



Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Integration und Teilhabe (Integrations- und Teilhabegesetz für Schleswig-Holstein – IntTeilHG)

13. November 2019

Dem Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) wurde mit Schreiben vom 26. September 2019 Gelegenheit gegeben, eine Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes der Fraktionen von CDU, Bündnis 90/Die Grünen und FDP im Schleswig-Holsteinischen Landtag zur Integration und Teilhabe, Drucksache 19/1640 des Schleswig-Holsteinischen Landtags vom 16. August 2019, im Folgenden: Entwurf, abzugeben. Wir bedanken uns für diese Möglichkeit und kommen der Anfrage im Folgenden gerne nach.

Der SVR begrüßt, dass die die Landesregierung tragenden Fraktionen im Schleswig-Holsteinischen Landtag ihrer Ankündigung aus dem Koalitionsvertrag nachkommen, ein Integrationsgesetz zu erarbeiten. Die Integration von Zugewanderten und ihrer Nachkommen ist ein komplexer Prozess, der das Zusammenwirken der Zugewanderten, von Gesellschaft und Politik gleichermaßen erfordert. Dieser Prozess bedarf begünstigender Rahmenbedingungen, mit deren Schaffung die Politik ihrem gesellschaftspolitischen Gestaltungsauftrag nachkommt. Der SVR unterstützt dieses Bemühen ausdrücklich.

Dabei unterliegt Integration nur bedingt einer staatlichen Steuerung. Gelingende Integration kann nicht per Gesetz vorgeschrieben werden.¹ Der Staat kann jedoch die Rahmenbedingungen gestalten – was sowohl in Form von Gesetzen als auch in Form von Konzepten oder Programmen möglich ist. Innerhalb dieser Leitlinien muss Integration nicht zuletzt von den Bürgerinnen und Bürgern, also den Menschen mit und ohne Migrationshintergrund, mit Leben gefüllt werden. Auch zeigt die sozialwissenschaftliche Forschung, dass Integration nur zum Teil von spezifischen Maßnahmen, die exklusiv Zugewanderte bzw. Personen mit Migrationshintergrund betreffen, abhängt und meist stärker durch effektive Regelsysteme gestaltet wird, etwa in der Bildungspolitik oder der Sozialgesetzgebung. Eine separate Integrationsgesetzgebung kann jedoch insbesondere für den Bereich der Landes- und Kommunalpolitik einen allgemeinen institutionellen und inhaltlichen Rahmen vorgeben, in dem die Querschnittsaufgabe Integration zu gestalten ist. Zudem können ganz bestimmte Schwerpunkte (z. B. die interkulturelle Öffnung der Verwaltung) gesetzt werden. Wichtig ist, alle Politikbereiche im Sinne eines Mainstreamings integrationsfördernd auszugestalten. Ein Integrationsgesetz kann diesen Prozess unterstützen, indem Ziele festgeschrieben und Kooperationsstrukturen institutionalisiert werden. Auf diese Weise kann es eine Signalwirkung mit starker Orientierungsfunktion entfalten, die nicht geringgeschätzt werden sollte. Als Selbstvergewisserung und Standortbestimmung der Politik kann es Integration als gesamtgesellschaftliches Ziel aufwerten. Zugleich kann ein solches Gesetz als ‚offizielles‘ Bekenntnis des Staates gegenüber der Bevölkerung dazu dienen, dass sich die Politik des Themas annimmt.² Gleichzeitig dürfen die Auswirkungen von Integrationsgesetzen auf die Integrationspra-

¹ Vgl. dazu ausführlich Thym, Daniel (2017): Migrationsfolgenrecht, in: Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer 76, S. 169–216.

² Zur politischen Steuerung von Integration vgl. ausführlich SVR (2018): [Steuern, was zu steuern ist: Was können Einwanderungs- und Integrationsgesetze leisten?](#) Jahresgutachten 2018, Berlin, S. 68–126; speziell zu Integrationsgesetzen auf Landesebene S. 108–111.



xis auch nicht überschätzt werden. Entscheidend für den Erfolg von Integrationsgesetzen bzw. Integrationskonzepten ist nach Auffassung des SVR neben einer konsequenten Umsetzung, dass bereits in der Entstehungsphase umfangreiche Beteiligungsprozesse stattfinden³ sowie ein qualitativ hochwertiges Integrationsmonitoring bzw. eine regelmäßige Integrationsberichterstattung gewährleistet werden.

Zielsetzung und Zweckbestimmung des Entwurfs (§§ 1 und 3)

Gemäß Koalitionsvertrag für die 19. Wahlperiode in Schleswig-Holstein soll das zukünftige Gesetz „klare Integrationsziele für das Land und für die Kommunen definier[en] und den Weg dorthin mit den entsprechenden Maßnahmen unterleg[en].“⁴ Dieser Zielsetzung entspricht der vorliegende Entwurf ausweislich seines Aufbaus zweifelsohne: Zweck des Gesetzes ist es gemäß § 1 Abs. 1, „klare Integrationsziele festzulegen“ und die zur Zielerreichung „notwendigen Maßnahmen und Instrumente zu regeln“, wobei letztere so gestaltet und angewendet werden sollen, „dass sie die Integration als gesamtgesellschaftlichen Prozess umsetzen“, unterstützt durch die Träger der öffentlichen Verwaltung. Das Land soll darauf hinwirken, dass die relevanten Strukturen und Maßnahmen ein „abgestimmtes System“ ergeben. Der Entwurf folgt also einem systemintegrativen Ansatz von Integration: Die gesamtgesellschaftlichen Aufgaben von Integration werden ebenso betont wie die Verpflichtung staatlicher Akteure, ein der Integration förderliches Umfeld zu schaffen.⁵ Diese Ausrichtung sowie das Verständnis von Integration als gesamtgesellschaftlicher Prozess entsprechen auch der vom SVR vertretenen Position. Der SVR begrüßt, dass im Entwurf nicht vorrangig Anpassungsleistungen der Zugewanderten gefordert werden – denn diese sind durch Bundesrecht (insbesondere im Aufenthaltsgesetz) bereits verbindlich geregelt. Dass auch die Zugewanderten einen entscheidenden Beitrag zur gelingenden Teilhabe leisten (müssen), wird zugleich konstatiert. Der deklamatorische Schlusssatz in § 1 („Das Engagement und der Wille zur Integration und Teilhabe werden erwartet“) bleibt allerdings ohne Subjekt und ohne Objekt.

Teil 2 des Entwurfs (§§ 3–7) widmet sich den Integrationszielen im Grundsatz ebenso wie spezifisch in den Themenbereichen „Sprachförderung“, „Bildung“, „Ausbildung und Beschäftigung“ sowie „Bekenntnis zur freiheitlich demokratischen Grundordnung, Antirassismus“; eine Auflistung von 16 „[s]pezifische[n] Maßnahmen“ erfolgt in § 11.

Die grundsätzlichen Ziele des Gesetzes in § 3 Abs. 1 sind vielfältig und in sieben Einzelpunkten gefasst, um die es „insbesondere“ gehen soll – was suggeriert, es gebe weitere Ziele (die jedoch implizit bleiben). Man könnte daher erwägen, auf das Wort „insbesondere“ zu verzichten, zumal Integrationsziele jederzeit durch Gesetzesänderung hinzugefügt (oder entfernt) werden können. Als erstes Ziel (Ziffer 1) wird die Ermöglichung, Förderung und Gestaltung der „Integration und Teilhabe von Menschen mit Migrationshintergrund in allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens“ genannt, wobei die „lokale Gemeinschaft“ hervorgehoben wird. Ein partizipationsorientiertes Verständnis von Integration gibt bereits der Koalitionsvertrag vor, wonach Ziel der Integration „die gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen Leben“ ist.⁶ Der SVR teilt dieses Verständnis von Integration. Er hat entsprechend Integration bereits in seinem ersten Jahresgut-

³ Vgl. hierzu auch Blätte, Andreas (2017): [Regelungen der Bundesländer in Bezug auf Integration](#). Expertise für den SVR, S. 37ff.

⁴ [„Das Ziel verbindet. Weltoffen – wirtschaftlich wir ökologisch stark – menschlich“](#), Koalitionsvertrag für die 19. Wahlperiode des Schleswig-Holsteinischen Landtages (2017–2022) zwischen der Christlich Demokratischen Union Deutschlands, Landesverband Schleswig-Holstein, Bündnis 90/Die Grünen, Landesverband Schleswig-Holstein, der Freien Demokratischen Partei, Landesverband Schleswig-Holstein, Kiel, S. 85.

⁵ Vgl. Böhm, Veronika (2017): „Fördern und Fordern“ als Integrationskonzept – Anwendungsbereich. Systematik. Verfassungsrechtlicher Rahmen, in: ZAR 2017, S. 208–213, hier S. 208.

⁶ Koalitionsvertrag (s. Fußnote 4), S. 85.



achten 2010 als „möglichst chancengleiche Teilhabe aller Personen an den zentralen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens“⁷ definiert. Auch die Betonung der „lokalen Gemeinschaft“ als besonders integrationsrelevant ist zu begrüßen, da Integration ohne konkrete Interaktion und Chancen zur Begegnung – die vor allem kommunal und vor Ort in den Betrieben, in bildungsbezogenen und kulturellen Kontexten oder im öffentlichen Raum bestehen – schlichtweg kaum denkbar ist. Kommunen waren zudem integrationspolitisch bereits aktiv, als Bund und Länder die Notwendigkeit einer aktiven Gestaltung der Integration noch gar nicht (an)erkannt hatten; die dort geschaffenen Strukturen können als besonders effektiv gelten, nicht zuletzt, wenn sie vom Land durch spezifische Programme oder Finanzierungsmodelle unterlegt werden.

Bereichsspezifisch werden in § 3 Abs. 1 der Zugang zu Schule, Ausbildung und Arbeit (und darüber vermittelt ökonomische Unabhängigkeit; Ziffer 2) sowie die politische Partizipation im Sinne der „Einbindung in demokratische Strukturen und Prozesse“ genannt (Ziffer 4). Zweifelsohne handelt es sich dabei um zentrale und auch empirisch messbare Teilhabedimensionen. Gleichwohl wird auf andere Bereiche, wie etwa Wohnen, Kultur oder Sport, nicht explizit rekurriert. Der SVR regt an, im Rahmen der weiteren Gesetzesberatung darüber nachzudenken, hier ggf. weitere spezifische Zieldimensionen aufzuzählen – nicht zuletzt auch, um zwischen den grundsätzlichen Zielen in § 3 und den im dritten Teil des Entwurfs aufgezählten spezifischen Maßnahmen (siehe unten) ein möglichst hohes Maß an Kohärenz herzustellen. So wird dort beispielsweise von landesseitig unterstützten Maßnahmen der „altersangemessene[n] kulturelle[n] und politische[n] Bildung [...] insbesondere für junge Menschen mit Migrationshintergrund“ gesprochen, um damit Teilhabechancen zu eröffnen (§ 11 Ziffer 7). Hierzu könnte etwa eine Förderung von Kulturinstitutionen und -programmen zählen.

Als weitere grundsätzliche Ziele werden genannt: interkulturelle Öffnung, um Zugangsbarrieren und Abgrenzungsmechanismen abzubauen und Teilhabechancen zu verbessern (§ 3 Abs. 1 Ziffer 3); jeder Form von Rassismus und ethnischer Diskriminierung entgegenzutreten (Ziffer 5); Verständnis für die freiheitlich demokratische Grundordnung und deren Akzeptanz zu stärken (Ziffer 6). Diese sind zentral für die Integration in einer durch Vielfalt geprägten Einwanderungsgesellschaft.

Ungewöhnlich formuliert erscheint das Ziel, „mehr Menschen zu ermöglichen, die Voraussetzungen für eine Einbürgerung zu erfüllen“ (Ziffer 7). Dem Wortlaut nach entspricht dieses Ziel nicht der bereits von anderen Bundesländern verfolgten Absicht, das sog. Einbürgerungspotenzial im Land besser auszuschöpfen, d. h. mehr Ausländerinnen und Ausländer, die bereits seit wenigstens acht Jahren rechtmäßig in Deutschland leben und die wesentlichen sonstigen Einbürgerungsvoraussetzungen erfüllen, zur Antragstellung zu bewegen. Vielmehr will der Gesetzentwurf, insofern weitergehend, das Erreichen dieser Einbürgerungsvoraussetzungen – also etwa der Nachweis von Sprachkenntnissen auf dem Niveau B 1 oder einen erfolgreichen Einbürgerungstest⁸ – auf Landesebene unterstützen. Das ist ein Ziel, das Schleswig-Holstein etwa durch ergänzende Integrations- und Einbürgerungsmaßnahmen speziell für Ausländerinnen und Ausländer mit entsprechendem Voraufenthalt fördern könnte. Dies wäre jedoch vergleichsweise ressourcenaufwendig und scheint wiederum nicht Gegenstand der aktuellen Einbürgerungskampagne in Schleswig-Holstein zu sein. Deren Ziel ist die „Förderung [der] aktive[n] Ansprache und Information von Ausländerinnen und Ausländern über ihre Einbürgerungsmöglichkeiten und damit verbundene Teilhabechancen sowie die Erhöhung der Zahl jährlicher Einbürgerungen“ über die Personalzuschüsse aus dem Landeshaushalt für 1,5 Stellen je Kreis bzw. kreisfreier Stadt.⁹ Da der Entwurf nicht über eine öffentlich zugängliche Begründung verfügt und auch der Plenardebatte zur ersten Lesung des Entwurfs im Schleswig-Holsteinischen Landtag keine entsprechenden Interpretationshilfen zu entnehmen sind, regt der SVR an, im weiteren Gesetzgebungsprozess die Zielrichtung der Formulierung redaktionell klarzustellen und ggfls. beide Ziele gesondert aufzuführen. Soweit das Einbürgerungspotenzial im Einklang mit der aktuellen Formulierung ausgeweitet werden soll, wäre dies freilich durch entsprechende Maßnahmen zu unterlegen.

⁷ SVR (2010): [Einwanderungsgesellschaft 2010](#). Jahresgutachten 2010 mit Integrationsbarometer, Berlin, S. 13.

⁸ Zu den weiteren Voraussetzungen siehe § 10 Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG).

⁹ Vgl. [Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung einer Einbürgerungskampagne in Schleswig-Holstein nebst Anlage](#) vom 18. Dezember 2018 – IV 2110 – (Gl. Nr. 6666.13).



Hervorzuheben ist der Grundsatz in § 3 Abs. 2 Satz 2 des Entwurfs, wonach der Zugang zu Integrationsangeboten unabhängig vom jeweiligen aufenthaltsrechtlichen Status¹⁰ mit Beginn des Aufenthalts in Deutschland geschaffen wird. Aus dieser Norm, die einige der wenigen sehr konkret gefassten des Gesetzes ist, leiten sich bei Vorhandensein entsprechender landesfinanzierter Integrationsmaßnahmen Ansprüche auch für Personengruppen ab, die ansonsten keinen oder nur nachrangigen Zugang zu den Integrationsmaßnahmen des Bundes erhalten, also etwa Asylsuchende aus Ländern mit nur geringer Schutzquote oder solche aus sicheren Herkunftsländern. Der SVR anerkennt, dass die Migrationspolitik immer einen Spagat zwischen der doppelten Zielsetzung einer Migrationssteuerung und der Integrationsförderung bestehen muss. Er unterstützt Bemühungen um Integration „von Anfang an“ und begrüßt daher ausdrücklich den frühen Zugang zu Integrationsangeboten. Er folgt insbesondere der Maxime, nach dem Grundsatz des „Förderns und Forderns“ Neuzuwanderern und Neuzuwanderinnen, darunter auch Asylsuchenden, Zugang zu Integrationskursen und anderen Maßnahmen der Integrationsförderung zu gewähren, dies aber durchaus auch mit der Erwartung an Teilnahme zu verbinden.¹¹ Diese Zweiseitigkeit findet bspw. im Entwurf bei der Sprachförderung (§ 4) deklamatorisch ihren Niederschlag.

Adressaten: Menschen mit Migrationshintergrund (§ 2)

Der mit „Begriffsbestimmung“ überschriebene § 2 des Entwurfs enthält nicht etwa – wie vielleicht zu erwarten wäre – eine Definition von Integration (denn diese erfolgt vermittelt über die Integrationsziele; siehe oben). Der Paragraph definiert vielmehr die Gruppe der „Menschen mit Migrationshintergrund“ – und scheint damit einen personellen Anwendungsbereich für das Gesetz festzulegen. Die Operationalisierung des (primär statistischen) Merkmals „Migrationshintergrund“ variiert in der derzeitigen Verwendung durch Behörden (und zwar auch zwischen den Bundesländern) und die Wissenschaft. Faktisch umfasst die hier für Schleswig-Holstein gewählte Definitionen zugewanderte und nicht zugewanderte Ausländerinnen und Ausländer, nach 1955 zugewanderte und nicht zugewanderte Eingebürgerte, Spät-/Aussiedlerinnen und Spät-/Aussiedler sowie die als Deutsche geborenen Nachkommen dieser Gruppen (sog. zweite Generation).¹²

Menschen mit Migrationshintergrund sind jedoch nicht die einzigen Adressaten des Gesetzes, da Integration an den meisten Stellen als gesamtgesellschaftlicher Prozess angesprochen wird, der zuwandernde und aufnehmende Bevölkerung gleichermaßen betrifft. Zudem werden Staat und Behörden – z. T. explizit, bisweilen nur implizit – als Adressaten und Adressatinnen genannt. Nur an wenigen Stellen kann die Nennung der Gruppe der Menschen mit Migrationshintergrund im Sinne eines personellen Anwendungsbereichs verstanden werden – dort nämlich, wo staatlicherseits Ziele und zielgruppenspezifische Maßnahmen definiert werden, die der Förderung oder Unterstützung dieser Gruppe dienen, und die folglich nicht für den Bevölkerungsanteil ohne Migrationshintergrund bestimmt sind. Freilich leiten sich aus dem Wortlaut des Gesetzes keine unmittelbaren oder gar justiziablen Rechtsansprüche ab.

¹⁰ Umgekehrt schließt der Entwurf deklamatorisch aus, dass der Zugang zu Landesintegrationsangeboten einen Einfluss auf den aufenthaltsrechtlichen Status hat.

¹¹ Vgl. „SVR zum Integrationsgesetz: [Frühe Integrationsförderung und Eingliederung in Regelsysteme konsequent ausweiten](#)“, Pressemitteilung vom 19. Mai 2016; Eichenhofer, Johannes (2016), Integrationsgesetzgebung, in: ZAR 2016, S. 251–262, hier: S. 253.

¹² Dies entspricht etwa der im Zensus 2011 verwendeten Definition, der beispielsweise auch das Gesetz zur Verbesserung von Chancengerechtigkeit und Teilhabe in Baden-Württemberg folgt (§ 4 PartIntG BW; versehen jedoch mit einer Öffnungsklausel für die sog. dritte Generation, „soweit sie in einzelnen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens aus integrations- oder migrationsspezifischen Gründen noch nicht über gleiche Teilhabechancen verfügen“). Die gängige, seit einigen Jahren im Mikrozensus und durch das Statistische Bundesamt gebräuchliche Definition („Eine Person hat dann einen Migrationshintergrund, wenn sie selbst oder mindestens ein Elternteil nicht mit deutscher Staatsangehörigkeit geboren ist“) hat sich auch der SVR zu eigen gemacht, etwa im Rahmen seines Integrationsbarometers.



Bei redaktioneller Prüfung fällt zudem auf, dass die Bezugnahme auf „Menschen mit Migrationshintergrund“ auch an Stellen erfolgt, an denen sie nicht zwingend erscheint. Beispielsweise sind durchaus auch Menschen von Rassismus, ethnischer Diskriminierung oder Ausgrenzung betroffen, die keinen Migrationshintergrund haben, deren Hautfarbe oder Aussehen aber einen solchen nahelegen könnte.¹³ Dem könnte der grundsätzlich sehr zu begrüßende Passus durch eine geeignete Formulierung Rechnung tragen.

Bereichsbezogene Inhalte (§§ 4–7)

Bei den bereichsbezogenen Integrationszielen legt sich das Land (weitgehend allgemein gehaltene) Selbstverpflichtungen auf, so bei der für alle Menschen mit Migrationshintergrund uneingeschränkt zugänglichen ergänzenden Sprachförderung („Das Land unterstützt [...] bedarfsgerecht“; § 4), bei der Bildung („Das Land wirkt auf die Verwirklichung gleicher Bildungschancen [...] hin“; § 5 Abs. 1) und im Bereich Ausbildung und Beschäftigung („Integration in Beruf und Arbeit sind zu fördern“; § 6 Abs. 2). Diese bildungsbezogenen Ziele sind vorbehaltlos zu unterstützen. Der SVR ist der Auffassung, dass Bildung eine zentrale Bedeutung für gelingende Integration zukommt und damit Bildungseinrichtungen eine hohe Verantwortung haben. Die Bildungsforschung hat immer wieder darauf hingewiesen, dass der schulische Erfolg in Deutschland eng mit der sozialen Herkunft verbunden ist. Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund stammen häufig aus sozial schwachen Elternhäusern und sind damit im Bildungssystem benachteiligt.¹⁴

Im Bereich Bildung weist der SVR ergänzend auf die Bedeutung der Hochschulbildung hin, die in der Aufzählung in § 5 Abs. 1 nicht genannt wird (und auch nicht der Erwachsenenbildung zugerechnet werden kann, die Teil der Aufzählung ist), während sie bei den spezifischen Maßnahmen durchaus zurecht Erwähnung findet (§ 11 Abs. 10). Angesichts von derzeit über 7.500 ausländischen Studierenden an den Hochschulen in Schleswig-Holstein¹⁵ liegt deren Relevanz im Hinblick auf das Thema Integration unmittelbar auf der Hand.¹⁶ Die berufliche Bildung, die hier ebenfalls nicht genannt ist, findet im Folgeparagraph zum Ausbildungs- und Beschäftigungszugang Erwähnung (§ 6); auch sie könnte unter Gesichtspunkten der Vollständigkeit und Symbolik zusätzlich im ‚Bildungsparagraphen‘ erwähnt werden.¹⁷

In § 5 Abs. 3 wird das relativ unpräzise Ziel ausgegeben, herkunftsstaatlichen Unterricht unter staatlicher Aufsicht auszubauen. In Ermangelung einer Gesetzesbegründung wird nicht unmittelbar ersichtlich, ob es sich dabei um herkunfts*sprachlichen* Unterricht oder herkunfts- und *konfessionsbezogenen* Unterricht handelt. Ein sehr konkretes Ziel wurde indes in der Plenardebatte zur ersten Lesung des Entwurfs im Schleswig-Holsteinischen Landtag genannt, in der der Fraktionsvorsitzende der CDU deutlich machte, der Passus zielt „unmittelbar darauf ab, die Praxis des Konsulatsunterrichts des türkischen Staates zu beenden“.¹⁸ Das Ziel, den Unterricht vollständig unter die Kontrolle der schulbehördlichen Aufsicht zu stellen, wird vom SVR im Grundsatz begrüßt. Freilich wäre dieses Ziel im Weiteren gesondert auf dem Gesetzes- oder Verordnungsweg zu verfolgen (insofern hat die Regelung tatsächlich nur ein mittelbares Ziel). Gleichwohl sollte auch im Sinne der Transparenz der Gesetzgebung durch ein höheres Maß an Konkretisierung deutlich werden, welche Ziele intendiert sind bzw. was damit beabsichtigt wird.

¹³ Vgl. dazu SVR-Forschungsbereich (2018), [„Wo kommen Sie eigentlich ursprünglich her?“ Diskriminierungserfahrungen und phänotypische Differenz in Deutschland](#), Berlin.

¹⁴ Vgl. dazu SVR-Forschungsbereich (2016), [Doppelt benachteiligt? Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund im deutschen Bildungssystem](#). Eine Expertise im Auftrag der Stiftung Mercator, Berlin.

¹⁵ Statistisches Bundesamt (2019), [Studierende an Hochschulen](#), Fachserie 11, Reihe 4.1, Wiesbaden

¹⁶ Vgl. zum Thema umfassend SVR-Forschungsbereich (2017), [Vom Hörsaal in den Betrieb? Internationale Studierende beim Berufseinstieg in Deutschland](#), Berlin.

¹⁷ So könnte Absatz 1 beispielsweise folgendermaßen lauten: „Das Land wirkt auf die Verwirklichung gleicher Bildungschancen für Menschen mit und ohne Migrationshintergrund sowie auf die Bildung von Akzeptanz und Toleranz kultureller und ethnischer Vielfalt im frühkindlichen Bereich, an Schulen, in der beruflichen Bildung, der Hochschulbildung und in der Erwachsenenbildung hin.“

¹⁸ Tobias Koch, LT-Drs. 19/65 vom 28. August 2019, S. 5019.



Im Bereich Ausbildung und Beschäftigung findet sich auch ein Absatz, in dem sich das Land zur Förderung der interkulturellen Kompetenz auf Arbeitgeber- wie Arbeitnehmerseite verpflichtet (§ 6 Abs. 4). Der SVR begrüßt dieses Ansinnen und regt an, es wirksam mit entsprechenden Förderprogrammen zu unterlegen bzw. zu präzisieren, wer ggf. unter welchen Umständen in den Genuss entsprechender Angebote kommen kann. Hinsichtlich der für Flüchtlinge besonders relevanten schulischen Ausbildungsvorbereitung regt der SVR an, etwa in § 6 Abs. 2 explizit auf die Bedeutung der (staatlichen) Berufsschulen hinzuweisen. Der SVR unterstützt den Zugang für bis zu 25-jährige Flüchtlinge zur Ausbildungsvorbereitung an Berufsschulen, da bei dieser Gruppe oftmals die Voraussetzungen zur Aufnahme einer Berufsausbildung noch nicht gegeben sind.¹⁹

§ 7 Abs. 1 („Von allen Menschen sind die Gesetze einzuhalten und die durch das Grundgesetz und die Landesverfassung geschützten gemeinsamen Grundwerte anzuerkennen“) erscheint dem SVR als eine Selbstverständlichkeit ohne konkreten Integrationsbezug, die grundsätzlich nicht der Nennung im Entwurf bedarf. Begrüßenswert ist das erneute Bekenntnis des Landes in § 7 Abs. 2, gegen jede Form von Rassismus und ethnischer Diskriminierung einzutreten, den Dialog sowie Gegenmaßnahmen und Qualifizierungsangebote im Feld Antidiskriminierung zu fördern. Konkrete Maßnahmen und Fördermöglichkeiten sollten nachgesetzlich so bald wie möglich präzisiert werden.

Aufgaben des Landes (§§ 8–11)

Teil 3 des Entwurfs beschäftigt sich zunächst mit den Aufgaben der staatlichen Seite im Bereich der Integrationssteuerung. Der Anspruch der Landesregierung an sich selbst ist hier durchaus als umfassend zu bezeichnen, da sie „integrationsspezifische und der Integration dienende Maßnahmen auf regionaler und lokaler Ebene und der verschiedenen Fachressorts“ koordinieren soll (§ 8 Abs. 1); zudem wird eine weitreichende unterstützende und beratende Funktion des Landes gegenüber den Kreisen, kreisfreien Städten und Gemeinden bei der Umsetzung festgeschrieben (§ 8 Abs. 2). Demgegenüber enthält der Entwurf allerdings keine konkreten Maßnahmen oder Bezüge zu bereits bestehenden oder neu zu schaffenden Regelstrukturen, mit denen diese komplexen Abstimmungs- und Beratungsaufgaben effektiv zu leisten wären.²⁰

In § 9 betrifft der Entwurf terminologisch Neuland: Die Landesverwaltung soll zukünftig „Integrationsfolgenabschätzung“ betreiben, indem sie prüft, „ob bei der Erfüllung von hoheitlichen Aufgaben, die unterschiedliche Auswirkungen auf Menschen mit oder ohne Migrationshintergrund haben können, Maßnahmen getroffen werden können, die die gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit Migrationshintergrund fördern“. Als Spezifikation und Erweiterung der im Gesetzgebungsprozess *ex ante* vorzunehmenden Erfassung und Analyse der intendierten Auswirkungen und möglicher ungewollten Nebenwirkungen neuer Rechtsnormen (Gesetzesfolgenabschätzung) kann die Integrationsfolgenabschätzung als innovatives Instrument den vom SVR mit Nachdruck vertretenen Mainstreaming-Ansatz stärken, indem sie für eine adäquate, den Teilhabe- und Integrationszielen entsprechende Ausgestaltung der verschiedenen Fachpolitiken und Regelsysteme sorgt.²¹ Allerdings mangelt es auch hier an einer konkreten Ausgestaltung der Norm bzw. der benötigten institutionellen Hinterlegung oder Verankerung der Zuständigkeit dieser Prüfaufgabe innerhalb der Landesverwaltung: Eine Stelle für Integrationsfolgenabschätzung sucht man im Entwurf vergebens.

¹⁹ SVR (2017): [Chancen in der Krise: Zur Zukunft der Flüchtlingspolitik in Deutschland und Europa](#). Jahreshgutachten 2017, Berlin, S. 132ff.

²⁰ Zu denken wäre hier nicht zuletzt an eine interministerielle Arbeitsgruppe oder an eine Task Force zur Beratung und Kommunikation zwischen den Gebietskörperschaften.

²¹ Vgl. Bendel, Petra (2014), *Coordinating Immigrant Integration in Germany. Mainstreaming at the Federal and Local Levels*, Brüssel; SVR 2018 (s. Fußnote 2), S. 80; SVR-Forschungsbereich (2017), [Papiertiger oder Meilensteine? Die Integrationsgesetze der Bundesländer im Vergleich](#), Berlin.



Sehr konkret verpflichtet der Entwurf hingegen das für Integration zuständige Ministerium zur Vorlage von Integrations- und Zuwanderungsberichten bzw. einer kommentierten Zuwanderungs- und Integrationsstatistik – und dies in erfreulich hoher Frequenz: Letztere soll alle zwei Jahre veröffentlicht werden (§ 10 Abs. 2); die umfassenderen Berichte sind in den ersten sechs Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes ebenfalls alle zwei Jahre, danach alle fünf Jahre vorzulegen (§ 10 Abs. 1). Der SVR begrüßt, dass dieser – in anderen Bundesländern in ähnlichem Turnus gewählte – Standard Eingang in den Entwurf gefunden hat und regt an, dabei Synergien mit der Integrationsberichterstattung anderer Länder zu erzielen, diese aber auch weiterzuentwickeln (etwa über die Länderoffene Arbeitsgruppe „Indikatorenentwicklung und Monitoring“ der Konferenz der für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister/Senatorinnen und Senatoren der Länder (IntMK)).

Ein umfassender Katalog möglicher „Spezifischer Maßnahmen“, die der Umsetzung der in § 3 genannten integrationspolitischen Grundsätze und Ziele des Gesetzes dienen, wird in § 11 des Entwurfs präsentiert. Nicht weniger als 16 einzelne Themenbereiche, in denen das Land entsprechende Maßnahmen „unterstützt“, werden genannt – darunter solche zur „Förderung des bürgerschaftlichen Engagements von und für Menschen mit Migrationshintergrund“ (Ziffer 3), zur „interkulturellen Öffnung von Institutionen, Organisationen und Gesellschaft durch Aus- und Fortbildung“ (Ziffer 4), zur Integration und Teilhabe „unter Beachtung der besonderen Rahmenbedingungen im ländlichen Raum“ oder die „den Zugang zu ausländerechtlichen Informationen gewährleisten und landesweit analog wie digital ausbauen“ (Ziffer 16). Möglicherweise wird bei dieser Aufzählung auch auf bereits bestehende Maßnahmen rekurriert, die landesseitig durchgeführt, finanziert oder anderweitig überstutzt werden. Auffällig ist jedoch, dass jenseits der Selbstverpflichtung zur Unterstützung, die bekanntermaßen *expansiv* in Form von Förderrichtlinien und konkreten Programmen, aber auch *defensiv* im Sinne lediglich ‚ideeller‘ Unterstützung ausfallen könnte, erneut keine Konkretisierungen vorgenommen werden. Der SVR würde es daher begrüßen, wenn das Gesetz hier konkreter mit einem entsprechenden Förderbudget verknüpft würde oder auf eine verbindliche Berücksichtigung dieser Ziele in bestehenden Maßnahmen verwiesen würde. Auf diese Weise würde dem Eindruck vorgebeugt, es gehe dem Staat lediglich um unverbindliche Absichtserklärungen in möglichst vielen Maßnahmenbereichen, ohne dass diese tatsächlich spezifisch hinterlegt sind. Er regt daher an, dass sich der Gesetzgeber im Laufe der weiteren Beratungen auf einige konkrete Maßnahmen – und sei es in Form von Prüfaufträgen – verständigt. Auch die Selbstverpflichtung des Landes auf die interkulturelle Öffnung der Landeseinrichtungen bleibt weich. Hier könnte geprüft werden, ob im Rahmen eines das Gesetz ergänzenden Konzepts konkretere Zielvorgaben formuliert werden können.

Interessenvertretung, Aufgaben der Kommunen, Schlussvorschriften (§§ 12–15)

Mit § 12 des Entwurfs soll auf eine „angemessene Beteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund in Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozessen“ hingewirkt werden. Dies ist grundsätzlich zu begrüßen, es bleibt aber unklar, was als „angemessen“ zu verstehen ist. Noch weniger konkret gestaltet sich die Teilhabe-Maßgabe hinsichtlich der Gremien des Landes: Hier ist lediglich „sicherzustellen, dass die Interessen der Menschen mit Migrationshintergrund berücksichtigt“ werden. Hier sollte präzisiert werden, wer dafür verantwortlich ist, dies sicherzustellen, und an welche Gremien konkret zu denken ist.²²

Ein sehr konkreter und nicht zuletzt auch inhaltlich vom SVR uneingeschränkt begrüßter Schritt ist dagegen die in § 13 des Entwurfs enthaltene Berufung eines „Integrationsbeirats“. Dieser wird bei dem für Integration zuständigen Ministerium als beratendes Gremium eingerichtet; er ist bei allen Gesetzgebungs- oder

²² Ergänzend weist der SVR darauf hin, dass jenseits der Interessenvertretung und Repräsentation der Bevölkerung mit Migrationshintergrund über Gremien auch neue Formen und Strukturen der Partizipation in den Blick genommen werden sollten. Vor dem Hintergrund des allgemeinen Forschungsbedarfs zu diesem Thema (vgl. dazu die aktuellen Projekte des SVR-Forschungsbereichs zur [politisch-gesellschaftlichen Teilhabe im Einwanderungsland](#) sowie zu [Migrantenorganisationen als Partner von Politik und Zivilgesellschaft](#)) könnte das Land entsprechende Erhebungen auch für Schleswig-Holstein erwägen.



Verordnungsprojekten der Landesregierung anzuhören, sofern diese „spezifisch Integrationsmaßnahmen für Menschen mit Migrationshintergrund betreffen“ (§ 13 Abs. 1). Hier sollte der Bezug zur Integrationsfolgenabschätzung (§ 9, siehe oben) explizit hergestellt werden. In den Absätzen 2 bis 4 werden bereits einige wenige Rahmendaten dieses Gremiums normiert (in Abs. 2: Berufung der Mitglieder für zwei Jahre durch das zuständige Ministerium; in Abs. 3: Vertretung der Kommunen sowie der Menschen mit Migrationshintergrund; in Abs. 4: Einrichtung einer Geschäftsstelle). Zur Regelung weiterer Details qua Erlass wird das für Integration zuständige Ministerium ermächtigt (§ 13 Abs. 5).

§ 14 des Entwurfs proklamiert eine „besondere Mitverantwortung“ der Kommunen bei der Verwirklichung der genannten Integrationsziele im Rahmen ihrer Selbstverwaltung, also nicht nur, wenn sie Aufgaben übertragen bekommen.

Innerhalb der Schlussvorschriften des Entwurfs werden zunächst in § 15 Abs. 1 sämtliche einklagbaren, subjektiv-öffentlichen Rechte auf Basis des Gesetzes ausgeschlossen – auch wenn kaum eine Vorschrift des Entwurfs so formuliert ist, dass diese nahe liegen; schließlich werden in Absatz 2 der Vorrang anderer Finanzierungsquellen (Europäische Union, Bund oder andere Akteure) betont und jegliche Landesförderung unter Haushaltsvorbehalt gestellt. Der SVR regt an, die Nachrangigkeit der Landesförderung durch Ergänzung des Begriffs „Subsidiarität“ auch in die Überschrift des Paragraphen aufzunehmen. Insgesamt sollte sich das Land für eine abgestimmte und nachhaltige Finanzierung über die verschiedenen Gebietskörperschaften EU, Bund, Länder und Kommunen stark machen und eine koordinierende Rolle übernehmen.

Einordnung und abschließende Bewertung

In den vergangenen Jahren haben bereits vier andere Bundesländer ein Integrationsgesetz verabschiedet. Dabei haben sich zwei Typen von Landesintegrationsgesetzen herausgebildet:²³ Die in Berlin, Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg verabschiedeten Teilhabe- bzw. Partizipationsgesetze adressieren vorrangig die gesamtgesellschaftliche Systemintegration und umfassen einerseits Maßnahmen zur institutionellen Verankerung des Themas auf Landesebene und kommunaler Ebene durch die Einrichtung von Integrationsbeiräten, -ausschüssen oder -beauftragten und Interessenvertretungen von Zuwanderern und Zuwanderinnen. Andererseits fördern sie die interkulturelle Öffnung der Verwaltung, verstanden als Erhöhung der interkulturellen Kompetenz der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen und der angemessenen Repräsentanz von Menschen mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst. Im Sinne eines Mainstreamings verpflichten sie alle staatlichen Einrichtungen zur Förderung der Integration in ihrem Handeln. Das Anfang 2017 in Kraft getretene bayerische Integrationsgesetz versucht demgegenüber stärker, die Sozialintegration des Einzelnen zu regeln, indem Vorgaben zu erforderlichen Sprachkenntnissen und kultureller Assimilation gemacht und Integrationspflichten formuliert werden, die zum Teil sanktionsbewährt sind; Partizipations- und Teilhabefragen werden hier kaum thematisiert.

Systematisch gehört der vorliegende Entwurf eines Integrations- und Teilhabegesetzes für Schleswig-Holstein von der Grundanlage zum ersten Typ, wobei er im Hinblick auf die Bestimmtheit und Verbindlichkeit der geplanten Regelungen deutlich hinter den Gesetzen in Berlin, Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg zurückbleibt. Der Entwurf ist – von wenigen Ausnahmen abgesehen, in denen konkrete Maßnahmen vorgesehen sind – von allgemeinen Zielformulierungen und unverbindlichen Absichtsbekundungen geprägt. Durchaus typisch für den Gesetzentwurf sind Imperative oder Passivsätze, z. T. ohne Subjekt und Objekt („Integration in Beruf und Arbeit sind zu fördern“; „Das Engagement und der Wille zur Integration und Teilhabe werden erwartet“; „Auf eine angemessene Beteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund in Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozessen ist hinzuwirken“). Selbst bei relativ einfach zu konkretisierenden Aufgaben wie der interkulturellen Öffnung bleibt der Entwurf vage: Er zielt nicht auf eine

²³ Vgl. dazu umfassend SVR-Forschungsbereich (2017) (s. Fußnote 21); Funke, Andreas (2017): [Integratives Verwaltungsrecht? Analyse und Kritik des Bayerischen Integrationsgesetzes](#), Erlangen; Eichenhofer (2016) (s. Fußnote 11).



Selbstverpflichtung im Sinne einer interkulturellen Öffnung der Verwaltung, sondern will auch im nicht öffentlichen Segment die interkulturelle Kompetenz im Bereich des Arbeitslebens (bei Arbeitgebern bzw. Arbeitgeberinnen und Arbeitnehmern bzw. Arbeitnehmerinnen; § 6 Abs. 4) fördern, ohne dass jedoch klar würde, ob hierfür künftig konkrete Angebote unterbreitet werden. Ferner soll insbesondere das Themenfeld Antidiskriminierung Bestandteil von Fortbildungs- und Qualifizierungsangeboten werden (§ 7 Abs. 2). Hier bleiben sowohl die konkreten Maßnahmen als auch die Adressaten und Adressatinnen unklar. Auch finden sich – im Gegensatz zu allen vier bereits bestehenden Integrationsgesetzen, die jeweils ein Stammgesetz und ein Mantelgesetz enthalten – keine weiteren Änderungen in anderen integrationsrelevanten Rechtsgebieten (wie z. B. dem Schul- und Bildungsrecht oder dem Gesundheits- und Altenpflegerecht), auch nicht in Form von Prüfklauseln.

Die Unbestimmtheit des Entwurfs ist sicher der Herausforderung geschuldet, einen Konsens der drei die Regierung tragenden Parteien in Schleswig-Holstein zu formulieren. Er konzentriert sich angesichts dessen nahezu ausschließlich auf seine symbolische Dimension. Diese Signalwirkung eines Gesetzes ist nicht zu unterschätzen. Gesetze geben nicht nur bestimmte Normen vor, sie transportieren auch Überzeugungen, Botschaften und Prioritäten und beeinflussen so das gesellschaftliche Selbstverständnis. Beim Entwurf für Schleswig-Holstein sind die unmittelbaren materiellen Auswirkungen eher begrenzt, die symbolische Dimension hingegen zentral: Die Politik misst dem Thema Integration einen hohen Stellenwert bei und kann damit ein Bewusstsein schaffen, dass Integration in gemeinsamer Verantwortung unterschiedlicher Akteure liegt.

Der SVR kommt vorläufig zu dem Schluss, dass der Entwurf eines Integrationsgesetzes für Schleswig-Holstein insoweit klar zu begrüßen ist. Der SVR regt allerdings an, die Inhalte des Entwurfs im Rahmen des parlamentarischen Verfahrens zu präzisieren und/oder Folgemaßnahmen (etwa im Rahmen von Eckpunkten in einem Entschließungsantrag) vorzusehen – gerade um die zentrale Bestimmung von § 1 Abs. 1 des Entwurfs (wonach das Gesetz dem Zweck dient, „die für die Erreichung dieser Ziele notwendigen Maßnahmen und Instrumente zu regeln“) nicht ins Leere laufen zu lassen. Um größtmögliche Akzeptanz²⁴ für das Gesetz auch bei den Wählerinnen und Wählern zu erreichen, könnte es außerdem zweckdienlich sein, weitere Fraktionen zur Unterstützung des Gesetzes zu gewinnen.²⁵

Der SVR empfiehlt, das Integrationsgesetz nicht als Schlusspunkt, sondern als zentrale Wegmarke einer proaktiven, systemintegrativen Teilhabe- und Integrationspolitik für das Land Schleswig-Holstein zu sehen und in ausgewählten Themenfeldern im Rahmen eines vertiefenden Integrationskonzepts alsbald konkrete Maßnahmen und Förderprogramme zu verankern. Ein solches Konzept sollte auch den Missstand heilen, dass zu dem Entwurf keine Gesetzesbegründung verfügbar ist, die im Hinblick auf die vorwiegend allgemein und unverbindlich gehaltenen Zielformulierungen Interpretations- und Konkretisierungshilfe leistet. Gerade weil das Zukunftsthema der Integration (unabhängig davon, ob ggf. alternative Begriffe wie Teilhabe oder Inklusion bzw. ergänzende Konzepte wie gesellschaftlicher Zusammenhalt gewählt werden) stets eine komplexe Querschnittsaufgabe bleiben wird, müssen Integrationsgesetze und -konzepte speziell *und* allgemein zugleich sein. Wird allein auf die symbolische Wirkung eines Gesetzes im Sinne einer allgemein gehaltenen, verbindenden Klammer gesetzt, kann die Unterstützung bei den gesellschaftlichen Akteuren – und nicht zuletzt bei den Menschen mit Migrationshintergrund – schnell verpuffen.

²⁴ Vgl. dazu die Ausführungen des Fraktionsvorsitzenden der CDU Tobias Koch im Rahmen der Plenardebatte: „Diese Leitlinien sollten möglichst unstrittig sein, um eine größtmögliche Akzeptanz zu erreichen. [...] Integration wird nur mit einem breiten gesellschaftlichen Konsens gelingen“ (s. Fußnote 18; hier: S. 5020).

²⁵ Solche konsensualen Beschlüsse zur Integration konnten beispielsweise in Nordrhein-Westfalen 2001 bei der fraktionsübergreifenden Initiative für eine „Integrationsoffensive“ sowie bei der Verabschiedung des Teilhabe- und Integrationsgesetzes 2012 erreicht werden.



Prof. Dr. Petra Bendel
Vorsitzende
Sachverständigenrat deutsche Stiftungen für Integration und Migration (SVR)

Prof. Dr. Daniel Thym
Stellvertretender Vorsitzender
Sachverständigenrat deutsche Stiftungen für Integration und Migration (SVR)

Prof. Dr. Hans Vorländer
Mitglied
Sachverständigenrat deutsche Stiftungen für Integration und Migration (SVR)



Impressum

Herausgeber

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) GmbH
Neue Promenade 6
10178 Berlin
Tel.: 030/288 86 59-0
Fax: 030/288 86 59-11
info@svr-migration.de
www.svr-migration.de

Verantwortlich

Dr. Cornelia Schu

© SVR GmbH, Berlin 2019

Über den Sachverständigenrat

Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration geht auf eine Initiative der Stiftung Mercator und der VolkswagenStiftung zurück. Ihm gehören sieben Stiftungen an. Neben der Stiftung Mercator und der VolkswagenStiftung sind dies: Bertelsmann Stiftung, Freudenberg Stiftung, Robert Bosch Stiftung, Stifterverband und Vodafone Stiftung Deutschland. Der Sachverständigenrat ist ein unabhängiges und interdisziplinär besetztes Expertengremium, das zu integrations- und migrationspolitischen Themen Stellung bezieht und handlungsorientierte Politikberatung anbietet. Die Ergebnisse seiner Arbeit werden in einem Jahresgutachten veröffentlicht. Das SVR-Jahresgutachten 2020 wird gefördert durch das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat.

Dem SVR gehören neun Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus verschiedenen Disziplinen und Forschungsrichtungen an: Prof. Dr. Petra Bendel (Vorsitzende), Prof. Dr. Daniel Thym (Stellvertretender Vorsitzender), Prof. Dr. Claudia Diehl, Prof. Dr. Viola B. Georgi, Prof. Dr. Christian Joppke, Prof. Dr. Birgit Leyendecker, Prof. Panu Poutvaara, Ph.D., Prof. Dr. Sieglinde Rosenberger und Prof. Dr. Hans Vorländer. Weitere Informationen unter: www.svr-migration.de