

§ 32

Integrationsausschuss

Der Integrationsausschuss ist zuständig für Angelegenheiten, die nicht nur unerhebliche Auswirkungen auf die Integration der Menschen mit Migrationshintergrund im Sinne des § 2 des Partizipations- und Integrationsgesetzes haben. Das Nähere regelt die Bezirksverordnetenversammlung in ihrer Geschäftsordnung.

(1) Die Norm steht unsystematisch im 3. Abschnitt, obwohl sie dazu keine Regelungen trifft¹. Als spezielle Vorschrift ist ihr der rechtliche Vorrang gegenüber den allgemeinen Regelungen über die Bildung von Ausschüssen (ausführlich § 9) und die Wahl von BD (ausführlich §§ 20, 21) einzuräumen².

(2) Die BVV hat einen Integrationsausschuss zu bilden (§ 9 Abs. 1). Ihr Selbstorganisationsrecht wird insoweit vom Gesetzgeber beschränkt. In diesem Zusammenhang ist die Frage berechtigt, ob eine solche umfassende Bestimmtheit den Grundsätzen der bezirklichen Selbstverwaltung (Art. 66 Abs. 2 VvB) widerspricht bzw. zumindest unverhältnismäßig einengt. Immerhin wurde ein Ausschuss mit entsprechenden Aufgaben in einer Mehrheit der Bezirke gebildet³. Die Erforderlichkeit dieser strengen Vorgabe könnte darüber hinaus angezweifelt werden, wenn die Existenz von entsprechenden Beiräten in weiteren Bezirken in diese (kommunalpolitische) Bewertung einbezogen wird. Die Identifikation einer zum Teil nach wie vor großen „Kluft zwischen der Bevölkerung mit und ohne Migrationshintergrund hinsichtlich ihrer (...) Teilhabe am gesellschaftlichen Leben“⁴ ist vielmehr eine offenbar unbestrittene Zustandsbeschreibung, die überwiegend zu organisationsrechtlichen Entscheidungen der kommunalpolitisch Verantwortlichen geführt hat, ohne dass es einer gesetzlichen Regelung bedurfte. Unter Beachtung der wahlrechtlichen Differenzierung der Gesamtheit des durch die Norm berührten Personenkreises⁵ kann die zwingende Bildung des Ausschusses gerade noch hingenommen werden.

(3) Die Zuständigkeit des Ausschusses erstreckt sich nach Satz 1 auf Angelegenheiten, die einen messbaren Einfluss auf Menschen mit Migrationshintergrund⁶ entfalten. In diesem Zusammenhang steht die Auslegungshoheit des unbestimmten Rechtsbegriffs diesem Gremium zu. Es ist jedoch keine Fallgestaltung erkennbar, in der eine Zuständigkeit zur Erörterung oder Beschlussfassung unter Verweis auf diese Inhaltsbestimmung erfolgreich verneint werden dürfte. Zumindest eine indirekte (mittelbare) Berührung des genannten Personenkreises liegt vielmehr bereits dann vor, wenn eine Materie Eingang in die Tagesordnung einer Sitzung findet und erörtert wird.

(4) Der Integrationsausschuss ist ausnahmslos mit BD zu besetzen (§ 9 Abs. 2), was eine weitere wesentliche Beschränkung der Entscheidungsoptionen der BVV bei der Bildung von Ausschüssen darstellt. Während bei der Mindestzahl ein Bezug zur Höchstzahl der BD in den übrigen Ausschüssen (Ausnahme: JHA) erkennbar ist, leitet sich die maximale Hinzuwahl von sieben BD in diesem Ausschuss aus der Gesamtgröße dieses Gremiums ab, um eine Mehrheit der BV in jedem Fall zu gewährleisten.

(5) Diese Gesamtgröße umfasst - wie regelhaft in den übrigen Ausschüssen - höchstens 15 Mitglieder. Dabei gilt die allgemeine Auslegung für die Beachtung der Sollvorschrift. Nur in besonders begründeten Ausnahmen dürfte diese Beschränkung der Mitgliederzahl außer Acht gelassen werden. In diesem Zusammenhang obliegt es den Fraktionen, die Einhaltung der Mehrheits- und Stärkeverhältnisse ggf. durch die Wahrnehmung des Vorschlagsrechts für BD zu realisieren⁷.

(6) Bei den zu wählenden BD hat der Gesetzgeber persönliche Voraussetzungen definiert, die die BVV, insbesondere die vorschlagsberechtigten Fraktionen, auch in dieser Hinsicht beschränken. Nach dem insoweit eindeutigen Wortlaut der Regelung handelt es sich jeweils um mindestens zwei Frauen und Männer⁸, da die Mehrzahl Eingang ins Gesetz gefunden hat. Zumindest diese vier Personen sollen darüber hinaus dem in § 2 PartIntG definierten Kreis (ausführlich **Rdnr. 3**) entstammen. Unter Beachtung von Sinn und Zweck dieser Vorschrift wird die strikte Einhaltung im Regelfall jedoch zu modifizieren sein. „Eine (gesetzliche) Vorgabe, dass die Bürgerdeputierten in den Integrationsausschüssen Migrationshintergrund haben müssen, wird (...) bewusst nicht getroffen. Bürgerinnen und Bürger können über Sachkunde in integrations- und migrationsspezifischen Fragestellungen verfügen, ohne selbst einen Migrationshintergrund zu haben. Ein Ausschluss dieser Bürgerinnen und Bürger vom Amt des Bürgerdeputierten (...) ist nicht sinnvoll.“⁹ Es kann mithin nicht davon ausgegangen werden, dass es im Rahmen der Konstituierung des Ausschusses gelingen könnte, den Regelfall von einer abweichenden Konstellation zu scheiden. Auch die Verwendung der vermeintlichen Normbegründung „insbesondere“ lässt keine andere Auslegung zu¹⁰.

(7) Abweichend von den übrigen Ausschüssen (Ausnahme: JHA) wird ein Verfahren im Vorfeld der Einbringung von Wahlvorschlägen für BD in der BVV festgelegt. Insbesondere maßgebliche Verbände¹¹ dürfen den Fraktionen ein Personaltableau unterbreiten (§ 21 Abs. 1 Satz 3). Durch die Verwendung einer Kannvorschrift soll zum Ausdruck gebracht werden, dass „ein Vorschlagsrecht anderer Vereinigungen oder von Einzelpersonen (...) nicht ausgeschlossen“¹² wird. Auch diese Normformulierung ist als missglückt¹³ zu bezeichnen.

(8) Satz 2 eröffnet die Möglichkeit, weitere Einzelheiten für den Ausschuss in der GO zu kodifizieren. Die Norm ist nicht erforderlich, weil die BVV ohnehin ermächtigt ist, solche bezirklichen Verfahrensregelungen festzulegen (ausführlich § 8). Ein besonderer Auftrag des Gesetzgebers zur differenzierten Ausgestaltung ist gleichfalls nicht erkennbar. Die Vorschrift bietet dem Ausschuss keine Grundlage, selbst eine GO zu verabschieden (ausführlich § 9).

¹ durch Art. I Nr. 9 des Dritten Gesetzes zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes und anderer Gesetze vom 24. Juni 1971 (GVBl. S. 1056) wurde die Überschrift des 3. Abschnitts geändert („Die Bürgerdeputierten“), die nunmehr für die §§ 20 bis 33 gilt

² alle maßgeblichen Abweichungen zu den anderen Beratungsgremien der BVV sowie zur Einbeziehung weiterer Personen aus der Einwohnerschaft (BD) werden insoweit (vergleichbar mit dem Ausschuss für Eingaben und Beschwerden und insbesondere dem JHA) im Zusammenhang erläutert

³ u. a. in folgenden kommunalen Vertretungen in der 16. Wahlperiode des Abgeordnetenhauses:

- Friedrichshain-Kreuzberg: Ausschuss für Integration und Migration
- Lichtenberg: Ausschuss für Gleichstellung und Integration
- Marzahn-Hellersdorf: Ausschuss für Integration und Migration
- Mitte: Ausschuss für Soziale Stadt (QM), Integration und Gleichstellung
- Pankow: Ausschuss für Gleichstellung und Integration
- Steglitz-Zehlendorf: Ausschuss für Gleichstellung und Integration
- Tempelhof-Schöneberg: Ausschuss für Frauen, Integration und Quartiersentwicklung

⁴ allgemeine Begründung der Vorlage - zur Beschlussfassung - über das Gesetz zur Regelung von Partizipation und Integration in Berlin vom 29. September 2010 (16/3524)

⁵ ein Vergleich mit dem JHA, der als kommunaler Interessenwahrer von (gleichfalls nicht wahlberechtigten) Kindern und Jugendlichen fungiert, ist bedingt zulässig. „Nach der Rechtsprechung des BVerfG (Urteil vom 31. Oktober 1990, 2 BvE 3/89, zum Wahlrecht zu den Bezirksversammlungen der Freien und Hansestadt Hamburg) verletzt die Einbeziehung von Ausländerinnen und Ausländern in den Kreis der zu den Bezirksverordnetenversammlungen Wahlberechtigten das gemäß Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG auch für die Länder verbindliche Prinzip des Art. 20 Abs. 2 GG.“ (Stellungnahme des Senats vom 29. März 2011 zum Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen über Gesetz zur Änderung der Verfassung von Berlin [Wahlrecht für Drittstaatsangehörige zu Bezirksverordnetenversammlungen] vom 9. Februar 2011 (17/3860)

⁶ nach der Begriffsbestimmung von § 2 PartIntG:

Menschen mit Migrationshintergrund sind, soweit in einem anderen Gesetz nichts anderes bestimmt ist,

1. Personen, die nicht Deutsche im Sinne des Artikels 116 Absatz 1 des Grundgesetzes sind,
2. im Ausland geborene und nach 1949 nach Deutschland ein- und zugewanderte Personen und
3. Personen, bei denen mindestens ein Elternteil die Kriterien der Nummer 2 erfüllt

⁷ beispielhaft könnten sich für einen Ausschuss nach dem Höchstzahlverfahren folgende Sitzverteilungen ergeben:

Teiler	A-Fraktion	B-Fraktion	C-Fraktion	D-Fraktion	E-Fraktion	F-Fraktion
„Grundmandat“	21,0 ¹⁾	17,0 ²⁾	03,0 ⁴⁾	06,0 ³⁾	03,0 ⁵⁾	03,0 ⁶⁾
:01	21,0 ⁷⁾	17,0 ⁸⁾	03,0	06,0 ¹²⁾	03,0	03,0
:02	10,5 ⁹⁾	08,5 ¹⁰⁾		03,0		
:03	07,0 ¹¹⁾	05,7 ¹³⁾				
:04	05,2 ¹⁴⁾	04,3 ¹⁵⁾				
:05	04,2					

Sitzverteilung bei 7 BV + 4 BD

- A-Fraktion = 2 BV + 2 BD
- B-Fraktion = 1 BV + 2 BD
- C-Fraktion = 1 BV
- D-Fraktion = 1 BV
- E-Fraktion = 1 BV
- F-Fraktion = 1 BV

Sitzverteilung bei 8 BV + 7 BD:

- A-Fraktion = 2 BV + 3 BD
- B-Fraktion = 2 BV + 3 BD
- C-Fraktion = 1 BV
- D-Fraktion = 1 BV + 1 BD
- E-Fraktion = 1 BV
- F-Fraktion = 1 BV

Der Stärkeverhältniskoeffizient zwischen A-Fraktion und C-, E- und F-Fraktion beträgt in der BVV 7,0 (21:3); bei elf Mitgliedern im Ausschuss umfasst er 4,0 (4:1), bei 15 Mitgliedern im Ausschuss jedoch 5,0 (5:1)

⁸ im Hinblick auf die Verweisung des § 2 PartIntG geht die Verwendung des Begriffs „Bürgerinnen und Bürger mit Migrationshintergrund“ fehl; zumindest im staatsrechtlichen Sinn beinhaltet er das Wahlrecht, über das die bezeichnete Einwohnerschaft mitunter gerade nicht verfügt

⁹ Einzelbegründung zu Art. VIII Nr. 2 (§ 20) der Vorlage - zur Beschlussfassung - über das Gesetz zur Regelung von Partizipation und Integration in Berlin vom 29. September 2010 (16/3524); das Abgeordnetenhaus offenbart nicht nur in dieser Normquelle einen nachlässigen Umgang bei der Kodifizierung, die sprachlich korrekt formuliert ist und insoweit Vollzugsprobleme ausschließt

¹⁰ die Anwendung im Vollzug wird vielmehr nicht klargestellt: „Insbesondere“ meint „vor allem“; Wahlvorschläge aus dem definierten Personenkreis sollen insoweit (nur) überwiegend Berücksichtigung finden, was bei einer Entscheidung, vier BD in diesen Ausschuss zu entsenden, wiederum nicht im Einklang mit dem verwendeten Plural steht

¹¹ nach § 6 Absatz 4 PartIntG werden die Vertretungen im Landesbeirat (§ 6 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1) auf einer Wahlversammlung gewählt, auf der die Vereine und Verbände stimmberechtigt sind, die in der bei der für Integration zuständigen Senatsverwaltung zu führenden Liste eingetragen sind. Die Kriterien für eine solche Eintragung werden von ihr durch VO festgelegt

¹² Einzelbegründung zu Art. VIII Nr. 3 (§ 21) der Vorlage - zur Beschlussfassung - über das Gesetz zur Regelung von Partizipation und Integration in Berlin vom 29. September 2010 (16/3524)

¹³ im Hinblick auf die (gleichfalls kritisch zu beurteilende) Legaldefinition der persönlichen Voraussetzungen der BD hätte der Gesetzgeber nicht diesen Verbänden, sondern vielmehr den Fraktionen eine solche Ermessensausübung bei der Berücksichtigung derartigen Wahlvorschläge an die Seite stellen müssen. Etwa: „Die Fraktionen können Vorschläge für die Wahl der Bürgerdeputierten für den Integrationsausschuss insbesondere aus Verbände, die in die nach § 6 Absatz 4 des Partizipations- und Integrationsgesetzes von der für Integration zuständigen Senatsverwaltung zu führende Liste eingetragen sind, berücksichtigen.“ Diese Formulierung wäre besser geeignet, den Sinn und Zweck der Gesamtregelung zu umschreiben: 1. Als BD sollen auch Personen mit Migrationshintergrund gewählt werden; 2. Die Wahlvorschläge aus Migrationsverbänden mögen von den Fraktionen nicht unberücksichtigt bleiben