

einer Aufenthaltsgenehmigung, die grundsätzlich im Rahmen eines Visumverfahrens bei der deutschen Auslandsvertretung in seinem Heimatland (§ 63 Abs. 3 AuslG) einzuholen ist. Ausnahmsweise kann Angehörigen bestimmter Staaten wie Australien, Israel, Japan, Kanada, Neuseeland, Schweiz und USA die Aufenthaltsgenehmigung nach der Einreise erteilt werden (§ 9 Abs. 1 DVAuslG).

Reist der Positivstaater bereits mit der Absicht ein, in Deutschland eine Erwerbstätigkeit auszuüben, ist die Einreise dennoch nicht unerlaubt im Sinne von § 58 AuslG.⁴⁹ Mit Aufnahme der Erwerbstätigkeit in Deutschland entfällt allerdings die Befreiung,⁵⁰ und der Ausländer ist ausreisepflichtig (§ 42 Abs. 1 AuslG).⁵¹ Die Ausreisepflicht ist jedoch erst vollziehbar, wenn der Ausländer noch nicht die erstmalige Erteilung der erforderlichen Aufenthaltsgenehmigung beantragt hat und die gesetzliche Antragsfrist abgelaufen ist (§ 42 Abs. 2 Nr. 3 AuslG). Für Staatsangehörige der in § 9 Abs. 1 DVAuslG genannten Staaten beträgt die Antragsfrist drei Monate (§ 9 Abs. 6 DVAuslG), wobei diese vorzeitig endet, wenn der Aufenthalt nach § 3 Abs. 5 AuslG zeitlich beschränkt oder der Ausländer ausgewiesen wird (§ 9 Abs. 6 Satz 2 DVAuslG). Positivstaater, die nicht einem der in § 9 Abs. 1 DVAuslG genannten Staaten angehören, können die Aufenthaltsgenehmigung zum Zwecke der Erwerbstätigkeit nicht nachträglich einholen (§ 9 Abs. 4 DVAuslG). In allen diesen Fällen ist der Aufenthalt bei Vorsatz strafbar (§ 92 Abs. 1 Nr. 1) AuslG; bei Fahrlässigkeit liegt eine Ordnungswidrigkeit vor (§ 93 Abs. 1 AuslG).

4.2. Negativstaater

Ein Negativstaater ist unabhängig vom Anlass seines Aufenthalts in Deutschland immer visumpflichtig. Ein Schengen-Visum kommt nur bei einem zeitlich beschränkten Aufenthalt in Betracht, wenn die angestrebte Aufenthaltsdauer im Schengen-Gebiet 90 Tage pro Halbjahr nicht überschreitet. Dies ist etwa bei Touristen-, Besuchs- und Geschäftsreisen der Fall. Das SDÜ erfasst aber keine Aufenthalte für Erwerbstätigkeiten im Bundesgebiet, und zwar unabhängig von ihrer Dauer, also auch nicht für Saisonarbeit, Werkleistungen und Au-pair-Beschäftigung. Mit einem Schengen-Visum (Typ C3) darf sich der Ausländer längstens drei Monate pro Halbjahr (Nutzungsdauer) innerhalb eines Zeitraums von einem Jahr (Gültigkeitsdauer) in Deutschland aufhalten (Art. 10, 11

Abs. 1 Nr. 1 SDÜ). Gleiches gilt, wenn er einen nationalen Aufenthaltstitel eines Schengen-Staats besitzt, da er sich mit diesem bis zu drei Monaten innerhalb eines Jahres frei im Schengen-Raum bewegen kann (Art. 21 SDÜ).

Falls die Straßenmusik – aufgrund der konkreten Gegebenheiten – keine Erwerbstätigkeit darstellt, können Negativstaater mit einem Schengen-Visum sie auch ausüben. Liegt dagegen eine Erwerbstätigkeit vor, so schützt das gültige Schengen-Visum den Ausländer vor dem ausländerrechtlichen Verstoß. Es liegen keine unerlaubte Einreise und kein unerlaubter Aufenthalt vor. Das Visum erlischt mit der Aufnahme der Erwerbstätigkeit nicht.

Sofern die Tätigkeit arbeitsgenehmigungspflichtig ist, besteht mangels Arbeitserlaubnis ein sofortiges Tätigkeitsverbot. Die arbeitsrechtliche Konsequenz ist ein Verbot der Straßenmusik. Eine dem Schengen-Visum beigefügte Auflage (»Erwerbstätigkeit nicht gestattet«) kann nach den allgemeinen vollstreckungsrechtlichen Vorschriften durchgesetzt werden. In Betracht kommt auch eine Ausweisung nach § 46 Nr. 2 AuslG wegen Verstoßes gegen die arbeitsrechtlichen Vorschriften und der dem Schengen-Visum beigefügten Auflage.

Ist die Straßenmusik arbeitsgenehmigungsfrei (§ 9 Nrn. 6 u. 7 ArGV), so kann eine dem Schengen-Visum beigefügte Auflage (»Erwerbstätigkeit nicht gestattet«) ebenfalls nach den allgemeinen vollstreckungsrechtlichen Vorschriften durchgesetzt werden. Die Voraussetzungen der Vollstreckung müssen allerdings vorliegen.⁵²

Während der Gültigkeit des Visums besteht allerdings keine Ausreisepflicht kraft Gesetzes nach § 42 Abs. 1 AuslG. Die Formulierung in Nr. 4.1.1.1 AAH-SDÜ, »die Ausreisepflicht entsteht kraft Gesetzes ... durch Ablauf der Geltungsdauer des Schengen-Visums sowie durch Wegfall der Voraussetzungen für die Einreise, ...« steht dem nicht entgegen. Selbst wenn mit einem Schengen-Visum keine Erwerbstätigkeit ausgeübt werden darf, bestimmt dies den Inhalt des Visums, nicht die Voraussetzungen für seine Erteilung. Die Ausreisepflicht muss dementsprechend durch Verwaltungsakt hergestellt werden (vgl. Nr. 4.1.2.0.1 AAH-SDÜ).

49 Nr. 58.1.1.2.7 Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Ausländergesetz (AuslG-VwV) Text in Renner (Fn. 43), S. 377; Westphal/Stoppa, (Fn. 8), Nr. 14.3.1 m. w. N.

50 Nr. 3.1.2.1.2 AuslG-VwV.

51 Nr. 42.1.3.0.3 AuslG-VwV.

52 Beachte hierzu VGH BW, 6.4.2000–10 S 2583/99 –.

Dr. Lutz Hoffmann, Werther

Ausländerbeiräte in der Krise

Bereits vor dreißig Jahren richteten einige Kommunen in der BR Deutschland Ausländerbeiräte ein und forderten ihre ausländischen Einwohner auf, durch Wahlen zu ermitteln, wer sie dort vertreten soll.¹ In den Folgejahren wurden die Gemeinden immer zahlreicher, die sich gleichfalls entschlossen, ein Gremium zu schaffen, das von der ausländischen Bevölkerung gewählt wird, um in den sie besonders betreffenden Angelegenheiten die kommunalen Organe zu beraten und ihnen gegenüber die eigenen Interessen zu artikulieren.² Diese sich

1 Die einzige dieser Kommunen, in der diese Einrichtung bis in die Gegenwart ungebrochen fortgeführt wird, dürfte Wiesbaden sein, wo inzwischen zum zehnten Mal gewählt wurde. *Kevenhörster* (Ausländische Arbeitnehmer im politischen System der Bundesrepublik, 1974, S. 19 ff.) berichtet außerdem von sog. »Ausländerparlamenten«, die ab 1971 in Wiesloch, Troisdorf, Mosbach, Wolfsburg und Offenbach gewählt wurden. Diese hatten jedoch keine lange Lebensdauer.

2 Zur Geschichte der Ausländerbeiräte und der Entwicklung ihrer Aufgaben vgl. Hoffmann, Ausländerbeiräte: Vom Gastarbeiterparlament zur Interessenvertretung ethnischer Minderheiten, hrsg. von der Arbeitsgemeinschaft der Ausländerbeiräte Hessen (AGAH) und der Arbeitsgemeinschaft kommunale Ausländervertretungen Niedersachsen (AG KAN), 1997.

zunächst auf kommunaler Ebene vollziehende Entwicklung wurde in sechs Bundesländern schließlich durch entsprechende Vorschriften in den Gemeindeordnungen sanktioniert. In Hessen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz ist die Einrichtung eines Ausländerbeirats inzwischen obligatorisch, sobald die Ausländer einen bestimmten Anteil der Wohnbevölkerung ausmachen.³ Eine bundesweite Erfassung aller Ausländerbeiräte gibt es nicht; man kann jedoch davon ausgehen, dass ihre Gesamtzahl annähernd bei 400 liegen dürfte.

In auffälligem Gegensatz zu dieser Zunahme der Ausländerbeiräte steht die kontinuierliche Abnahme der Wahlbeteiligung. Als in Hessen am 4. November 2001 zum dritten Mal landesweit zur Wahl von Ausländerbeiräten aufgerufen wurde, machten nur noch 7,6% der Einwohner ohne deutsche Staatsangehörigkeit von dieser Möglichkeit Gebrauch. Im November 1997 waren es noch 15,4% und im November 1993 sogar 20,3% gewesen. Besonders niedrig lag die Wahlbeteiligung in den Großstädten. In Frankfurt am Main gingen von 138 468 Wahlberechtigten nur 6 345 zur Wahl, was einer Quote von 4,58% entspricht. In Darmstadt lag die Wahlbeteiligung sogar nur bei 3,24%. Ähnlich sind die Resultate in den beiden anderen Bundesländern, wo diese Wahlen flächendeckend stattfinden. In Nordrhein-Westfalen reduzierte sich 1999 das Wahlergebnis gegenüber dem von 1995 um fast die Hälfte, nämlich von 27,4% auf 14,3%. In Rheinland-Pfalz, wo 1994 bei den ersten landesweiten Wahlen noch 23,5% zur Wahl gegangen waren, wurde fünf Jahre später nur noch eine Beteiligung von 10,1% erreicht.

Nicht ganz so einheitlich ist das Bild, wenn man nach der Bereitschaft fragt, für den Ausländerbeirat zu kandidieren. Aber auch hier ist insgesamt eine rückläufige Tendenz festzustellen. So konnten im Vorjahr in Hessen 33 Ausländerbeiräte, die eigentlich nach Hessischer Gemeindeordnung hätten gebildet werden müssen, nicht gewählt werden, weil keine Wahlvorschläge eingereicht worden waren. In Nordrhein-Westfalen wurden 1999 in 31 Kommunen, die bis dahin einen Ausländerbeirat gehabt hatten, keine neuen Wahlen durchgeführt, was auch hier zumeist durch das Fehlen von Wahlvorschlägen bedingt war. Außerdem gab es in zwei Dritteln aller hessischen Gemeinden, in denen 2001 gewählt wurde, nur eine einzige Liste, so dass von einer Wahl nicht mehr hätte die Rede sein können, wenn nicht glücklicherweise zum ersten Mal das Kumulieren und Panaschieren möglich gewesen wäre, wovon fast 60% der Wähler und damit mehr als bei den regulären Kommunalwahlen Gebrauch gemacht haben. Es sind vor allem kleinere Kommunen, in denen die Bereitschaft zur Kandidatur schwindet. In Frankfurt am Main dagegen kandidierten 2001 in auffälligem Gegensatz zur niedrigen Wahlbeteiligung 286 Kandidaten und Kandidatinnen auf insgesamt 21 Listen.

Angesichts des langjährigen unaufhaltsamen Rückgangs der Wahlbeteiligung stellt sich unerbittlich die Frage nach der Zukunft der Ausländerbeiräte. Theoretisch könnten sie zwar weiterhin bestehen, solange sich wenigstens einige Kandidaten finden und eine Handvoll Ausländer die Wahllokale aufsucht. Lediglich in der Gemeindeordnung von Rheinland-Pfalz gibt es die Regelung, dass der Ausländerbeirat nur dann gewählt ist, »wenn sich an der Wahl mindestens 10 v.H. der wahlberechtigten ausländischen Einwohner beteiligt haben.«⁴ Dieses Quorum wurde bei den zweiten landesweiten Wahlen im Jahr

1999 in sieben von 12 kreisfreien Städten nicht mehr erreicht. Selbst die für diesen Fall von der Gemeindeordnung geforderte Wahlwiederholung erbrachte nur in zwei Städten eine der Vorschrift genügende Steigerung der Wahlbeteiligung. Die am 28. April 2001 beschlossene Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und FDP hat trotzdem an dem Quorum festgehalten; würde es verfehlt, so sei »davon auszugehen, dass die ausländischen Mitbürgerinnen und Mitbürger einen Ausländerbeirat nicht wünschen«. Auch wenn in anderen Bundesländern keine Mindestbeteiligung vorgeschrieben ist, so ist doch abzusehen, dass die schwindende Wahlbeteiligung früher oder später auch dort zur Folge haben wird, dass man bei der nächsten sich bietenden Gelegenheit die Ausländerbeiräte abschafft oder zumindest ihren Fortbestand wie in Rheinland-Pfalz an kaum noch erreichbare Bedingungen knüpft.

Nachfolgend wird zunächst der Frage nachgegangen, wie das schwindende Interesse an den Ausländerbeiräten zu erklären ist. Anschließend werden einige alternative Modelle diskutiert. Schließlich wird die Möglichkeit einer Weiterentwicklung der Ausländerbeiräte untersucht, indem sie nicht mehr fungieren als – wie es noch in der rheinland-pfälzischen Koalitionsvereinbarung heißt – »Angebot für die ausländischen Mitbürgerinnen und Mitbürger, sich an den kommunalpolitischen Entscheidungen zu beteiligen«, sondern die spezifische Aufgabe eines Instruments der Antidiskriminierungspolitik übernehmen.

1. Gründe der rückläufigen Wahlbeteiligung

Lange Zeit hat man den Grund für die sinkende Wahlbeteiligung in konkreten Mängeln der Institution gesucht und geglaubt, die Abwärtsspirale ließe sich umkehren oder zumindest aufhalten, wenn diese Mängel durch gezielte Maßnahmen überwunden würden. Vor allem wurden eine bessere Öffentlichkeitsarbeit und eine gründlichere Information der Wähler gefordert. Immer wieder wurde auch verlangt, die Mitspracherechte der Gremien zu stärken. Die deutschen Politiker müssten den Ausländerbeiräten mehr Beachtung entgegenbringen. Vor allem sei es nötig, dass in den Ausländerbeiräten intensiver und effektiver gearbeitet wird.⁵ Diese und andere Verbesserungen haben stattgefunden, auch wenn dabei kaum jemals das volle Maß des Möglichen ausgeschöpft wurde. In Hessen,⁶ Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Niedersachsen und Bayern wurden Landesverbände der kommunalen Ausländerbeiräte gegründet, die zumindest von den ersten drei der genannten Bundesländer eine finanzielle Ausstattung erhalten, so dass sie die kommunalen Ausländerbeiräte in

³ Hessische Gemeindeordnung §§ 84–88, Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen § 27, Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz § 46a. Die rechtlichen Aspekte der Ausländerbeiräte in der BR Deutschland werden erschöpfend dargestellt in *Wagner, Der Ausländerbeirat*, 2000 (zugleich Dissertation an der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bonn). Der vorliegende Beitrag stützt sich mehrfach auf diese Publikation.

⁴ Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz, § 46a Abs. 2 Satz 4; ein anderes Quorum kennt die Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, wo § 27 Abs. 1 Satz 2 vorschreibt, dass in Gemeinden mit mindestens 2 000, aber weniger als 5 000 ausländischen Einwohnern ein Ausländerbeirat nur dann zu bilden ist, »wenn mindestens 200 Wahlberechtigte« (also bis zu 10%) dies beantragen.

⁵ Vgl. *Forschungsgruppe Kommunikation und Sozialanalysen GmbH, Ausländerbeiräte in Nordrhein-Westfalen*, 1994, S. 146 ff.

⁶ Als bisher einziges Bundesland hat Hessen durch das Gesetz über den Landesausländerbeirat (LABG) der Landesvertretung eine Rechtsgrundlage gegeben.

ihrer Arbeit unterstützen können. Um die Aufmerksamkeit gegenüber den Wahlen zu steigern, wurde dort auch ein landesweit einheitlicher Wahltermin eingeführt. Bei der Vorbereitung und Durchführung der Wahlen erfuhren die Kommunen eine intensive Hilfestellung durch die Landesverbände.

Wären lediglich Mängel der Institution der Grund für die rückläufige Wahlbeteiligung gewesen, so hätten diese Verbesserungen wenn nicht landesweit, so doch zumindest in einzelnen Kommunen den Trend aufhalten müssen. Aber die letzten Wahlergebnisse in Hessen lassen davon auch nicht Spuren erkennen: Es gab zwischen den Gemeinden zwar erhebliche Unterschiede in der Arbeit der Ausländerbeiräte, in ihrem Einfluss auf Ratsentscheidungen, in der Wahlwerbung der Kommunen und im Engagement der Kandidaten; aber erkennbare Auswirkungen auf die Wahlbeteiligung hat das nirgendwo gehabt. Sie ist auch dort mit unbeirrbarer Gesetzmäßigkeit weiter zurückgegangen, wo inzwischen zumindest ein Teil der Bedingungen vorlag, in deren Fehlen man bislang die Ursache für eine niedrige Wahlbeteiligung zu erkennen glaubte.

So ist es zwar weiterhin dringend geboten, die Arbeitsbedingungen der Ausländerbeiräte zu verbessern. Aber die Hoffnung, das würde auch die Wahlbeteiligung wieder ansteigen lassen, wird man damit kaum noch verknüpfen können. Offensichtlich ist deren Rückgang auf Faktoren zurückzuführen, die sich einer derartigen Beeinflussung entziehen, weil ihre Ursachen in strukturellen Veränderungen der letzten beiden Jahrzehnte zu suchen sind.

Bis dahin ging die deutsche Politik davon aus, Deutschland sei kein Einwanderungsland. Es gab daher keine Vorstellung, dass die Ausländer früher oder später deutsche Bürger werden könnten.⁷ Sofern man nicht ohnehin erwartete, dass sie wieder in ihr Herkunftsland zurückkehren würden, war der Status als Ausländer ein Endstadium, über das keine Perspektive hinausführte. Das Angebot einer Wahl von Ausländerbeiräten war daher die einzige institutionelle Möglichkeit einer allgemeinpolitischen Betätigung der ausländischen Wohnbevölkerung. Das vor allem von kirchlicher und gewerkschaftlicher Seite geforderte Kommunalwahlrecht für Ausländer stieß dagegen selbst bei der SPD lange Zeit auf Widerstand; und als man sich endlich in zwei Bundesländern zaghaft und halbherzig darauf einlassen wollte, untersagte das Bundesverfassungsgericht am 31. Oktober 1990 diese Neuerung.⁸

Inzwischen hat sich in der Migrationspolitik Deutschlands ein zweifellos gravierender Wandel vollzogen. Ausländer zu sein, erscheint nunmehr zumindest im Prinzip als ein Übergangsstadium, aus dem man früher oder später in den Status uneingeschränkter Bürgerrechte wechselt. Die rechtlichen Voraussetzungen sind seit 1990 durch die schrittweise Erleichterung der Einbürgerung geschaffen worden, auch wenn die von vielen Migranten sehnlich erwartete Hinnahme der Mehrstaatigkeit sich nicht hat durchsetzen lassen. Wem daher politische Partizipation ein wichtiges Anliegen ist, der kann mit der deutschen Staatsangehörigkeit das Wahlrecht auf allen staatlichen Ebenen erwerben. Außerdem können die Bürger der Europäischen Union ohne die immer noch aufwendige Prozedur der Einbürgerung an den Kommunalwahlen teilnehmen, seitdem 1992 Art. 28 Abs. 1 GG um den Satz ergänzt wurde: »Bei Wahlen in Kreisen und Gemeinden sind auch Personen, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen

Gemeinschaft besitzen, nach Maßgabe von Recht der Europäischen Gemeinschaft wahlberechtigt und wählbar.« Damit haben die Ausländerbeiräte ihr ursprüngliches Monopol der politischen Beteiligung für Migranten verloren. Sie eröffnen ihnen jetzt nur noch eine von mehreren Möglichkeiten, sich politisch zu betätigen. Das wird insbesondere dann deutlich, wenn sich Mitglieder von Ausländerbeiräten selbst einbürgern lassen. Normalerweise verlieren sie damit automatisch ihr bisheriges Mandat. Nordrhein-Westfalen und Hessen haben deswegen die Möglichkeit vorgesehen, dass auch deutsche Staatsangehörige für den Ausländerbeirat wählbar bleiben, worauf unten noch näher einzugehen sein wird.

Eine andere Ursache dürfte der Rückgang der sozialen Vernetzung der Ausländer sein. In den ersten Jahrzehnten der Arbeitsmigration gab es intensive Beziehungen unter den Ausländern einer Kommune. Nicht nur weil sie zu derselben Belegschaft von Großbetrieben gehörten und in denselben Ballungsgebieten wohnten; sie kamen häufig auch aus denselben Dörfern und waren untereinander familiär verbunden. Man traf sich regelmäßig in den von Kommunen, Wohlfahrtsverbänden und Ausländervereinen eingerichteten Begegnungsstätten und bei dortigen Veranstaltungen. Wenn daher ein Mitglied des eigenen sozialen Netzes für den Ausländerbeirat kandidierte, so erfuhren die anderen davon über diese Kommunikationskanäle; es war für sie ein Akt der Solidarität, zur Wahl zu gehen und ihm die Stimme zu geben. Diese kommunikativen Strukturen haben mittlerweile erheblich an Bedeutung verloren. Die großen Betriebe haben einen Teil ihrer ausländischen Arbeitnehmern entlassen oder in den Ruhestand geschickt. Wem der soziale Aufstieg gelingt, der verlässt die Wohngebiete mit hoher Ausländerkonzentration.⁹ Auch wenn es zunehmend von Nichtdeutschen geprägte Milieus in deutschen Großstädten gibt, so wäre es ein Trugschluss, von diesem äußeren Bild auf eine intensive innerethnische Vergemeinschaftung zu schließen.¹⁰

Aber nicht nur die sozialen Beziehungen unter der nichtdeutschen Bevölkerung sind schwächer geworden; die anfängliche soziale Homogenität der Arbeitsmigranten ist zunehmend von einer ausgeprägte Heterogenität abgelöst worden.¹¹ Spätestens mit dem Generationenwechsel diversifizieren sich die Lebenslagen, die Wahrnehmung sozialer Chancen, die schichtspezifische Verteilung, die subjektive Betroffenheit durch die zumeist latente deutsche Fremdenfeindlichkeit und die Reaktion auf diese, das Ausmaß und die Art der Anpassung an das Aufnahmeland und der Identifikation mit ihm. Hinzu kommt eine

7 Das berüchtigte Diktum, die BR Deutschland sei kein Einwanderungsland, entstammt den Einbürgerungsrichtlinien von 1977 und dient dort zur Begründung der nachfolgenden Feststellung, die Bundesrepublik strebe nicht an, »die Anzahl der deutschen Staatsangehörigen gezielt durch Einbürgerung zu vermehren.« Vgl. Rundschreiben des Bundesministers des Innern vom 15.12.1977 (GMBI. 1978, 16), hier Abschn. 2.3.

8 Vgl. *Isensee/Schmidt-Jortzig* (Hrsg.), Das Ausländerwahlrecht vor dem Bundesverfassungsgericht, Dokumentation der Verfahren, 1993.

9 Vgl. *Unabhängige Kommission »Zuwanderung«*, Zuwanderung gestalten – Integration fördern, 2001, S. 231; dort wird auch festgestellt, dass Ursache der hohen Konzentration von Zuwanderern in bestimmten Stadtteilen »weniger die Neigung der Zuwanderer, unter sich leben zu wollen, als die mangelnde Akzeptanz vieler ausländischer Familien, auch aufgrund ihrer Einkommenssituation, auf dem Wohnungsmarkt« sei (S. 230). Siehe auch *Gesemann* (Hrsg.), Migration und Integration in Berlin, 2001.

10 Zur Komplexität der Sozialstruktur solcher Milieus vgl. *Bukow u. a.*, Die multikulturelle Stadt, 2001.

11 Vgl. *Leggewie* in *Bade/Münz* (Hrsg.), Migrationsreport 2000, 2000, S. 85 ff.; *Sen/Sauer/Halm*, ZAR 2001, 214.

ethnische und nationale Pluralisierung: Kamen die Gastarbeiter noch aus nur acht Anwerbestaaten, so leben heute in den größeren Städten Angehörige von mehr als hundert Volksgruppen. Je weniger aber die Menschen noch miteinander verbindet, desto geringer ist auch das Maß gemeinsamer Interessen, die im und durch den Ausländerbeirat vertreten werden könnten. Wenn auf deutscher Seite trotzdem weiterhin die Neigung besteht, Ausländer als homogene Gruppe anzusehen, so hat das mehr mit dem Ausschluss derer zu tun, die als fremd definiert werden, als mit deren tatsächlichen Lebensverhältnissen.

Ein weiterer Faktor schließlich ist das Schwinden eines spezifischen Beweggrundes, der anfänglich zu der hohen Wahlbeteiligung geführt hatte. Als es noch keine Verankerung der Ausländerbeiräte in Gemeindeordnungen der Länder gab, sondern zunächst einzelnen Kommunen dazu übergingen, durch eigenes Recht einen Ausländerbeirat zu bilden, wurde gewöhnlich getrennt nach Nationalitäten gewählt.¹² Dabei fiel oft die hohe Wahlbeteiligung der Griechen und der Türken auf. Das waren aber dieselben Nationalitäten, in denen ideologisch ausgerichtete Vereine aktiv waren, die sich an widerstreitenden politischen Richtungen der Herkunftsländer orientierten und entsprechend konkurrierende Listen angemeldet hatten.¹³ Ausländerbeiratswahlen boten ihnen eine Möglichkeit, Position in politischen Auseinandersetzungen des Heimatlandes zu beziehen. Jugoslawen¹⁴ und teilweise auch Italiener, denen die Herkunftsländer keine vergleichbaren Vorlagen boten und von denen daher seltener konkurrierende Listen aufgestellt wurden, fielen schon damals durch ihre notorisch niedrige Wahlbeteiligung auf.¹⁵ Mit zunehmender Aufenthaltsdauer, durch den Generationenwechsel und nicht zuletzt infolge einer Entideologisierung nach dem Ende des Kalten Kriegs haben diese Konflikte an emotionalem Gewicht verloren, ohne dass vergleichbare Alternativen an ihre Stelle getreten wären und weiter zu konkurrierenden Listen führen würden. Das zeigt sich deutlich an der in Hessen beobachteten Tendenz der Kandidaten, bei den Wahlen vereint auf einer einzigen Liste anzutreten. Damit entfällt aber das Motiv, gegenüber politischen Gegnern durch Abgabe der Stimme Stärke zu demonstrieren.

Es gibt daher eigentlich keinen Grund, die rückläufige Wahlbeteiligung zu beklagen. Sie ist nicht Symptom bedenklicher Entwicklungen bei den Ausländern; sie resultiert weder aus Undankbarkeit gegenüber einem als großzügig gemeinten »Angebot« der deutschen Politiker noch aus politischer Gleichgültigkeit, und am allerwenigsten ist sie Ausdruck eines Rückzugs aus der deutschen Gesellschaft. Sie ist vielmehr das Ergebnis einer allmählichen Normalisierung.¹⁶ Die Politik hat Fortschritte gemacht bei der Integration der Zuwanderer, und diese selbst haben sich zunehmend den deutschen Verhältnissen angepasst.¹⁷ Man wird daher ohne Tabu über die Frage diskutieren müssen, ob die Entwicklung nicht inzwischen über die Ausländerbeiräte hinweggegangen ist, so dass andere Einrichtungen an ihre Stelle zu treten hätten, wenn man nicht gleich dazu übergehen will, sie ersatzlos aufzugeben.

2. Alternativen zum Ausländerbeirat

Die Krise der Ausländerbeiräte fällt in eine Zeit, in der die Themen Migration und Integration eine bislang ungewohnt hohe Aufmerksamkeit durch Politik und Öffentlichkeit erfahren. Das

lässt es wenig opportun erscheinen, die Ausländerbeiräte stillschweigend abzuschaffen. Wohl aber wäre denkbar, dass man sie gerade wegen der deutlich gestiegenen Erwartungen durch Einrichtungen ersetzt, die für geeigneter gehalten werden, die anstehenden Probleme zu lösen.

Bei der Suche nach solchen Alternativen rücken zunächst die Ausländerbeauftragten ins Blickfeld, also Ämter, die von Regierungen und Kommunalverwaltungen eingerichtet werden, um die Belange der ausländischen Wohnbevölkerung zu vertreten. Bereits 1978 wurde mit dem ehemaligen Ministerpräsident von Nordrhein-Westfalen *Heinz Kühn* der erste »Beauftragte der Bundesregierung für die Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen« ernannt. Seit 1997 ist dieses Amt, das nunmehr als »Beauftragte(r) für Ausländerfragen« titulierte, in §§ 91 a bis c AuslG festgeschrieben.¹⁸ Die einzelnen Bundesländer sind außer Bayern und Nordrhein-Westfalen diesem Vorbild gefolgt und haben ihrerseits eigene Ausländerbeauftragte ernannt. Ebenso gibt es in vielen Kommunen und Landkreisen derartige Einrichtungen.¹⁹

Mit den Ausländerbeiräten haben diese Ämter nur gelegentlich Berührungspunkte. In manchen Kommunen sind die Ausländerbeauftragten aus den Geschäftsstellen der Ausländerbeiräte hervorgegangen. Dass sie umgekehrt irgendwo auf die Bildung eines Ausländerbeirats hingewirkt hätten, ist nicht bekannt

¹² Vgl. *Hoffmann/Even*, ZAR 1985, 124.

¹³ Zur antagonistischen Struktur türkischer Immigrantorganisationen vgl. *Puskeppeleit/Thränhardt*, Vom betreuten Ausländer zum gleichberechtigten Bürger, 1990, S. 144; *Fijalkowski/Gillmeister*, Ausländervereine – ein Forschungsbericht, 1997, S. 116 ff.; *Tietze*, Islamische Identitäten, 2001, S. 33 ff.

¹⁴ Zur politischen Abstinenz der jugoslawischen Arbeitsmigranten vgl. *Puskeppeleit/Thränhardt* (Fn. 13), S. 145.

¹⁵ Vgl. *Hoffmann/Even*, »Es bringt ein bischen Temperament in die ausländische Gesellschaft«. Untersuchungen der ersten Direktwahlen zum Ausländerbeirat Bielefeld, 1987, S. 250 f.

¹⁶ Von dieser ist schon deswegen seltener die Rede, als Wissenschaftlern, Publizisten und Politikern um so größere Aufmerksamkeit zuteil wird, je mehr sie die Defizite von Migranten ins Blickfeld rücken, um entweder diese oder aber die deutsche Migrationspolitik zu skandalisieren. Ein besonders krasses Beispiel liefert die Publikation von *Heitmeyer u. a.*, Verlockender Fundamentalismus, 1997; der fortgeschrittene Integrationsprozess wird demgegenüber neuerdings hervorgehoben z. B. bei *Treibel*, Migration in modernen Gesellschaften, 2. Aufl., 1999, S. 155; *Bade/Bommes* in *Bade/Münz* (Fn. 11), S. 85 ff.; *Weidacher* (Hrsg.), In Deutschland zu Hause, 2000; auch die *Unabhängige Kommission »Zuwanderung«* betont in ihrem Bericht (Fn. 9) wiederholt den überwiegend erfolgreichen Verlauf der Eingliederung von Zuwanderern, die lediglich dann misslingt, wenn den Migranten der gleichberechtigte Zugang zu Positionen und Gütern verweigert wird (S. 199 ff.).

¹⁷ Dass solche Anpassung nicht notwendig eine Angleichung bedeuten muss, sondern auch zu Lebensformen führen kann, die dem deutschen Verständnis als fremd erscheinen, belegt *Tietze* (Fn. 13, S. 201 ff.) am Beispiel türkischer Jugendlicher, wenn sie deren Islamisierung als »Ergebnis der Diskriminierungserfahrung« (S. 203) beschreibt, die einen Umgang mit dem »Anderssein und dem Gleichsein« (S. 205) ermöglicht: »Das von außen diktierte Anderssein, das sich in der faktischen Segregation der Bevölkerung deutscher und türkischer Herkunft niederschlägt, wird mit Hilfe der »ideologisierten« Religiosität in einen wesentlichen Bestandteil der Beziehung zur Gesellschaft transformiert und als selbstgeschaffene Identifikation gelebt.« (S. 206).

¹⁸ Als erste von insgesamt zehn Aufgaben wird dort genannt, »die Integration der im Bundesgebiet dauerhaft ansässigen ausländischen Wohnbevölkerung zu fördern und insbesondere die Bundesregierung bei der Weiterentwicklung ihrer Integrationspolitik, auch im Hinblick auf arbeitsmarkt- und sozialpolitische Aspekte, zu unterstützen sowie für die Weiterentwicklung der Integrationspolitik auch im europäischen Rahmen Anregungen zu geben.«

¹⁹ Das Amt für multikulturelle Angelegenheiten in Frankfurt am Main, das gelegentlich in einzelnen Kommunen (z. B. in Offenbach und Darmstadt mit der Bezeichnung »Interkulturelles Büro«) Nachahmung gefunden hat, ist zwar ideologisch anders begründet, unterscheidet sich aber in Struktur und Tätigkeit nicht sonderlich von den Ausländerbeauftragten (dazu *Wolf-Almanasreh*, ZAR 1999, 222).

geworden. Sie haben eher zu verhindern gewusst, dass in ihrem Wirkungsbereich ein Ausländerbeirat gegründet wurde.²⁰ Seltener sind Beispiele einer Verknüpfung beider Institutionen. In Rheinland-Pfalz wird die Geschäftsstelle des Landesausländerbeirats vom Amt der Ausländerbeauftragten finanziert. In Nordrhein-Westfalen ist die Landesarbeitsgemeinschaft der kommunalen Migrantenvertretungen (LAGA) gleichzeitig zentrales Gremium zur Wahrnehmung der Aufgaben eines Beauftragten für die Angelegenheiten der Migrantinnen und Migranten.

Die Wirksamkeit dieser Ämter, vor allem der Beauftragten der Bundesregierung und der von Berlin und Niedersachsen kann kaum hoch genug eingeschätzt werden. Sie haben sich nicht nur in politische Kontroversen der letzten beiden Jahrzehnte eingemischt, sondern auch mit vielfältigen Beiträgen positive Impulse zu praktischen Fragen der Integration gegeben. Da sie hauptamtlich tätig sind und zumindest im Bund und in manchen Bundesländern über einen professionellen Mitarbeiterstab verfügen, ist ihre Effizienz ungleich höher als die auch der am besten arbeitenden Ausländerbeiräte. Von diesen unterscheiden sie sich jedoch vor allem durch eine andere Legitimation. Wie schon ihr Name zum Ausdruck bringt, bewegt sich ihre Aktivität im Rahmen eines administrativ erteilten Auftrags. Trotz der von ihnen häufig geäußerten Kritik bleiben sie auf Bereiche beschränkt, die grundsätzlich im Spektrum dessen liegen, was zum Programm der beauftragenden Regierungen und Verwaltungen gehört. In ihrem Fokus stehen die Probleme einer Minderheit der Bevölkerung. Sie dazu zu legitimieren, ist der eigentliche Zweck ihrer Wahlen. Diese Funktion und Legitimation kann auch von noch so engagierten Beauftragten, zumal diese in der Regel Deutsche sind, nicht ersetzt werden.

Eine andere Alternative zum kommunalen Ausländerbeirat ist die Bildung eines entsprechenden Ratsausschusses unter mehr oder weniger großer Beteiligung von Ausländern, die aber zahlenmäßig immer in der Minderheit bleiben müssen. Diese Ausschüsse waren bisher vor allem in Baden-Württemberg verbreitet, weil die Gemeindeordnung dort die Möglichkeit eröffnet, dass Ausländer als sachkundige Einwohner Ausschüssen angehören können. In jüngster Zeit wird auch andernorts die Forderung vernehmbar, an Stelle des Ausländerbeirats einen derartigen Ausschuss einzurichten. So hat die Stadt Solingen unter Ausnutzung einer Experimentierklausel statt des Ausländerbeirats einen »Ausschuss für Zuwanderer- und Integrationsangelegenheiten« geschaffen, der mehrheitlich aus Mitgliedern des Rates, im übrigen aus Mitgliedern, auf die das Verfahren für die Ausländerbeiratswahl anzuwenden ist, gebildet wird. Begründet wird diese Veränderung gelegentlich damit, dass ein Ausschuss mehr Einfluss als ein Beirat nehmen könne, vor allem weil er eine bessere Kommunikation zwischen Ratsmitgliedern und Ausländervertretern gewährleiste.²¹

Nun ist eine solche gemischte Zusammensetzung nicht neu. Vor der Verankerung der Ausländerbeiräte in den Gemeindeordnungen war sie der Regelfall. Weil das zur Folge hatte, dass die deutschen Ratsvertreter in den Sitzungen dominierten und die Anliegen der Ausländer kaum zu Wort kamen, hat man später darauf gedrängt, dass dem Beirat nur gewählte Ausländer angehören sollen. Es spricht wenig dafür, dass eine Rückkehr zu den alten Verhältnissen den sicherlich mangelhaften Informationsfluss verbessern könnte. Zudem sind

Ausschüsse Organteile des Gemeinderats; sie können diesem gegenüber nicht als Interessenvertretungen fungieren und keine eigenständigen politischen Ziele verfolgen.²²

Ein älteres Modell wird auch dann wieder aufgelegt, wenn die Beiratsmitglieder nicht mehr von der ausländischen Bevölkerung gewählt, sondern durch den Gemeinderat oder eine Regierung berufen werden. In Hessen hat man nach der letzten Landtagswahl mit der Bildung eines »Integrationsbeirats der Hessischen Landesregierung« diesen Weg eingeschlagen. In der Koalitionsvereinbarung heißt es: »Integrationspolitik geht über eine spezielle Interessenvertretung von Ausländerinnen und Ausländern hinaus. Die bisherige spezielle Interessenvertretung der Ausländerinnen und Ausländer auf Landesebene soll daher überwunden und durch einen ganzheitlichen Integrationsansatz weiterentwickelt werden. Das Gesetz über den Ausländerbeirat wird deswegen aufgehoben.« Im Frühjahr 2000 hat die hessische Landesregierung in diesen Integrationsbeirat 40 Persönlichkeiten berufen, die unter Vorsitz der Sozialministerin in etwa zweimonatlichem Abstand zusammenkommen. Nur die wenigsten von ihnen sind Angehörige der Zuwanderungsminderheit oder auch nur Experten für Angelegenheiten der ausländischen Wohnbevölkerung. Die Arbeit dieses Beirats wird von seinen Mitgliedern kontrovers beurteilt.²⁴ Wenn es einem solchen Beirat auf längere Sicht gelingen sollte, den Stellenwert der Integration in der Landespolitik zu verbessern, wird man ihm seine Berechtigung nicht absprechen können. Denn selbstverständlich geht Integrationspolitik »über eine spezielle Interessenvertretung der Ausländerinnen und Ausländer hinaus.« Sie macht diese aber andererseits nicht überflüssig, wenigstens solange man nicht zu einer mehr als einseitigen Auslegung des Integrationsbegriffs neigt.²⁵

Jeder Ersatz des Ausländerbeirats durch eines dieser Modelle ginge auf Kosten der Authentizität der Stimme von Ausländern (nicht »der« Ausländer! Denn die gibt es nicht, wenn es richtig ist, was oben über die zunehmende Heterogenität der Zuwanderungsminderheiten ausgeführt wurde). Dabei ist zu vermuten, dass diesen neuerlichen Tendenzen widersprüchliche Motive zugrunde liegen. Einige wollen diese Stimme hören und sind beunruhigt, weil die nicht selten chaotischen oder schlicht apathischen Verhältnisse in Ausländerbeiräten sie nicht ausreichend zu Worte kommen lassen. Andere hören diese Stimme, empfinden sie aber als lästige Störung. Der zweite Beweggrund – und bei ihm dürfte das Übergewicht liegen

20 Ein besonders unrühmliches Beispiel bietet Darmstadt, wo das Interkulturelle Büro in heftigem Konflikt mit dem Ausländerbeirat und mit der Begründung, dieser leide an »Bedeutungsdefizit«, eingerichtet worden ist.

21 Vgl. Wagner (Fn. 3), S. 208 ff., wo auch ein ähnliches Gremium der Stadt Duisburg beschrieben wird, das allerdings weiter als Beirat firmiert, dafür aber aus 17 gewählten Ausländern gegenüber nur acht Ratsmitgliedern besteht.

22 Vgl. Gern, Deutsches Kommunalrecht, 2. Aufl., 1997, S. 260.

23 Vgl. Oberhessische Presse, 23.3.2001.

24 Das hessische Modell scheint derzeit an manchen Orten seine Nachahmung zu finden. Der Rat der Stadt Osnabrück hat am 21.8.2001 beschlossen, vom 1.1.2002 an den gewählten durch einen zu berufenden Beirat zu ersetzen, und dazu eine Geschäftsordnung verabschiedet. Dessen aufwendige Konzeption ist aber derart realitätsfremd, dass sein Scheitern abzusehen ist. So soll z. B. der Rat die 16 ausländischen Mitglieder aus Vorschlägen wählen, die einzureichen, »den örtlichen Vereinen, Verbänden, Institutionen etc. ... die Möglichkeit zu geben« ist. Es ist kaum zu erwarten, dass sich qualifizierte Angehörige der Minderheit in ausreichender Zahl einer solchen Prozedur unterziehen werden und daher der Rat überhaupt etwas zu wählen haben wird. Trotzdem scheinen andere niedersächsische Kommunen wie Hannover, Göttingen und Emden derzeit gewillt, diesem Beispiel zu folgen.

– hat seinen Kontext in der latenten Diskriminierung, der Minderheiten nicht nur in Deutschland ausgesetzt sind. Die rückläufige Wahlbeteiligung ist für die Vertreter dieser Einstellung nicht Grund zur Sorge, sondern ein willkommener Anlass, sich einer unbequemen Einrichtung zu entledigen. Damit aber wird eben das zur treibenden Kraft einer Liquidierung der Ausländerbeiräte, was ihre Existenz auch weiterhin rechtfertigt: die Benachteiligung der nichtdeutschen Minderheit.

3. Ausländerbeiräte als Instrumente der Antidiskriminierungspolitik

Einer umstandslosen Aufhebung der Ausländerbeiräte steht ohnehin im Wege, dass sie trotz aller Schwächen inzwischen eine gewisse Institutionalisierung erreicht haben. Es gibt Landesgesetze, die man nicht mit einem Federstrich aus der Welt schaffen kann. Außerdem bestehen in vielen Bundesländern und Kommunen den Ausländerbeiräten zugeordnete Ämter und Stellen, die nicht ohne Bedeutung für die öffentliche Meinungsbildung und die Information von Politikern und Verwaltungen sind. Und schließlich existiert eine wenn auch schwache Elite von motivierten und qualifizierten Vertretern der ausländischen Bevölkerung, der man nicht leichtfertig den institutionellen Boden entziehen sollte. Denn das Einwanderungsland Deutschland ist ohnehin immer noch arm an Einrichtungen und Personen, die diesen Umstand politisch und gesellschaftlich gestalten können.

Andererseits ist inzwischen die Entwicklung über viele der Bedingungen, die in der Vergangenheit zur Einrichtung der Ausländerbeiräte geführt hatten, hinweggegangen. Den Verteidigern einer Fortschreibung bloß des Status quo kommen daher zunehmend die Argumente abhanden. Vor allem anderen muss geklärt werden, welchen Zweck diese Gremien zukünftig haben sollen. Darüber ist in der Vergangenheit auffallend wenig ausgesagt worden.²⁶ Man hat ihnen zwar häufig die Aufgaben zugewiesen, einerseits Politiker und Verwaltungen zu beraten und andererseits die Interessen ihrer Wähler zu vertreten.²⁷ Aber im Grunde ist man bei ihrer Einrichtung eher stillschweigend davon ausgegangen, dass sich ihre Notwendigkeit aus dem Umstand ergibt, dass die Ausländer zwar zur Wohnbevölkerung gehören, aber auf unabsehbare Zeit über keine Möglichkeit verfügen, durch Beteiligung an den demokratischen Wahlen auf die Zusammensetzung der Volksvertretungen Einfluss zu nehmen. Sie sollten ein Ersatz für das fehlende Kommunalwahlrecht sein. In der Einrichtung von Ausländerbeiräten spiegelte sich daher ursprünglich der oben schon erwähnte Widerspruch zwischen der faktischen Einwanderung und der Weigerung der BR Deutschland, ein Einwanderungsland zu sein.²⁸

Diese Funktion bringt die Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen prägnant zum Ausdruck, wenn sie in § 27 Abs. 8 Satz 1 festlegt, dass sich der Ausländerbeirat »mit allen Angelegenheiten der Gemeinde befassen« kann.²⁹ Bei dieser Regelung hat sich der Gesetzgeber »von der Überzeugung leiten lassen, dem Ausländerbeirat eine vergleichbare Stellung zu geben wie dem Rat, allerdings ohne dessen Entscheidungskompetenz.«³⁰ Dass diese Generalklausel der Gemeindeordnung jedoch so ernst nicht gemeint gewesen sein kann, zeigt der Beschluss der Landesregierung vom März 1996, die finanzielle Unterstützung

der Landesarbeitsgemeinschaft der Ausländerbeiräte (LAGA) an die »Mindestvoraussetzung« einer »Beschränkung des Aufgabengebiets auf die Migrations- und Integrationspolitik des Landes« zu binden.³¹

Im Grunde wurde dieser Analogie zur Allzuständigkeit des Rates bereits der Abschied gegeben, nachdem 1992 der Deutsche Bundestag auf Grund der Maastrichter Verträge das Kommunalwahlrecht für EU-Bürger in das Grundgesetz aufgenommen hatte. Damals wurde gelegentlich sowohl im Schrifttum als auch von Kommunalverbänden und Fraktionen gefordert, dass die Unionsbürger sich nicht weiterhin an den Ausländerbeiratswahl beteiligen dürften, weil sie andernfalls ein »doppeltes Wahlrecht« besitzen würden und daher gegenüber den deutschen Wählern privilegiert wären.³² Dieser Argumentation ist aber nur die Stadt Nürnberg gefolgt. Wenn daher Unionsbürger sich trotzdem in der Regel sowohl an der Kommunal- als auch an der Ausländerbeiratswahl beteiligen dürfen, kann der Ausländerbeirat zumindest heutzutage kein Ersatz für fehlendes Kommunalwahlrecht mehr sein. Die von ihm wahrzunehmende Aufgabe kann nicht die gleiche sein wie die des Gemeinderats, sondern muss als etwas Eigenes in irgendeiner Weise ergänzend zu dieser hinzutreten.³³

In Unterschied zu Nordrhein-Westfalen grenzen die Gemeindeordnungen des Saarlandes und von Rheinland-Pfalz die Zuständigkeit des Beirats ein auf »Belange der ausländischen Einwohner.« Bei weiter Auslegung entspräche das der nordrhein-westfälischen Regelung; denn grundsätzlich gibt es keine kommunalen Angelegenheiten, die für die ausländischen Einwohner nicht ebenso wie für deutsche Bürger von Belang sind. Gemeint ist aber offensichtlich eine enge Auslegung: Es handelt sich um Belange, die nur den Ausländern eigentümlich sind und durch die sie sich von der übrigen Bevölkerung unterscheiden. Solche Belange wären im Gemeinderat entweder überhaupt nicht vertreten oder in einer dauerhaften Minderheitenposition; sie bedürfen daher zu ihrer Vertretung eines eigenen Gremiums.

Welcher Art diese Belange sind, wird nun allerdings bislang nirgends spezifiziert. Im ausländerrechtlichen Status dürften sie jedenfalls nicht zu suchen sein; denn dessen Regelungsgehalt unterliegt nicht der Kompetenz der Kommunen. Auch migrationsbedingte Problemlagen können nicht das eigentliche Zentrum dieser Belange ausmachen; denn diese wären vorübergehender Natur und eigneten sich kaum als Gegenstand

26 Vgl. Hoffmann (Fn. 2), S. 10 ff.

27 Hessische Gemeindeordnung § 88 Abs. 1.

28 Vgl. Bäumerich, Der Städtetag 1998, 299, wo die Ausländerbeiräte als »Vorläufermodell« für das »Modell des Vollbürgers« bezeichnet werden.

29 Ähnlich die Koalitionsvereinbarung 2001 zwischen SPD und FDP in Rheinland-Pfalz, die die Ausländerbeiräte mehr oder weniger unreflektiert versteht als »Angebot für die ausländischen Mitbürgerinnen und Mitbürger, sich an den kommunalpolitischen Entscheidungen zu beteiligen«. Noch vollmundiger formuliert die oben erwähnte zukünftige Geschäftsordnung des neu zu bildenden Beirat für Migration in Osnabrück (vgl. Fn. 25), wenn sie diesem die Aufgabe zuweist, »allen Zuwanderinnen und Zuwanderern eine Beteiligung am kommunalpolitischen Geschehen zu ermöglichen.«

30 Held/Wilbusse, Das neue Kommunalverfassungsrecht Nordrhein-Westfalen, 1994, S. 33.

31 Bäumerich (Fn. 28), S. 302.

32 Vgl. Wagner (Fn. 3), S. 150 ff. mit umfangreichen Quellenangaben.

33 Das ist im Übrigen der Grund, warum oben unter den Alternativen zum Ausländerbeirat die Einführung des Kommunalwahlrechts keine Erwähnung gefunden hat. Vgl. dazu auch *Beauftragte der Bundesregierung für die Belange der Ausländer*, Vierter Bericht über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland vom 19.2.2000, S. 70 u. S. 72 f.

einer dauerhaft institutionalisierten Selbstvertretung. Der einzige Grund für besondere Belange der Zuwanderungsminderheit liegt in dem, was sie eben zu dieser macht, nämlich in der sie ausschließenden Definition der gesellschaftlichen Mehrheit.³⁴ Nur diese Unterscheidung, die die Mehrheit zwischen sich und den nichtdeutschen Einwohnern zieht, verbindet die sogenannten »Ausländer« noch miteinander. Alles andere sind mit zunehmender Tendenz entweder Sonderinteressen von kleinen Gruppen innerhalb der Minderheit oder aber solche Interessen, die Teile der Minderheit mit Teilen der Mehrheit gemeinsam haben. Und diese Unterscheidung der Mehrheit ist alles andere als eine harmlose Grenzziehung; sie läuft immer darauf hinaus, dass der Minderheit nicht die gleichen Chancen eingeräumt werden, die die Mehrheit für sich in Anspruch nimmt. Die einzigen ihr spezifischen Belange der Zuwanderungsminderheit resultieren daher aus ihrer Diskriminierung.³⁵ Nur Antidiskriminierungspolitik ist folglich eine Aufgabe, die es zumindest auf längere Zeit rechtfertigt, weiterhin eigene Vertretungsorgane der Zuwanderungsminderheit einzurichten.

Statt von Diskriminierung spricht man heute lieber von Integration.³⁶ Das hat den Vorteil, dass man eine lange Liste überfälliger staatlicher Aufgaben und gesellschaftlicher Veränderungen aufzählen kann, ohne jemals die anklagenden Worte Benachteiligung oder gar Diskriminierung in den Mund nehmen zu müssen.³⁷ Obwohl es bei allen staatlichen Integrationsleistungen letztlich darum geht, Ungleichbehandlungen und Chancenungleichheit abzubauen.³⁸ Integrationspolitik wäre nur dann etwas anderes als Antidiskriminierungspolitik, wenn man die Integrationsbarrieren vorrangig bei den Zugewanderten suchen würde, die sich eigentlich nicht integrieren wollen und daher gegen ihren Willen einem Integrationsprozess unterzogen werden müssen.

Im Gegensatz zu den westeuropäischen Nachbarländern hat man sich in Deutschland mit einer aktiven Politik der Antidiskriminierung bisher schwer getan. Das wird in den nächsten Jahren nicht so bleiben können. Denn der Rat der Europäischen Union hat am 29. Juni 2000 eine Richtlinie in Kraft gesetzt, die die Mitgliedsstaaten zu einem Bündel von Maßnahmen zur »Bekämpfung der Diskriminierung aufgrund der Rasse oder der ethnischen Herkunft im Hinblick auf die Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung« verpflichtet.³⁹ Auch wenn die bisherigen Ausländerbeiräte nicht die Hauptlast dieser Aufgabe tragen können, sollte es doch nahe liegen, sie an ihr zu beteiligen.

Denn eine ernsthaft gemeinte Antidiskriminierungspolitik kann nicht auf die aktive Mitwirkung der Diskriminierten oder Diskriminierbaren verzichten. Einerseits sind nur sie sensibel genug, um latente, der Mehrheit oft gar nicht bewusste Muster der Benachteiligung zu erkennen und zu benennen. Andererseits wäre jede Anstrengung um einen Abbau von Diskriminierung zur Erfolglosigkeit verurteilt, wenn sie nicht auch vom aktiven Willen der Betroffenen getragen würde, ihre Lage zu verbessern. Eine nur stellvertretende Bemühung von Angehörigen der Mehrheit stände immer im Verdacht paternalistischer Bevormundung und wäre letztlich eine sublimale Fortsetzung von Diskriminierung. Deswegen ist Antidiskriminierungsarbeit darauf angewiesen, dass sich eigene Wortführer der Minderheit finden und von dieser auch legitimiert werden.

Allerdings wird die Chance, dass sich die Zuwanderungsmin-

derheit politisch gegen ihre Diskriminierung zur Wehr setzt, dadurch konterkariert, dass sich diese in Deutschland kaum frontal und pauschal vollzieht, sondern zumeist latent bleibt und strukturell angelegt ist. Deswegen neigen die Angehörigen der nichtdeutschen Minderheit dazu, ihr eher durch individuelles und privates Arrangement auszuweichen, als sie zu thematisieren und ihr in kollektiver Solidarität entgegenzutreten. Abgesehen von emotionalen Aufwallungen wie zum Beispiel nach dem Attentat in Solingen im Mai 1993 wird man daher nicht ohne weiteres mit einem kontinuierlichen, qualifizierten und breit angelegten Bemühen der Minderheit rechnen können, sich politisch mit ihrer Benachteiligung auseinander zu setzen. Der Mangel an Kandidaten für den Ausländerbeirat und die niedrige Wahlbeteiligung sind nicht zuletzt eine Folge dieser keineswegs nur negativ zu bewertenden Verhältnisse in Deutschland.

Obwohl sie »Ausländer« genannt werden, ist der Anlass ihrer Diskriminierung nicht staatsrechtlicher Natur.⁴⁰ Sie endet nicht mit der Einbürgerung.⁴¹ Sie nimmt es noch nicht einmal zur Kenntnis, wenn ein Ausländer Deutscher wird. Er ist jetzt ein »Ausländer mit deutschem Pass«.⁴² Wenn daher den Ausländerbeiräten in Zukunft die spezielle Aufgabe zufallen sollte, die Diskriminierung der Zuwanderungsminderheit anzuprangern, dann ist nicht einzusehen, wieso ein Angehöriger dieser Minderheit mit der Einbürgerung das Recht verliert, den Ausländerbeirat zu wählen und in ihn gewählt zu werden.

Tatsächlich sind die ersten Schritte in diese Richtung längst getan. In der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen heißt es lapidar: »Wählbar sind alle Wahlberechtigten sowie alle Bürger der Gemeinde.« Man hat die letzten fünf Worte seinerzeit angefügt, um den deutschen Mitgliedern einiger schon früher durch kommunale Satzung eingerichteter Ausländerbeiräte die Wiederwahl zu ermöglichen.⁴³ Profitiert haben aber davon letztlich die eingebürgerten Nichtdeutschen; sie insbesondere dürften sich hinter den 12,3% deutschen Mandatsträgern ver-

34 Zur Konstruktion von Minderheiten durch die ausschließende Definitionsprozesse der Mehrheit (Fremdethnisierung) und die erst dadurch angestoßene Identitätsbildung bei den Minderheiten (Selbstethnisierung) vgl. Hoffmann in Heitmeyer/Dollase (Hrsg.), Die bedrängte Toleranz, 1996, S. 241 ff.; ders. in Bukow/Ottersbach (Hrsg.), Der Fundamentalismusverdacht, 1999, S. 50 ff.

35 Zur mangelnden gesellschaftlichen Akzeptanz gegenüber Zuwanderern und deren Diskriminierungserfahrung vgl. Unabhängige Kommission »Zuwanderung« (Fn. 9) S. 239 ff.

36 Zur Kritik sowohl des politischen als auch des wissenschaftlichen Gebrauchs von »Integration« vgl. Treibel (Fn. 16), S. 59 ff., 136 ff.

37 So z. B. bei John, ZAR 2001, 211.

38 Oberndörfer in Bade (Hrsg.), Integration und Illegalität in Deutschland, 2001, S. 11 ff., hier S. 11: »Voraussetzungen für politische Identifikation und Integration sind die staatsbürgerliche, soziale und kulturelle Gleichberechtigung der Zuwanderer und der einheimischen Bürger sowie die Akzeptanz der Zuwanderer durch die Aufnahmegesellschaft.«

39 RL 2000/43/EG des Rates der Europäischen Union vom 19.7.2000, ABl. 2000 Nr. L 180, S. 22; vgl. dazu Hailbronner, ZAR 2001, 254; Unabhängige Kommission »Zuwanderung« (Fn. 9), S. 251 f.

40 Auch die Richtlinie des Rates der Europäischen Union (Fn. 39) »betrifft nicht unterschiedliche Behandlungen aus Gründen der Staatsangehörigkeit« (Art. 3 Abs. 2 Satz 1).

41 Vgl. Unabhängige Kommission »Zuwanderung« (Fn. 9), S. 241 f.

42 Bezeichnend ist in diesem Zusammenhang die Sprachregelung in § 27 Abs. 4 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, dass »Ausländer, die zugleich Deutsche im Sinne von Artikel 116 Absatz 1 des Grundgesetzes sind«, nicht wahlberechtigt zum Ausländerbeirat sind. Das AuslG definiert demgegenüber in § 1 Abs. 2 als Ausländer diejenigen, die keine Deutschen im Sinne von Art. 116 Abs. 1 GG sind, schließt also aus, dass eine Person »zugleich« Ausländer und Deutscher sein kann.

43 Vgl. Held/Wilmbusse (Fn. 30), S. 35.

stecken, die 1999 gewählt wurden (1995: 7%). Eine ähnliche Regelung in Hessen macht auch »Deutsche im Sinne des Art 116 Abs. 1 des Grundgesetzes« wählbar, »die diese Rechtsstellung als ausländische Einwohner im Inland erworben haben oder die zugleich eine ausländische Staatsangehörigkeit besitzen.« Hier wollte man verhindern, dass die Einbürgerung mit dem Ausscheiden aus dem Ausländerbeirat oder dem Verlust der Wählbarkeit bestraft wird. Zusammen mit den EU-Bürgern machte diese Gruppe bei den hessischen Wahlen im Jahr 2001 fast 40% der Kandidaten aus.

Mit dieser Regelung haben die Ausländerbeiräte Rechtsgeschichte geschrieben.⁴⁴ Ansonsten begegnen nämlich nur Regelungen, die den Kreis der passiv Wahlberechtigten gegenüber dem aktiven Wahlrecht einschränken.⁴⁵ Demokratietheoretisch ist ein passives Wahlrecht von Personen, die nicht zum Wahlvolk gehören, mehr als fragwürdig. Es wäre daher nur konsequent, zukünftig auch das aktive Wahlrecht entsprechend auszuweiten. Zu diesem Zweck könnte Vollbürgern unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit eingeräumt werden, sich in die Wählerliste des Ausländerbeirats eintragen zu lassen, die ansonsten durch die Zusammenstellung aller im Gemeindegebiet gemeldeten Einwohner ohne deutsche Staatsangehörigkeit gebildet wird. Als erforderliche Voraussetzungen sollten allerdings nicht wie bisher in Hessen staatsrechtliche Kriterien (Einbürgerung und Mehrstaatigkeit), sondern dieselben Merkmale gelten, die Anlass der Diskriminierung sein können, also insbesondere Migrationshintergrund, nicht-deutsche Muttersprache und Personennamen, Hautfarbe und nichtchristliche Religionszugehörigkeit.

Es liegt auf der Hand, dass ein solches Gremium nicht mehr als »Ausländerbeirat« bezeichnet werden könnte. Dieser Name trifft ohnehin immer weniger das Selbstverständnis auch derjenigen seiner bisher Wahlberechtigten, die staatsrechtlich weiterhin Ausländer sind. Statt dessen müsste eine Bezeichnung gefunden werden, die deutlich die Aufgabe zum Ausdruck bringt, die Sensibilität deutscher Politiker, Ämter und Öffentlichkeit gegenüber der Diskriminierung von Zuwanderungsminderheiten zu steigern. Man hätte auf diese Weise auch das Ärgernis aus der Welt geschafft, dass Einwanderer aus Russland nur deswegen in den bisherigen Ausländerbeiräten nicht vertreten sein können, weil sie gemäß Art. 116 Abs. 1 GG mit der Aufnahme im Staatsgebiet die uneingeschränkten Bürgerrechte erwerben. Denn diese Privilegierung bewahrt sie weder vor irgendeinem mit der Migration einhergehenden Problem, noch werden die Einheimischen dadurch von ihrer Diskriminierung abgehalten.⁴⁶

Befreit man die Minderheitenvertretung derart von dem Verdacht, weiterhin ein Ersatz für das Kommunalwahlrecht zu sein, so spräche nichts mehr dagegen, ihre Wahlen gleichzeitig mit den Kommunalwahlen durchzuführen; denn dies wurde bislang mit dem Argument abgelehnt, andernfalls könnten sie mit diesen verwechselt werden.⁴⁷ Schließlich werden auch Bezirksvertretungen (in Nordrhein-Westfalen) und Ortsbeiräte (in Hessen und Rheinland-Pfalz), also Vertretungsorgane unterhalb der kommunalen Ebene zeitgleich mit kommunalen Selbstvertretungen gewählt. Eine Zusammenlegung mit der Kommunalwahl wäre nicht nur theoretisch konsequent, sondern auch

praktisch von Vorteil: Die Kommunen würden Kosten sparen, und es bestände eine gewisse Chance, dass die Zuwanderungsminderheit, insbesondere aus den Staaten der Europäischen Union, sich stärker an beiden Wahlen beteiligt.⁴⁸

Schließlich könnte in einer solche Entwicklung auch ein Anreiz für deutsche Parteien liegen, sich bei den Wahlen der Minderheitenvertretungen zu engagieren. Eine Orientierung von Listen der Ausländerbeiratswahlen am deutschen Parteienspektrum findet gelegentlich bereits heute statt, trifft aber eher selten auf aktive Unterstützung durch die Parteien selbst. Der Wettbewerb parteigebundener Listen und Kandidaten um Wählerstimmen würde an die Stelle des oben erwähnten schwindenden Interesses der Ausländer treten, ideologische Konflikte der Herkunftsländer auszutragen, und der beklagten Alternativlosigkeit der Wähler angesichts einer Einheitsliste aller Kandidaten ein Ende bereiten.

Ob eine solche Spezialisierung auf Antidiskriminierungspolitik zu einer nennenswerten Steigerung der Wahlbeteiligung führen würde, kann dahingestellt bleiben. Entscheidender ist, dass der Erwartung der Boden entzogen wäre, es müssten sich alle an den Wahlen beteiligen, die statistisch zur ausländischen Bevölkerung zählen. Auch die geringste Wahlbeteiligung wäre noch ein Signal, dass sich bestimmte Einwohner und Bürger diskriminiert fühlen, dem gegenüber weder Politiker noch Öffentlichkeit Gleichgültigkeit an den Tag legen dürften.

Sinnvoll wird dieses Gremium allerdings nur sein, wenn auch nicht der Schimmer eines Verdachts aufkommen kann, es diene in erster Linie als Alibi für eine ansonsten untätige Politik. Daher muss es eingebettet sein in einen breiten politischen Konsens, nicht nur die Diskriminierung zu bekämpfen, sondern zunächst einmal die Angehörigen der Zuwanderungsminderheit in ihrem subjektiven Gefühl, diskriminiert zu werden, ernst zu nehmen. Nur wenn sie darauf vertrauen können, dass ihr mahrender Hinweis auf benachteiligende Vorgänge, Bedingungen und Ergebnisse bei deutschen Politikern offene Ohren findet, werden sie sich überhaupt zu Worte melden. Wer dagegen die Erfahrung machen muss, dass er sich mit seiner Klage über Benachteiligungen nur zusätzlichen Diskriminierungen aussetzt, der wird es bald vorziehen, den Mund zu halten und möglichst wenig in Erscheinung zu treten. Das ist nicht der geringste Grund für die auffallende Untätigkeit vieler der bisherigen Ausländerbeiräte.

44 Vgl. Bäumerich (Fn. 28), nach dem hier »erstmal das Auseinanderfallen von aktiver und passiver Wahlbeteiligung in dem Sinne, daß die aktive Wahlbeteiligung eingegrenzt ist«, vorliegt.

45 So hatten Ausländer bei Sozialwahlen lange nur das aktive, nicht aber das passive Wahlrecht (§ 51 Abs. 1 Nr. 3 SGB IV). Letzteres wurde ihnen erst mit Gesetzesänderung vom 10.8.1992 mit gewissen Einschränkungen eingeräumt. Vgl. *Gemeinschaftskommentar zum Sozialgesetzbuch IV*, 1992, S. 611, Rn. 31.

46 Zu den zunehmenden Eingliederungsproblemen der Spätaussiedler und ihrer Diskriminierung vgl. *Bade/Oltmer* (Hrsg.), *Aussiedler: deutsche Einwanderer aus Osteuropa*, 1999.

47 *Held/Wilmbusse* (Fn. 30) meinen dagegen, bei Zusammenlegung müssten »organisatorische Probleme befürchtet werden.« (S. 35). Das eigentliche Motiv dürfte in der Rücksicht auf die deutschen Wähler zu suchen sein, denen das Zusammentreffen mit Ausländern an der Wahlurne erspart bleiben soll.

48 Zur niedrigen Beteiligung der EU-Bürger an den Kommunalwahlen zwischen 17% (Bremen) und 27% (Berlin) vgl. *Beauftragte*, *Vierter Bericht* (Fn. 33), S. 69.