

RA Dr. Simon Schuster

Bernhard-Göring-Straße 152
04277 Leipzig

Telefon: 0341 / 306 51 60

Telefax: 0341 / 306 51 62

schuster@anwaltskanzlei-guenther.de

An das

Sächsisches Obergerverwaltungsgericht
Postfach 44 43

02634 Bautzen

Leipzig, den 9. Oktober 2019

An das

Sächsische Obergerverwaltungsgericht

in dem Normenkontrollantrag

1. [REDACTED]

- Antragsteller zu 1) -

2. [REDACTED]

- Antragsteller zu 2) -

Verfahrensbevollmächtigter:

Rechtsanwalt Dr. Simon Schuster, Bernhard-Göring-Straße 152, 04277

Leipzig

gegen

Landkreis Leipzig, Stauffenbergstraße 4, 04552 Borna, vertreten durch den

Landrat

- Antragsgegner -

wegen **Ordnung zur Bildung und Arbeit des Integrationsbeirats im
Landkreis Leipzig in der geänderten Fassung verkündet im**

Amtsblatt Nr. 10/2018 vom 1. November 2018

vorläufiger Streitwert: 5.000 EUR

zeige ich ausweislich anliegender Verfahrensvollmachten an, dass ich die Antragsteller anwaltlich vertrete. In ihrem Namen und Auftrag beantrage ich

§ 2 Abs. 1 lit. c der Ordnung zur Bildung und Arbeit des Integrationsbeirats im Landkreis Leipzig in der Fassung, die die Ordnung nach dem Beschluss 2018/059 verkündet im Amtsblatt Nr. 10/2018 gefunden hat, für unwirksam zu erklären.

Es wird darauf hingewiesen, dass diesem Normenkontrollantrag gemäß § 86 Abs. 5 S. 2 VwGO als Anlagen nur jene Schriftstücke beigelegt sind, die nicht auch schon im Verfahren der einstweiligen Anordnung, das unter dem Aktenzeichen 4 B 170/19 geführt wurde, beigebracht wurden. Zur besseren Nachvollziehbarkeit wird – trotz Ausscheidens beider Antragsteller des Verfahrens im vorläufigen Rechtsschutz – die Nummerierung der beigebrachten Dokumente und Schriftstücke fortgeführt.

Sollte das Gericht die erneute Zusendung der Anlagen aus dem Verfahren der einstweiligen Anordnung für notwendig erachten, wird freundlichst gemäß § 86 Abs. 3 VwGO um gerichtlichen Hinweis gebeten.

Begründung:

Die Änderung der Ordnung zur Bildung und Arbeit des Integrationsbeirats im Landkreis Leipzig (kurz: Integrationsbeiratsordnung; IBO) in der Fassung, die die Ordnung in § 2 Abs. 1 lit. c IBO nach dem Beschluss 2018/059, verkündet im Amtsblatt Nr. 10/2018, gefunden hat (kurz: IBO-Änderung), ist unwirksam.

Die Integrationsbeiratsordnung verstößt gegen Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 18 Abs. 1 SächsVerf. Sie stellt eine Ungleichbehandlung von Einwohnern mit Migrationshintergrund und ohne gesicherten Aufenthaltsstatus gegenüber Einwohnern dar, die über einen von § 2 Abs. 1 lit. c. IBO geforderten Aufenthaltsstatus verfügen. Die Ungleichbehandlung ist nicht gerechtfertigt und daher rechts- und verfassungswidrig.

Der Antragsgegner verfügt schon nicht über die nötige Kompetenz, den Aufenthaltsstatus eines Einwohners des Landkreises Leipzig zur

Voraussetzung eines Mitwirkungsrechts in dessen Ausschüssen zu machen. Eine solche Kompetenz lässt sich nicht aus Art. 86 Abs. 2 SächsVerf sowie §§ 3 Abs. 2, 9 Abs. 1, 40 Abs. 2 SächsLKrO ableiten. Insbesondere kommt dem Antragsgegner eine solche Regelungsbefugnis nicht im Rahmen seines Rechts zum Erlass einer Hauptsatzung zu.

Weiter folgt die Rechts- und Verfassungswidrigkeit der Regelung des § 2 Abs. 1 lit. c IBO daraus, dass der Antragsgegner keine Sachgründe vorträgt, die die genannte Ungleichbehandlung rechtfertigen könnte. Ohne sachliche Rechtfertigung darf der Antragsgegner einem Teil der sachkundigen Einwohner des Landkreis Leipzig aber nicht mehr oder weniger Beteiligungsmöglichkeiten zukommen lassen als einem anderen Teil (vgl. SächsOVG, Urt. v. 27. 5. 2019 – 4 C 10/17 -, juris Rn. 27). Ein legitimes Ziel, mit dem die Ungleichbehandlung sachlich gerechtfertigt werden könnte, wird vom Antragsgegner schon nicht vorgetragen. Die Antragsteller sind mithin Adressaten eines willkürlichen Eingriffs in ihre subjektiv-öffentlichen Rechte.

Die Ungleichbehandlung ist darüber hinaus auch unverhältnismäßig in Bezug auf ihr mutmaßliches Ziel. Mit der angegriffenen Regelung will der Antragsgegner offenbar sicherstellen, dass nur diejenigen Einwohner eines Landkreises einen Zugang erhalten sollen, deren Aufenthalt nicht nur kurzfristig bzw. absehbar vorübergehend ist, sondern von Dauer ist. Das wiederum soll die Arbeit des Integrationsbeirats erleichtern. Die Maßnahme ist allerdings weder geeignet noch erforderlich oder angemessen, um das anvisierte Ziel zu erreichen. Denn der Aufenthaltsstatus erlaubt keine Aussage hinsichtlich der Dauer des Aufenthalts im Landkreis Leipzig. Außerdem sind die angeführten Gründe darüber hinaus nicht vernünftig oder einleuchtend.

In Anbetracht der vielen unterschiedlichen Fälle, die einen gesicherten Aufenthaltsstatus für nur begrenzte Zeit begründen können, führt die Änderung prognostisch nicht zu weniger, sondern eher zu mehr Wechseln unter den Mitgliedern des Integrationsbeirats, sodass sich der Verwaltungsaufwand eher erhöhen wird. Sie widerspricht auch dem Zweck der IBO, denn gemäß § 1 Abs. 1 IBO soll die Integration der im Landkreis lebenden Personen mit Migrationshintergrund aktiv gefördert werden. Ein Teilhabeausschluss von Einwohnern mit Migrationshintergrund und ungesichertem Aufenthaltsstatus aus dem Kreis des Integrationsbeirats ist weder einer Integration förderlich noch hilft er, das Angebot für Menschen aus diesem Personenkreis im Landkreis Leipzig zu verbessern. Die Änderung des § 2 Abs. 1 lit. c. IBO n.F. ist damit sogar kontraproduktiv, den vermuteten

Zweck zu erreichen und damit ungeeignet. Sie ist auch nicht erforderlich. Das Erreichen des Zwecks wird durch die übrigen, mit der Änderung implementierten Maßnahmen ausreichend gesichert. Zuletzt stellt sich die Regelung in Abwägung mit dem Eingriff in die Rechte der Antragsteller als unangemessen dar.

A. Sachverhalt

I. Die Antragsteller

Die Antragsteller zu 1) und 2) sind wohnhaft im Landkreis Leipzig.

Beweis: Anmeldebestätigung gem. § 13 Abs. 5 SächsMG des Antragstellers zu 1) vom 2. 1. 2014, **Anlage Ast 16.**

Anmeldebestätigung gem. § 13 Abs. 5 SächsMG des Antragstellers zu 2) vom 20. September 2011, **Anlage Ast 17.**

Der Antragsteller zu 1) stammt aus Pakistan und ist mit seiner Familie am 19. April 2011 in Deutschland eingereist.

Beweis: Allgemeiner Überblick sowie Chronologie des Antragstellers zu 1, **Anlage Ast 18.**

Kurz-Lebenslauf des Antragstellers zu 1) vom 1. Oktober 2018, **Anlage Ast 19.**

Seit seiner Einreise hat sich der Antragsteller zu 1) ehrenamtlich bei unterschiedlichen Vereinen, u.a. in der Geflüchtetenarbeit im Landkreis Leipzig engagiert. So hat sich der Antragsteller zu 1) mit seiner Frau den „Internationalen Tag gegen Gewalt an Frauen“ sowie die Arbeit des gemeinnützigen Vereins „Bon Courage e.V.“ unterstützt. Er setzt sich auf vielfältige Weise für die Integration von Asylsuchenden im Landkreis Leipzig ein. In diesem Rahmen traten der Antragsteller zu 1) und seine Frau als Sprach- und Kulturmittler bei der 1. Konferenz für Geflüchtete in Borna 2015 auf. Weiter ist der Antragsteller zu 1) beinahe täglich als Sprach- und Kulturmittler im Landkreis Leipzig unterwegs und unterstützt pakistanische Asylsuchende bei behördlichen und anderen Terminen. Gleichzeitig versucht er aber auch durch Workshops und Vorträge an Schulen und Kirchengemeinden, ein authentisches Bild über die Fluchterfahrungen von Asylsuchenden und die alltäglichen Herausforderungen von Geflüchteten in Deutschland zu vermitteln.

Beweis: Härtefallantrag der Familie Muhammad/Shafiq/Zaibunissa ausgestellt vom Bon Courage e.V. vom 22. Juli 2018, **Anlage Ast 20.**

Kommentar der Initiative für ein weltoffenes Geithain (IFG) zu Familie Shafiq aus Borna vom 27. Juli 2018, **Anlage Ast 21.**

Darüber hinaus hat sich der Antragsteller zu 1) stets bemüht auch beruflich in Deutschland Fuß zu fassen, wie seine Bemühung um das Erlernen der deutschen Sprache sowie die Teilnahme an unterschiedlichen beruflichen Weiterbildungsangeboten zeigen.

Beweis: Zertifikat Modulare Weiterbildung „Deutsch mit beruflicher Qualifikation kaufmännischer Berufe vom 21. September 2019, **Anlage Ast 22.**

Test WiDaF-Zertifikat für Deutsch als Fremdsprache in der Wirtschaft vom 4. Oktober 2018, **Anlage Ast 23.**

Der Antragsteller zu 2) kam seit dem Jahr 1995 mit seiner Frau und zwei Kindern nach Deutschland. In Deutschland sind zwei weitere Kinder geboren, sodass das der Antragsteller zu 2) vier Kinder hat. Die Kinder sind 29, 27, 18 und 12 Jahre alt. Die beiden älteren Kinder befinden sich in der Ausbildung oder im Studium, wobei die 27jährige Tochter ein sog. MINT-Fach studiert. Die beiden jüngsten Kinder wohnen zuhause und gehen noch zur Schule. Alle Kinder haben eine Aufenthaltserlaubnis. Seit nunmehr fünf Jahren engagiert sich der Antragsteller zu 2) ehrenamtlich im Verein „Initiative für ein weltoffenes Geithain“.

Beide Antragsteller verfügen nicht über einen Aufenthaltsstatus, der sie zur Mitgliedschaft im Integrationsbeirat berechtigt. Sie besitzen beide eine sog. Duldung.

Beweis: Aussetzung der Abschiebung (Duldung) des Antragstellers zu 1), Dok.-Nr.: Q1635032, gültig bis zum 13. September 2019, **Anlage Ast 24.**

Aussetzung der Abschiebung (Duldung) des Antragstellers zu 2), Dok.-Nr.: Q2560310, gültig bis zum 8. Januar 2020, **Anlage Ast 25.**

II. Gründung des Integrationsbeirats und Rechtsänderung

Nach der Gründung des Integrationsbeirats und der Verabschiedung der entsprechenden Ordnung mit Beschluss 2015/146 vom 9. Dezember 2015 hätten die Antragsteller zu Mitgliedern im Integrationsbeirat ernannt werden können. Sie waren gemäß § 2 Abs. 1 lit. c IBO a.F. als sachkundige Einwohner mit Migrationshintergrund passiv wahlberechtigt. § 2 Abs. 1 lit. c IBO a.F. lautete:

„Dem Integrationsbeirat sollen als Mitglieder angehören [...] zwei im Landkreis lebende Personen mit Migrationshintergrund.“

In der Sitzung des Kreistags des Landkreises Leipzig vom 12. 9. 2018 hat der Kreistag mit dem Beschluss 2018/059 die Änderung der IBO beschlossen. Der Beschluss wurde im elektronischen Amtsblatt Landkreis Leipzig Nr. 10/2018 vom 1. November 2018 bekannt gemacht.

Beweis: Beschlussvorlage BV-2018/059-2 des Landkreises Leipzig vom 23. August 2019 (Markierungen im Original), **Anlage Ast 8.**

Beschluss 2018/059: Änderung der Ordnung zur Bildung und Arbeit des Integrationsbeirates im Landkreis Leipzig, veröffentlicht im Amtsblatt Nr. 10/2018, S. 1 und 2, **Anlage Ast 9.**

Danach können gemäß § 2 Abs. 1 lit. c IBO ab dem 2. 11. 2018 nur noch *„Einwohner/innen des Landkreises Leipzig mit Migrationshintergrund und deutscher Staatsangehörigkeit oder gesichertem Aufenthaltsrecht, d.h. ausländische Personen mit Aufenthalts- oder Niederlassungserlaubnis, freizügigkeitsberechtigte EU-Bürger/innen und freizügigkeitsberechtigte ausländische Angehörige von EU-Bürger/innen“* im Integrationsbeirat mitwirken. Zu diesen gehören die Antragsteller zu 1) und 2), die über eine Duldung verfügen, nicht.

Die Suche nach geeigneten Bewerbern für die diesem Personenkreis zustehenden Sitze im Integrationsbeirat erwies sich schon für die erste Besetzung als schwierig. Trotz der Bemühungen einer Vielzahl an Initiativen und Vereinen, die sich teilweise seit vielen Jahren aktiv am Runden Tisch Migration im Landkreis engagieren und im migrantischen Milieu gut vernetzt sind, konnten wegen der bereits nach der alten IBO hohen persönlichen Anforderungen an eine Teilnahme im Integrationsbeirat kaum geeignete Bewerber gefunden werden. Zum einen erschweren die nötigen sprachlichen Kompetenzen sowie ein notwendiges politisches und gesellschaftliches

Interesse an der die Arbeit im Integrationsbeirat. Zum anderen besteht unter potentiellen Bewerber die Sorge, dass mit einem öffentlichkeitswirksamen, mitunter auch kritischem Engagement negative Folgen für den Status und das Asylverfahren verbunden sein könnten, wie es in der im Verfahren auf einstweilige Anordnung beigebrachten eidesstattlichen Versicherung (siehe Anlage 6) heißt. Auch wenn diese Besorgnis unbegründet sein mag, ist sie geeignet, potentielle Bewerberinnen und Bewerber von einem Engagement abzusehen.

Beweis: Zeugnis der Frau Carolin Münch zu laden über die Anschrift des Vereins Bon Courage e.V., Kirchstraße 20-24, 04552 Borna.

Schließlich konnten zunächst drei Personen gefunden werden. Nach Annahme der Änderung durch den Kreistag wurden allerdings zwei der drei Personen, die über § 2 Abs. 1 lit. c IBO a.F. Mitglied im Integrationsbeirat geworden waren, aus diesem ausgeschlossen, weil sie über keinen gesicherten Aufenthaltsstatus verfügten. Der gegen die IBO-Änderung eingereichte Eilantrag dieser beiden Personen scheiterte (dazu unten III.).

Für die Neubesetzung der drei Sitze, die nach § 2 Abs. 1 lit. c IBO Einwohner/innen des Landkreises Leipzig mit Migrationshintergrund zur Verfügung stehen, die nach den Sächsischen Kommunalwahlen im Mai 2019 stattfinden muss, sind nach Kenntnis der Antragsteller bis zum Datum dieses Antrags keine Bewerbungen eingegangen. Die Wahl des neuen Integrationsbeirates soll nach Auskunft des Antragsgegners noch im September 2019 stattfinden.

II. Weitere Rechtsänderungen

Neben der oben genannten Änderung des § 2 Abs. 1 lit. c IBO wurden mit Beschluss 2018/059 weitere Änderungen beschlossen. Für die Wahl der vier Kreistagsabgeordneten sowie der drei Einwohner des Landkreises Leipzig mit Migrationshintergrund und gesichertem Aufenthaltsrecht (Mitglieder gemäß § 2 Abs. 1 lit. a und c IBO) ist gemäß § 3 Abs. 1 IBO nicht mehr der Kreistag, sondern der Ausschuss für Soziale Infrastruktur zuständig. Dieser setzt sich gemäß § 6 Abs. 2 Hauptsatzung des Landkreises Leipzig aus 14 Kreisräten sowie dem Vorsitzenden zusammen.

Zudem werden die neun Vertreter und Stellvertreter aus den Verbänden, Vereinen und Trägern nach der Änderung nicht mehr gewählt, sondern gemäß

§ 3 Abs. 2 IBO auf Vorschlag der entsendenden Organisationen und Verbände von diesen benannt. Eine Wahl oder Bestätigung dieser Vertreter und Stellvertreter durch ein kommunales Gremium findet nicht mehr statt.

Als Begründung wird in der Beschlussvorlage BV-2018/059-2 gemeinsam für die Änderungen des § 2 und § 3 IBO folgendes vorgetragen:

„Es hat sich im Laufe der Zeit gezeigt, dass relativ häufig Änderungen in der personellen Zusammensetzung des Beirats erforderlich geworden sind, die nur mit dem aufwendigen Verfahren des Widerrufs der bisherigen Wahl und Neuwahl durch den Kreistag umgesetzt werden konnten. Die Landkreisverwaltung schlägt daher vor, das bisher [...] vorgesehene Verfahren zur personellen Besetzung des Beirats zu vereinfachen:

Hinsichtlich der Vertreter der institutionellen Organisationen und Verbände sollte zukünftig das unkomplizierte Benennungsverfahren Anwendung finden. Die aus dem Kreis der Mitglieder des Ausschusses für Soziale Infrastruktur stammenden Kreisräte sowie die Einwohner des Landkreises Leipzig mit Migrationshintergrund sollten – wegen der besonderen Sachnähe – zukünftig direkt vom Ausschuss für Soziale Infrastruktur gewählt werden.“

Eine weitere Begründung für die Änderung der Beiratsordnung wird in der Beschlussvorlage nicht gegeben. In den anderen sächsischen kreisfreien Städten, in denen sich die Stadtvertretungen zur Gründung eines ähnlichen Beirats entschieden haben (Dresden, Chemnitz, Leipzig), findet eine Beschränkung der wählbaren sachkundigen Einwohner mit Migrationshintergrund nach Aufenthaltsstatus nicht statt.

Beweis: Hauptsatzung der Stadt Chemnitz, **Anlage Ast 27.**

Geschäftsordnung für den Migrantenbeirat der Stadt Leipzig, **Anlage Ast 28.**

Satzung zur Änderung der Satzung der Landeshauptstadt Dresden für den Ausländerbeirat vom 24. Januar 2019, veröffentlicht im Amtsblatt 6/19 vom 7. Februar 2019, S. 20, **Anlage Ast 29.**

Satzung über die Wahlordnung zur Wahl der ausländischen Kandidatinnen und Kandidaten Integrations- und Ausländerbeirates vom 24. Januar 2019, veröffentlicht im

Amtsblatt 6/19 vom 7. Februar 2019, S. 15, Anlage Ast 30.

In § 10 Abs. 4 S. 3 Hauptsatzung Stadt Chemnitz sowie Geschäftsordnung für den Migrantenbeirat der Stadt Leipzig wird lediglich auf das Merkmal „sachkundiger Einwohner“ sowie „Migrationshintergrund“ Bezug genommen. In der Wahlordnung zur Wahl der ausländischen Kandidatinnen und Kandidaten Integrations- und Ausländerbeirates der Stadt Dresden heißt es in § 10 Abs. 1 Nr. 1 und 3 sogar ausdrücklich:

„§ 10 Wählbarkeit

(1) Wählbar ist jede Person, die

- 1. eine ausländische Staatsangehörigkeit besitzt [...] und*
- 2. [...] und*
- 3. sich am Wahltag seit mindestens einem Jahr im Bundesgebiet rechtmäßig mit Aufenthaltsgestattung oder mit Duldung aufhält [...].“*

Die Fraktion „DIE LINKE“ stellte mit Datum vom 12. Dezember 2018 einen Antrag zur Änderung der Ordnung zur Arbeit und Bildung des Integrationsbeirates im Landkreis Leipzig im § 2 Abs. 1 lit. c IBO (A-2018/001). Durch den Antrag sollte § 2 Abs. 1 lit. c IBO n.F. wie folgt zurückgeändert werden:

„drei im Landkreis lebende Personen mit Migrationshintergrund.“

Ausweislich der Begründung dieses Antrags sei die Änderung erforderlich, weil die geltende Fassung sachkundige Einwohner, welche teilweise seit Jahrzehnten im Landkreis Leipzig wohnten, ausschließe. Diese Personen würden vor allem auch durch ihre eigene Migrationsgeschichte und Erfahrung eine ansonsten schwer ersetzbare und vor allem realitätsnahe Interessenvertretung über Belange und Schwierigkeiten der im Landkreis lebenden Einwanderer darstellen. Die neu eingeführten Voraussetzungen würden bei den Betroffenen ein Gefühl der Diskriminierung und Ausgrenzung bzw. den Ausschluss von politischer und gesellschaftlicher Teilhabe auf institutioneller Ebene bedeuten. Zudem verstoße die Behandlung gegen den demokratisch-freiheitlichen Charakter des Grundgesetzes.

Beweis: Antrag A-2018/001 der Fraktion „DIE LINKE“ vom 12. Dezember 2018 mit Stellungnahme des Antragsgegners, Anlage Ast 14.

Hierzu nahm die Landkreisverwaltung vor Behandlung in der Sitzung des Kreistags Stellung. In der Stellungnahme wird festgestellt, dass die geltende Formulierung hinsichtlich des Zugangs zu sonstigen Beiräten zu einer

Schlechterstellung von ausländischen Personen führe, die über kein gesichertes Aufenthaltsrecht verfügen, aber im Landkreis Leipzig wohnen. Ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG liege darin jedoch nicht. Dem Ordnungsgeber stehe ein weiter Gestaltungsspielraum zu, da vorliegend allein eine Beeinträchtigung des Grundrechts der allgemeinen Handlungsfreiheit in Betracht käme. Daher genüge es, wenn die Beschränkung des Zugangs zu Ausschüssen des Landkreises sich an sachlichen Gesichtspunkten orientiere. Die vorgenommene Differenzierung sei ein solcher Sachgrund. Dazu heißt es in der Stellungnahme:

„Mit der in § 2 Abs. 1 Punkt c getroffenen Formulierung wird beabsichtigt, möglichst vielen Einwohnern des Landkreises Leipzig einen Zugang zu dem Integrationsbeirat zu ermöglichen. Es soll allerdings sichergestellt werden, dass nur diejenigen Einwohner des Landkreises einen Zugang erhalten, deren Aufenthalt nicht nur kurzfristig bzw. absehbar vorübergehend ist. [...] Wenn der den Zugang zu diesem Beirat regelnde Beschluss dabei jedoch eine Bleibeperspektive für notwendig erachtet, ist dies kein unsachlicher Gesichtspunkt.“

Eine weitere Begründung, warum sichergestellt werden müsse, dass Menschen ohne gesicherteren Aufenthaltsstatus keinen Zugang erhalten, erfolgt nicht. Der Änderungsantrag der Fraktion DIE LINKE wurde vom Kreistag in der Sitzung vom 6. 3. 2019 abgelehnt.

III. Eilantrag gegen IBO-Änderung

Den Antrag auf einstweilige Anordnung gemäß § 47 Abs. 6 VwGO vor dem Sächsischen Obergericht der beiden ausgeschiedenen ehemaligen Mitglieder des Integrationsbeirats lehnte das Gericht am 10. Juli 2019 mit Beschluss ab.

Beweis: Beschluss des Sächsischen Obergerichts vom 10. Juli 2019, Az.: 4 B 170/19, **Anlage Ast 27**.

Zur Begründung führte der Senat aus, dass sachliche Gründe für die Beschränkung der Mitgliedschaft im Integrationsbeirat auf Einwohner/innen mit Migrationshintergrund und deutscher Staatsangehörigkeit oder gesicherten Aufenthaltsstatus bestehen dürften. Diese sollen sich schon aus den Aufgaben des Integrationsbeirats, der nach § 1 Abs. 1 Satz 2 IBO die Integration der im Landkreis lebenden Personen mit Migrationshintergrund aktiv fördern solle, ergeben. Er solle sie ermuntern, allgemeine und besondere

Integrationsangebote zu nutzen. Zudem, so der Senat, sei bei der Prüfung durch den Senat die Motivation des Antragsgegners für die Änderung unerheblich; die gerichtliche Kontrolle könne sich nicht auf den inneren Willensbildungsprozess beziehen, sondern müsse sich auf die Überprüfung der äußeren nachprüfbaren Kriterien beschränken.

Zwar werden die äußeren nachprüfbaren Kriterien nicht benannt oder einer gerichtlichen Kontrolle unterzogen, aber es sei, so der Senat, auch nichts dafür vorgetragen oder ersichtlich, dass der Antragsgegner mit der Änderung gerade die Antragsteller im Blick hatte. Vielmehr dürfe bei der Änderung zwischen Ausländern mit und ohne Bleibeperspektive unterschieden werde, da dies eine ungleiche Behandlung rechtfertigen könne. Eine Rechtfertigung für den konkreten Fall bestehe vorliegend darin, dass auch das deutsche Ausländer- und Aufenthaltsrecht zwischen verschiedenen Formen des Rechts, sich in der Bundesrepublik aufzuhalten, unterscheide.

B. Zulässigkeit und Begründetheit des Antrags

I. Zulässigkeit

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gemäß § 47 Abs. 6 VwGO ist zulässig.

1. Statthaftigkeit des Antrags, § 47 Abs. 1 VwGO

Der Antrag nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO, mit dem die Ungültigkeit des § 2 Abs. 1 lit. c IBO festgestellt werden soll, ist statthaft.

Bei der Integrationsbeiratsordnung im Allgemeinen und § 2 Abs. 1 lit. c IBO im Speziellen handelt es sich um eine abstrakt-generelle Regelung, die gleich einer Geschäftsordnung die Arbeit des Integrationsbeirats regelt. Es handelt sich mithin um eine satzungsähnliche Regelung, die im Rang unter einem förmlichen Gesetz steht. Hiergegen ist der Normenkontrollantrag nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO statthafter Rechtsbehelf, soweit im Landesrecht von der Öffnungsklausel Gebrauch gemacht wurde.

Davon geht auch das Sächsische OVG aus. So heißt es im Beschluss v. 10. Juli 2019 – 4 B 170/19, Rn. 17:

„Die Ordnung zur Bildung und Arbeit des Integrationsbeirats im Landkreis Leipzig unterliegt [...] mit der hier streitigen Bestimmung hinsichtlich Zusammensetzung als andere im Rang unter dem

Landesgesetz stehende Rechtsvorschrift` im Sinne des § 47 Abs. 1 Nr. 2 i. V. m. § 24 Abs. 1 SächsJG der verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle. Eine Rechtsvorschrift im Sinne des § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO liegt nur dann nicht vor, wenn es sich weder um eine förmliche als Norm erlassene noch um eine sachlich verbindliche Regelung handeln würde (BVerwG, Beschl. v. 20. Juli 1990 – 4 N 3/88 -, juris Rn. 10).“

Mithin hat der sächsische Landesgesetzgeber die Antragsmöglichkeit für solche Fälle gemäß § 24 Abs. 1 SächsJG eröffnet und das Sächsische Obergerverwaltungsgericht gemäß § 24 Abs. 1 SächsJG für Normenkontrollanträge gegen derartige Regelungen für zuständig erklärt.

2. Antragsbefugnis, § 47 Abs. 2 VwGO

Die Antragsteller sind auch antragsbefugt gemäß § 47 Abs. 2 S. 1 VwGO, weil sie geltend machen, durch § 2 Abs. 1 lit. c IBO in ihren Rechten verletzt zu sein.

- a) Die Antragsteller werden in ihren subjektiv-öffentlichen Rechten als Einwohner des Landkreises aus §§ 9 Abs. 2, 40 Abs. 2 SächsLKrO i.V.m § 3 Abs. 2 SächsLKrO verletzt, weil der Antragsgegner ohne die entsprechende Kompetenz zu haben, die kommunalrechtlich geprägten Rechte des „sachkundigen Einwohners“ anders gefasst hat.

Beide Antragsteller sind wohnhaft im Landkreis Leipzig. Gemäß § 9 Abs. 1 SächsLKrO ist jede Person Einwohner, die im Landkreis wohnt. Somit sind die Antragsteller Einwohner im Sinne der Sächsischen Kreisordnung. Mithin sind ihnen grundsätzlich dieselben Rechte zu gewähren wie allen anderen Einwohnern des Landkreises, unabhängig von Herkunft oder Aufenthaltsstatus. Abweichungen sind rechtfertigungsbedürftig. Die Gründe müssen durch den Antragsgegner dargelegt werden.

Wenn der Antragsgegner sich zur Gründung eines Integrationsbeirats in § 18 Hauptsatzung des Landkreises Leipzig entschließt, den Zugang zu einer öffentlichen Einrichtungen eröffnet oder gemäß § 39 Abs. 1 SächsLKrO beratende Ausschüsse bildet, in die nach § 40 Abs. 2 SächsLKrO sachkundige Einwohner entsendet werden können, muss dieses Recht allen sachkundigen Einwohnern gleichermaßen zustehen (Fassbender/König/Musall, Sächsisches Kommunalrecht, S. 133; vgl. Stober, Kommunalrecht in der Bundesrepublik

Deutschland, S. 81; vgl. *Berlit/Baumann-Hasske/Kunzmann, Verfassung Freistaat Sachsen – Kommentar*, Art. 86 Rn. 9, 3. Aufl. 2011). Das heißt, dass auch sachkundige Einwohner mit Migrationshintergrund und ohne gesicherten Aufenthaltsstatus sich beim Ausschuss für Soziale Infrastruktur um die Mitgliedschaft bewerben können müssen. Nur in dem durch die Landkreisordnung sowie durch die Kompetenzermächtigung des § 3 Abs. 2 SächsLKrO gesetzten Rahmen darf der Antragsgegner das Recht von Einwohnern an Wahlen zu beratenden Ausschüssen nach § 40 Abs. 2 SächsLKrO beschränken. Die Ermächtigung, Merkmale der Einwohnereigenschaft sowie der Sachkunde auszugestalten, insbesondere zu begrenzen, hat der Antragsgegner nicht. Somit gilt der landesrechtliche Begriff des Einwohners und der Sachkunde.

Dem Antragsgegner fehlt daher die Kompetenz, das Zugangsrecht zur Mitgliedschaft im Integrationsbeirat als beratendem Ausschuss des Antragsgegners insoweit zu beschränken, dass Einwohner ohne gesicherten Aufenthaltsstatus nicht passiv wahlberechtigt sind. Ihm steht nur eine Differenzierung nach dem Merkmal „Sachkenntnis“ zu. Einen Bezug zur Sachkenntnis weist das Merkmal des Aufenthaltsstatus nicht auf.

Mangels Regelungskompetenz ist eine Verletzung der Antragsteller in eigenen subjektiv-rechtlichen Rechtspositionen möglich.

- b) Eine Antragsbefugnis ergibt sich weiter daraus, dass die Antragsteller durch die angegriffene Regelung in ihren subjektiv-öffentlichen Rechten aus Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 18 Abs. 1 SächsVerf verletzt sind. Der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG gebietet, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln (vgl. BVerfGE 1, 14 (52); 98, 365 (385); stRspr); dies gilt ebenso für Art. 18 Abs. 1 SächsVerf.

Dadurch, dass die Antragsteller aufgrund ihres Aufenthaltsstatus als Einwohner mit Migrationshintergrund ohne gesicherten Aufenthaltsstatus nicht mehr in den Integrationsbeirat gewählt werden können, werden sie zumindest gegenüber anderen Einwohnern mit Migrationshintergrund und gesichertem Aufenthaltsstatus ungleich behandelt, aber auch gegenüber deutschen Einwohnern mit Migrationshintergrund.

Jede Ungleichbehandlung ist rechtfertigungsbedürftig. Sie darf nicht willkürlich erfolgen. Es muss vom Antragsgegner ein sachlicher Grund angeführt werden, der die Ungleichbehandlung in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht als

nachvollziehbar erscheinen lässt (vgl. VerfGH NRW, Urt. v. 21. 11. 2017 – VerfGH 21/16 -, juris Rn. 95 ff. - NVwZ 2018, 159 m.w.N.). Weiter muss der angeführte Sachgrund verhältnismäßig sein, um die Ungleichbehandlung rechtfertigen zu können (vgl. BVerfGE 124, 199 (220); BVerfG, Beschl. des 1. Senats v. 21. 6. 2011 – 1 BvR 2035/07-, juris Rn. 77).

Danach ist die Verletzung des Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 18 Abs. 1 SächsVerf nicht gerechtfertigt. Die Ungleichbehandlung erfolgt ohne hinreichend dargelegten Grund.

Weiter ist die Ungleichbehandlung unverhältnismäßig, weil selbst bei Vermutung des Vorliegens eines Sachgrundes, wie dem der Vereinfachung der Ernennung bzw. der Erleichterung der Arbeitsfähigkeit im Kreistag und dem Integrationsbeirat, die Ungleichbehandlung weder geeignet, noch erforderlich noch angemessen ist.

- c) Die Antragsteller sind selbst und unmittelbar betroffen, mithin antragsbefugt gemäß § 47 Abs. 2 S. 1 VwGO.

4. Rechtsschutzbedürfnis

Die Antragsteller haben auch ein Rechtsschutzbedürfnis. Beide wünschen sich die Möglichkeit, ihre bislang zivilgesellschaftlich organisierte Integrationsarbeit im formaleren Kontext des Integrationsbeirats fortzuführen. Weil dies nun unmöglich ist, war der vorliegende Antrag geboten.

II. Begründetheit

Der Normenkontrollantrag ist begründet. In die subjektiv-öffentlichen Rechte der Antragsteller wird durch die Änderung der IBO eingegriffen, ohne dass dafür eine ausreichende Berechtigung besteht oder ersichtlich ist.

Eine solche wurde bisher vom Antragsgegner nicht vorgetragen, obwohl er zur Darlegung von Gründen, die einen Eingriff rechtfertigen, verpflichtet ist (vgl. SächsOVG, Urt. v. 27. 5. 2019 – 4 C 10/17 -, juris Rn. 27; Beschl. v. 10. 7. 2019 – 4 B 170/19, Rn. 26). Es sind aber weiter auch keine Gründe ersichtlich, die die Ungleichbehandlung rechtfertigen könnten.

Die Änderung des § 2 Abs. 1 lit. c IBO in der Ordnung zur Bildung und Arbeit des Integrationsbeirats im Landkreis Leipzig ist daher ungültig.

Mit der IBO-Änderung wird eine unzulässige Differenzierung zwischen Einwohnern des Landkreises gemäß § 9 Abs. 1 SächsLKrO vorgenommen, die keine Grundlage im Gesetz findet. Weiter verstößt sie offensichtlich gegen den allgemeinen Gleichheitsgrundsatz. Wesentlich Gleiches wird ungleich behandelt, wobei die Ungleichbehandlung nicht gerechtfertigt ist. Die sachlichen Erwägungsgründe sind von dem Antragsgegner schon nicht bzw. zumindest nicht hinreichend dargelegt worden. Weiter ist ein hinreichend sachlicher Grund, mit dem die Ungleichbehandlung sich im Rahmen der Verhältnismäßigkeit halten würde und damit gerechtfertigt werden könnte, nicht ersichtlich. Dies gilt umso mehr, als bei der Rechtfertigung der Ungleichbehandlung im vorliegenden Fall wegen der erheblichen Eingriffe in sensible Bereiche ein strenger Prüfungsmaßstab anzuwenden ist.

1. Verstoß gegen §§ 9 Abs. 1, 40 Abs. 2 SächsLKrO

Die Änderung des § 2 Abs. 1 lit. c. IBO verstößt gegen §§ 9 Abs. 1, 40 Abs. 2 SächsLKrO i.V.m. § 3 Abs. 2 SächsLKrO. Der durch die Neuregelung bewirkte Ausschluss aus dem Kreis von Einwohnern des Landkreises Leipzig beschränkt die Antragsteller in ihren subjektiv-öffentlichen Rechten als Einwohner nach § 9 Abs. 1 SächsLKrO. Dem Antragsgegner fehlt die Kompetenz, den Einwohnerbegriff sowie den Begriff der Sachkunde derartig zu prägen sowie die subjektiv-öffentlichen Rechte der Einwohner über eine untergesetzliche Ordnung, die aufgrund einer Vorschrift der Hauptsatzung des Landkreises erlassen wird, zu beschränken. § 3 Abs. 2 SächsLKrO bietet dafür keine ausreichend legitimierende Rechtsgrundlage.

Einwohner ist gemäß § 9 Abs. 1 SächsLKrO jeder, der in einer Gemeinde des Kreises wohnt. Über § 9 Abs. 1 SächsLKrO hinausgehende Voraussetzungen an die Eigenschaft des Einwohners sieht das Gesetz nicht vor. Falls die Sächsische Landkreisordnung Rechte an die Eigenschaft der Sachkunde knüpft, muss anhand der jeweiligen Sachfrage entschieden werden, wer sachkundig im Sinne des Gesetzes ist. In der Regel wird der entsprechende Einwohner spezifische Kenntnis oder Erfahrungen auf dem jeweiligen Gebiet vorweisen können, die ihn von anderen Einwohnern unterscheidet. Weitere Voraussetzungen an eine Beteiligung von sachkundigen Einwohnern sieht die Sächsische Landkreisordnung nicht vor.

Sachkundige Einwohner können durch den Kreistag als Mitglieder in gemäß §§ 39 Abs. 1, 40 Abs. 2 SächsLKrO geschaffene Ausschüsse entsendet

werden. Wo, wann und in welchem Umfang sachkundige Einwohner in einen Ausschuss entsendet werden können, regelt der Kreistag mittels seiner Hauptsatzung. Von diesem Recht hat der Kreistag des Landkreises Leipzig Gebrauch gemacht, indem er sich entschied, den Integrationsbeirat als beratenden Ausschuss in seiner Hauptsatzung zu gründen und dessen Arbeit und Besetzung in einer weiteren Ordnung (der IBO) zu regeln. Er hat sich in dieser Ordnung auch entschieden, dass sachkundige Einwohner in den Integrationsbeirat berufen werden können. Als sachkundig qualifiziert der Kreistag Menschen mit Migrationshintergrund, auf deren Perspektiven und Interessen § 1 Abs. 1 IBO abstellt.

Der Kreistag hat mit dieser Entscheidung ein Angebot zur Teilhabe für sachkundige Einwohner geschaffen, die jeder entsprechend dem Grundsatz des § 9 Abs. 1 SächsLKrO im Rahmen des Verfügbaren wahrnehmen können muss. Dies gebietet schon Art. 86 Abs. 2 SächsVerf, wonach die Einwohner an der Selbstverwaltung, insbesondere durch die Übernahme von Ehrenämtern mitwirken.

Mithin darf er bei der Eröffnung für Angebote für sachkundige Einwohner, wie im vorliegenden Fall, keine weiteren Einschränkungen machen, es sei denn, sie knüpfen an einen besonderen Sachverstand an. Mit der Implementierung des Unterscheidungsmerkmals des sachkundigen „Einwohners mit gesichertem Aufenthaltsstatus“ durch § 2 Abs. 1 lit. c IBO n.F. nimmt der Antragsgegner eine Kompetenz in Anspruch, die er aus zwei Gründen nicht hat: Erstens lässt weder die Verfassung noch die Landkreisordnung erkennen, dass neben der Sachkunde eines Einwohners weitere Differenzierungen zulässig sind oder dass es sich bei dem Aufenthaltsstatus eines Einwohners um einen Grund handelt, der Sachkunde vermittelt. Zweitens überschreitet die vorgenommene Differenzierung das Regelungsmaß, das den Kreisvertretungen über die Berechtigung zur Verabschiedung einer Hauptsatzung nach § 3 Abs. 2 SächsLKrO zugestanden wird. Die Hauptsatzung vermag nur organisationsrechtliche Entscheidungen zu rechtfertigen, die nicht bzw. nicht intensiv in subjektiv-öffentliche Rechte eingreifen. Ein grundrechtsintensiver Eingriff in Rechte von Einwohnern, durch welchen einem Teil der Einwohner Beteiligungsmöglichkeiten abgeschnitten werden, die ansonsten allen anderen sachkundigen Einwohnern gleichermaßen zustehen, kann von der Kompetenz zum Erlass einer Hauptsatzung jedenfalls nicht erfasst sein.

Weil dem Antragsgegner die Kompetenz fehlt, den landesrechtlichen Begriff

des „sachkundigen Einwohners“ auszugestalten, findet das Landesrecht Anwendung. §§ 9 Abs. 1, 40 Abs. 2 SächsLKrKO verdrängen die kommunale Ausgestaltung des Begriffs, womit § 2 Abs. 1 lit. c. IBO ungültig ist.

2. Verletzung von Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 18 Abs. 1 SächsVerf

Die Änderung der IBO greift auch in das Grundrecht der Gleichbehandlung der Antragsteller ist, ohne dass dies gerechtfertigt wäre.

a) Ungleichbehandlung von wesentlich Gleichem

Mit der Regelung des § 2 Abs. 1 lit. c. IBO wird wesentlich Gleiches ungleich behandelt. Denn sowohl Menschen mit Migrationshintergrund und gesichertem Aufenthaltsstatus als auch Menschen mit Migrationshintergrund ohne gesicherten Aufenthaltsstatus sind – entsprechende Erfahrungen vorausgesetzt – sachkundige Einwohner. Jedoch soll nunmehr nur die erste Gruppe in den Integrationsbeirat des Landkreises Sachsen gewählt werden können.

Menschen mit und ohne gesicherten Aufenthaltsstatus, die ihren Wohnort im Landkreis Leipzig gewählt haben, sind Einwohner des betreffenden Landkreises. Dies gilt zumindest dann, wenn sie sich ihren Wohnsitz – wie die Antragsteller – frei gewählt haben. Einwohner ist, unabhängig vom Aufenthaltsstatus, wer im Gemeindegebiet wohnt, also eine Wohnung innehat. Auf zusätzliche Faktoren wie z.B. die Deutscheigenschaft, eine Mindestdauer der Residenz, Volljährigkeit oder den Aufenthaltsstatus kommt es nicht an (vgl. *Berlit/Baumann-Hasske/Kunzmann, Verfassung Freistaat Sachsen – Kommentar*, Art. 86 Rn. 9, 3. Aufl. 2011). Der Einwohnerbegriff ist durch die Sächsische Verfassung nach Art. 86 Abs. 2 SächsVerf geprägt. Er wird in der Sächsischen Gemeinde- und Kreisordnung aufgegriffen. Der Kreistag darf darüber nicht disponieren, sodass die Einwohnereigenschaft der Vergleichsgruppe gegeben ist.

Auch hinsichtlich der relevanten Sachkenntnis nach § 40 Abs. 2 SächsLKrO bestehen keine auf die Vergleichsgruppen bezogenen Unterschiede. Diese ergibt sich jeweils aus dem Migrationshintergrund sowie etwaigen weiteren individuellen Erfahrungen in der Integrationsarbeit. Einwohner mit Migrationshintergrund teilen ähnliche Erfahrung mit Blick auf die Hindernisse und Schwierigkeiten des Ankommens und der Integration im Landkreis Leipzig.

Daraus resultiert eine Sachkunde, die Menschen ohne Migrationshintergrund in dieser Form nicht haben. Dass Einwohner mit Migrationshintergrund Sachkunde haben, ist jedenfalls nicht davon abhängig, ob sie einen gesicherten oder ungesicherten Aufenthaltsstatus haben oder wie die Bleibeperspektive ist.

Vom Vorliegen einer Ungleichbehandlung geht im Übrigen auch der Antragsgegner aus. In seiner Anlage zur Antragsvorlage der Fraktion „Die Linke“ im Stadtrat vom 6. 3. 2019 heißt es, dass die Formulierung in § 2 Abs. 1 lit. c IBO *„hinsichtlich des Zugangs zu sonstigen Beiräten zu einer Schlechterstellung von ausländischen Personen, die über kein gesichertes Aufenthaltsrecht verfügen, aber im Landkreis Leipzig wohnen“* führe (siehe Anlage Ast 14). Er geht mithin selbst ausdrücklich von einer nach Art des Aufenthaltstitels differenzierende Ungleichbehandlung aus.

b) Fehlende Rechtfertigung der Ungleichbehandlung

Die durch § 2 Abs. 1 lit. c. IBO bewirkte Ungleichbehandlung von Einwohnern des Landkreises Leipzig mit und ohne gesicherten Aufenthaltsstatus verstößt gegen Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 18 Abs. 1 SächsVerf.

Der Antragsgegner hat keinen sachlichen Grund für die Ungleichbehandlung angeführt (aa); er kann auch keinen Grund nachreichen (bb). Ein sachlicher Grund, der die Ungleichbehandlung rechtfertigen könnte, ist aber ohnehin ersichtlich. Die Änderung ist darüber hinaus offensichtlich unverhältnismäßig (zu beidem cc).

aa) Fehlende Darlegung eines Sachgrunds für die Änderung des § 2 Abs. 1 lit. c. IBO

§ 2 Abs. 1 lit. c IBO ist schon deshalb rechts- und verfassungswidrig, weil der Antragsgegner die Ungleichbehandlung nicht bzw. nicht ausreichend begründet hat. Ihn trifft aber eine Begründungspflicht. So führte der erkennende Senat in seinem Urteil vom 27. 5. 2019 – 4 C 10/17 -, juris Rn. 29 aus:

„Der Normgeber muss für seine Unterscheidungen und Nichtunterscheidungen einen vernünftigen, sich aus der Natur der Sache ergebenden oder sonst wie einleuchtenden Grund angeben können. Das gilt für Belastungen und Begünstigungen gleichermaßen

(vgl. BVerfG, Beschl. v. 8. Juni 2004 – 2 BvL 5/00 –, juris Rn. 62 und v. 17. April 2008 – 2 BvL 4/05 –, juris Rn. 51; zuletzt: Beschl. v. 29. Januar 2019 – 2 BvC 62/14 –, juris Rn. 107, st. Rspr).“

Danach müssen nach ständiger Rechtsprechung des erkennenden Senats sowie des Bundesverfassungsgerichts und andere Obergerichte die Sachgründe, die eine Differenzierung zwischen Vergleichsgruppen rechtfertigen sollen, vom Gesetzgeber ausgeführt werden. Dazu heißt es in einer Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs Nordrhein-Westfalen, Ur. v. 21. 11. 2017 – VerfGH 21/16, NVwZ 2018, 159 Rn. 94 ff.:

„Dass die Sperrklausel zur Sicherung der Funktionsfähigkeit der Gemeinderäte und Kreistage erforderlich ist, hat der Ag. [...] nicht hinreichend deutlich gemacht.

Nach übereinstimmender Rechtsprechung des BVerfG und des NWVerfGH ist es Sache des Gesetzgebers – nicht des Gerichts –, alle zur Einschätzung der Erforderlichkeit einer Sperrklausel relevanten Gesichtspunkte heranzuziehen und abzuwägen und seine Prognose künftiger Funktionsstörungen nachvollziehbar zu begründen (vgl. BVerfGE 120, 82 = NVwZ 2008, 407 Rn. 124; BVerfGE 129, 300 = NVwZ 2012, 33 Rn. 91, und BVerfGE 135, 259 = NVwZ 2014, 439 Rn. 59; NWVerfGH, OVGE 47, 304 = NJW 2000, 2267 Ls. und NWVerfGH, OVGE 51, 289 = NVwZ 2009, 449).

Die vorliegend angestellte gesetzgeberische Prognose wird dem nicht gerecht. Sie entbehrt einer tragfähigen, in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht vollständigen Grundlage. Auch ist ihre Begründung nicht in jeder Hinsicht nachvollziehbar.“

In seinem Beschluss zur einstweiligen Anordnung vom 10. Juli 2019 – 4 B 170/19 bestätigt der Senat die oben ausgeführte Ansicht, indem er feststellt, dass der Senat sich auf die Überprüfung der äußeren nachprüfbaren Kriterien beschränken müsse. Er äußert sich auch nicht zu möglichen Begründungsansätzen des Antragsgegners.

Jedenfalls oblag es dem Landkreis, die Änderung des § 2 Abs. 1 lit. c IBO in nachvollziehbarer Weise zu begründen; es ist nicht Aufgabe der Judikative, denkbare Sachgründe zu ermitteln. Ein Sachgrund, der gerade die Ungleichbehandlung von Einwohnern mit Migrationshintergrund mit gesichertem Aufenthaltsstatus oder deutscher Staatsangehörigkeit und

solchen mit Duldung oder vorübergehendem Aufenthaltsrecht rechtfertigt, wurde weder in der Begründung der IBO-Änderung noch nachträglich vorgetragen. Insbesondere wurden Prognosen zur Fähigkeit der dauerhaften Mitarbeit von Einwohnern mit Migrationshintergrund nicht belegt.

Geäußert hatte sich der Antragsgegner nur zur zeitgleichen Änderung des Verfahrens der Ernennung der Mitglieder. Nach der gegebenen Begründung soll durch die Verfahrensänderung eine Entlastung des Kreistags bei der Besetzung des Integrationsbeirates erreicht werden (**Anlage Ast 9**).

Zur Änderung der Voraussetzungen für die Wählbarkeit führte der Antragsgegner (erst) aus Anlass seiner Stellungnahme zur Beschlussvorlage der Fraktion „DIE LINKE“ aus, dass Menschen mit unsicherer Bleibeperspektive nicht Mitglieder im Integrationsbeirat sein sollen (**Anlage Ast 15**). Warum dies so sein soll, begründet der Antragsgegner allerdings nicht weiter. Insbesondere hat er keine Zahlen dazu vorgelegt, wonach die Verweildauer von Menschen mit Migrationshintergrund und gesichertem Aufenthaltsstatus im Landkreis Leipzig höher ist als von solchen ohne gesicherten Aufenthaltsstatus. Inwiefern neben den übrigen Änderungen der IBO (anderes Wahlgremium; Benennung der Mitglieder durch Verbände, u.a.) auch eine Anpassung der Personengruppe der sachkundigen Einwohner mit Migrationshintergrund notwendig ist, wird ebenso wenig begründet oder weiter ausgeführt.

Fehlt es also wie im vorliegenden Fall an jeglicher stichhaltigen Begründung für eine Ungleichbehandlung durch den Ordnungsgeber und hier Antragsgegner, ist die Änderung der Integrationsbeiratsordnung mit der ständigen Rechtsprechung des erkennenden Senats (anderer Obergerichte und dem Bundesverfassungsgericht, vgl. BVerfG 120, 82 = NVwZ 2008, 407 Rn. 124; BVerfGE 129, 300 = NVwZ 2012, 33 Rn. 91; BVerfGE 135, 259 = NVwZ 2014, 439 Rn. 59; NWVerfGH, OVGE 47, 304 = NJW 2000, 2267 Ls.; NWVerfGH, OVGE 51, 289 = NVwZ 2009, 449; NWVerfGH, Urt. v. 21. 11. 2017 –VerfGH 21/16 = NVwZ 2018, 159 Rn. 95 ff.), wie er sie zuletzt in seinem Urteil vom 27. 5. 2019 – 4 C 10/17 und dem Beschluss aus der einstweiligen Anordnung vom 10. 7. 2019 – 4 B 170/19 angedeutet hat, nichtig und muss für unwirksam erklärt werden.

bb) Unverhältnismäßigkeit der Ungleichbehandlung

Die Änderung des § 2 Abs. 1 lit. c. IBO ist weiter deswegen unwirksam, weil

die Ungleichbehandlung nicht gerechtfertigt werden kann. Sie ist insbesondere unverhältnismäßig.

Bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit einer diskriminierenden Maßnahme muss zunächst der Maßstab der Verhältnismäßigkeitsprüfung abgesteckt werden (i). Wegen der Beeinträchtigung der Antragssteller in demokratischen Teilhaberechten ist eine strenge Verhältnismäßigkeitsprüfung durchzuführen. Es genügt mithin nicht, wenn der Antragsgegner einen Sachgrund vorträgt. Dieser Sachgrund muss vielmehr auch so schwer wiegen, dass die Rechtsverletzung durch die Ungleichbehandlung hinter das öffentliche Interesse zurücktreten muss (ii). Diese Voraussetzungen sind im vorliegenden Fall nicht erfüllt, sodass die Ungleichbehandlung nicht gerechtfertigt werden kann (iii).

i) Maßstab der Verhältnismäßigkeitsprüfung bei Ungleichbehandlung

Wegen der Anknüpfung an Differenzierungsmerkmale, die in der Person der Antragsteller liegen, auf die die Antragsteller aber kaum Einfluss haben, und die sich an die unzulässigen Differenzierungsmerkmale des Art. 3 Abs. 3 GG, Art. 18 Abs. 3 SächsVerf annähern, sowie wegen der Auswirkungen der Ungleichbehandlung auf politische Beteiligungsrechte im Landkreis, ist eine strenge Verhältnismäßigkeitsprüfung geboten. Rechtfertigende Gründe müssen damit hinreichend gewichtig sein. Der Antragsgegner genügt diesen Anforderungen nicht, wenn er meint, schlicht einen „Sachgrund“ für die Ungleichbehandlung nennen zu müssen (siehe **Anlage Ast 15**).

Der allgemeine Gleichheitssatz gemäß Art. 3 Abs. 1 GG sowie gemäß Art. 18 Abs. 1 SächsVerf gebietet dem Antragsgegner wesentlich Gleiches gleich zu behandeln (vgl. BVerfGE 1, 14 (52); 98, 365 (385); stRspr). Der Gleichheitssatz ist dann verletzt, wenn eine Gruppe von Normadressaten oder Normbetroffenen im Vergleich zu einer anderen anders behandelt wird, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die unterschiedliche Behandlung rechtfertigen können (vgl. BVerfGE 55, 72 (88); 88, (97); 93, 386 (397); 99, 367, (389); 105, 73 (119); 107, 27 (46); 110, 412 (432); BVerfG, Beschl. des 1. Senats v. 21. 6. 2011 – 1 BvR 2035/07-, juris Rn. 77). Dabei gilt ein stufenloser am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit orientierter verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab, dessen Inhalt und Grenzen sich nicht abstrakt, sondern nur nach den jeweils betroffenen unterschiedlichen

Sach- und Regelungsbereichen bestimmen lassen (vgl. BVerfGE 75, 108 (157); 93, 319 (348 f.); 107, 27 (46); 126, 400 (416); 129, 49 (69); 132, 179 (188, Rn. 30)).

Dies schließt Differenzierungen zwar nicht grundsätzlich aus, sie bedürfen jedoch stets der Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Differenzierungsziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind. Die Ungleichbehandlung muss zum Regelungsziel verhältnismäßig sein (vgl. BVerfGE 124, 199 (220); BVerfG, Beschl. des 1. Senats v. 21. 6. 2011 – 1 BvR 2035/07-, juris Rn. 77). Je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmal sind Ungleichbehandlungen unterschiedliche rechtliche Grenzen gesetzt, die von gelockerten, auf das Willkürverbot beschränkten Bindungen bis hin zu strengen Verhältnismäßigkeitserfordernissen reichen können (vgl. BVerfGE 117, 1 (30); 122, 1 (23); 126, 400 (416); m.w.N.). Strengen Bindungen unterliegt der Gesetzgeber insbesondere dann, wenn eine Ungleichbehandlung ihren Anknüpfungspunkt in der Person findet (vgl. BVerfGE 75, 108 (157); 93, 319 (348 f.); 98, 365 (389); 107, 27 (46); 121, 317 (369); 126, 400 (416); 129, 49 (69); 132, 179 (188, Rn. 30)) oder wenn Freiheitsrechte betroffen sind (vgl. unter vielen BVerfG, Beschluss des 1. Senats vom 21. 6. 2011 – 1 BvR 2035/07 -, juris Rn. 78). Gründe der Ungleichbehandlung, die zu einer verschärften Prüfung führen, können also insbesondere solche sein, die sich den Merkmalen des Art. 3 Abs. 3 GG annähern. Diesen allgemeinen Grundsätzen folgt auch die verfassungsrechtliche Beurteilung einer Regelung, die Ausländer im Vergleich zu Deutschen anders behandelt (vgl. BVerfG, Beschl. des 1. Senats vom 7. 2 2012 – 1 BvL 14/07 -, Rn. 42).

Weiter hat das Bundesverfassungsgericht betont, dass die demokratische Teilhabe auf kommunaler Ebene ein wesentliches Merkmal der föderalen Demokratie ist (BVerfGE 83, 37 (54); so auch von *Amim*, AöR 113 (1988), 1 (16); *Dreier*, in: Dreier (Hg.), GG, Art. 20 (Demokratie), Rn. 130, Art. 28 Rn. 85). Wird die Möglichkeit der Teilhabe für Menschen ohne deutschen (oder europäischen) Pass eröffnet, trifft diese Wertung auch auf Menschen mit Migrationshintergrund und ohne gesicherten Aufenthaltsstatus zu.

ii) Strenger Verhältnismäßigkeitsprüfung wegen Einschränkung eines demokratischen Teilhaberechts

Selbst, wenn man keine besondere Nähe zu einem Merkmal nach Art. 3

Abs. 3 GG, Art. 18 Abs. 3 SächsVerf annehmen möchte, bedarf es einer strengen Prüfung der Verhältnismäßigkeit. Eine Verschärfung der verfassungsrechtlichen Anforderungen gegenüber dem bloßen Willkürverbot folgt nämlich auch daraus, dass die Antragsteller durch den Ausschluss der Mitgliedschaft ihr passives Wahlrecht und damit ein wesentliches demokratisches Teilhaberecht auf kommunaler Ebene verlieren.

Den Antragstellern wird durch die Ungleichbehandlung die Mitgliedschaft in einem beratenden Ausschuss des Landkreises unmöglich gemacht, obwohl sie Einwohner sind. Damit hat die Änderung Einfluss auf die politischen Teilhaberechte der Antragsteller an einem durch den Kreistag als zentrales Vertretungsorgan der Körperschaft geschaffenen Ausschuss. Zwar kommt das Wahlrecht auf kommunaler und Landkreisebene grundsätzlich nur deutschen Staatsbürgern und diesen gleichgestellten EU-Bürgern zu. Eröffnet der Antragsgegner aber eine Mitwirkungsmöglichkeit für sachkundige Einwohner (§§ 9 Abs. 1, 40 Abs. 2 SächsLKrO), wie z.B. die Wählbarkeit in einen Integrationsausschuss, muss dieses so geschaffene Wahlrecht allen Einwohner gleichermaßen zustehen. Die Ungleichbehandlung beeinträchtigt daher die Ausübung demokratischer Teilhaberechte. Es schafft das passive Wahlrecht der Antragsteller wieder ab, während andere sachkundige Einwohner weiterhin wählbar sind. Darüber wird die Mitbestimmung der Antragsteller an den politischen Entscheidungsprozessen im Landkreis Leipzig beschnitten.

Für Ungleichbehandlungen, die im Zusammenhang mit demokratischen Teilhaberechten stehen, nimmt das Bundesverfassungsgericht aufgrund des formalen Charakters und der Bedeutung des Grundsatzes der Gleichheit für eine Demokratie einen strengen Maßstab an. Differenzierungen können daher nur durch Gründe gerechtfertigt werden, die durch die Verfassung legitimiert und von einem Gewicht sind, das der Gleichheit der Teilhabe die Waage hält (vgl. BVerfG, 2 BvE 2/13 vom 26. 2. 2014, Rn. 53).

iv) Keine Rechtfertigung der Ungleichbehandlung

Die Ungleichbehandlung kann nach den hier anzuwendenden Maßstäben nicht gerechtfertigt werden. Ein legitimer Zweck für die Änderung des § 2 Abs. 1 lit. c IBO ist nicht dargelegt worden (siehe oben B. II. 2. b. aa)). Es ist auch nicht ersichtlich, dass ein solcher existiert.

Die Änderung des § 2 Abs. 1 lit. c IBO ist insbesondere auch

unverhältnismäßig, wenn man auf die Begründung der Beschlussvorlage des Antragsgegners sowie dessen Stellungnahme zum Änderungsantrag der Fraktion „DIE LINKE“ rekurriert. Danach soll durch die Änderungen des formalen Ernennungsverfahrens die Ernennung von Mitgliedern und Vertretern des Integrationsbeirats vereinfacht und dadurch die Leichtgängigkeit gesichert werden (siehe **Anlage Ast 9**). Grundsätzlich wäre dies zwar ein legitimer Zweck. Neben den anderen Änderungen der Integrationsbeiratsordnung (Wahl der Ratsmitglieder und der sachkundigen Einwohner durch den Ausschuss für Soziale Infrastruktur; Ernennung der übrigen Vertreter durch die Vereine und Verbände), die im Übrigen nicht grundrechtsrelevant sind und deswegen mildere Mittel darstellen, ist die Änderung des § 2 Abs. 1 lit. c IBO jedoch weder geeignet noch erforderlich oder angemessen, um diesen vermuteten Zweck zu erreichen.

Die Änderung des § 2 Abs. 1 lit c IBO ist nicht geeignet, den legitimen Zweck der Verbesserung der Arbeitsfähigkeit zu erreichen. Geeignet ist ein Mittel, wenn es zur Erreichung des konkreten Zwecks tauglich ist, d.h. es muss das Erreichen des gewünschten Zwecks fördern (BVerfGE 67, 157 (175 f.); 96, 10 (23); s. a. Dreier, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Vorb. Rn. 147). Das ist hier nicht ersichtlich.

Soweit es das Ziel des § 2 Abs. 1 lit. c IBO ist, die Mitgliedschaft im Integrationsbeirat nur solchen Einwohnern zu gewähren, von denen erwartet werden kann, dass sie für die Dauer der Wahlperiode im Landkreis Leipzig wohnhaft bleiben, ist die Regelung zur Zielerreichung ungeeignet. Bei Menschen mit Duldung, d.h. ohne gesicherten Aufenthaltsstatus, ist das Asylverfahren abgeschlossen und negativ beschieden worden. Sie sind daher grundsätzlich vollziehbar ausreisepflichtig. Dieser grundsätzlichen Ausreisepflicht stehen jedoch häufig Abschiebungshindernisse entgegen, bei denen nicht abgesehen werden kann, wann diese wegfallen. Der ungesicherte Status kann daher viele Jahre andauern. Die Art des Aufenthaltsstatus eignet sich alleine nicht als Grundlage für eine Prognose über die Dauer des Aufenthalts (vgl. BVerfG, Beschluss v. 6. 7. 2004 – 1 BvL 4/97 u.a.– NVwZ 2005, 201). Dies hat das Bundesverfassungsgericht wie folgt dargelegt:

„Die für die Erteilung des Aufenthaltstitels Aufenthaltsbefugnis maßgeblichen Gründe sind nicht typischerweise von nur vorübergehender Natur. Der Wegfall und der Zeitpunkt des Wegfalls des Aufenthaltzwecks sind ungewiss (vgl. Renner, AusländerR, 7. Aufl. [1999], § 30 Rdnr. 2; Dienelt, in: Fritz,

Gemeinschaftskomm. zum AusländerR, § 30 Rdnr. 2 [Stand: Juli 2001]). Diesem Umstand trägt auch der Gesetzgeber Rechnung, indem er die Möglichkeit eröffnet, die Aufenthaltsbefugnis zu einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis (§ 35 Abs. 1 AuslG) oder zu einer Aufenthaltsberechtigung (§ 27 Abs. 2 Nr. 1 AuslG) werden zu lassen. Insofern stellt die Aufenthaltsbefugnis eine mögliche Vorstufe zum Daueraufenthalt dar, ein Umstand, auf den auch in der Gesetzesbegründung anlässlich der Einführung dieses Aufenthaltstitels ausdrücklich hingewiesen wurde (vgl. BT-Dr 11/6321, S. 66). Die Aufenthaltsbefugnis allein eignet sich deshalb nicht als Grundlage einer Prognose über die Dauer des Aufenthalts in Deutschland und damit auch nicht als Abgrenzungskriterium bei der Gewährung von Kindergeld.“

Diese Wertung entspricht damit jener, die das Bundesverfassungsgericht auch seiner Entscheidung zum Asylbewerberleistungsgesetz zugrunde gelegt hat (BverfG, Beschluss v. 6. 7. 2004 – 1 BvR 2515/95 -, juris Rn. 32). Dort führt es aus, dass eine Prognose über die Dauer des Aufenthalts im Gebiet der Bundesrepublik Deutschland anhand des Aufenthaltsstatus nicht gesichert sei und darauf basierende Annahmen deswegen „erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt“ seien.

Dies gilt insbesondere für den Aufenthaltsstatus der Antragsteller, die über eine Duldung verfügen. Der Status der Duldung kann sich nicht nur aus unterschiedlichen Gründen über viele Jahre verlängern, er kann sogar zu einem Aufenthaltstitel führen. Hier seien nur einige Beispiele genannt:

- Nach § 25 Abs. 5 Aufenthaltsgesetz besteht unter gewissen Voraussetzungen nach 18 Monaten Duldungszeit ein Soll-Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis.
- Nach § 25b AufenthG kann geduldeten Ausländern, die sich „nachhaltig in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland integriert“ haben, eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden.
- Weiter gibt es die Möglichkeit der „Ausbildungsduldung“. Seit Inkrafttreten des Integrationsgesetzes haben Ausländer unter bestimmten Voraussetzungen einen Rechtsanspruch nach § 60a Abs. 2 AufenthG auf die Erteilung einer Duldung für die Dauer der Ausbildung. Die Duldung wird für die Dauer der Ausbildung, d.h. in der Regel für drei Jahre erteilt und gilt gemäß § 18a AufenthG bei

anschließender ausbildungsadäquater Beschäftigung für weitere zwei Jahre.

Das Beispiel des Antragsstellers zu 2) verdeutlicht wegen seiner Situation als Familienvater mit einer minderjährigen schulpflichtigen Tochter, die über einen Aufenthaltsstatus verfügt, eindrücklich, dass der Blick auf den Status keine Aussage darüber erlaubt, wie lange der Antragsteller sich noch im Landkreis aufhalten wird. Als Vater einer schulpflichtigen Tochter wird einer Abschiebung Art. 6 Abs. 1 GG und Art. 8 EMRK entgegenstehen. Die minderjährige Tochter ist auf die Lebenshilfe ihres Vaters angewiesen. Die Familie erfüllt im Kern die Funktion der Beistandsgemeinschaft, so dass dann die Pflicht des Staates, die Familien zu schützen, regelmäßig einwanderungspolitische Bedenken zurückdrängt (vgl. schon SächsOVG, Beschl. v. 17. Juni 2013 – 3 B 316/12, Rn. 6 m.w.N.; BVerfG, Beschl. v. 25. Oktober 1995 – BvR 201/95 -, juris Rn. 8; vgl. auch EGMR, Urf. v. 12. Januar 2010 – 47486/06, Khan gegen das Vereinigte Königreich). Trotz dieses grundrechtlichen Abschiebungshindernisses, welches an den Aufenthaltsstatus und das Alter der Kinder anknüpft, hat der Anspruchsteller keinen Anspruch auf einen Aufenthaltstitel, darf aber wegen des geltenden grund- und menschenrechtlichen Schutzregimes nicht abgeschoben werden. Obwohl bei dem Antragsteller zu 2) zumindest bis zur Volljährigkeit bzw. zum Schulabschluss des jüngsten Kindes für noch mindestens sechs Jahre ein absolutes Abschiebungshindernis besteht und daher nicht wegen des Status allein mit einem vorzeitigen Ausscheiden aus dem Beirat zu rechnen ist, darf er sich dennoch nicht auf einen Platz im Integrationsbeirat bewerben. Dies verdeutlicht die Willkür und Unausgeglichenheit der angegriffenen Regelung, die insbesondere keine Ausnahme- bzw. Ausgleichsregelungen für derartige Fälle vorsieht.

Aufgrund der Beispiele wird deutlich, dass der Status „Duldung“ für einen Einwohner des Landkreises Leipzig mit Nichten bedeutet, dass dieser nicht während der fünf Jahre einer Wahlperiode im Landkreis wohnhaft sein wird.

Zumindest aber ist die Wahrscheinlichkeit eines Wegzugs nicht höher als bei Einwohnern mit Migrationshintergrund mit gesichertem Aufenthaltsstatus oder deutscher Staatsangehörigkeit. Auch deshalb ist der Aufenthaltsstatus kein taugliches Differenzierungskriterium zur Gewährleistung eines Aufenthalts im Landkreis Leipzig über eine komplette Wahlperiode.

Menschen mit Migrationshintergrund, die über einen gesicherten Aufenthaltsstatus verfügen, haben zwar das Recht zum Aufenthalt in

Deutschland, dieses Recht wird in der Regel aber nur befristet erteilt (Bsp.: GFK-Status, § 3 AsylG; 3 Jahre; § 26 Abs. 1 S. 2 AufenthG; 1 Jahr). So führt § 7 AufenthG aus:

„(1) Die Aufenthaltserlaubnis ist ein befristeter Aufenthaltstitel. [...] (2) Die Aufenthaltserlaubnis ist unter Berücksichtigung des beabsichtigten Aufenthaltswesens zu befristen. [...]“

Die Befristung der Aufenthaltserlaubnis ist demnach der gesetzliche Regelfall. Unbefristet wird grundsätzlich nur die Niederlassungserlaubnis erteilt. Die Dauer der Befristung hängt vom Zweck des Aufenthalts ab. Genannt sei hier beispielsweise § 16 AufenthG (Studium). In § 16 Abs. 2 AufenthG heißt es:

„Die Geltungsdauer der Aufenthaltserlaubnis beträgt bei der Ersterteilung und bei der Verlängerung mindestens ein Jahr und soll zwei Jahre nicht überschreiten. [...]“

Beinahe typisch dafür ist weiter die Verleihung des Aufenthaltsstatus nach § 4 Abs. 1 AsylG. Ist eine Person danach subsidiär schutzberechtigt, erhält sie einen Aufenthaltstitel nach § 25 AufenthG. Dieser ist gemäß § 25 Abs. 2 S. 1 AufenthG zunächst auf ein Jahr zu beschränken. Er kann gegebenenfalls verlängert werden. Auch bei Menschen mit gesichertem Aufenthaltsstatus kann daher nicht gesagt werden, ob sie ihren Aufenthaltsstatus während der Wahlperiode verlieren und damit die Eignung, Vertreter im Integrationsbeirat zu sein. Dennoch knüpft die Änderung der IBO an dieses Merkmal an.

Im Übrigen gilt das eben Gesagte auch für deutsche Staatsangehörige mit Migrationshintergrund und europäische Staatsbürger. Bei diesen ist zwar nicht mit einer Abschiebung zu rechnen; sie haben aber – im Gegensatz zu Menschen mit Duldung – keine Residenzpflicht und können ihren Wohnsitz nicht nur im Landkreis, sondern im Bundesgebiet bzw. im Gebiet der EU frei wählen. Auch hier muss bei einem Mandatszeitraum von fünf Jahren prognostisch also mit Wechseln in der Besetzung der entsprechenden Vertreter gerechnet werden.

Soweit es das Ziel des § 2 Abs. 1 lit. c IBO ist, die Mitgliedschaft im Integrationsbeirat nur solchen Einwohnern zu gewähren, von denen erwartet werden kann, dass sie auf Dauer im Landkreis Leipzig wohnen bleiben, ist das Unterscheidungskriterium des Aufenthaltsstatus hierfür insofern ungeeignet, als über den ungesicherten Status auf einen kürzeren Aufenthalt im Landkreis geschlossen wird. Es dürfte wegen der Residenzpflicht für Asylbewerber sogar so sein, dass bei Menschen mit Migrationshintergrund und ohne gesicherten

Aufenthaltsstatus eher mit einer Beibehaltung des Wohnsitzes während der Wahlperiode und damit einer konstanten Teilnahme zu rechnen ist als bei Einwohnern mit Migrationshintergrund und gesichertem Aufenthaltsstatus oder deutschem Pass.

Die Änderung des § 2 Abs. 1 lit c IBO ist aber nicht nur ungeeignet, sondern für die Gewährleistung der Arbeitsfähigkeit des Integrationsbeirats sogar kontraproduktiv. Wie lange ein Einwohner mit gesichertem Aufenthaltsstatus diesen behält, hängt – wie dargelegt – vom Einzelfall ab. Wegen der vielen unterschiedlichen Wege und unterschiedlichen Zeiträume, für die ein gesicherter Aufenthaltsstatus erlangt werden kann, ist eine Vielzahl an Fällen denkbar, in denen das Konzept des Antragsgegners scheitert. Die gesetzlichen Regelungen lassen zum Beispiel folgende Szenarien zu:

- Eine Person, die momentan in den Beirat gewählt werden kann, kann im Laufe der Wahlperiode in einen ungesicherten Status fallen. Sie hätte ihre Wählbarkeit verloren und müsste aus dem Gremium ausscheiden.
- Genauso ist es denkbar, dass eine Person bei der Besetzung noch nicht die Voraussetzungen des § 2 Abs. 1 lit. c. IBO erfüllt hat, kurze Zeit später aber einen (vorübergehenden) gesicherten Aufenthaltsstatus erlangt, z.B., weil ein Studium aufgenommen wird. Diese Person hat dann Anspruch auf einen befristeten Aufenthaltstitel nach § 16 ff. AufenthG. Diese Person, die dem Beirat als sachkundiger Einwohner dann theoretisch zur Verfügung stehen würde, hätte sich auf einen Sitz nicht bewerben können.
- Auch ist denkbar, dass zwischen dem Zeitraum zweier Aufenthaltserlaubnisse eine Phase des ungesicherten Aufenthalts liegt. Dies würde dazu führen, dass eine Person zunächst in das Gremium gewählt werden könnte, dann kraft IBO ausscheidet, um kurz darauf wieder die Eignung zu erlangen. Ein Beispiel: Ein Mensch mit Aufenthaltserlaubnis verliert diese, weil die Aufenthaltserlaubnis wegen Flüchtlingsanerkennung (§ 25 Abs. 2 Alt. 1 AufenthG) nicht verlängert wird (§ 26 Abs. 2 AufenthG), die Person kann dann aber z.B. nicht abgeschoben werden (§ 60a Abs. 2 S. 1 AufenthG), sie stellt einen Folgeantrag (§ 71 Abs. 1 S. 1 AsylG) und erhält darüber wieder eine (befristete) Aufenthaltserlaubnis (§ 25 AufenthG).

Die Änderung im § 2 Abs. 1 lit. c IBO führt folglich dazu, dass nun nicht

weniger, sondern mehr Situationen denkbar sind, die zu einem Wechsel der Besetzung des Integrationsbeirats führen können.

Zudem – und das ist noch erheblicher – wird der Kreis möglicher Mitglieder erheblich eingeschränkt, obwohl die Besetzung der Mitglieder mit Migrationshintergrund schon unter der alten IBO schwierig war (**Anlage Ast 6**). Können aber nicht ausreichend teilnahmewillige- und fähige Einwohner mit Migrationshintergrund gefunden werden, ist der Zweck des Beirats aus § 1 IBO an sich gefährdet.

An der Geeignetheit bestehen weiter Zweifel, weil durch die IBO-Änderung – wiederum kontraproduktiv – gerade besonders sachkundige Menschen von einer Mitgliedschaft ausgeschlossen werden. Menschen mit Migrationshintergrund ohne gesicherten Aufenthaltsstatus können als besonders sachkundig und damit besonders geeignet in Fragen der Bedürfnisse und Notwendigkeiten von Menschen in Duldung gelten. Sie kennen die Probleme und Bedürfnisse gerade der kürzlich zugezogenen Menschen aus eigener Erfahrung und damit derjenigen Gruppe, die besonderer Förderung und Betreuung bedarf. Das gilt etwa für einen französischen Austauschstudenten nicht im selben Maße.

Zuletzt fehlt es der Änderung des § 2 Abs. 1 lit. c IBO an der Eignung, den Zweck zu erreichen, weil sie zumindest nicht konsequent ist. Während bei den Einwohnern mit Migrationshintergrund nicht belegte Sorgen über eine Belastung unterschiedlicher Gremien wegen möglicher Abschiebungen von Mitgliedern im Fokus stehen, werden an anderer Stelle keine Maßnahmen getroffen, die die sogar eher noch begründete Annahme von Belastungen wegen Umzügen der anderen Mitglieder und Vertreter abzumildern versuchen. So sind keine Regelungen getroffen worden, die die Mitgliedschaft der Kreisräte oder Verbandsvertreter daran knüpft, dass mit einem Verbleib im Gremium zu rechnen ist. Die IBO sieht weiter keine Einschränkungen für Personen vor, die als Vertreter der Verbände in den Integrationsbeirat entsendet werden sollen. Danach könnten Menschen, die nach § 2 Abs. 1 lit. c IBO von einer Mitgliedschaft ausgeschlossen sind, dennoch als Vertreter eines Verbandes Mitglied des Integrationsbeirats werden. Selbiges gilt im Übrigen auch für die weiteren im Landkreis Leipzig bestehenden Beiräte und beratenden Ausschüsse, in denen sachkundige Einwohner hinzugezogen werden können. Neben der Sachkunde bestehen für die Möglichkeit der Mitwirkung keine mit den Maßgaben des § 2 Abs. 1 lit. c IBO vergleichbaren Anforderungen. Die Änderung ist nach all dem nicht geeignet, den legitimen

Zweck zu erreichen. Sie wirkt vielmehr in ihrer Undurchdachtheit hochgradig willkürlich.

Die Änderung des § 2 Abs. 1 lit. c. IBO ist auch nicht erforderlich zur Erreichung des legitimen Zwecks. Erforderlichkeit verlangt im Sinne eines Interventionsminimums, dass es kein milderer Mittel gibt, das bei gleicher Effektivität eine weniger intensive Grundrechtseinschränkung nach sich ziehen würde. Demgemäß ist die Erforderlichkeit verletzt,

„wenn das Ziel der staatlichen Maßnahme auch durch ein anderes, gleich wirksames Mittel erreicht werden kann, dass das betreffende Grundrecht nicht oder fühlbar weniger einschränkt.“ (vgl. BVerfGE 67, 157 (176)).

Selbst wenn man die Geeignetheit der hier angegriffenen Änderung annehmen würde – was bestritten wird, s.o. –, ist die Änderung des § 2 Abs. 1 lit. c IBO nicht das mildeste Mittel zur Erreichung des vermuteten Ziels. Mit den weiteren Änderungen, insbesondere des Ernennungsverfahrens, hat der Antragsgegner bestehende mildere Mittel zur Verbesserung der Arbeitsfähigkeit des Integrationsbeirats bereits ausgenutzt. Zudem könnte anstelle eines pauschalen Ausschlusses von Menschen ohne gesicherten Aufenthaltsstatus im konkreten Einzelfall je nach Person z.B. durch den nun zuständigen Ausschuss für Soziale Infrastruktur entschieden werden, ob zu erwarten ist, dass die Person für die Dauer ihrer Wahl im Landkreis bleiben wird (was dann allerdings für alle Mitglieder gelten müsste). Die Bleibeperspektive wird dabei in der Regel keine bzw. zumindest keine herausgehobene Rolle spielen können. In Anbetracht der Tatsache, dass nur eine begrenzte Zahl an Menschen überhaupt über die notwendige Sachkunde, wie eine eigene Migrations- oder Fluchterfahrung, verfügen und gleichzeitig die weiteren notwendigen Kompetenzen für eine Mitarbeit in einem Ausschuss haben, wird die Wahl eines Bewerbers nur in Ausnahmefällen am aufenthaltsrechtlichen Status scheitern. Dies gilt, zumal davon auszugehen ist, dass Menschen mit den genannten Kompetenzen sich bereits längere Zeit legal in Deutschland aufhalten, mit einer zügigen Ausreise prognostisch also eher nicht zu rechnen ist. Für eine unflexible Regelung, die den Einzelfall nicht in Betracht zieht, besteht jedenfalls kein Bedarf.

Abschließend ist die Änderung des § 2 Abs. 1 lit. c IBO auch nicht angemessen. Die sachliche Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung erfordert ein angemessenes Verhältnis zwischen Differenzierungsziel und Differenzierungskriterium, d.h. die Gründe für die Differenzierung müssen von

solchem Gewicht sein, dass das Interesse der von den nachteiligen Folgen der Ungleichbehandlung Betroffenen hinter diesen Gründen zurückzustehen hat (SächsOVG, Urt. v. 27. 5. 2019 – 4 C 10/17 -, juris Rn. 29; HessVGH, Urt. v. 5. April 2017 – 8 C 459/17.N -, juris Rn. 41).

Der hier entscheidenden Regelung liegt keine dementsprechende adäquate Zweck-Mittel-Relation zugrunde. Der Grundrechtseingriff steht außer Verhältnis zu den der Allgemeinheit erwachsenden Vorteilen. Damit ein Eingriff angemessen ist, muss die grundrechtliche Beeinträchtigung in Anbetracht der Bedeutung des mit der Maßnahme verfolgten öffentlichen Belangs auf der anderen Seite zurückstehen.

Der für die Maßnahme allein in Betracht kommende Zweck der Entlastung des Kreistags sowie der Vereinfachung der Ernennung von Mitgliedern und Vertretern für den beratenden Integrationsausschuss ist grundsätzlich ein relevanter Zweck. Bei der Frage, wie intensiv die Beschränkung der Teilhaberechtesein darf, muss aber insbesondere berücksichtigt werden, welchen Einfluss und welche Bedeutung der entsprechende kommunale Ausschuss im Kreis hat und welche Auswirkungen ein Funktionsdefizit für den von der Änderung betroffenen Bereich für den Kreis hätte. Nach gefestigter Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts müssen die Maßnahmen, die zur Sicherung eines Entscheidungsgremiums zulässig sind, anhand der Bedeutung und des Einflusses des Gremiums bewertet werden. Es kommt mithin zur Bewertung, ob Eingriffe in die Gleichheit der Teilnahme am politischen Leben aus Gründen der Funktionssicherung gerechtfertigt werden können, maßgeblich auf die konkreten Bedingungen an, unter denen das jeweilige Gremium arbeitet und von denen die Wahrscheinlichkeit einer Funktionsstörung abhängt (vgl. BVerfGE 129, 300 (327, 335 ff.) = NVwZ 2014, 439 Rn.54; BVerfG 129, 300 (319) = NVwZ 2012, 33). Wie hoch die Wahrscheinlichkeit des Auftretens einer Funktionsstörung und dessen Einfluss auf die Arbeit des Kreistages ist, darf nicht abstrakt bestimmt werden, sondern muss den konkreten Fall und die Umstände berücksichtigen. Für den vorliegenden Fall heißt das, dass Funktionsstörungen des Integrationsbeirats bei Wählbarkeit aller im Landkreis lebenden sachkundigen Menschen mit Migrationshintergrund konkret zu befürchten seien müssen und gleichzeitig etwaig auftretende Verzögerungen zu erheblichen Funktionsstörungen insbesondere des Ausschusses für Soziale Infrastruktur oder den Kreistag selber führen müssen. Die Darlegung einer bloßen „Erleichterung“ oder „Vereinfachung“ durch die Änderungen können einen Eingriff in den

Gleichbehandlungsgrundsatz regelmäßig nicht rechtfertigen, zumal wenn es, wie hier, um einen Eingriff in demokratische Teilhaberechte geht. Gerade in teilhaberelevanten Bereichen hat der Ordnungsgeber nur einen eng zu bemessenden Spielraum. (vgl. dazu BVerfGE 129, 300 (327, 335 ff.) = NVwZ 2014, 439 Rn. 59). Betrifft die Maßnahme, wie hier, nur den Integrationsbeirat als beratenden Ausschuss, dessen Mitglieder nicht mehr vom Kreistag, sondern von einem ständigen Ausschuss ernannt werden, sind andere Anforderungen an die Rechtfertigung einer Beeinträchtigung zu stellen. Umso geringer der öffentliche Belang betroffen ist, d.h. umso weniger sich ein Funktionsdefizit, z.B. durch häufige Nachbesetzungen, auf die Fähigkeit des Kreistags auswirkt, einer geregelten Arbeit nachzugehen und Entscheidungen zu treffen, desto höher sind die Anforderungen an die Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung zu stellen.

In Anbetracht dessen ist im vorliegend allein zu bewertenden Fall nicht mit besonderen Störungen der Arbeit des Ausschusses für Soziale Infrastruktur oder des Integrationsbeirats zu rechnen. Dazu tragen auch die übrigen Änderungen der IBO bei. Sowohl der Kreistag als auch der Ausschuss für Soziale Infrastruktur wurden durch die Vereinfachung des Ernennungsverfahrens bereits wesentlich entlastet. Der Kreistag selbst ist nach den Änderungen der Integrationsbeiratsordnung überhaupt nicht mehr in die Ernennung der Mitglieder nach § 2 Abs. 1 lit. c IBO involviert. Der Ausschuss für Soziale Infrastruktur muss nur noch die Mitglieder aus dem Kreistag sowie die Menschen mit Migrationshintergrund wählen. Die übrigen Vertreter werden durch die Organisationen und Verbände selbst ernannt.

Unterstellt, die erhöhten Anforderungen an den Aufenthaltsstatus der Mitglieder mit Migrationshintergrund würden die Arbeitsfähigkeit des Beirats und damit (äußerst) mittelbar des Ausschusses selbst tatsächlich noch weiter steigern, so wäre dieser Anstieg jedenfalls kaum messbar bis gering.

Die IBO sieht auch nach ihrer Änderung vor, dass jedes Mitglied einen Stellvertreter erhält. So heißt es in § 2 Abs. 2 IBO:

„Für jedes Mitglied des Integrationsbeirats ist für den Fall der Verhinderung ein Stellvertreter zu bestimmen.“

Würde ein Mitglied mit Migrationshintergrund und ohne gesicherten Aufenthaltsstatus ausreisen oder abgeschoben werden, würde ohne zusätzliche Wahlentscheidung dessen Stellvertreter an die Stelle des früheren

Mitglieds treten. Ein Stellvertreter könnte dann bei Gelegenheit nachnominiert werden. Auf diese Weise wären drei Wechsel ohne neue Wahlentscheidung möglich.

Dass eine Belastung nicht zu vermuten steht, gilt umso mehr als die Mitglieder mit Migrationshintergrund – darunter die beiden Antragsteller des Eilverfahrens (Az. 4 B 170/19) – in den letzten drei Jahren bis zum Ausschluss der Antragsteller nicht ersetzt werden mussten. Außerdem wäre der Integrationsbeirat auch in dem unwahrscheinlichen Fall eines Ausscheidens aller drei Mitglieder sowie deren Stellvertreter nach § 2 Abs. 1 lit. c, Abs. 2 IBO nicht deswegen beschlussunfähig. Beschlussfähig ist der Integrationsbeirat gemäß § 7 Abs. 2 IBO, wenn mehr als die Hälfte der gewählten Mitglieder oder deren Stellvertreter sind. Der Integrationsbeirat setzt sich ordnungsgemäß aus 17 Mitgliedern zusammen. Es müssten demnach neben den drei Mitgliedern nach § 2 Abs. 1 lit. c IBO und deren Stellvertreter fünf weitere Mitglieder und deren Stellvertreter fehlen, damit der Integrationsbeirat nicht mehr beschlussfähig ist. Im Übrigen sei noch einmal darauf hingewiesen, dass nach derzeitigem Stand die Plätze für Menschen mit Migrationshintergrund überhaupt nicht besetzt werden können. D.h. die Situation ist jetzt schon im Ausgangspunkt so schlimm wie sie nach der IBO a.F. nur im schlimmsten Fall (alle Mitglieder und Stellvertreter fallen aus) hätte sein können.

Selbst wenn man eine zusätzliche Belastung annehmen würde, würde sich diese nicht auf die Arbeit im Kreis auswirken. Beim Integrationsbeirat handelt es sich nur um einen beratenden Ausschuss, dessen Gründung nicht obligatorisch ist und dessen Empfehlungen nicht bindend sind. Wenn er aufgrund von offenen Sitzen nicht beschlussfähig wäre, würde dies nicht zu wesentlichen Störungen bei der Arbeit anderer Ausschüsse, des Kreistags oder des Landkreises selbst führen.

Dementgegen ist der Eingriff in die Rechte des durch die Änderung des § 2 Abs. 1 lit. c IBO ausgegrenzten Bevölkerungsteils hoch. Zunächst werden Menschen ohne gesicherten Aufenthaltsstatus durch die Änderung anders behandelt als andere Menschen, obwohl sie ebenso sachkundige Einwohner sind. Es werden weiter die demokratischen Beteiligungsrechte einer Bevölkerungsgruppe beschnitten, die ansonsten kaum andere relevante formale Beteiligungsmöglichkeiten hat. Die Möglichkeit, als Einwohner eines Kreises an den Bemühungen zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Menschen mit Migrationshintergrund mitzuwirken, damit einen wichtigen

Beitrag zur Integration dieser Bevölkerungsgruppe zu leisten und im Ergebnis am Gelingen einer gesamtgesellschaftlichen Aufgabe einen Anteil zu haben, kann rechtlich, aber auch moralisch nicht hoch genug eingeschätzt werden. Der Entzug dieses Rechts in einem Bereich, in dem sie besondere Sachkenntnis aufweisen, stigmatisiert und diskriminiert die Antragsteller als Einwohner des Landkreises in besonderem Maße und trifft sie daher schwer. Die besagte Änderung kann darüber den Eindruck erwecken, dass nicht legitime Zwecke verfolgt werden, sondern diskriminierende und im Kern ausländerfeindliche Beweggründe zur Anpassung geführt haben.

Wegen der besonderen Schwere des Eingriffs in die Rechte der Antragsteller und der gleichzeitig sehr geringen Belastung der kommunalen Vertretungsorgane ist die Ungleichbehandlung jedenfalls unangemessen.

3. Ergebnis

Die Änderung des § 2 Abs. 1 lit c. IBO stellt eine Ungleichbehandlung von wesentlich Gleichem dar, die willkürlich und zudem offensichtlich unverhältnismäßig ist und daher nicht gerechtfertigt werden kann.



Dr. Simon Schuster
Rechtsanwalt

Hinweis:

Beigefügt sind diesem Schriftsatz nur jene Anlagen, die nicht schon im Rahmen des Verfahrens auf Erlass der einstweiligen Anordnung beigebracht wurden. Dies betrifft die Anlagen Ast 1 bis Ast 15. Hier wird um Hinzuziehung der entsprechenden Akte gebeten.

Anlagen:

- Vollmachten.
- Anmeldebestätigung gem. § 13 Abs. 5 SächsMG des Antragstellers zu 1) vom 2. 1. 2014, **Anlage Ast 16**.
- Anmeldebestätigung gem. § 13 Abs. 5 SächsMG des Antragstellers zu