



Stellungnahme zur Einführung eines Teilhabe- und Partizipationsgesetzes Niedersachsen

Anhörung in der Kommission zu Fragen der Migration und Teilhabe des Niedersächsischen Landtages

20. Februar 2024

STELLUNGNAHME

Der Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR) wurde mit Schreiben vom 6. Dezember 2023 eingeladen, im Vorfeld der Beratungen zur Einführung eines niedersächsischen Teilhabe- und Partizipationsgesetzes eine Stellungnahme abzugeben. Wir bedanken uns für diese Möglichkeit und kommen der Anfrage im Folgenden gerne nach.

Die Integration von Zugewanderten und ihren Nachkommen ist ein komplexer Prozess, der das Zusammenwirken der gesamten Gesellschaft erfordert. Dabei unterliegt Integration nur bedingt einer staatlichen Steuerung. Gelingende Integration kann nicht per Gesetz vorgeschrieben werden. Integration ist ein klassisches Querschnittsthema, das sich nicht auf einzelne Maßnahmen oder Politikbereiche beschränken lässt. Die sozialwissenschaftliche Forschung zeigt, dass Integration nur zum Teil von spezifischen Maßnahmen abhängt, die exklusiv Zugewanderte und ihre Nachkommen betreffen, und deutlich stärker durch politische Regelstrukturen insgesamt gestaltet wird, etwa in der Bildungspolitik oder der Sozialgesetzgebung.¹ Ein Integrations- und Teilhabegesetz kann diesen Prozess gleichwohl unterstützen, indem Grundsätze und Ziele festgeschrieben, institutionelle Rahmenbedingungen für ein Mainstreaming von Integration geschaffen und Anstrengungen gebündelt werden, die das Land im Bereich der Integrationsförderung übernimmt.²

Der SVR unterstützt dieses Bemühen ausdrücklich und begrüßt daher das Vorhaben der Landesregierung, wie im Koalitionsvertrag 2022–2027 von SPD und Bündnis 90/Die Grünen festgelegt, ein Teilhabe- und Partizipationsgesetz für Niedersachsen zu schaffen.

Kohärenz durch gemeinsame Ziele und Leitprinzipien

Maßnahmen im Bereich der Integration werden an verschiedenen Stellen im Kompetenzgefüge geplant und umgesetzt. Um diese kohärent zu gestalten, bedarf es als Grundlage eines gemeinsamen Verständnisses von Integration und davon ausgehend gemeinsamer Grundsätze und Ziele von Integrationspolitik. Diese können in einem Teilhabe- und Partizipationsgesetz auf Landesebene verankert werden. **Auf symbolischer Ebene werden Integration und Teilhabe so als politische Aufgabe aufgewertet. Die Bedeutung geht jedoch über eine reine Signalwirkung hinaus. Auch wenn diese Zielsetzungen nicht einklagbar sind, erscheint eine solche Selbstbindung des Gesetzgebers verbindlicher als ein entsprechendes Bekenntnis in einem Leitbild,**

¹ Zur politischen Steuerung von Integration s. ausführlich SVR 2018: 68–137.

² Derzeit bestehen auf Landesebene insgesamt sechs Integrations- und Teilhabegesetze: das Berliner Partizipationsgesetz (PartMigG Berlin, zuvor PartIntG Berlin), das Teilhabe- und Integrationsgesetz Nordrhein-Westfalen (TIntG NRW), das Partizipations- und Integrationsgesetz für Baden-Württemberg (PartIntG BW), das Integrations- und Teilhabegesetz für Schleswig-Holstein (Int-TeilHG SH), das Hessische Integrations- und Teilhabegesetz (IntTG HE) sowie das Bayerische Integrationsgesetz (BayIntG). Letzteres regelt primär die individuelle Integration von Zugewanderten und unterscheidet sich damit in seiner grundsätzlichen Ausrichtung von den anderen fünf Gesetzen. Die Gesetze in Berlin und Nordrhein-Westfalen wurden 2021 umfassend novelliert (für einen Überblick s. Schupp/Wohlfarth 2022: 11–24).



einer Strategie oder einem Integrationskonzept; sie erzeugt mitunter einen stärkeren Handlungsdruck.³ Zudem leiten diese programmatischen Grundsätze als normativer Maßstab etwa bei Ermessensentscheidungen oder bei Förderentscheidungen die Auslegung des Rechts; dadurch vereinheitlichen sie in gewissem Maße auch das Verwaltungshandeln.⁴ Damit können Integrations- und Teilhabegesetze ‚Leitplanken‘ für eine in sich stimmige Integrationspolitik vorgeben.

Für einen wirkungsvollen gesetzlichen Rahmen für Integration sollte ein Teilhabe- und Partizipationsgesetz aus Sicht des SVR als Zielvorstellung die chancengerechte Teilhabe aller in den verschiedenen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens ins Zentrum rücken.⁵ Integration sollte dabei nicht auf die strukturelle Teilhabe in einzelnen Bereichen wie dem Arbeitsmarkt verengt werden (auch wenn die Bedeutung von Zuwanderung in Zeiten eines u. a. aufgrund demografischer Herausforderungen verschärften Arbeits- und Fachkräftemangels durchaus hervorgehoben werden kann). Entlang eines umfassenden Verständnisses sollte das Thema mit der Frage von gesellschaftlichem Zusammenhalt verknüpft werden. Hierzu gehört auch ein im Gesetz explizit verankertes Bekenntnis, Rassismus, Antisemitismus und anderen Formen gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit entschieden entgegenzutreten. Zugleich sollte der Wert von Vielfalt und Zuwanderung innerhalb einer Einwanderungsgesellschaft als Grundsatz hervorgehoben werden – und zwar in einem umfassenden Sinne in Bezug auf soziale, kulturelle und ökonomische Potenziale. Damit wird insgesamt Wertschätzung gegenüber Menschen mit Zuwanderungsgeschichte zum Ausdruck gebracht.

Ein Teilhabe- und Partizipationsgesetz muss damit auf die Gesellschaft und staatliches Handeln als Ganzes zielen. Das schließt nicht aus, die essentielle Rolle der zugewanderten Bevölkerung für den Prozess der Teilhabe zu benennen. Das Gesetz sollte dabei jedoch nicht einseitig ausgerichtet sein, etwa indem von Zugewanderten durch spezifische Handlungsnormen Anpassung gefordert und dabei außer Acht gelassen wird, was die Gesellschaft als Ganzes zur Integration beitragen muss. Sonst besteht die Gefahr, das Ziel chancengerechter Teilhabe zu untergraben und stattdessen Stigmatisierung und Marginalisierung zu verstärken. Das Gesetz sollte stattdessen die strukturellen Voraussetzungen für chancengerechte Teilhabe in den Vordergrund rücken. Integration ist als dauerhafte, gesamtgesellschaftliche Aufgabe zu verankern, für die die Politik förderliche Rahmenbedingungen zu schaffen hat.

Die Verankerung von chancengerechter Teilhabe als Zielvorstellung in einem Teilhabe- und Partizipationsgesetz erfordert eine Auseinandersetzung mit der Frage, wessen Benachteiligung entgegengewirkt werden soll, für wen also Zugangsbarrieren und strukturelle Ausschlüsse anerkannt werden. Um gesellschaftliche Teilhabe im Zusammenspiel mit Migration zu betrachten, Integrationsfortschritte zu analysieren und systematische Benachteiligungen zu erfassen, hat sich in Deutschland die Kategorie Migrationshintergrund etabliert. Diese steht jedoch verstärkt in der Kritik. Als problematisch wird gesehen, dass der Begriff teilweise exkludierend und defizitorientiert verwendet wird und bei Betroffenen mitunter Gefühle von Stigmatisierung auslöst. Zudem bildet die Kategorie Teilhabebarrrieren und Diskriminierung nur unzureichend ab (vgl. SVR 2021: 24–25).⁶ Ein Blick auf die bestehenden Integrations- und Teilhabegesetze der Länder zeigt: Durch die Nutzung alternativer Bezeichnungen und Definitionen wird auf diese Kritik reagiert.⁷ Gesetzesvorgaben, aus denen individuelle Rechtsfolgen abgeleitet werden können und die auf einer statistischen Bezugsgröße basieren, sind jedoch auf eine entsprechende Datengrundlage der amtlichen Statistik angewiesen. Solche Bestimmungen beziehen sich in den Gesetzen deshalb weiterhin auf den Migrationshintergrund. Die materiell-rechtlichen Auswirkungen einer möglichen Begriffsanpassung im Rahmen eines Teilhabe- und Partizipationsgesetzes sind also begrenzt. Dennoch werden dadurch wichtige Signale gesendet.

³ Gleichzeitig ist die rechtliche Wirkung derartiger Programmsätze begrenzt: Ein einfaches Gesetz kann den Gesetzgeber nicht für die Zukunft binden. Es geht eher um den symbolischen Akt des ‚Ins-Gesetz-Schreibens‘ (vgl. Funke, Andreas 2017: Integratives Verwaltungsrecht? Analyse und Kritik des Bayerischen Integrationsgesetzes, Erlangen, 52–55).

⁴ Diese ermessensleitende Funktion der Gesetze wird beispielsweise deutlich durch den im TIntG NRW, PartIntG BW und IntTG HE verankerten Grundsatz, dass Einbürgerungen im staatlichen Interesse liegen.

⁵ Dabei sollte der grundlegende Stellenwert ausreichender Deutschkenntnisse sowie von Bildungs- und Arbeitsmarktintegration hervorgehoben werden. Aber auch weitere Teilhabedimensionen wie Gesundheit, Wohnen und politische Partizipation sollten berücksichtigt werden.

⁶ Ausgehend von dieser Kritik hat die Fachkommission Integrationsfähigkeit 2020 empfohlen, für Fragen der Integration das Konzept der Eingewanderten und ihrer direkten Nachkommen zu verwenden. Das Statistische Bundesamt hat diese Empfehlung mit der Einführung der Kategorie Personen mit Einwanderungsgeschichte 2023 aufgegriffen.

⁷ Das TIntG NRW spricht von Menschen mit Einwanderungsgeschichte. Das IntTG HE und das PartMigG Berlin nutzen den Begriff Migrationsgeschichte und fassen darunter auch Menschen, die rassistisch diskriminiert werden.



Mainstreaming von Integration in Politik und Verwaltung

Ein Teilhabe- und Partizipationsgesetz kann dazu beitragen, ein Mainstreaming von Integration legislativ zu verankern. Das bedeutet anzuerkennen, dass Integrationspolitik in einem weiteren Sinne kein eigenes Politikfeld mit einer speziellen Adressatengruppe und klar abgrenzbaren Regelungsinhalten, sondern immer Querschnittpolitik ist. Integration muss als zentrale politische Zielvorgabe in allen politischen Bereichen stets ‚mitgedacht‘ werden (s. dazu SVR 2018: 70–83).

Voraussetzung für ein Mainstreaming ist ein Bewusstsein dafür, dass die Rahmenbedingungen für Teilhabe auch durch Politikfelder außerhalb von Integrationspolitik im engeren Sinne mitgestaltet werden können und müssen. Dazu kann ein Teilhabe- und Partizipationsgesetz beitragen, indem die Behörden verpflichtet werden, die festgelegten Ziele im Rahmen ihrer Zuständigkeit zu berücksichtigen und zu fördern. Der Geltungsbereich des Gesetzes kann dabei auch über die Landesverwaltung im engeren Sinne hinaus auf weitere öffentlich-rechtliche Einrichtungen ausgeweitet werden.⁸

Ein Integrations- und Teilhabegesetz sollte darüber hinaus Vorgaben für eine fachübergreifende Koordination in integrationsrelevanten Fragen zwischen den Landesressorts enthalten. Institutionalisierte Abstimmungsprozesse können den Erfahrungsaustausch fördern, damit die politischen Steuerungsmöglichkeiten voranbringen und letztendlich zur Stärkung von Integration als Querschnittsaufgabe beitragen. Ansätze hierzu finden sich beispielsweise im TIntG NRW.⁹ Zur integrationspolitischen Steuerung über alle Ressorts hinweg besteht in Nordrhein-Westfalen eine interministerielle Arbeitsgruppe. In Niedersachsen sah das Integrationskonzept von 2008 einen Interministeriellen Arbeitskreis (IMAK) Integration vor.¹⁰

Zudem sollte eine Folgenabschätzung festgeschrieben werden, bei der für geplante Gesetze, Verordnungen oder sonstige Vorhaben zu prüfen ist, wie sich diese auf die Teilhabe von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte auswirken. Dabei ist auszuführen, wer für diesen ‚Integrations-Check‘ verantwortlich ist.¹¹

Durch den Ansatz eines Mainstreamings von Integration, den der SVR mit Nachdruck vertritt, verschiebt sich der Schwerpunkt von Integrationspolitik im besten Fall von zielgruppenspezifischen Sondermaßnahmen zu effektiven Allgemeinmaßnahmen, das heißt zur diversitätssensiblen Öffnung der Regelstrukturen. In diesem Sinne sollten im Rahmen eines Teilhabe- und Partizipationsgesetzes über ein Artikelgesetz konkrete Änderungen in bestehenden integrationsrelevanten Landesgesetzen vorgenommen werden. Dadurch werden strukturelle Änderungen im Sinne der Gesetzesziele durch Anpassungen der Regelsysteme umgesetzt. Beispiele hierfür finden sich in den bestehenden Integrations- und Teilhabegesetzen.¹²

Verbindlichkeit durch Konkretisierung und finanzielle Hinterlegung

Neben Anpassungen integrationsrelevanter Rechtsgrundlagen über ein Artikelgesetz sollten aus Sicht des SVR auch im Stammgesetz eines Teilhabe- und Partizipationsgesetzes (den definierten Zielen und Grundsätzen entsprechende) Vorgaben, Verantwortlichkeiten und Maßnahmen in spezifischen Regelungsberei-

⁸ So umfasst der Geltungsbereich des PartMigG Berlin, des PartIntG BW und des IntTG HE auch öffentlich-rechtliche Körperschaften, Anstalten und Stiftungen. Das PartMigG Berlin verpflichtet das Land zudem, in Unternehmen mit Mehrheitsbeteiligung auf die Umsetzung der Gesetzesziele hinzuwirken und sich bei Unternehmen mit Minderheitenbeteiligung hierfür einzusetzen.

⁹ Mit dem TIntG NRW von 2012 (§ 6 Abs. 2) wurde das Land verpflichtet, eine „fachübergreifende Abstimmung zu Fragen der Teilhabe und Integration von Menschen mit Migrationshintergrund“ sicherzustellen.

¹⁰ Mitglieder des IMAK waren laut Integrationskonzept alle Ressorts sowie die bzw. der Integrationsbeauftragte; bei Bedarf einzubeziehen waren auch Vertretungen der kommunalen Spitzenverbände und des Landespräventionsrats.

¹¹ Für die Aufgabe zuständig sein kann das Ressort, das für das jeweilige Vorhaben verantwortlich ist, das für Integration zuständige Ministerium oder der bzw. die Landesintegrationsbeauftragte. Grundsätzlich denkbar wäre auch eine unabhängige Prüfung durch ein externes Gremium wie eine Kommission.

¹² Im Artikelgesetz zum PartIntG Berlin wurden durch eine Änderung des Bestattungsgesetzes islamische Bestattungen ermöglicht. Im Rahmen der Verabschiedung des PartIntG BW wurde interkulturelle Kompetenz als Bildungsziel in verschiedenen Ausbildungsverordnungen eingeführt.



chen festgeschrieben werden. Dabei kann es sich um bestehende Ansätze handeln, die durch die gesetzliche Verankerung verstetigt werden. Damit werden die Verbindlichkeit des Gesetzes erhöht und die festgeschriebenen programmatischen Absichtserklärungen untermauert, die einen hohen symbolischen Wert haben, aber keine unmittelbaren materiell-rechtlichen Folgen mit sich bringen.

Zu den Regelungsschwerpunkten der bestehenden Integrations- und Teilhabegesetze zählt die Institutionalisierung von Beratungs- und Partizipationsgremien, die diversitätssensible Öffnung der Verwaltung sowie die Unterstützung kommunaler Integrationsinfrastruktur. Auf diese Bereiche wird weiter unten eingegangen. Denkbar ist aber beispielsweise auch, dass (zu den Maßnahmen des Bundes ergänzende) Integrationsangebote¹³ oder Vorhaben zur Vereinfachung der Verfahren zur Anerkennung ausländischer Abschlüsse festgeschrieben werden.¹⁴ Auch im Bereich der Antidiskriminierung können konkrete Bestimmungen verankert werden, beispielsweise der Ausbau von Beratungs- und Beschwerdestrukturen für Betroffene oder eine stärkere gesellschaftliche Sensibilisierung für Diskriminierung und Rassismus durch Fortbildungsangebote.¹⁵ Aus Sicht des SVR sollte durch solche Bekräftigungen in einem Teilhabe- und Partizipationsgesetz jedoch nicht in den Hintergrund geraten, dass auch auf Landesebene eine gesonderte Antidiskriminierungsgesetzgebung gestärkt werden sollte.¹⁶

Für eine wirkungsvolle Umsetzung eines Teilhabe- und Partizipationsgesetzes ist von Bedeutung, dass die konkreten Umsetzungsmaßnahmen mit adäquaten finanziellen und personellen Ressourcen flankiert werden. Dies wurde auch im Rahmen der Novellierungsprozesse der Landesintegrationsgesetze in Berlin und Nordrhein-Westfalen 2021 hervorgehoben. Hier zeichnet sich ein Trend ab, dass Länder im Zuge der Überarbeitungen die Verbindlichkeit der Regelungen durch einen höheren Grad an Bestimmtheit der Vorgaben und eine (stärkere) finanzielle Hinterlegung erhöhen. Das TIntG NRW verankert eine jährliche Mindestfördersumme. Auch das PartMigG Berlin wurde, wenngleich in weitaus geringerem Umfang, mit Finanzmitteln bzw. Personalkapazitäten hinterlegt.¹⁷

¹³ Anknüpfungspunkte für mögliche Maßnahmen bietet der Koalitionsvertrag 2022–2027 von SPD und Bündnis 90/Die Grünen. Die Regierungsparteien haben sich darin auf eine dauerhafte Finanzierung der Migrationsberatung, die Etablierung von Einbürgerungsberatung im Rahmen der Migrationsberatung und eine stärkere und nachhaltige Finanzierung der psychosozialen Versorgung für Geflüchtete geeinigt. Außerdem wurde festgeschrieben, dass allen geflüchteten Kindern und Jugendlichen von Beginn des Aufenthalts ein Schulbesuch außerhalb der Erstaufnahmeeinrichtung ermöglicht werden soll. Wird dies nicht umgesetzt, soll ein qualitativ hochwertiger Unterricht in Erstaufnahmeeinrichtungen sichergestellt werden.

¹⁴ Für die Gruppe der reglementierten Berufe sind aus Sicht des SVR im Rahmen der Erarbeitung eines Teilhabe- und Integrationsgesetzes mögliche Anpassungen im Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz zu prüfen. Die Anerkennung von Berufsqualifikationen und Kompetenzen stellt eine Hürde der beruflichen Integration von Zugewanderten dar. Der SVR begrüßt deshalb mit Nachdruck Vorhaben auf Bundes- wie auch auf Landesebene zur Vereinfachung der Anerkennungsverfahren (vgl. SVR 2022: 31–38). Ansätze, die sich hierbei bewährt haben, sollten verstetigt werden (SVR 2019: 170–174). Der Koalitionsvertrag der niedersächsischen Regierungsparteien sieht vor, die Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse zu beschleunigen und dazu Verfahren neu aufzustellen.

¹⁵ Solche Regelungen finden sich im Int-TeilHG SH, im TIntG NRW und im PartIntG BW (s. dazu Schupp/Wohlfarth 2022: 40–43). der Ministerialverwaltung eröffnet dem Amt dagegen potenziell größeren Einfluss auf politische Entscheidungs- und Umsetzungsprozesse (vgl. SVR 2018: 116–117).

¹⁶ Entsprechend ist für ein Teilhabe- und Partizipationsgesetz Niedersachsen in Erwägung zu ziehen, die Zusammenarbeit des Landes mit dem Niedersächsischen Integrationsrat (NIR) zu verankern.

¹⁶ Im Beirat soll jeweils mindestens eine Vertretung der Aussiedlerinnen und Aussiedler, Geflüchteter, einer Selbstorganisation von LSBTI-Personen mit Zuwanderungsgeschichte und des Beirats für Angelegenheiten von Roma und Sinti sitzen. Ebenso werden drei Sitze für Vertretungen von in besonderem Maße von rassistischer Diskriminierung Betroffenen vorgesehen.

¹⁶ Das TIntG NRW und das PartIntG BW schreiben fest, dass die Dachverbände kommunaler Migrantenvertretungen vom Land finanzielle Zuwendungen erhalten.

¹⁶ Das TIntG NRW, das IntTG HE und das PartIntG BW definieren das Ziel einer angemessenen Beteiligung, das PartMigG Berlin eine Beteiligung gemäß dem Bevölkerungsanteil. Der Evaluationsbericht zum PartIntG Berlin weist darauf hin, dass die formale Ernennung von Mitgliedern mit Migrationshintergrund in den verschiedenen Landesgremien in der Praxis nicht automatisch eine tatsächliche Mitwirkung bedeutet. Beispielsweise wurden zwar Personen mit Migrationshintergrund ernannt, jedoch lediglich als nicht stimmberechtigte Mitglieder (vgl. Syspons 2019: Evaluation des Gesetzes zur Regelung von Partizipation und Integration in Berlin (PartIntG) im Auftrag des Integrationsbeauftragten von Berlin. Abschlussbericht Februar 2019, Berlin, 20.).¹⁶ Vor diesem Hintergrund ist es zu begrüßen, dass sich die Regierungsparteien der Landesregierung in ihrem Koalitionsvertrag darauf verständigt haben, ein niedersächsisches Antidiskriminierungsgesetz zu schaffen. Außerdem planen die Regierungsfaktionen einen Landesaktionsplan gegen Rassismus.

¹⁷ In Baden-Württemberg wurden auf Grundlage des PartIntG BW Verwaltungsvorschriften mit Förderrichtlinien erlassen, die den Gesetzeszielen entsprechen. Die Verwaltungsvorschriften sind jedoch nicht im PartIntG BW verankert und können durch das zuständige Ministerium wieder verändert werden.



Beratungs- und Koordinationsstrukturen verankern

Integrationsgesetze institutionalisieren in der Regel bestehende integrationspolitische Beratungs- und Beteiligungsstrukturen wie Beauftragte und Beiräte oder richten diese neu ein. Dabei werden auch Vorgaben zu deren Anbindung, Ausrichtung und Aufgaben gemacht, was der SVR grundsätzlich begrüßt.

Mit einem niedersächsischen Teilhabe- und Partizipationsgesetz kann das seit 2013 bestehende Amt der bzw. des Landesbeauftragten für Migration und Teilhabe auf eine gesetzliche Grundlage gestellt werden. Dabei sollten die Stellung¹⁸ sowie die vorgesehenen Befugnisse und die zur Verfügung stehenden Instrumente des bzw. der Beauftragten präzisiert werden. **Damit wird das Amt grundsätzlich gestärkt und abgesichert. Fehlt eine solche (gesetzliche) Spezifizierung des Aufgabenfelds, hängt es stärker von der jeweiligen Person und ihrer Kommunikations- und Durchsetzungsfähigkeit ab, wie das Amt geführt wird.** Um die vorgesehenen Aufgaben sachgerecht auszufüllen, bedarf es außerdem einer entsprechenden Ressourcenausstattung. Auch für die kommunale Ebene kann ein Integrations- und Teilhabegesetz die Bestellung kommunaler Integrationsbeauftragter regeln. Eine Auflistung typischer Aufgabenbereiche dient als Hilfestellung für die Kommunen und kann zu einer einheitlicheren Ausgestaltung der Position beitragen.

Die bestehenden Integrations- und Teilhabegesetze schreiben zudem auf Landesebene Integrations(bei)räte fest. Dabei handelt es sich größtenteils um in der Landesverwaltung angesiedelte Beiräte mit Vertreterinnen und Vertretern aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft, die berufen werden und die die jeweilige Landesregierung bei integrationsrelevanten Vorhaben unterstützen. Hier steht die Funktion der Beratung im Vordergrund. Teilweise verfolgen die Gremien aber auch den Anspruch einer Interessensvertretung, es sollen also Möglichkeiten der Beteiligung geschaffen werden: Das TIntG NRW und das PartIntG BW verpflichten die Länder zur Zusammenarbeit mit den Vertretungen der kommunalen Integrationsbeiräte auf Landesebene.¹⁹ Hier steht im Vordergrund, dass sie die Interessen der Bevölkerung mit Migrationshintergrund vertreten und eine kommunale Perspektive einbringen. Der im PartMigG Berlin verankerte Beirat für Partizipation zeigt, dass auch eine Mischform zwischen einem Experten- und einem Partizipationsgremium möglich ist: Der Beirat setzt sich zusammen aus gewählten Vertretungen von Menschen mit Migrationsgeschichte einerseits und Funktionsträgerinnen und -trägern aus der Politik, verschiedenen Verbänden und Einrichtungen andererseits. **Zu bedenken ist hierbei, dass ein Gremium, das auch auf Mitsprache und Teilhabe abzielt, bzgl. seiner Besetzung vor anderen Anforderungen steht als ein reines Beratungsgremium. Die Legitimation von Partizipationsgremien ist direkt verbunden mit der Frage, inwieweit sie die definierte Zielgruppe der Bevölkerung mit Migrationsgeschichte in ihrer Diversität repräsentieren.** Indem beispielsweise Plätze für bestimmte Communities reserviert werden oder eine Quotierung festgeschrieben wird, können Grundlagen für eine diverse Zusammensetzung geschaffen werden. Das PartMigG Berlin setzt dies für den Landespartizipationsbeirat teilweise um.²⁰

Unabhängig von der Ausrichtung und Zusammensetzung, sollte ein Teilhabe- und Partizipationsgesetz auch dafür genutzt werden, eine ausreichende Ausstattung der Gremien mit personellen und finanziellen Ressourcen sicherzustellen. Ein wichtiger Schritt hierzu ist die Einrichtung von unterstützenden Geschäftsstellen (bzw. die Festschreibung finanzieller Unterstützung für eigenständige Gremien).²¹

Der Logik von Integration als Querschnittsaufgabe folgend, sollte ein Teilhabe- und Partizipationsgesetz auch das Ziel verankern, die Beteiligung der Bevölkerung mit Zuwanderungsgeschichte an Landesgremien

¹⁸ Denkbar sind dabei grundsätzlich zwei unterschiedliche Typen: Entweder der bzw. die Beauftragte wird in der Ministerialverwaltung angesiedelt und ist damit weisungsgebunden. Oder es handelt sich um eine bzw. einen unabhängigen Beauftragten, der bzw. die vom Landtag gewählt wird und dort angesiedelt ist. Besonders wenn sie mit einer eigenen Geschäftsstelle und entsprechenden Ressourcen ausgestattet sind, können sie die Landesregierung kontrollieren und ggf. auf Mängel hinweisen. Die Einbindung innerhalb der Ministerialverwaltung eröffnet dem Amt dagegen potenziell größeren Einfluss auf politische Entscheidungs- und Umsetzungsprozesse (vgl. SVR 2018: 116–117).

¹⁹ Entsprechend ist für ein Teilhabe- und Partizipationsgesetz Niedersachsen in Erwägung zu ziehen, die Zusammenarbeit des Landes mit dem Niedersächsischen Integrationsrat (NIR) zu verankern.

²⁰ Im Beirat soll jeweils mindestens eine Vertretung der Aussiedlerinnen und Aussiedler, Geflüchteter, einer Selbstorganisation von LSBTI-Personen mit Zuwanderungsgeschichte und des Beirats für Angelegenheiten von Roma und Sinti sitzen. Ebenso werden drei Sitze für Vertretungen von in besonderem Maße von rassistischer Diskriminierung Betroffenen vorgesehen.

²¹ Das TIntG NRW und das PartIntG BW schreiben fest, dass die Dachverbände kommunaler Migrantenvertretungen vom Land finanzielle Zuwendungen erhalten.



zu erhöhen. Um die Verbindlichkeit zu erhöhen, kann hierfür ein Orientierungswert definiert werden.²² Im Sinne eines Mainstreamings ist in Erwägung zu ziehen, im Rahmen eines Artikelgesetzes für die Zusammensetzung ausgewählter Landesgremien die Vertretung von Menschen mit Migrationsgeschichte verbindlich festzuschreiben. Dazu zählen etwa der Landesbeirat für Jugendarbeit sowie der Landesbeirat für Menschen mit Behinderungen über eine Änderung des Jugendförderungsgesetzes bzw. des Behindertengleichstellungsgesetzes. Dadurch würden auch merkmalsübergreifende Verschränkungen im Hinblick auf Teilhabehörden verschiedener Gruppen in den Blick genommen werden.

Um die Teilhabe von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte vor Ort zu stärken, kann ein Teilhabe- und Partizipationsgesetz auch die Einrichtung kommunaler Integrationsbeiräte oder -ausschüsse für Landkreise und Gemeinden vorschreiben. Dem Mainstreaming-Ansatz folgend wäre hier eine entsprechende Regelung im Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetz in Erwägung zu ziehen. Die Möglichkeit, solche Gremien einzurichten, besteht bereits jetzt. Viele Kommunen in Niedersachsen machen davon bereits Gebrauch. Eine gesetzliche Verankerung erhöht aber die Verbindlichkeit und vereinheitlicht zudem die Aufgabenprofile und Kompetenzen der Gremien.²³

Der Einbezug von unterschiedlichen Akteuren und Akteurinnen in den Entscheidungsprozess erhöht nicht nur deren Legitimation und sichert notwendige Expertise, sondern kann auch die Akzeptanz von Entscheidungen steigern und damit deren spätere Umsetzung erleichtern. Die Beteiligung von Menschen mit Migrationsgeschichte bzw. deren Vertretungen ermöglicht Politik und Verwaltung, sich genauer mit der Lebenssituation, den Bedürfnissen und Interessen dieser Bevölkerungsgruppe auseinanderzusetzen.²⁴ Über gesetzliche Vorgaben zur Funktion und Zusammensetzung hinaus braucht es dabei den politischen Willen, die Gremien tatsächlich als Beratungs- und Teilhabestrukturen zu nutzen. Im Sinne eines Mainstreamings ist dafür von Bedeutung, dass nicht nur die ausdrücklich für Integration zuständigen Ressorts und Abteilungen die Expertise der Gremien nutzen, sondern auch andere deren Beratung in Anspruch nehmen.²⁵ Im Hinblick auf die praktische Wirkung der Gremien auf Landes- und kommunaler Ebene fehlt es insgesamt bislang allerdings an wissenschaftlichen Untersuchungen, die evaluieren, inwiefern diese tatsächlich die Teilhabe von Menschen mit Migrationsgeschichte verbessern.

Verwaltung auf Diversität einstellen

Die Verwaltung stärker an die faktische Diversität der Gesellschaft anzupassen, stellt einen zentralen Regelungsbereich der bestehenden Landesintegrationsgesetze dar (vgl. Schupp/Wohlfarth 2022: 37–40). Die Gesetze (wie auch das niedersächsische Integrationskonzept von 2008) verwenden hierfür mehrheitlich den Begriff der interkulturellen Öffnung und, davon ausgehend, interkulturelle Kompetenz. Die Bezeich-

²² Das TIntG NRW, das IntTG HE und das PartIntG BW definieren das Ziel einer angemessenen Beteiligung, das PartMigG Berlin eine Beteiligung gemäß dem Bevölkerungsanteil. Der Evaluationsbericht zum PartIntG Berlin weist darauf hin, dass die formale Ernennung von Mitgliedern mit Migrationshintergrund in den verschiedenen Landesgremien in der Praxis nicht automatisch eine tatsächliche Mitwirkung bedeutet. Beispielsweise wurden zwar Personen mit Migrationshintergrund ernannt, jedoch lediglich als nicht stimmberechtigte Mitglieder (vgl. Syspons 2019: Evaluation des Gesetzes zur Regelung von Partizipation und Integration in Berlin (PartIntG) im Auftrag des Integrationsbeauftragten von Berlin. Abschlussbericht Februar 2019, Berlin, 20.).

²³ Beispielsweise kann ein Rede- und Antragsrecht in den kommunalen Ausschüssen festgeschrieben werden.

²⁴ Vgl. Gesemann, Frank 2006: Grundlinien und aktuelle Herausforderungen der Berliner Integrationspolitik, in: Baringhorst, Sigrid/Hunger, Uwe/Schönwälder, Karen (Hrsg.): Politische Steuerung von Integrationsprozessen: Intentionen und Wirkungen, Wiesbaden, 209; Thym, Daniel 2010: Migrationsverwaltungsrecht, Tübingen, 288–290.

²⁵ Der Evaluationsbericht zum PartIntG Berlin verweist beispielsweise darauf, dass in den Reihen des Landesbeirats für Integrations- und Migrationsfragen negativ bewertet wurde, dass die durch das Gesetz vorgeschriebene Beteiligung aller Senatsverwaltungen an den Beiratssitzungen gering war und die Senatsverwaltungen durch wechselnde Personen nicht kontinuierlich vertreten waren. Daraus wird eine mangelnde Anerkennung der Bedeutung des Beirats in der Verwaltung abgeleitet. Gleichzeitig wird hervorgehoben, dass die Legitimität der durch das Gesetz verankerten Strukturen insgesamt erhöht wurde (Syspons 2019: 5, 19). Auch die Dachverbände der kommunalen Migrantenvertretungen in Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg berichten, dass das jeweilige Gesetz ihre Stellung gegenüber der Politik prinzipiell gestärkt hat.



nung hat sich in den vergangenen Jahrzehnten etabliert, wird aber zunehmend kritisiert, da sie ausschließlich den Kulturaspekt betont.²⁶ Der SVR empfiehlt stattdessen das Konzept der diversitätssensiblen Öffnung. Dieses unterstreicht, dass sich staatliche Institutionen und sonstige Einrichtungen und Unternehmen auf gesellschaftliche Vielfalt in unterschiedlichen Ausprägungen einstellen müssen (SVR 2021: 18–32).

Für eine diversitätssensible Ausgestaltung der Organisationsstrukturen und Abläufe der Verwaltung ist das Ziel festzulegen, den Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund zu erhöhen (und zwar in allen Bereichen und auf allen Ebenen). Auch vor dem Hintergrund des demographischen Wandels ist dieses Ziel zur Arbeits- und Fachkräftesicherung geboten. Durch einen Orientierungswert wird die Verbindlichkeit der Bestimmung erhöht.²⁷ Zudem sollte das Ziel festgeschrieben werden, Ausbildungsplätze verstärkt mit Menschen mit Migrationshintergrund zu besetzen. Diese Zielformulierungen sollten durch konkrete Umsetzungsinstrumente untermauert werden. Das novellierte Berliner Partizipationsgesetz zeigt hier mögliche Ansätze: Festgeschrieben wird u. a. die gezielte Ansprache von Menschen mit Migrationsgeschichte durch Personalmarketingmaßnahmen²⁸ und eine Ermutigungsklausel in Stellenausschreibungen.

Um die Zielsetzung der Beschäftigtenförderung und die Wirkung der damit zusammenhängenden Fördermaßnahmen überprüfbar zu machen, ist eine möglichst genaue Datengrundlage notwendig. Für den Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst können die Länder auf das gemeinsame Integrationsmonitoring im Rahmen der Integrationsministerkonferenz zurückgreifen. Die bereitgestellten Zahlen auf Basis des Mikrozensus sind dafür jedoch nur unzureichend geeignet.²⁹ Genauere Daten, die eine differenziertere Analyse nach Gehaltsgruppen und Fachbereichen ermöglichen, fehlen. Ein Teilhabe- und Partizipationsgesetz kann hierfür entsprechende systematische Erhebungen festschreiben: Das PartMigG Berlin verpflichtet alle Verwaltungsstellen, den Migrationshintergrund von sich bewerbenden Personen zu erfassen und in die Personalstrukturstatistik aufzunehmen. Verankert wird zudem eine entsprechende Erhebung unter Beschäftigten.³⁰ Die Teilnahme an der Anfang 2024 durchgeführten Befragung ist freiwillig. Hier zeigt sich ein grundlegendes Dilemma: Verpflichtende Angaben sind sowohl aus historischen als auch aus datenschutzrechtlichen Gründen äußerst umstritten. Eine auf freiwilligen Angaben beruhende Befragung hat aber möglicherweise Auswirkungen auf die Repräsentativität und damit die Aussagekraft der erhobenen Daten.

Über den Bereich der Personalgewinnung hinaus sollte sich das Land zudem verpflichten, die Kompetenzen der Beschäftigten in Bezug auf Diversität zu fördern. Die Umsetzung dieses Ziels darf sich dabei nicht auf Einzelmaßnahmen wie einmalige Fortbildungen beschränken. Der SVR begrüßt es daher, wenn wie im PartMigG Berlin diversitätssensible Kompetenz bei der Einschätzung der Eignung von Beschäftigten berücksichtigt wird. Darüber hinaus sollte in Erwägung gezogen werden, diversitätssensible Kompetenz, sofern noch nicht geschehen, verbindlich als Bildungsziel in einschlägigen Ausbildungs- und Studienverordnungen zu verankern.³¹ Über die Verwaltung hinaus können dabei auch Ausbildungsgänge in anderen Bereichen wie beispielsweise Pflege und Gesundheitsversorgung berücksichtigt werden.

²⁶ Der Begriff suggeriert die Existenz unterschiedlicher, klar voneinander abgrenzbarer und unveränderlicher Kulturen, zwischen denen Verständigung hergestellt werden müsse. Dies kann einer Essentialisierung Vorschub leisten und eine Unterscheidung zwischen (vermeintlich) „Eigenem“ und „Fremdem“ festschreiben, obwohl doch eigentlich bezweckt werden soll, diese abzubauen.

²⁷ Solche Orientierungswerte in Form von Zielvorgaben definieren das PartIntG BW und das IntTG HE (Erhöhung entsprechend dem Anteil der Erwerbstätigen) sowie das PartMigG Berlin (Erhöhung entsprechend dem Bevölkerungsanteil).

²⁸ Dazu zählen beispielsweise Image- und Werbekampagnen, durch die junge Menschen mit Zuwanderungsgeschichte ermuntert werden sollen, sich um einen Ausbildungsplatz im öffentlichen Dienst zu bewerben. In mehreren Bundesländern haben sich entsprechende Initiativen bewährt (vgl. SVR 2021: 77–78).

²⁹ Die Zahlen erlauben keine Unterscheidung, ob die Personen auf Ebene des Bundes, der Länder oder der Kommunen angestellt sind. Zudem werden darunter Gruppen gezählt, die über den Geltungsbereich der bestehenden Integrations- und Teilhabegesetze der Länder hinausgehen, darunter Lehrerinnen und Lehrer.

³⁰ Darüber hinaus wird das Land zu regelmäßigen Mitarbeitendenbefragungen zu (rassistischen) Diskriminierungserfahrungen verpflichtet. Das IntTG HE sieht vor, dass die Landesregierung darauf hinwirkt, mehr Daten zur Situation rassistisch diskriminierter Personen verfügbar zu machen.

³¹ Diesem Weg folgt das PartIntG BW. Mit dem TIntG NRW von 2012 wurde interkulturelle Kompetenz in einigen Ausbildungsgängen im Gesundheitsbereich verankert.



Unterstützung der Kommunen verstetigen

Ein Teilhabe- und Partizipationsgesetz sollte aus Sicht des SVR auch dafür genutzt werden, eine nachhaltige und flächendeckende Förderung kommunaler Integrationsaufgaben als eine wesentliche integrationspolitische Aufgabe des Landes zu stärken.

In den bestehenden Landesintegrationsgesetzen finden sich dazu Zielformulierungen und entsprechende Bestimmungen. Besonders weitgehende Vorgaben macht das TIntG NRW. Bereits 2012 wurde mit dem Gesetz eine neue Förderrichtlinie für Kommunale Integrationszentren (KI) und damit eine flächendeckende Infrastruktur geschaffen, um eine engere Abstimmung zwischen relevanten migrations- und integrationspolitischen Akteurinnen und Akteuren in der Verwaltung und darüber hinaus zu sichern. Durch die Einführung des Kommunalen Integrationsmanagements (KIM) und dessen Verankerung im novellierten TIntG NRW wurde dieser Ansatz weiterentwickelt. Grundlage hierfür ist, dass die integrationspolitische Infrastruktur der Kommunen umfassend und dauerhaft finanziell hinterlegt wird.³² Der SVR sieht hierin auch für andere Bundesländer eine Möglichkeit, Fördermaßnahmen zu verstetigen.³³ Für Niedersachsen ist eine gesetzliche Verankerung der vom Land über eine entsprechende Richtlinie kofinanzierten Kommunalen Koordinierungsstellen Migration und Teilhabe in Erwägung zu ziehen und deren Finanzierung zu verstetigen.

Neben einer horizontalen Koordinierung über Ressorts hinweg sollte ein Integrationsgesetz auch Vorgaben zu einem intensiveren vertikalen Austausch zwischen Ländern und Kommunen bei integrationsrelevanten Fragen machen. Dadurch können Abstimmungsprozesse optimiert, der Erfahrungsaustausch vorangebracht und politische Steuerungsmöglichkeiten verbessert werden. Das TIntG NRW setzt dies um, indem auf Landesebene eine Koordinierungsstelle Kommunaler Integrationszentren festgeschrieben wurde, die mit der Novellierung des Gesetzes im für Integration zuständigen Ministerium angesiedelt wird. Durch eine solche Schnittstelle zwischen Land und Kommunen können Erfahrungen und Bedürfnisse von der kommunalen Ebene in die Landespolitik eingespeist werden.

Umsetzung der Gesetzesziele durch Monitoring und Evaluation überprüfen

Um die Umsetzung der verankerten Zielsetzungen zu überprüfen und den Stand der Teilhabe von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte im Land einzuschätzen, sollte ein Teilhabe- und Partizipationsgesetz aus Sicht des SVR die Landesregierung zu einer regelmäßigen Integrationsberichterstattung verpflichten. Insbesondere wenn Sanktionsmittel bei Nichtumsetzung der im Gesetz verankerten Maßnahmen fehlen, besteht hierin ein wichtiges Kontrollinstrument. Um die Potenziale entsprechender Berichte zu nutzen, deren Aussagekraft zu erhöhen und Tendenzen über die Zeit sichtbar zu machen, ist eine standardisierte Form anzustreben, in der relevante Informationen gebündelt und leicht erschließbar dargestellt werden. Von Bedeutung hierfür ist, dass die Regelungsinhalte des Gesetzes durch messbare Kriterien gestützt werden. Hierzu müssen möglichst Indikatoren definiert werden, die durch entsprechende Daten überprüft werden können.³⁴

Einbezogen werden können hier zunächst Indikatoren, die sich auf bestimmte im Gesetz verankerte Instrumente beziehen, beispielsweise die Zahl der angebotenen Fortbildungen im Bereich diversitätssensibler Kompetenz. Hierzu kann eine Dokumentations- und Berichtspflicht einzelner Verwaltungsstellen festgeschrieben werden. Dadurch, dass alle Ressorts dazu angehalten werden, integrationspolitisch relevante

³² Mit dem IntTG HE wurde der bereits bestehende Ansatz kommunaler WIR-Vielaltszentren gesetzlich verankert. Anders als im TIntG NRW erfolgt im Gesetz jedoch keine finanzielle Hinterlegung.

³³ Vgl. dazu Bogumil, Jörg/Hafner, Jonas/Kastilan, André 2023: Zusammenarbeit und Zuständigkeiten von Bund, Ländern und Kommunen in den Politikfeldern Migration und Integration. Expertise im Auftrag des SVR, Bochum, 75. Die Expertise wird im Rahmen der Vorstellung des SVR-Jahresgutachtens 2024 im Mai veröffentlicht.

³⁴ Umfassend umgesetzt wird dieser Ansatz mit dem Hamburger Integrationskonzept. Es definiert für verschiedene Handlungsfelder übergreifende Ziele und Maßnahmen. Für diese werden Zielwerte bestimmt, die wiederum durch mehr als 150 Indikatoren überprüfbar gemacht werden. Über ihre Entwicklung hat der Senat jährlich zu berichten.



Tätigkeiten zu berichten, werden sie verpflichtet, sich mit dem Thema auseinanderzusetzen. Eine ausdifferenzierte Dokumentationspflicht erhöht die Rechenschaftspflicht und erleichtert es, die Umsetzung einzelner Instrumente zu prüfen. Um diese möglichst ressourcenschonend umzusetzen, müssen insgesamt notwendige digitale Transformationsprozesse von Verwaltungshandeln vorangebracht werden.

Um über einzelne Maßnahmen hinaus Fortschritte im Hinblick auf die verankerten Gesetzesziele aufzuzeigen und Entwicklungserfordernisse zu dokumentieren, sind auch strukturelle Indikatoren auf Grundlage allgemeiner Kennzahlen der amtlichen Statistik und verschiedener Fachstatistiken zu nutzen. Ansätze hierzu bietet das erstmals 2014 vorgelegte Monitoring zu Migration und Teilhabe in Niedersachsen, das im Rahmen eines Teilhabe- und Partizipationsgesetz verankert und weiterentwickelt werden könnte.

Über Indikatoren zur strukturellen Integration hinaus sind aus Sicht des SVR auch subjektive Indikatoren von Bedeutung. So hat das gemeinsame Integrationsmonitoring der Integrationsministerkonferenz für die Berichtsjahre 2017 und 2019 erstmals auch subjektive Indikatoren zur kulturellen und sozialen Integration sowie zum Zusammenleben in der Gesellschaft einbezogen. Diese Ergänzung wird durch die Einbindung des SVR-Integrationsbarometers ermöglicht. Um die Heterogenität des Integrationsgeschehens innerhalb des Landes abzubilden, bietet es sich außerdem an, (soweit verfügbar) ergänzend kleinräumigere Daten einzubeziehen. Hierzu kann ein Teilhabe- und Partizipationsgesetz entsprechende Vorgaben machen.³⁵ Darüber hinaus kann ein Teilhabe- und Partizipationsgesetz auch dazu genutzt werden, spezifische Erhebungen vorzuschreiben, die relevant sind, um die Umsetzung der Gesetzesziele zu überprüfen, beispielsweise im Bereich der Beschäftigtenförderung in der Verwaltung (s. oben).

Ein Teilhabe- und Partizipationsgesetz kann nicht nur bestimmen, in welchem Umfang, sondern auch wie oft die Berichterstattung erfolgt. Die bestehenden Integrations- und Teilhabegesetze der Länder machen hierzu unterschiedliche Vorgaben.³⁶ Eine jährliche Berichterstattung ist mit Blick auf Verwaltungsaufwand und Bedarf an Ressourcen nicht zielführend. Aus Sicht des SVR überzeugt der Ansatz, zunächst einen Turnus von zwei oder drei Jahren festzuschreiben, bevor dann mittelfristig in einen längeren Rhythmus von fünf Jahren übergegangen wird.³⁷

Eine regelmäßige Integrationsberichterstattung trägt der Tatsache Rechnung, dass verlässliche Informationen über den Zugang von Zugewanderten und ihren Nachkommen in relevanten Bereichen notwendig sind, um integrationspolitische Maßnahmen durchzusetzen und zu verbessern. Durch eine Wiederholung wird ermöglicht, Veränderungen über Zeit zu beobachten. Insgesamt darf ein solches Monitoring aber nicht überschätzt werden. Die Wirksamkeit bestimmter integrationspolitischer Maßnahmen – und damit auch die Wirkung eines Teilhabe- und Partizipationsgesetzes insgesamt – kann nur durch wissenschaftliche Evaluationen zuverlässig eingeschätzt werden.³⁸

³⁵ Im TIntG NRW sind seit 2021 explizit die Kommunen als Nutzerinnen erhobener und ausgewerteter Daten gesetzlich verankert: Jährlich sollen den Gemeinden statistische Informationen zur Verfügung gestellt werden. Bereits seit Längerem werden integrationsrelevante Daten auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen bereitgestellt. Das Indikatorenset soll laut der Gesetzesbegründung ausgeweitet werden und verstärkt auch kleinräumige Daten beinhalten (NRW Lt-Drs. 17/14243: 55).

³⁶ Das PartMigG Berlin verpflichtet den Senat, mindestens alle drei Jahre einen Bericht über die Umsetzung der Gesetzesziele vorzulegen, der auch ein Partizipations- und Teilhabemonitoring enthält. Auch in Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg haben die Landesregierungen einen gemeinsamen Bericht zur Anwendung des Gesetzes und zum Stand der Integration insgesamt vorzulegen, allerdings in fünfjährigem Rhythmus. In Schleswig-Holstein ist kein Bericht zur Umsetzung des Gesetzes vorgesehen, sondern lediglich ein Integrations- und Zuwanderungsmonitoring. Das IntTG HE verpflichtet die Landesregierung, mindestens alle drei Jahre eine auf entsprechenden Daten basierende Einschätzung der Situation von Teilhabe und Integration zu liefern. Alle fünf Jahre ist über die Umsetzung des Gesetzes zu berichten. Im TIntG NRW und im Int-TeilHG SH wird zusätzlich zu der genannten Berichtspflicht eine kommentierte Zuwanderungs- und Integrationsstatistik vorgeschrieben, die jährlich bzw. alle zwei Jahre vorzulegen ist.

³⁷ Ein solches Vorgehen schreibt das Int-TeilHG SH vor: In den ersten sechs Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes muss alle zwei Jahre ein Integrations- und Zuwanderungsmonitoring vorgelegt werden, danach alle fünf Jahre.

³⁸ Untersuchungen zu den bestehenden Integrations- und Teilhabegesetzen der Länder bestehen kaum. Eine Ausnahme ist die vom Senat in Auftrag gegebene externe Evaluation zum Stand der Umsetzung des 2010 verabschiedeten PartIntG Berlin. Die auf Grundlage qualitativer Datenerhebungen durchgeführte Evaluation fokussiert sich auf den Bereich der diversitätssensiblen Öffnung der Verwaltung (vgl. Syspons 2019). In Baden-Württemberg wurde die Pädagogische Hochschule Schwäbisch Gmünd 2020 beauftragt, die Anwendung des PartIntG BW zu überprüfen (vgl. Ministerium für Soziales und Integration Baden-Württemberg 2020: Integrationsbericht des Landes Baden-Württemberg 2020. Bericht zum Stand der Integration und zur Anwendung des Partizipations- und Integrationsgesetzes für Baden-Württemberg (PartIntG BW), Stuttgart). Das TIntG NRW schreibt eine einmalige Evaluation der Auswirkungen des Gesetzes bis Ende 2025 fest. Dazu ist u. a. Wissenschaft einzubeziehen.



Abschließende Einordnung

Derzeit gibt es in sechs Bundesländern Integrationsgesetze, in weiteren sind entsprechende Regelwerke in Planung. Ein niedersächsisches Teilhabe- und Partizipationsgesetz sollte aus Sicht des SVR ausgehend von einem auf Teilhabe ausgerichteten Verständnis von Integration als vom Land zu fördernde Aufgabe verschiedene Grundsätze und Ziele festschreiben und Rahmenbedingungen von Integrationspolitik verankern. Adressiert wird damit die gesamtgesellschaftliche Systemintegration. Dabei sollte ein grundsätzlich positiver inhaltlicher Zugriff auf Zuwanderung und ein auf Chancen und Potenziale ausgelegtes Verständnis von Diversität vorangebracht werden. Die Integration von Menschen mit Migrationsgeschichte sollte als Teil einer übergeordneten, merkmalsübergreifenden Perspektive auf Teilhabe gestärkt werden.

Das Gesetz schafft dadurch einen normativen Maßstab für Integration und Teilhabe, an dem sich Verwaltungshandeln ausrichten und messen lassen muss. Es kann für die Querschnittsaufgabe mobilisieren: Innerhalb der Verwaltung kann ein Bewusstsein dafür geschaffen werden, dass Integration gemeinsam verantwortet wird und im Interesse des Landes ist. Der politische Stellenwert des Themas wird erhöht, dadurch gewinnen integrationspolitische Akteurinnen und Akteure an Durchsetzungskraft. Gleichzeitig positioniert sich das Land in der gesellschaftlichen Diskussion um Integration und Teilhabe. Die im Gesetz transportierten Überzeugungen, Botschaften und Prioritäten bilden einen potenziell wirkungsvollen Beitrag; sie können Debatten versachlichen und damit diskursprägend sein.³⁹ Sowohl bei Menschen mit als auch ohne Migrationsgeschichte wird für Integration und Teilhabe geworben. Diese symbolisch-kommunikative Dimension eines Teilhabe- und Partizipationsgesetzes ist nicht geringzuschätzen.

Erschöpft sich das Gesetz jedoch überwiegend in Symbolik, läuft es Gefahr ins Leere zu laufen und Erwartungen zu wecken, die nicht erfüllt werden können. Idealerweise sollten Integrationsgesetze deshalb allgemein und speziell zugleich sein. Absichtserklärungen ohne materiell-rechtlichen Inhalt sollten durch konkrete Umsetzungsinstrumente flankiert und Zuständigkeiten klar bestimmt werden. Ein zentraler Regelungsbereich sollte die diversitätssensible Öffnung der Verwaltung sein. Darüber hinaus kann für die Einrichtung von Integrationsbeiräten und -beauftragten auf Ebene des Landes und der Kommunen eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden. Deren Legitimation wird dadurch gestärkt; es wird sichergestellt, dass die Interessen von Menschen mit Migrationsgeschichte stärker in den politischen Prozess einfließen.

Um Integration als Querschnittsaufgabe zu stärken, sollte eine Gesetzesfolgenabschätzung und eine stärkere Abstimmung in integrationsrelevanten Fragen zwischen den Ressorts sowie zwischen den föderalen Ebenen verankert werden. Zudem ist die Festschreibung einer regelmäßigen Integrationsberichterstattung als Basis für eine sachliche Analyse und evidenzbasierte Politikgestaltung wichtig. Die praktische Wirkung eines Teilhabe- und Partizipationsgesetzes kann jedoch nur durch wissenschaftliche Evaluationen eingeschätzt werden. Vor diesem Hintergrund regt der SVR eine Evaluationsklausel an. Weil ein effektives Mainstreaming von Integration letztendlich erheblich von Anpassungen der allgemeinen Regelstrukturen abhängt, sollten im Rahmen eines Teilhabe- und Partizipationsgesetzes außerdem konkrete Änderungen in integrationsrelevanten Rechtsgebieten wie z. B. dem Schulrecht oder dem Gesundheitsrecht vorgenommen werden.

Erfahrungen der bestehenden Integrations- und Teilhabegesetze der Länder zeigen: Im Hinblick auf die Wirkung des Gesetzes ist die Frage der finanziellen Hinterlegung zentral. Aus Sicht des SVR sollte die Möglichkeit genutzt werden, im Rahmen eines Teilhabe- und Partizipationsgesetzes Fördermaßnahmen zu verstetigen und ggf. auszubauen. Dadurch können insbesondere die Kommunen befähigt werden, ihre wichtige Rolle bei der Integration vor Ort zu erfüllen. Insgesamt wird so die Verbindlichkeit der festgeschriebenen Regelungen gesteigert und die wichtige Symbolfunktion des Gesetzes untermauert.

Ausgehend von der rechtlichen Ausgestaltung hängt die praktische Wirkung des Gesetzes letztendlich davon ab, welcher Stellenwert den gesetzlich festgelegten Grundsätzen und Strukturen zugesprochen wird

³⁹ Hierbei von Bedeutung ist auch die Frage, welche Bezeichnungen und Konzepte das Gesetz nutzt.



und wie entschieden sie umgesetzt werden. Nur wenn Integration und Teilhabe tatsächlich von allen Beteiligten in der alltäglichen Praxis mitgedacht werden, kann die starke Signalwirkung aufrechterhalten werden, die mit der Erarbeitung und Verabschiedung eines Teilhabe- und Partizipationsgesetzes einhergeht.

Dazu beitragen kann eine möglichst frühzeitige und breite Beteiligung von Akteurinnen und Akteuren innerhalb und außerhalb von Politik und Verwaltung über das ordentliche parlamentarische Mitwirkungsverfahren hinaus. Vor diesem Hintergrund ist zu begrüßen, dass die Kommission zu Fragen der Migration und Teilhabe des Niedersächsischen Landtags eine aktive Rolle im Gesetzgebungsprozess einnimmt und bereits im Vorfeld eines von der Landesregierung geplanten Gesetzentwurfs im Rahmen einer Anhörung weitere Vertreterinnen und Vertreter der Wissenschaft, der Verwaltung und von Migrantenorganisationen einbezieht. Der SVR bekräftigt die Notwendigkeit, auch im weiteren Verlauf Beteiligungsmöglichkeiten zu schaffen. Ansatzpunkte hierfür bieten u. a. die Prozesse zur Erarbeitung und Novellierung des TIntG NRW sowie das 2021 von der Sächsischen Staatsregierung durchgeführte Beteiligungsverfahren zur Erarbeitung eines Entwurfs für ein Integrations- und Teilhabegesetz, der in der Zwischenzeit dem Landtag vorgelegt wurde.

Prof. Dr. Hans Vorländer

Vorsitzender

Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR)



Zitierte Publikationen des SVR

SVR 2018: Steuern, was zu steuern ist. Was können Einwanderungs- und Integrationsgesetze leisten? Jahresgutachten 2018, Berlin.

SVR 2019: Bewegte Zeiten: Rückblick auf die Integrations- und Migrationspolitik der letzten Jahre. Jahresgutachten 2019, Berlin.

SVR 2021: Normalfall Diversität? Wie das Einwanderungsland Deutschland mit Vielfalt umgeht. Jahresgutachten 2021, Berlin.

SVR 2022: Systemrelevant: Migration als Stütze und Herausforderung für die Gesundheitsversorgung in Deutschland. Jahresgutachten 2022, Berlin.

Schupp, Pia/Wohlfarth, Charlotte 2022: Integrationsgesetze auf Länderebene: Eine aktualisierte Bestandsaufnahme – und was der Bund daraus lernen kann. SVR-Studie 2022-3, Berlin.

Impressum

Herausgeber

Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR) gGmbH
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 gGmbH, Berlin 2024

Über den Sachverständigenrat

Der Sachverständigenrat für Integration und Migration ist ein unabhängiges und interdisziplinär besetztes Gremium der wissenschaftlichen Politikberatung. Mit seinen Gutachten soll das Gremium zur Urteilsbildung bei allen integrations- und migrationspolitisch verantwortlichen Instanzen sowie der Öffentlichkeit beitragen. Dem SVR gehören neun Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus verschiedenen Disziplinen und Forschungsrichtungen an: Prof. Dr. Hans Vorländer (Vorsitzender), Prof. Dr. Birgit Leyendecker (Stellvertretende Vorsitzende), Prof. Dr. Havva Engin, Prof. Dr. Birgit Glorius, Prof. Dr. Marc Helbling, Prof. Dr. Winfried Kluth, Prof. Dr. Matthias Koenig, Prof. Sandra Lavenex, Ph.D., Prof. Panu Poutvaara, Ph.D.

Weitere Informationen unter: www.svr-migration.de