

3.3 Institutionalisation der AGAH auf Landesebene/ Landesausländerbeirat

Bereits in den Jahresberichten der Vorjahre ist dargestellt, dass mit dem Regierungswechsel 1999 in Hessen auch das Gesetz über den Landesausländerbeirat zur Disposition gestellt war. In einer Vielzahl von Gesprächen des Vorstands mit Vertretern des neuen Kabinetts, aber auch der regierungstragenden Fraktionen im Hessischen Landtag (vergleiche Jahresbericht 1998/1999) wurde versucht, die Aufhebung des Gesetzes über den Landesausländerbeirat zu verhindern. Dabei hat der Vorstand jedes Mal verdeutlicht, dass ein wie in den Koalitionsvereinbarungen dargelegtes Konzept „Integrationsbeirat statt Landesausländerbeirat“ inhaltlich nicht schlüssig ist, der Integrationsbeirat kein Ersatz für die Funktion des Landesausländerbeirates als Selbstvertretung der Migrant/innen, sondern allenfalls eine Ergänzung sein kann.

Zwar stellte keiner der Gesprächspartner die Kompetenzen, die der AGAH-LAB über das Gesetz zugebilligt wurden, in Frage. Vielmehr wurde zugesichert, dass sie selbstverständlich und unabhängig von dem Gesetz auch für die jetzige Landesregierung bzw. das jeweilige Ressort der Gesprächspartner gelten. Dennoch brachten die Fraktionen von CDU und F.D.P. Ende April 2000 einen Gesetzentwurf für ein Gesetz zur Aufhebung des Gesetzes über den Landesausländerbeirat in das Gesetzgebungsverfahren ein, das am 16. Mai 2000 in erster Lesung im Landtag behandelt wurde. Zeitgleich versuchten Vertreter der AGAH erneut in einem Gespräch mit dem Vorsitzenden der Fraktionen der F.D.P. am 18. Mai und der integrationspolitischen Sprecherin der CDU am 30. Mai eine alternative Lösung zu finden. Anfang Mai hatte bereits ein Gespräch zur Sache mit Staatsminister Dr. Jung stattgefunden.

In den Gesprächen stellte sich deutlich heraus, dass eine Abschaffung des Gesetzes nicht zu verhindern sei, die Kompetenzen und die Beteiligung der AGAH gemäß dem praktizierten Verfahren und auf der Grundlage der Kabinettsbeschlüsse von Hans Eichel davon nicht tangiert seien.

Nachdem die AGAH in den Monaten zuvor bereits mehrfach mit Pressemitteilungen und in Interviews gegen die Abschaffung des gesetzlichen Status als Landesausländerbeirat protestiert hatte, versuchten Vorstand und Geschäftsführung insbesondere mit einer ausführlichen

Stellungnahme im Landtag erneut argumentativ gegen das Abschaffungsgesetz vorzugehen und eine Wende herbeizuführen.

Zur Dokumentation nachfolgend unsere Stellungnahme an den Innenausschuss des Hessischen Landtags:

An den
Innenausschuss des Hessischen Landtags
Herrn Dr. Spalt
Schlossplatz 1-3

65183 Wiesbaden

Schriftliche Anhörung zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der F.D.P. für ein Gesetz zur Aufhebung des Gesetzes über den Landesausländerbeirat
- Drucks. 15/1263 -
Ihr Schreiben vom 29. Mai 2000

Sehr geehrte Damen und Herren,

für die Übersendung des Gesetzentwurfs und die Bitte um Stellungnahme danken wir.

Die Arbeitsgemeinschaft der Ausländerbeiräte Hessen bedauert, dass mit dem Gesetzentwurf ein Gesetz abgeschafft werden soll, das erst zum 01.01.1999 in Kraft getreten ist und über das aufgrund der Landtagswahl und des damit verbundenen Regierungswechsels aus rechtlicher Sicht keinerlei Erfahrungen bestehen.

Wir erlauben uns nachfolgend die aus unserer Sicht gegen den Entwurf sprechenden Argumente darzulegen und würden uns freuen, wenn der Innenausschuss, der Sozialpolitische Ausschuss und die Fraktionen im Hessischen Landtag sich unserer Auffassung anschließen würden.

1. Der Gesetzentwurf benennt als Problem, das dem „mit dem aufzuhebenden Gesetz geschaffenen Landesausländerbeirat lediglich die Spezialrepräsentation hier lebender Ausländerinnen und Ausländer“ obliegt. Integrationspolitik gehe über die Wahrnehmung von Teilinteressen hinaus.

Wir stimmen zu, dass Integrationspolitik eine umfassende gesellschaftspolitische Aufgabe ist, die ein umfassendes Konzept benötigt und alle gesellschaftlichen Kräfte einbeziehen muss.

Das bestehende Gesetz über den Landesausländerbeirat bzw. der Landesausländerbeirat selbst steht dazu in keinerlei Widerspruch. Im Gegenteil: Integration kann nur dann gelingen, wenn alle Beteiligten in diesen Prozess mit einbezogen sind. Unstrittig dürfte dabei sein, dass gesellschaftliche Bevölkerungsgruppen in Hessen auch und vor allem über Organisationen repräsentiert werden. So werden die Interessen der Unternehmer über Unternehmensverbände, die der Arbeitnehmer über die Gewerkschaften, die der Kommunen über die Kommunalen Spitzenverbände, vertreten. Ausländer als eine der im Integrationsprozess wesentliche Gruppe werden in Hessen vor allem von der AGAH-Landesausländerbeirat repräsentiert. Dies hat auch die Landesregierung erkannt, die der AGAH-Landesausländerbeirat zwei Sitze im neu geschaffenen Integrationsbeirat eingeräumt hat. Der Landesausländerbeirat ist somit ein wichtiges Element in dem Bestreben, die Integration der in Hessen lebenden Menschen zu verbessern und somit unverzichtbarer Bestandteil einer umfassenden Integrationspolitik der Landesregierung. Der Integrationsbeirat hingegen ist allein von seiner Struktur her anders angelegt und stellt eine sinnvolle Ergänzung dar. Ein Ersatz für den Landesausländerbeirat kann und wird er nicht sein.

2. Weder hat der damalige Gesetzgeber beabsichtigt, das Gesetz über den Landesausländerbeirat als Ersatz für eine Integrationspolitik zu installieren, noch hat die AGAH, die die Wahrnehmung der Aufgaben des Landesausländerbeirates innehat, sich als solcher verstanden. Vielmehr ist das Gesetz darauf angelegt, die Interessenvertretung der Ausländer/innen in Hessen über die Einräumung gesetzlich verbrieft Befugnisse in die Lage zu versetzen, ihren Beitrag zur Integration effektiv zu leisten. Zurecht wurde schon damals erkannt, dass Integration von Seiten der Ausländer notwendig voraussetzt, Möglichkeiten zur Mitwirkung bei der politischen Meinungsbildung und Entscheidungsfindung einzuräumen (Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz über den Landesausländerbeirat, Drucksache 14/3848). Dies haben auch die jetzige Landesregierung und die Fraktionen von CDU und F.D.P. in begrüßenswerter Weise erkannt. Die wesentlichen Bestandteile des Gesetzes - Unterrichtspflicht, Vorschlags- und Anhörungsrechte - sollen auf Basis der Kabinettsbeschlüsse von 1993 und 1996 gegenüber der Landesregierung weiterbestehen. Die Fraktionen von CDU und F.D.P. haben sogar angekündigt, die bisher lediglich im Gesetz festgelegten Beratungsbefugnisse gegenüber dem Landtag durch einen Beschluss des Hessischen Landtags analog der Befugnisse gegenüber der Landesregierung und der gängigen Praxis zu erweitern.
3. Selbstverständlich kann und sollte eine Einbeziehung in politische Willensbildungsprozesse auch über die Gewährung des Wahlrechts für Ausländerinnen und Ausländer bzw. über den Umweg der Einbürgerung erfolgen. Realität ist aber nach wie vor, dass auf Landesebene kein Wahlrecht für

Ausländer besteht und die große Mehrheit der ethnischen Minderheiten nicht die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt. Gerade unter dem Aspekt fehlender politischer Mitbestimmungsmöglichkeiten von Ausländerinnen und Ausländern auf Landes-, auf Bundes-, aber auch weitgehend auf kommunaler Ebene kommt dem Gesetz eine besondere politisch-integrative Bedeutung zu, die bundesweit Vorreiterrolle hat. Aber auch unter Gesichtspunkten, die unterhalb des Wahlrechts liegen, weist die Einrichtung eines Landesausländerbeirates einen ausländer- und integrationspolitisch richtigen Weg: Die deutsche Staatsangehörigkeit bzw. das Wahlrecht würden zwar bewirken, dass direkt und unmittelbar politische Entscheidungsprozesse mitgestaltet werden können. Sie verhindern aber nicht, dass Menschen nicht-deutscher Herkunft weiterhin von Benachteiligungen, bedingt durch soziale und gesellschaftliche Verhältnisse, betroffen sind. Gelungene Integration heißt auch, ein Zusammenleben ohne diese Benachteiligungen zu verwirklichen. Sich dafür aus Sicht der Betroffenen einzusetzen, ist vordringliches Anliegen der AGAH als Landesausländerbeirat. Gerade vor dem Hintergrund der aktuellen politischen Debatte über die Bekämpfung von Rechtsextremismus, Ausländerfeindlichkeit und Antisemitismus wäre die Abschaffung des Landesausländerbeiratsgesetzes ein fatales politisches Zeichen, zumal die im Gesetz verankerten Befugnisse für den Träger des Landesausländerbeirates - der AGAH-Landesausländerbeirat – unbestritten und richtigerweise weiterhin Bestand haben.

4. Das von der Aufhebung des Landesausländerbeiratsgesetzes ausgehende Signal kann nicht einmal ansatzweise durch die Existenz des Integrationsbeirates ausgeglichen werden. Wie bereits oben ausgeführt, handelt es sich um zwei völlig verschiedene Gremien, die aus unserer Sicht beide eine Existenzberechtigung haben und sich gegenseitig ergänzen. Nicht nur in der öffentlichen Wahrnehmung handelt es sich beim Landesausländerbeirat/AGAH um die Interessenvertretung der Ausländer/innen, die in mehrfacher Hinsicht die „Betroffenen“seite repräsentiert. Aus den vielen Reaktionen nach der Ankündigung der Landesregierung, den Landesausländerbeirat wieder abschaffen zu wollen, wissen wir, dass dies als ein Rückfall in die Stellvertreterpolitik missverstanden werden wird. Die Integrationsbemühungen der Landesregierung bekämen den nicht gewollten Geruch einer Assimilationspolitik oder zumindest den Anschein, dass Integration ohne die Betroffenen stattfinden soll. Wir sind davon überzeugt, dass diese Wahrnehmung von keiner der im Hessischen Landtag vertretenen Parteien gewollt ist.
5. Der vorliegende Gesetzentwurf verkennt die Entstehungsgeschichte und Intention des Landesausländerbeiratsgesetzes. Ausgehend von der Gewissheit, dass den antragstellenden Fraktionen sehr an einer vertrauensvollen Zusammenarbeit des Landtags, aber auch der Landesregierung unter Einräumung der bisher gewährten Befugnisse mit der AGAH-Landesausländerbeirat gelegen ist, möchten wir an dieser Stelle noch einmal darauf verweisen, dass das Gesetz über den Landesausländerbeirat den Abschluss eines stufenweisen Prozesses zur Institutionalisierung der

AGAH als Interessenvertretung der ausländischen Bevölkerung auf Landesebene darstellt. (Vergleiche Kabinettsbeschlüsse der Hessischen Landesregierung vom 06.07.1993 und 09.07.1996). Mit der Verabschiedung des Gesetzes über den Landesausländerbeirat wurde demnach nichts Neues geschaffen, sondern lediglich die bereits zuvor der AGAH gewährten und auch in Zukunft weiterbestehenden Befugnisse gesetzlich verankert. Vor diesem Hintergrund sei aus unserer Sicht die Bemerkung erlaubt, dass der vorliegende Gesetzentwurf lediglich die Wertigkeitsfrage letztlich der AGAH aufwirft. Nach den bisher geführten Gesprächen mit Vertretern der Landesregierung und Regierungsfraktionen sind wir jedoch überzeugt, dass gerade diese Wertigkeit außer Frage steht.

6. Bereits oben wurde ausgeführt, dass der Landesausländerbeirat nicht im Widerspruch zu einem ganzheitlichen Integrationsansatz steht und deshalb überwunden werden müsse, sondern vielmehr als Teil einer solchen Gesamtkonzeption zu sehen ist. Noch macht ihn seine wie im Gesetzentwurf genannte „Spezialrepräsentation“ mit Beratungsbefugnissen überflüssig. Nicht zuletzt der Integrationsbeirat verdeutlicht in seiner Zusammensetzung, dass Interessenvertretungen oder Zusammenschlüsse spezieller Bevölkerungsgruppen fester und unverzichtbarer Bestandteil des politischen Lebens im Rahmen einer parlamentarischen Demokratie sind. Beispiele dafür sind nicht nur Unternehmerverbände oder Gewerkschaften, sondern auch Glaubensgemeinschaften und Kirchen, der Landesfrauenrat, die Kommunalen Spitzenverbände und die AGAH als Landesausländerbeirat.

Zurecht haben dabei die Kommunalen Spitzenverbände und der Landesausländerbeirat durch das Beteiligungsgesetz bzw. das Gesetz über den Landesausländerbeirat eine herausragende gesetzliche Stellung. Die Berechtigung einer verbesserten Mitwirkung der Kommunalen Spitzenverbände ergibt sich aus ihrer Eigenschaft als Interessenverbände der Bürgerschaft mit demokratischer Legitimation. Sie werden getragen durch vom Volk gewählte Personen. (Vergleiche Begründung zum Gesetzentwurf zur Stärkung der Bürgerbeteiligung und Kommunalen Selbstverwaltung, Teil A I Nr. 4.) Gleiches gilt für den Landesausländerbeirat bzw. die AGAH, die dessen Aufgaben wahrnimmt.

Die AGAH-Landesausländerbeirat ist der Zusammenschluss der kommunalen Ausländerbeiräte, somit der Interessenverband der ausländischen Einwohnerschaft mit demokratischer Legitimation. Auch die AGAH bzw. der Landesausländerbeirat wird getragen durch gewählte Personen – in diesem Fall allerdings nicht vom Staatsvolk, sondern denjenigen Einwohnern, die nicht zum Volk gehören. Daraus ergibt sich eine zusätzliche Argumentation für die gestärkte Stellung der AGAH als Landesausländerbeirat. Die große Mehrheit der Wählerschaft hat keine Möglichkeit, die Mandatsträger in den Kommunen zu wählen. Auf Landesebene ist es bislang sogar für alle Nichtdeutschen der einzige Weg, auf demokratischer Basis am politischen Willensbildungsprozess teilzunehmen.

Die im Vergleich zu anderen Kommunalwahlen durchschnittlich geringere Wahlbeteiligung darf hierbei nicht als Gegenargument oder gar als Absprache der Legitimation genutzt werden. Zum einen sind die materiellen Bedingungen der Listen sowie die Beachtung in den Medien und somit der Informations- bzw. Wahrnehmungsgrad der Wähler/innen erheblich schlechter als bei beispielsweise den Kommunalwahlen. Auch haben die Ausländerbeiratswahlen nur eine kurze Tradition. Zum anderen verfügen die Ausländerbeiräte lediglich über Beratungsbefugnisse, die einen Vergleich mit der Wahlbeteiligung zu Entscheidungsgremien von vornherein verbietet. Für die Beiräte ist es erheblich schwieriger, ihre Wählerschaft davon zu überzeugen, ein Gremium zu wählen, dessen Erfolgsbilanz per se vom Wohlwollen der Entscheidungsträger abhängt.

Nicht zuletzt beachtet ein Verweis auf ein landesdurchschnittliches Ergebnis nicht die gerade bei den Ausländerbeiratswahlen bestehenden großen regionalen Unterschiede. 1997 hatten einzelne Beiräte mehr als 35 oder 40 Prozent Wahlbeteiligung, 1993 sogar 3 Kommunen mehr als 50 Prozent. Es sei deshalb an dieser Stelle gestattet, auf die bei verschiedenen Direktwahlen zum Bürgermeister oder Landrat erzielte Wahlbeteiligung zu verweisen, die erheblich unter diesen Quoten lag. Dennoch wird niemand die Legitimation dieser Mandatsträger in Frage stellen.

Auch die in der Begründung des Entwurfs genannte schwache Repräsentationsbasis kann deshalb nicht überzeugen. Die Mitglieder der AGAH-Landesausländerbeirat sind durch Urwahl demokratisch legitimiert. Im Gegensatz zu anderen Organisationsformen ist sichergestellt, dass jede ethnische Minderheit prinzipiell vertreten werden kann. Die Praxis zeigt, dass nicht nur in der großen Mehrheit der kommunalen Beiräte, sondern auch in der AGAH die Zusammensetzung in etwa der der ausländischen Bevölkerung entspricht und zugleich das breite Spektrum politischer Überzeugungen repräsentiert ist. Keine andere Organisationsform kann wie die AGAH gewährleisten, dass trotz der ethnischen und politischen Heterogenität der ausländischen Bevölkerung eine gemeinsame Interessenvertretung flächendeckend möglich ist.

Wir sind davon überzeugt, dass der Fortbestand des Landesausländerbeirates auf gesetzlicher Basis dem Land Hessen auf Dauer nur von Nutzen sein kann. Die Beratungsverpflichtung gewährleistet, dass Landesregierung und die Fraktionen im Hessischen Landtag rechtzeitig und umfassend über aktuelle Probleme der ausländischen Bevölkerung informiert werden. Politische Steuerungsinstrumentarien können damit frühzeitig und erfolgreicher eingesetzt werden.

Wir bitten Sie deshalb, den Gesetzentwurf zurückzunehmen und den Landesausländerbeirat weiterhin mit gesetzlicher Grundlage bestehen zu lassen.

Mit freundlichen Grüßen

gez.
Murat Çakir
Vorsitzender

i.A.
Ulrike Okenwa-Elem
Geschäftsführerin

Unterstützung fand die AGAH dabei durch die Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen.

Ergebnis aller Verhandlungen und Gespräche war quasi ein Paradoxon, das sich nicht jedem auf den ersten Blick erschließt:

Einerseits wurde der gesetzliche Status der AGAH als Landesausländerbeirat in dritter Lesung des Gesetzentwurfes im November 2000 abgeschafft.

Andererseits waren die Befugnisse der AGAH davon jedoch nicht tangiert. Vielmehr wurde schriftlich der Weiterbestand der (deutlicheren) Kabinettsbeschlüsse der Regierung Eichel mit Informationspflicht der Ressorts, Vorschlags- und Anhörungsrechten zugesichert und teilweise durch Hausverfügungen einzelner Häuser nachdrücklich unterstützt.

Nicht zuletzt brachten die Fraktionen von CDU und F.D.P. einen Entschließungsantrag in den Hessischen Landtag ein, der die Befugnisse der AGAH, die bislang nur gegenüber der Landesregierung bestanden, nun auf den Landtag erweiterte. In dem im Oktober 2000 angenommenen Antrag heißt es:

„Mit dem Gesetz der Fraktionen der CDU und der F.D.P. wird das Gesetz über den Landesausländerbeirat aufgehoben. Die Stellung der Arbeitsgemeinschaft der Ausländerbeiräte Hessen (AGAH) als Organisation der kommunalen Ausländerbeiräte und Interessenvertretung der ausländischen Bevölkerung in Hessen wird von der Aufhebung des Gesetzes nicht berührt.

Der Hessische Landtag befürwortet selbstverständlich weiterhin eine intensive Zusammenarbeit mit der AGAH und wird sie daher auch künftig rechtzeitig über die Angelegenheiten unterrichten, die die ausländischen Mitbürger in Hessen betreffen.

Die AGAH soll als ständiger Gesprächspartner den Hessischen Landtag in allen ausländerrelevanten Fragen beraten; der Landtag wird sei-

nerseits die AGAH im Geiste einer vertrauensvollen Zusammenarbeit über alle Vorhaben, die besondere Belange der hessischen ausländischen Bevölkerung betreffen, unterrichten und anhören. ...“ (Hessischer Landtag, DR-15/1666)

Ergebnis der jahrelangen Bemühungen um eine formalisierte Beteiligung der AGAH als Interessenvertretung auf Landesebene und der Diskussion über die Abschaffung des Landesausländerbeiratsgesetzes ist, dass es zwar keinen gesetzlichen Status für die AGAH als Landesausländerbeirat mehr gibt; die Mitwirkungsmöglichkeiten bestehen jedoch genauso wie in den Vorjahren, wurden sogar hinsichtlich des Landtages zumindest in formaler Hinsicht erweitert.