

Hessischer Landtag  
Enquetekommission  
Migration und Integration in Hessen  
Postfach 3240  
65022 Wiesbaden

**Enquetekommission "Migration und Integration in Hessen" (EKM) –  
Sitzung 09.09.11  
Anhörung zum Thema „Gesellschaftliche/politische Partizipation“**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender Banzer,

zum Thema „Gesellschaftliche/politische Partizipation“ möchten wir Ausführungen machen.

**1. Welche Formen von gesellschaftlicher und politischer Partizipation lassen sich grundsätzlich unterscheiden? Welche sind im Rahmen von Integration Ihrer Meinung nach besonders wichtig?**

**2. Können spezifische Aussagen darüber getroffen werden, in welcher Art und Weise sich Menschen mit Migrationshintergrund generell an gesellschaftlichen und politischen Prozessen beteiligen, und wenn ja, welche? Gibt es einen Unterschied zwischen den Formen und der Art der Beteiligung zwischen Menschen mit und ohne Migrationshintergrund? Falls ja, was sind die Ursachen dafür, und gibt es herkunftsspezifische Unterschiede zwischen einzelnen Migrantengruppen?**

Integration braucht politische und gesellschaftliche Teilhabe. Politische Partizipation ist zum einen ein Grundpfeiler des demokratischen Gesellschaftssystems. Zum anderen ist das Recht auf politische Beteiligung ein entscheidendes Element gegen gesellschaftliche Ausgrenzung und für Gleichberechtigung und Gleichbehandlung. Die individuelle Partizipationsbereitschaft reicht allein jedoch nicht aus. Auch das gesellschaftliche Umfeld muss bestimmte Voraussetzungen erfüllen. In Hessen sollen daher die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen verbessert werden. Bürgerschaftliches Engagement von und mit Menschen mit Migrationshintergrund

und deren gleichberechtigte Teilhabe an Entscheidungs- und Gestaltungsprozessen in den unterschiedlichsten Bereichen des sozialen und politischen Lebens sind deshalb zu unterstützen und zu fördern, die Rahmenbedingungen zu verbessern

#### **4. Welche Rolle spielt die Selbstorganisation von Menschen mit Migrationshintergrund für die gesellschaftliche und politische Partizipation? Wie kann diese unterstützt und sinnvoll begleitet werden?**

Ausländerbeiräte sind kein Ersatz für die anderen Formen der politischen Partizipation. Sie haben nichts mit Privilegien zu tun, sondern mit den besonderen Lebenslagen. Die sind damit notwendige Ergänzung zum allgemeinen Demokratieprinzip. Sie werden von vielen deutschen Politikern jedoch nach wie vor eher als lästige Pflichterfüllung angesehen. Ihr Beitrag zur Integration ist jedoch herausragend und hat in viele Bereiche hineingewirkt, dies zeigt die Langzeitbeobachtung. Durch die gesetzliche Verankerung wurden viele erstmals überhaupt gezwungen, sich mit den Belangen der Menschen mit Migrationshintergrund auseinanderzusetzen. Politik muss sie in Zukunft stärker fördern. Ihre Einbeziehung in die Gestaltung der Politik ist unumgänglich, weil nur dadurch die Überwindung der bisherigen Fragmentierung der Integrationspolitik und der damit zusammenhängenden selektiven Wahrnehmung der Probleme und Lebenslage der Menschen mit Migrationshintergrund erreicht werden kann.

Mit dem Gesetz zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften wurden die Ausländerbeiräte 1992 erstmals in der Hessischen Gemeindeordnung gesetzlich abgesichert. Absicht des Gesetzgebers war, eine bessere Interessenvertretung und politische Teilhabe der ausländischen Einwohner/innen in Hessen unterhalb des Wahlrechts zu ermöglichen. Die Einräumung von Befugnissen, wie sie in § 88 HGO dargelegt sind, sollte gewährleisten, dass die Ausländerbeiräte ihre Aufgaben sinnvoll und wirksam wahrnehmen können. Nach Inkrafttreten der novellierten HGO wurde jedoch schnell sichtbar, dass die gesetzlich definierten Befugnisse bei weitem nicht ausreichen, um eine wirksame Interessenvertretung in die Praxis umzusetzen. Herausragendes Problem war und ist der weite Interpretationsspielraum, den der Paragraph 88 den Kommunen bietet. Durch eine restriktive Auslegung werden die Arbeitsmöglichkeiten der Ausländerbeiräte teilweise ad absurdum geführt. Grundsätzlich lässt sich feststellen, dass selbst nach 15 Jahren noch immer eine sehr differenzierte Umsetzung der HGO zu beobachten ist, die in der Regel davon abhängt, welche Grundeinstellung die verantwortlichen Gemeindeorgane und die Verwaltung zum Ausländerbeirat haben.

Ein Ergebnis ist, dass eine nicht geringe Zahl von Mitgliedern hessischer Beiräte nach wenigen Jahren demotiviert ihr Mandat niederlegten bzw. bei einer Neuwahl nicht mehr kandidierten. In einigen Kommunen existiert aus diesem Grund seit Jahren kein Beirat mehr. Ein Gremium, das ohnehin nur Beratungsfunktion und keine wirklichen Entscheidungsbefugnisse hat, braucht mittelfristig jedoch sichtbare Erfolge, um gegenüber sich selbst, insbesondere aber gegenüber der Wählerschaft bestehen zu können. Eine Nachbesserung der gesetzlichen Grundlagen der Ausländerbeiräte ist aus diesen Gründen unerlässlich. Obgleich uns bekannt ist, dass aufgrund des Prinzips der kommunalen Selbstverwaltung den Gemeinden lediglich Rahmenbedingungen vorgegeben werden sollten, bedarf es zusätzlich einer verbindlichen Interpretation dieser Grundlagen, um eine wirkungsvolle Arbeit der Ausländerbeiräte möglich zu machen. Zudem hat sich die Zusammensetzung der Bevölkerung mit Migrationshintergrund, aber auch der Beiräte in den letzten Jahrzehnten deutlich verändert. So stellen beispielsweise die Eingebürgerten aus über 70 Nationen die größte Mitgliedergruppe in den hessischen Ausländerbeiräten. Dem ist durch eine strukturelle Anpassung Rechnung zu tragen.

Die kommunalen Ausländerbeiräte als demokratisch legitimierte, überethnische, überkonfessionelle und überparteiliche kommunale Gremien der Selbstorganisation in Hessen müssen daher modernisiert, gestärkt und strukturell weiterentwickelt werden.

Ihre gesetzlich festgelegte Zusammensetzung, ihre Aufgaben und Befugnisse sollen durch eine Änderung der Hessischen Gemeindeordnung erweitert und zusätzlich in geeigneter Form konkretisiert werden. Dabei soll u. a. das aktive Wahlrecht auch auf Doppelstaater und Eingebürgerte erweitert, ein Antragsrecht an die Gemeindevertretung sowie Teilnahme- und Rederecht in den kommunalen Gremien verankert, die Unterrichts- und Beteiligungspflicht des Beirats durch andere Gremien konkretisiert, die finanzielle und personelle Ausstattung verbindlicher geregelt sowie sichergestellt werden, dass Vertreter des Ausländerbeirates auch Mitglieder der Kommissionen gemäß § 72 HGO sind.

Darüber hinaus ist zu prüfen, inwieweit eine Erweiterung des aktiven und passiven Wahlrechts auch auf Spätaussiedler, eine stärkere Einbindung der örtlichen Entscheidungsträger durch stimmberechtigte Mitgliedschaft im Beirat- (z. B. durch 2/3 direkt gewählte Mitglieder, 1/3 Mitglieder aus Gemeindevertretung und –vorstand) sowie eine adäquate Umbenennung des Beirats den gesellschaftlichen Gegebenheiten Rechnung tragen kann.

Wichtig sind auch die Erleichterung der Einrichtung von Beiräten mit weniger als 1000 ausländischen Einwohner/innen und die Erweiterung des Mandatsschutzes auch für Mitglieder von Kreisausländerbeiräten. Durch Änderung der HGO sollte dafür Sorge getragen werden, dass auch in kleinen Kommunen ein Beirat einzurichten ist, wenn mindestens 20 Prozent der zum Ausländerbeirat wahlberechtigten Einwohner/innen dies verlangen. Durch Ergänzung der HKO soll dafür Sorge getragen werden, dass § 28a auch für Mitglieder von Kreisbeiräten gilt. Damit erfolgt eine Gleichstellung entsprechend der Rechtsstellung von kommunalen Beiräten.

Bereits seit Mitte der 90er Jahre erfüllt die agah die Aufgaben des Landesausländerbeirates, zunächst durch freiwillige Beteiligung einiger Ministerien und des Landtags, dann auf Grundlage zweier Kabinettsbeschlüsse und im Jahr 1998 auf Grundlage der Gesetzes über den Landesausländerbeirat. Nach Beschlussfassung über ein Aufhebungsgesetz nach dem Regierungswechsel 1999 erfolgt die Beteiligung durch die Landesregierung erneut auf nichtgesetzlicher Basis, jedoch auf Grundlage der Kabinettsbeschlüsse aus den 90er Jahren. Die Beteiligung durch den Landtag hingegen erfolgt auf Basis eines Landtagsbeschlusses ebenfalls aus dem Jahr 1999. Die Erfahrungen der letzten knapp 20 Jahre zeigen, dass die Mitwirkungsmöglichkeiten der agah verbindlicher geregelt werden müssen. Während einige Ministerien der agah bereits im Stadium der Referentenentwürfe von Verordnungen und Gesetzen die Möglichkeit der Stellungnahme einräumen und Informationen, die Menschen mit Migrationshintergrund in Hessen betreffen, automatisch zuleiten, ist der Informationsfluss bei anderen Häusern nur zögerlich bis nicht vorhanden. Insbesondere bei Gesetzesvorhaben dieser Ressorts kommt eine Beteiligung regelmäßig erst durch Anhörungen im Landtag zustande. Eine verbindliche Beteiligung kann hier Abhilfe schaffen und sicherstellen, dass die gewünschte Zusammenarbeit nicht einseitig durch die agah initiiert wird muss. Zudem ist zu überlegen, ob zur Sicherstellung der politischen Integration auch auf Landesebene nicht weitergehende Befugnisse analog zu denen der kommunalen Beiräte einzuräumen sind. Dies betrifft vor allem Antrags- und Rederechte.

Die Beteiligung und Mitwirkung der agah als Dachverband der kommunalen Ausländerbeiräte auf Landesebene ist deshalb gesetzlich sicherzustellen. Dies kann durch ein eigenes Gesetz mit den kommunalen Beiräten zugeschriebenen Befugnissen oder aber analog der Ausgestaltung der Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände geschehen. Die Umsetzung der schon heute bestehenden Information und Beteiligung bei der Entwicklung und Umsetzung integrationspolitischer Vorhaben wird ressortübergreifend sichergestellt. Die agah sollte darüber hinaus mindestens einmal im Jahr einen Bericht zum Stand der Integration vor dem Hessischen Landtag abgeben und ihr in Landesgremien grundsätzlich ein Sitz eingeräumt werden. Die finanzielle Ausstattung der agah-Geschäftsstelle ist entsprechend der Aufgaben und Anforderungen aufzustocken.

Die Stärkung und Förderung von Selbstorganisationen der Migrant/innen verlangt weiterhin ein Landesprogramm zur Förderung und Unterstützung von Migrantenselbstorganisationen (u. a. Förderung von professionellen Strukturen, z. B. Qualifizierungsreihe zum Vereinsmanagement und Organisationsentwicklung, Förderung der Bildungsarbeit in den Migrantengemeinschaften), die Verankerung der Vernetzung von Migrantenorganisationen mit anderen Vereinen, Verbänden und Organisationen sowie deren interkulturelle Öffnung als Förderkriterium in den Landesprogrammen und die Einrichtung und Förderung einer regelmäßigen tagenden „Migrantenplattform“ in Kooperation mit der agah, zu der alle landesweit arbeitenden Migrantenorganisationen geladen werden.

**5. Welche Bedeutung kommt verschiedenen Formen des gesellschaftlichen und bürgerschaftlichen Engagements in Vereinen zu, auch im Bereich des Sports?**

**6. Mit welchen konkreten Maßnahmen kann die Beteiligung an gesellschaftlichen und politischen Prozessen gefördert werden? Wie könnten geeignete Angebote für Frauen, Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund aussehen?**

**3. Welche Bedeutung haben das allgemeine Wahlrecht und die Staatsbürgerschaftsrechte für die gesellschaftliche und politische Partizipation im Allgemeinen? Wie wirken sich das Vorhandensein bzw. die Abwesenheit dieser Rechte auf die Beteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund an Entwicklungen in ihrem Gemeinwesen aus – und darüber hinaus? Welche Schlüsse können daraus für die Diskussion um die Einbürgerung gezogen werden?**

Integration setzt ein Mindestmaß an Identifikation voraus. Das Wahlrecht jedoch ist eine Voraussetzung für die Identifikation der Menschen mit Migrationshintergrund mit dem Land und für ihre Integration.

Die Beteiligungsmöglichkeiten der HGO sind bisher auf wahlberechtigte Einwohner beschränkt und schließen somit alle nichtwahlberechtigten von der aktiven Teilnahme am kommunalpolitischen Geschehen aus. Durch die Einführung beispielsweise von Einwohnerversammlungen oder Einwohnerbegehren kann hier Abhilfe geschaffen und die gewünschte Zusammenarbeit sichergestellt werden. Zudem ist zu überlegen, ob zur Sicherstellung der politischen Integration auch auf Landesebene nicht weitergehende Befugnisse analog zu denen der kommunalen Beiräte einzuräumen sind. Dies betrifft vor allem Antrags- und Rederechte.

Die politische Partizipation von Menschen mit Migrationshintergrund kann aus Sicht der agah gesteigert bzw. sicher gestellt werden durch eine Informations- und Förderungskampagne über die Möglichkeiten der effizienten politischen Teilhabe und des bürgerschaftlichen Engagements in Hessen sichergestellt werden, ebenso wie durch das aktive und passive Wahlrecht für Unionsbürger/innen, durch aktive Mitarbeit in den politischen Parteien, durch Mitarbeit in den Ausländerbeiräten, durch Mitarbeit in ethnischen Organisationen, durch Mitarbeit in gemischt-ethnischen Organisationen, Einrichtung eines Netzwerks „Integration“ in Hessen unter Federführung der agah, durch eine Kampagne und eine Bundesratsinitiative zur Einführung des Kommunalen Wahlrechts auch für Drittstaatsangehörige, als auch eine Kampagne und eine Bundesratsinitiative zur generellen Hinnahme mehrfacher Staatsangehörigkeit bei Einbürgerungen.

**7. Welche Gründe können für den Rückgang bei den Einbürgerungszahlen in den letzten Jahren angeführt werden? Wie hoch ist die Zahl jener ausländischen Staatsangehörigen, die auf eine Einbürgerung verzichten, obwohl sie einen Rechtsanspruch auf Einbürgerung in der Bundesrepublik Deutschland haben? Welche Erklärungsansätze bestehen hierzu?**

Die Einbürgerungszahlen sind, ganz im Gegensatz zu dem politischen Willen der demokratischen Parteien, rückläufig. Einbürgerung muss erleichtert und nicht verschärft werden. Die Umsetzung des Wunsches vieler Migrant/innen nach Einbürgerung ohne die bisherige Staatsangehörigkeit aufgeben zu müssen, ist in vielen Fällen nicht möglich, denn nach wie vor wird bei Einbürgerungen grundsätzlich die Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit verlangt. In diesem Bereich müssen Widersprüche aufgelöst und deutlich bessere Bedingungen geschaffen werden.

Zu diesen Widersprüchen zählt, dass es eine Vielzahl von Ausnahmen gibt, die bei Einbürgerungen entstehende Mehrstaatigkeit erlauben. Dies betrifft etwa die Einbürgerung etwa von EU-Bürger/innen und Schweizer/innen. Für sie ist die Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit grundsätzlich nicht (mehr) nötig. Im Ergebnis findet also eine Vielzahl von Einbürgerungen unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit statt. Bei Kindern von Eltern mit unterschiedlichen Staatsangehörigkeiten ist Mehrstaatigkeit der gesetzliche Normalfall. Politische und rechtliche Schritte, damit Einbürgerung unter Hinnahme entstehender Mehrstaatigkeit endlich generell möglich wird, würden aus der Sicht der agah erheblich dazu beitragen, die Einbürgerungszahlen zu steigern.

Eine generelle Akzeptanz von Mehrstaatigkeit würde sich auch auf die ständig zunehmende Zahl von Fällen auswirken, in denen Kinder der sog. Optionspflicht unterliegen und diese Fälle vereinfachen. Zwar handelt es sich dabei nicht um Einbürgerungen, sondern um Kinder ausländischer Eltern, die in Deutschland geboren wurden und von deren Eltern weitere ausländerrechtliche Voraussetzungen erfüllt werden, so dass ihre Kinder die deutsche Staatsangehörigkeit zunächst zusätzlich erwerben. Im Erwachsenenalter müssen sie dann aber eine Wahl zwischen der deutschen Staatsangehörigkeit und der ihrer Eltern treffen. Damit ist eine Aussage verbunden.

Auch bei der Einbürgerung von anerkannten Asylberechtigten bzw. GFK-Flüchtlingen ist die Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit grundsätzlich nicht (mehr) nötig (§ 12 Abs. 1 Nr. 6 StAG).

Beispielsweise in den Fällen jüdischer Emigrant/innen ist es zu gesetzlichen Änderungen gekommen, die diese Personengruppe unter vergleichsweise ungünstigere Bedingungen stellen als zuvor. Bei Einbürgerungsanträgen, die bis zum 30.03.2007 gestellt worden sind, ermöglichte eine Übergangsvorschrift in § 40c StAG, die vorher gültigen, günstigeren Bestimmungen anzuwenden. Jüdische Emigranten aus der ehemaligen Sowjetunion, die nach dem 30.03.2007 ihren Einbürgerungsantrag gestellt haben bzw. erst dann stellen konnten, werden davon aber nicht erfasst. Sie müssen - anders als noch davor geregelt - ihre bisherige Staatsangehörigkeit abgeben, bevor sie eingebürgert werden können.

Deshalb sei ein Rückgang der Einbürgerungsanträge dieser Personengruppe zu verzeichnen. Viele jüdische Emigranten, die sich wohl in Deutschland fühlen, deren Kinder gut in der Schule angekommen sind, die ihre Leben und Schicksale mit Deutschland verbinden wollen und die sich noch vor kurzem deutlich für eine Einbürgerung ausgesprochen hatten, würden sich nun bedeckt zeigen. Sie würden auf eine Antragsstellung verzichten und wollten auf keinen Fall riskieren, ihre „alte“ Staatsangehörigkeit zu verlieren.

Als Gründe werden dafür unter anderem genannt, dass es für viele jüdische Emigranten doch eine große Überwindung gewesen sei, als Juden ausgerechnet nach Deutschland einzureisen. Der gute Wille der deutschen Regierung sei spürbar gewesen und viele hätten einen besonderen Draht zu der deutschen Kultur. Angesichts der Geschichte und der in diesem Volk immer lebendig bleibenden Erinnerungen an den Holocaust, sei die Stellung als (Quasi-) Kontingentflüchtling jedoch als eine Art Versicherung, Schutz empfunden worden. Genauso wichtig sei für viele die Einbürgerung unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit erschienen. Diese Möglichkeit habe das Gefühl gegeben, im Fall der Fälle sofort ausreisen zu kön-

nen und dadurch abgesichert zu sein. Auch der Verlust von Rentenansprüchen werde befürchtet. Im Ergebnis sei festzustellen, dass jüdische Emigranten jetzt oftmals auf ihre Einbürgerung verzichteten.

Eine weitere Gruppe, die oftmals auf ihre Einbürgerung verzichtet, sind ältere Migrant/innen. Die gesetzliche Möglichkeit, gerade ältere Personen unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit einzubürgern, wenn ihre Entlassung aus der bisherigen Staatsangehörigkeit auf Schwierigkeiten stößt, wird nach wie vor wenig genutzt. Hier sind konsequente Schritte zur Umsetzung erforderlich sowie weitere Erleichterungen, zum Beispiel, wenn die Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit von Migrant/innen im Seniorenalter keine besonderen Schwierigkeiten entgegenstehen oder nur geringe deutsche Sprachkenntnisse vorhanden sind.

#### **8. Gibt es Erkenntnisse über den Grad und die Art der Beteiligung der Gruppe der Eingebürgerten im Vergleich zu ausländischen Staatsangehörigen?**

Zu beachten ist die Auswirkung von steigenden Einbürgerungszahlen, die einerseits dazu führen, dass in immer mehr Kommunen die Zahl von 1000 ausländischen Einwohnern unterschritten wird. Andererseits ist seit der gesetzlichen Verankerung der Beiräte zu beobachten, dass nur die wenigstens Kommunen von der Möglichkeit der freiwilligen Einrichtung Gebrauch machen. Initiativen zur Bildung eines Beirates scheitern regelmäßig an dem politischen Willen des Entscheidungsträgers, bestehende Beiräte sollen immer wieder nach Unterschreitung der 1000-Grenze „abgeschafft“ werden. Und dies auch in Zeiten, in denen Integration als eine der wichtigsten gesellschaftlichen Aufgaben auch politisch erkannt und mehr Einbindung und Teilhabe der Menschen mit Migrationshintergrund gefordert wird.

Wir würden uns freuen, wenn unsere Anregungen Berücksichtigung finden.

Mit freundlichen Grüßen

Corrado Di Benedetto  
(Vorsitzender)