen in das Gemeinwesen hineinwirken und damit, wie es in den Satzungsmustern formuliert wird, die „Weiterentwicklung des kommu-

nen Integrationsprozesses“ voranbringen. Diese als primäres Ziel der Beiräte formulierte Aufgabe wird innerhalb der einzelnen Gebietskörperschaften sehr unterschiedlich umgesetzt. Zu den Faktoren, die sich auf die Inanspruchnahme des integrationspolitischen Sachverstands des Beirats auswirken können, gehören u.a. die Verankerung des Beirats in den kommunalpolitischen Gremien, die sozio-geographische Verortung des Beirats, die Dauer der Zusammenarbeit des Beirats und die bisherigen Erfahrungswerte seitens der Verwaltung. Innerhalb dieser Determinanten zeigen sich Unterschiede zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften. Während beispielsweise manche Beiräte berichten, dass die kommunalpolitischen Gremien regelmäßig die Meinung des Beirats zu Sachverhalten mit integrationspolitischer Relevanz einholen würden, beklagen andere Beiräte, dass aus ihrer Sicht seitens der Verwaltungsspitze oder der kommunalen Gremien keinerlei Nachfrage nach Stellungnahmen des Beirats zu bestimmten Themen existiert. Analoges gilt für die Beteiligung der Beiräte an der Erarbeitung von beispielsweise integrationspolitischen Leitlinien oder eines Leitbilds. Hier werden einige Beiräte explizit einbezogen, andere nicht. So schildert etwa eine Verwaltungsmitarbeiterin, wie elementar die Erfahrungen des Beirats für die Entwicklung kommunaler Integrationsarbeit seien, weil aus ihrer Perspektive der Beirat einen direkten Zugang zu den Bedürfnissen der Menschen habe, den die Verwaltung so nicht hätte.

„Und so ist es für mich unheimlich wichtig, immer wieder den Beirat zu befragen, wie sieht es aus, was habt ihr gehört, bitte tragt es an mich ran und das halte ich für wirklich sehr wichtig. Und das tut der Beirat.“ (V 4, Z. 121-123)

Ebenso existieren jedoch auch Beispiele, in denen der Beirat versucht, sich in Gremien zu beteiligen und initiativ zu werden, jedoch aufgrund mangelnder kommunaler Resonanz das Gefühl hat, keine Unterstützung zu erhalten. Der Beirat macht die Erfahrung, zwar teilweise seitens der kommunalen Gremien angefragt zu werden, aber nicht, wenn es sich um entscheidungsrelevante Aspekte handelt:

„Also ich sage, wir sind dafür da zu gucken, wo sehen wir Änderungsbedarf und können, wenn wir die Ideen haben, weil wir aus verschiedenen Strukturen kommen, können wir sagen, okay wir denken, das könnte man so in diese Richtung ändern, aber die Änderung machen nicht wir. Es wird erwartet, dass wir dann in jede Arbeitsgruppe gehen und mitmischen, mitreden. In meinen Augen, da rede ich wieder von der Alibifunktion, okay, der Beirat war dabei, also man jetzt nicht sagen, wir sind nicht beteiligt.“ (B 4, Z. 927-933)

Ein Gelingensfaktor für die Inanspruchnahme des integrationspolitischen Sachverstands kann darin liegen, dass die Verwaltung auf positive Erfahrungen aus früherer Zusammenarbeit zurückgreifen kann und damit einen Mehrwert aus der gemeinsamen Arbeit erwartet. Dieser Aspekt wird insbesondere seitens eines Experten betont, der davon ausgeht, dass (positive) Erfahrungen prägend für die Gestaltung der Zusammenarbeit seien und im besten Fall zu einer selbstverständlichen Zusammenarbeit führen. Gleichzeitig wurde auch deutlich, dass es Verwaltungen gibt, die sich mehr integrationspolitisches Engagement von den Beiräten wünschen würden und bedauern, dass sich diese bislang zu wenig einbringen. Integrationspolitische Initiativen – wie etwa die intendierte Verabschiedung einer Resolution zum kommunalen Wahlrecht – stoßen auf unterschiedliche Resonanz. In einigen Gebietskörperschaften erhalten sie eine sehr breite, fraktionsübergreifende Mehrheit, in anderen spiegelt sich aus Sicht des Beirates eine teilweise desinteressierte und skeptische Haltung von Ratsmitgliedern gegenüber den Positionen des Beirats wider. Ein aktives Zugehen auf

die Fraktionen (etwa durch Anschreiben und den Vorschlag eines persönlichen Treffens) findet oft nur begrenzte Resonanz. Dies führt bei den Beiräten teilweise zu Frustration und der Wahrnehmung, bei der Verwaltung oder den Fraktionen nicht als relevanter Akteur zu gelten.

In einigen der befragten Beiräten, insbesondere in denen, die v.a. aus neu gewählten Mitgliedern bestanden bzw. erstmals gewählt wurden, zeigt sich, dass die integrationspolitische Außenwirkung eines Beirats in der Regel Zeit braucht, bis sie entfaltet werden kann. Gerade neu zusammengesetzte Beiräte benötigen häufig viel Zeit, um Arbeitsroutinen und ein Selbstverständnis zu entwickeln sowie die Kompetenzen und Ressourcen der einzelnen Beiratsmitglieder herauszuarbeiten.

„Es war ganz viel Satzung und dann weiß ich, in einigen Sitzungen haben wir Flyer erarbeitet. Das muss ja auch alles sein, nur es passiert irgendwie so nichts. [...]

Ja, weil wenn wir jetzt so ein Resümee ziehen würden, was haben wir jetzt gemacht, die Migranten des Landkreises XY, da habe ich jetzt nicht viel, was ich [nennen könnte]. (B 8, Z. 613-614)

Wichtig ist entsprechend eine Balance zwischen der Entwicklung von Arbeitsroutinen und der Außenwirkung bzw. der Durchführung von Aktivitäten, um nicht innerhalb des Beirats das Gefühl entstehen zu lassen, nichts bewirken zu können. Integrationspolitisches Engagement wird insofern auch begünstigt durch Kontinuität und personelle Stabilität.

Ein weiterer Aspekt, der im Rahmen der Interviews zum Tragen kam, war die Rolle der (Flächen)Landkreise: Einige Beiräte berichteten über die Schwierigkeit, in Verbandsgemeinden aktiv zu werden, die keinen eigenen Beirat haben, da aus ihrer Sicht dann kein Ansprechpartner_in, keine Infrastruktur und keine Kommunikationskanäle vorhanden seien. Eine Wirkung in die gesamte Fläche der Landkreise hinsichtlich integrationsrelevanter Fragestellungen zu erreichen, ist dementsprechend vor besondere Herausforderungen gestellt.

Ein weiterer Punkt, der seitens einiger Beiräte und auch Verwaltungen als erschwerend genannt wurde, bezieht sich auf die Grenzen des integrationspolitischen Engagements angesichts der fehlenden Entscheidungskompetenz auf lokaler Ebene. Deutlich wurde, dass viele Themen, die für die Beiräte virulent erscheinen, keine Selbstverwaltungsangelegenheiten der Gebietskörperschaften, sondern häufig Landes- oder Bundesangelegenheiten tangieren. Hier besitzt der Beirat zwar die Kompetenz, intern über alle ihm relevant erscheinenden Angelegenheiten beraten zu können, ein Äußerungsrecht gegenüber den kommunalen Organen ist jedoch in der Regel an das Faktum der Selbstverwaltungsangelegenheiten geknüpft. Hier macht nur eine Gebietskörperschaft eine Ausnahme, indem sie in ihrer Satzung das Äußerungsrecht auf alle Angelegenheiten des Aufgabenbereichs ausweitet.

In einigen Beiräten stellt die/der Integrationsbeauftragte den Transmissionsriemen zwischen den kommunalpolitisch-integrationspolitischen Initiativen und dem Beirat her und sorgt dafür, dass dieser aktiv einbezogen wird. So verdeutlicht beispielsweise in einem Interview die Integrationsbeauftragte ihr Engagement im Kontext der Etablierung eines institutionenübergreifenden Arbeitszusammenhangs, bei dem sie darauf achtet, den Beirat als Akteur mit in die neu entstehenden Arbeitsstrukturen einzubeziehen:

„Und für uns jetzt kommt der Landkreis rein und der Beirat, wir können alle daran arbeiten, dass wir versuchen, die Vernetzung so hinzubekommen, dass wirklich eine effiziente Arbeit zwischen dem Migrationsdienst und den Institutionen wie Job-

center, wie Sprachkursträger [und dem Beirat für Migration und Integration entsteht] [...]. Das haben wir gemacht.“ (V 4, Z. 406-410)

Resümierend lässt sich zu den Ergebnissen der Umsetzung des Handlungsfeldes „integrationspolitisches Engagement“ bilanzieren, dass die Ausgestaltung und Wahrnehmung dieser Aufgabe vor Ort sehr unterschiedlich ausfällt.

Um tatsächlich politische Wirkung entfalten zu können, bedarf es ausreichend Zeit und des Willens aller Beteiligten. Gerade die neuen Beiräte sind am Anfang häufig mit sich und dem Aufbau von Strukturen beschäftigt und beginnen erst nach und nach, öffentlich sichtbar und wirksam zu werden. Eine Legislaturperiode ist hierfür sicherlich nicht ausreichend. Gleichzeitig sind Erfahrungen der Selbstwirksamkeit außerordentlich wichtig, um dem Beirat nicht das Gefühl zu geben, nichts bewirken zu können bzw. ein Alibigremium zu sein. Zu den Empfehlungen und Wünschen, die seitens der Befragten zu diesem Aspekt geäußert wurden, gehört schließlich ganz wesentlich die Schaffung von mehr Gelegenheitsstrukturen (jenseits der regulären Gremiensitzungen) zur Vernetzung. In diesem Zusammenhang nannten einige Beiräte Anlässe wie die Neujahrsempfänge und ähnliche Möglichkeiten des Austausches, die als positiv empfunden wurden. Einerseits weil durch eine offizielle Einladung eine gewisse Wertschätzung dem Beirat gegenüber entgegengebracht würde. Andererseits, weil sich dort niedrigschwellige Möglichkeiten des Austauschs und der Vernetzung knüpfen ließen, die sich anschließend für das integrationspolitische Engagement nutzen ließen.

5.2.3 Fachliche Kompetenz für die Beiratsarbeit

Eng mit dem Aspekt des integrationspolitischen Engagements hängt die fachliche Kompetenz der Beiratsmitglieder zusammen. Diese stellt im Grunde erst die Grundlage dar, um sich auf irgendeine Weise zu engagieren. Allein aufgrund der Tatsache, dass eine Person für den Beirat für Migration und Integration kandidiert, verfügt diese noch nicht automatisch über das fachliche Know-How, welches für die erfolgreiche Beiratstätigkeit benötigt wird. Gleiches gilt für den Migrationshintergrund: Ein Migrationshintergrund alleine stellt noch keine fachliche Ressource per se dar. Unter fachlichen Kompetenzen werden in diesem Kontext sowohl inhaltlich fachliche Kenntnisse über migrations- und integrationspolitisch relevante Sachverhalte verstanden als auch Kenntnisse über die beiratsrelevanten Fragestellungen (darunter die Rechte und Pflichten der Beiratstätigkeit oder die Funktionsweise und Strukturen einer Verwaltung). In diesem Bereich zeigt die Analyse, dass in einigen Beiräten noch nicht ausreichend fachliche Kompetenzen gebündelt werden konnten. In einigen Kommunen wird dies dadurch kompensiert, dass die Verwaltung mehr Aufgaben übernimmt, an anderen Orten versucht die Verwaltung durch gezielte Schulungen den Beirat sukzessive zu stärken. Dennoch zeigt sich, dass sich die Beiräte an einigen Orten (noch) überfordert fühlen. Dieses Gefühl geht teilweise einher mit dem Gefühl der Unzufriedenheit, nicht das Erreichte zu können, was erreicht werden sollte. Aus Sicht einiger Beiräte hängt dieses Faktum auch mit der rein ehrenamtlichen Tätigkeit der Mitglieder zusammen, die das Gremium „Beirat für Migration und Integration“ von anderen, professioneller und hauptamtlicher arbeitender Gremien unterscheiden. So bringt es beispielsweise ein Beiratsmitglied in einem Interview zum Ausdruck:

„Auf jeden Fall, wir dürfen nicht vergessen, wir sind alle Ehrenamtler. Wir haben mit Verwaltung nichts zu tun. Die GemO, die kennen wir, da wird manchmal nachgeschaut, aber wir kennen uns damit nicht aus [...] Ein Aspekt von meiner Seite ist

[...] da fehlt es an Menschen oder Mitglieder, die diese Verantwortung übernehmen und die entsprechende Ausbildung haben. Wir möchten Menschen integrieren in die Gesellschaft, da brauchen wir Menschen, die eine Ausbildung haben und wissen, worum geht es. [...]. Da braucht man Menschen, die sich auskennen mit Kommunalrecht, mit Wahlrecht und alles was dazu gehört. Da braucht man Ausbildung.“ (B 10, Z. 129-131 und 1062-1069)

Seitens der Beiräte wurde in diesem Zusammenhang auch betont, wie wichtig eine gute und möglichst realistisch auf die spätere Tätigkeit vorbereitende Qualifizierung der Beiräte vor der Wahl sei. Von einigen Beiräten positiv hervorgehoben wurden dazu explizit die Kandidat_innenseminare, welche die AGARP zur Schulung durchgeführt hat. Diese sind bei den Beiratsmitgliedern, die sie wahrgenommen haben, auf positive Resonanz gestoßen. Gleichzeitig verdeutlicht die Analyse, dass es durchaus Bedarf nach weiteren Schulungs- und Qualifizierungsseminaren gibt. Inhalte der weiterzuführenden kontinuierlichen Debatten könnten die Beschäftigung mit den Möglichkeiten aber auch Grenzen der ehrenamtlichen Beiratstätigkeit sein, der Umgang mit einer möglicherweise entstehenden Überforderung bzw. der Überkomplexität der Anforderungsprofile an ehrenamtliche Beiratsmitglieder. Schließlich stellt die im Zuge der Reform stattgefundene Aufwertung der Beiräte hinsichtlich deren zugelegter Rolle als „Motor der Integration“ auch hohe Erwartungen an die einzelnen Beiratsmitglieder, die diese nicht in jedem Einzelfall erfüllen können. In diesem Sinne ginge es für einige der befragten Beiräte zukünftig weniger um weitere strukturelle Veränderungen und Modifikationen der Reform denn um eine stärkere Vermittlung der Schlüsselqualifikationen für die Beiratsarbeit. Die bereits vorhandenen Module und Materialien stellen hierzu sicherlich gutes Handwerkszeug bereit, das den Wünschen der Beiräte gemäß noch stärker in die Fläche getragen werden könnte. In diesem Zusammenhang könnte auch über Seminare für Verwaltungsmitarbeitende zur Ausgestaltung der Zusammenarbeit mit dem Beirat nachgedacht werden, da es dazu bislang keine adäquaten Schulungsmöglichkeiten gibt.

5.2.4 Berufung von Beiratsmitgliedern

Ein weiterer Aspekt, mit dem in der Reform auf die Stärkung des Beirats bzw. auf die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Beiratsmitgliedern und der Verwaltung bzw. kommunalpolitischen Gremien abgezielt werden sollte, stellt die Berufung von Beiratsmitgliedern, zusätzlich zu den gewählten Mitgliedern, dar. In § 56 Abs. 2 S. 5 der Gemeindeordnung und § 49a Abs. 2 S. 5 der Landkreisordnung wird diesbezüglich präzisiert, „dass zusätzlich zu den gewählten Mitgliedern weitere Mitglieder in den Beirat für Migration und Integration berufen werden, wobei die Zahl der berufenen Mitglieder ein Drittel der Gesamtzahl der Mitglieder nicht überschreiten darf.“ Berufen werden sollen laut Gesetzesbegründung insbesondere Mitglieder der Gemeinderäte oder Kreistage, um die Zusammenarbeit zwischen dem Gemeinderat/Kreistag und dem Beirat zu verbessern. Ebenso soll durch die Berufung ein Rückkopplungseffekt zwischen Beirat und den Fraktionen bzw. umgekehrt angestoßen werden sowie der Zugang zu den Kommunalverwaltungen verbessert werden (Landtag Rheinland-Pfalz 2008, S. 9). Um sicherzugehen, dass es keine Vereinnahmung der ehrenamtlichen und gewählten Beiräte durch bestimmte parteipolitische Interessen gibt, sieht das Gesetz vor, dass die Gesamtzahl der berufenen Mitglieder nicht höher sein darf als ein Drittel aller Beiratsmitglieder. Ziel ist demzufolge die Erhöhung der Arbeitsfähigkeit und integrationspolitischen Kompetenz der Beiräte (Landtag Rheinland-Pfalz 2008, S. 9).

In den Satzungsmustern findet sich entsprechend in § 2 Abs. 1 und Abs. 3 ein Passus, der die Berufung der Mitglieder regelt und die Ausführungen aus den § 56 GemO und 49a LKO übernimmt.

In der Praxis der Beiratstätigkeit zeigen sich zwei grundsätzliche Umgangsweisen mit der Berufung von Beiratsmitgliedern. Der überwiegende Teil der Gebietskörperschaften macht von der Kann-Regelung im Gesetz Gebrauch und übernimmt die Möglichkeit der Berufung auch in die jeweilige Satzung. Dabei werden die in den Satzungsmustern vorgeschlagenen Formulierungen weitgehend übernommen und keine inhaltlichen Veränderungen vorgenommen. Ein kleiner Teil der Gebietskörperschaften hat sich bewusst gegen die Berufung von Mitgliedern entschieden, so dass sich die Beiräte dort ausschließlich aus gewählten Mitgliedern zusammensetzen.

Unter den – in die empirische Untersuchung einbezogenen – Gebietskörperschaften, die sich für die Berufung von Beiratsmitgliedern entschieden haben, lassen sich in der Umsetzung der Berufung bzw. dem Personenkreis der Berufenen einige Unterschiede feststellen.

In den meisten Fällen wurden Personen aus den im Stadtrat oder Kreistag vertretenen Fraktionen berufen, analog zu der Gesetzesbegründung. Allerdings handelt es sich hierbei nicht immer um Fraktionsmitglieder, sondern in einigen Fällen auch um Mitglieder der jeweiligen Parteien, die kein kommunalpolitisches Mandat innehaben. Weiterhin wurden in zwei Fällen neben Fraktionsvertreter_innen auch Verwaltungsangehörige (in diesem Fall mit Migrationshintergrund) berufen. In weiteren zwei Fällen wurde eine Person (mit Migrationshintergrund), die schon für die Beiratswahl als Kandidat aufgestellt war, über die Wahl jedoch nicht die nötige Anzahl der Stimmen erhielt, durch seine Partei in den Beirat berufen. Eine Gebietskörperschaft nutzte die Möglichkeit der Berufung, um die vor der Gesetzesreform vorhandene Möglichkeit der Einbeziehung von Personen mit spezifischem Migrationshintergrund über den Weg der Berufung von Beiratsmitgliedern wieder umsetzen zu können. Intendiert war hiermit, die ethnisch-kulturelle Vielfalt eines in dieser Hinsicht wenig vielfältigen Beirats zu erhöhen. Wenngleich dieses explizite Prozedere nur in einem der befragten Beiräte vollzogen wurde, wurde die damit verbundene Idee – die Erhöhung der natio-ethno-kulturellen Zusammensetzung – auch in anderen Beiräten positiv angesehen. Um eine stärkere Verankerung in den einzelnen Verbandsgemeinden eines Landkreises zu erreichen, wurden in einer der befragten Gebietskörperschaften zudem gezielt Personen aus Verbandsgemeinden, die nicht über die Wahl im Beirat vertreten waren, in den Beirat berufen. Damit wurde das Ziel verbunden, den Nachteil des Flächenlandkreises über die Berufung ein Stückweit ausgleichen zu können.

In den meisten Beiräten kommen die Berufungen entlang der Interessensbekundungen der zu Berufenen zustande. So beschreibt ein berufenes Mitglied den Auswahl- und Entscheidungsprozess innerhalb der Fraktion für die Mitarbeit im Beirat für Migration und Integration folgendermaßen:

„[D]as wurde dann am Anfang, als es drum ging, also Ausschüsse und so weiter konnte man seine Wünsche äußern und dann wurde eben gefragt, wer möchte da hin.“ (B 2, Z. 538-539)

Ebenso wichtig wie die Funktion der Berufenen (z. B. Fraktionsmitglieder) ist demzufolge das Interesse an der Beiratsarbeit. Eine weitere wichtige Voraussetzung dafür, dass sich die mit der Berufung verbundenen Erwartungen erfüllen, ist die Haltung, mit der die Personen diese Funktion ausfüllen:

„Die Personen, die sich berufen lassen, die haben auch Interesse daran. Die haben das nicht nur aus Jux und Tollerei gemacht, sondern die wollten das mit Interesse einfach verfolgen.“ (B 3, Zeile 585-587)

Damit verbunden wird als weiterer Erfolgsfaktor genannt, dass sich Gewählte und Berufene nicht in diesen Statusrollen wahrnehmen und definieren, sondern sich allgemein als Beiratsmitglieder mit gleichen Rechten und Pflichten verstehen. Die Zusammenarbeit zwischen den gewählten und berufenen Mitgliedern kann im besten Fall eine win-win-Situation für beide Seiten darstellen, indem ein Informationsaustausch in beide Richtungen stattfindet, d.h. sowohl seitens der Fraktionen mit dem politischen Know-How in den Beirat hinein als auch seitens der berufenen Mitglieder in die Fraktionen hinein – über Angelegenheiten, die im Beirat thematisiert wurden.

„Ich kann es jetzt von uns sagen, da [...] gibt [es] dann einen Tagesordnungspunktbericht aus den Ausschüssen und Beiräten und da sagt man schon ein paar Sätze, wenn etwas interessant ist oder was wichtig ist. [...] Ja, und ich gehe davon aus, das ist in den anderen Fraktionen genauso ist, dass eben dann schon berichtet wird [...]. Von daher ist die Verzahnung schon recht gut.“ (B 2, Z. 515-530)

In den Fällen, in denen sich die Gebietskörperschaften explizit gegen die Berufung weiterer Mitglieder entschieden haben, wurden insbesondere drei Begründungen dafür angeführt. Zum einen wurde von einer Gebietskörperschaft die Befürchtung artikuliert, dass es durch berufene Mitglieder zu stark parteipolitisch gefärbten Diskussionen im Beirat kommen könne. Zudem gaben die Gebietskörperschaften an, auch ohne berufene Mitglieder über gute Kontakte zu den Fraktionen zu verfügen, die bei Bedarf aktiviert werden könnten. Diese Entscheidung wurde im Konsens zwischen Verwaltung und dem Beirat getroffen. Bei der anderen Gebietskörperschaft, die sich gegen die Berufung entschieden hat, wurzelt diese Entscheidung primär in der Skepsis in Hinblick auf die Legitimation von nicht gewählten Beiratsmitgliedern. Das wesentliche Merkmal des Beirats mache aus der Sicht der befragten Verwaltung dessen Charakter als gewähltes Gremium aus. Berufene Mitglieder hätten, so die Befürchtung aus der Verwaltung, nicht den Rückhalt innerhalb der Community der Personen mit Migrationshintergrund.

Resümierend lässt sich für den Reformbereich der Berufung feststellen, dass die mit der Berufung von Personen verbundenen Reformziele von den meisten derjenigen Gebietskörperschaften, die Fraktionsvertreter_innen entsandt haben, als voll erreicht angesehen werden. Diese positive Einschätzung wird sowohl seitens der befragten Verwaltungsmitarbeitenden als auch seitens der befragten Beiräte geteilt. Zu den Vorteilen der Berufung wurden insbesondere folgende Aspekte genannt:

- Verbesserung der Information über die Beiratsarbeit in den Fraktionen
- Verbesserung der Zugangswege zu den Fraktionen, wodurch es möglich wurde, dort eine Debatte von für den Beirat wichtigen Themen (z.B. kommunales Wahlrecht) zu initiieren
- Schaffung von Gelegenheitsstrukturen zur Zusammenarbeit und zum Dialog zwischen Menschen mit und ohne Migrationshintergrund
- Stärkung der Professionalität der Beiratsmitglieder und Verbesserung der Beiratsarbeit aufgrund des Einbringens der größeren Verwaltungserfahrung von Ratsmitgliedern (Aufzeigen von Wegen, Vermeidung von nicht umsetzbaren Aktivitäten, gute Kenntnis der Verwaltungsstrukturen, der Vorschriften und politischen Entscheidungsstrukturen)

- Möglichkeit, über die Berufung die Heterogenität des Beirats zu stärken

Hinsichtlich des intendierten besseren Zugangs der Beiräte zu den Fraktionen bzw. den kommunalpolitischen Gremien lässt sich festhalten, dass dies seitens einiger Beiräte durchaus als Zunahme eines Akzeptanzgewinns der Beiräte bei den Fraktionen durch die Berufenen wahrgenommen wird. Dies stellt jedoch keinen Automatismus dar und hängt auch eng mit der Stellung der Berufenen innerhalb der Fraktionen und dem jeweiligen Engagement der Berufenen im Beirat zusammen.

Als mögliche Schwierigkeiten in der Praxis wurde von einem Beirat genannt, dass es durchaus vorkomme, dass die berufenen Mitglieder die Sitzungen dominieren und damit den Raum für die gewählten Mitglieder verengen. Ebenso wurde thematisiert, dass es vorkomme, dass sich an den grundsätzlichen Diskussionen alle Mitglieder beteiligten, dass aber, wenn es um wichtige Entscheidungen gehe, sich – insbesondere die neuen und unerfahreneren – gewählten Mitglieder nicht zutrauen würden, sich zu äußern. Dadurch würde eine Situation entstehen, in der die berufenen Mitglieder das Übergewicht bekämen. Eine Situation, in der es zu einer Art „Zwangspolitisierung“ der Beiräte kommt, muss entsprechend in der Praxis vermieden werden. Neben der Regelung, dass die Zahl der Berufenen ein Drittel aller Mitglieder nicht übersteigen darf, bedarf es in diesem Kontext auch kommunikativer und steuernder Einflüsse.

5.2.5 Bereitstellung von Ressourcen für die Beiratsarbeit

Neben den strukturellen und prozessualen Faktoren, die zu einer gelingenden Beiratsarbeit gehören, spielt auch die Ausstattung mit Ressourcen eine wesentliche Rolle, wenn es um die Reichweite, die Ausgestaltung und Möglichkeiten der Arbeit des Beirats geht. In diesem Kontext nimmt die Gesetzesreform nur an der Stelle Bezug auf die notwendigen Ressourcen, als sie in den Satzungsmustern in § 1 Abs. 8 festlegt: „Die Kreisverwaltung / Stadtverwaltung berät und unterstützt den Beirat für Migration und Integration bei der Erfüllung seiner Aufgaben und führt seine Geschäfte“.

In der Praxis hat der überwiegende Teil der Gebietskörperschaften diesen Passus in seine Satzung übernommen. In lediglich drei Gebietskörperschaften wurde nur der erste Teil der Formulierung übernommen und auf den Aspekt, dass die Verwaltung die Geschäfte des Beirats führt, verzichtet. Einige Gebietskörperschaften treffen in ihrer Satzung über die im Satzungsmuster vorgeschlagene Formulierung hinausgehende Regelungen. Diese beziehen sich auf finanzielle Fragen (Aufwandsentschädigungen, finanzielle Ressourcen für Publikationen oder Öffentlichkeitsarbeit) sowie auf die strukturelle Anbindung der Geschäftsstelle. Die Satzung letzterer Gebietskörperschaft legt zudem fest, dass der Beirat für Migration und Integration ein Mitspracherecht bei der Besetzung der hauptamtlichen Stelle des_r Geschäftsführenden hat.

Die Formulierungen „berät und unterstützt“ und „führt seine Geschäfte“ lassen für die einzelnen Gebietskörperschaften hinreichend Interpretationsspielraum und Möglichkeiten der Auslegung dieser Vorgaben. So zeigen sich in der Praxis auch deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften, was die Ausstattung der Beiräte mit Ressourcen betrifft. Hinsichtlich der prozessualen Ausgestaltung der Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Beirat bzw. der Ausstattung mit Ressourcen zeigt sich anhand des empirischen Teils der Erhebung im Rahmen der Evaluation, dass zu den Aufgaben, die im Grundsatz überall wahrgenommen werden, der Versand von Einladungen zu den Beiratssitzungen, die Erstellung und der Versand des Sitzungsprotokolls, das Sammeln und die

Weitergabe von Korrespondenz, die Entgegennahme und – entsprechend der Verabredung - Weiterleitung von Telefonanrufen sowie ggf. die Überwachung der Finanzmittel (im Falle eines eigenen Haushalts des Beirats) gehören.

Neben der Zusammenarbeit mit der Geschäftsstelle bzw. Verwaltung sind es insbesondere die Aspekte „Budget“ und „Räumlichkeiten“, die in der Praxis der Beiräte sehr unterschiedlich gehandhabt werden.

Budget

Bei der Analyse der Ressourcen der einzelnen Beiräte zeigt sich, dass es eine unterschiedliche Ausstattung mit Budgetmitteln gibt. So haben einige Beiräte im Kommunalhaushalt ganz selbstverständlich einen eigenen Haushaltstitel, andere aber nicht; einige Beiräte haben Zugang zu einem Dienstfahrzeug, andere nicht; einige Beiräte haben Zugang zu einem Kopierer, andere müssen für Kopien jeweils einen eigenen Antrag stellen; einige Beiräte müssen bei kostenverursachenden Vorhaben in jedem Einzelfall einen Antrag stellen. Eine Verwaltung bewertet den eigenständigen Haushaltstitel, aus dem alle Ausgaben bestritten werden können, auch aus verwaltungstechnischer Sicht als weniger aufwändig als die Buchung der einzelnen Posten in unterschiedlichen Konten. Hinsichtlich der Fahrtkosten besteht insbesondere in Flächenlandkreisen der Wunsch einer höheren Fahrtkostenbeteiligung, wenn seitens der Verwaltung gleichzeitig gewünscht ist, dass der Beirat auch in die Fläche des Landkreises hineinwirken soll und dies dann zwangsläufig mit vielen Fahrten verbunden ist. Grundsätzlich steht in Bezug auf die Erstattung von Aufwendungen die Richtlinie zur Aufwandsentschädigung bei Ehrenämtern zur Verfügung, die auch im Rahmen der Reform modifiziert wurde. In einer Gebietskörperschaft wurden die Entschädigungen dann auch explizit in die Satzung des Beirats aufgenommen.

Als Anregung für andere Beiräte kann hier die Praxis in einer Verwaltung angeführt werden:

Eine Verwaltung stellt dem Beirat für Migration und Integration ein Budget für Fortbildungsveranstaltungen – ähnlich dem Fortbildungsbudget für die Fraktionen – zur Verfügung, aus dem der Besuch von Fortbildungen einiger Beiratsmitglieder finanziert werden kann.

Verfügbarkeit von Räumlichkeiten

In der Regel können alle Beiräte für ihre Sitzungen und für sonstige Zwecke ein Sitzungszimmer im Verwaltungsgebäude nutzen. Teilweise steht ein Raum für Sprechstunden zur Verfügung, der auch einen eigenen Telefonanschluss und in manchen Fällen auch einen Computer hat und entsprechend vom Beirat genutzt werden kann. Doch auch in diesem Punkt gibt es teils erhebliche Unterschiede, wann und wie diese Räume genutzt werden können.

Leitfaden oder Richtschnur zur Ausgestaltung und Ausstattung der Beiratsarbeit

Bilanzierend lassen sich aus den Aussagen der Interviewten verschiedene Anregungen und Wünsche formulieren, um die Ausstattung mit Ressourcen transparenter und landesweit vergleichbarer zu handhaben und gleichzeitig den Verwaltungen eine Richtschnur an die

Hand zu geben, an die sie sich halten können. So zeigt sich in den Interviews bei einigen Beiräten der Wunsch nach der Schaffung eines generellen landesweiten Rahmens hinsichtlich der finanziellen Möglichkeiten von Beiräten, um so die sehr unterschiedliche Ausgestaltung und Ausstattung an den einzelnen Standorten etwas anzugleichen. Dieser Wunsch wird aber aufgrund des Konnexitätsprinzips nicht umsetzbar sein. Eine andere Idee wurde von Seiten einer Verwaltung formuliert, die darauf hinwies, dass es hilfreich sein könnte, eine Richtschnur mit dem Ziel einer landesweiten Vereinheitlichung zu erarbeiten, an dem sich eine Verwaltung – ohne Einschränkung ihrer Entscheidungsbefugnis – orientieren kann.

„Deshalb sollte von vornherein klar sein, das und das muss sein und das und das darf sein, und das gibt es gar nicht. Und dann ist es landeseinheitlich gleich und dann ist die Sache in Ordnung.“ (V 7, Z. 409-411)

Die dort enthaltenen Empfehlungen könnten sich z.B. auf die Aspekte der Ausstattung beziehen und folgende Fragen beantworten:

- Hat der Beirat ein eigenes Budget?
- Kann er mit einem Dienstfahrzeug zu Sitzungen etwa der AGARP fahren?
- Erhält er Fahrtkostenerstattungen für Fahrten mit dem eigenen PKW?
- Erhalten die Beiratsmitglieder Sitzungsgeld und wenn ja für welche Sitzungen (z. B. auch für die Teilnahme an Ausschusssitzungen)?
- Haben sie Anspruch auf ein Sitzungszimmer und darüber hinaus Besprechungsräume etc.?
- Aber auch zu Mitwirkungsrechten: Wann wird die Teilnahme an Sitzungen generell und am nicht-öffentlichen Teil im Besonderen gewährt etc.?

Diese Richtschnur kann sowohl für Verwaltungen als auch für Beiräte hilfreich und eine Ergänzung zur 2012 veröffentlichten Publikation „Kompetent vor Ort“ (AGARP 2012) sein.

5.2.6 Zusammenarbeit mit und Akzeptanz durch die Verwaltung

Der letzte Aspekt, der im Rahmen der Ausgestaltung der kommunalpolitischen Aktivitäten des Beirats von erheblicher Relevanz ist und einen der Teilbereiche der Reform und damit auch der Evaluation darstellt, ist die Ausgestaltung der Zusammenarbeit zwischen Beirat und Verwaltung.

Zusammenarbeit mit der Geschäftsstelle

Neben der reinen Führung der laufenden Geschäfte des Beirats spielt die Verwaltung auf Prozessebene noch in verschiedenen anderen Bereichen eine Rolle. Dazu gehört zum einen die Sach- und Fachkenntnis der Verwaltungsmitarbeitenden in Hinblick auf Verfahrensfragen und in Bezug auf kommunalpolitische Strukturen. Wie schon vorher herausgearbeitet (vgl. Kapitel 5.2), besteht in einigen Beiräten, gerade in den neu zusammengesetzten, noch relativ viel Unsicherheit über die kommunalen Strukturen, Verfahren, Abläufe und Ansprechpartner_innen. Hier können die Verwaltungsmitarbeitenden die Beiräte erheblich unterstützen und Wege ebnen. Für manche Beiräte sind die Zuständigkeiten innerhalb der Verwaltung nicht einfach zu durchschauen. Gerade wenn es mehrere Personen gibt, die mit dem Beirat zu tun haben oder aber wenn der Beirat ein spezielles Anliegen hat, wie das folgende Zitat verdeutlicht:

„Ich muss ganz ehrlich sagen, ich passe schon sehr auf, wenn wir bei den Sitzungen sind oder wenn wir irgendwelche Aufträge erteilt bekommen und trotzdem bin ich überfordert, an wen soll ich mich wenden, wenn ich irgendetwas brauche von der Verwaltung.“ (Zitat B 4, Z. 748-751)

Neben der Unterstützung in Sachfragen kann sich die Verbindung von Verwaltung und Beirat auch darin manifestieren, dass die Verwaltung den Beirat in beiratsrelevanten Aktivitäten – wie beispielsweise Veranstaltungen – stets per se einbindet und einlädt. Das folgende Zitat verdeutlicht, wie eine solche Praxis im Idealfall aussieht:

„Das Ausländeramt, das macht ja die Einbürgerungen und da wird man eingeladen. Da wird darauf geachtet, dass wir schon dabei sind. Oder wenn die Volkshochschule ihre Zertifikate-Übergabe macht für bestandene Deutschprüfungen, da werden wir eingeladen. Da versuchen wir auch, immer da zu sein. Damit die Leute sehen, da ist ein Beirat. Wir gehen auch überall hin, wo was ist.“ (B 6, Z. 929-933)

Der Zuschnitt und die Aufgaben der Geschäftsstelle innerhalb der Verwaltung werden sehr unterschiedlich gehandhabt. Während einige sich auf reine Verwaltungsakte beschränken (Protokoll erstellen, zu Sitzungen einladen), übernehmen andere auch inhaltliche Tätigkeiten und unterstützen so den Beirat. Wieder andere haben mehrere Stellen, die für den Beirat zuständig sind, was die Anforderungen an den Beirat, zu wissen an wen er sich wenden soll, noch erhöht.

Auch aus der Perspektive der Verwaltung kann sich hier ein Spannungsfeld ergeben. So äußern einige Verwaltungen, dass sie den Beirat nicht anders behandeln können als andere Gremien, wohl wissend, dass er eigentlich stärkere Unterstützung benötigt. Auch ergibt sich ein Problem dahingehend, dass die Verwaltung über die mangelnde Wertschätzung durch den Beirat frustriert ist. In diesem Punkt können auch die Berufenen hilfreich sein, die die Strukturen und Reichweite einer Geschäftsstelle häufig besser einschätzen können.

„Aber man muss es immer betrachten, es ist ein Gremium, es ist bis auf die dort Etablierten von den Parteien, hat ja [...] keiner wirklich von der Struktur der Behörden, von der Struktur, wo man hinein muss in die Institutionen, eine Ahnung.“ (V 4, Z. 74-77)]

Gleichzeitig ist das Verhältnis zwischen Beirat und Verwaltung bzw. Geschäftsstelle ein schwierig zu definierendes, bzw. die gegenseitigen Erwartungen klaffen in manchen Gebietskörperschaften auseinander. Dies zeigt sich zum einen in dem jeweiligen Rollenverständnis bzw. den jeweiligen Zuständigkeitsbereichen. Weiterhin kann eine Diskrepanz zwischen hauptamtlichen Mitarbeitenden der Geschäftsstelle und dem ehrenamtlichen Beirat entstehen, wie das folgende Zitat verdeutlicht:

„Und ist natürlich dann immer so, dass die natürlich ein bisschen auf ihre Dienstzeiten achten. Sie machen das ja nicht hobbymäßig, sondern für sie es der Beruf und deshalb, wenn es manchmal so heißt, ja, das können sie doch noch machen, oder das müssen sie doch, dann noch ein Papier entwickeln oder einen Vorschlag ausarbeiten und die sagen hier ist unsere Grenze. Das schafft natürlich gewisse Reibereien.“ (B 2, Z. 458-463)

Das Erreichen einer guten Zusammenarbeit des Beirats mit den einzelnen Behörden der Verwaltung setzt eine gewisse Zeitspanne voraus, die für den Kontaktaufbau und den Aufbau einer persönlichen Beziehung benötigt wird. Bestimmte Routinen müssen sich erst ein-

spielen, die einzelnen Personen müssen sich kennenlernen und Arbeitsbeziehungen zueinander entwickeln. In kleineren Verwaltungen mit kurzen Wegen und weniger Personal ist dies meist einfacher als in großen. Ferner wird seitens der Verwaltung ein proaktives Zugehen des Beirats auf die Behörden und eine adäquate Form der Kommunikation für wichtig erachtet.

Zusammenarbeit mit Integrationsbeauftragten

Ein weiterer Aspekt in der Zusammenarbeit mit der Verwaltung bezieht sich weniger auf die konkrete Zusammenarbeit mit der Geschäftsstelle oder anderen Verwaltungseinheiten, sondern auf die Entwicklung eines gemeinsamen Aufgaben- und Rollenverständnisses mit den kommunalen Integrationsbeauftragten. In immer mehr Kommunen werden Integrationsbeauftragte eingesetzt. Es zeigen sich vor Ort sehr unterschiedliche Formen der Zusammenarbeit zwischen den Beiräten und Beauftragten: Es existieren Gebietskörperschaften, in denen die Geschäftsstelle des Beirats von dem/r Integrationsbeauftragten bzw. dessen/deren Büro geführt wird und sie mit Beiräten ein enges Verhältnis auf Arbeitsebene und bei Sitzungen pflegen und sich gegenseitig unterstützen. Ebenso existiert vor Ort jedoch auch die Situation, dass sich zwischen Beiräten und Integrationsbeauftragten ein eher konkurrenzhaftes und konfliktives Verhältnis entwickelt hat. Um gemeinsam Synergien zu entwickeln und das je eigene Profil so zu schärfen, dass es mit dem der anderen Institution/Gremium harmoniert, bedarf es Zeit und eines Austauschs. Gleichzeitig ist eine kommunalpolitische Agenda, die auf eine Positionierung zu den Rollen, Aufgaben und Zielen von Integrationsbeauftragten einerseits und Beiräten andererseits zielt, notwendig. Hier besteht aus Sicht der Evaluation noch Handlungsbedarf in der Form, dass seitens der landesweit relevanten Akteure (z. B. der Steuerungsgruppe) Empfehlungen für die Gebietskörperschaften zur strukturellen Gestaltung dieses Verhältnisses erarbeitet werden, da bislang die Ausgestaltung den Gebietskörperschaften obliegt.]

Teilnahme der Verwaltungsspitze an Beiratssitzungen und Akzeptanz des Beirats

Seitens einiger Beiräte wurde in den Interviews hervorgehoben, dass für sie auch die regelmäßige Anwesenheit der Verwaltungsspitze und/oder der Leitung der Fachabteilung, bei der der Beirat angesiedelt ist, in den Beiratssitzungen wünschenswert wäre. Zur Begründung wurde zum einen angeführt, dass in der Regel die Ausschusssitzungen von der Verwaltungsspitze bzw. den zuständigen Dezernent_innen geleitet würden. Um die Arbeit des Beirats symbolisch ähnlich aufzustellen, könnte die Anwesenheit ein wichtiges Element sein. Ein weiteres Argument fokussiert auf die kurzen Wege und die direkte Ansprache, die durch eine Anwesenheit möglich wären. So könnten Fragen und Anregungen gleich direkt kommuniziert und idealerweise geklärt werden und die Handlungsspielräume hinsichtlich beiratsrelevanter Anliegen könnten ad hoc ausdiskutiert werden. Es besteht seitens der Beiräte die Hoffnung, dass dadurch eine passgenauere Steuerung der vom Beirat formulierten Anträge auch hinsichtlich der Frage, welche Anträge – sowohl rechtlich wie auch inhaltlich – überhaupt eine Chance hätten, im Gemeinderat/Kreistag angenommen zu werden. Dadurch könnte zum einen verhindert werden, dass der Beirat einen langwierigen, aber faktisch erfolglosen Weg durch die bürokratischen Instanzen beschreitet, der am Ende mit der Erfahrung der Erfolglosigkeit verbunden wäre. Zudem könnte durch eine schnelle und direkte Kommunikation vermieden werden, dass die Presse sich negativ über unerfüllbare Forderungen des Beirats äußert, was dazu führen könnte, dass der Beirat bzw. integrationspolitische Fragestellungen in falschem Licht erscheinen würden. Die Funktion des Bera-

tens und Auslotens kann häufig durch die berufenen Mitglieder oder die Geschäftsstelle des Beirats übernommen werden – insofern gilt letzterer Aspekt insbesondere für die Beiräte, in denen es entweder keine berufenen Mitglieder gibt und/oder sich die zuständige Verwaltungsperson in den Sitzungen auf das reine Protokollschreiben beruft.

Ein wesentliches Element, um mit den eigenen integrationspolitischen Ansätzen öffentlich sichtbar zu werden, liegt in der Einbindung des Beirats in die verschiedenen relevanten Veranstaltungs- oder Aktivitätsformen von Verwaltungsbehörden. Dies dient nicht nur dazu, um die in den Satzungsmustern formulierte Aufgabe der „Weiterentwicklung des kommunalen Integrationsprozesses“ zu fördern, sondern gleichzeitig auch dazu, in der Öffentlichkeit sichtbarer zu werden und damit auch den Bekanntheitsgrad des Beirats und dessen Akzeptanz in der Zielgruppe zu erhöhen.

Ob ein Beirat in diese Veranstaltungen einbezogen wird, liegt jedoch nicht zuletzt daran, mit welchen Themen er sich hervortut bzw. welche Arbeitsschwerpunkte seitens des Beirats verfolgt werden. Die Interviews mit den Verwaltungsmitarbeitenden, aber auch mit den Beiräten selbst, haben verdeutlicht, dass in einer großen Zahl der Fälle explizit darauf geachtet wird, mit welchen Themen der Beirat aktiv wird und wie breit er sich thematisch aufstellt. Als positiv wird entsprechend hervorgehoben, dass ein Beirat möglichst plurale und nicht einseitige Themensetzungen vornimmt bzw. sich nicht ausschließlich für Dinge einsetzt, die zunächst nur relevant für eine ethno-natio-kulturelle Gruppe von Menschen mit Migrationshintergrund gelten. Auf eine kurze Formel gebracht, könnte bilanziert werden, dass je pluraler die Themen des Beirats sind, desto höher dessen Akzeptanz in der Verwaltung und – so zumindest die Meinung der Interviewten – auch innerhalb der Bevölkerung ist.

5.3 Gesamtbewertung der Zielerreichung

Bilanzierend lässt sich aus der Sicht der Evaluation festhalten, dass die kommunalpolitischen Partizipation und Einbeziehung der Beiräte in die verschiedenen Gremien der Bereich der Reform ist, bei dem perspektivisch noch der meiste Handlungsspielraum besteht. Dies zeigt sich sowohl an der Einbeziehung der Beiräte in die kommunalen Ausschüsse als auch an der Ausgestaltung der integrationspolitischen Initiativen der Beiräte sowie deren Selbstverständnis als fachpolitische Gremien. Weiterhin ist die Thematik der Zusammenarbeit zwischen dem Beirat und anderen Akteur_innen wie den Oberbürgermeister_innen, Landrät_innen und Integrationsbeauftragten ein Bereich, der zukünftig stärker diskutiert werden sollte, zum einen hinsichtlich des symbolischen Wertes der verschiedenen Formen der Zusammenarbeit – in diesem Kontext spielt insbesondere der Aspekt der gegenseitigen Wertschätzung und Anerkennung eine große Rolle –, zum anderen hinsichtlich der fachlich-inhaltlichen Ausgestaltung der Praxis der Zusammenarbeit, um größtmögliche Synergien zu erzielen. Deutlich wurde ferner, dass die Aspekte „Teilnahme an Gremien“ und „fachliches Know-How“ nicht getrennt voneinander diskutiert werden dürfen. Um in Ausschüssen die den Beiräten zugeordnete beratende Rollen spielen zu können und darüber schlussendlich auch Anerkennung zu erhalten, müssen die Beiräte auch fit gemacht werden, um in diesen öffentlichen Gremien eine aktive Rolle zu spielen. Nicht zu vernachlässigen in diesem Zusammenhang ist der Faktor Zeit: nur ein eingespielter Beirat, der eine klare Rollen- und Aufgabenbeschreibung hat, über seine Kompetenzen und Ressourcen gut Bescheid weiß, Kontakte zu den jeweils relevanten Stellen aufbauen konnte, ist in der Lage, die an ihn ge-

richteten Anforderungen zu erfüllen. Dies aufzubauen bedarf Zeit bzw. ist von einem neu gewählten Beirat kaum zu leisten. Die fachliche Aufwertung der Beiräte für Migration und Integration, die mit der Gesetzesreform intendiert war, gerät ferner in den rein ehrenamtlich zusammengesetzten Beiräten an ihre Grenzen. Hier gilt es zukünftig zu reflektieren, wie Beiräte strukturell so aufgestellt sein können, dass sie ihre Aufgaben auch übernehmen können.

Als gelungen und die Intention der Reform nach Erhöhung der kommunalpolitischen Wirkung unterstützend kann die Berufung von Beiratsmitgliedern angesehen werden. Wenn gleich es in einzelnen Gebietskörperschaften (noch) zu Schwierigkeiten kommt und auch die Entwicklung eines gemeinsamen Arbeitsverständnisses zwischen gewählten und berufenen Beiratsmitgliedern Zeit benötigt, zeigt sich doch grundsätzlich, dass die Berufung von Beiratsmitgliedern aus den politischen Fraktionen einen deutlichen Mehrwert der Beiratsarbeit darstellt.

Ein weiterer Punkt, der im Zuge der Evaluation herausgearbeitet werden konnte, besteht in dem Spannungsverhältnis zwischen möglichst interpretationsoffenen Formulierungen (hinsichtlich der Kompetenzen) und handlungsleitenden Vorgaben. Die große Bandbreite an Auslegungen, zu welchen Ausschüssen ein Beirat in den einzelnen Gebietskörperschaften Zugang hat und zu welchen Themen/Sachfragen er einbezogen wird, verdeutlicht, dass es kein landesweit einheitliches Verständnis darüber gibt, was unter den „Angelegenheiten [...], die in seinem Aufgabenbereich liegen“ (§ 1 Abs. 4 S. 1 der Satzungsmuster) bzw. der „Förderung und Sicherung des gleichberechtigten Zusammenlebens [...] sowie [...] [der] Weiterentwicklung des kommunalpolitischen Integrationsprozesses“ (§ 1 Abs. Abs. 2 der Satzungsmuster) zu verstehen ist. Auf der einen Seite ist diese interpretationsoffene Formulierung begrüßenswert, weil sie grundsätzlich ermöglicht, dass in allen Gebietskörperschaften auf die jeweiligen regionalen Spezifika eingegangen wird und zudem ein weites Verständnis von migrations- und integrationspolitischen Themen als Richtschnur gilt. Auf der anderen Seite wäre gerade für neue Beiräte oder Beiräte, die noch dabei sind, sich ein inhaltliches Profil zu geben sowie für Verwaltungen, für die der Mehrwert in der Zusammenarbeit mit den Beiräten für Migration und Integration noch nicht offenkundig ist, eine Interpretationshilfe oder Leitlinien zur Ausgestaltung des integrationspolitischen Handlungsspielraums und der damit verbundenen Notwendigkeit der Einbeziehung in die verschiedenen kommunalpolitischen Gremien sicherlich hilfreich.

Um die Arbeitspraxis der Beiräte für Migration und Integration weiterzuentwickeln und auch die Zusammenarbeit mit der Verwaltung auf handlungssicherere Füße zu stellen, empfiehlt es sich demzufolge, einen Leitfaden zu entwickeln. Die darin gebündelten Erkenntnisse und Empfehlungen könnten sich z.B. auf die Aspekte der Ausstattung und des strukturell-inhaltlichen Ausbaus der Zusammenarbeit beziehen.

Eine derartige Handreichung würde aus Sicht der Verwaltung die ungleiche Situation vereinheitlichen und verhindern, dass weniger gut ausgestattete Beiräte ihrer Verwaltung entsprechende Vorhaltungen machen bzw. sich über die schlechte Ausstattung beklagen und dadurch zu einer angespannten Situation führen. Eine solche Richtschnur sollte zwischen den relevanten Akteuren auf Landesebene (z.B. Steuerungsgruppe) abgestimmt werden.

Empfehlung:

Nr.	Ebene/Bezug	Inhalt der Empfehlung
6.	Vorschläge zu § 1 Abs. 2 und 3 der Satzungsmuster in einer „Handreichung zur Ausgestaltung der Beiratsarbeit“	Vorschläge/Empfehlungen zur Auslegung dessen, was gemäß § 1 Abs. 2 und 3 zum Aufgabenbereich des Beirats gehören soll.

Neben der Erstellung des Leitfadens wird angeregt, auch in den Ausbau von Qualifizierungs- und Unterstützungsmaßnahmen für Beiratsmitglieder und Verwaltungsmitarbeitende zu investieren. Inhalte könnten hier die Diskussion über Ziele und Aufgaben der Beiräte, die Entwicklung eines gemeinsamen Verständnisses über integrationspolitische Aufgaben, die Verbesserung der Fähigkeit, sich kommunalpolitisch zu engagieren und zu vernetzen sowie der Austausch mit anderen Beiräten, um gemeinsam an der Profilschärfung zu arbeiten und voneinander zu lernen, sein.

Empfehlung:

Nr.	Ebene/Bezug	Inhalt der Empfehlung
18.	Qualifizierungsmaßnahmen	Ausbau von Qualifizierungsmaßnahmen für Beiräte und Verwaltung zur Schärfung des integrationspolitischen Profils.

Darüber hinaus wurde in der Evaluation deutlich, dass sich nicht alle Beiräte über die verschiedenen kommunalen Ausschüsse informiert fühlen und darüber hinaus als Zeichen der Wertschätzung und einer „Willkommenskultur“ eine aktive Einladung zur Teilnahme begrüßen würden. Eine Regelung in der Satzung, dass der Beirat über die Sitzungstermine und -inhalte informiert wird sowie die Vorlagen auch an den Beirat gesendet werden, kann den Beiratsmitgliedern ferner die Entscheidung erleichtern, ob während der Sitzung beiratsrelevante Aspekte auf der Agenda stehen und eine Anwesenheit entsprechend wichtig ist.

Empfehlung:

Nr.	Ebene/Bezug	Inhalt der Empfehlung
8.	§ 1 Abs. 4 der Satzungsmuster	Nach § 1 Abs. 4 Ergänzung eines neuen Satzes 4 zur Einladung des Vorsitzende des Beirates für Migration und Integration bzw. dessen Stellvertreter zu den Sitzungen der kommunalen Gremien: „Er ist hierzu innerhalb der Fristen der Gemeindeordnung/Kreisordnung und der Geschäftsordnung des Gemeinderates/Kreistags einzuladen.“ Der bisherige Satz 4 wird zu Satz 5.
9.	Vorschläge für die Geschäftsordnung zur Ausgestaltung von § 1 Abs. 5 der Satzungsmuster	Beispielformulierung für die Geschäftsordnung des Gemeinde- oder Stadtrates hinsichtlich des Teilnahmerechts von Beirats-

	in einer „Handreichung für die Ausgestaltung der Beiratsarbeit“	<p>mitgliedern an Sitzungen der Gremien und seiner Ausschüsse</p> <p>„(1) Der Vorsitzende des Beirates für Migration und Integration bzw. dessen Stellvertreter ist berechtigt, bei der Beratung der in Abs. 1 genannten Angelegenheiten an Sitzungen des Gemeinderates/Kreistags oder seiner Ausschüsse mit beratender Stimme teilzunehmen. Er ist hierzu innerhalb der Fristen der Gemeindeordnung/Kreisordnung und der Geschäftsordnung des Gemeinderates/Kreistags einzuladen.</p> <p>(2) Das Informationsrecht des Beirates für Migration und Integration wird insbesondere dadurch gewährleistet, dass alle in öffentlicher Sitzung zu behandelnden Vorlagen der Ratsgremien durch den Oberbürgermeister/Landrat an den Beirat übersandt werden.“</p>
--	---	---

In der Praxis der Beiratsarbeit kommt es vor, dass bei Abstimmungen Stimmgleichheit herrscht, wenn Beiräte aus einer geraden Anzahl an Mitgliedern bestehen. Deshalb fokussiert eine weitere Empfehlung darauf, im Satzungsmuster eine ungerade Zahl an Beiratsmitgliedern vorzuschlagen. Damit wird der – in der aktuellen Wahlperiode faktisch aufgetretene – Fall vermieden, dass bei der Wahl des Vorsitzenden Stimmgleichheit zwischen zwei Kandidat_innen herrscht und das Los entscheiden muss.

Empfehlung:

	Ebene/Bezug	Inhalt der Empfehlung
10.	Vorschläge zu § 2 der Satzungsmuster 1 und 2 in einer „Handreichung zur Ausgestaltung der Beiratsarbeit“	Empfehlung, dass die Gesamtzahl der Mitglieder des Beirats ungerade sein sollte.

In den Gebietskörperschaften in Rheinland-Pfalz gibt es eine unterschiedliche Praxis hinsichtlich der Teilnahmemöglichkeit von Beiräten im nichtöffentlichen Teil von Gremiensitzungen: In einigen ist dies selbstverständlich, in anderen wird dies ausgeschlossen.

Die weite Auslegung der Teilnahme hätte insbesondere eine symbolische Bedeutung, da damit ein besonderes Recht des Beirats im Vergleich zu einfachen Bürger_innen ausgedrückt würde.

Gem. § 1 Abs. 5 der Satzungsmuster soll die Geschäftsordnung des Gemeinderates oder Kreistages bestimmen, in welcher Form Mitglieder des Beirates für Migration und Integration im Rahmen seiner Aufgaben an Sitzungen dieser Gremien und seiner Ausschüsse teilnehmen. Faktisch ist der Umfang und Inhalt dieser Regelung in den Geschäftsordnungen – wie auch die Praxis der Beteiligung – in den Gebietskörperschaften sehr unterschiedlich.

Empfehlung:

	Ebene/Bezug	Inhalt der Empfehlung
7.	Vorschläge zu § 1 Abs. 5 der Satzungsmuster in einer „Handreichung zur Ausgestaltung der Beiratsarbeit“	Vorschläge zur Konkretisierung des Teilnahmerechts der legitimierten Vertreter_innen des Beirats an Sitzungen des Gemeinderates/Kreistages und dessen Ausschüssen, das auch eine Teilnahme am nichtöffentlichen Teil vorsieht.

Der/die Vorsitzende hat für die Beiratstätigkeit eine zentrale Stellung inne. Um gewährleisten zu können, dass im Laufe der Legislatur auf (personelle) Veränderungen reagiert werden kann und um die Arbeitsfähigkeit des Beirats nicht zu gefährden, kann die Aufnahme einer Regelung zur Abwahlmöglichkeit in die Satzungsmuster hilfreich in ihrer täglichen Arbeit sein.

Empfehlung:

Nr.	Ebene/Bezug	Inhalt der Empfehlung
2.	§ 3 der Satzungsmuster	Ergänzung zur Abwahlmöglichkeit der/des Vorsitzenden wie z.B.: „Der Beirat für Migration und Integration kann den Vorsitzenden oder die Stellvertreter mit der Mehrheit der Zahl seiner Mitglieder abwählen, wenn er gleichzeitig mit der Mehrheit der Zahl seiner Mitglieder den Nachfolger wählt.“

6. Empfehlungen

Im Folgenden werden die zentralen Empfehlungen dargestellt, die im Rahmen der Evaluation zu den unterschiedlichen Reformbereichen herausgearbeitet wurden. Die einzelnen Empfehlungen wurden bereits in den jeweiligen Kapiteln in der Gesamtbewertung der Zielerreichung beschrieben. An dieser Stelle werden noch einmal alle Empfehlungen zentral gebündelt und entlang der verschiedenen Regelungsebenen präsentiert. Dabei wurden sie differenziert dargestellt gemäß den Ebenen, auf die sich die Handlungsrelevanz der Vorschläge bezieht:

- Vorschläge zur Änderung der Gemeindeordnung und der Landkreisordnung (Tabelle 8)
- Vorschläge zur Änderung der Satzungsmuster 1 und 2 (Tabelle 9)
- Vorschläge zur Ausgestaltung und Auslegung der Satzungsmuster durch die Gebietskörperschaften (Tabelle 10)
- Vorschläge zur Abstimmung, Strategieentwicklung und Qualifizierung (Tabelle 11)

Tabelle 8: Vorschläge zur Änderung der Gemeindeordnung (GemO) und der Landkreisordnung (LKO)

Nr.	Ebene/Bezug	Inhalt der Empfehlung	Begründung
1.	§ 56 Abs. 2 GemO, § 49a Abs. 2 LKO	<p>Ausweitung des wahlberechtigten Personenkreises z.B. über die Formulierung:</p> <p>„Wahlberechtigt sind</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. alle ausländischen Einwohner und 4. alle Einwohner, die als Spätaussiedler oder deren Familienangehörige nach § 7 des Staatsangehörigkeitsgesetzes oder durch Einbürgerung die deutsche Staatsangehörigkeit erworben haben, <p>und deren Kinder soweit sie jeweils die Voraussetzungen des § 1 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 des Kommunalwahlgesetzes erfüllen.“</p>	<p>Der Beirat wird gemäß § 1 Abs. des Satzungsmusters der Gemeinden oder Landkreise eingerichtet, um die „Teilnahme der Einwohnerinnen und Einwohner mit Migrationshintergrund an der Gestaltung der kommunalen Integrationspolitik zu fördern“. Von der Möglichkeit der Wahl des Beirats sind aktuell Personen ausgeschlossen, die die deutsche Staatsangehörigkeit nach dem Geburtsortprinzip erworben sich im Rahmen des Optionsverfahrens gegen die bisher gleichzeitig bestehende ausländische Staatsangehörigkeit entschieden haben. Diese Gruppe wird v.a. ab dem Jahr 2018 eine deutliche Mehrheit eines Altersjahrgangs mit Migrationshintergrund einnehmen.</p> <p>Diese Gruppe junger Erwachsene mit Migrationshintergrund befindet sich im Hinblick auf Integration und Diskriminierungserfahrungen nicht automatisch deshalb in einer besseren Lage, weil sie seit Geburt die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt, und sollte sich daher an der Wahl des Beirats beteiligen können.</p>

Tabelle 9: Vorschläge zur Änderung der Satzungsmuster

Nr.	Ebene/Bezug	Inhalt der Empfehlung	Begründung
2.	§ 3 der Satzungsmuster	Ergänzung zur Abwahlmöglichkeit der/des Vorsitzenden wie z.B.: „Der Beirat für Migration und Integration kann den Vorsitzenden oder die Stellvertreter mit der Mehrheit der Zahl seiner Mitglieder abwählen, wenn er gleichzeitig mit der Mehrheit der Zahl seiner Mitglieder den Nachfolger wählt.“	Der/die Vorsitzende hat für die Beiratstätigkeit eine zentrale Stellung inne. Um gewährleisten zu können, dass im Laufe der Legislatur auf (personelle) Veränderungen reagiert werden kann und um die Arbeitsfähigkeit des Beirats nicht zu gefährden, kann die Aufnahme einer Regelung zur Abwahlmöglichkeit in die Satzungsmuster hilfreich in ihrer täglichen Arbeit sein.
3.	§ 6 Abs. 2 (Satzungsmuster 1) bzw. § 7 Abs. 2 (Satzungsmuster 2)	Ergänzung eines Passus zur Berufung eines Beirats im Fall einer wegen zu wenigen Wahlvorschlägen entfallenen Wahl: „In diesem Fall kann [soll] ein Beirat für die Belange von Menschen mit Migrationshintergrund nach Maßgabe des § 56 a GemO / § 49 b LKO eingerichtet werden.“	Gemäß § 56 Abs. 3 GemO bzw. § 49 a Abs. 3 LKO soll für den Fall, dass die Pflicht zur Wahl eines Beirats aufgrund der nicht hinreichenden Anzahl von Wahlvorschlägen entfällt, ein Beirat berufen werden (analog zur Berufung eines Beirats für ältere oder behinderte Menschen). In die Satzungsmuster wurde lediglich das Entfallen der Pflicht zur Wahl, nicht aber die Option zur Berufung eines Beirats aufgenommen. Eine in die Evaluation aufgenommene Gebietskörperschaft hat den Passus nachträglich – nach Ausfall der Wahl – in ihre Satzung aufgenommen und mit der Berufung eines Beirats gute Erfahrungen gemacht. Die Aufnahme des Passus in das Satzungsmuster – ggf. abgeschwächt als Kann-Vorschrift – enthebt im Bedarfsfall von der Notwendigkeit einer Satzungsänderung und unterstreicht die in § 56 Abs. 3 GemO bzw. § 49 a Abs. 3 LKO formulierte Intention des Gesetzgebers.
4.	§ 9 (Satzungsmuster 1) bzw. § 10 (Satzungsmuster 2)	Aufnahme eines Passus, wonach potentiell Wahlberechtigte explizit zu einer Eintragung ins Wählerverzeichnis aufzufordern sind, z. B.: „Der in § 9 bezeichnete Personenkreis wird von der Wahlleiterin/dem Wahlleiter durch öffentliche	Die Eintragung ins Wählerverzeichnis stellt für Eingebürgerte und Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler eine Hürde dar, da diese nicht automatisch eine Wahlbenachrichtigung erhalten. Insofern ist die Bewerbung und Bekanntmachung ein zentraler Aspekt im Kontext der Wahlorganisation, der durch den Passus noch einmal hervorgehoben

Nr.	Ebene/Bezug	Inhalt der Empfehlung	Begründung
		Bekanntmachung aufgefordert, einen Antrag auf Aufnahme ins Wählerverzeichnis bei der zuständigen Verbandsgemeindeverwaltung bzw. der Gemeindeverwaltung zu stellen.“	wird. Desweiteren wurde es von den in der Evaluation Befragten als Zeichen der Wertschätzung und Anerkennung interpretiert, wenn seitens des/der Oberbürgermeisters/in oder Landrats/rätin die Wahl explizit beworben wurde.
5.	§ 10 Abs. 2 (Satzungsmuster 1) bzw. § 11 (Satzungsmuster 2)	Regelung der Art des Nachweises der Wahlberechtigung für den Fall, dass die Empfehlung einer Ausweitung des wahlberechtigten Personenkreises auf Personen übernommen wird, die ihre deutsche Staatsangehörigkeit durch das Geburtsortprinzip erworben und ihre ausländische Staatsangehörigkeit abgegeben haben.	Es muss sichergestellt sein, dass in den Wahlbüros klare und transparente Regeln vorhanden sind, wie die jeweilige Wahlberechtigung nachgewiesen werden kann.

Tabelle 10: Vorschläge zur Ausgestaltung und Auslegung der Satzungsmuster durch Gebietskörperschaften

Nr.	Ebene/Bezug	Inhalt der Empfehlung	Begründung
6.	Vorschläge zu § 1 Abs. 2 und 3 der Satzungsmuster in einer „Handreichung zur Ausgestaltung der Beiratsarbeit“	Vorschläge/Empfehlungen zur Auslegung dessen, was gemäß § 1 Abs. 2 und 3 zum Aufgabenbereich des Beirats gehören soll.	<p>Aufgabe des Beirates ist gemäß § 1 Abs. 2 der Satzungsmuster „die Förderung und Sicherung des gleichberechtigten Zusammenlebens der in der Gemeinde wohnenden Menschen verschiedener Nationalitäten, Kulturen und Religionen sowie die Weiterentwicklung des kommunalen Integrationsprozesses“. In § 1 Abs. 3 wird zudem dargelegt, dass der Beirat auch Fragen der kommunalen Integrationspolitik erörtern und gegenüber den kommunalen Gremien vertreten kann sowie zu „allen Fragen, die seinen Aufgabenbereich betreffen, Stellungnahmen abgeben“ kann. § 1 Abs. 4 legitimiert den Beirat, über alle Angelegenheiten zu beraten, die in seinem Aufgabenbereich liegen und sich gegenüber kommunalen Gremien dazu äußern kann, soweit kommunale Selbstverwaltungsangelegenheit betroffen sind.</p> <p>Diese Sätze ermöglichen in der Realität teilweise eine sehr weite und teilweise auch eine sehr enge Auslegung, was zum Aufgabenbereich gehört. Von dieser Auslegung kann wiederum abhängen, zu welchen Fragen ein Beirat im Kommunalparlament mit beratender Stimme teilnehmen kann und zu welchen Ausschüssen er Zugang erhält. Die Folge ist eine faktisch sehr große Heterogenität der Beiräte im Hinblick auf diesen Aspekt.</p>
7.	Vorschläge zu § 1 Abs. 5 der Satzungsmuster in einer „Handreichung zur Ausgestaltung der Beiratsarbeit“	Vorschläge zur Konkretisierung des Teilnahmerechts der legitimierten Vertreter_innen des Beirats an Sitzungen des Gemeinderates/Kreistages und dessen Ausschüssen, das auch eine Teilnahme am nichtöffentlichen Teil vorsieht.	<p>In den Gebietskörperschaften in Rheinland-Pfalz gibt es eine unterschiedliche Praxis hinsichtlich der Teilnahmemöglichkeit von Beiräten im nichtöffentlichen Teil von Gremiensitzungen: In einigen ist dies selbstverständlich, in anderen wird dies ausgeschlossen.</p> <p>Die weite Auslegung der Teilnahme hätte insbesondere eine symbolische Bedeutung, da damit ein besonderes Recht des Beirats im Vergleich zu einfachen Bürger_innen ausgedrückt würde.</p>

Nr.	Ebene/Bezug	Inhalt der Empfehlung	Begründung
8.	§ 1 Abs. 4 der Satzungsmuster	Nach § 1 Abs. 4 Ergänzung eines neuen Satzes 4 zur Einladung des/der Vorsitzenden des Beirates für Migration und Integration bzw. dessen Stellvertreter zu den Sitzungen der kommunalen Gremien: „Er ist hierzu innerhalb der Fristen der Gemeindeordnung/Kreisordnung und der Geschäftsordnung des Gemeinderates/Kreistags einzuladen.“ Der bisherige Satz 4 wird zu Satz 5.	In der Evaluation wurde deutlich, dass sich Beiräte nicht immer gut über die verschiedenen kommunalen Ausschüsse informiert fühlen und sie zudem als Zeichen der Wertschätzung und „Willkommenskultur“ eine aktive Einladung zur Teilnahme begrüßen würden. Eine Regelung in der Satzung, dass der Beirat über die Sitzungstermine und -inhalte informiert wird sowie die Vorlagen auch an den Beirat gesendet werden, kann den Beiratsmitgliedern ferner die Entscheidung erleichtern, ob während der Sitzung beiratsrelevante Aspekte auf der Agenda stehen und eine Anwesenheit entsprechend wichtig ist.
9.	Vorschläge für die Geschäftsordnung zur Ausgestaltung von § 1 Abs. 5 der Satzungsmuster in einer „Handreichung für die Ausgestaltung der Beiratsarbeit“	<p>Beispielformulierung für die Geschäftsordnung des Gemeinde- oder Stadtrates hinsichtlich des Teilnahmerechts von Beiratsmitgliedern an Sitzungen der Gremien und seiner Ausschüsse</p> <p>„(1) Der Vorsitzende des Beirates für Migration und Integration bzw. dessen Stellvertreter ist berechtigt, bei der Beratung der in Abs. 1 genannten Angelegenheiten an Sitzungen des Gemeinderates/Kreistages oder seiner Ausschüsse mit beratender Stimme teilzunehmen. Er ist hierzu innerhalb der Fristen der Gemeindeordnung/ Kreisordnung und der Geschäftsordnung des Gemeinderates/Kreistags einzuladen.</p> <p>(2) Das Informationsrecht des Beirates für Migration und Integration wird insbesondere dadurch gewährleistet, dass alle in öffentlicher Sitzung zu behandelnden Vorlagen der Ratsgremien durch den Oberbürgermeister/ Landrat an den Beirat übersandt werden.“</p>	Gem. § 1 Abs. 5 soll die Geschäftsordnung des Gemeinde- oder Stadtrates bestimmen, in welcher Form Mitglieder des Beirates im Rahmen seiner Aufgaben an Sitzungen der kommunalen Gremien und seiner Ausschüsse teilnehmen. Faktisch ist der Umfang und Inhalt dieser Regelung in den Geschäftsordnungen – wie auch die Praxis der Beteiligung – in den Gebietskörperschaften sehr unterschiedlich.

Nr.	Ebene/Bezug	Inhalt der Empfehlung	Begründung
10.	Vorschläge zu § 2 der Satzungsmuster 1/ 2 in einer „Handreichung zur Ausgestaltung der Beiratsarbeit“	Empfehlung, dass die Gesamtzahl der Mitglieder des Beirats ungerade sein sollte.	Damit kann die Wahrscheinlichkeit verringert werden, dass – wie in der aktuellen Wahlperiode faktisch aufgetreten – bei der Wahl des/der Vorsitzenden Stimmgleichheit zwischen zwei Kandidat_innen herrscht und das Los entscheiden muss.
11.	Vorschläge zu § 10 Abs. 2 der Satzungsmuster in einer „Handreichung zur Ausgestaltung der Beiratsarbeit“	Übernahme des folgenden Passus aus den Satzungsmustern in eine konkrete Satzung: „Wählen darf auch, wer am Wahltag seine Wahlberechtigung nachweisen kann.“	Die Eintragung ins Wähler_innenverzeichnis kann eine Hürde sein, da Wahlberechtigte sich im Vorfeld der Wahl ins Wahlbüro begeben müssen. In den Kommunen, die es den Wahlberechtigten ermöglicht haben, sich auch noch am Wahltag in das Verzeichnis einzutragen, wurde diese Möglichkeit überwiegend gut angenommen und positiv bewertet. Mehr als die Hälfte der Eingebürgerten und Spätaussiedler_innen, die dort zur Wahl gingen, haben sich erst am Wahltag in das Wähler_innenverzeichnis eingetragen. Einige Gebietskörperschaften haben diesen Passus allerdings nicht in die Satzung des Beirats übernommen.
12.	§ 6 Abs.1 (Satzungsmuster 1) bzw. § 7 Abs. 1 (Satzungsmuster 2)	Zusätzliche Ermöglichung der Briefwahl im Falle einer grundsätzlichen Entscheidung für die Urnenwahl.	Wenn die Wahl des Beirats (auch) im Wege der Briefwahl durchgeführt wird, können wahlberechtigte Personen im Vorfeld des Wahltags direkt nach der Eintragung ins Wählerverzeichnis ihre Stimme abgeben. Damit entfällt für sie ein weiterer Gang ins Wahllokal am eigentlichen Wahltag und damit eine Hürde für die Wahlmobilisierung.
13.	Vorschläge zu § 1 Abs. 3 und 4 der Satzungsmuster in einer „Handreichung zur Ausgestaltung der Beiratsarbeit“	Hinweis auf die Bedeutung der in den Satzungsmustern enthaltenen Passagen zur Beteiligung der Beiräte; Empfehlung einer Übernahme dieser Passagen in die kommunalen Satzungen, sofern dies nicht bereits der Fall ist.	Ein Vergleich der kommunalen Satzungen zu den Beiräten mit den als Orientierungsgrundlage vorliegenden Satzungsmustern hat bei einer Reihe von Fällen Abweichungen gezeigt. U.a. fehlen Bestimmungen zur Stärkung der Mitwirkungsmöglichkeiten der Beiräte, mit denen sich wichtige Ziele der Reform verbinden.

Tabelle 11: Vorschläge zur Abstimmung, Strategieentwicklung und Qualifizierung

Nr.	Ebene/Bezug	Inhalt der Empfehlung	Begründung
14.	Absprachen relevanter Akteure auf Landesebene	Verständigung auf Landesebene auf die Schaffung einer (oder ggf. mehrerer) Instanz(en), die landesweit für die Klärung wahlorganisatorischer Fragen und die Erarbeitung und Verbreitung von Wahlunterlagen zuständig sind – mit klaren Regelungen der Aufgaben	Die Unsicherheit und Überforderung der Kommunen in der Phase des Übergangs von den alten zu den neuen Rechtsgrundlagen der Beiratswahlen haben gezeigt, dass eine Person oder Instanz erforderlich ist, die landesweit verbindliche Auskünfte zu rechtlichen und Verfahrensfragen beantworten kann und einheitliche Vorlagen und Unterlagen zur Vorbereitung und Durchführung der Wahlen zur Verfügung stellt.
15.	Strategieentwicklung zur Einbeziehung von speziellen Gruppen von Wahlberechtigten	Entwicklung einer Strategie zur Einbeziehung von speziellen Gruppen von Wahlberechtigten, insbesondere Spätaussiedler_innen, Flüchtlingen und jungen Menschen; ferner verbesserte Kooperation mit staatlichen Akteuren (z. B. Ausländerbehörden), Wohlfahrtsverbänden und NGOs zur Erreichung spezieller Zielgruppen	Die Evaluation hat verdeutlicht, dass es bisher nicht in ausreichendem Maße gelungen ist, bestimmte Zielgruppen für die Beiräte zu sensibilisieren bzw. die Beiratsarbeit attraktiv zu gestalten. Hierbei handelt es sich insbesondere um die Gruppe der Spätaussiedler_innen. Daneben existieren weitere unterrepräsentierte Gruppen, wie z. B. Flüchtlinge bzw. Menschen mit Fluchterfahrungen oder jüngere Menschen mit Migrationshintergrund, die ebenfalls grundsätzlich wesentliche Zielgruppen der Beiräte und der Wahlen sind. Hier gilt es im Zuge der Vorbereitung auf die kommenden Wahlen Anregungen zu entwickeln, wie die bislang unterrepräsentierten Zielgruppen besser erreicht werden können. Dies gilt in Hinblick auf das aktive wie auch das passive Wahlrecht. Zu den Maßnahmen könnten die Zusammenarbeit mit Interessens- oder Lobbyverbänden, Vereinen, Wohlfahrtsorganisationen, Migrant_innenorganisationen oder Religionsgemeinschaften gehören. Ferner könnten spezielle Seminar- und Workshopkonzepte für diese Zielgruppe entwickelt werden.
16.	Optimierung der Wahlwerbung	Frühzeitige Bereitstellung/Verteilung der Wahlmaterialien, realistische Werbung, mehrsprachige Materialien, Gestaltungsspielraum für kommunale Aspekte	Die Bereitstellung der durch die landesweite Koordination entwickelten Wahlmaterialien zu einem möglichst frühzeitigen Zeitpunkt ist eine wesentliche Voraussetzung für eine erfolgreiche Wahlaktivierung vor Ort, um diese noch an die jeweiligen Bedürfnisse vor Ort anpassen zu

			können und einen angemessenen Zeitraum für die Wahlwerbung zur Verfügung zu haben. Weiterhin besteht seitens der Beiräte der Wunsch nach einer Diversifizierung der mehrsprachigen Wahlmaterialien. Ferner sollte bei der Erstellung der Materialien Wert auf die Herstellung einer Balance von realistischer Werbung einerseits und Hervorhebung der positiven Aspekte der Beiratsarbeit andererseits gelegt werden.
17.	Qualifizierung und Coaching für Kandidat_innen	Ausbau und Intensivierung der Information von/des Coachings für Kandidat_innen	Um Kandidat_innen angemessen auf die Wahl und die anschließende Beiratstätigkeit vorzubereiten, haben sich die Seminare, die bei der letzten Wahl von der AGARP durchgeführt wurden, als erfolgreich herausgestellt. Um gerade neuen Kandidat_innen die Möglichkeit der angemessenen Vorbereitung zu geben, wäre es wünschenswert, wenn diese Seminare und Coachings ausgebaut und intensiviert würden. Derartige Seminare könnten auch für berufene Mitglieder von Relevanz sein, um sie auf die Beiratstätigkeit vorzubereiten.
18.	Qualifizierungsmaßnahmen	Ausbau von Qualifizierungsmaßnahmen für Beiräte und Verwaltung zur Schärfung des integrationspolitischen Profils	Der Ausbau von Qualifizierungs- und Unterstützungsmaßnahmen für Beiratsmitglieder und Verwaltungsmitarbeitende kann ein wichtiges Element sein, um die Arbeit der Beiräte nachhaltig zu stärken. Mögliche Inhalte sind Ziele und Aufgaben der Beiratsarbeit, die Entwicklung eines gemeinsamen Verständnisses über integrationspolitische Aufgaben, die Verbesserung der Fähigkeit, sich kommunalpolitisch zu engagieren und zu vernetzen sowie der Austausch mit anderen Beiräten, um gemeinsam an der Profilschärfung zu arbeiten und voneinander zu lernen.

7. Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildungen:

Abb. 1:	Analysemodell der Evaluation	10
Abb. 2:	Verteilung der Stichprobe nach Auswahlkriterien	15
Abb. 3	Kampagnenlogo	49

Tabellen:

Tabelle 1:	Reformbereiche mit Gegenständen der Evaluation	11
Tabelle 2:	Vergleich der Regelungsbereiche der Satzungsmuster 1 und 2	19
Tabelle 3:	Abweichungen der kommunalen Satzungen für den Beirat für Migration und Integration gegenüber dem jeweiligen Satzungsmuster	21
Tabelle 4:	Wahrnehmung des aktiven Wahlrechts	32
Tabelle 5:	Verteilung der gewählten Beiratsmitglieder nach ihrem Status	32
Tabelle 6:	Kandidat_innen und gewählte Beiratsmitglieder mit dem Status Spätaussiedler_innen, Eingebürgerte und Deutsche ohne Migrationshintergrund	33
Tabelle 7:	Wahlbeteiligung und Wähler_innen nach Gebietskörperschaften in den Jahren 2004 und 2009	34
Tabelle 8:	Vorschläge zur Änderung der Gemeindeordnung (GemO) und der Landkreisordnung (LKO)	85
Tabelle 9:	Vorschläge zur Änderung der Satzungsmuster	86
Tabelle 10:	Vorschläge zur Ausgestaltung und Auslegung der Satzungsmuster durch Gebietskörperschaften	88
Tabelle 11:	Vorschläge zur Abstimmung, Strategieentwicklung und Qualifizierung	91

8. Literaturverzeichnis

Arbeitsgemeinschaft der Beiräte für Migration und Integration Rheinland-Pfalz (AGARP) (Hg.) (2012): Kompetent vor Ort. Tipps und Hilfen für eine erfolgreiche Arbeit der Beiräte für Migration und Integration, Mainz

Arbeitsgemeinschaft der Beiräte für Migration und Integration Rheinland-Pfalz (AGARP) (2010a): Wahl der Beiräte für Migration und Integration am 8. November 2009 in Rheinland-Pfalz. Kampagne, Ergebnisse, Analysen

Arbeitsgemeinschaft der Beiräte für Migration und Integration Rheinland-Pfalz (AGARP) (2010b): Wahlbeteiligung Stand 12.4.2010 (unveröffentlichte Datei)

Arbeitsgemeinschaft der Beiräte für Migration und Integration Rheinland-Pfalz (AGARP) (o.J.a.): Zusammensetzung der Beiräte (unveröffentlichte Datei)

Arbeitsgemeinschaft der Beiräte für Migration und Integration Rheinland-Pfalz (AGARP) (Hg.) (o.J. b.): Umfrage Umsetzung der Wahlen für die neuen Beiräte für Migration und Integration (unveröffentlichte Datei)

Arbeitsgruppe Wahlen zu den Beiräten für Migration und Integration (2008): Satzungsmuster und Satzungsmuster „Wahldurchführung nach den Bestimmungen des Kommunalwahlrechts“, Stand 17.12.2008

Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (2012): Das staatsangehörigkeitsrechtliche Optionsverfahren. Was in Deutschland geborene Kinder ausländischer Eltern wissen müssen, wenn sie volljährig werden, Berlin

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2012): Einbürgerungsverhalten von Ausländerinnen und Ausländern in Deutschland sowie Erkenntnisse zur Optionspflicht, Nürnberg

Bogner, Alexander / Menz, Wolfgang (2005): Das theoriegenerierende Experteninterview. Erkenntnisinteresse, Wissensformen, Interaktion, in: Bogner, Alexander/Littig, Beate/Menz, Wolfgang (Hg.): Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung, Wiesbaden, S. 33-70

Donabedian, Avedis (1980): The definition of quality and approaches to its assessment. Exploration in quality assessment and monitoring, Michigan

Landkreistag Rheinland-Pfalz (2009): Beirat für Migration und Integration. Satzungsmuster des Landkreistages Rheinland-Pfalz

Landkreisordnung (LKO) in der Fassung vom 31. Januar 1994. Aktuellste verfügbare Fassung der Gesamtausgabe, unter: www.landesrecht.rlp.de/jportal/?quelle=jlink&query=LKreisO+RP&psml=bsrlpprod.psml (letzter Zugriff 24.06.2013)

Landtag Rheinland-Pfalz (2010): Bericht der Enquete-Kommission 15/2 „Integration und Migration in Rheinland-Pfalz“, Drucksache 15/5280

Landtag Rheinland-Pfalz (2008): Gesetzentwurf der Fraktion der SPD. Landesgesetz über die Einrichtung von kommunalen Beiräten für Migration und Integration, Drucksache 15/2081

Nohl, Arnd-Michael (2001): Migration und Differenzenerfahrung. Junge Einheimische und Migranten im rekonstruktiven Milieuvvergleich, Opladen

Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz (2009): Beirat für Migration und Integration.

Satzungsmuster des Gemeinde- und Städtebundes Rheinland-Pfalz

Vicente, Miguel (2011): Die Arbeit der Integrationsbeiräte in Deutschland, in: Forschungsjournal Soziale Bewegungen, 24. Jg., 2/2011, S. 38-42

Wolff, Stephan (2008): Dokumenten- und Aktenanalyse, in: Flick u. a. (Hg.): Qualitative Forschung. Ein Handbuch. Reinbek bei Hamburg, S. 502-513.

