

SVR-Studie 2022-3

Integrationsgesetze auf Länderebene: Eine aktualisierte Bestandsaufnahme – und was der Bund daraus lernen kann

Studie im Auftrag des Bundesministeriums
des Innern und für Heimat

Zitiervorschlag:

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

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
Einleitung	6
1 Die Bundesländer als integrationspolitische Akteure	7
1.1 Integration als Querschnittsaufgabe	7
1.2 Kompetenzverteilung im föderalen System	8
1.3 Strukturen und Akteure der Integrationspolitik auf Landesebene	9
2 Die Integrationsgesetze der Bundesländer	11
2.1 Integrationsgesetze in Berlin, Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein: Teilhabe und diversitätssensible Öffnung fördern	11
2.2 Das bayerische Integrationsgesetz: Sicherheit stärken, Leitkultur schützen	19
2.3 Synopse	21
2.4 Entwicklungen in anderen Bundesländern	24
3 Auswirkungen von Landesintegrationsgesetzen auf die Politik	26
3.1 Integration als Querschnittsaufgabe: Zielformulierungen, Zuständigkeiten, Beteiligungsgremien und Monitoring verankern	27
3.2 Steuerung spezifischer Regelungsbereiche voranbringen: Unterstützung von Kommunen, diversitätssensible Öffnung der Verwaltung, Antidiskriminierung	35
3.3 Symbolische Dimension: Integrationspolitik aufwerten, Akteure und Adressaten ‚mitnehmen‘ ..	43
3.4 Zwischenfazit: Möglichkeiten und Grenzen von Landesintegrationsgesetzen	46
4 Ein Integrations- und Teilhabegesetz auf Bundesebene?	48
4.1 Der Entwurf der Bundeskonferenz der Migrantenorganisationen für ein Bundespartizipationsgesetz	49
4.2 Impulse und Lehren aus der Analyse der Landesintegrationsgesetze	54
5 Fazit und Ausblick	59
Literatur	61
Anhang	68
Tabelle	68
Abbildungsverzeichnis	74
Tabellenverzeichnis	74
Verzeichnis der Info-Boxen	74

Das Wichtigste in Kürze

- Fünf der 16 Bundesländer verfügen über ein Integrations- bzw. Partizipationsgesetz, weitere sind in Entwicklung. Auch der Bund plant ein Gesetz zur Förderung der Repräsentanz und Teilhabe von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte. Die Bundeskonferenz der Migrantenorganisationen hat 2021 einen Entwurf vorgelegt, der Ansätze für eine Diskussion möglicher Gesetzesinhalte bietet.
- Die Ländergesetze in Berlin, Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein regeln vor allem, wie der Staat Integration als gesamtgesellschaftlichen Prozess gestaltet. Das bayerische Integrationsgesetz bezieht sich hingegen stärker auf die individuelle Integration von Zugewanderten.
- Landesintegrationsgesetze können helfen, Integrationspolitik besser zu steuern, indem sie Integration als Querschnittsaufgabe verankern, Strukturen der Koordination und Beteiligung institutionalisieren und Vorgaben in integrationsrelevanten Bereichen festlegen. Außerdem werten sie Integration und Teilhabe als politische Aufgabe auf und fördern so die gesellschaftliche Debatte. Ihre symbolische Wirkung ist somit nicht zu unterschätzen.
- Ob ein Integrationsgesetz wirken kann, hängt einerseits von seiner rechtlichen Ausgestaltung ab. Andererseits kommt es darauf an, inwieweit die darin festgelegten Grundsätze und Strukturen politisch gestützt und wie entschlossen sie umgesetzt werden.
- Integrationsgesetze verbessern nicht automatisch die Integrationspolitik oder gar die Teilhabe von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte. Gerade Letztere lässt sich nur begrenzt gesetzlich steuern.

Zusammenfassung

Zwischen 2010 und 2021 haben insgesamt fünf Bundesländer Integrations- und Teilhabegesetze verabschiedet, zwei davon wurden in der Zwischenzeit umfassend reformiert. Es lassen sich etwas verallgemeinernd zwei Typen von Gesetzen unterscheiden: **Die Gesetze von Berlin, Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein sind auf Teilhabe ausgerichtet. Sie regeln die Rahmenbedingungen für Integrationspolitik auf Landesebene, indem sie entsprechende Grundsätze festschreiben und Institutionen sowie Kooperations- und Koordinationsstrukturen normieren. Das bayerische Integrationsgesetz dagegen zielt stärker auf eine einseitige Integrationspflicht. Es enthält Bestimmungen zur individuellen Integration von Zugewanderten und widmet sich kulturellen und ordnungspolitischen Fragen.**

Die Parteien der sog. Ampelregierung auf Bundesebene haben sich in ihrem Koalitionsvertrag für die 20. Legislaturperiode darauf geeinigt, ein Partizipationsgesetz zu erarbeiten, das die Teilhabe stärkt und die Bundesverwaltung an die Vielfalt in der Einwanderungsgesellschaft anpasst. Im Vorgriff hat die Bundeskonferenz der Migrantenorganisationen (BKMO) 2021 den Entwurf eines Bundespartizipationsgesetzes vorgelegt. Bei der Entwicklung eines Bundesgesetzes können außerdem die Ländergesetze hilfreich sein (auch wenn sich die Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern im föderalen Deutschland selbstverständlich unterscheiden). Daher und angesichts der dynamischen Entwicklung auf Ebene der Länder hat der wissenschaftliche Stab des SVR seine Bestandsaufnahme der Landesintegrationsgesetze aus dem Jahr 2017 aktualisiert.

Aus den Erfahrungen mit den Gesetzen auf Landesebene lassen sich verschiedene Fragen zur Aus-

richtung und praktischen Ausgestaltung des vom Bund geplanten Partizipationsgesetzes ableiten. **Ein Vergleich der fünf bestehenden Gesetze zeigt: Landesintegrationsgesetze können eine kohärente, ziel- und sachgerechte Politik im Bereich Integration fördern. Ihre Wirkung hängt allerdings von ihrer praktischen Ausgestaltung ab.** Zielvorgaben und Absichtsbekundungen müssen durch konkrete Instrumente flankiert werden, die finanziell hinterlegt sein sollten. Außerdem muss die Umsetzung kontrolliert werden. **Damit die Regelungen nicht ins Leere laufen und die Integrationsgesetze wirken können, müssen die darin festgelegten Grundsätze außerdem von möglichst vielen der beteiligten Akteure und Akteurinnen geteilt werden. Hierzu ist auch der Prozess ihrer Entstehung ein wichtiger Faktor. Zudem müssen nachhaltige Strukturen geschaffen und Verfahren regelmäßig praktiziert werden. Nur so kann tatsächlich ein Bewusstsein dafür entstehen,**

dass Integration eine Querschnittsaufgabe und somit Teil aller Fachpolitiken ist.

Auf symbolischer Ebene formulieren Integrationsgesetze ein bestimmtes Verständnis von Integration. Außerdem erhöhen sie den politischen Stellenwert des Themas und helfen, Akteurinnen und Akteure für diese Querschnittsaufgabe zu mobilisieren. Sie können einen integrationspolitischen Konsens gesetzlich verankern und so Debatten versachlichen. **Bei Menschen mit Migrationsgeschichte können sie für Integration und Teilhabe werben.**

Einleitung¹

Das zurückliegende Jahrzehnt stand im Zeichen verschiedener integrationspolitischer Debatten und Vorhaben zur Frage, wie der Staat Rahmenbedingungen für erfolgreiche Integrations- und Teilhabeprozesse schaffen kann. Auslöser waren u. a. der Bedarf zur Verbesserung der Teilhabechancen von schon länger in Deutschland lebenden bzw. hier geborenen Menschen mit Migrationsgeschichte, der Kampf gegen Diskriminierung und Rassismus sowie die gestiegene Zuwanderung Geflüchteter in den Jahren 2015/16. Hiervon ausgehend wurden vor allem auf Ebene der Länder und Kommunen Veränderungen integrationspolitischer Strukturen und Prozesse vorgebracht. Neben einer Ausweitung der Integrationsberichterstattung u. a. im Rahmen des Integrationsmonitorings der Länder (s. Länderoffene Arbeitsgruppe „Indikatorenentwicklung und Monitoring“ der IntMK 2021) sowie der Erarbeitung und Weiterentwicklung von Integrationskonzepten² rückte dabei auch die Landesintegrationsgesetzgebung in den Blick.

Nachdem zunächst Berlin und Nordrhein-Westfalen (die mittlerweile die entsprechenden Gesetze bereits novelliert haben) vorangeschritten waren, zogen auch Baden-Württemberg und zuletzt Schleswig-Holstein nach und etablierten Landesintegrationsgesetze, die Integration als Teilhabe verstehen und die Rahmenbedingungen von Integrationspolitik in den Ländern abstecken. Dazu schaffen oder verankern sie auch entsprechende Institutionen auf Landes- und kommunaler Ebene. Auch der bayerische Landtag beschloss 2016 ein Landesintegrationsgesetz, das sich jedoch deutlich von den vier anderen unterscheidet: Geprägt von den Debatten um die gestiegene Fluchtzuwanderung der Jahre 2015/16, enthält das bayerische Gesetz eine individuelle Pflicht für Zugewanderte zur (vor allem kulturellen)

Integration. Ungeachtet dieser Unterschiede wurde im politischen und gesellschaftlichen Diskurs allen diesen Gesetzen vorgeworfen, sie seien rein symbolische Rechtsakte – sachlich nicht notwendig und ohne praktische Wirkung.³

Die Parteien der Ampelkoalition haben in ihrem Koalitionsvertrag von 2021 dargelegt, wie sie die Integrationspolitik auf Bundesebene in den kommenden Jahren gestalten wollen. Sie knüpfen damit an die Tradition der Integrationsgipfel, der Nationalen Integrationspläne (NIP) und Nationalen Aktionspläne Integration (NAPI) sowie an die Debatte um eine bessere Repräsentation von Menschen mit Migrationshintergrund an. Zentrales Vorhaben der Regierungsparteien ist es gemäß ihrem Koalitionsvertrag, entlang dem Leitbild „Einheit in Vielfalt“ ein Bundespartizipationsgesetz zu erarbeiten, flankiert von weiteren Maßnahmen wie etwa der Bildung eines Partizipationsrats.

Die vorliegende Studie wurde im Auftrag des Bundesministeriums des Innern und für Heimat bearbeitet und stellt eine Aktualisierung des Policy Briefs „Papiertiger oder Meilensteine? Die Integrationsgesetze der Bundesländer im Vergleich“ aus dem Jahr 2017 dar. Sie erörtert die materiellen und symbolischen Inhalte sowie die (möglichen) Auswirkungen von Landesintegrationsgesetzen in vergleichender Perspektive. Damit soll auch das Vorhaben eines Partizipationsgesetzes auf Bundesebene analytisch unterstützt werden. Zudem kann eine aktualisierte Bestandsaufnahme auch für die diversen in Planung befindlichen Gesetzesvorhaben auf Länderebene hilfreich sein. Zunächst werden die Rahmenbedingungen von Integrationspolitik auf Landesebene skizziert (s. Kap. 1) und die wesentlichen Inhalte der fünf bestehenden Landesintegrationsgesetze vergleichend dargestellt (s. Kap. 2). Darauf aufbauend wird untersucht, inwieweit diese Gesetze eine sachge-

1 Diese Studie wurde begleitet von Prof. Dr. Petra Bendel und Prof. Dr. Daniel Thym, Mitglieder des Sachverständigenrats für Integration und Migration (SVR). Verantwortlich für diese Veröffentlichung ist der wissenschaftliche Stab der SVR-Geschäftsstelle. Die Argumente und Schlussfolgerungen spiegeln nicht notwendigerweise die Meinung des SVR wider. Die Autorinnen danken Dr. Roman Lehner für seine juristische Expertise.

2 Vorreiter waren hier einige Kommunen, die bereits zuvor Integrationskonzepte entwickelt hatten.

3 Im Fall Berlins kam diese Kritik u. a. von den damaligen Oppositionsfraktionen CDU, FDP und Bündnis 90/Die Grünen sowie vom Kommunalen Arbeitgeberverband und der Industrie- und Handelskammer (s. z. B. Berliner Morgenpost 2010; zusammenfassend Çinar 2010). In Schleswig-Holstein wurde die Kritik nicht nur aus der Opposition, sondern auch koalitionsintern angedeutet (Plenarprotokoll 19/121 Landtag Schleswig-Holstein vom 16.06.2021).

rechte Integrationspolitik auf Landesebene befördern (s. Kap. 3).⁴ Anschließend wird der Fokus auf die Bundesebene ausgeweitet. In Verbindung mit dem Vorhaben des Koalitionsvertrages, ein Partizipationsgesetz für mehr Repräsentanz und Teilhabe vorzulegen, ist hier der Entwurf eines Bundespartizipationsgesetzes der Bundeskonferenz der Migrantenorganisationen (BKMO) Gegenstand der Betrachtung. Kurz vor der Bundestagswahl 2021 als zivilgesellschaftliche Initiative vorgelegt, enthält der BKMO-Entwurf eine Vielfalt an Regelungsinhalten, die beschrieben und aus Sicht der bestehenden Ländergesetze eingeordnet werden. Daraus werden Überlegungen für die Ausgestaltung eines Integrations- und Teilhabegesetzes auf Bundesebene in der aktuellen Legislaturperiode abgeleitet (s. Kap. 4).

1 Die Bundesländer als integrationspolitische Akteure

In den vergangenen zwei Jahrzehnten haben die Länder ihre Integrationspolitik zunehmend konzeptionell und institutionell gerahmt. Damit verbunden waren auch Debatten um Definitionen und Verständnisse von Integration sowie die Ziele von Integrationspolitik auf Landesebene (s. Kap. 1.1). Von Bedeutung sind dabei auch Fragen der Abgrenzung zur Integrationspolitik auf Bundes- bzw. kommunaler Ebene – welche Rolle also die Länder im föderalen Kompetenzgefüge einnehmen (s. Kap. 1.2). Auf dieser Grundlage wird in diesem Kapitel dargestellt, welche Strukturen und Akteurskonstellation der Integrationspolitik sich auf Landesebene herausgebildet haben (s. Kap. 1.3).

1.1 Integration als Querschnittsaufgabe

Integration bedeutet eine „möglichst chancengleiche Teilhabe an den zentralen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens“ (SVR 2010: 21); das reicht von Bildung und Arbeit über Nachbarschaft, Sport und Kultur bis zu politischer Partizipation. Dabei bezieht sich Integration auf alle Mitglieder einer Gesellschaft, die von Teilhabe ausgeschlossen sein können – also grundsätzlich alle Menschen in einem sozialen Gefüge. Die folgende Betrachtung konzentriert sich jedoch auf die Integration von Zugewanderten und ihren Nachkommen. Integrationspolitik bezeichnet also eine Politik, die ebendiese wirtschaftliche, soziale, kulturelle und politische Teilhabe von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte ermöglicht und fördert (SVR 2012: 55).⁵ Eine gelingende Integration erfordert dabei Anpassungsleistungen nicht nur oder vor allem von den Zugewanderten, sondern von der gesamten Gesellschaft – denn sie setzt die individuelle Fähigkeit und den Willen zur Teilhabe ebenso voraus wie die gesellschaftlichen und strukturellen Möglichkeiten dazu.

Je nach Bereich hat der Staat unterschiedliche Optionen, die als dauerhaften Prozess zu verstehende Integration zu beeinflussen (vgl. SVR 2018: 72–78). Grundsätzlich lässt sich Integration jedoch nur sehr begrenzt staatlich steuern. Ihr Gelingen hängt vom alltäglichen Handeln jedes und jeder Einzelnen ab, von Unternehmen und Behörden, Bildungseinrichtungen und Vereinen, Zugewanderten und Nichtzugewanderten. Integrationspolitik kann die Rahmenbedingungen für Integration gestalten, Fördermaßnahmen anbieten und für beide Seiten Anreize setzen. Sie kann Personen auch verpflichten, an bestimmten Maßnahmen teilzunehmen, etwa an Integrationskursen oder Schulungen zur diversitätssensiblen Kompetenz. Allerdings kann niemand gezwungen werden, die dort vermittelten Kenntnisse oder Werte anzunehmen

4 Aufgrund der Komplexität des Themenfelds Integration kann dabei nicht der Anspruch bestehen, empirisch messbare Veränderungen von Integrationsindikatoren auf bestimmte Einzelnormen zurückzuführen. Integration wird von zahlreichen Faktoren beeinflusst, die gesetzlich kaum zu steuern sind. Die Analyse der fünf Gesetze dient vielmehr dazu, unterschiedliche Herangehensweisen wie auch Verbesserungsmöglichkeiten zu identifizieren. Zum methodischen Vorgehen s. Info-Box 1.

5 Zu beachten ist hier, dass gleichberechtigte Teilhabechancen von Individuen von zahlreichen Faktoren bestimmt werden. Merkmale wie die sozioökonomische Lage oder der Bildungsstand der Eltern sind in vielen Fällen von großer Bedeutung (SVR 2012: 55–56; vgl. u. a. SVR-Forschungsbereich 2016), wobei verschiedene Merkmale auch zusammenwirken können (Intersektionalität) (s. Winker/Degele 2009).

oder zu verinnerlichen. Ebenso wenig können Gesetze Menschen dazu verpflichten, sich (insbesondere kulturell) zu integrieren in dem Sinne, dass sie die eigene Identität aufgeben. Dies wäre ein unzulässiger Eingriff in die persönliche Freiheit und mit dem Grundgesetz nicht vereinbar (vgl. Burgi 2016: 1020–1021; Rossi 2007: 395).⁶ Politik kann Integration also fördern oder begünstigen, nicht erzwingen oder garantieren (vgl. SVR 2018: 68–137).

Integrationspolitik im engeren Sinne meint spezielle Maßnahmen zur Förderung der Integration, die sich nur an Zuwanderinnen und Zuwanderer richten, ihnen Pflichten auferlegen oder Anreize schaffen. Dazu gehören beispielsweise Sprach- und Integrationskurse, die Anerkennung von ausländischen Berufsqualifikationen oder Regelungen des Staatsangehörigkeitsrechts (vgl. SVR 2014: 138–152). Solche ‚Sondermaßnahmen‘ sind notwendig und sinnvoll, um den speziellen Hürden zu begegnen, vor denen Menschen mit Zuwanderungsgeschichte oftmals stehen. Gleichzeitig braucht eine umfassende chancengleiche Teilhabe viel mehr als das: Sie erfordert u. a. ein durchlässiges Bildungssystem, das Schülerinnen und Schüler mit ungleichen Ausgangsbedingungen gleichermaßen fördert, eine integrative Stadtentwicklung, die Segregation vorbeugt, und eine Arbeitsmarktpolitik, die es Menschen aller Bevölkerungsschichten ungeachtet ihrer Herkunft ermöglicht, am Erwerbsleben teilzunehmen und ein selbstbestimmtes, von staatlichen Transferleistungen unabhängiges Leben zu führen.

Integrationspolitik in einem weiteren Sinne ist somit immer Querschnittspolitik. Das bedeutet, dass u. a. Bildungs-, Sozial-, Wirtschafts- und Kulturpolitik integrationsförderlich zu gestalten sind (vgl. SVR 2018: 70–83). Nötig ist also ein politisches Mainstreaming⁷: Integrationspolitik ist kein eigenes Politikfeld mit einer speziellen Adressatengruppe und

klar abgrenzbaren Regelungsinhalten; vielmehr muss sie mit allen Bereichen verwoben werden. Integration muss als zentrale politische Zielvorgabe bei allen Entscheidungen und in allen Ressorts und Fachbereichen stets ‚mitgedacht‘ werden (Scholten/Collett/Petrovic 2017; Bendel 2014). Hierzu können Integrations- und Teilhabegesetze beitragen.

1.2 Kompetenzverteilung im föderalen System

Wissenschaft und Medien haben sich bei der Untersuchung von Migrations- und Integrationspolitik lange auf den Bund konzentriert (Bommes/Kolb 2012: 113). Das mag bei der Migrationspolitik berechtigt sein: Für das Staatsangehörigkeitsrecht und für Einwanderung ist ausschließlich der Bund zuständig (Art. 73 Abs. 1 Nr. 2 u. 3 GG). Zwar fällt das Aufenthalts- und Asylrecht unter die konkurrierende Gesetzgebung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 4 GG), doch hat der Bund hier von seiner Gesetzgebungskompetenz abschließend Gebrauch gemacht; die Länder können somit keine eigenständigen (Art. 72 Abs. 1 GG) und abweichenden (Art. 72 Abs. 3 GG) gesetzlichen Regelungen treffen. Auch auf dem Feld der Integrationspolitik setzt der Bund gesetzliche Rahmenbedingungen, insbesondere im Bereich der Sprach- bzw. Integrationskurs- sowie der Beratungsangebote. Die Bundesländer haben hier jedoch erhebliche Gestaltungsmöglichkeiten und können weitergehende Maßnahmen vorsehen. Integrationspolitik auf Landesebene betrifft daneben vor allem die Bildungs- und Kulturpolitik, aber auch die Bereiche innere Sicherheit und Religion (vgl. Gese mann/Roth 2015: 21–27; Münch 2016). Die Arbeitsmarktpolitik und die Sozialversicherungen (Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG) werden bei konkurrierender Gesetzgebung wiederum überwiegend vom Bund geregelt, doch wirken die Länder durch den Bundesrat an der Gesetzgebung mit.

⁶ Es sollte Zugewanderten vielmehr freistehen, ob und in welchem Maße sie ihre kulturellen Wurzeln bewahren.

⁷ Das Konzept des Mainstreamings stammt aus der Gleichstellungspolitik. Dort bedeutet Gender-Mainstreaming, dass bei allen Entscheidungen und Maßnahmen die unterschiedlichen Lebenssituationen von Frauen und Männern sowie geschlechtsspezifische Auswirkungen zu berücksichtigen sind. Dies setzt voraus, dass sich alle Beteiligten ihrer Verantwortung für eine gendersensible Politik bewusst sind. Gleichstellung ist damit eine Aufgabe aller und wird nicht auf ein eigenes Ministerium abgewälzt (vgl. Walby 2005). Im integrationspolitischen Bereich wird der Begriff Mainstreaming auch in dem Sinne gebraucht, dass Regelstrukturen für Zugewanderte geöffnet werden (vgl. SVR 2014: 136) und Integrationspolitik als Querschnittsaufgabe in alle Ressorts eingebunden wird. In dieser Studie bezeichnet Mainstreaming diese Berücksichtigung von Integration in allen politischen Bereichen.

Die Verwaltung, d.h. die Umsetzung von Bundesgesetzen, obliegt grundsätzlich den Ländern (Art. 83–85 GG).⁸ Sie richten im Rahmen ihrer Verwaltungshoheit Behörden ein und regeln Verfahren und Zuständigkeiten.⁹ Auch bei der Rechtsanwendung haben die Länder Spielräume. So können sie unbestimmte Rechtsbegriffe selbständig auslegen oder ihren Behörden vorschreiben, nach welchen Kriterien bei Ermessensfragen entschieden werden soll.¹⁰ Diese Gestaltungsmöglichkeiten können – trotz einheitlicher Rechtslage – zu unterschiedlichen Politikergebnissen in den Ländern führen (Thränhardt 2012). Ein Vergleich der Einbürgerungsraten macht dies deutlich: Das Staatsbürgerschaftsrecht liegt zwar in der alleinigen Gesetzgebungskompetenz des Bundes; im ganzen Bundesgebiet gelten also für eine Einbürgerung die gleichen Voraussetzungen. Dennoch variiert das ausgeschöpfte Einbürgerungspotenzial zwischen den Bundesländern erheblich.¹¹ Das ist mitunter auch auf eine unterschiedliche Verwaltungspraxis zurückzuführen (Bommers/Kolb 2012: 121–123; Münch 2016: 378–384).¹²

Daneben gestalten die Länder die Integrationspolitik auch durch Förderprogramme und eher informelle Aktivitäten wie Integrationsgipfel, Leitbilder oder Aktionspläne. Zudem bestimmen sie die Rahmenbedingungen der kommunalen¹³ Integrationspolitik maßgeblich mit, indem sie über die finanzielle Ausstattung der Kommunen mitentscheiden und durch Kreis- und Gemeindeordnungen den gesetzlichen Rahmen der kommunalen (Selbst-)Verwaltung vor-

geben. Die Kommunen schließlich sind dafür zuständig, Gesetze und Programme z.B. durch die Ausländerbehörden lokal umzusetzen und im Rahmen ihrer Selbstverwaltung das Zusammenleben vor Ort konkret zu gestalten (Krummacher 2017).

Die Bundesländer sind damit wichtige Akteure der Integrationspolitik. Sie haben erhebliche eigene Gestaltungsspielräume, auch wenn sich ihre Zuständigkeiten zum Teil mit denen des Bundes überschneiden (Tab. 1; vgl. SVR 2012: 58–67; SVR 2018: 104–126).

1.3 Strukturen und Akteure der Integrationspolitik auf Landesebene

Ab der Jahrtausendwende haben die Bundesländer begonnen, ihre integrationspolitischen Aktivitäten stärker zu strukturieren. Sie legten mit entsprechenden Konzepten oder Strategien Ziele und Grundsätze der Integrationspolitik fest und verankerten diese, indem sie in Ministerien Integrationsreferate oder -abteilungen einrichteten.¹⁴ Als erstes Bundesland schuf Nordrhein-Westfalen 2005 mit dem Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration ein Landesministerium, das sich ausdrücklich auch als ‚Integrationsministerium‘ verstand. Damit wurde nicht nur die Zuständigkeit formell geregelt, sondern Integrationspolitik als politische Aufgabe auch symbolisch aufgewertet (vgl. Gesemann/Roth 2015: 57–58; s. Kap. 3.3).

Dennoch bleibt Integrationspolitik eine Querschnittsaufgabe. Zwar können die Zuständigkeit für

8 Die Landesgesetze führen die Länder ohnehin selbst aus.

9 Bestimmte migrations- und integrationspolitische Maßnahmen setzt der Bund mit dem BAMF aber auch selbst um. Das betrifft vor allem die Asylverfahren und die Integrationskurse nach dem Aufenthaltsgesetz.

10 Nur in Ausnahmefällen und mit Zustimmung des Bundesrats kann der Bund einheitlich das administrative Verfahren ohne Abweichungsmöglichkeit für alle Länder regeln (vgl. Art. 84 Abs. 1 S. 2–6 GG). Allerdings kann er Verwaltungsvorschriften zur Anwendung von Gesetzen erlassen, wenn der Bundesrat zustimmt (Art. 84 Abs. 2 GG, z. B. die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum AufenthG [<https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/pdf/BMI-MI3-20091026-SF-A001.pdf>, 21.09.2021]).

11 Von den in Mecklenburg-Vorpommern lebenden Ausländerinnen und Ausländern mit einer Aufenthaltsdauer von mindestens zehn Jahren haben sich 2021 4,7 Prozent einbürgern lassen, in Thüringen waren es 4,1 Prozent, in Bremen und Schleswig-Holstein 3,7 Prozent. Die Quote dieser Länder liegt damit deutlich über dem nationalen Durchschnitt von 2,5 Prozent und den Werten der letztplatzierten Bundesländer Berlin (2,1 %), Baden-Württemberg (1,9 %) und Saarland (1,5 %) (Statistisches Bundesamt 2022b).

12 Von Bedeutung ist auch die Zusammensetzung der ausländischen Bevölkerung vor Ort (vgl. Courtman/Schneider 2021: 14–16).

13 Der Begriff Kommune umfasst hier Städte und Gemeinden ebenso wie Landkreise und andere Gemeindeverbände.

14 Bereits in den 1980er und 1990er Jahren wurden in vielen Ländern außerhalb der regulären Behördenstruktur Ausländer- oder später Integrationsbeauftragte berufen. Diese sollten die Interessen der ausländischen Bevölkerung bzw. der Bevölkerung mit Migrationshintergrund vertreten, für diese als Ansprechperson dienen und ressortübergreifend integrationspolitische Initiativen anstoßen (Michna 2008). Diese mehr oder minder unabhängigen Strukturen wurden in den letzten Jahren zunehmend in die Regelverwaltung eingebunden (vgl. Schamburek 2014).

Tab. 1 Zuständigkeit für Integration und Migration im Mehrebenensystem

	Bund	Länder	Kommunen
Rechtsetzung	<ul style="list-style-type: none"> • Politikbereiche in ausschließlicher Zuständigkeit des Bundes: Einwanderung, Staatsangehörigkeit • Politikbereiche mit konkurrierender Gesetzgebung: Aufenthaltsrecht, Flüchtlingspolitik, Arbeitsmarkt 	<ul style="list-style-type: none"> • Politikbereiche in ausschließlicher Zuständigkeit der Länder: u. a. Bildung, Kultur, Religion, öffentliche Sicherheit • Mitwirkung an der Bundesgesetzgebung (Bundesrat) • Gestaltung der Rahmenbedingungen für Kommunen 	<ul style="list-style-type: none"> • Erlass von Satzungen in Selbstverwaltungsangelegenheiten
Verwaltung und Umsetzung	<ul style="list-style-type: none"> • Asylverfahren, Integrationsförderung nach dem AufenthG durch das BAMF 	<ul style="list-style-type: none"> • Umsetzung von Bundes- und Landesrecht (Verwaltungshoheit): Entscheidung über Zuständigkeiten und Verfahren 	<ul style="list-style-type: none"> • lokale Umsetzung von Gesetzen und Programmen • freiwillige Aufgaben, z. B. zusätzliche Freizeit- und Bildungsangebote, Kultureinrichtungen, Stadtentwicklung
indirekte Steuerung	<ul style="list-style-type: none"> • Formulierung von Leitbildern und Zielen • Förderprogramme • Gipfel, Kampagnen und andere informelle Politik 	<ul style="list-style-type: none"> • Formulierung von Leitbildern und Zielen • Förderprogramme • Gipfel, Kampagnen und andere informelle Politik 	<ul style="list-style-type: none"> • Formulierung von Leitbildern und Zielen • Förderprogramme • Gipfel, Kampagnen und andere informelle Politik

Quelle: eigene Zusammenstellung

Grundsatzfragen und einige speziell auf Zuwanderinnen und Zuwanderer bezogene Maßnahmen sowie Koordinationsaufgaben in einem Haus gebündelt werden. Andere für Integration zentrale Kompetenzen bleiben aber notwendigerweise in den jeweiligen Ressorts, etwa der Bildungs- und der Arbeitsmarktpolitik. Auch Migrationspolitik, also die Bereiche Asyl- und Aufenthaltsrecht, werden größtenteils getrennt von der Integrationspolitik im jeweiligen Innenministerium bearbeitet.¹⁵

Für eine erfolgreiche Integrationspolitik ist es daher notwendig, Integration über alle Ressorts hinweg

als Querschnittsaufgabe im Sinne eines politischen Mainstreamings zu verankern. Dabei muss gewährleistet werden, dass in allen Ressorts sachgerechte und aufeinander abgestimmte Entscheidungen getroffen werden. Dies erfordert Koordination, integrationspolitische Expertise und – besonders in der Umsetzung – diversitätssensible Kompetenz. Die Integrationsgesetze, die seit 2010 in fünf Bundesländern verabschiedet wurden, setzen hier an: Sie legen Rahmenbedingungen für Integrationspolitik auf Landesebene fest und verankern Integration in unterschiedlichem Ausmaß als Querschnittsaufgabe.

¹⁵ In Rheinland-Pfalz sind Migration und Integration im Ministerium für Familie, Frauen, Kultur und Integration zusammengefasst, in Nordrhein-Westfalen wird mit dem Ministerium für Kinder, Jugend, Familie, Gleichstellung, Flucht und Integration ein ähnlicher Weg gegangen. In Thüringen werden sowohl migrations- als auch integrationspolitische Fragen im Ministerium für Migration, Justiz und Verbraucherschutz behandelt; lediglich das Staatsangehörigkeitsrecht liegt im Zuständigkeitsbereich des Innenministeriums. In Bayern wiederum ist Integration im Innenministerium verortet. Baden-Württemberg hatte von 2011 bis 2016 ein eigenes Integrationsministerium, das auch für Einbürgerung und die Aufnahme von Flüchtlingen zuständig war, nicht aber für das Ausländerrecht. Seit 2016 ist der Bereich Integration wie im Großteil der Bundesländer Teil des Sozialministeriums, während Migration dem Innen- (2016 bis 2021) bzw. dem Justizministerium (seit 2021) zugeordnet wurde.

2 Die Integrationsgesetze der Bundesländer

Im Jahr 2010 verabschiedete Berlin als erstes Bundesland ein Integrationsgesetz; Nordrhein-Westfalen folgte 2012. Auch in Baden-Württemberg kündigten die Regierungsparteien nach dem Regierungswechsel 2011 ein eigenes Gesetz an, das 2015 verabschiedet wurde. In Schleswig-Holstein beschloss der Landtag 2021 ein Integrationsgesetz. Im selben Jahr wurden die Gesetze in Berlin und Nordrhein-Westfalen novelliert. Die Gesetze in diesen vier Bundesländern ähneln sich in ihrer Ausrichtung (Tab. 2; s. Kap. 2.1). Das bayerische Integrationsgesetz von Dezember 2016 unterscheidet sich dagegen stark von diesen Gesetzen und wird daher im Folgenden separat betrachtet (s. Kap. 2.2). Zusätzlich werden Entwicklungen in den Ländern dargestellt, in denen (bisher) kein Integrationsgesetz besteht – es zeigt sich, dass einige weitere Länder derzeit entsprechende Gesetze planen bzw. entwickeln (s. Kap. 2.4).

2.1 Integrationsgesetze in Berlin, Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein: Teilhabe und diversitätssensible Öffnung fördern¹⁶

Die Landesintegrationsgesetze von Berlin, Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein bestimmen Grundlagen, Ziele und Verfahren für staatliches Handeln im Bereich Integration.

Berlin (2010/novelliert 2021)

Berlin kam mit dem Partizipations- und Integrationsgesetz (PartIntG Berlin)¹⁷ von 2010 als erstes Bundesland einer Forderung nach, die Migrantenorganisationen bereits länger gestellt hatten. Wie in ihrem Koalitionsvertrag von 2016 festgelegt, veranlasste die damalige Landesregierung in der Folge eine externe Evaluierung des Gesetzes, die 2018 bis 2019 durchgeführt wurde (vgl. Syspons 2019). Parallel erarbeiteten Migrantenorganisationen in einem von den Regierungsfractionen organisierten Beteiligungsprozess Vorschläge zur Weiterentwicklung des Gesetzes. 2021 wurde schließlich eine überarbeitete Version, das Gesetz zur Förderung der Partizipation in der Migrationsgesellschaft des Landes Berlin (PartMigG)¹⁸, verabschiedet. Das Gesetz soll Partizipation und Integration stärken und die gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit Migrationsgeschichte in allen Lebensbereichen durchsetzen (§ 1).¹⁹ Um das Ziel chancengleicher Teilhabe zu erreichen, konzentriert sich das Gesetz auf zwei Handlungsfelder, die sich bereits im Gesetz von 2010 fanden, nun aber ausgeweitet und konkretisiert wurden: Erstens wird die Verwaltung auf Landes- und Bezirksebene verpflichtet, sich in personalpolitischer Hinsicht migrationsgesellschaftlich auszurichten.²⁰ Die Beschäftigung von Menschen mit Migrationshintergrund auf allen Ebenen und in allen Fachrichtungen des öffentlichen Diensts soll entsprechend ihrem Anteil an der Berliner Gesamtbevölkerung gezielt gefördert werden (§ 7 Abs. 1 i. V. m. § 9 Abs. 3).²¹ Des Weiteren soll die

16 Der Begriff der diversitätssensiblen Öffnung wird in der vorliegenden Studie alternativ zu dem seit den 1990er Jahren etablierten Konzept der interkulturellen Öffnung genutzt. Interkulturelle Kompetenz wird entsprechend durch Diversitätskompetenz ersetzt (Info-Box 4). In der Beschreibung der einzelnen Gesetze wird davon unabhängig jeweils die Begriffswahl der Rechtstexte wiedergegeben.

17 Art. I des Gesetzes zur Regelung von Partizipation und Integration in Berlin vom 15.12.2010 (GVBl. Berlin, S. 560).

18 Art. 1 des Gesetzes zur Neuregelung der Partizipation im Land Berlin vom 05.07.2021 (GVBl. Berlin, S. 842).

19 Unter Menschen mit Migrationsgeschichte werden neben Personen mit Migrationshintergrund auch alle gefasst, die rassistisch diskriminiert werden oder denen ein Migrationshintergrund zugeschrieben wird (§ 3 Abs. 1). Im Vergleich zum Vorläufergesetz erweitert sich das Verständnis damit um persönliche Rassismuserfahrung und die Fremdzuschreibung eines Migrationshintergrunds. Zudem wurde die Definition des Migrationshintergrunds ausgeweitet. Gefasst werden darunter im PartMigG Berlin Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit durch Geburt und Personen, von denen mindestens ein Elternteil diese Bedingung erfüllt. Damit werden partiell auch Angehörige der dritten Einwanderergeneration einbezogen.

20 Damit wird das im Vorgängergesetz genutzte Konzept der interkulturellen Öffnung abgelöst. Der Begriff „Migrationsgesellschaft“ wird in § 1 PartMigG als Terminus für die „durch Vielfalt und Migration geprägte Berliner Stadtgesellschaft“ eingeführt.

21 Ein früherer Entwurf enthielt eine verbindliche Quote für Beschäftigte mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst. Der Vorschlag wurde in Politik und Öffentlichkeit bezüglich seiner praktischen Umsetzbarkeit und Rechtmäßigkeit heftig diskutiert. Während u. a. ein von der für Integration zuständigen Senatsverwaltung in Auftrag gegebenes Gutachten die Verfassungsmäßigkeit einer Quotenregelung stützte (Liebscher 2019), wurden auch koalitionsintern verfassungsrechtliche Bedenken geäußert (Tagespiegel 2021a).

Info-Box 1 Methodisches Vorgehen

Für diese Studie wurden die bestehenden fünf Landesgesetze und Gesetzesbegründungen sowie die dazugehörigen Verwaltungs- und Ausführungsvorschriften betrachtet und im Licht der juristischen und politikwissenschaftlichen Literatur zu Integrationspolitik auf Landesebene analysiert. In die Analyse wurden auch einschlägige Drucksachen der Landtage, Stellungnahmen zu den Gesetzentwürfen sowie Presseberichte einbezogen. Um die Umsetzung der Gesetze zu bewerten, wurden außerdem Umsetzungsberichte und wissenschaftliche Publikationen berücksichtigt, ebenso die Stellungnahmen beteiligter Akteurinnen und Akteure zur Implementierung. Für einen Überblick zu Gesetzesvorhaben in den elf Ländern, die (noch) über kein Integrationsgesetz verfügen, wurden eingebrachte Gesetzentwürfe, Anträge, Koalitionsverträge, Pressemitteilungen und Berichte in einschlägigen Quellen (z. B. Land-

tagsdokumentationen, Webseiten der für Integration zuständigen Ministerien) recherchiert. Zudem erfolgte eine Kontaktaufnahme mit den für Integration und Teilhabe zuständigen Abteilungen und Referaten der entsprechenden Ministerien hinsichtlich zurückliegender Initiativen oder geplanter Vorhaben.

Um auf Grundlage der Ländergesetze das Vorhaben eines Partizipationsgesetzes auf Bundesebene einzuordnen, wurde außerdem der Entwurf der Bundeskonferenz der Migrant*innenorganisationen für ein Bundespartizipationsgesetz analysiert. Zusätzlich wurden gesetzliche und außergesetzliche Bestimmungen auf Bundesebene betrachtet, die den Bereich der Integrationspolitik bzw. Teilhabeförderung betreffen. Dazu zählt beispielsweise die Diversitätsstrategie für die Bundesverwaltung, die im Kontext des Nationalen Aktionsplans Integration in der 19. Wahlperiode erarbeitet wurde.

migrationsgesellschaftliche Kompetenz²² innerhalb der Verwaltung gestärkt werden (§ 6). Zur Umsetzung werden verschiedene Maßnahmen der Personalplanung und -entwicklung für Neueinstellungen und bereits Beschäftigte festgeschrieben (§§ 6–13).²³ Das Gesetz sieht außerdem eine für die Verwaltungsstellen verpflichtende Datenerhebung vor: Sowohl bei sich bewerbenden Personen als auch bei Beschäftigten und Auszubildenden (§ 8) muss der Migrationshintergrund auf freiwilliger Basis erhoben werden.²⁴

Zweitens werden die Strukturen zur Förderung von Partizipation gestärkt. Das PartMigG schreibt vor, auf Landes- und Bezirksebene Beauftragte (§§ 15–16) und Partizipations- bzw. Integrationsbeiräte einzurichten (§§ 17 u. 19)²⁵, die der Senatsverwaltung bzw. den Bezirksverwaltungen zugeordnet sind.²⁶ Zusätzlich wird auf Landesebene mit der Novellierung erstmals ein Beirat für Angelegenheiten von Roma und Sinti (§ 18) geschaffen. Der Landesbeirat für Partizipation setzt sich zusammen aus politischen Funktionsträ-

22 „Migrationsgesellschaftliche Kompetenz“ ersetzt das im Vorgängergesetz genutzte Konzept der interkulturellen Kompetenz. Darunter wird die Fähigkeit verstanden, die Belange von Menschen mit und ohne Migrationshintergrund zu berücksichtigen, Teilhabebarrrieren von Menschen mit Migrationsgeschichte zu erkennen und zu überwinden und Menschen mit Migrationsgeschichte diskriminierungsfrei zu behandeln (§ 3 Abs. 4). Sie ist Teil der Diversitätskompetenz (§ 6 Abs. 1) und kann, je nach Stelle, ggf. bei der Einstellungsbeurteilung berücksichtigt werden (§ 6 Abs. 2).

23 Dazu zählt u. a., Fortbildungsangebote sicherzustellen, Personen mit Migrationshintergrund gezielt anzusprechen und zu Bewerbungsgesprächen mindestens gemäß ihrem Anteil an der Stadtbevölkerung einzuladen.

24 Des Weiteren wird mit der Novellierung eine bei der Beauftragten für Partizipation und Integration angebundene Fachstelle geschaffen, die den Prozess der migrationsgesellschaftlichen Ausrichtung der Verwaltung unterstützen soll (§ 15 Abs. 6).

25 In den meisten Bezirken bestanden diese Strukturen der Beiräte und Ausschüsse schon vorher, ihre Einrichtung ist mit dem Gesetz jedoch verpflichtend; Aufgabenprofile und Zusammensetzung werden vereinheitlicht.

26 Auf Bezirksebene wurden außerdem bereits durch das PartIntG Berlin Ausschüsse für Partizipation und Integration in den Bezirksverordnetenversammlungen vorgeschrieben (Art. VIII PartIntG Berlin). Integrationsbeauftragte auf Bezirks- und Landesebene sowie ein Integrationsbeirat auf Landesebene waren ebenfalls schon im PartIntG Berlin verankert.

gerinnen und Funktionsträgern auf Bezirks- und Landesebene, Vertretungen verschiedener Verbände und zivilgesellschaftlicher Organisationen sowie gewählten Repräsentantinnen und Repräsentanten von Migrantenorganisationen. Letztere verfügen seit der Gesetzesnovellierung über die absolute Stimmenmehrheit (§ 17 Abs. 2).²⁷ Im Beirat für Angelegenheiten von Roma und Sinti sitzen neben den von Roma- und Sinti-Selbstorganisationen gewählten Mitgliedern auch verschiedene Vertreterinnen und Vertreter der Senatsverwaltungen (§ 18 Abs. 3).²⁸ Die Bezirksbeiräte bestehen mehrheitlich aus Vertretungen von Menschen mit Migrationsgeschichte; außerdem sind darin Menschen mit Fachkenntnissen in den Bereichen Partizipation und Integration vorgesehen (§ 19 Abs. 2). In die Partizipations- und Integrationsausschüsse auf Bezirksebene sollen neben den Bezirksverordneten auch sachkundige Einwohnerinnen und Einwohner berufen werden – vornehmlich Menschen mit Migrationshintergrund (Art. VIII PartIntG Berlin).²⁹

Im Sinne eines Mainstreamings sollen bei allen Gesetzgebungs- und Verordnungsvorhaben sowie bei sonstigen Maßnahmen die Bedarfe von und mögliche Auswirkungen auf Personen mit Migrationsgeschichte berücksichtigt werden. Dafür soll die Einhaltung der Gesetzesziele geprüft und dokumentiert werden (§ 5 Abs. 4). Für die Repräsentation von Personen mit Migrationshintergrund in allen Gremien wird eine Zielvorgabe definiert: Sie sollen mindestens gemäß

ihrem Anteil an der Berliner Bevölkerung repräsentiert sein (§ 14). Im Mantelgesetz von 2010 wurden durch Änderungen bestehender Gesetze und Verordnungen u. a. islamische Bestattungen ermöglicht (Art. X–XI PartIntG Berlin) und Feiertage anderer Religionen den christlichen Feiertagen gleichgestellt (Art. VI PartIntG Berlin).³⁰ In den Artikeln des Mantelgesetzes zum PartMigG von 2021, die andere Rechtsgebiete betreffen, werden größtenteils Änderungen auf begrifflicher Ebene vorgenommen.³¹

Neben der Berliner Verwaltung im engeren Sinne werden auch öffentlich-rechtliche Körperschaften, Anstalten und Stiftungen zu einer migrationsgesellschaftlichen Ausrichtung verpflichtet.³² Bei Unternehmen und Einrichtungen, die mehrheitlich in der Hand des Landes sind, soll das Land auf eine Umsetzung der Ziele des Gesetzes hinwirken und sich bei Minderheitsbeteiligungen dafür einsetzen (§ 4). Das Gesetz sieht neben der Erhebung des Migrationshintergrunds verschiedene Maßnahmen vor, um die Personalentwicklung im öffentlichen Dienst zu überwachen. Dazu zählen fortlaufende Dokumentationen über die Umsetzung von Maßnahmen wie die Berücksichtigung von Personen mit Migrationshintergrund in Auswahlverfahren (§ 11 Abs. 2) und bei Einstellungen (§ 12 Abs. 2). Verwaltungsstellen mit mindestens vierzig Beschäftigten müssen außerdem als Grundlage für Förderpläne Bestandsaufnahmen und Analysen der Beschäftigtenstruktur durchführen (§ 9 Abs. 1). Zu-

27 Mit Ausnahme der Wahl der oder des stellvertretenden Vorsitzenden spezifiziert das Gesetz jedoch nicht, über welche Entscheidungskompetenzen der Beirat verfügt. Bis zum Redaktionsschluss dieser Studie (Oktober 2022) hat sich kein Beirat nach dem novellierten Gesetz konstituiert, entsprechend liegt auch keine Geschäftsordnung vor.

28 Bis zum Redaktionsschluss dieser Studie (Oktober 2022) hat sich noch kein Beirat konstituiert. Mit dem bundesweit ersten Gremium dieser Art geht das Gesetz auf langjährige zivilgesellschaftliche Forderungen nach mehr Mitspracherechten für Angehörige der Sinti und Roma ein. Für die Gruppe wird dadurch ein besonderer Partizipations- und Repräsentationsbedarf anerkannt. Vorschläge für die Ausgestaltung des Beirats wurden in von den Regierungsfractionen organisierten Gesprächsrunden mit Vertretungen der Roma- und Sinti-Communities formuliert (Kahlefeld 2019). Die mit dem Beirat einhergehende Sonderstellung gegenüber anderen Minderheiten begründet die Landesregierung zum einen mit der aus der historischen Verfolgung von Sinti und Roma resultierenden Verantwortung Deutschlands. Zum anderen wird auf das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten des Europarats verwiesen (Gesetzesbegründung zu § 18, AGH-Drs. 18/3631).

29 Auch Ausländerinnen und Ausländer können Mitglieder der Integrationsausschüsse werden (§ 20 S. 2 Bezirksverwaltungsgesetz [BezVwG BE] in der Fassung vom 11.11.2011, GVBl., S. 692, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 27.08.2021, GVBl., S. 982).

30 Damit können sich Gläubige an diesen Tagen für den Besuch religiöser Veranstaltungen freistellen lassen.

31 Eine Ausnahme bildet u. a. Artikel 11, der durch eine Änderung des Personalvertretungsgesetzes die Monitoringfunktion von Personalräten in der Förderung der Beschäftigung von Menschen mit Migrationshintergrund stärkt.

32 Das Gesetz bezieht außerdem auch den Rechnungshof und den Datenschutzbeauftragten oder die Datenschutzbeauftragte Berlins mit ein. In Verwaltungsangelegenheiten gilt das Gesetz auch für die Gerichte, die Behörden der Staatsanwaltschaft und den Verfassungsgerichtshof des Landes sowie das Berliner Abgeordnetenhaus.

dem sind regelmäßige Mitarbeitendenbefragungen zur Situation der Beschäftigten mit Migrationsgeschichte durchzuführen (§ 20). Basierend darauf müssen öffentliche Stellen alle drei Jahre über den Stand der Umsetzung der Maßnahmen berichten (§ 21 Abs. 1). Der Senat wird mindestens alle drei Jahre zur Berichterstattung über die Umsetzung der Gesetzesziele verpflichtet.³³ Enthalten ist darin auch ein Partizipations- und Teilhabemonitoring (§ 21 Abs. 2 u. 3). Die Umsetzbarkeit des Gesetzes wird aktuell in fünf ausgewählten Bezirks- und Landeseinrichtungen geprüft (Tagesspiegel 2022).

Nordrhein-Westfalen (2012/novelliert 2021)

Auch das im Jahr 2012 in Kraft getretene nordrhein-westfälische Teilhabe- und Integrationsgesetz (TIntG NRW 2012)³⁴ wurde ab 2020 unter breiter zivilgesellschaftlicher Mitwirkung überarbeitet. Das novellierte Teilhabe- und Integrationsgesetz (TIntG NRW)³⁵ trat 2021 in Kraft. Wie seinem Vorgänger liegt dem Gesetz ein Integrationsverständnis zugrunde, das sich auf alle Bevölkerungsgruppen³⁶ bezieht und auf gleichberechtigte Partizipation ausgerichtet ist. Integration wird begriffen als langfristiger, mehrdimensionaler Prozess, der auch eine Veränderung der Gesellschaft beinhaltet.³⁷ Er umfasst die sich wechselseitig beeinflussenden Phasen Ankommen (Erstinte-

gration von Neuzugewanderten), Teilhaben (nachhaltige Integration in die Regelsysteme) und Gestalten der Migrationsgesellschaft (Präambel u. § 1).³⁸ Übergeordnete Gesetzesziele sind neben gleichberechtigter Teilhabe auch das Eintreten gegen Diskriminierung und die Stärkung des gesamtgesellschaftlichen Zusammenhalts (Präambel). Ähnlich wie im Berliner Gesetz werden Ziele und Grundsätze der Integrationspolitik sowie die dafür benötigten Strukturen und Institutionen verankert. Auf diese Weise wird ein Gerüst für politisches Handeln geschaffen.

Das TintG NRW schreibt die interkulturelle Öffnung der Verwaltung vor (§ 6).³⁹ Mit der Novellierung wurden in einem eigenen ‚Antidiskriminierungsparagrafen‘ (§ 7) Maßnahmen zur Prävention von Diskriminierung innerhalb der eigenen Verwaltungsorganisation und im Verwaltungshandeln festgelegt. Dazu zählen u.a. ein Beschwerdemanagement bei den obersten Landesbehörden, die Förderung von Beratungsstrukturen sowie Schulungen im Bereich Diskriminierungsschutz. Diskriminierung wird dabei als merkmalsübergreifend gefasst.⁴⁰

Des Weiteren werden kommunale Integrationsbeauftragte (§ 6 Abs. 5), der Landesbeirat für Vertriebenen-, Flüchtlings- und Spätaussiedlerfragen und der Landesintegrationsrat gesetzlich verankert (§ 13). Bei Letzterem handelt es sich nicht um ein Fachgre-

33 Zur Umsetzung des PartIntG Berlin hat der Senat insgesamt drei Berichte vorgelegt: 2012, 2015 und 2017 (AGH-Drs. 17/0685, 17/2389, 18/0646).

34 Art. 1 des Gesetzes zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration in Nordrhein-Westfalen und zur Anpassung anderer gesetzlicher Vorschriften vom 14.02.2012 (GV NRW S. 95).

35 Gesetz zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration in Nordrhein-Westfalen vom 25.11.2021 (GV NRW Nr. 80a vom 30.11.2021, S. 1209a).

36 Der im Gesetz von 2012 hierfür verwendete Begriff von Menschen mit und ohne Migrationshintergrund wird in der novellierten Fassung ersetzt durch Menschen mit und ohne Einwanderungsgeschichte. Die Definition bleibt nahezu identisch.

37 Im TintG NRW 2012 wurden neben staatlichen Aufgaben auch Erwartungen an die Zuwanderinnen und Zuwanderer formuliert. Sie sollten die Werte des Grundgesetzes und der Landesverfassung achten, außerdem wurde das notwendige „eigene Engagement“ beim Spracherwerb betont (§ 2 Abs. 3). Dieser Aspekt war für die Unterstützung der Opposition notwendig (Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Arbeit, Gesundheit, Soziales und Integration zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung, 2. Lesung, NRW Lt-Drs. 15/3895 vom 06.02.2012, S. 6; vgl. Hübner/Körting 2013: 42–43).

38 Im Vergleich zum Vorgängergesetz fasst das novellierte TintG NRW Integration mit dieser Definition entlang von drei Teildimensionen stärker als gesamtgesellschaftlichen Prozess. Der SVR spricht deshalb vom TintG NRW 2021 als „Integrationsgesetz zweiter Generation“ (SVR 2021a: 5).

39 Diese soll die Verwaltungsstruktur, Verwaltungskultur und Organisationsentwicklung umfassen. Dazu werden die Förderung der interkulturellen Kompetenz und eine Erhöhung des Anteils der Menschen mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst vorgesehen.

40 Entsprechend der Präambel werden darunter die Dimensionen Herkunft, Geschlecht, Alter, Zugehörigkeit zu einer Religion oder Weltanschauung, sexuelle und geschlechtliche Identität, soziale Lage sowie körperliche oder seelische Behinderungen gefasst.

mium, sondern um den Dachverband der gewählten kommunalen Migrantenvertretungen.⁴¹ Zusätzlich erhält der bereits seit 2018 bestehende⁴² Landesbeirat für Integration und Teilhabe mit der Gesetzesnovelle eine gesetzliche Grundlage (§ 3 Abs. 10). Das Beratungsgremium setzt sich aus hochrangigen Persönlichkeiten aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft, Kultur und Gesellschaft zusammen (Gesetzesbegründung zu § 3 Abs. 10, NRW Lt-Drs. 17/14243).

Mit dem TintG NRW werden die bereits durch das Vorgängergesetz 2012 geschaffenen Kommunalen Integrationszentren (KI) verstetigt.⁴³ Sie sollen als zentrale Struktur in allen Kreisen und kreisfreien Städten vor Ort integrationspolitische Angebote koordinieren und die Integration vor allem im Bildungsbereich unterstützen (§ 8). Die 2012 verankerte Landesweite Koordinierungsstelle (LaKI) zur Beratung der KI und zur Unterstützung des Erfahrungsaustauschs wird nun im für Integration zuständigen Ministerium angesiedelt (Gesetzesbegründung zu § 8, NRW Lt-Drs. 17/14243). Ergänzend zur Struktur der KI verankert das novellierte Gesetz erstmals die Landesförderung des Kommunalen Integrationsmanagements (KIM) gesetzlich und hinterlegt es dauerhaft finanziell (§ 9).⁴⁴ Das KIM soll dazu beitragen, rechtskreisübergreifend und integriert örtliche Verwaltungsprozesse zu steuern und die Zusammenarbeit verschiedener an Migration und Integration beteiligter Akteurinnen bzw. Akteure zu koordinieren (Gesetzesbegründung zu § 9, NRW Lt-Drs. 17/14243). Dazu werden zusätz-

liche Stellen finanziert: Einerseits auf strategischer Ebene für die Ausrichtung der Integrationspolitik und andererseits auf operativer Ebene in den Einbürgerungs- und Ausländerbehörden und für individuelles Fallmanagement (MKFFI NRW 2021a). Zudem sind im TintG NRW sog. Integrationspauschalen vorgesehen, mit denen das Land die Kommunen bei der Integration von neu eingewanderten Personen unterstützt (§ 17). Neben Bestimmungen zu Fördermaßnahmen für Kommunen werden auch Grundsätze für die Förderung von Integrationsmaßnahmen freier Träger festgelegt (§ 12). Im Mantelgesetz von 2012 wurde außerdem interkulturelle Kompetenz als Bildungsziel in einigen Ausbildungsgängen im Gesundheitsbereich verankert (Art. 10–12).

Alle Landesbehörden müssen die Gesetzesziele und -grundsätze in ihrem Handeln berücksichtigen; Kommunen können sich daran orientieren (§ 3 Abs. 1). Für die Umsetzung der interkulturellen Öffnung setzt sich das Land auch bei Institutionen außerhalb der Landesverwaltung ein (§ 6 Abs. 4). Jedes Jahr sollen statistische Informationen für Kommunen und eine kommentierte Einwanderungs- und Integrationsstatistik erscheinen (§ 19 Abs. 3), alle fünf Jahre ein Teilhabe- und Integrationsbericht mit Einwanderungs- und Integrationsmonitoring (§ 19 Abs. 1).⁴⁵ Bis Ende 2025 soll die Landesregierung einen Bericht über die Umsetzung des Gesetzes vorlegen (§ 20 Abs. 3).⁴⁶

-
- 41 Viele Kommunen richteten ab den 1980er Jahren sog. Ausländer- oder Integrations(bei)räte ein; diese Gremien wurden von den dort ansässigen Ausländerinnen und Ausländern gewählt (Kersting 2008). In Nordrhein-Westfalen schreibt die Gemeindeordnung (§ 27 Abs. 1) vor, dass in Kommunen mit mindestens 5.000 ausländischen Einwohnerinnen und Einwohnern ein Integrationsrat einzurichten ist; dabei sind neben Ausländerinnen und Ausländern auch Menschen mit Migrationshintergrund wahlberechtigt. Diese Gremien werden zum Teil als Fachgremium oder Ausschuss des Gemeinderats eng in die politische Arbeit einbezogen und verfügen über eigene Kompetenzen (Bausch 2014). Durch eine Änderung der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen steht es den Kommunen seit Dezember 2018 frei, alternativ zum Integrationsrat einen beratenden Integrationsausschuss einzurichten (§ 27 Abs. 12). Auf dieser Grundlage wurden in Nordrhein-Westfalen 2020 insgesamt 101 Integrationsräte und 7 Integrationsausschüsse gewählt (Landesintegrationsrat NRW 2021).
- 42 Anlass der Gründung war die Erarbeitung der im Koalitionsvertrag von 2017 vorgesehenen Integrationsstrategie 2030, die vom Beirat gemeinsam mit der Landesregierung erarbeitet wurde (Landesregierung NRW 2018).
- 43 Ausgestaltet wird die Förderung nun mit der Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Stärkung der kommunalen Integrationsarbeit 2022–2026 (KOMM-AN KI NRW) vom 01.01.2022 (MBl. NRW 2022, S. 65).
- 44 Im Rahmen eines Modellprojekts wurde die Idee des KIM bereits seit 2018 in einigen Kommunen umgesetzt und seit 2020 durch ein landesweites Förderprogramm auf alle Kreise und kreisfreie Städte ausgedehnt (Bogumil/Hafner 2021: 6; MKFFI NRW 2022a).
- 45 Der Bericht erschien bisher zweimal: 2016 (MAIS NRW 2016a) und 2021 (MKFFI NRW 2021b). Die jährliche kommentierte Einwanderungs- und Integrationsstatistik wurde zuletzt im Januar 2022 für das Jahr 2020 veröffentlicht (MKFFI NRW 2022b).
- 46 Im Dezember 2016 ist ein Umsetzungsbericht erschienen (MAIS NRW 2016b). Ein weiterer bis Ende 2021 vorzulegender Bericht wurde mit Verweis auf den durchgeführten Novellierungsprozess nicht erstellt (NRW Lt-Vorlage 17/5857).

Baden-Württemberg (2015)

Das 2015 in Kraft getretene baden-württembergische Partizipations- und Integrationsgesetz (PartIntG BW)⁴⁷ greift zentrale Aspekte der beiden vorher erlassenen Gesetze auf.⁴⁸ Es zielt – ähnlich wie das PartIntG Berlin – auf „gleichberechtigte Teilhabe [...] in allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens“ und will damit – wie das TIntG NRW 2012 – „das friedliche Zusammenleben von Menschen aus unterschiedlichen Kulturen sowie den Zusammenhalt der Gesellschaft“ sichern (§ 2). Die im Gesetz verankerten Ziele müssen beim Erlass von Regelungen berücksichtigt werden (§ 1 Abs. 2). Zur Berücksichtigung der festgeschriebenen Grundsätze verpflichtet werden Behörden und Hochschulen sowie unter alleiniger Aufsicht des Landes stehende Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts (§ 1 Abs. 1, 3).⁴⁹

Das Integrationsverständnis ähnelt jenem des TIntG NRW vor dessen Novellierung: Das Gesetz fasst Vielfalt als Bereicherung und erkennt die Leistungen und Potenziale der Menschen mit Zuwanderungsgeschichte an; gleichzeitig erwartet es von ihnen, die Grundwerte anzuerkennen und beim Spracherwerb eigenes Engagement zu zeigen (§ 3).⁵⁰ Ohne konkrete Maßnahmen oder Förderzusagen festzulegen, definiert das Gesetz u. a. die Sprachförderung, die Förderung von Toleranz gegenüber Vielfalt an Schulen, den Zugang zu Ausbildung und Beschäftigung sowie die Bekämpfung von Diskriminierung als Aufgabenfelder des Landes (§ 5). Wie die Integrationsgesetze in Berlin und Nordrhein-Westfalen fordert auch das PartIntG BW von der Landesverwaltung, Menschen mit Migrations-

hintergrund in Gremien angemessen zu beteiligen (§ 7) und sich in Bezug auf die Organisationsentwicklung, Personalstruktur und Kompetenzförderung von Beschäftigten interkulturell zu öffnen (§ 6). Dafür soll der Anteil von Beschäftigten mit Migrationshintergrund entsprechend dem Anteil an der Gesamtzahl der Erwerbstätigen erhöht werden und interkulturelle Kompetenz⁵¹ durch Fortbildungen unterstützt werden.

Das Gesetz schreibt außerdem vor, einen Landesbeirat für Integration einzurichten, der die Regierung berät (§ 9). Im Beirat finden sich Vertreterinnen und Vertreter aus Wissenschaft, Wirtschaft, Kirchen, Verbänden und der Verwaltung. Daneben fördert das Land ebenso wie Nordrhein-Westfalen den Landesverband der kommunalen Migrantenvvertretungen (LAKA) (§ 10). Den Kommunen wird freigestellt, Integrationsbeauftragte zu ernennen und Integrationsräte mit sachkundigen Einwohnerinnen und Einwohnern – darunter solche mit Migrationshintergrund – einzusetzen (§§ 11–14). Vergleichsweise umfassend führt das PartIntG BW im Mantelgesetz interkulturelle Kompetenz als Bildungsziel in sechzehn Ausbildungsverordnungen ein (Art. 7–23). Des Weiteren werden Hochschulen verpflichtet, bei unterrepräsentierten Gruppen für die Aufnahme eines Studiums zu werben und Ansprechpersonen für Antidiskriminierung zu benennen (Art. 3). Ähnlich wie das Mantelgesetz von Berlin 2010 ermöglicht auch das PartIntG BW, sich an drei religiösen Feiertagen im Jahr für den Besuch eines Gottesdienstes von der Arbeit freustellen zu lassen – allerdings nur Beschäftigten muslimischen und alevitischen Glaubens (§ 8). Über den Stand der

47 Art. 1 des Gesetzes zur Verbesserung von Chancengerechtigkeit und Teilhabe in Baden-Württemberg vom 01.12.2015 (GBl. Baden-Württemberg, S. 1047).

48 In den Gesetzgebungsprozess ging u. a. ein Gutachten dazu ein, wie die beiden schon bestehenden Gesetze auf Baden-Württemberg übertragen oder angepasst werden könnten (Hübner/Körting 2013). Die politikwissenschaftliche Literatur spricht von *policy transfer* oder *policy learning*, wenn politische Akteure und Akteurinnen Maßnahmen oder Instrumente aus anderen politischen Einheiten oder Bereichen übernehmen (Dolowitz/Marsh 1996). Bei den deutschen Bundesländern ist eine solche zeitversetzte Anpassung an ein ‚Vorreiter-Land‘ bzw. eine Ländergruppe häufig zu beobachten. Sie führt einerseits zu einer Annäherung, andererseits bleiben charakteristische Merkmale der einzelnen Länderpolitiken dabei durchaus bestehen (vgl. Wolf/Hildebrandt 2008: 366–367).

49 Sofern diese Verwaltungsaufgaben erfüllen, gilt das Gesetz darüber hinaus auch für die Gerichte und Staatsanwaltschaften des Landes.

50 Das PartIntG BW bezeichnet eigenes Engagement als „unerlässlich“ und tritt gegenüber Zuwanderinnen und Zuwanderern damit fordernder auf als die Gesetze in Berlin und Nordrhein-Westfalen (vgl. Eichenhofer 2016: 256). Es verzichtet zudem an dieser Stelle darauf, gleichzeitig den Fördergedanken zu betonen.

51 Darunter wird die Fähigkeit verstanden, „die Anliegen von zugewanderten Menschen im Verwaltungshandeln zu berücksichtigen und in interkulturellen Begegnungssituationen angemessen zu kommunizieren“ (§ 6 Abs. 2).

Integration und die Umsetzung des Gesetzes soll alle fünf Jahre berichtet werden (§ 15).⁵²

Schleswig-Holstein (2021)

Das im Jahr 2021 verabschiedete Integrations- und Teilhabegesetz für Schleswig-Holstein (Int-TeilHG SH)⁵³ reiht sich in seiner grundsätzlichen Ausrichtung in die Gruppe der Gesetze in Berlin, Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg ein: Mit dem Gesetz wird der Zweck verfolgt, Integrationsziele zu definieren, Instrumente zu schaffen und so den Rahmen der Integrationspolitik im Land abzustecken. Es versteht Integration ebenfalls als gesamtgesellschaftlichen, durch die Politik und Verwaltung zu fördernden Prozess (§ 1). Sein übergeordnetes Ziel ist es, die Teilhabechancen von Menschen mit Migrationshintergrund in allen gesellschaftlichen Lebensbereichen, insbesondere auf lokaler Ebene, „zu ermöglichen, zu fördern und zu gestalten“ (§ 3). § 3 Abs. 3 spezifiziert dabei den Grundsatz, den Zugang zu Integrationsangeboten unabhängig vom jeweiligen Aufenthaltsrechtlichen Status mit Beginn des Aufenthalts in Deutschland zu schaffen.⁵⁴ Neben den staatlichen Aufgaben formuliert das Int-TeilHG SH im Sinne eines ‚Förderns und Forderns‘⁵⁵ auch Erwartungen an die Zuwanderinnen und Zuwanderer. Sie sollen wie der Rest der Gesellschaft die Grundwerte des Grundge-

setzes und der Landesverfassung achten (§ 7); außerdem wird das notwendige „Engagement und der Wille zur Integration und Teilhabe“ erwartet (§ 1 Abs. 2). Wie im PartIntG BW wird eigenes Engagement beim Spracherwerb als „unerlässlich“ bezeichnet (§ 4).

Zur Umsetzung der Gesetzesziele werden allgemeine Ziele in verschiedenen Tätigkeitsfeldern wie Sprachförderung, Ausbildung und Beschäftigung, interkulturelle Öffnung, politische Partizipation und Antidiskriminierung definiert (§ 3). In begrenztem Umfang werden darauf aufbauend konkretere Zielsetzungen und Maßnahmen zur Umsetzung festgeschrieben.⁵⁶ In Bezug auf die interkulturelle Öffnung der Verwaltung wird lediglich festgelegt, dass das Land hierauf durch Aus- und Fortbildungsmaßnahmen hinwirkt (§ 11 Abs. 4 u. 15).⁵⁷ Anders als in den Gesetzen in Berlin, Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg wurde eine Zielvorgabe zur Erhöhung des Beschäftigtenanteils von Menschen mit Migrationshintergrund nicht aufgenommen.

Auf institutioneller Ebene schafft das Int-TeilHG SH einen Integrationsbeirat als beratendes Gremium der Landesregierung, in dem u. a. Kommunen sowie Menschen mit Migrationshintergrund vertreten sein sollen. Die genauere Zusammensetzung und weitere Vorgaben sind durch einen Erlass des zuständigen Ministeriums zu bestimmen (§ 13).⁵⁸ Eine Integrations-

52 Bisher wurde ein Umsetzungsbericht für den Zeitraum 2016–2020 veröffentlicht (Ministerium für Soziales und Integration Baden-Württemberg 2020).

53 Gesetz zur Integration und Teilhabe für Schleswig-Holstein vom 23.06.2021 (GVBl. 2021, S. 730).

54 Wenn es entsprechende landesfinanzierte Integrationsangebote gibt, lassen sich hieraus auch Ansprüche für Personengruppen ableiten, die ansonsten keinen oder nur nachgeordneten Zugang zu Integrationsmaßnahmen des Bundes erhalten. Dazu zählen etwa Asylsuchende aus sog. sicheren Herkunftsländern (vgl. SVR 2019a: 4). Auch das TIntG NRW betont, dass sich landesgeförderte Integrationsangebote grundsätzlich an alle Menschen unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus richten (§ 3 Abs. 7 TIntG NRW).

55 Der Grundsatz des Förderns und Forderns ist aus der Sozialgesetzgebung bekannt und ging mit dem Aufenthaltsgesetz 2004 in die Integrationsgesetzgebung ein (Eichenhofer 2016: 253). Auch im TIntG NRW 2012 findet er sich wieder. Die Landesregierungen Baden-Württembergs (Ministerium für Soziales, Gesundheit und Integration Baden-Württemberg 2016) und Bayerns (Bay. Lt.-Drs. 17/11362, S. 2) erklärten ebenfalls, mit ihren Integrationsgesetzen dem Leitprinzip zu folgen.

56 Dazu zählen u. a. im Bereich der Bildung die Stärkung nachhaltiger Strukturen chancengerechter Elternbeteiligung und der Ausbau von herkunftsstaatlichem Unterricht unter staatlicher Aufsicht (§ 5). Das Ziel, gegen Diskriminierung einzutreten (§ 3 Abs. 2), soll umgesetzt werden, indem das Themenfeld Antidiskriminierung in Fortbildungsmaßnahmen integriert wird (§ 7 Abs. 2).

57 Über die Verwaltung hinaus werden auch explizit die interkulturelle Öffnung von Organisationen, der Gesellschaft sowie der Verbraucherberatung und Verbraucherbildung (§ 11) sowie die Förderung der interkulturellen Kompetenz von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite (§ 6 Abs. 4) genannt. Das Land kann dabei die Bereitschaft der Träger von landesgeförderten Aus-, Fort- und beruflichen Weiterbildungsangeboten, die interkulturelle Kompetenz zu fördern, zur Bedingung für deren Unterstützung machen (§ 11 Abs. 15).

58 Bis zum Redaktionsschluss dieser Studie (Oktober 2022) existierte noch kein Erlass. Es hat sich dementsprechend noch kein Integrationsbeirat konstituiert.

beauftragte oder ein Integrationsbeauftragter ist nicht vorgesehen.⁵⁹ Das Land soll zudem sicherstellen, dass in allen Gremien des Landes die Interessen von Menschen mit Migrationshintergrund berücksichtigt und ihre Beteiligung in Gremien mit Verbindung zu den Zielen des Gesetzes ermöglicht werden (§ 12). Dem Mainstreaming-Ansatz folgend schreibt das Gesetz „bei der Erfüllung von hoheitlichen Aufgaben“ eine eingehende Prüfung möglicher Maßnahmen zur Förderung der Gesetzesziele vor (§ 9). Dabei wird nicht spezifiziert, durch wen eine solche Integrationsfolgenabschätzung vorgenommen wird. Anders als in Berlin, Baden-Württemberg und der Fassung des TIntG NRW von 2012 handelt es sich beim Int-TeilHG SH nicht um ein Artikelgesetz. Es wurden mit Einführung des Gesetzes also keine anderen integrationsrelevanten Rechtsgrundlagen geändert.

Das Gesetz verankert erstmals regelmäßige Monitoring-Formate: Über den Stand der Integration soll zunächst alle zwei Jahre und später alle fünf Jahre anhand von Zielen und Indikatoren berichtet werden (§ 10 Abs. 1). Wie in Nordrhein-Westfalen schreibt das Gesetz eine kommentierte Zuwanderungs- und Integrationsstatistik vor; diese soll alle zwei Jahre veröffentlicht werden (§ 10 Abs. 2).⁶⁰

Zwischenfazit

Die Inhalte der vier in diesem Abschnitt dargestellten Integrationsgesetze unterscheiden sich in ihrem Umfang, der genauen Ausgestaltung von Zielen, Grundsätzen und Maßnahmen sowie dem Grad an Verbindlichkeit und Substanz. Gemein ist ihnen jedoch, dass sie nicht die individuelle Integration von Menschen mit Einwanderungsgeschichte, etwa mittels subjektiver Rechte oder eigenständiger Pflichten, regeln. Vielmehr legen sie Grundsätze, Institutionen und Prozesse für die Integrationspolitik auf Landesebene und zum Teil auf kommunaler Ebene fest und verankern

bestehende integrationspolitische Strukturen. Die Gesetze richten sich damit in erster Linie an den Staat und seine Behörden. In unterschiedlichem Ausmaß verpflichten sie diese u. a. dazu, sich diversitätssensibel zu öffnen, Integrationsbeauftragte und -beiräte sowie Koordinationsgremien einzuberufen. Sie legen fest, das Ziel der Integrationsförderung über alle Fachbereiche hinweg zu berücksichtigen, regelmäßig über den Verlauf der Integration zu berichten und Menschen mit Zuwanderungsgeschichte in Gremien zu beteiligen (Tab. 2).

Zudem verankern diese Gesetze ein teilhabeorientiertes Integrationsverständnis, das die aktive Einbeziehung von Migrantinnen und Migranten in den Vordergrund stellt und die Grundlage für Integrationspolitik und Verwaltungshandeln bilden soll. Alle vier Länder bekennen sich dazu, dass Integration eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe ist und es in der Verantwortung des Staates liegt, sie zu ermöglichen und zu fördern. Die Gesetze in Nordrhein-Westfalen und Berlin werden dabei insgesamt konkreter als die beiden anderen: Mit den Kommunalen Integrationszentren und dem Kommunalen Integrationsmanagement verankert das TIntG NRW eine flächendeckende Struktur zur Steuerung kommunaler Integrationspolitik und sichert diese dauerhaft gesetzlich ab (vgl. Weiss/Alan 2013; Bogumil/Hafner 2021). Das vergleichsweise umfangreiche PartMigG Berlin enthält konkrete Verpflichtungen und Instrumente zur diversitätssensiblen Öffnung der Landes- und Bezirksverwaltungen. Diese höhere Verbindlichkeit spiegelt sich auch in der Bereitstellung finanzieller Mittel: Im TIntG NRW wird im Landeshaushalt eine jährliche Mindestsumme zur Förderung integrationspolitischer Strukturen und Maßnahmen in Höhe von 130 Millionen Euro festgeschrieben (§ 3 Abs. 2).⁶¹ Während das PartIntG Berlin von 2010 noch weitgehend kostenneutral ausgelegt war, wird das novellierte Gesetz stärker finan-

59 Im schleswig-holsteinischen Landtag ist bereits auf Grundlage eines eigenen Gesetzes (Gesetz über die Beauftragte oder den Beauftragten für Flüchtlings-, Asyl- und Zuwanderungsfragen vom 28.10.1998 [GVObI. 1998, S. 320] eine entsprechende Beauftragte oder ein entsprechender Beauftragter. Diese oder dieser ist Teil des Gremiums der Integrations- und Ausländerbeauftragten der Länder.

60 Die kommentierte Zuwanderungs- und Integrationsstatistik stellt eine Weiterentwicklung des zuvor bestehenden Zuwanderungs- und Integrationsmonitorings dar und soll auf Daten des Integrationsmonitorings der Länder basieren (Landesregierung Schleswig-Holstein 2021).

61 Daraus sind laut Gesetzesbegründung die KI, das KIM, die Integrationspauschalen des Landes, die Integrationsagenturen und Servicestellen zur Antidiskriminierung, ausgewählte Organisationen von Menschen mit Einwanderungsgeschichte und weitere institutionelle Förderungen zu finanzieren.

ziell hinterlegt. Allerdings geht die Budgetierung nur begrenzt auf zusätzliche Finanzmittel aus dem Landeshaushalt zurück, sie muss vielmehr aus bestehenden Titeln erbracht werden.⁶² In den Gesetzen von Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein werden keine derartigen finanziellen Ressourcen festgelegt. Hier zeichnet sich damit – wenn man die untersuchten vier Gesetze zugrunde legt – ein leichter Trend ab, im Zuge von Novellierungen die Verbindlichkeit der Regelungen zu erhöhen.

2.2 Das bayerische Integrationsgesetz: Sicherheit stärken, Leitkultur schützen

Das im Kontext der verstärkten Zuwanderung von Geflüchteten 2015/16 entstandene Bayerische Integrationsgesetz (BayIntG)⁶³ unterscheidet sich deutlich von den anderen vier Landesintegrationsgesetzen – sowohl hinsichtlich seiner inhaltlichen Schwerpunktsetzung als auch der gewählten Instrumente: Das Gesetz bezieht sich nicht vorrangig auf den Staat und seine Behörden, sondern auf die Zuwanderinnen und Zuwanderer⁶⁴ selbst. Abgesehen von einer oder einem Integrationsbeauftragten werden keine Strukturen institutionalisiert und die Aufgaben des Staates hinsichtlich der Förderung von Integration bleiben vage. Stattdessen formuliert das Gesetz neben programmatischen Grundsätzen verschiedene Erwartungen an Zugewanderte und widmet sich insbesondere deren kultureller Integration.

Das BayIntG und die Gesetzesbegründung verweisen zwar auf individuelle Freiheitsrechte und die Selbstbestimmung. Insbesondere die Präambel betont jedoch einen „identitätsbildende[n] Grundkonsens“ und „die kulturelle Grundordnung der Ge-

sellschaft“, die als Leitkultur bezeichnet wird. Das Integrationsgesetz soll demnach helfen, diese Leitkultur zu wahren, den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu sichern und „Migrantinnen und Migranten zu einem Leben in unserer Gesellschaft zu befähigen“. Konkreter wird dies in Art. 1 formuliert: Ziel sei es, Zugewanderten „für die Zeit ihres Aufenthalts Hilfe und Unterstützung anzubieten, um ihnen das Leben in dem ihnen zunächst fremden und unbekanntem Land zu erleichtern (Integrationsförderung), sie aber zugleich auf die im Rahmen ihres Gast- und Aufenthaltsstatus unabdingbare Achtung der Leitkultur zu verpflichten und dazu eigene Integrationsanstrengungen abzuverlangen (Integrationspflicht)“.⁶⁵

Hierzu sieht das BayIntG verschiedene Maßnahmen vor: Unter anderem soll Zugewanderten die Rechts- und Werteordnung, insbesondere die Gleichberechtigung der Geschlechter nähergebracht werden, ebenso Bayerns Geschichte, Kultur, Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung sowie heimische Umgangsformen, Sitten und Gebräuche (Art. 3). Auch Kitas und Schulen sollen die Rechts- und Werteordnung vermitteln und die Integrationsbereitschaft ausländischer Kinder und ihrer Familien fördern (Art. 6 u. 7). In den ersten sechs Jahren ihres Aufenthalts in Deutschland sollen Zugewanderte beim Erlernen der deutschen Sprache unterstützt werden (Art. 4 Abs. 1). Wer dann das „mindestens erwartbare“ Sprachniveau aus selbst zu vertretenden Gründen nicht erreicht hat, kann zur Zurückerstattung der Förderkosten in einem angemessenen Umfang verpflichtet werden (Art. 4 Abs. 3). Kosten für Übersetzungen in Verwaltungsverfahren sollen nach sechs Jahren den Betroffenen auferlegt werden können und zwar unabhängig davon, ob sie die Verständigungsdefizite zu vertreten haben oder nicht (Art. 4 Abs. 4). Häft-

62 Das Gesetz schreibt primär die Finanzierung verschiedener zusätzlicher Stellen in den Senats- und Bezirksverwaltungen vor. Des Weiteren sollen Mittel zur Unterstützung lokaler Initiativen von Menschen mit Migrationsgeschichte, zur Bekanntmachung des Gesetzes sowie zur Beauftragung von Studien und Konzeptionen für Schulungen bereitgestellt werden.

63 Bayerisches Integrationsgesetz vom 13.12.2016 (Bayerisches GVBl., S. 335).

64 Das Gesetz bezieht sich vor allem auf Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit. Es unterscheidet zwischen „privilegierten“ – dazu zählen u. a. EU-Staatsangehörige, Hochqualifizierte sowie Partnerinnen und Partner von Deutschen – und „sonstigen“ Ausländerinnen und Ausländern, darunter auch Asylsuchende mit guter Bleibeperspektive. Während Erstere nur in den Genuss der Integrationsförderung kommen sollen, haben Letztere auch eine Integrationspflicht (Art. 2). Deutsche mit Migrationshintergrund werden nur berücksichtigt, wenn sie „in besonderer Weise integrationsbedürftig“ sind, und dann nur in Bezug auf Integrationsförderung (Art. 2 Abs. 3).

65 Gutachterliche Stellungnahmen zum Gesetzesentwurf haben insbesondere in den Formulierungen in der Präambel eine imaginierte „Konstellation der Bedrohung“ durch Zuwanderung für die so definierte Leitkultur erkannt (Bendel/Funke 2016: 8; vgl. Funke 2017: 15–16).

linge mit sprachlichen oder Integrationsdefiziten können dazu angehalten, im Falle des Strafvollzugs sogar verpflichtet werden, Sprach- und Integrationskurse zu besuchen (Art. 17a Abs. 9–12).⁶⁶ Diese Angebote begründen allerdings keine einklagbaren Rechte. Mit der Beratungs- und Integrationsrichtlinie⁶⁷ und Förder Eckpunkten für Werteprojekte (STMI Bayern 2021)⁶⁸ wurden jedoch bestimmte Integrationsangebote festgeschrieben und der Aspekt des Förderns zugunsten verschiedener Integrationsakteure und -akteurinnen, darunter Wohlfahrtsverbände und Kommunen, teilweise präzisiert.

Auch die festgestellte Integrationspflicht wird im Gesetz selbst nur begrenzt konkretisiert. Es werden kaum spezielle Handlungsnormen formuliert, die über die – ohnehin für alle geltende – Pflicht zur Einhaltung der Gesetze hinausgehen.⁶⁹ Allerdings können die Behörden in Verwaltungsentscheidungen die abstrakte Integrationspflicht genauer bestimmen und von ihrer (Nicht-)Erfüllung Leistungen oder Sanktionen abhängig machen (Funke 2017: 16–25).

Über Regelungen zur Integrationsförderung und -pflicht hinaus enthält das BayIntG detaillierte ordnungsrechtliche Bestimmungen für einzelne, eher spezifische Tatbestände: So droht beim Aufruf zur Miss-

achtung der verfassungsmäßigen Ordnung zugunsten einer alternativen Rechtsordnung⁷⁰ ein hohes Bußgeld (Art. 14). Außerdem kann in diesem Fall der Zugang zu Angeboten des Landes – etwa Sprachkursen – verweigert werden. Das gilt auch, wenn ein Ausländer oder eine Ausländerin falsche Angaben zu seiner bzw. ihrer Identität macht oder Ausweisdokumente vorsätzlich vernichtet (Art. 12). Personen, die die Rechts- und Werteordnung ablehnen,⁷¹ können verpflichtet werden, einen Grundkurs über dieses Thema zu besuchen (Art. 13).⁷² Darüber hinaus erleichtert es das Gesetz, im Umfeld der Unterkünfte von Asylsuchenden polizeiliche Kontrollen durchzuführen und Personen erkennungsdienstlich zu behandeln (Art. 17a Abs. 1 a. F.).⁷³ Die obligatorische Sprachstandserhebung vor der Einschulung wurde ausgeweitet. Zudem wurde festgelegt, dass die Erziehungsberechtigten daran mitwirken müssen; kommen sie dieser Pflicht nicht nach, droht ihnen ein Bußgeld (Art. 5). Diese Bestimmungen wurden seit Inkrafttreten des Gesetzes jedoch nur begrenzt angewendet.⁷⁴

Durch manche dieser Bestimmungen, Begriffe wie „Leitkultur“⁷⁵ und „Gastrecht“ sowie den sprachlichen Duktus wirkt das Gesetz insgesamt tendenziell abwehrend (Funke 2017: 16). Es vermittelt ein Inte-

66 Art. 17a BayIntG sieht zahlreiche Änderungen in anderen Fachgesetzen vor. Mit Gesetz vom 03.03.2019 (GVBl., S. 58) wurde Art. 17a aufgehoben, die durch diese Norm bewirkten Änderungen bleiben aber bestehen.

67 Die Richtlinie für die Förderung der sozialen Beratung, Betreuung und Integration von Menschen mit Migrationshintergrund (Beratungs- und Integrationsrichtlinie – BIR) vom 29.09.2020 (BayMBL Nr. 568) regelt u. a. die Förderung von Beratung, außerschulischer Hausaufgabenhilfe sowie Integrationslotsinnen und -lotsen.

68 Gefördert wird in diesem Rahmen beispielsweise die Kursreihe „Leben in Bayern“, durch die Kultur und Werte Bayerns vermittelt werden sollen.

69 Ausnahmen bilden die genannte mögliche Pflicht zur Kostenerstattung von Sprachförderkosten und zur Auferlegung von Übersetzungskosten (Art. 4 Abs. 3 u. 4). Zudem werden Eltern unter bestimmten Umständen zu einem Informationsgespräch über Möglichkeiten der Sprachförderung ihrer Kinder verpflichtet (Art. 5 Abs. 3 S. 3).

70 Laut Gesetzesbegründung sind damit Aufrufe zur Befolgung der Scharia und die Abhaltung sog. Familiengerichte gemeint.

71 Dazu gehört laut Gesetzestext u. a. die Ablehnung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung oder der Menschenrechte, aber auch des „Verhältnisses von Religion und Staat“ oder des Straf-, Ehe- und Familienrechts (Art. 13 Abs. 1). Unklar bleibt, wie diese Ablehnung genau zum Ausdruck gebracht werden muss, um ordnungsrechtlich relevant zu werden. Damit ist der Tatbestand sehr weit gefasst und unbestimmt (Funke 2017: 66–72).

72 Diese Norm gilt ebenso wie Art. 14 für alle; sie ist nicht auf Menschen mit Zuwanderungsgeschichte beschränkt.

73 S. Fn. 66. Die entsprechende Regelung findet sich in Art. 13 Abs. 1 Nr. 3c des Bayerischen Polizeiaufgabengesetzes (PAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14.09.1990 (GVBl., S. 397), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23.07.2021 (GVBl., S. 418).

74 Nach Angaben der bayerischen Staatsregierung wurden bis zum Sommer 2018 keine Sanktionen auf Grundlage des Gesetzes ausgesprochen (Bay. Lt-Drs. 17/21195). Bis März 2019 wurden schließlich insgesamt 58 Anordnungen zum Besuch von Grundkursen über die Rechts- und Werteordnung erlassen, Sanktionen wegen Nichtteilnahme trotz Verpflichtung wurden keine verhängt (Bay. Lt-Drs. 18/1602). Die vorgenommene Ausweitung der polizeilichen Kontrollbefugnisse im Umfeld der Unterkünfte von Asylsuchenden kam umfänglich zur Anwendung (Bay. Lt-Drs. 17/21195).

75 Seit den 2000er Jahren wird der Begriff der Leitkultur in gesellschaftlichen Debatten auch mehr oder minder explizit gebraucht, um sich vor allem von muslimischen Zuwanderinnen und Zuwanderern abzugrenzen: Deren Kultur sei mit jener der (christlichen) Bevölkerungsmehrheit unvereinbar, deshalb müssten sie sich anpassen (Rother 2013). Der Begriff ist damit politisch sehr aufgeladen und wird mit Ab- und Ausgrenzung verbunden (vgl. Bendel/Funke 2016; SVR 2019b: 176–179).

grationsverständnis, das sich der Kritik ausgesetzt sieht, eher einseitig auf Assimilation zu zielen als darauf, gleichberechtigte Teilhabe zu ermöglichen (Bendel/Funke 2016: 4–6; Funke 2017: 35), auch wenn im Nachgang der Aspekt des Förderns stärker konkretisiert wurde.⁷⁶ Dies unterscheidet es deutlich von den anderen vier Landesintegrationsgesetzen (s. Kap. 2.1).

Eine Gemeinsamkeit besteht indes darin, dass auch das bayerische Gesetz das Amt eines oder einer Integrationsbeauftragten normiert (Art. 15); dieses bestand hier – wie in vielen anderen Ländern – zuvor ohne gesetzliche Grundlage. Der oder die Beauftragte kann einen Integrationsrat als beratendes Gremium berufen. Auch sollen wie in den anderen Ländern die interkulturelle Sensibilität von Verwaltung und Bevölkerung gefördert sowie „integrativ wirkende Projekte“ unterstützt werden (Art. 3 Abs. 4).⁷⁷ Ein Integrationsmonitoring oder eine Berichterstattung zur Umsetzung des Gesetzes ist nicht vorgesehen.

In seinem Urteil vom Dezember 2019 erklärte der Bayerische Verfassungsgerichtshof Teile des BayIntG für verfassungswidrig (BayVerfGH, Ur. v 03.12.2019, Vf. 6-VIII-17 und Vf. 7-VIII-17): Die Möglichkeit zur Verpflichtung der Teilnahme an einem Grundkurs über die Werte der freiheitlichen Grundordnung bei bestimmten Anlassverhaltensweisen (Art. 13) ist laut den obersten bayerischen Richterinnen und Richtern mit Blick auf den Schutz der Meinungsfreiheit verfassungswidrig und damit nichtig; Gleiches gilt, allerdings aus Kompetenzgründen, für die Bußgeldvorschrift beim Aufruf zur Missachtung der verfas-

sungsmäßigen Ordnung zugunsten einer alternativen Rechtsordnung (Art. 14 Abs. 2).⁷⁸ Die Oppositionsparteien im bayerischen Landtag SPD und Bündnis 90/Die Grünen, die die Klage wenige Monate nach dem Inkrafttreten des BayIntG eingereicht hatten, verstanden das Urteil als Bestätigung ihrer prinzipiellen Ablehnung des Gesetzes (s. SPD-Antrag zur Aufhebung des Gesetzes 2020 [Bay. Lt-Drs. 18/11534]; Gesetzentwurf Fraktion Bündnis 90/Die Grünen für Teilhabe- und Integrationsgesetz 2021 [Bay. Lt-Drs. 18/17600])⁷⁹. Die Staatsregierung dagegen sah die Ausrichtung des Gesetzes mit dem Urteil nicht infrage gestellt (STMI Bayern 2019).⁸⁰

2.3 Synopse

Die Gegenüberstellung der fünf bestehenden Landesintegrationsgesetze zeigt, dass Gemeinsamkeiten vor allem in der Formulierung politischer Ziele, der Steuerung von Integrationspolitik, der Normierung integrationspolitischer Ämter und Gremien sowie der diversitätssensiblen Öffnung liegen (Tab. 2; für einen ausführlichen Vergleich s. Tab. A.1 im Anhang). Analytisch betrachtet lässt sich aber das bayerische Integrationsgesetz von den Gesetzen in Berlin, Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein abgrenzen. Letztere adressieren nicht vorrangig Menschen mit Zuwanderungsgeschichte, sondern Politik und Verwaltung. Sie folgen dabei einem gemeinsamen Grundtenor, unterscheiden sich jedoch in ihren Regelungsschwerpunkten und in der Ausgestaltung verbindlicher Vorgaben.

76 Bei der Anhörung zum Gesetzentwurf im Landtag äußerten sich fast alle Expertinnen und Experten in diesem Sinne (Protokoll der Anhörung zum Thema „Bayerisches Integrationsgesetz“ in der gemeinsamen Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Soziales, Jugend, Familie und Integration und des Ausschusses für Verfassung, Recht und Parlamentsfragen des Bayerischen Landtags am 29.09.2016). Auch bei der Verbändeanhörung zum Gesetzentwurf im Mai 2016 dominierten kritische Einschätzungen. Besonders der Aspekt der Leitkultur wurde als schwammig, ausgrenzend und politisch zu aufgeladen kritisiert (Antwort des Staatsministeriums für Arbeit und Soziales, Familie und Integration auf die Schriftliche Anfrage des Herrn Abgeordneten Dr. Hans Jürgen Fahn betreffend Gesetzentwurf Bayerisches Integrationsgesetz vom 29.06.2016).

77 Eine darüber hinausgehende interkulturelle Öffnung der Verwaltung ist jedoch nicht vorgesehen.

78 Darüber hinaus sieht der Verfassungsgerichtshof in der in Art. 11 festgeschriebenen Verpflichtung der öffentlichen Rundfunkanstalten und der privaten Rundfunkanbieter zur Vermittlung einer bestimmten Leitkultur einen unzulässigen Eingriff in die Rundfunkfreiheit und das Recht der freien Meinungsäußerung.

79 Diese Auffassung brachten die Vertreterinnen und Vertreter der Oppositionsparteien SPD, Bündnis 90/Die Grünen sowie Freie Wähler bereits 2018 in der vom Landtag eingerichteten Enquete-Kommission „Integration in Bayern aktiv gestalten und Richtung geben“ zum Ausdruck. Im Schlussbericht der Kommission sprachen sie sich dafür aus, ein neues Integrationsgesetz zu verabschieden (Bay. Lt-Drs. 17/22800, S. 64).

80 Derzeit ist nach Auskunft des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Sport und Integration keine Überarbeitung des Gesetzes geplant.

Tab. 2 Vergleich ausgewählter Inhalte der Landesintegrationsgesetze

		Berlin	Nordrhein-Westfalen
Ziel		gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit und ohne	
Gesetzesziele müssen berücksichtigt werden ...	von	Landes- und Bezirksbehörden, öffentlich-rechtlichen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen; Unternehmen mit Mehrheits-* und Minderheitsbeteiligung** des Landes	Landesbehörden Gemeinden und Gemeindeverbänden (Kann-Regelung)
	bei Regelungs- bzw. Gesetzesvorhaben	ja	keine Regelung
Integrationsbeauftragte/r	auf Landesebene	ja	keine Regelung (bestehen auf Regierungsbezirksebene)
	auf kommunaler Ebene	ja (auf Bezirksebene***)	keine Regelung
Integrations(bei)rat/-ausschuss	auf Landesebene	ja, Fachbeirat u. a. mit gewählten Vertretern von Migrantenorganisationen	ja, Verband der Migrantenvertretungen + Expertenbeirat
	auf kommunaler Ebene	ja (Beirat und Ausschuss auf Bezirksebene***)	keine Regelung
diversitätssensible Öffnung	Adressat	Landes- und Bezirksverwaltung; öffentlich-rechtliche Körperschaften, Anstalten und Stiftungen; Unternehmen mit Mehrheits-* und Minderheitsbeteiligung** des Landes	Landesverwaltung Institutionen außerhalb der Landesverwaltung**
	Maßnahmen	<ul style="list-style-type: none"> • Förderung der interkulturellen Kompetenz der Beschäftigten • Erhöhung des Anteils der Beschäftigten mit Migrationshintergrund • stärkere Beteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund in Gremien 	
verpflichtende Berichte über...	Umsetzung des Gesetzes	mind. alle drei Jahre	bis Ende 2025
	Stand der Integration	mind. alle drei Jahre Partizipations- und Teilhabemonitoring	alle fünf Jahre + jährlicher statistischer Bericht
Förderung kommunaler Integrationsmaßnahmen		keine Regelung	Kommunales Integrationsmanagement und Kommunale Integrationszentren mit landesweiter Koordinierungsstelle im Integrationsministerium, Integrationspauschalen

Anmerkungen: * Hier soll das Land auf eine Umsetzung der Gesetzesziele hinwirken. ** Hier soll sich das Land für eine Umsetzung der Gesetzesziele einsetzen. *** Berlin ist zugleich Bundesland und Kommune (Art. 1 Abs. 1 VvB). Die Bezirke besitzen, anders als Kommunen, keine eigene Rechtspersönlichkeit (§ 2 Abs. 1 BzVwG). Sie nehmen jedoch wie Kommunen Selbstverwaltungsaufgaben wahr (Art. 66 Abs. 2 VvB), im politischen Sinne bilden sie also eine kommunale Ebene.

Quelle: PartIntG Berlin 2010; PartMigG Berlin 2021; TintG NRW 2012; TintG NRW 2021; PartIntG BW 2015; BayIntG 2016; Int-TeilHG SH 2021

Baden-Württemberg		Schleswig-Holstein	Bayern
Migrationshintergrund in allen gesellschaftlichen Bereichen			Wahrung der Leitkultur und des gesellschaftlichen Zusammenhalts
Landesbehörden, öffentlich-rechtlichen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen	keine klare Regelung, Träger der öffentlichen Verwaltung werden als mitverantwortlich benannt	Landesbehörden	
ja	keine Regelung (Integrationsfolgenabschätzung wird festgeschrieben)	keine Regelung	
keine Regelung	keine Regelung	ja	
ja (optional)	keine Regelung	keine Regelung	
ja, Verband der Migrantenvertretungen + Expertenbeirat	ja, keine weitere Regelung	ja, Expertenbeirat zur Beratung der Integrationsbeauftragten (optional)	
ja (Rat oder Ausschuss) (optional)	keine Regelung	keine Regelung	
Landesverwaltung; öffentlich-rechtliche Körperschaften, Anstalten und Stiftungen; Kommunen und Gesellschaft**	Institutionen, Organisationen und Gesellschaft, Verbraucherberatung und Verbraucherbildung**	keine Regelung (interkulturelle Sensibilität der Verwaltung und Bevölkerung soll gefördert werden)	
	<ul style="list-style-type: none"> • Förderung der interkulturellen Kompetenz der Beschäftigten • stärkere Beteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund in Gremien 		
alle fünf Jahre	nicht vorgesehen	nicht vorgesehen	
alle fünf Jahre	alle zwei bzw. alle fünf Jahre + alle zwei Jahre statistischer Bericht	nicht vorgesehen	
keine Regelung	keine Regelung	keine Regelung	

Alle fünf Gesetze regeln darüber hinaus landesspezifische Bestimmungen innerhalb einer großen Bandbreite verschiedener Bereiche (Info-Box 2).

2.4 Entwicklungen in anderen Bundesländern

Auch die Länder, in denen bisher noch kein Integrationsgesetz besteht, formulieren integrationspolitische Grundsätze, Ziele und Selbstverpflichtungen und legen darauf aufbauend verschiedene Strukturen und Maßnahmen fest. Dies geschieht durch Konzepte, Programme oder Aktionspläne, die sich im Grad ihrer Verbindlichkeit unterscheiden (vgl. SVR 2018: 104–108).⁸¹ In einigen Ländern bestehen gesetzliche Grundlagen zur Etablierung bzw. Benennung der für Integration zuständigen Gremien und Beauftragten auf Länder- und kommunaler Ebene.⁸² Gleiches gilt für die diversitätssensible Öffnung der Verwaltung (vgl. SVR 2018: 123–124).⁸³ Gleichzeitig gibt es in unterschiedlichem Ausmaß integrationsrelevante Gesetzesbestimmungen in Rechtsgebieten wie dem Schul-, Bildungs- oder dem Gesundheitsrecht (vgl. SVR 2018: 118–121). Einige Länder – etwa Sachsen-Anhalt und Rheinland-Pfalz – verpflichten sich im Rahmen ihrer Integrationskonzepte, regelmäßig Bericht zu erstatten.

Darüber hinaus forderten in den meisten Bundesländern in den vergangenen Jahren zum einen Migrant*innenorganisationen und postmigrantische Initiativen eigene Integrationsgesetze. Zum anderen wurden verschiedentlich aus den Reihen der jeweiligen Opposition Anträge und Entwürfe für Integrationsgesetze in die Landesparlamente eingebracht, die letztendlich jedoch abgelehnt bzw. nicht weiterbearbeitet wurden.⁸⁴ Außerdem verfolgten verschiedene in den Landesregierungen vertretene Regierungsparteien in der Vergangenheit eigene Vorhaben, ohne diese tatsächlich in Form von Gesetzentwürfen umzusetzen.⁸⁵

Auch in den derzeitigen Legislaturperioden sind in Ländern ohne entsprechende Gesetze Teilhabe- und Integrationsgesetze ein Thema, auch wenn sich der Sachstand hier zum Teil deutlich voneinander unterscheidet: So enthält die Koalitionsvereinbarung der Parteien der aktuellen Bremer Landesregierung einen Prüfantrag, ob ein Landespartizipationsgesetz notwendig ist. Die Verabschiedung eines Gesetzes in der aktuellen Legislaturperiode ist aber nicht vorgesehen.⁸⁶ Die Regierungsparteien in Thüringen befürworten, wie im aktuellen Koalitionsvertrag festgeschrieben, ein Integrationsgesetz, bereiten aber derzeit keinen Gesetzentwurf vor.⁸⁷

81 Hamburgs Integrationskonzept geht hier besonders weit: Es benennt für mehr als 150 Indikatoren genaue Zielwerte, die zu einem bestimmten Zeitpunkt erreicht sein sollen.

82 Dazu zählen beispielsweise das Gesetz über den Sächsischen Ausländerbeauftragten sowie die Gemeindeordnungen von Hessen (§ 84 HGO) und Rheinland-Pfalz (§ 56 GemO), die für Gemeinden mit über 1.000 ausländischen Einwohnerinnen und Einwohnern Ausländerbeiräte bzw. Beiräte für Migration und Integration vorschreiben.

83 In Hessen wird beispielsweise seit 2014 in der Laufbahnverordnung (§ 2 Abs. 3) interkulturelle Kompetenz als Bestandteil der beamtenrechtlichen Befähigung festgeschrieben. Außerdem hat ein Großteil der Bundesländer bzw. haben einzelne Länderministerien die Charta der Vielfalt unterzeichnet und sich damit zur Wertschätzung und Förderung von Vielfalt in ihrer Verwaltung verpflichtet.

84 In Mecklenburg-Vorpommern brachte die Fraktion der Grünen 2016 einen Antrag für ein Integrationsgesetz ein (MV Lt-Drs. 6/5197), die CDU-Fraktion in Bremen 2020 (Drucksache 20/238 der Bremischen Bürgerschaft) und die Fraktion der Grünen in Niedersachsen 2022 (NI Lt-Drs. 18/10723). Die CDU-Fraktionen in Niedersachsen (2015, NS Lt-Drs. 17/4769), Brandenburg (2017, BB Lt-Drs. 6/7696) und Thüringen (2019, TH Lt-Drs. 6/6660) legten jeweils eigene Gesetzentwürfe zur Beratung im Parlament vor. Bei dem niedersächsischen Entwurf von 2015 handelte es sich nicht um ein Integrationsgesetz im eigentlichen Sinne, sondern um eine Regelung zur Ausführung des Aufenthaltsgesetzes auf Landesebene. Die Entwürfe in Brandenburg und Thüringen enthalten verschiedene Elemente der bereits bestehenden Landesgesetze.

85 2016 kündigte die saarländische CDU ein Integrationsgesetz an (Saarbrücker Zeitung 2016). Im gleichen Jahr beauftragte die Landesregierung in Brandenburg ein Gutachten zu einem Landesintegrationsgesetz (Parlamentarischer Beratungsdienst Landtag Brandenburg 2016). Ebenfalls 2016 vereinbarten in Sachsen-Anhalt die Koalitionsparteien CDU, Bündnis 90/Die Grünen und SPD in ihrem Koalitionsvertrag ein Integrations- und Teilhabegesetz. Die Regierung setzte das Vorhaben jedoch nicht um, stattdessen wurde 2020 ein Integrationskonzept verabschiedet.

86 Verabschiedet wurde indes 2021 ein umfassendes Integrationskonzept.

87 Als Grund dafür werden auch die Mehrheitsverhältnisse im Thüringer Landtag genannt; die Regierung verfügt nicht über die Mehrheit der Stimmen im Parlament und die Fraktion der CDU trägt im Rahmen einer Stabilitätsvereinbarung als Oppositionskraft nur ausgewählte Gesetzesvorhaben mit.

Info-Box 2 Sonstige Regelungsbereiche der Landesintegrationsgesetze

Neben den Regelungsbereichen, die fast alle Landesintegrationsgesetze abdecken – wenn auch in unterschiedlicher Tiefe und Form –, enthalten die fünf Gesetze weitere Bestimmungen, die sich aber kaum systematisch vergleichen lassen. Dazu gehören Regelungen zu Bestattungen, Feiertagen, der Förderung der Arbeitsmarktintegration, dem Integrationsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, dem Justizvollzug oder der Förderung freier Träger. Solche spezifischen Regelungen sind für eine umfassende Integrationspolitik außerordentlich wichtig, denn Integration als Querschnittsaufgabe betrifft alle gesellschaftlichen und politischen Bereiche. Hier zeigen sich große Unterschiede zwischen den Ländern: Während die Gesetze in Berlin und Schleswig-Holstein nur begrenzt andere Regelungsbereiche ansprechen, enthalten die Gesetze in Nordrhein-Westfalen (TIntG NRW 2012), Baden-Württemberg und Bayern eine kaum überschaubare Vielzahl solcher Einzelbestimmungen. Im Sinne der Rechtssystematik erscheint es sinnvoller, diese Regelungen im jeweiligen Fachrecht umzusetzen (Thym 2017: 206–207). Mit Ausnahme des Int-TeilHG SH 2021 und des TIntG NRW 2021 folgen alle Landesgesetze dieser Logik, indem sie als Artikelgesetze Änderungen im Fachrecht vornehmen.

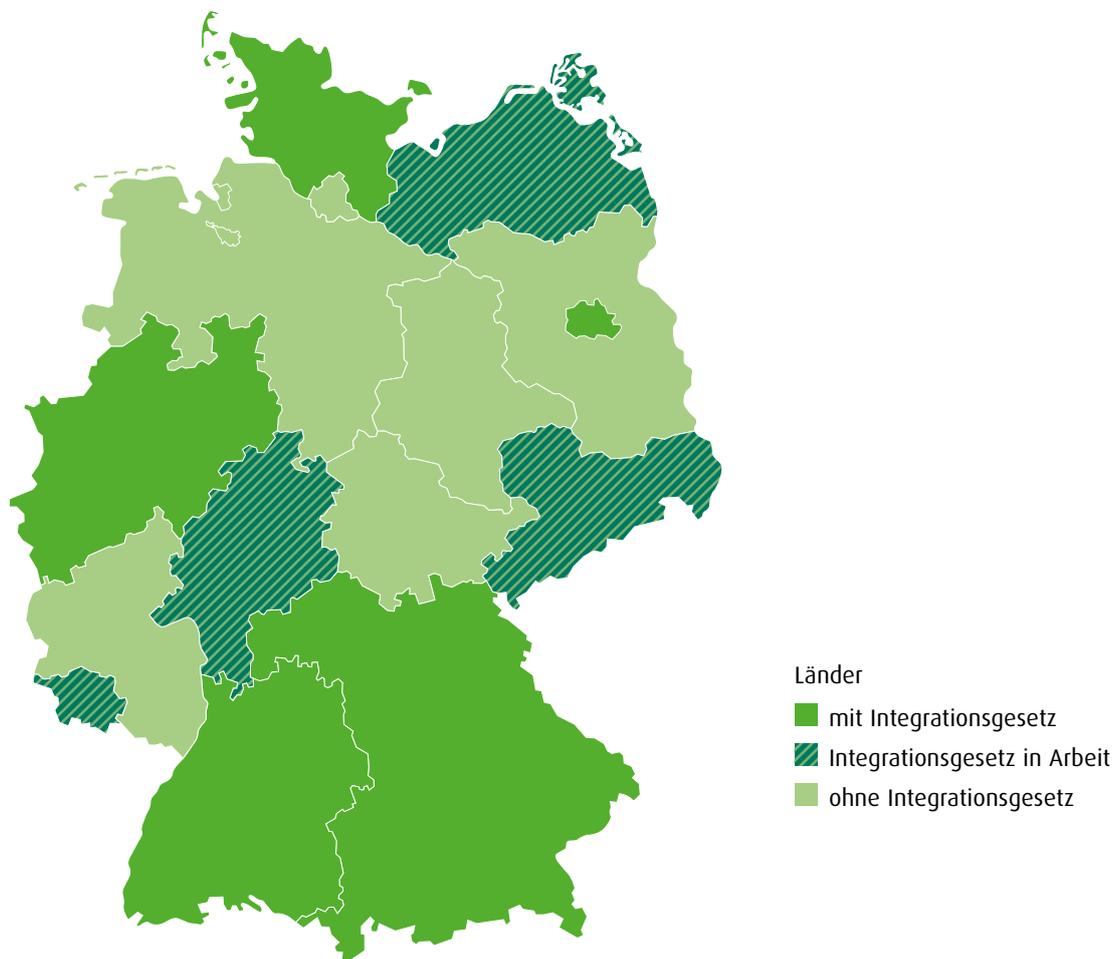
In der konkreten Ausgestaltung gehen die Länder hier unterschiedliche Wege. Das zeigt beispielsweise der Blick auf die für Integration besonders wichtige schulische Bildung: Bis auf das Berliner Gesetz verpflichten alle Integrationsgesetze die Schulen, interkulturelle Kompetenz zu vermitteln bzw. einen vorurteilsfreien Umgang miteinander zu fördern. Sie tun dies jedoch auf verschiedene Weisen: Das TIntG NRW 2012 fügte dem Schulgesetz ein neues Bildungsziel hinzu (Art. 2 TIntG NRW 2012). Das BayIntG beauftragt die Schulen unmittelbar, die interkulturelle Kompetenz aller Schülerinnen und Schüler zu unterstützen und auf einen vorurteilsfreien Umgang miteinander hinzuwirken (Art. 7 Abs. 1 BayIntG), verzichtet aber auf eine entsprechende Änderung des Schulgesetzes. Das PartIntG BW und das Int-TeilHG SH wiederum verpflichten nicht die Schulen, sondern das Land, „Bildung für Akzeptanz und Toleranz von kultureller und ethnischer Vielfalt“ an Schulen und im frühkindlichen Bereich zu unterstützen (§ 5 Abs. 7 PartIntG BW; § 5 Abs. 1 Int-TeilHG SH); damit verweisen sie auf zukünftige Regelungen oder Fördermaßnahmen. In Berlin ist ein entsprechender Passus bereits im Schulgesetz enthalten (§ 3 Abs. 3 Nr. 3 SchulG Berlin), sodass sich eine Änderung hier erübrigt.

Die saarländische Landesregierung plant für die aktuelle Legislaturperiode die Implementierung eines Integrationsgesetzes und erarbeitet derzeit Eckpunkte dazu. Auch in Hessen, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen⁸⁸ werden – ausgehend von entsprechenden Festlegungen in den Koalitionsverträgen – von den jeweiligen Landesregierungen Entwürfe für Integra-

tions- und Teilhabegesetze ausgearbeitet (zur Übersicht s. Abb. 1). In Sachsen ist die Erarbeitung eingebettet in einen umfangreichen Beratungsprozess, in den Verbände, Vereine, Initiativen sowie Kommunen eingebunden werden. In Mecklenburg-Vorpommern wird der Prozess durch den Landesintegrationsbeirat begleitet.

⁸⁸ Bereits in der Legislaturperiode 2014–2017 hat das für Integration zuständige Ministerium ein Gutachten zum Bedarf und den Umsetzungsmöglichkeiten eines sächsischen Integrationsgesetzes in Auftrag gegeben, das 2017 vorgelegt wurde (s. Zentrum für Integrationsstudien/TU Dresden 2017).

Abb. 1 Verabschiedete und geplante Integrations- und Teilhabegesetze auf Länderebene



Quelle: eigene Zusammenstellung, Darstellung: wissenschaftlicher Stab des SVR

3 Auswirkungen von Landesintegrationsgesetzen auf die Politik

Landesintegrationsgesetze können die individuelle Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern nicht – und schon gar nicht umfassend – regeln. Das ist auch nicht ihr Anspruch; nur das bayerische Integrationsgesetz versucht dies zum Teil, indem es eine

Integrationspflicht für bestimmte Gruppen formuliert. Vielmehr zielen diese Gesetze darauf, Integration als Querschnittsaufgabe der Verwaltung zu verankern (s. Kap. 3.1). Damit eng verbunden behandeln die Gesetze verschiedene spezifische integrationspolitische Regelungsbereiche (s. Kap. 3.2). Darüber hinaus wirken sie auch auf der symbolischen Ebene (s. Kap. 3.3).⁸⁹

⁸⁹ Sowohl hinsichtlich ihrer materiellen als auch ihrer symbolischen und kommunikativen Wirkung sind Integrationsgesetze nicht alternativlos: Ihre Ziele können auch auf anderen Wegen erreicht werden, beispielsweise durch Integrationskonzepte, die zum Teil deutlich umfassender sind als die Integrationsgesetze (vgl. SVR 2018: 105–111).

3.1 Integration als Querschnittsaufgabe: Zielformulierungen, Zuständigkeiten, Beteiligungsgremien und Monitoring verankern

Die fünf Landesintegrationsgesetze setzen mit verschiedenen Maßnahmen an den oben identifizierten Herausforderungen an, um eine systematische und sachgerechte Landesintegrationspolitik zu gestalten (s. Kap. 1).

Kohärenz schaffen durch ein gemeinsames Ziel

Für Integration sind verschiedene Ebenen zuständig und zahlreiche Akteurinnen und Akteure sind daran beteiligt. Deshalb ist ein erster notwendiger Schritt, sich über gemeinsame Grundsätze und Ziele der Integrationspolitik zu verständigen. Nur dann lassen sich die Maßnahmen, die an verschiedenen Stellen im Kompetenzgefüge geplant und umgesetzt werden, kohärent gestalten. Alle fünf betrachteten Landesintegrationsgesetze legen entsprechende Ziele und Leitprinzipien fest.⁹⁰ Teilweise handelt es sich dabei um Grundsätze, die bereits an anderer Stelle festgeschrieben wurden, nun aber gesetzlich verankert werden: Beispielsweise das Prinzip der diversitätssensiblen Öffnung, das schon Teil verschiedener Aktionspläne und Strategien der Länder war. Und auch die drei Zieldimensionen, die das Integrationsverständnis des TintG NRW formen, finden sich bereits in der 2019 von der Landesregierung vorgelegten Integrationsstrategie 2030 (MKFFI NRW 2019: 12–22).

Auch wenn diese Zielsetzungen nicht einklagbar sind, erscheint eine solche Selbstbindung des Gesetzgebers verbindlicher als ein entsprechendes Bekenntnis in einem Leitbild, einer Strategie oder einem Integrationskonzept; sie erzeugt mitunter einen stärkeren Handlungsdruck.⁹¹ Zudem leiten diese Grund-

sätze als normativer Maßstab etwa bei Ermessensentscheidungen oder bei Förderentscheidungen die Auslegung des Rechts; dadurch vereinheitlichen sie in gewissem Maße auch das Verwaltungshandeln.⁹² Damit geben alle fünf Gesetze ‚Leitplanken‘ für eine in sich stimmige Integrationspolitik vor, auch wenn sich die zugrunde liegenden Konzepte von Integration und den Aufgaben des Staates bei der Integrationsförderung zwischen Bayern und den anderen vier Ländern deutlich unterscheiden.

Die Erarbeitung eines Integrationsgesetzes kann zusätzlich zu einer stärkeren Kohärenz zwischen migrations- und integrationspolitischen Maßnahmen beitragen. Versucht wurde dies von der nordrhein-westfälischen Landesregierung, die parallel zur Novellierung des TintG NRW das Flüchtlingsaufnahmegesetz⁹³ reformierte.

Mainstreaming von Integration in Politik und Verwaltung

Alle fünf Integrationsgesetze bestimmen, dass die Behörden des jeweiligen Landes die festgelegten Integrationsziele im Rahmen ihrer Zuständigkeit berücksichtigen und fördern müssen. So wird gesetzlich ein Mainstreaming von Integration verankert in dem Sinne, dass dieses Thema ständig ‚mitzudenken‘ ist (vgl. Kap. 1.1). Damit verschiebt sich der Schwerpunkt von Integrationspolitik im besten Fall von zielgruppenspezifischen Sondermaßnahmen zu effektiven Allgemeinmaßnahmen, das heißt zur diversitätssensiblen Öffnung der Regelstrukturen (vgl. SVR 2018: 80–81). Voraussetzung ist ein Bewusstsein in allen Ressorts dafür, dass die Rahmenbedingungen für Teilhabe auch durch Politikfelder außerhalb von Integrationspolitik im engeren Sinne mitgestaltet werden (können und müssen).

90 Sowohl im BayIntG als auch dem novellierten TintG NRW findet sich den Gesetzesparagrafen vorangestellt eine Präambel, die übergeordnete Absichten und normative Grundsätze darlegt. Präambeln als Teil von einfachen Gesetzen sind in der deutschen Rechtstradition unüblich.

91 Gleichzeitig ist die rechtliche Wirkung derartiger Programmsätze begrenzt: Ein einfaches Gesetz kann den Gesetzgeber nicht für die Zukunft binden (Funke 2017: 52–55). Es geht eher um den symbolischen Akt des ‚Ins-Gesetz-Schreibens‘ (s. Kap. 3.3).

92 Diese ermessensleitende Funktion der Gesetze wird deutlich, wenn beispielsweise das TintG NRW (§ 2 Abs. 10) und das PartIntG BW (§ 3 Abs. 1 Nr. 4) hervorheben, dass es im staatlichen Interesse liegt, Ausländerinnen und Ausländer einzubürgern, die die Voraussetzungen dafür erfüllen.

93 Gesetz über die Zuweisung und Aufnahme ausländischer Flüchtlinge (FlüAG) in der Fassung vom 09.11.2021 (GV NRW S. 1184).

In Berlin und Baden-Württemberg müssen die Ziele des Integrationsgesetzes in der Gesetz- und Verordnungsgebung berücksichtigt werden. In Berlin, Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein ist im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung einzubeziehen, wie sich ein geplantes Gesetz auf Integration und die Teilhabe von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte auswirken würde.⁹⁴ Vorgenommen wird dieser ‚Integrations-Check‘ meist von dem Ressort, das für den jeweiligen Gesetzentwurf verantwortlich ist, oder vom Integrationsministerium. In Berlin übernimmt der oder die Partizipationsbeauftragte eine solche Prüffunktion.⁹⁵ Das Int-TeilHG SH lässt offen, wer dafür zuständig ist, die Integrationsfolgenabschätzung durchzuführen. Die oder der bayerische Integrationsbeauftragte muss bei thematisch einschlägigen Gesetzesvorhaben eingebunden werden; er oder sie hat jedoch weder ein Anhörungs- noch ein Einspruchsrecht und ist eher informell beratend als kontrollierend tätig. Für eine effektivere Umsetzung wäre grundsätzlich auch denkbar, diesen Aspekt durch ein externes Gremium wie den Normenkontrollrat (vgl. Blätte 2011: 330) oder eine (Berichts-)Kommission unabhängig prüfen zu lassen.

Ob diese Maßnahmen tatsächlich zu einem breiten Bewusstsein für die Querschnittsaufgabe Integration führen oder die integrationsrelevanten Auswirkungen nur pro forma geprüft werden, hängt von vielen Faktoren ab. Aber bereits die gemeinsame Erarbeitung eines Integrationsgesetzes kann dazu beitragen, dass

dieses Thema und die damit verbundenen Aufgaben in den verschiedenen Ressorts besser wahrgenommen werden. Darüber hinaus kann die politische Botschaft, die das Integrationsgesetz innerhalb der Regierung und Verwaltung sendet, ein solches Bewusstsein fördern (s. Kap. 3.3). Und auch Regelungen zur ständigen und institutionalisierten ressortübergreifenden Zusammenarbeit in Integrationsfragen können zur Stärkung des Querschnittscharakters des Themas beitragen. Damit wird anerkannt, dass die Abstimmung und Koordinierung unterschiedlicher Maßnahmen bedeutende Aspekte des Mainstreamings von Integrationspolitik darstellen.

Das TIntG NRW 2012 schrieb vor, dass die Landesregierung eine „fachübergreifende Abstimmung zu Fragen der Teilhabe und Integration von Menschen mit Migrationshintergrund“ sicherzustellen hat (§6 Abs. 2). Die novellierte Fassung verzichtet auf diese Vorgabe.⁹⁶ Unabhängig von den gesetzlichen Bestimmungen besteht in Nordrhein-Westfalen zur integrationspolitischen Steuerung über alle Ressorts hinweg aber eine Interministerielle Arbeitsgruppe Integration (MAIS NRW 2016a: 40). Laut Koalitionsvertrag planen auch die Regierungsparteien in Berlin zur Umsetzung des PartMigG, einen Steuerungskreis verschiedener Senatsverwaltungen einzusetzen (SPD/Bündnis 90/Die Grünen/Die Linke 2021: 68). Zudem sieht das Berliner Gesetz vor, dass an den Sitzungen des Landesbeirats für Integration alle Senatsverwaltungen teilnehmen (§ 17 Abs. 4).⁹⁷ Auch im Koalitionsvertrag der Landesregierung in Schles-

94 In Nordrhein-Westfalen ist diese Vorgabe nicht in der Rechtsordnung verankert, wird aber auf Grundlage des TIntG NRW 2012 in Nr. 2.3 im Leitfaden „Rechtsetzung in Nordrhein-Westfalen“ festgeschrieben (Anlage 6 der Gemeinsamen Geschäftsordnung für die Ministerien des Landes Nordrhein-Westfalen [GGO] vom 23.03.2021 [https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_show_anlage?p_id=42563, 21.09.2021]). Auch der Leitfaden für die Regelungsfolgenabschätzung in Baden-Württemberg sieht eine integrationspezifische Prüfung vor (Zielbereich VII im „Leitfaden für den Nachhaltigkeitscheck“, Anlage 2 der Verwaltungsvorschrift der Landesregierung und der Ministerien zur Erarbeitung von Regelungen in der Fassung vom 21.12.2021 [GABl. 2022, S. 3]), die jedoch nicht im PartIntG BW verankert ist.

95 Bei allen „normativen und sonstigen Vorhaben, Maßnahmen und Programmen, soweit sie Fragen der Partizipation, Integration, Migration und der Durchsetzung der gleichberechtigten Teilhabe von Menschen mit Migrationsgeschichte besonders berühren“, ist die Beteiligung der oder des Beauftragten rechtzeitig vor Beschlussfassung zu beachten (§ 15 Abs. 3 PartMigG Berlin).

96 Eine fachübergreifende Abstimmung wird in der neuen Fassung nur noch zwischen dem Integrations- und Bildungsministerium bezüglich der Beratung der Kommunalen Integrationszentren festgelegt (§ 8 Abs. 3).

97 Dieser fachübergreifende Austausch wurde jedoch in der Vergangenheit in der Praxis dadurch eingeschränkt, dass die Senatsverwaltungen nur selten auf politischer Ebene und durch wechselnde Personen nicht kontinuierlich repräsentiert waren (Syspons 2019: 20).

wig-Holstein wird der Aufbau einer interministeriellen Arbeitsgruppe vorgesehen – jedoch nicht für die Umsetzung des Gesetzes, sondern für dessen Weiterentwicklung (CDU/Bündnis 90/Die Grünen 2022: 120). Grundsätzlich legt das Int-TeilhG SH jedoch fest, dass die Landesregierung zuständig ist für eine ressortübergreifende Abstimmung zu Integrationsfragen. Zusätzlich schreibt das Gesetz eine koordinierende Rolle der Landesregierung zwischen regionaler und lokaler Ebene fest (§ 8 Abs. 1), ohne dafür bestimmte Strukturen zu institutionalisieren.

Neben einer horizontalen Koordinierung über Ressorts hinweg kann ein Integrationsgesetz also auch Vorgaben zu einem intensiveren vertikalen Austausch zwischen Ländern und Kommunen bei integrationsrelevanten Fragen machen. Auch dadurch können Abstimmungsprozesse optimiert werden, was zur Stärkung von Integration als Querschnittsaufgabe beitragen kann. Wie im nächsten Abschnitt dargelegt wird, kann ein koordiniertes Vorgehen unterschiedlicher Ebenen zudem den Erfahrungsaustausch voranbringen und damit die politischen Steuerungsmöglichkeiten verbessern.

Mitsprache und Mainstreaming durch Beteiligung verbessern

Um in einem Politikfeld effektive und sachgerechte Maßnahmen zu entwickeln, müssen die Ausgangssituation analysiert, Ziele und Prioritäten definiert und Handlungsmöglichkeiten auf ihre Auswirkungen hin untersucht werden (Bauer/Knill/Ziegler 2006: 552–556). Die Landesintegrationsgesetze führen in der Regel einerseits Beratungs- und Beteiligungsgremien ein, andererseits ein regelmäßiges Monitoring. Beides soll die zukünftige Politikentwicklung im Querschnittsbereich Integration unterstützen.

Alle fünf Gesetze sehen als beratendes Gremium Integrations(bei)räte vor. Form und Kompetenzen dieser Beiräte variieren jedoch erheblich: Beim Landesintegrationsrat Nordrhein-Westfalen und dem LAKA Baden-Württemberg – den jeweiligen Dachverbänden der kommunalen Ausländer- und Inte-

grationsräte – steht im Vordergrund, dass sie die Interessen der Bevölkerung mit Migrationshintergrund vertreten und eine kommunale Perspektive einbringen. Die entsprechende Einrichtung in Bayern, die Arbeitsgemeinschaft der Ausländer-, Migrantinnen- und Integrationsbeiräte Bayerns (AGABY), wurde dagegen nicht in das BayIntG aufgenommen. Allerdings beruft der bayerische Integrationsbeauftragte einen Integrationsrat, der ihn beraten soll. Dieser ist mit derzeit über 80 Mitgliedern aber ein eher loses Netzwerk als ein festes Gremium, überdies hat er keinen direkten Zugang zur Staatsregierung. Auch in Baden-Württemberg beruft der oder die Integrationsminister bzw. Integrationsministerin zusätzlich einen Landesbeirat für Integration, der als Expertengremium die Regierung berät. Dieser setzt sich aktuell aus 13 Personen aus Wissenschaft, Wirtschaft, Wohlfahrtsverbänden, Verwaltung und Gesellschaft zusammen. In Nordrhein-Westfalen ist im für Integration zuständigen Ministerium eine Koordinierungsstelle der kommunalen Integrationszentren auf Landesebene eingerichtet. Diese löste die vor der Gesetzesnovellierung bestehende eigenständige Koordinierungsstelle kommunaler Integrationszentren (LaKI) als Schnittstelle zwischen Land und Kommunen ab und speist Erfahrungen und Bedürfnisse von der kommunalen Ebene in die Landespolitik ein. Mit der Novellierung des TIntG NRW ist seit 2021 auch in Nordrhein-Westfalen der Landesbeirat für Teilhabe und Integration gesetzlich verankert. Dessen Zusammensetzung und Berufung wird nicht weiter spezifiziert. In Berlin vereint der Landesbeirat für Partizipation integrationspolitische Akteurinnen bzw. Akteure verschiedener Ebenen: Neben gewählten Repräsentanten und Repräsentantinnen von Migrantinnenorganisationen, die die Interessen der Bevölkerung mit Migrationshintergrund vertreten sollen, gehören dazu auch Vertretungen von Wohlfahrts- und Wirtschaftsverbänden, der Zivilgesellschaft sowie aller Bürgermeisterinnen und Bürgermeister und der Integrationsbeauftragten aus den zwölf Berliner Bezirken. Zudem sollen an den Sitzungen alle Senatsverwaltungen teilnehmen. Das

kann dem Querschnittscharakter der Integrationspolitik Rechnung tragen.⁹⁸ Auch für Schleswig-Holstein wird mit dem Int-TeilHG ein Landesbeirat geschaffen, in den u. a. Vertretungen von Kommunen und Menschen mit Migrationshintergrund zu berufen sind. Mit Ausnahme des BayIntG schreiben alle Gesetze vor, die Landes(bei)räte zur Wahrnehmung ihrer Beratungsfunktion von den Landesregierungen bei integrationspolitischen Vorhaben zu beteiligen bzw. anzuhören.

Dieser 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 erhöhen und damit deren spätere Umsetzung erleichtern. Die Beteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund ermöglicht der Politik und Verwaltung zudem, sich genauer mit der Lebenssituation, den Bedürfnissen und Interessen dieser Bevölkerungsgruppe auseinanderzusetzen (Gesemann 2006: 209; Thym 2010: 288–290). Die Gremien können dabei, wie bereits erwähnt, neben einer Beratungsfunktion auch den Anspruch einer Interessensvertretung verfolgen. In dem Fall hängt deren Legitimation eng mit der Frage zusammen, wie die Heterogenität der zu vertretenden Gruppe (die Bevölkerung mit Migrationshintergrund) repräsentiert werden kann. Indem beispielsweise Plätze für weniger etablierte Stimmen und bestimmte Communities reserviert werden oder eine Quotierung festge-

schrieben wird, können Grundlagen für eine diverse Zusammensetzung der Gremien geschaffen werden. Das PartMigG Berlin setzt dies für den Landesbeirat für Partizipation teilweise um: 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 durch rassistische Diskriminierung Betroffene vorgesehen.⁹⁹ Für die Zusammensetzung der gewählten Mitglieder wird Geschlechterparität vorgeschrieben. Auch für den Beirat für Angelegenheiten für Sinti und Roma werden Vorgaben gemacht.¹⁰⁰

Der Logik von Integration als Querschnittsaufgabe folgend, beinhalten die Gesetze in Berlin, Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein auch Regelungen zur Beteiligung der Bevölkerung mit Zuwanderungsgeschichte an administrativen Landesgremien. In Berlin und Baden-Württemberg sollen Menschen mit Migrationshintergrund in allen Gremien der Landesverwaltung gemäß ihrem Bevölkerungsanteil beteiligt werden.¹⁰¹ Das TIntG NRW beschränkt sich auf das Ziel einer angemessenen Beteiligung – und zwar nur in Gremien, die integrationspolitische Belange berühren. Schleswig-Holstein schreibt lediglich vor, dass die Berücksichtigung der Interessen von Menschen mit Migrationshintergrund sicherzustellen ist; zudem soll

98 Allerdings ist umstritten, wie viel Einfluss der Beirat tatsächlich hat, insbesondere ob und inwieweit er von Politik und Verwaltung als Instrument und Gesprächspartner ernst genommen wird (vgl. Endrias 2011; Syspons 2019: 18–22). Aus den Reihen des Landesintegrationsbeirats Berlin wird negativ bewertet, dass die durch das PartIntG vorgeschriebene Beteiligung aller Senatsverwaltungen an den Beiratssitzungen gering war (Syspons 2019: 19). In Baden-Württemberg wird sowohl vom Landesverband der kommunalen Migrantenvertretungen (LAKA) als auch vom Landesbeirat für Integration kritisiert, dass ein proaktives Herantreten an die Gremien durch die Ministerien – mit Ausnahme des für Integration zuständigen Ministeriums – nur äußerst begrenzt erfolgt (Ministerium für Soziales und Integration Baden-Württemberg 2020: 141–142). Das Potenzial der Gremien zur Beratung und Stärkung des Querschnittscharakters von Integration wird also nicht umfassend genutzt.

99 Damit wird ein bis dahin umgesetztes Wahlverfahren abgelöst, bei dem der Heterogenität der zu vertretenden Gruppe durch eine Einteilung nach Herkunftsgruppen Rechnung getragen werden sollte. Kritisiert wurde dabei, dass die insgesamt sechs Regionen zu groß gefasst seien. Außerdem werde durch die Einordnung die Reduktion von Menschen mit Migrationshintergrund auf ihre jeweilige Herkunftsregion reproduziert (Syspons 2019: 21).

100 So ist jeweils ein Platz reserviert für eine Vertretung der Roma mit dem Migrationshintergrund eines EU-Mitgliedstaates und eines Drittstaates. Damit unterscheidet sich Berlin von anderen Bundesländern, die durch Staatsverträge mit den deutschen Sinti und Roma die Teilhabe der nationalen Minderheit stärken wollen.

101 Das PartIntG BW schreibt wie das TIntG NRW eine angemessene Beteiligung vor. Die Gesetzesbegründung (BW Lt-Drs. 15/7555) konkretisiert, dass darunter eine Beteiligung entsprechend dem Bevölkerungsanteil zu verstehen ist. Anders als das PartIntG BW spezifiziert das PartMigG, was unter Gremien gefasst wird: Beiräte, Kommissionen, Ausschüsse, Verwaltungs- und Aufsichtsräte und vergleichbare Organe.

das Land deren Beteiligung in solchen Gremien ermöglichen, die in Zusammenhang mit den Zielen des Int-TeilHG SH stehen. Bislang mangelt es an belastbaren Informationen darüber, ob, inwieweit und ggf. mit welchen Methoden oder Verfahren eine bessere Beteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund in den Gremien tatsächlich erreicht werden konnte.¹⁰²

Durch konkrete Zuständigkeiten und (finanziell hinterlegte) Instrumente Verbindlichkeit steigern
Neben Vorgaben, um die Entwicklung zukünftiger Steuerungsmaßnahmen von Integration im Sinne eines Mainstreamings zu verbessern, können Integrationsgesetze in spezifischen Regelungsschwerpunkten unmittelbare Zielvorgaben, Verantwortlichkeiten und Maßnahmen festlegen.¹⁰³ Eine konkrete Ausformulierung kann dabei die Verbindlichkeit der Vorgaben erhöhen. Von Bedeutung für die Wirksamkeit der Regelungen ist außerdem, inwieweit die vorgesehenen Instrumente mit entsprechenden finanziellen und personellen Ressourcen hinterlegt werden. Die fünf Landesintegrationsgesetze enthalten generell nur begrenzt konkrete Vorgaben, womit die Ausgestaltung der Verwaltung überlassen wird (Janda/Herbig 2022: 24). Sie unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Bestimmtheit und Verbindlichkeit aber zum Teil erheblich.

Die Berliner Landesregierung erkannte mit der Novellierung des PartIntG an, dass das 2010 verab-

schiedete Gesetz zwar mitunter ambitionierte Zielsetzungen enthielt, die jedoch nur mangelhaft durch bindende Instrumente und adäquate Ressourcen flankiert wurden.¹⁰⁴ Das behinderte eine wirkungsvolle Umsetzung des Gesetzes (AGH-Drs. 18/3631; s. auch Syspons 2019: 58). Das PartMigG von 2021 legt nun speziell für die diversitätssensible Öffnung der Verwaltung vergleichsweise konkrete Umsetzungsinstrumente (u. a. bei Neueinstellungen) fest. Dabei handelt es sich sowohl um neu eingeführte als auch um bereits bestehende, erstmals gesetzlich verankerte Maßnahmen, aus denen sich konkrete Verpflichtungen ergeben.¹⁰⁵ In Nordrhein-Westfalen wurden mit dem novellierten TIntG NRW spezifische Instrumente zur Förderung von Integrationsmaßnahmen auf kommunaler Ebene ausgebaut. In beiden Ländern führte der Novellierungsprozess außerdem durch begriffliche Anpassungen einzelner Zielvorgaben zu einer erhöhten Verbindlichkeit. Darüber hinaus werden das TIntG NRW und, wenngleich in geringerem Umfang, auch das PartMigG Berlin verbindlich mit Finanzmitteln bzw. Personalkapazitäten hinterlegt.

Als vergleichsweise unbestimmt lässt sich dagegen das schleswig-holsteinische Integrationsgesetz bezeichnen. Durchaus anspruchsvolle Absichtsbekundungen¹⁰⁶ gehen kaum mit konkreten Umsetzungsinstrumenten und Zuständigkeiten einher. Auch koalitionsintern wurde deshalb die Kritik geäußert, dass das Regelungsniveau des Gesetzes niedriger und unbe-

102 Der Umsetzungsbericht des PartIntG BW beispielsweise nennt lediglich eine Auswahl an Gremien, bei denen das Land darauf achtete, dass Menschen mit Migrationshintergrund angemessen repräsentiert sind (Ministerium für Soziales und Integration Baden-Württemberg 2020: 73). Was darunter genau zu verstehen ist, wird allerdings nicht ausgeführt. Die vom Senat in Auftrag gegebene Evaluation des PartIntG Berlin weist darauf hin, dass die formale Ernennung von Mitgliedern mit Migrationshintergrund in verschiedenen Gremien noch keine tatsächliche Mitwirkung bedeutet, weil sie beispielsweise nicht stimmberechtigt sind. Außerdem haben sich viele Gremien in der Vergangenheit bzgl. der Thematik einer stärkeren Beteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund an den Landesintegrationsbeirat gewendet. Dieser verfügte mit lediglich sieben gewählten Vertreterinnen und Vertretern der Bevölkerung mit Migrationshintergrund jedoch über zu begrenzte Kapazitäten, um diesen Bedarf zu erfüllen (Syspons 2019: 20). Vor diesem Hintergrund ist die Ausweitung auf 13 gewählte Mitglieder zu begrüßen.

103 Das Beispiel des Hamburger Integrationskonzepts mit seinen verbindlichen Zielgrößen für über 150 Indikatoren macht deutlich, dass ein hoher Grad an Verbindlichkeit nicht ausschließlich durch gesetzliche Regelungen erreicht werden kann.

104 Dies wird auch damit in Verbindung gesetzt, dass der Gesetzgebungsprozess vergleichsweise kurz war. Zwischen der Erstellung der ersten Textentwürfe durch die Senatsverwaltungen und der Verkündung vergingen weniger als zehn Monate (Syspons 2019: 2).

105 Letzteres gilt für die verpflichtende Durchführung von Mitarbeitendenbefragungen zur Situation von Menschen mit Migrationsgeschichte. Diese wurden bereits mit dem Diversity-Landesprogramm aus dem Jahr 2020 (AGH-Drs. 18/3015) initiiert. Die für Antidiskriminierung zuständige Senatsverwaltung wurde darin mit der Erarbeitung von Fragestellungen zu Diskriminierungserfahrungen beauftragt.

106 Beispielsweise wird die interkulturelle Öffnung nicht nur auf das eigene Verwaltungshandeln begrenzt, interkulturelle Kompetenz soll auf Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite insgesamt gefördert werden. Es wird jedoch nicht spezifiziert, welche konkreten Angebote hierfür vorgesehen werden.

stimmter sei als die Gesamtheit bereits bestehender integrationspolitischer Strategien und Aktionspläne (vgl. Plenarprotokoll 19/121 Landtag Schleswig-Holstein vom 16. Juni 2021). Auf begrifflicher Ebene wird dies durch zahlreiche Passiv- und Imperativkonstruktionen deutlich.¹⁰⁷ Auch die Möglichkeit, durch ein Mantelgesetz konkrete strukturelle Änderungen im Sinne der Gesetzesziele in anderen integrationsrelevanten Bereichen der Landesgesetze vorzunehmen, wurde mit dem Int-TeilhG SH nicht ergriffen.¹⁰⁸

Das BayIntG wiederum zeichnet sich zwar durch konkrete Angebote und äußerst spezifische ordnungsrechtliche Bestimmungen aus. Eine umfassende und verbindliche Anwendung der Regelungen geht damit jedoch nicht einher – auch weil der Bayerische Verfassungsgerichtshof einzelne Vorgaben für verfassungswidrig und damit nichtig erklärte (s. Kap. 2.2).

Regelmäßige Integrationsberichterstattung verankern

Auch ein regelmäßiges und aussagekräftiges Integrationsmonitoring unterstützt die Politikentwicklung – es liefert fundierte Informationen über den Stand der Integration und erlaubt, Probleme zu identifizieren (vgl. Filsinger 2014). Voraussetzung hierfür ist, dass Regelungsinhalte durch mess- bzw. überprüfbare Kriterien gestützt werden. Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein gehen hier mit der jährlich bzw. zweijährlich zu veröffentlichenden kommentierten Zuwanderungs- und Integrationsstatistik besonders weit. Mit der Novellierung wird die Berliner Landesregierung seit 2021 verpflichtet, mindestens alle drei Jahre die Ergebnisse eines Partizipations- und Teilhabemonitorings vorzulegen. Auch Baden-Württemberg sieht eine regelmäßige datengestützte Berichterstat-

tung über den Stand der Integration vor, jedoch nur alle fünf Jahre. Im bayerischen Integrationsgesetz fehlen entsprechende Vorgaben.

Als Grundlage für die in den Gesetzen festgeschriebenen landesinternen Monitoring-Formate dient das gemeinsame Integrationsmonitoring der Länder im Rahmen der Integrationsministerkonferenz, dem ständigen Gremium der für Integration zuständigen Landesministerinnen und -minister bzw. Senatorinnen und Senatoren. Darin werden für die Berichtsjahre 2017 bis 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 (s. Länderoffene Arbeitsgruppe „Indikatorenentwicklung und Monitoring“ der IntMK 2021).¹⁰⁹ Die Landesintegrationsgesetze stellen so eine handlungsorientierte Anwendungsmöglichkeit für das Ländermonitoring dar, speziell zur Überprüfung einzelner Zielvorgaben. Es bietet sich jedoch an, (soweit verfügbar) ergänzend kleinräumigere Daten zu nutzen, um die Heterogenität des Integrationsgeschehens innerhalb der Länder besser abbilden zu können. In Nordrhein-Westfalen sind seit 2021 explizit die Kommunen als Nutzerinnen erhobener und ausgewerteter Daten gesetzlich verankert: jährlich sollen den Gemeinden statistische Informationen zur Verfügung gestellt werden.¹¹⁰

Über ein Monitoring hinaus bedarf es zur Bewertung der Wirkung, Effektivität und Effizienz der Gesetze auch Evaluationen der festgeschriebenen Ziele und Instrumente, für die sich eine wissenschaftliche Begleitung anbietet. Dafür schaffen die Gesetze mit Vorgaben zur Berichterstattung verschiedene Grundlagen.¹¹¹

107 Das Gesetz beinhaltet Formulierungen wie „Das Engagement und der Wille zur Integration und Teilhabe werden erwartet“ oder „Integration in Beruf und Arbeit sind zu fördern“ (§ 1 Abs. 2 bzw. § 6 Abs. 2 Int-TeilhG SH).

108 Bisher wurden auf Grundlage des Int-TeilhG SH auch keine Verwaltungsvorschriften oder Förderrichtlinien angepasst oder erlassen.

109 Hier zeigt sich ein allgemeiner Trend der Länderberichterstattung, zunehmend subjektive Indikatoren zu verwenden. Auch der bisher einzige veröffentlichte Bericht zum Stand der Integration in Baden-Württemberg von 2020 beinhaltet repräsentative Umfragedaten (Ministerium für Soziales und Integration Baden-Württemberg 2020), das hessische Integrationsmonitoring ebenfalls (Hessisches Ministerium für Soziales und Integration 2022).

110 Bereits seit Längerem werden integrationsrelevante Daten auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen bereitgestellt. Das Indikatorenset soll jedoch ausgeweitet werden und verstärkt auch kleinräumige Daten beinhalten (Gesetzesbegründung zu § 19, NRW Lt-Drs. 17/14243).

111 Im Bericht zum Stand der Integration in Baden-Württemberg soll die Landesregierung alle fünf Jahre auch die Anwendung des Gesetzes überprüfen. Um diese Vorgabe 2020 umzusetzen, wurde die Pädagogische Hochschule Schwäbisch Gmünd beauftragt (vgl. Ministerium für Soziales und Integration Baden-Württemberg 2020). Das TIntG NRW sieht vor, dass bis Ende 2025 einmalig die Auswirkungen des Gesetzes überprüft werden sollen, u. a. unter Miteinbeziehung der Wissenschaft. Die Berliner Landesregierung wird verpflichtet, mindestens alle drei Jahre über die Umsetzung der Gesetzesziele des PartMigG zu berichten.

Info-Box 3 Der Migrationshintergrund: ein Konzept auf dem Prüfstand

Seit 2005 erfasst das Statistische Bundesamt den Migrationshintergrund. Der Definition nach werden darunter Personen gefasst, die nicht durch Geburt die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen oder mindestens einen Elternteil haben, auf den das zutrifft. Differenziert wird dabei zwischen Personen mit eigener Migrationserfahrung und Personen ohne eigene Migrationserfahrung (Statistisches Bundesamt 2022a: 5, 8). Die Kategorie löste die bis dahin gängige Unterscheidung zwischen Ausländerinnen und Ausländern einerseits und Deutschen andererseits ab und war damit eine entscheidende Neuerung, um migrations-spezifische Teilhabe und Repräsentation besser empirisch zu erfassen. In den vergangenen Jahren steht das Konzept verstärkt in der Kritik, sowohl auf wissenschaftlicher als auch auf politischer Ebene (s. ausführlich SVR 2021b: 24–25; Fachkommission Integrationsfähigkeit 2020: 220–222).

Bemängelt wird, dass die Erfassung kompliziert und fehleranfällig und die Vergleichbarkeit durch unterschiedliche Operationalisierungen beschränkt sei (für eine Übersicht verschiedener Operationalisierungen s. Petschel/Will 2020). Das Konzept ermögliche außerdem keine eindeutige Unterscheidung der verschiedenen Einwanderergenerationen.¹¹² Zudem sei die Kategorie zu weit und unspezifisch; sie schreibe einer äußerst heterogenen Personengruppe mit unterschiedlichen Erfahrungen eine gemeinsame Identität zu und ‚migrantisiere‘ die darunter gefassten Menschen damit pauschal (Will 2022: 6). Diese Einteilung wird teilweise als stigmatisierend empfunden, was durch die negative Konnotation der Kategorie im allgemeinen Sprachgebrauch verstärkt wird (Erick/Schwartzmann 2015).

Der Migrationshintergrund verdeckt zudem Ungleichheiten innerhalb dieser Gruppe. Ungleiche Teilhabechancen und Diskriminierung ergeben sich demnach nicht per se aus einer Zuwanderungsgeschichte, sondern eher aus Merkmalen wie Aussehen oder Sprachkenntnissen

(vgl. SVR-Forschungsbereich 2018). Speziell von rassistischer Diskriminierung Betroffene werden demnach durch die Kategorie nur unzureichend abgedeckt (Grünberger et al. 2021: 17): Während einerseits nicht alle Menschen mit Migrationshintergrund rassistische Diskriminierung erleben, betrifft sie andererseits nicht nur Personen, die statistisch gesehen einen Migrationshintergrund haben.

Vor diesem Hintergrund mehren sich Forderungen nach einer Ablösung bzw. Weiterentwicklung des Begriffs Migrationshintergrund und dessen Definition. Die Integrationsministerkonferenz hat 2022 vereinbart, in Beschlüssen und Stellungnahmen den Begriff größtenteils durch den der Migrationsgeschichte zu ersetzen (IntMK 2022: 17). Der SVR (2021b: 25) unterstreicht, dass der Migrationshintergrund nach wie vor statistisch eine unverzichtbare Kategorie darstellt, um Ungleichheit und Benachteiligung aufzudecken und Integrationserfolge zu dokumentieren. In Fällen, die sich aber nicht spezifisch auf die statistische Kategorie beziehen, sollen verschiedene sprachliche Alternativen genutzt werden, um eine stigmatisierende Wahrnehmung der Bezeichnung zu verhindern. Die Fachkommission Integrationsfähigkeit empfiehlt in ihrem 2021 vorgelegten Abschlussbericht, das statistische Konzept aufzugeben (Fachkommission Integrationsfähigkeit 2020: 218–227). Daran anknüpfend hat das Statistische Bundesamt 2022 zusätzlich zum Migrationshintergrund die Kategorie von Menschen mit Einwanderungsgeschichte eingeführt. In Zukunft sollen darunter Selbstzugewanderte und Personen gefasst werden, von denen beide Elternteile zugewandert sind (Mediendienst Integration 2022). Gefordert wird darüber hinaus auch die Aufnahme zusätzlicher Diskriminierungsmerkmale wie ethnische Herkunft in Form von Selbstauskünften, die in den amtlichen Statistiken anderer Länder enthalten ist (Baumann/Egenberger/Supik 2019 113–114).

¹¹² Entlang der Definition des Statistischen Bundesamts, die sich an der Staatsangehörigkeit orientiert, werden unter der Kategorie Migrationshintergrund vereinzelt auch Menschen gezählt, deren Zuwanderungsgeschichte schon mehr als eine Generation zurückliegt: Dann, wenn mindestens ein Elternteil als Ausländerin oder Ausländer in Deutschland geboren wurde.

Konsens statt Kontrolle

Die Integrationsgesetze legen programmatische Grundsätze fest und formulieren Pflichten des Staates und der Verwaltung. Sie sehen jedoch nur wenige oder keine Kontrollinstrumente vor, um die Umsetzung dieser Ziele zu überwachen und eine Nichtumsetzung zu sanktionieren. Außer dem BayIntG verpflichten aber alle Integrationsgesetze die Regierung zu regelmäßigen Berichten, die Verbindlichkeit und Aufmerksamkeit schaffen können. Das Berliner Gesetz sticht dabei durch vergleichsweise spezifische und kleinteilige Dokumentations- und Berichtsvorgaben hervor.¹¹³

Die Beauftragten und Beiräte können außerdem eine gewisse Kontrolle ausüben, indem sie die Landespolitik kritisch begleiten und die Umsetzung der Gesetzesziele überwachen. Die Verpflichtung der Landesregierungen, die Beauftragten und Beiräte bei integrationspolitischen Vorhaben zu konsultieren, stellt eine wichtige Grundlage dar, um eine kritische Öffentlichkeit zu schaffen, nicht zuletzt über Pressearbeit. Diese Funktion können sie besonders dann erfüllen, wenn sie als selbständige Akteurinnen und Akteure auch an die Öffentlichkeit treten können wie die Dachverbände der kommunalen Migrantenvertretungen. Zusätzlich sind dafür gewisse personelle und finanzielle Ressourcen notwendig. Der Dachverband der kommunalen Migrantenvertretungen in Baden-Württemberg (LAKA) nennt beispielsweise eine unzureichende Finanzierung der Geschäftsstelle als Grund für seine begrenzte öffentliche Aktivität (Ministerium für Soziales und Integration Baden-Württemberg 2020: 142). Im Zuge der Überarbeitung des PartIntG Berlin wurde auch aus den Reihen des Landesbeirats eine unzureichende finanzielle Ausstattung des Gremiums bemängelt, die

eine kontinuierliche Öffentlichkeitsarbeit erheblich erschwere. Zudem sprachen sich einzelne Mitglieder dafür aus, die Aufgabenbeschreibung auf die kritische Begleitung aktueller politischer Vorhaben im Abgeordnetenhaus auszuweiten (Syspons 2019: 22–23). Das novellierte PartMigG berücksichtigt diese Forderung indes nicht.

Der oder die Berliner Beauftragte für Partizipation und Integration hat eine gewisse Kontrollfunktion, indem er oder sie bei allen Vorhaben, Maßnahmen und Programmen im Bereich der Teilhabepolitik rechtzeitig vor Beschlüssen zu beteiligen ist. Allerdings ist er oder sie formal der Senatsverwaltung für Integration unterstellt und nicht unabhängig. Mit der Novellierung 2021 wurde das Amt durch ein weisungsunabhängiges Presserecht gestärkt.¹¹⁴ Die derzeitige bayrische Beauftragte sieht ihre Aufgabe vorrangig in der Beratung der Regierung, nicht in ihrer Kontrolle.¹¹⁵

Gemeinsam ist den Beauftragten und Beiräten, dass sie vor allem Vorschläge machen, die Politik beraten oder zu Vorhaben Stellung beziehen. Wie die Adressierten mit den Stellungnahmen verfahren, ist jedoch nicht verbindlich geregelt. Ihre Einflussmöglichkeiten werden also maßgeblich bestimmt von der Einsicht oder dem Wohlwollen von Politik und Verwaltung.

Bei der Umsetzung der Integrationsgesetze hat sich gezeigt, dass ihre Wirksamkeit und die Erfüllung der darin formulierten Selbstverpflichtungen letztlich davon abhängen, wie sehr sich die staatlichen Akteure und Akteurinnen tatsächlich an sie gebunden fühlen. So wirken die festgelegten Ziele und Grundsätze am verbindlichsten, wenn sie von allen Beteiligten geteilt werden. Das TintG NRW 2012 und 2021 etwa wurde durch eine breite Mehrheit verabschiedet und alle Beteiligten betonten die Bedeutung

113 Verwaltungsstellen müssen Maßnahmen zur Berücksichtigung von Personen mit Migrationshintergrund in Auswahlverfahren, bei Einstellungen und bei der Vergabe von Ausbildungsplätzen dokumentieren. Aufbauend darauf berichten die Stellen alle drei Jahre gegenüber der oder dem Beauftragten für Partizipation und Integration. Diese Berichte wiederum fließen in die Umsetzungsberichte der Landesregierung ein.

114 Damit verbunden ist die Möglichkeit, sich in Bezug auf die Gesetzesziele öffentlich zu positionieren.

115 Im Fall Bayerns stehen bei der Arbeit der Integrationsbeauftragten überdies die Funktion der Ombudsperson für Menschen mit Migrationshintergrund und die der Schnittstelle nach außen im Vordergrund (Schamburek 2016: 79–81).

dieser Übereinstimmung als Grundlage politischen Handelns.¹¹⁶ Die im Gesetz angekündigten Maßnahmen wurden in Förderrichtlinien überführt, und die Vorgaben – etwa mit dem Landesintegrationsrat und -beirat zusammenzuarbeiten – werden im politischen Alltag umgesetzt.¹¹⁷ In Baden-Württemberg dagegen waren sowohl die Notwendigkeit als auch die Inhalte des Gesetzes umstritten und es wurde gegen die Stimmen der damaligen Oppositionsfraktion der CDU verabschiedet. Es ist im politischen Diskurs weitaus weniger prominent und scheint weniger energisch umgesetzt zu werden. So ist die Einbindung des Landesintegrationsbeirats und des Landesverbands der kommunalen Migrantenvertretungen und ein fachlicher Austausch – mit Ausnahme des für Integration zuständigen Ministeriums – beispielsweise äußerst eingeschränkt (Ministerium für Soziales und Integration Baden-Württemberg 2020: 140–142).¹¹⁸

In Schleswig-Holstein stimmte die Opposition gegen die Verabschiedung des Int-TeilhG SH und auch innerhalb der Regierungskoalition wurde Kritik geäußert (s. Plenarprotokoll 19/121 Schleswig-Holsteiner Landtag am 16. Juni 2021). Das Gesetz stützt sich vorrangig auf abstrakte Absichtsbekundungen, ohne konkrete Vorgaben festzuschreiben, die mehrheits- oder gar konsensfähig sind. Dadurch wird seine Wirkungskraft potenziell eingeschränkt.

3.2 Steuerung spezifischer Regelungsbereiche voranbringen: Unterstützung von Kommunen, diversitätssensible Öffnung der Verwaltung, Antidiskriminierung

Unmittelbar verbunden mit der Stärkung von Integration als Querschnittsthema staatlichen Handelns können Integrationsgesetze auch spezifische integrationsrelevante Regelungsbereiche normieren.

Systematische Unterstützung der Kommunen

Die Förderung kommunaler Integrationsaufgaben stellt eine wesentliche integrationspolitische Aufgabe der Bundesländer dar. Ebenso wie das PartIntG BW und das PartMigG Berlin verfolgt auch das TIntG NRW das Ziel, auf lokaler Ebene teilhabefördernde Strukturen weiterzuentwickeln. Mit den kommunalen Integrationszentren (KI) hat das TIntG NRW bereits 2012 eine flächendeckende Infrastruktur geschaffen, um die Integrationspolitik auf kommunaler Ebene zu koordinieren.¹¹⁹ Die KI haben die verschiedenen integrationspolitischen Akteure und Akteurinnen vor Ort stärker vernetzt; sie bündeln integrationsbezogene Expertise in den Kommunen und begünstigen insgesamt eine effektive und sachgerechte kommunale Integrationspolitik (Ulusoy et al. 2016). Als flächendeckendes Netzwerk erleichtern sie außerdem die Zusammenarbeit zwischen Land und Kommunen. Entscheidungen und Maßnahmen lassen sich rasch und einheitlich umsetzen und die Kommunen können der Landespolitik direkt Rückmeldung geben und ihre Interessen vorbringen.

116 Während das TIntG NRW 2012 von SPD, CDU, Grünen und FDP bei Enthaltung der Abgeordneten der Linken verabschiedet wurde, stimmten für die Novellierung 2021 die Fraktionen von SPD, CDU, Grüne und FDP; die Abgeordneten der AfD stimmten dagegen. Diese parteiübergreifende Zusammenarbeit in Integrationsfragen hat in Nordrhein-Westfalen eine lange Tradition: Bereits 2001 verabschiedeten alle Fraktionen des Landtags gemeinsam die Integrationsoffensive Nordrhein-Westfalen (NRW Lt-Drs. 13/1345). So wurde das Thema parteipolitischen Grundsatzdiskussionen entzogen; nach Ansicht der Beteiligten schuf dies die Grundlage für eine pragmatische und sachliche Politik (so z. B. Landesregierung Nordrhein-Westfalen 2011; Thränhardt 2012: 3).

117 Das Beispiel des TIntG NRW zeigt zudem, dass ein breiter Konsens nicht zwangsläufig einhergehen muss mit einem niedrigen Grad an Konkretheit und Verbindlichkeit der verabschiedeten Regelungen. Potenziell bildet sich hier jedoch ein Spannungsfeld, indem der Anspruch einer breiten Unterstützung einhergehen kann mit allgemeinen Kompromissformeln und unverbindlichen Absichtsbekundungen.

118 Dieser Befund deckt sich mit Erkenntnissen der Institutionenforschung: Danach muss bei regulativ vorgegebenen Regeln die Einhaltung durch Sanktionen und Machtausübung überwacht werden. Effektiver ist es, wenn die Beteiligten ein gemeinsames Ziel haben und die Regeln somit im eigenen Interesse einhalten (normative Institutionalisierung) oder die Regeln gar in das Selbstverständnis der beteiligten Akteure und Akteurinnen übergehen (kognitive Institutionalisierung) (Scott 2014; vgl. Blätte 2011). Eine Regulierung durch Anwendung von Macht, d. h. durch Kontrolle und Sanktionen, ist in den Integrationsgesetzen kaum vorgesehen. Insofern hängt ihre Wirksamkeit von der Einsicht der Akteurinnen und Akteure ab.

119 Seit 2018 sind in allen Kreisen und kreisfreien Städten KI eingerichtet.

Das Land hat damit die materielle und strukturelle Grundlage für kommunale Integrationspolitik wesentlich verbessert und anders als bei der sonst vorherrschenden Projektförderung hat es sie durch die Festschreibung im Gesetz auch langfristig abgesichert (vgl. Weiss/Alan 2013).

Durch die Einführung des Kommunalen Integrationsmanagements (KIM) und dessen Verankerung im TIntG NRW soll dieser Ansatz gefestigt und weiterentwickelt werden. Neben der strategischen Koordination entsteht durch die Förderung des operativen individuellen Fallmanagements ein weiterer zentraler Tätigkeitsschwerpunkt.¹²⁰ Die KI können sich dadurch noch stärker als bisher als wichtige Akteurinnen der Integrationsarbeit vor Ort etablieren (vgl. Bogumil/Hafner 2021: 67–71). Grundlage hierfür ist, dass die integrationspolitische Infrastruktur der Kommunen umfassend und dauerhaft finanziell hinterlegt wird. Im novellierten TIntG NRW wird mit der Festlegung einer jährlichen Mindestfördersumme ein verbindlicher und umfassender Rahmen gesteckt.¹²¹

In der weiteren Umsetzung und Ausgestaltung des KIM, speziell des *Case Managements*, stellt sich die Herausforderung, die Unabhängigkeit der Beratung durch kommunale Akteure und Akteurinnen zu wahren und Doppelstrukturen zu bereits etablierten Beratungsangeboten freier Träger zu vermeiden. Zudem sind die bereits vorhandene Expertise und die langjährigen Erfahrungen etablierter Akteure und Akteurinnen vor Ort zielführend miteinzubeziehen (vgl. Bogumil/Hafner 2021: 67; SVR 2021a; s. auch Protokoll Integrationsausschuss am 1. Oktober 2021 zur öffentlichen Anhörung des TIntG NRW). Neben dem

Aufbau von Koordinierungs- und Abstimmungsstrukturen ist hierbei von Bedeutung, die Implementation des KIM engmaschig zu begleiten, fortlaufend zu evaluieren und ggf. nachzusteuern.¹²²

In Baden-Württemberg liegen mit der Verwaltungsvorschrift Integrationsmanagement¹²³ und der Verwaltungsvorschrift Integrationsbeauftragte (VwV IB)¹²⁴ ebenfalls Richtlinien vor, die den Zielen des PartIntG BW entsprechen. Durch die Förderung kommunaler Integrationsbeauftragter sowie Integrationsmanagerinnen und -manager soll u. a. die Integrationsarbeit vor Ort strategisch besser gesteuert werden. Die Verwaltungsvorschriften sind jedoch nicht im PartIntG BW verankert und können durch das zuständige Ministerium wieder verändert werden.

Das TIntG NRW sorgt mit den KI und dem KIM für eine gewisse Vereinheitlichung kommunaler Strukturen, ebenso wie die Integrationsgesetze von Berlin und Baden-Württemberg mit den Vorgaben zu kommunalen bzw. bezirklichen Integrationsbeauftragten, -beiräten und -ausschüssen. Dadurch wird die Integrationspolitik vor Ort strukturell einheitlich verankert und das politische Handeln lässt sich zwischen den verschiedenen Ebenen leichter koordinieren, weil es klare Ansprechstellen gibt. Dies wiederum erleichtert es, bewährte Ansätze zu übernehmen bzw. zu übertragen.¹²⁵

Das Int-TeilHG SH schreibt fest, dass das Land auf eine Integrationsinfrastruktur hinwirkt, die speziell auch auf lokaler Ebene Teilhabe stärkt und Kommunen bei der Umsetzung des Gesetzes berät. Zudem appelliert es – ebenso wie das BayIntG – an die „besondere Mitverantwortung“ der Kommunen für die

120 Zudem wird mit dem KIM der Ansatz verstärkt, ausländerrechtliche und integrationspolitische Perspektiven, also Migration und Integration, stärker zusammenzudenken.

121 Bereits zuvor ließ sich in Nordrhein-Westfalen ein Anstieg der Zuweisungen an Kommunen beobachten: Das Fördervolumen für die KI und die strategische Ausrichtung der Integrationsarbeit auf kommunaler Ebene hat sich zwischen 2016 und 2021 mehr als verdoppelt (MKFFI NRW 2021: 22). Die flächendeckende Einführung der drei Bausteine des KIM ist bis 2023 geplant. Bis Ende Oktober 2021 wurden von 406 theoretisch bereitgestellten Stellen für *Case Management* insgesamt 337 Stellen bewilligt und 168 tatsächlich besetzt (NRW Lt-Drs. 17/16615).

122 Das Handlungskonzept KIM empfiehlt, die Freie Wohlfahrtspflege in einer Lenkungsgruppe sowie einer Arbeitsgruppe einzubeziehen. Außerdem wird eine wissenschaftliche Begleitung der Umsetzung genannt (MKFFI 2021a: 7, 9).

123 Zuwendungsrichtlinie des Ministeriums für Soziales und Integration zur Förderung des Integrationsmanagements in den Städten, Gemeinden und Landkreisen (VwV Integrationsmanagement) in der Fassung vom 26.01.2022 (GABl. 2017, S. 711).

124 Verwaltungsvorschrift des Sozialministeriums über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Integrationsbeauftragten in der Fassung vom 10.04.2019 (GABl. 2019, S. 157).

125 Dabei muss allerdings die Entscheidungsfreiheit der Kommunen im Rahmen ihrer kommunalen Selbstverwaltung gewahrt bleiben.

Integrationsziele (Art. 9 BayIntG; § 14 Int-TeilHG SH). Beide Gesetze sehen aber keine konkreten Maßnahmen zu ihrer Unterstützung vor.

Die Verwaltung fit machen für Diversität

Unter interkultureller bzw. diversitätssensibler Öffnung der Verwaltung versteht man gemeinhin einen Veränderungsprozess, durch den Einrichtungen und Organisationen der Vielfalt der Gesellschaft Rechnung tragen (Info-Box 4). Dies kann auch zu einem Mainstreaming von Integrationspolitik beitragen. Alle Integrationsgesetze außer dem BayIntG schreiben entsprechende Regelungen vor.¹²⁶ Formuliert wird das Ziel, die Kompetenzen der Beschäftigten in Bezug auf Diversität zu fördern. Dazu wird interkulturelle bzw. migrationsgesellschaftliche Kompetenz als verbindliches Beurteilungskriterium bei Einstellungen und Beförderungen (PartMigG Berlin)¹²⁷ bzw. als Bildungsziel in einschlägige Ausbildungsverordnungen aufgenommen (PartIntG BW; TIntG NRW 2012). Im Fokus soll hierbei nicht der Umgang mit vermeintlichen kulturellen Differenzen stehen, sondern ein übergeordneter Blick auf Diversität der Gesellschaft und die Reflexion der eigenen Position.

Mit Ausnahme Schleswig-Holsteins formulieren die Gesetze das Ziel, den Anteil der Beschäftigung von Menschen mit Migrationshintergrund zu erhöhen – entsprechend dem Bevölkerungsanteil (PartMigG Berlin),¹²⁸ dem Anteil der Erwerbstätigen (PartIntG

BW) bzw. ohne entsprechende Spezifizierung (TIntG NRW). Dem Ziel zugrunde liegt die Anerkennung, dass Menschen mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst unterrepräsentiert sind (vgl. Länder-offene Arbeitsgruppe „Indikatorenentwicklung und Monitoring“ der IntMK 2021: 130–131). Dieser Unterrepräsentation kann u. a. durch Maßnahmen entgegengewirkt werden, die strukturelle Ungleichheiten ausgleichen¹²⁹ – parallel zu der seit Jahren etablierten Förderung von Frauen. Besonders in Berlin ging die Erarbeitung des PartIntG 2010 sowie des novellierten PartMigG 2021 mit heftigen Auseinandersetzungen darüber einher, ob solche positiven Maßnahmen gesetzlich verankert werden können und sollen. Im Mittelpunkt stand dabei die Diskussion einer Quote für Menschen mit Migrationshintergrund in der Verwaltung, die von zahlreichen Migrantenorganisationen gefordert wird. Auch aufgrund verfassungsrechtlicher Bedenken (vgl. Ziekow 2013; von Roetteken 2021; befürwortend dagegen Liebscher 2019)¹³⁰ enthält aber weder die alte noch die neue Fassung des Gesetzes eine solche Regelung.

Stattdessen wird festgeschrieben, Menschen mit Migrationshintergrund bei gleichwertiger Qualifikation bei Einstellungen in besonderem Maße zu berücksichtigen. Zusätzlich werden rechtlich weitaus weniger umstrittene, allgemeine Fördermaßnahmen vorgesehen (für eine juristische Bewertung s. Ziekow 2013; Janda/Herbig 2022: 27–34). Dazu zählen eine

126 Das TIntG NRW, das PartIntG BW sowie das Int-TeilHG SH nutzen den Begriff der interkulturellen Öffnung sowie damit verbunden interkulturelle Kompetenz. Die Definition beider Begriffe wurde im Rahmen der Novellierung im TIntG NRW 2021 jedoch angepasst: weg von einem Fokus auf das Merkmal des Migrationshintergrunds und dem Umgang mit vermeintlichen kulturellen Differenzen hin zur Öffnung für Diversität allgemein. In Berlin wurde der Begriff mit der Novellierung abgelöst durch migrationsgesellschaftliche Ausrichtung bzw. migrationsgesellschaftliche Kompetenz.

127 Für Beamtinnen und Beamte wird diese Vorgabe durch eine Änderung des Gesetzes über die Laufbahnen der Beamtinnen und Beamten vom 21.06.2011 (GVBl. 2011, S. 266) verankert (Art. 10 PartMigG Berlin).

128 Das PartMigG spezifiziert zusätzlich, dass die Erhöhung für alle Besoldungs- und Entgeltgruppen in allen Fachrichtungen, speziell auch auf Leitungsebene, angestrebt wird. Damit wird dem entgegengewirkt, dass eine allgemeine Zielvorgabe zum Beschäftigtenanteil durch eine Überrepräsentation von Menschen mit Migrationshintergrund in einzelnen Beschäftigungsgruppen erreicht werden kann.

129 Zu beachten ist hierbei, dass die Unterrepräsentation auf eine Vielzahl verschiedener Erklärungsmuster zurückgeführt werden kann. Dazu zählen neben Faktoren wie die fehlende Staatsangehörigkeit auch Diskriminierung im Einstellungsverfahren, fehlende Eignung und ein Mangel an Vorbildern. Von Bedeutung ist zudem die Altersstruktur: Menschen mit Migrationshintergrund sind im Durchschnitt jünger als Menschen ohne Migrationshintergrund, die Beschäftigten im öffentlichen Dienst dagegen überdurchschnittlich alt (s. ausführlich SVR 2021: 76).

130 Gegenstand der Auseinandersetzung ist zum einen die Vereinbarkeit mit dem Grundsatz der Bestenauslese bei Einstellungen und Beförderungen im öffentlichen Dienst (Art. 33 Abs. 2 GG). Zum anderen wird das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot (Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG) angeführt, das Bevorzugungen aus den dort genannten Gründen strikt verbietet. Ausdrücklich zulässig sind auf bewusste Bevorzugung zielende Maßnahmen nur in Hinblick auf Gleichstellungsmaßnahmen für Frauen (Art. 3 Abs. 2 GG) (vgl. Majer/Pautsch 2020; Ziekow 2013).

Info-Box 4 Von interkultureller zu diversitätssensibler Öffnung der Verwaltung

Das Konzept der interkulturellen Öffnung (IKÖ) wurde in den 1990er Jahren in der Sozialen Arbeit entwickelt und hat sich in den folgenden Jahren auch auf die Verwaltung ausgeweitet. Interkulturelle Öffnung bezeichnet einen Prozess, der die Verwaltung „in die Lage versetzt, ihre alten und bewährten Aufgaben unter neuen Bedingungen [der zunehmenden Diversität der Bevölkerung, Anm. d. Verf.] nach wie vor erfüllen zu können“ (Lima Curvello 2009: 256). Die Verwaltung wird also dazu befähigt, mit einer vielfältigen Bevölkerung angemessen und integrationsförderlich umzugehen. Dazu gehört zum einen eine Öffnung in der Personalentwicklung: Beschäftigte sollen entsprechend aus- und weitergebildet werden. Gleichzeitig soll ein gleichgestellter Zugang zur Beschäftigung in der Verwaltung gewährleistet werden. Zum anderen ist das Verwaltungshandeln zu überarbeiten und an die Diversität der Gesellschaft anzupassen. So können etwa Informationen mehrsprachig zur Verfügung gestellt, gezielt Förderinstrumente für bestimmte Zielgruppen entwickelt oder die Zusammenarbeit der Verwaltung mit Migrant*innenorganisationen vorangebracht werden (Filsinger 2017; Lima Curvello 2009; Gestmann/Hilz 2017: 257–262).

Wenn sich Verwaltung und öffentliche Einrichtungen in dieser Weise auf eine vielfältige Bevölkerung einstellen, können sie auch den Interessen und Bedürfnissen von Menschen mit Migrationshintergrund besser als bisher gerecht werden und so ihre Aufgaben effizienter erfüllen (vgl. Baumann/Egenberger/Supik 2019: 12).¹³¹ Durch die Auswirkungen demografischer Wandlungsprozesse verstärkt sich die Notwendigkeit zur Öffnung der Verwaltung zusätzlich. Neben diesen

funktionalen Aspekten bezüglich der Leistungsfähigkeit staatlicher Institutionen lässt sich die Vorbildfunktion anführen, die der Staat als Arbeitgeber erfüllt. Auf normativ-legitimatorischer Ebene kann eine diverse Personalstruktur außerdem das Vertrauen in Institutionen und die Akzeptanz von Verwaltungshandeln stärken (Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration/BiB 2020: 11–12).

Sowohl auf wissenschaftlicher wie auch auf politischer Ebene verstärkte sich in den vergangenen Jahren die Kritik am Konzept der IKÖ. Der Begriff suggeriere, dass kulturelle Unterschiede zwischen Menschen mit und ohne Migrationshintergrund bestehen und eine postulierte Kultur der vermeintlichen Mehrheitsgesellschaft sich gegenüber dieser Differenz öffnen müsse. Damit werde die Unterscheidung von ‚Eigenem‘ und ‚Fremdem‘ mit feststehenden Eigenschaften und Bedürfnissen reproduziert (Lima Curvello 2009: 254–255; Mecheril 2013). Kritisiert wird, dass im Vordergrund nicht stehe, mögliche Teilhabebarrrieren abzubauen und die eigene Rolle oder bestehende Normen und Einstellungen grundsätzlich zu hinterfragen, sondern, ‚kulturell Andere‘ zu verstehen (Terkessidis 2010). Vor diesem Hintergrund wurde das Konzept der IKÖ in den vergangenen Jahren vermehrt durch den Begriff der diversitätssensiblen Öffnung oder auch Diversitätsorientierung abgelöst. Damit wird anerkannt, dass IKÖ über die Merkmale Herkunft und Nationalität hinaus um zusätzliche Dimensionen von Diversität und Überschneidungen zwischen diesen erweitert werden sollte (Intersektionalität) (vgl. ausführlich hierzu SVR 2021b: 26–29).

¹³¹ Dahinter steckt die Annahme, dass Menschen mit Migrationshintergrund potenziell (zusätzliche) Kompetenzen mitbringen, die sie in ihrer Tätigkeit anwenden können.

Ermutigungsklausel bei Stellenausschreibungen¹³² und die Vorgabe, Personen mit Migrationshintergrund entsprechend ihrem Bevölkerungsanteil zu Bewerbungsgesprächen einzuladen (sofern die geforderten Qualifikationen erfüllt werden und ausreichend Bewerbungen vorliegen). Neben der Förderung marginalisierter Gruppen kann so auch das allgemeine Bewusstsein für strukturelle Teilhabebarrieren verstärkt werden. Dazu wären auch zusätzliche Maßnahmen wie Mentoring-Programme oder anonymisierte Bewerbungsverfahren denkbar (Janda/Herbig 2022: 35).¹³³ Die übrigen Gesetze verzichten vollständig auf vergleichbar präzise Regelungen.

Um die Zielsetzung der Beschäftigtenförderung und die Wirkung der damit zusammenhängenden Fördermaßnahmen überprüfbar zu machen, sind möglichst genaue statistische Kenntnisse über die jeweilige Zielgruppe notwendig. Für den Beschäftigtenanteil mit Migrationshintergrund greifen die Länder auf das gemeinsame Integrationsmonitoring der Integrationsministerkonferenz zurück. Diese Annäherung auf Grundlage des Mikrozensus erlaubt jedoch keine Unterscheidung, ob die Personen auf Ebene der Kommunen, des Bundes oder der Länder angestellt sind (vgl. Ette/Weinmann/Schneider 2021: 30). Genauere Daten, die auch eine differenziertere Analyse ermöglichen, beispielsweise die im PartMigG Berlin vorgesehene (und in der Gleichstellungspolitik bereits etablierte) Binnendifferenzierung nach Gehaltsgruppen und Fachbereichen, fehlen. Dafür bedarf es Erhebungen innerhalb der Verwaltung (Info-Box 5).¹³⁴

Das Berliner Gesetz verpflichtet die Verwaltungsstellen, den Migrationshintergrund von sich bewerbenden Personen und Beschäftigten zu erfassen und in die Personalstrukturstatistik aufzunehmen. Die Erhebung, für die erstmals 2023 Ergebnisse vorliegen sollen (Tagesspiegel 2022), basiert auf freiwilligen Angaben. Das kann Auswirkungen auf die Validität bzw. Repräsentativität der Daten haben.¹³⁵ Die erhobenen Daten dienen als Grundlage für Förderpläne der einzelnen Verwaltungsstellen, zu denen diese (zusätzlich zur Dokumentation der durchgeführten Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigung von Menschen mit Migrationshintergrund) verpflichtet werden. So soll die Verbindlichkeit der Zielsetzung erhöht werden. Damit wird anerkannt, dass die Vorgaben der alten Fassung des Gesetzes nicht ausreichend waren und stattdessen stärkere Steuerungs- und Kontrollinstrumente festgeschrieben werden müssen.¹³⁶ Seit der Verabschiedung des Gesetzes 2010 erhöhte sich der Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst in Berlin zwar, näherte sich aber wie in Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg nicht signifikant an den Anteil der Gesamtbevölkerung mit Migrationshintergrund an (AGH-Drs. 18/3631, S. 39).

Für eine erfolgreiche Diversitätsorientierung der Verwaltung sind – über die Förderung und Anerkennung interkultureller Kompetenz und die Beschäftigungsförderung von Menschen mit Migrationshintergrund hinaus – weitere Maßnahmen nötig. Es bedarf einer praktischen Ausrichtung von

132 In den Ausschreibungen ist darauf hinzuweisen, „dass Bewerbungen von Personen mit Migrationsgeschichte ausdrücklich erwünscht sind“ (§ 10 Abs. 1 PartMigG Berlin).

133 In Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Berlin und Schleswig-Holstein haben einige Behörden im Rahmen von Modellprojekten anonyme Bewerbungsverfahren erprobt. Ob diese geeignet sind, um Teilhabe tatsächlich zu stärken, ist umstritten (vgl. SVR 2021b: 78–79); sie sind jedenfalls imstande, zumindest an der ersten Schwelle in einem Bewerbungsprozess, nämlich bei der Bewertung der Bewerbungsschreiben und den damit verbundenen Einladungen zu Vorstellungsgesprächen, die Wirkung von bewussten oder unbewussten Vorurteilen auszuschließen.

134 Einzelne Bundesländer haben entsprechende einmalige Erhebungen bereits umgesetzt: In Nordrhein-Westfalen führte die Landesregierung 2021 eine Erhebung des Migrationshintergrunds der Beschäftigten in der Landesverwaltung durch (vgl. MKFFI NRW 2021b: 191), in Bremen im Jahr 2014 (vgl. Bremische Bürgerschaft Drs. 18/1779, S. 5) und in Niedersachsen 2012 (MS Niedersachsen 2012). 2017 wurde im Rahmen einer nicht repräsentativen Onlinebefragung von Führungskräften in der Berliner Verwaltung der Migrationshintergrund erfasst (vgl. Aikins et al. 2018).

135 Die Berliner Landesregierung verweist darauf, dass von einer ausreichenden Rücklaufquote ausgegangen werden kann. Verwiesen wird dabei auf ein „Eigeninteresse und [eine] entsprechend hohe [...] Bereitschaft der Zurverfügungstellung der Daten“ (Gesetzesbegründung zu § 8, AGH-Drs. 18/3631).

136 Im PartIntG von 2010 wurde der Senat zwar verpflichtet, Zielvorgaben zur Erhöhung des Beschäftigtenanteils von Menschen mit Migrationshintergrund vorzulegen, die durch ein einheitliches Benchmarking und regelmäßige Berichterstattung überprüft werden. Umgesetzt wurde jedoch keiner der Schritte (Lang 2019: 144).

Verwaltungshandeln an der Vielfältigkeit der Gesellschaft im Sinne eines Mainstreamings. In keinem der vier Gesetze wird hierfür jedoch ein übergreifender strategischer Ansatz oder verantwortliche Stellen in den Verwaltungen festgeschrieben. Entsprechend der übergeordneten Zielsetzung des PartMigG erweitert das Berliner Gesetz die Adressatengruppe des Förderbereichs: Es bezieht neben Menschen mit Migrationshintergrund potenziell auch solche mit ein, denen ein Migrationshintergrund zugeschrieben wird und die rassistisch diskriminiert werden. Als Basis für zusätzliche Fördermaßnahmen wird eine Mitarbeitendenbefragung zur Situation der Zielgruppe vorgeschrieben. Darüber hinaus setzen alle Länder zusätzliche Maßnahmen um, die nicht gesetzlich geregelt werden.¹³⁷

Schutz vor Diskriminierung intensivieren

Chancengleiche Teilhabe in den verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen wird u. a. durch Diskriminierung verhindert. Auch auf Landesebene wird dieser Diagnose durch staatliche Maßnahmen Rechnung getragen. Integrationspolitik kann dabei direkt an Antidiskriminierungspolitik anknüpfen bzw. diese erweitern und so mögliche Schutzlücken schließen (vgl. SVR 2018: 98–99). Mit Ausnahme des BayIntG wird diese Verbindung in den Integrations- und Teilhabe-gesetzen der Länder abgebildet. Die Gesetze bekräftigen das Ziel, sich gegen Rassismus und Diskriminierung einzusetzen,¹³⁸ und untermauern dies in unterschiedlichem Umfang mit Vorgaben. Durch das PartIntG BW und das TIntG NRW, das seit seiner Novellierung über

einen eigenen ‚Antidiskriminierungsparagrafen‘ verfügt, werden Ansprech-, Beratungs- und Beschwerdestrukturen für Betroffene ausgebaut.¹³⁹

Damit knüpfen die Gesetze an das vom Bund verabschiedete Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) an.¹⁴⁰ Es greift, wenn auf zivilrechtlicher Ebene ein Verstoß gegen die gesetzlichen Diskriminierungsverbote vorliegt. Mit dem AGG wurde die Antidiskriminierungsstelle des Bundes geschaffen (§ 25 AGG), zudem werden Arbeitgeber – und damit auch die Länderverwaltungen – zu Diskriminierungsschutzmaßnahmen verpflichtet, z. B. der Einrichtung einer Beschwerdestelle (§ 13 AGG). Über Strukturen zur Unterstützung Betroffener hinaus beinhalten die Ländergesetze (wie auch das AGG) zudem präventive Vorkehrungen, die nicht auf Betroffene, sondern die Gesellschaft als Ganzes abzielen. Das PartIntG BW sowie das Int-TeilHG SH sehen Maßnahmen zur gesellschaftlichen Sensibilisierung für Diskriminierungsfragen vor. In Schleswig-Holstein soll das Thema als Bestandteil von Fortbildungsangeboten gestärkt werden; Gleiches gilt für das TIntG, das das Land Nordrhein-Westfalen zusätzlich verpflichtet, das Thema Diskriminierungsschutz auch in Ausbildungsprogrammen zu fördern.¹⁴¹

Als einziges Land verfügt Berlin seit 2020 über ein Landesantidiskriminierungsgesetz (LADG),¹⁴² das dem Schutz vor Diskriminierung im Rahmen des Verwaltungshandelns sowie der Förderung einer Kultur der Wertschätzung von Vielfalt innerhalb der Verwaltung dienen soll (§ 1 LADG).¹⁴³ Das PartMigG bezieht sich explizit auf das LADG sowie andere

137 Beispiele dafür sind die Initiative #IchDuWir in Nordrhein-Westfalen (<https://ichduwir.nrw>, 21.09.2021) und die Berliner Kampagne „Berlin braucht dich“ (<https://www.berlin-braucht-dich.de>, 21.09.2021) zur Öffnung der dualen Ausbildung für Menschen mit Zuwanderungsgeschichte. Der Erfolg der Berliner Kampagne deutet sich mit Blick auf die Entwicklung des Anteils der Auszubildenden mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst an: Zwischen 2006 und 2020 ist ein Anstieg von 8,7 auf 29,6 Prozent zu verzeichnen (BQN Berlin 2020: 1).

138 Während sich das Int-TeilHG SH dabei auf migrationspezifische Diskriminierung beschränkt, beziehen die übrigen Gesetze auch zusätzliche Dimensionen von Diskriminierung mit ein.

139 In Baden-Württemberg werden durch eine Änderung des Hochschulgesetzes Hochschulen zur Einrichtung von Ansprechstellen zum Schutz vor migrationspezifischer Diskriminierung verpflichtet. Auch wird vorgeschrieben, die Arbeit von Antidiskriminierungsnetzwerken zu fördern, die neben ihrer Beratungsfunktion auch Sensibilisierungsarbeit in der Bevölkerung leisten. Das TIntG NRW sieht vor, die bestehende Beratungsinfrastruktur im Bereich Antidiskriminierung zu stärken und Ansprechpersonen in den obersten Landesbehörden zu benennen.

140 Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz vom 14.08.2006, zuletzt geändert am 23.05.2022 (BGBl. I, S. 768).

141 Für eine höhere Verbindlichkeit könnte dieser Aspekt auch direkt in einzelnen Ausbildungsordnungen geregelt werden.

142 Landesantidiskriminierungsgesetz (LADG) vom 11.06.2020 (GVBl., S. 532).

143 Auch in Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Thüringen ist geplant, ein Landesantidiskriminierungsgesetz zu erarbeiten; in weiteren Bundesländern wird die Erarbeitung geprüft.

Info-Box 5 **Migrationsspezifische Teilhabebarrrieren und Diversität messen**

Um das Ausmaß migrationsspezifischer Zugangshürden überprüfbar zu machen, sind entsprechende statistische Verfahren notwendig. Diese sollten möglichst ausdifferenziert sein und über allgemeine Bevölkerungsbefragungen hinausgehen. In diesem Kontext verstärkte sich in den vergangenen Jahren die Forderung nach alternativen Messinstrumenten zur Erhebung von Diskriminierungsdaten über die Kategorie Geschlecht hinaus (Baumann/Egenberger/Supik 2019: 13). Für den Bereich der öffentlichen Verwaltung von zentraler Bedeutung sind dabei Beschäftigtenbefragungen, die das Thema (kulturelle) Diversität abdecken.

Vor allem in klassischen Einwanderungsländern werden solche Befragungen regelmäßig und zentralisiert durchgeführt (für einen Überblick s. Ette/Weinmann/Schneider 2021: 30–31; OECD 2017: 148–149). In Deutschland zeigen sich auf Landesebene vereinzelt Ansätze einer detaillierteren Datenerhebung (vgl. Bremische Bürgerschaft Drs. 18/1779; MS Niedersachsen 2012; Aikins et al. 2018). Auf Ebene der Bundesverwaltung stehen mit dem 2019 durchgeführten „Diversität und Chancengleichheit Survey“ erstmals umfassendere Informationen zur Verfügung. Erfasst wurde nicht nur der Anteil von Beschäftigten mit Migrationshintergrund differenziert nach Dienststellen und Laufbahngruppen, sondern u. a. auch subjektive Einschätzungen von Diversitätsmanagement und Diskriminierungserfahrungen (Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration/BiB 2020).

Nicht abgedeckt wird in dem Survey eine ausdifferenzierte Messung von rassistischen Diskri-

minierungserfahrungen basierend auf Selbstauskünften (vgl. dazu etwa El-Mafaalani/Waleciak/Weitzel 2017; SVR 2021b: 143–145). Verschiedene zivilgesellschaftliche Initiativen haben Impulse für Standards einer solchen Datenerfassung (auch im Rahmen von Personalerhebungen) erarbeitet (s. u. a. Ahyoud et al. 2018; Chopin/Farkas/Germaine 2014). Ansätze zur praktischen Umsetzung repräsentativer Erhebungen bietet der Afrozensus, der die Lebensrealitäten Schwarzer Menschen in Deutschland abbildet (Aikins et al. 2021). Auch das Integrationsbarometer des SVR bezieht genau wie der Nationale Diskriminierungs- und Rassismusmonitor (DeZIM 2022) subjektive Indikatoren zu rassistischen Diskriminierungserfahrungen ein.

Eine zusätzliche Forderung zur Weiterentwicklung bestehender Erhebungen bezieht sich auf den Befund, dass die individuellen Teilhabechancen von zahlreichen Faktoren gleichzeitig bestimmt werden. Verschränkungen zwischen diesen Benachteiligungsdimensionen, so die Kritik, werden bislang nicht ausreichend erfasst (Will 2022: 8–9).

Dem Mehrwert der Erhebung zusätzlicher Daten, beispielsweise durch Beschäftigtenbefragungen, stehen gleichzeitig Zweifel gegenüber: Neben datenschutzrechtlichen Fragen, speziell bei verpflichtenden Erfassungen, bestehen Bedenken, dass die zur „Erhebung notwendige Kategorienbildung essenzialisierende, hierarchisierende und exkludierende Effekte“ hat (Liebscher 2017: 30).

bestehende Vorschriften auf Länderebene zum Schutz vor Diskriminierungen,¹⁴⁴ die laut Gesetzesbegründung ergänzt werden sollen.¹⁴⁵ Das Berliner Gesetz

weitert dafür das übergeordnete Ziel der Förderung gleichberechtigter Teilhabe explizit auf Menschen mit rassistischer Diskriminierungserfahrung aus. Zudem

¹⁴⁴ Dazu zählen das Landesgleichstellungsgesetz (LGG), das Landesgleichberechtigungsgesetz (LGBG) sowie das Gesetz zur Gleichberechtigung von Menschen unterschiedlicher sexueller Identität.

¹⁴⁵ Während das LADG vorrangig dem Schutz vor Diskriminierung im Rahmen des Verwaltungshandelns sowie der Förderung einer Kultur der Wertschätzung von Vielfalt dienen soll (§ 1 LADG), besteht der Fokus des PartMigG laut Gesetzesbegründung (AGH-Drs. 18/3631) im Abbau von Teilhabebarrrieren für Menschen mit Migrationsgeschichte beim Zugang zu öffentlichen Leistungen und Positionen.

erklärt es den Abbau von Teilhabebarrrieren aufgrund von Diskriminierung zu einem zentralen Aspekt einer diversitätssensiblen Öffnung der Berliner Landesverwaltung.¹⁴⁶ Wie im TIntG NRW 2021 ist die Fähigkeit, diskriminierungsfrei zu handeln, Teil der Definition der zu fördernden migrationsgesellschaftlichen bzw. interkulturellen Kompetenz der Beschäftigten in der Verwaltung.

Die Berücksichtigung von Maßnahmen zur Prävention von und Intervention bei Diskriminierung im Rahmen der integrationspolitischen Gesetzgebung der Länder wird prinzipiell von verschiedenen Seiten befürwortet.¹⁴⁷ Bei der konkreten Ausgestaltung stellt sich jedoch die Frage, wie sichergestellt werden kann, dass die Integrationsgesetze einen tatsächlichen Mehrwert zu den bestehenden gesetzlichen Regelungen im Bereich Antidiskriminierung schaffen. So erschöpfen sich die Inhalte des AGG primär im Schutz gegen individuelle Diskriminierungen in Bezug auf zivil- und arbeitsrechtliche Bestimmungen. Darüber hinaus bietet es aber keinen umfassenden Schutz gegen strukturelle und institutionelle Diskriminierungen durch Verwaltungshandeln (vgl. GFF 2021: 15–17).¹⁴⁸ Diese Lücke können Integrationsgesetze zwar auch nicht schließen, sie können aber das Ziel der Nichtdiskriminierung insgesamt normativ stärken. Aus einer anderen Perspektive bieten Antidiskri-

minierungsgesetze einen merkmalsübergreifenden Schutz gegen individuelle Diskriminierung, während die Integrationsgesetze ergänzend und spezifisch Rahmenbedingungen für die Aktivierung und das Empowerment der Bevölkerung mit Zuwanderungsgeschichte schaffen (vgl. Syspons 2019: 10). Darüber hinaus kann auch eine symbolische Aufwertung des Themas im Vordergrund stehen (s. Kap. 3.3). Durch Integrationsgesetze kann also bekräftigt werden, dass Diskriminierung und Rassismus als zentrale gesellschaftliche Problemfelder anerkannt werden. Dieser Aspekt zeigt sich im TIntG NRW 2021, das de facto nur äußerst begrenzt verbindliche Neuerungen im Bereich Antidiskriminierung enthält.¹⁴⁹ Dabei besteht allerdings die Gefahr, dass durch eine solche Bekräftigung die Notwendigkeit einer Stärkung der gesonderten Antidiskriminierungsgesetzgebung in den Hintergrund rückt.

Die Betrachtung der in den anderen Ländergesetzen festgeschriebenen Vorgaben und deren Umsetzung zeigt aber auch, dass zum Teil durchaus konkrete Aktivitäten im Bereich Antidiskriminierung vorgebracht werden.¹⁵⁰ Lediglich das PartMigG macht darüber hinaus recht unspezifische Vorgaben, um diese Maßnahmen mit anderen Maßnahmen im Bereich Antidiskriminierung abzustimmen.¹⁵¹ Eine solche Koordinierung ist wichtig, um Doppelstruk-

146 Eine regelmäßige verpflichtende Mitarbeitendenbefragung zu Diskriminierungserfahrungen soll dazu beitragen, diese Teilhabebarrrieren sichtbar zu machen (Info-Box 5). Die Ergebnisse dienen als Grundlage für Fördermaßnahmen für Menschen mit rassistischer Diskriminierungserfahrung.

147 Diese Zustimmung spiegelt sich u. a. im Großteil der abgegebenen Stellungnahmen im Rahmen der Verbändeanhörung zu den Entwürfen der Landesintegrationsgesetze. Dabei wurde in verschiedenen Fällen sogar gefordert, die vorgesehenen Maßnahmen auszuweiten, beispielsweise durch die Einrichtung zusätzlicher Strukturen wie eine Ombudsstelle gegen Diskriminierung und Rassismus im Landtag, Ansprechpersonen für rassistisch Diskriminierte in der Verwaltung (Citizens for Europe 2020: 8), eine Gleichstellungsbeauftragte oder einen Gleichstellungsbeauftragten für rassistisch Diskriminierte (Citizens for Europe 2019: 5) oder Ansprechpersonen für Antidiskriminierung in den Personalvertretungen der Landesbehörden sowie in Schulen (BW Lt-Drs. 15/7555, S. 47–48).

148 Antidiskriminierungsgesetze schützen vor allem individuelle Rechte, die gerichtlich durchsetzbar sind. Die Charaktereigenschaften der strukturellen Diskriminierung sind dies aber typischerweise nicht. Hier sind andere Maßnahmen erforderlich (s. ausführlich zu Fragen der rassistischen Diskriminierung im Verfassungsrecht Thym 2022).

149 So waren wissenschaftliche Untersuchungen im Bereich Diskriminierung auch ohne die Verankerung einer entsprechenden Kann-Regelung im TIntG NRW bereits möglich; Gleiches gilt für die Förderung von Beratungsinfrastruktur in freier Trägerschaft. Und in der Gesetzesbegründung (§ 7, NRW Lt-Drs. 17/14243) wird ausgeführt, dass das eingeführte Beschwerdemanagement kostenneutral und vor allem durch bereits bewährte Strukturen umgesetzt werden soll.

150 Der Umsetzungsbericht des PartIntG BW nennt beispielsweise die Einrichtung einer Antidiskriminierungsstelle des Landes im Jahr 2018. Zusätzlich werden mehrere lokale Beratungs- und Anlaufstellen unterstützt und der Aufbau eines einheitlichen Dokumentationssystems für Diskriminierungsfälle finanziell gefördert (Ministerium für Soziales und Integration Baden-Württemberg 2020: 97–98). Die bereits im PartIntG Berlin von 2010 verankerte Vorgabe einer Ermutigungsklausel für Menschen mit Migrationshintergrund wird umgesetzt, jedoch nicht in allen Verwaltungseinheiten (Syspons 2019: 43).

151 Es schreibt eine Abstimmung mit den auf Grundlage des LADG umgesetzten Maßnahmen vor, ohne jedoch weiter auszuführen, wie diese erfolgen soll.

turen zu vermeiden, Ressourcen zu schonen und Kohärenz herzustellen. Denkbar wäre dafür beispielsweise, die Zusammenarbeit zwischen den für Antidiskriminierungspolitik und den für Integrationspolitik zuständigen Verwaltungseinheiten stärker zu institutionalisieren.¹⁵²

3.3 Symbolische Dimension: Integrationspolitik aufwerten, Akteure und Adressaten ‚mitnehmen‘

Neben den materiell-rechtlichen Inhalten und den Vorgaben zu Koordination und Mainstreaming der Integrationspolitik haben die Landesintegrationsgesetze auch eine symbolische Dimension. ‚Symbolpolitik‘ wird häufig damit gleichgesetzt, dass eine politische Maßnahme folgenlos oder inhaltsleer ist. Doch die symbolische Wirkung eines Gesetzes ist nicht geringzuschätzen (Göhler 2005): Gesetze geben bestimmte Normen vor, sie transportieren Überzeugungen, Botschaften und Prioritäten und beeinflussen so das gesellschaftliche Selbstverständnis (Schmehl 1991). Bei den Landesintegrationsgesetzen ist diese symbolische Dimension zentral.

Signalwirkung und Erhöhung des politischen Stellenwerts

Die Diskussion und Verabschiedung eines Integrationsgesetzes verdeutlicht, dass die Politik Fragen von Integration und Teilhabe sowie Antidiskriminierung einen hohen Stellenwert beimisst; die Themen werden politisch aufgewertet. Dadurch gewinnen integrationspolitische Akteurinnen und Akteure – etwa Integrationsbeauftragte oder -minister und -ministerinnen, aber auch zivilgesellschaftliche Akteure und Akteurinnen – an Durchsetzungskraft. Ihre Forderungen oder Positionen werden in der Folge eher als legitim anerkannt.¹⁵³ Ein Integrationsgesetz,

das üblicherweise zwar Programmsätze und Ziele, aber kaum konkrete Maßnahmen in Bereichen wie Bildung und Arbeitsmarkt umfasst, kann so auf die Fachpolitiken ausstrahlen, um auch und gerade dort ein Mainstreaming von Integration anzustoßen. Wenn ein Querschnittsthema auch symbolisch hohe Priorität genießt und Ziele verbindlich festgeschrieben sind, lassen sich die verschiedenen Ressorts und Behörden leichter dazu bewegen, Maßnahmen umzusetzen oder eigene Schritte zu initiieren (Blätte 2011: 318–321). Die Gesetze schaffen dadurch ein Bewusstsein dafür, dass Integration in der gemeinsamen Verantwortung liegt. Diese Wirkung verpufft allerdings, wenn die Gesetze von den politischen Verantwortlichen nicht hinreichend genutzt werden.¹⁵⁴ Wichtig ist daher, dass einflussreiche politische Akteurinnen und Akteure – der oder die für Integration zuständige Minister oder Ministerin, ggf. auch Beauftragte oder Staatssekretärinnen und Staatssekretäre – sich die Durchsetzung des Gesetzes auf die Fahnen schreiben und entsprechende Themen immer wieder auf die Tagesordnung setzen (Blätte 2011).¹⁵⁵

Die Strahlkraft von Integrationsgesetzen kann auch dadurch gemindert werden, dass die Verabschiedung von anderen Entwicklungen überlagert wird. Wenn das PartIntG für Beteiligte in Baden-Württemberg vergleichsweise unwichtig ist, mag dies auch damit zusammenhängen, dass seine Verabschiedung Ende 2015 von der Fluchtzwanderung der Jahre 2015 und 2016 und der Landtagswahl im März 2016 in den Hintergrund gedrängt wurde.

Das BayIntG verfolgt einen ganz anderen Ansatz: Es fasst Integration vorrangig als individuelle Aufgabe der Zugewanderten und betrachtet Impulse zur Weiterentwicklung öffentlicher Institutionen oder administrativer Prozesse als eher nachrangig. Damit stellt sich deutlich weniger die Frage, wie Integration auf-

152 Dieser Ansatz zeigt sich in Berlin in der Zusammensetzung des Landesbeirats für Partizipation: Vertreten sind darin sowohl die für Antidiskriminierung als auch die für Integration zuständige Senatsverwaltung.

153 Dies gilt umso mehr für diejenigen, die durch das Gesetz auf eine rechtliche Grundlage gestellt und mit konkreten Aufgaben und Kompetenzen ausgestattet wurden: Die Dachverbände der kommunalen Migrantenvertretungen in Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg berichten, dass das jeweilige Gesetz ihre Stellung gegenüber der Politik prinzipiell gestärkt habe.

154 Die von 2016 bis 2021 für Integration zuständige Berliner Senatorin Elke Breitenbach begründete die Novellierung des PartIntG Berlin beispielsweise mit dem fehlenden Engagement, mit dem das Gesetz in der Verwaltung umgesetzt wurde (Tagesspiegel 2021b).

155 Die für Integration zuständige Senatorin in Berlin, Katja Kipping, beschrieb die Umsetzung des novellierten PartMigG Berlin als „eines der Kernprojekte“ ihrer Amtszeit (Tagesspiegel 2022).

seiten der staatlichen Institutionen symbolträchtig als Querschnittspolitik verankert werden kann.

Breite Beteiligung von Anfang an fördert Akzeptanz und Wirkung

Mit einem Integrationsgesetz positioniert sich eine Landesregierung in der gesellschaftlichen Diskussion. Die im Gesetz transportierten Überzeugungen, Botschaften und Prioritäten bilden einen potenziell wirkmächtigen Beitrag zur Debatte um Integration und das gesellschaftliche Selbstverständnis; sie können diskursprägend sein.¹⁵⁶ Von Bedeutung sind hier auch die in den Gesetzen verwendeten Begriffe und Konzepte.¹⁵⁷

Dabei können Integrationsgesetze am Ende einer Diskussion stehen wie das TIntG NRW: Dieses wurde 2012 bzw. 2021 nach langen Beratungen und Kompromissen verabschiedet und schreibt einen gemeinsam entwickelten und getragenen Konsens von Integration im Sinne von Partizipation fest, auf den sich alle Parteien und gesellschaftlichen Akteure und Akteurinnen berufen können. Ein Gesetz kann aber auch zum Kristallisationspunkt einer laufenden Debatte werden, wie etwa in Bayern: Hier ging die Verabschiedung des BayIntG mit heftigem Widerstand von politischen und zivilgesellschaftlichen Akteurinnen und Akteuren einher (vgl. Thym 2017: 208). Auch das 2021 vom Landtag beschlossene Int-TeilhG in Schleswig-Holstein löste grundsätzliche Kontroversen aus und offenbarte dabei auch Differenzen zwischen den Regierungsparteien.

Die Erarbeitung und Verabschiedung eines solchen Gesetzes ist in der Regel von gesellschaftlichen Diskussions- und bisweilen auch Beteiligungsprozessen begleitet. Die Politik kann hierbei eine aktive Rolle einnehmen, indem Foren zum Austausch und zur Aushandlung geschaffen werden, in die eine große Bandbreite verschiedener Akteure und Akteurinnen

einbezogen wird. In den abgeschlossenen Novellierungen der Gesetze in Berlin und Nordrhein-Westfalen sowie den derzeit laufenden Ausarbeitungen neuer Gesetze in anderen Bundesländern wie beispielsweise in Sachsen wurde und wird dies u.a. durch verschiedene Fach- und Diskussionsrunden umgesetzt. Damit bietet der Entstehungsprozess der Gesetze die Möglichkeit, die Bevölkerung für das Thema zu sensibilisieren, Bedingungen und Möglichkeiten für erfolgreiche Integration zu reflektieren sowie Überzeugungen und Perspektiven zu hinterfragen (vgl. Hübner/Körting 2013: 155). Zudem kann ein gemeinsames Verständnis von zentralen Zielen über verschiedene Gruppen hinweg (Politik, Verwaltung, Wohlfahrtsverbände, Interessensvertretungen und sonstige Zivilgesellschaft) entwickelt werden – auch jenseits tagesaktueller und (partei)politischer Interessenlagen und Entwicklungen. So betonen Beteiligte in Nordrhein-Westfalen, dass durch das TIntG 2012 ein grundsätzlicher Paradigmenwechsel gelungen sei: von einer defizitorientierten hin zu einer potenzialorientierten Sichtweise auf Integration.

Dies bedeutet auch, dass Landesintegrationsgesetze nicht ‚in Stein gemeißelt‘ sind. Sie sollten – wie jedes politische Instrument – regelmäßig überprüft, angepasst und weiterentwickelt werden. In Berlin und Nordrhein-Westfalen mündete ein ausführlicher Evaluationsprozess in der Verabschiedung überarbeiteter Fassungen des PartIntG bzw. TIntG. Damit wurde zum einen anerkannt, dass die vorgesehenen Instrumente zur Umsetzung der Gesetzesziele angepasst und bereits erprobte Strukturen und Programme gesetzlich verankert werden müssen. Zum anderen wurde gesellschaftlichen Wandlungsprozessen seit Verabschiedung der Gesetze Rechnung getragen (AGH-Drs. 18/3631; NRW Lt-Drs. 17/14243). Impulse für Anpassungen können dabei nicht nur durch die Vorgaben zur Berichterstattung über die Umsetzung

156 Zu nennen ist hierbei auch das im TIntG NRW und dem BayIntG gewählte Mittel einer Präambel, das vorrangig der symbolischen Verortung, Wirkkraft und Bindung dienen soll.

157 Dies gilt speziell für in der Debatte befindliche Begriffe wie Integration und Migrationshintergrund. Im novellierten PartMigG Berlin wird zwar nicht, wie von politischer und zivilgesellschaftlicher Seite teilweise gefordert (vgl. Syspons 2019: 9–10), komplett auf den Begriff Integration verzichtet; er wurde jedoch aus dem Titel gestrichen und im Gesetzestext nicht mehr ausführlich ausgeführt. Auf konzeptioneller Ebene wird zudem interkulturelle Öffnung durch migrationsgesellschaftliche Ausrichtung (und entsprechend interkulturelle durch migrationsgesellschaftliche Kompetenz) ersetzt. Damit gehen auch definitorische Anpassungen einher. Anders verhält es sich mit der Änderung des Begriffs Migrationshintergrund in Einwanderungsgeschichte in der novellierten Fassung des TIntG NRW: Die hierunter gefasste Gruppe bleibt nahezu unverändert.

der Gesetze entstehen.¹⁵⁸ Im Falle des BayIntG erfolgte eine Überprüfung und Anpassung des Gesetzes nicht auf politischer, sondern juristischer Ebene durch den Bayerischen Verfassungsgerichtshof, der in seinem Urteil Teile des Gesetzes für verfassungswidrig erklärte.¹⁵⁹

Werbung um die Zustimmung der Bevölkerung

Mit einem Integrationsgesetz sendet das Land auch Botschaften an seine Einwohnerinnen und Einwohner – sowohl jene mit als auch jene ohne Migrationshintergrund (Hübner/Körting 2013: 155; vgl. Süßmuth 2012: 909). Integration kann nicht verordnet werden, sie bedarf der Mitwirkung aller. Insofern hängt erfolgreiche Integration wesentlich davon ab, ob die Gesellschaft die staatliche Politik mitträgt (Blätte 2016: 84–85). Indem der Staat Mitwirkungsmöglichkeiten gesetzlich aufwertet und Grundsätze wie die Wertschätzung von Mehrsprachigkeit oder die Bekämpfung von Rassismus und Diskriminierung festschreibt, erkennt er nicht nur konkrete Missstände an, sondern sendet auch ein Zeichen der Wertschätzung gegenüber der Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Auch die Gleichstellung nichtchristlicher religiöser Feiertage mit christlichen (wie sie das Berliner Gesetz von 2010 und das baden-württembergische PartIntG vornehmen) ist eine (nicht nur) symbolische Geste der Anerkennung der Religionsvielfalt in Deutschland. Damit wirbt das Land um Anerkennung vonseiten der migrantischen Communitys und macht es Menschen mit Migrationshintergrund leichter, sich der deutschen Gesellschaft zugehörig zu fühlen (Çinar 2010).

Anerkennung und Wertschätzung nennen die Landesregierungen von Berlin (Gesetzesbegründung zu § 3, AGH-Drs. 18/3631) und Nordrhein-Westfalen

(Gesetzesbegründung zu § 4, NRW Lt-Drs. 17/14243) als Begründung auch für begriffliche Anpassungen in den novellierten Gesetzen. Der Begriff des Migrationshintergrunds wird in Nordrhein-Westfalen durch Einwanderungsgeschichte ersetzt, da dieser als weniger negativ konnotiert verstanden wird. Während das PartIntG Berlin in Bezug auf das Ziel der gleichberechtigten Teilhabe noch Menschen mit Migrationshintergrund als zu fördernde Gruppe fasste, bezieht das PartMigG zusätzlich auch Personen mit rassistischer Diskriminierungserfahrung und zugeschriebenem Migrationshintergrund ein. Da aber eine solche Einordnung derzeit nicht statistisch erfasst wird, begrenzen sich alle Gesetzesvorgaben, die auf eine statistische Bezugsgröße angewiesen sind, nach wie vor auf Personen mit Migrationshintergrund. Die materiell-rechtlichen Auswirkungen der Begriffserweiterung sind also begrenzt, sie signalisiert aber, dass mit dem Konzept Migrationshintergrund Teilhabebarrrieren und Diskriminierung unzureichend abgebildet werden (Info-Box 3).

Gleichzeitig richtet sich ein Integrationsgesetz auch an die Gesamtbevölkerung: Es versucht, ihr ein bestimmtes Verständnis von Integration nahezubringen und sie zur Mitwirkung zu motivieren – durch eine Beteiligung breiter Akteursgruppen im Entstehungsprozess (die über die Interessensvertretungen von Migrantinnen und Migranten hinausgehen) können auch Perspektiven sonstiger Bevölkerungsgruppen wahrgenommen und einbezogen werden. Entsprechend sind einige Passagen in den Gesetzen auch als Zugeständnis an eher migrationskritische Bevölkerungsteile zu verstehen, das diese bewegen soll, das Gesetz ebenfalls mitzutragen: In Nordrhein-Westfalen wurde 2012 etwa auf Drängen der CDU die eigentlich selbstverständliche Aussage in den Gesetzentwurf für

158 Darüber hinaus können u.a. auch die Landesregierungen und die Landtage entsprechende Schritte einleiten. Die aktuelle Landesregierung in Schleswig-Holstein plant, eine Interministerielle Arbeitsgruppe zu gründen, um das Int-TeilHG weiterzuentwickeln (CDU/Bündnis 90/Die Grünen 2022: 120). In Berlin ist für 2024 eine weitere Evaluation des Integrationsgesetzes geplant (SPD/Bündnis 90/Die Grünen/Die Linke 2021: 68). Der 2018 veröffentlichte Schlussbericht der vom Bayerischen Landtag eingerichteten Enquetekommission „Integration in Bayern aktiv gestalten und Richtung geben“ beinhaltet Ansätze zur Weiterentwicklung des BayIntG (vgl. Bay. Lt-Drs. 17/22800). Diese wurden jedoch von der Landesregierung nicht aufgegriffen.

159 Auf politischer Ebene hatte die damalige bayerische Integrationsbeauftragte das BayIntG kurz nach dessen Verabschiedung als „Erstaufschlag, um miteinander ins Gespräch zu kommen“ bezeichnet (Caritasverband der Erzdiözese München und Freising e. V. 2017). Darauf folgten verschiedene Forderungen und Anträge der Oppositionsparteien im Landtag zur Änderung des Gesetzes (u.a. Bay. Lt-Drs. 18/10397), die jedoch keine Mehrheiten im Landtag fanden.

das TIntG eingefügt, dass beim Spracherwerb eigenes Engagement notwendig sei; dies ermöglichte eine parteiübergreifende Zustimmung (Fn. 37).

Das bayerische Integrationsgesetz enthält – verglichen mit den anderen Landesgesetzen – weniger Angebote an Zuwanderinnen und Zuwanderer. Stattdessen hebt es durch die Betonung von Leitkultur und Integrationspflicht implizit eher die Botschaft hervor, dass von Zugewanderten Anpassungsleistungen erwartet werden. Zugleich kann das Gesetz auch so interpretiert werden, dass es einer zuwanderungskritisch eingestellten Bevölkerung versichern soll, dass die Regierung sich des Themas annimmt (vgl. Kindermann 1988).

Handlungsfähigkeit zeigen

Der eben angesprochene Punkt verweist auf einen weiteren symbolischen Aspekt von Integrationsgesetzgebung: Die bayerische Staatsregierung legte ihren Entwurf für ein Landesintegrationsgesetz im Februar 2016 unter dem Eindruck der stark gestiegenen Fluchtzuwanderung vor. Damit demonstrierte sie gegenüber einer (vermeintlich) verunsicherten Bevölkerung Handlungsfähigkeit und den Willen, die mit dem Zuzug verbundenen Herausforderungen anzugehen. Das Gesetz kann damit auch „als Ausdruck einer bestimmten politischen ‚Körpersprache‘“ interpretiert werden, mit dem „ein politischer Aktivitätsnachweis für die Mehrheitsbevölkerung“ geliefert wird (SVR 2015: 103). Möglicherweise standen dabei weniger die praktischen Auswirkungen des Gesetzes im Vordergrund als vielmehr die Tatsache, dass überhaupt ein Gesetz verabschiedet wurde.¹⁶⁰ Durch diesen demonstrativen Akt kann der Staat seine Legitimität in den Augen der Bürgerinnen und Bürger erhöhen, auch wenn sein Handeln nicht unbedingt dazu beiträgt, die Entwicklung effektiv zu steuern oder das Problem zu lösen (vgl. Kindermann 1988). In der Tat sind zahlreiche Bestimmungen des BayIntG ungenau oder nur für wenige Einzelfälle von Belang. Die umstrittene Integrationspflicht wird zwar als Gesetzes-

ziel proklamiert, kann mit den einzelnen Regelungen aber nicht umgesetzt werden (vgl. Funke 2017) und ist zudem in Teilen verfassungswidrig (s. Kap. 2.2). Ein solcherart aus politischer Handlungslogik geborenes Gesetz birgt auch das Risiko, den Weg für sinnvolle und pragmatische Lösungsansätze zu verstellen (Schmehl 1991: 253).

Die Verabschiedung eines Integrationsgesetzes kann andererseits auch eine Reaktion auf Handlungsdruck durch Forderungen von Migrantenorganisationen und postmigrantischen Initiativen sein. So wird die Verabschiedung des PartIntG Berlin 2010 maßgeblich auf die Initiative des damaligen Landesbeirats für Integration und Migration und der darin vertretenen zivilgesellschaftlichen Organisationen zurückgeführt (Çinar 2010). Den im Gesetz verankerten, durchaus ambitionierten Zielvorgaben wurde eine hohe symbolische Bedeutung beigemessen – auch in dem Sinne, dass dadurch Erwartungen von Teilen der organisierten Zivilgesellschaft erfüllt wurden. Die Landesregierung signalisierte damit Handlungsfähigkeit. Gleichzeitig führte die begrenzte Wirkung des Gesetzes in der Praxis zu Enttäuschungen aufseiten der Zivilgesellschaft (s. Syspons 2019). Die Opposition kritisierte in diesem Kontext, dass die schnelle Verabschiedung eines Gesetzes im Vordergrund stand, eine grundlegende integrationspolitische Debatte aber verhindert wurde (Plenarprotokoll 16/71 vom 7. Oktober 2010, AGH Berlin, S. 6733).

3.4 Zwischenfazit: Möglichkeiten und Grenzen von Landesintegrationsgesetzen

Integrationsgesetze können eine kohärente, zielgerichtete und sachgerechte Politik im Bereich Integration fördern. Wie effektiv sie sind, hängt von ihrer konkreten Ausgestaltung ab. Beauftragte und Beiräte müssen mit den nötigen Ressourcen, Rechten und Kompetenzen ausgestattet werden, wenn sie konstruktiv an politischen Entscheidungen mitwirken sollen. Damit der Querschnittscharakter von Integra-

¹⁶⁰ Für diese Interpretation spricht, dass der Bayerische Landtag im Juli 2016 eine Enquetekommission beauftragte, ein Integrationskonzept auszuarbeiten, das BayIntG aber unabhängig davon verabschiedete und die Expertise der Kommission dafür nicht nutzte. Zu nennen ist in diesem Kontext auch die begrenzte Anwendung der ordnungsrechtlichen Bestimmungen des Gesetzes in der Praxis (s. Kap. 2.2).

tion gestärkt wird, Synergien mit angrenzenden Politikfeldern wie Antidiskriminierung genutzt werden und die Verwaltung auf Diversität ausgerichtet wird, müssen Zielvorgaben mit bindenden Instrumenten flankiert, Zuständigkeiten benannt und Strukturen zur Abstimmung institutionalisiert werden. Um wirkungsvoll zu sein, müssen verbindliche Vorgaben auch mit den nötigen Ressourcen hinterlegt sein. Dies betrifft auch die kommunale Ebene: Alle vorliegenden Integrationsgesetze betonen die wichtige Rolle der Kommunen im Integrationsprozess, doch nur Nordrhein-Westfalen untermauert dieses Bekenntnis mit entsprechend umfangreichen finanziellen Mitteln.

Indem Rahmenbedingungen für ein Mainstreaming von Integration geschaffen werden, kann potenziell eine Signalwirkung entfaltet werden. **Eine wichtige Rolle spielt darüber hinaus aber der politische Rückhalt: Die durch ein Integrationsgesetz angestoßenen Veränderungen können nur dann Wirkung zeigen, wenn das Gesetz und die darin festgelegten Prinzipien tatsächlich von allen Beteiligten getragen werden, ressortübergreifend ein Bewusstsein für die Querschnittsaufgabe Integration besteht und eine entsprechende Zusammenarbeit im politischen Prozess kontinuierlich umgesetzt wird.** Ein solcher Konsens, der durch eine breite und durchaus länger währende Beteiligung in der Entstehung begünstigt wird, verstärkt auch die symbolische Wirkung: Integrationsgesetze bringen das Thema auf die politische Tagesordnung und verleihen ihm einen hohen Stellenwert. So können Akteurinnen und Akteure für die Querschnittsaufgabe mobilisiert und das Bewusstsein gestärkt werden, dass Integration Aufgabe aller Fachbereiche ist.

Außerdem können Integrationsgesetze ein bestimmtes Verständnis von Integration formulieren, gesetzlich verankern und Förderbedarfe spezifischer Zielgruppen anerkennen. Menschen mit Zuwanderungsgeschichte können sie signalisieren, dass man sie respektiert und ihnen auf Augenhöhe begegnet. Gleichzeitig machen diese Gesetze der Gesamtbevölkerung deutlich, dass die Politik sich der gesellschaftlichen Aufgabe der Integration und Teilhabe stellt. Dadurch können Konflikte entschärft und Debatten versachlicht werden. Integrationsgesetze dürfen jedoch nicht einseitig ausgerichtet sein,

etwa indem sie nur Erwartungen an Zuwanderinnen und Zuwanderer formulieren, Sanktionen androhen und dadurch die gesamtgesellschaftliche Dimension von Integration in den Hintergrund rücken. Genauso wenig sollten Integrationsgesetze ausschließlich Forderungen an den Staat und die nichtmigrantische Bevölkerung aufstellen, sondern auch die wichtige Rolle der zugewanderten Bevölkerung für den Prozess der Teilhabe aufzeigen. Sonst besteht die Gefahr, dass sie Ausgrenzung eher fortschreiben, als sie zu verringern, und damit eine gleichberechtigte Teilhabe behindern.

Gleichzeitig ist klar, dass die eigentliche Integrationspolitik in den verschiedenen politischen Domänen stattfindet, etwa in der Sozial-, Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik. Im Bildungsbereich beispielsweise geschieht dies über das Schulgesetz oder die Regelungen zur Aus- und Weiterbildung von Lehrkräften. Fördermaßnahmen in integrationsrelevanten Bereichen richten sich häufig nicht ausdrücklich oder ausschließlich an Menschen mit Zuwanderungsgeschichte, sondern auf die Bevölkerung insgesamt, wenn es z. B. darum geht, Bildungserfolg von der sozialen Herkunft zu entkoppeln. Für die individuelle Integration sind diese allgemeinen Maßnahmen aber oft bedeutsamer als die in den Integrationsgesetzen geregelten speziellen Maßnahmen. Zudem stehen dafür weitaus mehr Ressourcen zur Verfügung. Die Verabschiedung eines Integrationsgesetzes sollte deshalb notwendige gesetzliche Anpassungen der Regelsysteme und die Erarbeitung zusätzlicher außergesetzlicher Maßnahmen nicht in den Hintergrund rücken.

Insbesondere die Integrationsgesetze in Berlin, Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein schaffen zwar einen institutionellen Rahmen für eine integrationsförderliche Politik. Wie diese konkret ausgestaltet wird, ist damit jedoch noch nicht umfassend festgelegt. Das bayerische Integrationsgesetz enthält demgegenüber einerseits integrationspolitische Grundsätze, die stark von ordnungs- und sicherheitspolitischen Überlegungen geprägt sind, und andererseits sehr detaillierte Einzelregelungen, die eher in die jeweiligen Fachgebiete gehören.

Das Instrument der Integrationsgesetze ist daher durchaus wichtig, darf zugleich aber nicht

überschätzt werden. Die Landesintegrationsgesetze sind zwar keineswegs Papiertiger mit rein symbolischer Wirkung, ihre Normen können aber auch keine gleichberechtigte Teilhabe garantieren oder gar Integration erzwingen. Unter den richtigen Ausgangsbedingungen können sie jedoch symbolisch-kommunikativ wie materiell wertvolle Impulse für Integrationspolitik geben. Ein auf Teilhabe zielendes Integrationsgesetz kann daher eine sinnvolle Klammer für die Integrations- und Teilhabepolitik eines Landes sein und sie auf eine neue Grundlage heben. Ebenso kann es aber auch in politischer Bedeutungslosigkeit versinken und durch nicht erfüllte Erwartungen die Unzufriedenheit verstärken – das hängt davon ab, ob und wie die darin festgelegten Ziele und Grundsätze in praktische Politik umgesetzt werden.

4 Ein Integrations- und Teilhabegesetz auf Bundesebene?

Forderungen nach einer Integrations- und Partizipationsgesetzgebung auf Bundesebene werden von Teilen der organisierten Zivilgesellschaft schon seit Langem gestellt. 2013 legte die Türkische Gemeinde in Deutschland den ersten Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der Eingliederung und Teilhabe von Menschen mit Migrationshintergrund (MigTeilhG) vor (TGD 2013). Seit ihrer Gründung 2017 setzt sich die Bundeskonferenz der Migrantenorganisationen (BKMO) – ein gemeinsames Diskussionsforum verschiedener Migrantenorganisationen und postmigrantischer Initiativen – für ein Bundesgesetz ein (BKMO 2018: 22). Kurz vor der Bundestagswahl 2021 präsentierte die BKMO einen Entwurf für ein Bundespartizipationsgesetz (BKMO 2021). Auch in

der Wissenschaft finden sich vereinzelte Forderungen, Integration und Teilhabe durch ein spezielles Gesetz bundesrechtlich zu regeln (vgl. Eichenhofer/Dilmaghani 2017). Auf politischer Ebene hat sich die Unterstützung für ein solches Bundesgesetz in den vergangenen Jahren verstärkt. 2016 beschloss der Bundestag ein Integrationsgesetz, das jedoch nicht die Zielrichtung einer umfassenden Steuerung von Integration verfolgt, sondern sich primär mit der Integration Geflüchteter befasst.¹⁶¹

Im Vorfeld der Bundestagswahl 2021 äußerten mit der SPD, Bündnis 90/Die Grünen sowie Die Linke erstmals mehrere im Bundestag vertretene Parteien ihre Unterstützung für ein Partizipations- und Teilhabegesetz auf Bundesebene in ihren Wahlprogrammen. Die Forderung wurde schließlich von der Ampelkoalition in ihren Koalitionsvertrag aufgenommen: Hier wird angekündigt, für mehr Repräsentanz und Teilhabe ein Partizipationsgesetz entlang des Leitbilds „Einheit in Vielfalt“ vorzulegen (SPD/Bündnis 90/Die Grünen/FDP 2021: 118).¹⁶² Auf Landesebene hat derzeit nur die Berliner Landesregierung in ihrem Koalitionsvertrag festgelegt, sich mit einer Bundesratsinitiative für ein Bundespartizipationsgesetz einzusetzen. Im Frühjahr 2022 hat die Integrationsministerkonferenz ihre Unterstützung für das Vorhaben eines Bundespartizipationsgesetzes zum Ausdruck gebracht (IntMK 2022: 43).

Im Folgenden werden zunächst die konkreten Vorschläge des BKMO-Entwurfs – der bislang einzigen, umfassend ausgearbeiteten Gesetzesvorlage – beschrieben und eingeordnet (s. Kap. 4.1). Darauf aufbauend werden Impulse zum Vorhaben eines Partizipationsgesetzes auf Bundesebene aus der vorangegangenen Auseinandersetzung mit den Landesintegrationsgesetzen abgeleitet (s. Kap. 4.2).

161 Integrationsgesetz vom 31.07.2016 (BGBl. I, S. 1939). Das Gesetz legt weder ein Gesamtkonzept zur Integrationsförderung vor, noch kann oder will es Integration als Ganzes steuern. Vielmehr regelt es eher technische Detailfragen (vgl. Thym 2016; Eichenhofer 2016). Zudem betrifft es nicht etwa alle Personen mit Migrationshintergrund, sondern nur Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit – und hier vorrangig Asylbewerberinnen und Asylbewerber sowie humanitär Schutzberechtigte –, denn es nimmt Änderungen vor allem im Aufenthaltsgesetz (AufenthG) vor.

162 Im selben Absatz ist außerdem festgeschrieben, dass Partizipation „etwa durch Einführung eines Partizipationsrats“ gestärkt und eine ganzheitliche Diversity-Strategie für die Bundesverwaltung eingeführt werden soll.

4.1 Der Entwurf der Bundeskonferenz der Migrant*innenorganisationen für ein Bundespartizipationsgesetz

Der Entwurf der BKMO für ein Bundespartizipationsgesetz¹⁶³ widmet sich der Rolle von staatlichem Handeln im Bereich Integration und Teilhabe, und zwar bezogen auf migrationsspezifische Ausprägungen von Diversität. Bevor eine Einordnung einzelner Vorschläge vor der Folie der zuvor erfolgten Bestandsaufnahme der Landesintegrationsgesetze erfolgt, werden zunächst zentrale materiell-rechtliche Inhalte des Entwurfs skizziert.

Ziele, Regelungsbereiche und Instrumente des BKMO-Entwurfs

Der Gesetzentwurf der BKMO sieht zunächst vor, im Grundgesetz folgende Staatsziele zu ergänzen: Anerkennung von Vielfalt, Förderung gleichberechtigter Teilhabe und Kampf gegen Rassismus und Diskriminierung (Teil 1 Nr. 1). Diese sollen als Leitlinie für die Gesetzgebung und für Gerichts- und Verwaltungsentscheidungen dienen. Daran anknüpfend verfolgt der Entwurf die Ziele der gleichberechtigten Teilhabe und Repräsentation von Menschen mit Migrationsgeschichte und Diskriminierungserfahrung sowie der Beseitigung von Benachteiligung und des Schutzes vor Diskriminierung (§ 1). Unter Menschen mit Migrationsgeschichte wird auch die dritte Zuwanderergeneration gefasst, also Personen, von denen mindestens ein Großelternanteil nach Deutschland eingewandert ist. Menschen mit Diskriminierungserfahrung sind Personen, die rassistisch diskriminiert wurden, sowie Personen, denen nach eigenen Angaben eine Migrationsgeschichte zugeschrieben wird (§ 2 Abs. 2).

Der Entwurf deckt im Stammgesetz und durch im Mantelgesetz vorgesehene Änderungen anderer Gesetzestexte vier Regelungsschwerpunkte ab: interkulturelle Öffnung und Gremienbesetzung, Integra-

tionsförderung, politische Partizipation sowie Antidiskriminierung und Antirassismus.¹⁶⁴ Zur interkulturellen Öffnung der Bundesverwaltung und weiterer Stellen wird die Zielvorgabe definiert, den Anteil der Beschäftigten mit Migrationsgeschichte entsprechend ihrem Bevölkerungsanteil zu erhöhen. Dazu soll in Stellenausschreibungen eine Ermutigungsklausel aufgenommen werden (§ 3 Abs. 1). Der Anteil der Beschäftigten mit Migrationsgeschichte je Dienststelle soll jährlich ermittelt werden (§ 3 Abs. 2). Liegt der Anteil unter 25 Prozent, sollen Personen mit Migrationsgeschichte bei gleicher Qualifikation bei Einstellung und Aufstieg bevorzugt werden — und zwar auf allen Ebenen und in allen Bereichen.¹⁶⁵ Die Vorgabe soll für Bundesgerichte, Behörden und Einrichtungen der unmittelbaren und mittelbaren Bundesverwaltung, Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts des Bundes, Unternehmen mit Mehrheitsbeteiligung des Bundes sowie Unternehmen gelten, die aus bundeseigener Verwaltung künftig in ein Unternehmen des privaten Rechts umgewandelt werden (§ 3 Abs. 3 i. V. m. § 2 Abs. 3). In größeren Bundesbehörden sollen durch die Personalräte Diversitätsbeauftragte gewählt werden, deren Befugnisse denen der Gleichstellungsbeauftragten entsprechen. Die Beauftragten sollen zur Bekämpfung von Diskriminierung und zur Förderung von Menschen mit Migrationsgeschichte beitragen (Art. 6 Nr. 2).

Wie für den Beschäftigtenanteil in der Bundesverwaltung sieht der Gesetzentwurf auch für die Besetzung von Gremien konkrete Vorgaben vor: Aufsichtsgremien (Art. 5) und Personalvertretungen (Art. 6 Nr. 1) sollen zu mindestens 25 Prozent mit Personen mit Migrationsgeschichte besetzt werden; Gremien der Sozialversicherungsträger entsprechend ihrem Mitgliederanteil (Art. 7). Um vom Bund Zuwendungen ab 100.000 Euro zu erhalten, sollen Einrichtungen künftig einen Integrationsförderplan vorlegen müssen, der Maßnahmen zur Erhöhung des

163 Der Entwurf des Gesetzes zur Förderung von Teilhabe und Partizipation und Bekämpfung der rassistischen Diskriminierung (Bundespartizipationsgesetz) wurde von Prof. Dr. Thomas Groß, Universität Osnabrück, im Auftrag der BKMO erstellt (BKMO 2021).

164 Darüber hinaus werden einzelne Regelungen in anderen Bereichen getroffen. Hierzu zählt beispielsweise eine Förderungspflicht von bundesweit tätigen Migrant*innenorganisationen und Neuen Deutschen Organisationen (§ 7). Welche Organisationen darunter gefasst werden, wird nicht definiert (vgl. zu Migrant*innenorganisationen umfassend SVR-Forschungsbereich 2020).

165 Kommt es dabei zu einer Kollision zwischen der Bevorzugung von Frauen und Menschen mit Migrationsgeschichte, soll diejenige Gruppe den Vorzug erhalten, die stärker unterrepräsentiert ist (§ 3 Abs. 5).

Anteils der Personen mit Migrationsgeschichte enthält (Art. 8).¹⁶⁶

Im Bereich der Integration sollen das Integrationsprogramm sowie mit einigen Änderungen die Regelungen zur Integrationsförderung aus dem Aufenthaltsgesetz übernommen werden. Die Integrationsförderung soll von Ausländerinnen und Ausländern auf alle Personen mit Migrationsgeschichte ausgedehnt werden; der Aspekt des Forderns entfällt (§ 4 Abs. 1). Die Integrationskurse sollen übernommen werden (§ 4 Abs. 2–3), die Kostenbeteiligung und Regelungen zur Verpflichtung der Teilnahme entfallen. Stattdessen wird die erfolgreiche Teilnahme mit Anreizen verknüpft.¹⁶⁷ Die Zuständigkeit für die Durchführung der Integrationskurse soll auf die Länder übergehen (§ 4 Abs. 2). Zum Ausgleich der Kosten soll Integration als Gemeinschaftsaufgabe definiert werden (Art. 1 Nr. 3 u. 4, Änderung GG Art. 91a).

Zur Stärkung der politischen Partizipation soll durch eine Grundgesetzänderung das passive und aktive Kommunalwahlrecht für alle Ausländerinnen und Ausländer eingeführt werden (Art. 1 Nr. 2, Änderung GG Art. 28 Abs. 1) – bislang verfügen nur Unionsbürgerinnen und -bürger hierüber. Der Entwurf sieht außerdem die Bildung eines Bundespartizipationsrats (§ 6) vor, dessen Mitglieder von der Präsidentin bzw. dem Präsidenten des Bundestags auf Vorschlag von Bundestag und Bundesregierung berufen werden sollen. Der Rat wird als Mischform eines Fach- und Partizipationsgremiums konzipiert: Er soll sich zu einem Drittel aus Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern zusammensetzen sowie zu zwei Dritteln aus Vertretungen von Verbänden und Organisationen, die sich für die Teilhabe von Menschen mit Migrationsgeschichte einsetzen (§ 6 Abs. 4).¹⁶⁸ Bei Gesetzesvor-

haben und Verordnungen, die die soziale, wirtschaftliche und politische Partizipation von Menschen mit Migrationsgeschichte berühren, soll der Rat angehört werden müssen. Er soll zudem zu weiteren Anliegen Stellung nehmen und Vorschläge zu Gesetzesvorhaben vorlegen können (§ 6 Abs. 3).

Der Regelungsschwerpunkt Diskriminierung und Rassismus bezieht sich zum einen auf die Arbeit der Polizei. Durch eine Änderung des Bundespolizeigesetzes soll die Erhebung von Merkmalen wie Hautfarbe, Sprache, Religion, Staatsangehörigkeit oder ethnische Herkunft durch die Polizei ohne objektive Begründung untersagt werden (Art. 10 Nr. 1). Damit wird Racial Profiling verboten, also die Kontrolle einer Person durch die Polizei beispielsweise allein aufgrund ihrer ethnischen Zugehörigkeit. Des Weiteren soll beim Bundestag eine Parlamentarische Polizeikontrollkommission eingerichtet werden, die über verschiedene Instrumente zur Kontrolle der Bundesregierung in Bezug auf die Arbeit der Bundespolizei verfügen soll (Art. 10 Nr. 2).¹⁶⁹

Zum anderen sieht der Entwurf vor, an mehreren Stellen das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) zu ändern. Die Frist für die Geltendmachung von Diskriminierung im AGG wird von zwei auf zwölf Monate verlängert.¹⁷⁰ Es soll zudem ein Verbandsklagerecht eingeführt und die bestehende Beweislastumkehr des AGG¹⁷¹ ausgebaut werden, indem Antidiskriminierungsverbänden ein Auskunftsrecht eingeräumt wird: Wenn ein Verband eine Diskriminierung glaubhaft nachweisen kann, soll dieser gegenüber der anderen Partei einen Anspruch darauf haben, zu erfahren, ob bzw. aus welchen Gründen eine andere Person besser behandelt wurde (Art. 13). Zusätzlich soll die Förderung für die Bekämpfung von

166 Die Vorgabe bezieht sich auf alle Empfänger von Zuwendungen durch den Bund, also sowohl Unternehmen als auch nicht gewinnorientierte Akteure bzw. Akteurinnen außerhalb der Bundesverwaltung. Zuwendungen umfassen u. a. zweckgebundene Zuschüsse, Zuweisungen und Darlehen (Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung [VV BHO], Ziffer 1 zu § 23).

167 Der erfolgreiche Kursabschluss soll einen Anspruch auf Verlängerung des Aufenthaltstitels begründen (Art. 2; Änderung des § 8 Abs. 3 AufenthG) und die Frist für eine Einbürgerung verkürzen (Art. 4; Änderung des § 10 Abs. 3 StAG).

168 Frauen sowie Menschen mit Migrationsgeschichte müssen dabei jeweils mindestens die Hälfte der Mitglieder ausmachen.

169 Die Kommission soll beispielsweise im Rahmen ihrer Kontrollfunktion über Akteneinsicht verfügen und schriftliche Auskünfte von Mitgliedern der Bundesregierung einholen können.

170 Es handelt sich hierbei um Ausschlussfristen, die zu beachten sind, wenn arbeits- (§ 15 Abs. 4 S. 2 AGG) oder zivilrechtliche (§ 21 Abs. 5 S. 1 AGG) Schadenersatzansprüche geltend gemacht werden.

171 Nach § 22 AGG gilt: Wenn im Streitfall die eine Partei Indizien beweist, die eine Diskriminierung vermuten lassen, trägt die andere Partei die Beweislast dafür, dass keine Benachteiligung vorgelegen hat.

Rassismus als gemeinnütziger Zweck in der Abgabebestimmung anerkannt (Art. 12) und sollen Beamte verpflichtet werden, „rassistische Diskriminierung zu unterlassen und aktiv zu bekämpfen“ (Art. 11).

Eine eingehende Prüfung der Gesetzesziele bei Regelungs- und Gesetzesvorhaben sieht der Entwurf nicht vor. Die Bundesregierung soll aber zur Berichterstattung zum Stand der Integration in Form eines jährlichen Partizipationsberichts verpflichtet werden. Darin soll ein Integrations- und ein Rassismusmonitoring enthalten sein (§ 8).

Einordnung ausgewählter Inhalte im Kontext der bestehenden Landesintegrationsgesetze

Die inhaltliche Ausrichtung des BKMO-Entwurfs weist Parallelen zu den bestehenden Integrationsgesetzen der Länder auf. Gleichzeitig zeigen sich in der konkreten Ausgestaltung der Ziele und Instrumente auch Unterschiede, die nur teilweise auf die unterschiedlichen Steuerungsebenen im Kompetenzgefüge staatlicher Integrationspolitik zurückzuführen sind.

In seiner Form eines Artikelgesetzes knüpft der Entwurf an die Mehrheit der Ländergesetze an. Wie in den Gesetzen in Berlin, Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein wird chancengleiche Teilhabe als übergeordnetes Ziel definiert.¹⁷² Expliziter geht der Entwurf dabei auf die Notwendigkeit ein, strukturelle Teilhabebarrrieren und herkunftsbezogene Benachteiligungen abzubauen. Zu diesem Zweck wird an verschiedenen Stellen der Weg einer zielgruppenspezifischen Behandlung mit besonderen Rechten und Instrumenten einge-

schlagen.¹⁷³ Im Vergleich zu den genannten Ländergesetzen steht weniger stark im Vordergrund, Gleichstellung durch ein Mainstreaming von Integration in staatlichem Handeln zu stärken.

Auch wird die Gruppe, deren Teilhabe zu fördern ist, durch die Einbeziehung der dritten Zuwanderergeneration vergleichsweise breit gefasst.¹⁷⁴ Die Ausweitung auf Menschen mit Diskriminierungserfahrung gleicht dem PartMigG Berlin. Da diese Zuordnung nur anhand subjektiver Kriterien möglich ist, wird darauf verzichtet, daran individuelle Rechtsfolgen anzuknüpfen. Dennoch wird dadurch aber prinzipiell anerkannt, dass die zu fördernde Gruppe mit dem etablierten Konzept des Migrationshintergrunds nicht vollständig erfasst werden kann. Damit setzt der Entwurf an aktuelle Debatten an, die diese Kategorie für eine adäquate Abbildung von Teilhabe, Gleichstellung und Integration zunehmend infrage stellen (Info-Box 3).

Vergleicht man den von der BKMO vorgeschlagenen Bundespartizipationsrat mit den in den Landesgesetzen verankerten Beratungsgremien auf Landesebene, zeigen sich zunächst Differenzen in der institutionellen Anbindung.¹⁷⁵ Der Bundespartizipationsrat unterscheidet sich auch in seiner spezifischen Zusammensetzung von den in den Landesgesetzen verankerten Beiräten; am nächsten kommt er mit seiner Mischform dem Landesbeirat für Partizipation in Berlin. Anstelle von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern im Bereich Integration und Diskriminierung sitzen im Berliner Beirat jedoch Vertretungen aus Politik, Verwaltung, Verbänden und Dachorgani-

172 Der politische Stellenwert des Ziels soll durch die Einführung eines Staatsziels Integration im Grundgesetz erhöht werden. Die Ländergesetze verzichten auf Änderungen der jeweiligen Landesverfassungen.

173 Hierzu kann gezählt werden, dass der in der Sozialgesetzgebung etablierte Grundsatz des Förderns und Förderns im Entwurf abgelöst wird. So sollen Integrationskurse als optionales Angebot ausschließlich unter dem Aspekt des Förderns gefasst werden.

174 Das PartIntG BW ermöglicht prinzipiell bei entsprechenden Bedarfen eine Ausweitung auf die Enkelgeneration von Zugewanderten. Auch das PartMigG Berlin und das Int-TeilHG SH beziehen mit ihrer Definition des Migrationshintergrunds über die Staatsangehörigkeit bei Geburt begrenzt auch Menschen ein, deren Zuwanderungsgeschichte schon mehr als eine Generation zurückliegt – je nachdem, ob und wann sich die Eltern bzw. Großeltern haben einbürgern lassen. Keines der Ländergesetze nimmt in seinen Anwendungsbereich jedoch grundsätzlich die dritte Zuwanderergeneration auf. Die Erweiterung des Personenkreises im BKMO-Entwurf geht auch mit einer Anpassung auf begrifflicher Ebene (Migrationsgeschichte statt Migrationshintergrund) einher. Eine solche Änderung ohne die Ausweitung der Definition wurde im Zuge der Novellierung auch in Nordrhein-Westfalen (Einwanderungsgeschichte statt Migrationshintergrund) vorgenommen. Damit soll anerkannt werden, dass der Begriff Migrationshintergrund keine wertneutrale statistische Kategorie darstellt, sondern im Sprachgebrauch negativ konnotiert ist (vgl. Will 2018: 11–12).

175 Während die Integrationsbeiräte in Berlin, Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein ihre Geschäftsstelle jeweils in der für Integration zuständigen obersten Landesbehörde haben, soll der Bundespartizipationsrat beim Bundestag angesiedelt sein.

sationen. Damit bezieht der Landesbeirat eine größere Bandbreite verschiedener Stakeholder ein und ist damit ggf. eher imstande, eine merkmalsübergreifende Perspektive auf Integration und Teilhabe im Sinne eines Mainstreamings zu stärken. Demgegenüber beschränkt sich das von der BKMO vorgesehene Gremium auf die Einbindung von migrantischen Sichtweisen.

Der Bundespartizipationsrat wird zwar ausdrücklich als Sachverständigenrat beschrieben, was die individuelle Expertise der Mitglieder in den Vordergrund rückt. Gleichzeitig soll die Mehrheit der Mitglieder ex officio als Vertreterinnen und Vertreter von Migrant*innenorganisationen berufen werden, wodurch diese per definitionem (auch) als Interessensvertretungen für ihre jeweilige Organisation fungieren. Diese Zusammensetzung impliziert, dass sich die Funktion des Rats nicht auf Beratung beschränkt, sondern auch Möglichkeiten zur Mitwirkung und Beteiligung geschaffen werden sollen. Eine Vermischung dieser beiden Aspekte ist keineswegs ausgeschlossen, das zeigt auch eine Betrachtung der in den Landesintegrationsgesetzen verankerten Gremien. Dabei sollte jedoch nicht außer Acht gelassen werden, dass sich für die Besetzung eines auch auf Partizipation abzielenden Gremiums andere Anforderungen ergeben als für ein reines Beratungsgremium. Die Legitimation von Beteiligungsgremien ist direkt verbunden mit der Frage, wie der Anspruch auf Repräsentation der definierten Zielgruppe in ihrer Heterogenität eingelöst werden kann. Anders als das PartMigG Berlin mit seinen Vorgaben für die Besetzung des Landesbeirats für Partizipation trifft der BKMO-Entwurf hierzu keine Vorkehrungen.¹⁷⁶

Die Kompetenzen des Bundespartizipationsrats gehen in ihrem Umfang über jene der in den Landesintegrationsgesetzen vorgesehenen Gremien hinaus. Das Anhörungsrecht bei allen Gesetzesvorhaben, die die Teilhabe von Personen mit Zuwanderungsgeschichte und Diskriminierungserfahrung berühren, könnte je nach Auslegung potenziell auf die große Mehrheit aller gesetzgeberischen Vorhaben angewendet werden. Darüber hinaus soll der Rat der Bundesregierung und dem Bundestag Vorschläge für Gesetzesvorhaben unterbreiten können. Die Vorgabe wird jedoch nicht näher ausgeführt und bleibt daher uneindeutig.¹⁷⁷

Der Entwurf für ein Bundespartizipationsgesetz widmet sich wie die Landesgesetze in Berlin, Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein auch der diversitätssensiblen Öffnung der Verwaltung. Darunter gefasst werden Maßnahmen zur Erhöhung des Beschäftigtenanteils von Menschen mit Migrationsgeschichte in der Bundesverwaltung. Weitere Elemente, beispielsweise die Förderung von Diversitätskompetenz und der diversitätssensiblen Ausgestaltung von Dienstleistungen, sind im Gesetzentwurf nicht vorgesehen. Als Referenz nennt der Entwurf wie das Gesetz in Berlin den Anteil an der Gesamtbevölkerung, geht aber mit der Definition einer Zielquote, zunächst 25 Prozent, einen Schritt weiter.¹⁷⁸ Damit orientiert sich der Entwurf am derzeitigen Bevölkerungsanteil mit Migrationshintergrund entlang der Definition des Statistischen Bundesamts. Für die im Entwurf verwendete Definition der Migrationsgeschichte inklusive der dritten Zuwanderergeneration fehlt eine entsprechende Referenzgröße: Derzeit wird nicht

176 Der Entwurf bezieht sich in der Ausgestaltung des Bundespartizipationsrats zwar explizit auf den Deutschen Ethikrat, für den vorgeschrieben wird, dass unterschiedliche ethische Ansätze und ein plurales Meinungsspektrum vertreten sein sollen (§ 4 Abs. 2 Gesetz zur Einrichtung des Deutschen Ethikrats). Auf ein ähnliches Postulat für den Bundespartizipationsrat wird aber verzichtet.

177 Verstanden werden kann der Vorschlag als Gesetzesinitiativrecht, das jedoch nach Art. 76 Abs. 1 GG der Bundesregierung, dem Bundestag und dem Bundesrat vorenthalten ist. Alternativ gemeint sein kann damit ein Gesetzesvorschlagsrecht in dem Sinne, dass den eigentlichen Gesetzesinitianten – beispielsweise aus der Zivilgesellschaft – Impulse für Gesetze vorgelegt werden können. Da aber prinzipiell kein Verbot der Unterbreitung von Gesetzentwürfen besteht, liefe eine solche Festlegung ins Leere. Denkbar wäre allerdings, dass mit der Festschreibung eines in diesem Sinne informellen Vorschlagsrechts die Erwartung verbunden wird, dass die Adressaten ein Nichtaufgreifen hinreichend begründen müssen.

178 Bei der Festlegung des Bevölkerungsanteils mit Migrationshintergrund als Zielwert für den Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund ist zu beachten, dass gerade in der öffentlichen Verwaltung verschiedene Faktoren die Unterrepräsentation von Zugewanderten erklären, darunter Alter und Staatsangehörigkeit (Fn. 129).

vollständig statistisch erfasst, wie viele Menschen zu dieser Gruppe zählen.¹⁷⁹

Bei den genutzten Instrumenten zur Beschäftigungsförderung bestehen Überschneidungen mit jenen im PartMigG Berlin. Entsprechend der verwendeten Definition der Migrationsgeschichte sollen öffentliche Stellen (was in diesem Fall u. a. auch Unternehmen mit Mehrheitsbeteiligungen des Bundes einschließt) verpflichtet werden, das Merkmal bis in die dritte Zuwanderergeneration zu erfassen, die Angabe soll zudem nur bei Bewerbungen freiwillig sein.¹⁸⁰ Hier stellt sich die Frage, inwiefern eine solche über die bisherigen Usancen (Erfassung der ersten und zweiten Generation) deutlich hinausgehende Erhebung dem eigentlichen Anliegen des Gesetzes von chancengerechter Teilhabe unabhängig der Herkunft entspricht – oder nicht vielmehr eine pauschalisierende Etikettierung des Merkmals befördert. Besonders die Verpflichtung der Angabe ist dabei auch aus historischen und (datenschutz)rechtlichen Gründen umstritten (vgl. Liebscher 2019: 45–46; Ette et al. 2016: 15). Darüber hinaus stellen sich praktische Fragen bezüglich der Umsetzung einer solchen ressourcenaufwendigen Erhebung. Der BKMO-Entwurf selbst geht nicht genauer darauf ein, durch welchen Mechanismus Dienststellen den Migrationshintergrund von Beschäftigten überprüfbar erfassen sollen.

Um die Förderung von Menschen mit Migrationsgeschichte zu unterstützen, schreibt der BKMO-Entwurf die Einrichtung von Diversitätsbeauftragten in

den Bundesbehörden vor. Zivilgesellschaftliche Forderungen nach solchen Beauftragten wurden auch in der Ausarbeitung der Ländergesetze verschiedentlich aufgestellt (s. Syspons 2019: 51; RomaTrial e. V. 2020: 3; VIA 2020: 3; Flüchtlingsrat Schleswig-Holstein e. V. 2019: 6), aber nicht umgesetzt.

Der Entwurf für ein Bundespartizipationsgesetz regelt wie die Ländergesetze – mit Ausnahme des bayerischen – die Besetzung von Gremien. Die Besetzung wird hier jedoch mit der Definition einer verpflichtenden Quote von 25 Prozent für Menschen mit Migrationsgeschichte verbindlicher. Die Vorgabe wird zudem auch auf Personalvertretungen ausgeweitet.

Eine im Vergleich zu den Ländergesetzen zentralere Rolle nimmt im BKMO-Entwurf der Regelungsbe- reich Antidiskriminierung ein. Im Vordergrund stehen dabei Änderungen des AGG, um die Rechtsdurchsetzung der darin festgeschriebenen Ziele zu erleichtern.¹⁸¹ Durch die Forderung eines allgemeinen Ausländerwahlrechts auf kommunaler Ebene behandelt der Entwurf auch den Bereich der politischen Partizipation vergleichsweise stark.¹⁸² Überlegungen dazu, wie die Zielgruppe erweiterter Rechte dann dazu ermuntert werden kann, von ihren Rechten tatsächlich Gebrauch zu machen, fehlen nachvollziehbarerweise in dem Entwurf. Bei einer politischen Implementierung müssten diese allerdings angestellt werden, damit sich die Rechte auch in einer faktisch höheren Beteiligung niederschlagen. Zudem müssen verfassungsrechtliche Bedenken einbezogen werden.¹⁸³

179 Damit wird ein anderer Weg eingeschlagen als im PartMigG Berlin: Das Gesetz definiert die zu fördernde Gruppe prinzipiell ebenfalls weiter als die Kategorie Migrationshintergrund des Statistischen Bundesamts. Bei Regelungen, die zwingend eine statistische Referenzgröße benötigen, wird die Zielgruppe jedoch weiterhin auf diese Kategorie begrenzt.

180 Damit geht der Entwurf über entsprechende Normen im PartMigG Berlin in mehrerlei Hinsicht hinaus: Das PartMigG Berlin schreibt die Erhebung nur für öffentliche Stellen vor, eine Angabe ist prinzipiell freiwillig. Die Fachkommission Integrationsfähigkeit empfiehlt ebenfalls, das Merkmal einer Migrationsgeschichte auf freiwilliger Basis zu erheben und beschränkt sich dabei auf Neueinstellungen (Fachkommission Integrationsfähigkeit 2020: 167).

181 Sonstige ergänzende Maßnahmen wie die Ausweitung von Beschwerde- und Beratungsstellen, die einzelne Ländergesetze vorsehen, sind nicht Teil des Entwurfs. Auch werden keine Vorgaben für eine engere Zusammenarbeit zwischen den für Antidiskriminierung und Integration zuständigen Verwaltungsstellen gemacht.

182 In den Ländergesetzen wird politische Partizipation nur am Rande in Bezug auf das Thema Einbürgerung behandelt: Laut Int-TeilHG SH soll das Land Maßnahmen unterstützen, durch die mehr Menschen die Voraussetzungen zur Einbürgerung erfüllen – ohne zu konkretisieren, was darunter zu verstehen ist. Das TintG NRW und das PartIntG BW bekräftigen, dass die Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern im Interesse des Landes liegen. In Nordrhein-Westfalen wird dieser Grundsatz unterstrichen durch die Absichtsbekundung, die Zusammenarbeit mit Einbürgerungsbehörden und Migrant*innenorganisationen zu stärken. Außerdem werden im Rahmen des KIM zusätzliche Stellen in Einbürgerungsbehörden geschaffen. Ausreichende personelle Kapazitäten sind für die Erhöhung von Einbürgerungszahlen von zentraler Bedeutung (vgl. Courtman/Schneider 2021).

183 Das Bundesverfassungsgericht hat 1990 in zwei Entscheidungen festgestellt, dass ein einfachgesetzliches kommunales Ausländerwahlrecht verfassungswidrig ist (vgl. BVerfGE 83, 37; 83, 60). Ob dies auch einer entsprechenden Grundgesetzänderung entgegensteht, ist nicht abschließend geklärt.

Die Bundesregierung wird im Gesetzentwurf zu einer umfassenden, jährlichen Integrationsberichtserstattung verpflichtet. Wie genau das vorgesehene Integrations- und Rassismusmonitoring ausgestaltet werden und auf welchen Datengrundlagen es basieren soll, wird ebenso wenig konkretisiert wie das Verhältnis zu bestehenden oder in Etablierung befindlichen Berichtsformaten.

4.2 Impulse und Lehren aus der Analyse der Landesintegrationsgesetze

Die seit 2010 in den Ländern in Kraft getretenen fünf Integrations- und Teilhabegesetze können für die Ausarbeitung eines Bundesgesetzes Orientierung bieten. Anknüpfungspunkte ergeben sich aus den Erfahrungen damit, wie die Gesetze erarbeitet wurden, was sie verankern und wie sie in ihrer praktischen Umsetzung wirken.

Integration und Teilhabe als Querschnittsaufgabe mit hohem politischem Stellenwert verankern

Die Betrachtung der Ländergesetze verdeutlicht, dass Integrations- und Teilhabegesetze die Integrationspolitik symbolisch aufwerten. Es wird damit zum einen Wertschätzung und Respekt gegenüber Menschen mit Zuwanderungsgeschichte signalisiert und der Wert von Vielfalt innerhalb einer Einwanderungsgesellschaft anerkannt. Die Politik sendet zum anderen Signale nach innen und nach außen, dass sie sich der Aufgabe annimmt, Zugangsbarrieren abzubauen. Die Funktion eines Gesetzes kann dabei auch darin bestehen, bereits definierte Zielbestimmungen und Instrumente zu bündeln, gesetzlich zu verankern und deren Verbindlichkeit damit unabhängig von kurzfristigen politischen Interessenslagen zumindest symbolisch zu erhöhen. Auf Bundesebene von Bedeutung ist hier u. a. der von 2018 bis 2021 erarbeitete Nationale Aktionsplan Integration, in dessen Rahmen auch eine

Diversitätsstrategie für die Bundesverwaltung vorgelegt wurde. Die Implementation dieser Strategie könnte ein zentrales Ziel eines Bundespartizipationsgesetzes sein. Darüber hinaus kann damit auch der Anspruch verfolgt werden, eine bindende Klammer zwischen integrationspolitischen Zielen im engeren Sinne und Bereichen wie Antidiskriminierung und Gleichstellung zu schaffen – und damit eine übergeordnete Perspektive auf merkmalsübergreifende Vielfaltsförderung zu stärken.

Im Mittelpunkt sollte dabei das Ziel stehen, Integration und Teilhabe als Querschnittsaufgaben zu verankern, die alle politischen und gesellschaftlichen Akteurinnen und Akteure betrifft. Indem ein Gesetz auf Bundesebene Integration und ihre Förderung zur Aufgabe aller öffentlichen Stellen erklärt, verpflichtet es staatliche Akteure und Akteurinnen, daran mitzuwirken. Dies kann ein effektives Mainstreaming von Integration bewirken in dem Sinne, dass bei jedweder politischen Entscheidung stets deren Wirkung auf Integration im Allgemeinen bzw. auf individuelle Teilhabechancen ‚mitgedacht‘ wird. Damit alle Beteiligten ein Bewusstsein dafür entwickeln, dass Integration eine gemeinsame Aufgabe ist, muss dieses Verständnis in den alltäglichen Arbeitsabläufen umgesetzt werden. Hier sind exponierte politische Akteure bzw. Akteurinnen in den einschlägigen Ressorts sowie die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration gefragt, um einem Gesetz die nötige Durchschlagkraft innerhalb der Bundesverwaltung zu verleihen.

Chancengleiche Teilhabe für alle: Grundsätze, Ziele und Zielgruppen festlegen

Für einen wirkungsvollen gesetzlichen Rahmen für Integration sollten Integrationsgesetze als Zielvorstellung die chancengleiche Teilhabe aller in den zentralen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens ins Zentrum rücken.¹⁸⁴ Dies erfordert auch eine Aus-

¹⁸⁴ Die (symbolisch und politisch aufgeladene) Frage, ob der Begriff Integration dabei, wie in Nordrhein-Westfalen, Teil des Gesetzstitels ist und in einem eigenen Paragraphen ausführlich dargelegt wird oder, wie in Berlin, hierauf verzichtet wird, ist dafür nicht ausschlaggebend. Für eine Übersicht der Kritik an dem Begriff s. Fachkommission Integrationsfähigkeit 2020: 202–203.

einandersetzung mit der Frage, wessen Benachteiligung aktiv entgegengewirkt werden soll.¹⁸⁵ Ein Integrations- und Teilhabegesetz sendet damit wichtige Signale an die Menschen, die sich diesen definierten Gruppen zuordnen, dass ihre ggf. bestehenden Zugangsbarrieren und Förderbedarfe anerkannt werden. Sowohl auf begrifflicher als auch auf definitiver Ebene zeigen sich hier Unterschiede in den einzelnen Ländern. Größtenteils wird an der Kategorie Migrationshintergrund als alleiniges Definitionsmerkmal der zu fördernden Zielgruppe festgehalten. Nur das novellierte Berliner Gesetz geht, wie der BKMO-Entwurf, weiter, indem es in seine übergeordnete Zielbestimmung auch rassistisch Diskriminierte und Menschen einbezieht, denen (unabhängig von einer statistischen Einordnung) ein Migrationshintergrund zugeschrieben wird. Damit einhergehen könnten allerdings erhöhte Erwartungen innerhalb der so definierten Zielgruppe an die Wirksamkeit des Gesetzes. Da sich die Vorgaben, aus denen individuelle Rechtsfolgen abgeleitet werden können, nach wie vor auf Personen mit Migrationshintergrund beschränken, besteht die Gefahr, dass diese Erwartungen nicht vollständig erfüllt werden.

Mit einem Integrationsgesetz signalisiert die Politik prinzipiell, dass sie sich der Aufgabe stellt, Integration als gesamtgesellschaftlichen Prozess zu fördern. Letztendlich hängt gelingende Integration von allen Beteiligten ab. Darum sollte ein Integrationsgesetz – auch seine Symbolwirkung – bewusst dafür genutzt werden, um für Integration und Teilhabe zu werben und die Gesellschaft dafür zu gewinnen, daran mitzuwirken.¹⁸⁶ Integrationsgesetze sollten damit immer auf die Gesellschaft und staatliches Handeln

als Ganzes zielen. Sie können dabei einzelne Bereiche besonders in den Blick nehmen¹⁸⁷ und Erwartungen nach innen und außen formulieren. Das schließt Erwartungen an die Menschen mit Zuwanderungsgeschichte nicht aus. Die Gesetze dürfen dabei jedoch nicht einseitig ausgerichtet sein, etwa indem sie von Zugewanderten durch spezifische Handlungsnormen Anpassung fordern und dabei außer Acht lassen, 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. Ein Integrationsgesetz sollte stattdessen die strukturellen Voraussetzungen für chancengerechte Teilhabe in den Vordergrund rücken. Dabei muss sorgsam abgewogen werden, wie stark die gesetzlichen Regelungen dem Grundsatz der Gleichbehandlung folgen oder eine Sonderbehandlung für eine spezifische Zielgruppe im Sinne eines Nachteilsausgleichs beinhalten sollen.

Wirksame Strukturen für die Querschnittsaufgabe Integration schaffen

Integration als Querschnittsaufgabe erfordert wirksame und funktionierende Strukturen der Abstimmung, Umsetzung und Kontrolle. Dazu gehört eine ressortübergreifende Zusammenarbeit ebenso wie eine Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Ebenen im föderalen Kompetenzgefüge sowie mit Akteuren und Akteurinnen außerhalb von Politik und Verwaltung. In Integrationsgesetzen können dafür Koordinationsstrukturen institutionalisiert werden. Das Netz der Kommunalen Integrationszentren sowie des Kommunalen Integrationsmanagements in Nordrhein-Westfalen mit einer Koordinierungsstelle im für

185 Dabei können aus einer intersektionalen Perspektive auch Verschränkungen in der Benachteiligung bestimmter Untergruppen berücksichtigt werden, beispielsweise von Frauen mit Migrationsgeschichte. Im Int-TeilHG SH wird festgeschrieben, dass auf die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen zu achten ist. Im PartMigG Berlin, TIntG NRW und dem PartIntG BW wird die Bekämpfung von herkunftsspezifischer Diskriminierung prinzipiell mit anderen Formen gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit in Verbindung gesetzt. Ganz konkret schreibt das PartMigG Berlin für die gewählten Mitglieder der verankerten Landesbeiräte eine Frauenquote von 50 Prozent vor.

186 Dabei kann vor allem die symbolische Dimension eines Bundesgesetzes auch darauf bezogen werden, Integration von Migration zu entkoppeln und – vor dem Hintergrund von Tendenzen gesellschaftlicher Spaltung – in den Kontext des gesamtgesellschaftlichen Zusammenhalts einzubetten (vgl. Fachkommission Integrationsfähigkeit 2020: 203).

187 Neben der Verwaltung im engeren Sinne beziehen sich die Landesintegrationsgesetze in unterschiedlichem Maße u. a. auf Kommunen (alle), Schulen (TIntG NRW, BayIntG, PartIntG BW, Int-TeilHG SH), Hochschulen (TIntG NRW, Int-TeilHG SH, PartIntG BW, PartIntG Berlin), freie Träger (TIntG NRW), Medien (BayIntG) und Verbraucherschutz (Int-TeilHG SH). Im BKMO-Entwurf für ein Bundespartizipationsgesetz wird wie im BayIntG die Polizei als Adressatin einzelner Bestimmungen angesprochen.

Integration zuständigen Ministerium ist ein gutes Beispiel dafür, wie handlungsfähige Strukturen für Integrationspolitik auf Landesebene flächendeckend und nachhaltig eingerichtet werden können. Ein Gesetz auf Bundesebene kann dementsprechend zum einen Vorgaben für eine ressortübergreifende Abstimmung und Zusammenarbeit formulieren. Zum anderen kann auch die horizontale Kooperation mit den Ländern geregelt werden. Denkbar sind dabei sowohl eine Verstetigung von im Rahmen des Nationalen Aktionsplans Integration der Bundesregierung etablierten Prozessen als auch neue Strukturen.

Die Betrachtung auf Länderebene macht zudem deutlich, dass die Verankerung von Förderformaten oder -strukturen deren Wirkung verbessern kann, da sie dadurch als dauerhafte Maßnahmen etabliert werden und ihre grundsätzliche budgetäre Hinterlegung zugesagt wird. Mit einem Gesetz auf Bundesebene könnten bestehende wie ggf. ergänzende Förderformate gesetzlich verankert werden. Zudem könnten bereits bestehende Förderangebote – darunter beispielsweise die Integrationskurse, wie im Entwurf der BKMO vorgesehen – aus dem Aufenthaltsgesetz transferiert werden. Weil ein effektives Mainstreaming von Integration letztendlich erheblich von Anpassungen der allgemeinen Regelstrukturen abhängt, sollten Integrations- und Teilhabegesetze außerdem auch Anpassungen im jeweiligen Fachrecht umsetzen. Die Mehrheit der Ländergesetze folgt durch Mantelgesetze diesem Ansatz.

Vielfalt innerhalb der Verwaltung stärken

Auch eine diversitätssensible Öffnung kann dazu beitragen, die Querschnittsaufgabe Integration in allen Bereichen umzusetzen. Sie befähigt die Verwaltung

und die öffentlichen Einrichtungen des Sozial-, Gesundheits- und Bildungswesens, Aufgaben sachgerecht und der Diversität der jeweiligen Zielgruppen angemessen zu erledigen. Dabei sollten Zielformulierungen möglichst durch konkrete Instrumente oder Maßnahmen und ein entsprechendes – verbindliches – Monitoring unterfüttert werden. So haben sich Initiativen bewährt, die explizit um die Zielgruppe werben, wenn es beispielsweise um die Aufnahme einer Ausbildung geht. Auch Ansätze, die die Wirkung von Stereotypen in Bewerbungsverfahren minimieren, sind hier zu nennen.¹⁸⁸ Das novellierte Berliner Partizipationsgesetz bietet mögliche Ansatzpunkte für konkrete Umsetzungsinstrumente, es liegen aber noch keine Erfahrungswerte zur Implementierung und Wirksamkeit vor. Die von verschiedenen zivilgesellschaftlichen Organisationen geforderte und im BKMO-Entwurf enthaltene Quote wird aufgrund der bestehenden verfassungsrechtlichen Bedenken skeptisch beurteilt.¹⁸⁹ Der SVR hat 2021 durchaus empfohlen, eine diversitätssensible Öffnung der Bundesverwaltung als Ziel gesetzlich zu verankern – etwa im Beamtenstatusgesetz –, ohne allerdings konkrete Zielwerte anzugeben. Damit wäre die Bundesverwaltung gesetzlich verpflichtet, sich diversitätssensibel zu öffnen (ähnlich wie es die bestehenden Landesintegrationsgesetze für die jeweiligen Landesverwaltungen formulieren). Dies hätte eine Signalwirkung sowohl für den öffentlichen Dienst als auch für die Gesellschaft insgesamt (vgl. SVR 2021b: 80; 2018: 100).

Das Ziel, die Diversitätskompetenz der Beschäftigten zu fördern, darf sich nicht auf Einzelmaßnahmen wie einmalige Fortbildungen beschränken.¹⁹⁰ Stattdessen kann etwa Diversitätskompetenz als Ausbildungsziel und Beurteilungskriterium festgeschrieben

188 Auf Maßnahmen zur Förderung von Vielfalt im öffentlichen Dienst geht das SVR-Jahresgutachten 2021 ein, darunter Image- und Werbekampagnen, diversitätssensible Stellenausschreibungen, anonymisierte Bewerbungsverfahren sowie Zielwerte. Der SVR (2021b: 78) begrüßt darin, dass bestimmte unterrepräsentierte Gruppen gezielt zur Bewerbung aufgefordert werden. Er weist aber auch darauf hin, dass dabei das Prinzip der Bestenauslese gewahrt bleiben muss. Beschäftigte im öffentlichen Dienst sind nach ihrer „Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung“ (Art. 33 Abs. 2 GG) auszuwählen. Dies ist aus Sicht des SVR auch insofern wichtig, als andernfalls die Akzeptanz der Maßnahmen gefährdet wäre – was nicht im Interesse der Gruppen ist, die eigentlich gefördert werden sollen.

189 Es ist unklar, inwiefern sie (jedenfalls ohne Verfassungsänderung) mit dem Leistungsprinzip nach Art. 33 Abs. 2 GG sowie dem Diskriminierungsverbot nach Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG vereinbar wäre (vgl. Majer/Pautsch 2020; Ziekow 2013; hierzu auch SVR 2021b: 80).

190 Im Fokus sollte dabei nicht stehen, den Umgang mit einer vermeintlichen Andersartigkeit der Bedürfnisse und Interessen der Bevölkerung mit Migrationshintergrund zu vermitteln. Vielmehr sollte ein übergeordneter Blick auf verschiedene Dimensionen gesellschaftlicher Diversität und die Reflexion der eigenen Position darin gestärkt werden.

werden. Ein gleichgestellter Zugang zu Leistungen der Verwaltung wird durch Beschäftigungsförderung und Weiterbildung nicht automatisch gewährleistet. Die Ländergesetze beschränken sich aber im Kern auf Maßnahmen in diesen Bereichen. Das mag auch daran liegen, dass diese vergleichsweise einfach zu konkretisieren sind. Aber auch für eine darüber hinausgehende Öffnung der Verwaltung bestehen konkrete Vorschläge, beispielsweise in öffentlichen Stellen fachlich zuständige Ansprechpersonen für Diversität einzurichten und mit adäquaten Ressourcen auszustatten (vgl. Syspons 2019: 53).

Steuerung durch Berichterstattung und Monitoring verbessern

Wichtige Grundlage für eine sachgerechte Steuerung integrationspolitischer Maßnahmen ist ein regelmäßiges und systematisches Monitoring, das den Stand der Integration erfasst. Mit Ausnahme des bayerischen verpflichten die bestehenden Landesintegrationsgesetze die Politik zur Berichterstattung auf Grundlage bestimmter Daten. Darin spiegelt sich die Idee, dass verlässliche Informationen über den Zugang von Zugewanderten in relevanten Bereichen notwendig sind, um integrationspolitische Maßnahmen durchzusetzen und zu verbessern. Durch wiederholte Messungen lassen sich zudem Veränderungen nachvollziehen (SVR 2017: 6).

Voraussetzung dafür sind möglichst klar definierte Indikatoren, die durch entsprechende Daten überprüft werden können. Zur Verfügung stehen neben allgemeinen Kennzahlen der amtlichen Statistik auch Umfragedaten zur Abbildung subjektiver Indikatoren. Darüber hinaus können Integrations- und Teilhabegesetze auch dazu genutzt werden, spezifische Erhebungen vorzuschreiben, die relevant sind, um den definierten Förderauftrag zu erfüllen und die Umsetzung der Gesetzesziele zu überprüfen. So schreibt das PartMigG Berlin eine auf freiwilligen Angaben beru-

hende, nach Gehaltsgruppen und Fachbereichen differenzierte Erhebung des Migrationshintergrunds bei Beschäftigten sowie Bewerberinnen und Bewerbern vor.¹⁹¹

Neben der Frage, welche Datengrundlage genutzt wird, können Integrationsgesetze auch bestimmen, wie oft und in welchem Umfang das Monitoring erfolgt. Eine ausdifferenzierte Dokumentationspflicht, die alle Verwaltungsstellen miteinbezieht und in regelmäßigen Berichtsformaten mündet, erhöht die Rechenschaftspflicht und erleichtert es, die Umsetzung einzelner Instrumente zu prüfen. Allerdings muss der erhöhte Verwaltungsaufwand und Bedarf an Ressourcen bedacht werden. Eine jährliche Berichterstattung ist mit Blick hierauf unter Umständen nicht zielführend. Die Optimierung solcher Prozesse hin zu mehr Effizienz ist in den Kontext der Notwendigkeit digitaler Transformationsprozesse von Verwaltungshandeln zu setzen. Insgesamt darf ein regelmäßiges Monitoring aber auch nicht überschätzt werden. Die Wirksamkeit einzelner integrationspolitischer Maßnahmen kann nur durch wissenschaftliche Evaluationen zuverlässig eingeschätzt werden.

Beratung und Mitsprache durch die Einbeziehung von Stakeholdern stärken

Eine erfolgreiche Integrationspolitik ist auf die Mitwirkung zahlreicher politischer und gesellschaftlicher Akteure und Akteurinnen angewiesen und muss die Perspektiven aller Beteiligten berücksichtigen. Darum sollten Strukturen eingerichtet werden, die Mitwirkung und Abstimmung ermöglichen und eine funktionierende Rückkopplung zwischen Kommunen, Ländern, der Zivilgesellschaft in ihrer Breite und der Regierung gewährleisten. Für eine sachgerechte Politik sollte zudem Expertise u. a. aus der Wissenschaft einbezogen werden. In den Ländergesetzen werden dafür verschiedene Gremien verankert. Festgelegt wird dabei zum Teil unterschiedlich, wer mit den Gre-

191 Darüber hinaus müssen alle Verwaltungsstellen regelmäßige Mitarbeitendenbefragungen zur Situation von Beschäftigten mit Rassismuserfahrung umsetzen. Damit knüpft das Gesetz an eine in den vergangenen Jahren verstärkt geführte Debatte zur Erfassung von rassistischer Diskriminierung und damit zusammenhängender struktureller Ungleichbehandlung an (vgl. Will 2022). Verbunden damit ist auch eine kritische Auseinandersetzung mit der Kategorie Migrationshintergrund als statistische Messgröße, um rassistische Diskriminierung sichtbar zu machen (Info-Box 3). Einem Bedarf an zusätzlichen Daten stehen hier Einwände gegen eine freiwillige oder gar verpflichtende Differenzbetonung durch die Erhebung des Migrationshintergrunds und weiterer Diskriminierungsdaten gegenüber (Info-Box 5). Diese Auseinandersetzung muss auch bei der Erarbeitung und Anpassung eines Integrations- und Teilhabegesetzes berücksichtigt werden.

mien beraten werden soll, über welche Kompetenzen diese verfügen und wie sie zusammengesetzt sind und berufen werden. Speziell für solche Gremien, in denen nicht unabhängige Beratung im Vordergrund steht, sondern (auch) Mitsprache- und Teilhabemöglichkeiten für Menschen mit Zuwanderungsgeschichte geschaffen werden sollen, stellt sich die zusätzliche Frage, wie ein Anspruch auf Repräsentation der heterogenen Gruppe der Bevölkerung mit Migrationshintergrund eingelöst werden kann.¹⁹² Das Berliner Partizipationsgesetz, das einzelne Sitze im Landesbeirat für Partizipation für bestimmte Communities reserviert, widmet sich dieser Frage und zeigt mögliche Ansätze zur gesetzlichen Steuerung eines weiterhin gruppenbezogenen Repräsentationsansatzes.

Beim Blick auf die in den Ländergesetzen verankerten Beiräte und Räte stellt sich eine weitere Frage in Bezug auf die Ausgestaltung der Beratungs- und Teilhabegremien: Sollen durch die Gremien in erster Linie die Möglichkeiten verstärkt werden, dass Zuwanderinnen und Zuwanderer ihre Interessen vertreten, oder soll eine größere Bandbreite verschiedener Stakeholder einbezogen werden, die auch andere Interessen einbringen? Auf Ersteres ist beispielsweise der Landesintegrationsrat in Nordrhein-Westfalen als Vertretung der kommunalen Integrationsräte und -ausschüsse ausgerichtet. Ansätze einer übergeordneten Beteiligungsperspektive finden sich dagegen in der Zusammensetzung der Landesbeiräte in Berlin, Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg.¹⁹³ Keines der Gremien verfolgt aber das Ziel der Gestaltung einer teilhabeorientierten Gesellschaft für alle, ohne die Gruppe der Menschen mit Migrationshintergrund in den Vordergrund zu stellen.

Über Vorgaben zur Funktion, Zusammensetzung und Verantwortlichkeit der Gremien hinaus bedarf es

politischen Willens, diese tatsächlich als Beratungs- und Teilhabestrukturen miteinzubeziehen. Im Sinne eines Mainstreamings ist dafür von Bedeutung, dass nicht nur die ausdrücklich für Integration zuständigen Ressorts und Abteilungen die Expertise der Gremien in Anspruch nehmen, sondern auch andere.

Einen gesellschaftlichen Konsens suchen, breite Beteiligung im Entstehungsprozess gewährleisten

Die Verabschiedung eines Integrations- und Teilhabegesetzes auf Bundesebene sollte als Anlass und Rahmen für eine breite gesellschaftliche Diskussion über das Verständnis von Integration und Teilhabe und über deren Ziele und Bedingungen genutzt werden. Anzustreben ist also eine grundsätzliche Auseinandersetzung mit Fragen der Teilhabe und Partizipation über spezifische integrationspolitische Instrumente hinaus.¹⁹⁴ Gleichzeitig können auch bislang vor allem in Fachkreisen behandelte Debatten gesellschaftlich ausgeweitet werden.

Das Gesetz kann schließlich einen erreichten gesellschaftlichen Konsens festschreiben. Damit kann es einerseits das Handeln von Politik und Verwaltung entsprechend leiten, andererseits ein Grundgerüst für eine pragmatische Politik und konstruktive politische Auseinandersetzungen bilden. Bei seiner Abfassung ist eine partei- und ressortübergreifende, möglichst auch eine gesamtgesellschaftliche Unterstützung anzustreben. Denn ein Gesetz kann Integrations- und Teilhabepolitik nur dann wirksam verbessern, wenn es im Grundsatz von allen Beteiligten getragen wird und die darin enthaltenen Regelungen in der praktischen Arbeit kontinuierlich umgesetzt werden.

Dem Prozess zur Erarbeitung des Gesetzes kommt damit eine herausragende Rolle zu. Die Regierung kann dadurch innerhalb und außerhalb der Verwal-

192 Die Erfüllung eines solchen Anspruches an Legitimität und Autorität für ein entsprechendes Gremium auf Bundesebene ist dabei vermutlich ungleich schwerer. 2011 wurde zur Beratung der Integrationsbeauftragten des Bundes ein Beirat für Integration mit 32 Mitgliedern einberufen. Der Beirat erfüllte keine Repräsentationsfunktion und blieb auch in Bezug auf die Aufgabe der Konsultation weitgehend wirkungslos.

193 Lediglich in Berlin und Baden-Württemberg beruht die genaue Zusammensetzung auf gesetzlichen Vorgaben. Das PartMigG Berlin schreibt u. a. Vertretungen von Wohlfahrtsverbänden und dem Deutschen Gewerkschaftsbund vor. Im baden-württembergischen Landesbeirat für Integration sollen neben der Verwaltung auch Wissenschaft, Wirtschaft, Kirchen und die Wohlfahrtspflege repräsentiert werden.

194 Sowohl die Erarbeitung des PartIntG Berlin 2010 als auch dessen Novellierung 2021 waren geprägt von heftigen Diskussionen über eine Quote für Beschäftigte mit Migrationshintergrund in der Verwaltung. Eine Debatte anderer Regelungsbereiche wie auch übergeordneter integrationspolitischer Fragen rückte dadurch in den Hintergrund.

tung für die Querschnittsaufgabe Integration mobilisieren und die Öffentlichkeit ‚mitnehmen‘. In Betracht zu ziehen ist dafür eine Beteiligung, die über das ordentliche parlamentarische Mitwirkungsverfahren durch Stellungnahmen und Sachverständigenanhörungen hinausgeht. Dafür muss ausreichend Zeit zur Verfügung stehen. Zentral ist, die Expertise von Migrantenorganisationen und postmigrantischen Initiativen zu nutzen,¹⁹⁵ auch die weniger etablierter Akteure und Akteurinnen. Aus einer übergeordneten Teilhabeperspektive, die über einzelne Partikularinteressen hinausgeht und Diversität in verschiedenen Dimensionen im Blick hat, müssen weitere Stakeholder einbezogen werden. Dazu zählen Kommunen, Wohlfahrtsverbände, Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände, Religionsgemeinschaften, Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler ebenso wie zivilgesellschaftliche Organisationen. Damit kann idealerweise auch die gesellschaftliche Akzeptanz einer gesetzlichen Regelung gestärkt werden. Voraussetzung hierfür ist aber, dass die Politik stets die an die Entwicklung des Gesetzes geknüpften Erwartungen, seine Inhalte und auch seine Wirkmöglichkeiten realistisch und klar benennt, ohne überzogene Erwartungen aufseiten der Beteiligten zu schüren.

Außerdem spiegelt sich durch eine möglichst breite Beteiligung ein Verständnis von Integration und Teilhabe als gesamtgesellschaftliche Aufgabe bereits im Erarbeitungsprozess wider. Die Ausarbeitung und Novellierung des TIntG NRW 2012 und 2021 sowie ein 2021 durchgeführtes Beteiligungs- und Diskussionsverfahren für ein Landesintegrationsgesetz in Sachsen verfolgten einen solchen Ansatz. Auf Bundesebene bietet der durchgeführte Mitwirkungsprozess für ein Demokratiefördergesetz Orientierungspunkte.¹⁹⁶

Auch nach seiner Verabschiedung muss das Gesetz regelmäßig überprüft und im Licht der Erfahrungen damit, aber auch der gesellschaftlichen Diskussion

und veränderter Rahmenbedingungen weiterentwickelt werden. In Berlin und Nordrhein-Westfalen mündete diese Anpassung 2021 in umfangreichen Reformen der Ländergesetze.

5 Fazit und Ausblick

Die vorgenommene Bestandsaufnahme der Integrationsgesetze der Länder macht deutlich: **Integrations- und Teilhabegesetze können dazu beitragen, Integrationspolitik besser zu steuern, indem sie ein Mainstreaming von Integration legislativ verankern, Strukturen der Koordination und Mitwirkung institutionalisieren und Aufgaben zuordnen.** Zudem können sie die diversitätssensible Öffnung der Verwaltung und einen konstruktiven Umgang mit Diskriminierung unterstützen. **Die praktische Wirkung der Gesetze hängt einerseits von ihrer rechtlichen Ausgestaltung ab.** Festgeschriebene Zielvorgaben müssen durch konkrete (und ggf. auch nachhaltig finanzierte) Instrumente untermauert werden. **Von herausragender Bedeutung ist andererseits, welcher politische Stellenwert den gesetzlich festgelegten Grundsätzen und Strukturen zugesprochen wird 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 Integrations- und Teilhabegesetzes einhergeht. Erschöpft sich das Gesetz ausschließlich in Symbolik, läuft es Gefahr, Erwartungen zu wecken, die dann nicht erfüllt werden können.

Hiervon ausgehend bietet die Betrachtung der fünf Landesintegrationsgesetze zum einen Anknüpfungspunkte für mögliche Vorhaben in den Ländern, die bislang keine entsprechenden Gesetze haben,

¹⁹⁵ Auf Landesebene umgesetzt werden kann eine solche Beteiligung beispielsweise über die Landesintegrationsbeiräte. In Berlin spielte der Beirat eine wichtige Rolle in der Initiierung und Entwicklung des PartIntG 2010. Auch in Mecklenburg-Vorpommern begleitet das Gremium derzeit die Ausarbeitung eines Gesetzentwurfs. Teil des Novellierungsprozesses in Berlin war die Miteinbeziehung verschiedener Migrantenorganisationen im Rahmen mehrerer Fachrunden.

¹⁹⁶ Anfang 2022 legten das Bundesfamilienministerium und das -innenministerium ein Diskussionspapier zur Erarbeitung des Gesetzes vor. Auf dieser Grundlage gaben rund 170 zivilgesellschaftliche Akteure und Akteurinnen bereits vor dem ersten Gesetzentwurf ihre Stellungnahme zu dem Vorhaben ab. Daran anknüpfend tauschten sich die zuständigen Ministerinnen auf einer Fachkonferenz mit Dachverbänden, Fachorganisationen sowie Vertreterinnen und Vertretern der Wissenschaft aus (BMFSFJ 2022). Der Gesetzentwurf soll Ende 2022 vorgelegt werden.

aber solche planen. Zudem können Anregungen für die gesetzliche Regelung der Teilhabe von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte auf Bundesebene abgeleitet werden. Folgende Fragen sollten dabei gestellt werden: Wie werden Integration und Teilhabe als Querschnittsfelder innerhalb der Verwaltung verankert? Wer wird mit dem Gesetz adressiert? Wessen Teilhabe soll gefördert werden? Welche konkreten Rechtsnormen sollen im Gesetz verankert werden? Wie viel allgemeine Gleichbehandlung und wie viel zielgruppenspezifische Sonderbehandlung wird beabsichtigt? Inwiefern soll aus einer merkmalsübergreifenden Perspektive auf Diversität der Verschränkung verschiedener Benachteiligungsdimensionen Rechnung getragen werden? Welche Strukturen zur Mitwirkung sollen verankert werden und mit welchen Funktionen? Welche Regelungsbereiche soll das Gesetz schwerpunktmäßig abdecken? Sollen bereits definierte Ziele und erprobte Instrumente gesetzlich verankert oder darüber hinausgehende Vorgaben getroffen werden? Wie wird die Verbindlichkeit der verankerten Regelungen erhöht? Wie kann die Umsetzung des Gesetzes überprüft werden? Wie wird sichergestellt, dass die verankerten Ziele und Grundsätze durch möglichst breite gesellschaftliche Unterstützung getragen werden? Der Entwurf der Bundeskonferenz der Migrantenorganisationen für ein Bundespartizipationsgesetz gibt auf einige dieser Fragen Antwortvorschläge, zeigt Erwartungen von Teilen der organisierten Zivilgesellschaft an ein Gesetz auf und bildet eine Diskussionsgrundlage; bei einigen Vorschlägen stellen sich allerdings erhebliche Fragen hinsichtlich ihrer Legitimität und Praktikabilität.

Die Erfahrung der Ländergesetze macht insgesamt deutlich, dass Integrations- und Teilhabegesetze in ihrer Wirkung nicht überschätzt werden sollten. So können auch verschiedene andere Instrumente durchaus geeignet sein, eine proaktive und abgestimmte Integrationspolitik herauszubilden oder weiterzuentwickeln und ein Mainstreaming von Integration voranzubringen. In Sachsen-Anhalt und Bremen beispielsweise prüften die Landesregierungen die Einführung eines Integrations- und Teilhabegesetzes, entschieden sich aber schließlich dagegen. Stattdessen wurde in beiden Ländern ein Integrationskonzept verabschiedet.

Ein Integrationskonzept kann sowohl auf operativer als auch auf symbolischer Ebene ähnlich wirken wie ein Integrationsgesetz, ist aber inhaltlich und in der zeitlichen Dimension flexibler. Doch auch bei einem Integrationskonzept entscheiden die konkrete inhaltliche Ausgestaltung und die politische Einbettung darüber, inwieweit seine Ziele erreicht werden können (vgl. SVR 2018: 105–108).

Integrations-, Partizipations- oder Teilhabegesetze sind demgegenüber eher ‚Schwergewichte‘: Sie durchlaufen das parlamentarische Verfahren und sind damit zeitaufwendiger; dafür erhalten sie bereits in der Entstehungsphase ein hohes Maß an Aufmerksamkeit. Zudem sind ihre Inhalte stärker rechtlich bindend und ggf. einklagbar, sie wirken also potenziell stärker als Konzepte. Dass in gesetzlichen Regelungen ein Mehrwert erkannt wird, zeigt sich nicht nur auf Bundesebene durch das Vorhaben der Bundesregierung, ein Partizipationsgesetz zu erarbeiten. Auch dass in mehreren Bundesländern derzeit Integrations- und Teilhabegesetze ausgearbeitet bzw. diskutiert werden, deutet darauf hin, dass sich das Modell weiter etabliert.

Die Betrachtung der bestehenden Gesetze auf Länderebene zeigt nicht zuletzt: Die Verabschiedung eines Integrations-, Partizipations- oder Teilhabegesetzes darf die zentrale Aufgabe nicht in den Hintergrund rücken, Regelsysteme für Menschen mit Zuwanderungsgeschichte und Diversität im Allgemeinen zu öffnen. Solch eine Anpassung ist essenziell, um die Integration und Teilhabe aller zu gestalten (vgl. SVR 2018) und zentrale gesellschaftliche Herausforderungen wie Rassismus und Diskriminierung wirkungsvoll anzugehen. Ein Integrations- und Teilhabegesetz kann dabei als Kompass dienen, der allen Beteiligten verdeutlicht, wohin die Reise gehen soll.

Literatur

- Ahyoud, Nasiha/Aikins, Joshua Kwesi/Bartsch, Samera/Bechert, Naomi/Gyamerah, Daniel/Wagner, Lucienne* 2018: Wer nicht gezählt wird, zählt nicht. Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsdaten in der Einwanderungsgesellschaft – eine anwendungsorientierte Einführung, Berlin.
- Aikins, Joshua Kwesi/Bartsch, Samera/Gyamerah, Daniel/Wagner, Lucienne* 2018: Diversität in öffentlichen Einrichtungen. Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsdaten in der Praxis. Ergebnisse einer Piloterhebung unter Führungskräften der Berliner Verwaltung und landeseigenen Unternehmen, Berlin.
- Aikins, Muna AnNisa/Bremberger, Teresa/Aikins, Joshua Kwesi/Gyamerah, Daniel/Yıldırım-Caliman, Deniz* 2021: Afrozensus 2020: Perspektiven, Anti-Schwarze Rassismuserfahrungen und Engagement Schwarzer, afrikanischer und afrodiasporischer Menschen in Deutschland, Berlin.
- Bauer, Michael W./Knill, Christoph/Ziegler, Maria* 2006: Koordinierter Inkrementalismus – Optionen für eine Reform institutioneller Arrangements zur politischen Planung und Koordination, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften, 4: 4, 549–575.
- Baumann, Anne-Luise/Egenberger, Vera/Supik, Linda* 2019: Erhebungen von Antidiskriminierungsdaten in repräsentativen Wiederholungsbefragungen. Bestandsaufnahme und Entwicklungsmöglichkeiten, Berlin.
- Bausch, Christiane* 2014: Inklusion durch politische Selbstvertretung? Die Repräsentationsleistung von Ausländer- und Integrations(bei)räten, Baden-Baden.
- Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration/BiB* 2020: Kulturelle Diversität und Chancengleichheit in der Bundesverwaltung. Ergebnisse der ersten gemeinsamen Beschäftigtenbefragung der Behörden und Einrichtungen im öffentlichen Dienst des Bundes, Berlin/Wiesbaden.
- Bendel, Petra* 2014: Coordinating Immigrant Integration in Germany: Mainstreaming at the Federal and Local Levels. MPI Working Paper, Brüssel.
- Bendel, Petra/Funke, Andreas* 2016: Gutachten zum Entwurf für ein Bayerisches Integrationsgesetz, Erlangen.
- Berliner Morgenpost* 2010: Berlin wird erstes Land mit Integrationsgesetz. Beitrag von Christina Brüning vom 03.08.2010. (<https://www.morgenpost.de/berlin-aktuell/article104388724/Berlin-wird-erstes-Land-mit-Integrationsgesetz.html>, 21.09.2022)
- BKMO – Bundeskonferenz der Migrantenorganisationen* 2018: Dokumentation der 1. Bundeskonferenz der Migrantenorganisationen 20.–21. November 2017 in Berlin, Berlin.
- BKMO – Bundeskonferenz der Migrantenorganisationen* 2021: Entwurf eines Gesetzes zur Förderung von Teilhabe und Partizipation und Bekämpfung der rassistischen Diskriminierung (Bundespartizipationsgesetz), Berlin.
- Blätte, Andreas* 2011: Akteure, seht die Signale! Mobilisierungsprobleme und Symbolpolitik in Politikbereichen mit Querschnittscharakter, in: Florack, Martin/Grunden, Timo (Hrsg.): Regierungszentralen. Organisation, Steuerung und Politikformulierung zwischen Formalität und Informalität, Wiesbaden, 311–332.
- Blätte, Andreas* 2016: Politische Steuerung im Migrations-Integrations-Dilemma, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 26: 1, 79–86.
- BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend* 2022: Beteiligungsverfahren zum Demokratiefördergesetz erfolgreich abgeschlossen. Beitrag vom 04.05.202. (<https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/alle-meldungen/beteiligungsverfahren-zum-demokratiefoerdersgesetz-erfolgreich-abgeschlossen-197116>, 21.09.2022)
- Bogumil, Jörg/Hafner, Jonas* 2021: Kommunale Integrationspolitik in Nordrhein-Westfalen. Bestandsaufnahme und Zukunftsoptionen. Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen, Bochum.
- Bommes, Michael/Kolb, Holger* 2012: Germany, in: Joppke, Christian/Seidle, F. Leslie (Hrsg.): Immigrant Integration in Federal Countries, Montreal/Kingston, 110–133.
- BQN Berlin – Berufliches Qualifizierungsnetzwerk für Migrantinnen und Migranten in Berlin* 2020: Neueingestellte Auszubildende und dual Studierende im Land Berlin 2020, Berlin.

- Burgi, Martin* 2016: Das werdende Integrationsverwaltungsrecht und die Rolle der Kommunen, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 131: 16, 1015–1022.
- Caritasverband der Erzdiözese München und Freising e.V.* 2017: Bayerisches Integrationsgesetz braucht Nachbesserungen. Pressemitteilung vom 17.05.2017. (<https://www.caritas-nah-am-naechsten.de/news/News/bayerisches-integrationsgesetz-braucht-nach-besserungen-4981.news>, 21.09.2022)
- CDU/Bündnis 90/Die Grünen* 2022: Ideen verbinden – Chancen nutzen. Schleswig-Holstein gestalten. Koalitionsvertrag für die 20. Wahlperiode des Schleswig-Holsteinischen Landtages (2022–2017), Kiel.
- Chopin, Isabelle/Farkas, Lilla/Germaine, Catharina* 2014: Ethnic Origin and Disability Data Collection in Europe: Measuring Inequality – Combating Discrimination. Equality Data Initiative, Brussels.
- Çinar, Safer* 2010: Das Partizipations- und Integrationsgesetz für Berlin. Beitrag vom 01.10.2010. (<https://heimatkunde.boell.de/de/2010/10/01/das-partizipations-und-integrationsgesetz-fuer-berlin>, 21.09.2022)
- Citizens for Europe* 2019: 10 Thesen zur Novellierung des Berliner Partizipations- und Integrationsgesetzes. Advocating for Inclusion Policy Brief 1, Berlin.
- Citizens for Europe* 2020: Stellungnahmen Citizens for Europe zum Gesetz zur Förderung der Partizipation in der Migrationsgesellschaft (Referent:innenentwurf PartMigG) vom 7. Oktober 2020, Berlin.
- Courtman, Nicholas/Schneider, Jan* 2021: Erfolgsfaktoren einer gelingenden Einbürgerungspraxis. Expertise für die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration. Wissenschaftlicher Stab des SVR, Berlin.
- DeZIM – Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung* 2022: Rassistische Realitäten: Wie setzt sich Deutschland mit Rassismus auseinander? Auftaktstudie zum Nationalen Diskriminierungs- und Rassismusmonitor (NaDiRa), Berlin.
- Dolowitz, David/Marsh, David* 1996: Who Learns What from Whom: A Review of the Policy Transfer Literature, in: Political Studies, 44: 2, 343–357.
- Eichenhofer, Johannes* 2016: Integrationsgesetzgebung, in: ZAR, 36: 8, 251–261.
- Eichenhofer, Johannes/Dilmaghani, Fahrad* 2017: Mehr Integration und Teilhabe. Zwei Vorschläge für rechtliche Neuregelungen, Berlin.
- El-Mafaalani, Aladin/Waleciak, Julian/Weitzel, Gerrit* 2017: Tatsächliche, messbare und subjektiv wahrgenommene Diskriminierung, in: Scherr, Albert/El-Mafaalani, Aladin/Yüksel, Gökçen (Hrsg.): Handbuch Diskriminierung, Wiesbaden, 173–189.
- Elrick, Jennifer/Schwartzman, Luisa Farah* 2015: From Statistical Category to Social Category: Organized Politics and Official Categorizations of „Persons with a Migration Background“ in Germany, in: Ethnic and Racial Studies, 38: 9, 1539–1556.
- Endrias, Yonas* 2011: Politische Teilhabe von Immigranten: Das Berliner Experiment, in: Oppong, Marvin (Hrsg.): Migranten in der deutschen Politik, Wiesbaden, 93–99.
- Ette, Andreas/Stedtfeld, Susanne/Sulak, Harun/Brückner, Gunter* 2016: Erhebung des Anteils von Beschäftigten mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung. Ergebnisbericht im Auftrag des Ressortarbeitskreises der Bundesregierung. BiB Working Paper 1/2016, Wiesbaden.
- Ette, Andreas/Weinmann, Martin/Schneider, Norbert F.* 2021: Kulturelle Diversität in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland: Forschungsstand, Theorien und Forschungsfragen, in: Ette, Andreas/Straub, Sophie/Weinmann, Martin/Schneider, Norbert F. (Hrsg.) 2021: Kulturelle Vielfalt der öffentlichen Verwaltung. Repräsentation, Wahrnehmung und Konsequenzen von Diversität, Opladen, 19–41.
- Fachkommission Integrationsfähigkeit* 2020: Gemeinsam die Einwanderungsgesellschaft gestalten. Bericht der Fachkommission der Bundesregierung zu den Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit, Berlin.
- Filsinger, Dieter* 2014: Monitoring und Evaluation. Perspektiven für die Integrationspolitik von Bund und Ländern. Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik, Gesprächskreis Migration und Integration der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Filsinger, Dieter* 2017: Interkulturelle Öffnung von Kommunen, in: Scherr, Albert/El-Mafaalani, Aladin/Yüksel, Gökçen (Hrsg.): Handbuch Diskriminierung, Wiesbaden, 639–655.

Flüchtlingsrat Schleswig-Holstein e.V. 2019: Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Integration und Teilhabe für Schleswig-Holstein, Kiel.

Funke, Andreas 2017: Integratives Verwaltungsrecht? Analyse und Kritik des Bayerischen Integrationsgesetzes, Erlangen.

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, 195–213.

Gesemann, Frank/Roth, Roland 2015: Integration ist (auch) Ländersache! 2., überarb. Aufl., Berlin.

Gestmann, Margarita/Hilz, Markus 2017: Das Politikfeld Migrations- und Integrationspolitik, in: Grunow, Dieter (Hrsg.): Implementation in Politikfeldern. Eine Anleitung zum verwaltungsbezogenen Vergleich, Wiesbaden, 217–285.

GFF – Gesellschaft für Freiheitsrechte e.V. 2021: Reformbedarf im Diskriminierungsschutz. GFF-Policy-Paper, Berlin.

Göhler, Gerhard 2005: Symbolische Politik – Symbolische Praxis. Zum Symbolverständnis in der deutschen Politikwissenschaft, in: Stollberg-Rilinger, Barbara (Hrsg.): Was heißt Kulturgeschichte des Politischen?, Berlin, 57–70.

Grünberger, Michael/Mangold, Anna Katharina/Markard, Nora/Payandeh, Mehrdad/Towfigh, Emanuel V. 2021: Diversität in Rechtswissenschaft und Rechtspraxis. Ein Essay, Baden-Baden.

Hessisches Ministerium für Soziales und Integration 2022: Der Hessische Integrationsmonitor. Daten und Fakten zu Migration, Integration und Teilhabe in Hessen – Fortschreibung 2022, Wiesbaden.

Hübner, Catharina/Körting, Erhart 2013: Rechtsgutachten zu einem Partizipations- und Integrationsgesetz für Baden-Württemberg, o. O.

IntMK – Integrationsministerkonferenz 2022: Beschlussniederschrift der Hauptkonferenz der 17. Integrationsministerkonferenz am 27./28. April 2022 in Hamburg, Hamburg.

Janda, Constanze/Herbig, Milena 2022: Positive Maßnahmen für mehr Vielfalt in der öffentlichen Verwaltung. Ein Rechtsgutachten, Bonn.

Kahlefeld, Susanna 2019: Mitbestimmung für Sinti und Roma. Beitrag vom 11.04.2019. (<https://susanna-kahlefeld.de/einzelansicht/article/mitbestimmung-fuer-sinti-und-roma>, 21.09.2022)

Kersting, Norbert 2008: Beiräte und Kommissionen. Integration von Partikularinteressen, in: Kersting, Norbert (Hrsg.): Politische Beteiligung. Einführung in dialogorientierte Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation, Wiesbaden, 107–112.

Kindermann, Harald 1988: Symbolische Gesetzgebung, in: Grimm, Dieter/Maihofer, Werner (Hrsg.): Gesetzgebungstheorie und Rechtspolitik, Wiesbaden, 222–245.

Krummacher, Michael 2017: Kommunale Integrationspolitik in Deutschland, in: Geisen, Thomas/Riegel, Christine/Yildiz, Erol (Hrsg.): Migration, Stadt und Urbanität: Perspektiven auf die Heterogenität migranischer Lebenswelten, Wiesbaden, 79–96.

Länderoffene Arbeitsgruppe „Indikatorenentwicklung und Monitoring“ der IntMK 2021: Sechster Bericht zum Integrationsmonitoring der Länder. Berichtsjahre 2017–2019 und Bund-Länder-Integrationsbarometer 2020, o. O.

Landesintegrationsrat NRW 2021: Integrationsräte. (<https://landesintegrationsrat.nrw/ueber-uns-2/integrationsraete>, 21.09.2022)

Landesregierung NRW 2018: Integrationsbeirat nimmt Arbeit auf. Pressemitteilung vom 17.09.2018. (<https://www.land.nrw/pressemitteilung/integrationsbeirat-nimmt-arbeit-auf>, 21.09.2022)

Landesregierung Schleswig-Holstein 2021: Zuwanderungs- und Integrationsmonitoring Schleswig-Holstein. Grundlagen. Beitrag vom 23.11.2021. (https://www.schleswig-holstein.de/DE/landesregierung/themen/inneres-sicherheit-verwaltung/intMonitoring/Grundlagen/grundlagen_node.html, 21.09.2022)

Lang, Christine 2019: ‚Mehr Migranten in den öffentlichen Dienst!‘: Genese und Wandel eines politischen Problems in Berlin, in: Lang, Christine (Hrsg.): Die Produktion von Diversität in städtischen Verwaltungen. Wandel und Beharrung von Organisationen in der Migrationsgesellschaft, Wiesbaden, 115–147.

- Liebscher, Doris* 2017: Empirische Gleichstellungsdaten als antidiskriminierungsrechtliche Instrumente. Gedanken zu Nebenwirkungen und flankierenden Maßnahmen, in: neue deutsche organisationen (Hrsg.): Gleich ≠ Gleich. Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsdaten im Gespräch, Berlin, 29–32.
- Liebscher, Doris* 2019: Möglichkeiten zur Verbesserung der Chancen für Menschen mit Migrationshintergrund/Migrationsgeschichte durch eine Novellierung des PartIntG Berlin. Rechtswissenschaftliches Gutachten im Auftrag der Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales des Landes Berlin, Berlin.
- Lima Curvello, Tatiana* 2009: Für einen Paradigmenwechsel in der Praxis der interkulturellen Öffnung, in: Gesemann, Frank/Roth, Roland (Hrsg.): Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Migration und Integration als Herausforderung von Kommunen, Wiesbaden, 247–263.
- MAIS NRW – Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales Nordrhein-Westfalen* 2016a: Teilhabe- und Integrationsbericht Nordrhein-Westfalen. 1. Bericht nach § 15 des Teilhabe- und Integrationsgesetzes, Düsseldorf.
- MAIS NRW – Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales Nordrhein-Westfalen* 2016b: Bericht der Landesregierung zum Gesetz zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration in Nordrhein-Westfalen. Landtags-Vorlage 16/4608 vom 22.12.2016, Düsseldorf.
- Majer, Christian F./Pautsch, Arne* 2020: „Positive Diskriminierung“ – Verfassungsrechtliche Zulässigkeit von „Migrantenquoten“ und Bevorzugung wegen Migrationshintergrundes beim Zugang zum öffentlichen Dienst, in: ZAR, 40: 11–12, 414–419.
- Mecheril, Paul* 2013: Von der interkulturellen zur migrationsgesellschaftlichen Öffnung – rassismuskritische Perspektiven. Vortrag auf dem Symposium des pädagogischen Instituts in München, München.
- Mediendienst Integration* 2022: Ciao, Migrationshintergrund? Beitrag vom 15.03.2022. (<https://mediendienst-integration.de/artikel/ciao-migrationshintergrund.html>, 21.09.2021)
- Michna, Hans Achim* 2008: Landesausländerbeauftragte im Föderalismus: Stellung und Bedeutung in der Integrationspolitik. Dissertation an der Philipps-Universität, Marburg.
- Ministerium für Soziales, Gesundheit und Integration Baden-Württemberg* 2016: Neues Gesetz folgt dem Grundsatz „Fordern und Fördern“. (<https://sozialministerium.baden-wuerttemberg.de/de/integration/partizipations-und-integrationsgesetz>, 21.09.2022)
- 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.
- MKFFI NRW – Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration Nordrhein-Westfalen* 2019: Nordrhein-Westfälische Teilhabe- und Integrationsstrategie 2030, Düsseldorf.
- MKFFI NRW – Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration Nordrhein-Westfalen* 2021a: Handlungskonzept Kommunales Integrationsmanagement Nordrhein-Westfalen (KIM), Düsseldorf.
- MKFFI NRW – Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration Nordrhein-Westfalen* 2021b: Chancenland Nordrhein-Westfalen. Teilhabe- und Integrationsbericht 2021, Düsseldorf.
- MKFFI NRW – Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration Nordrhein-Westfalen* 2022a: Kommunales Integrationsmanagement NRW. (<https://www.mkjfgfi.nrw/kommunales-integrationsmanagement-nrw-0>, 21.09.2022)
- MKFFI NRW – Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration Nordrhein-Westfalen* 2022b: 9. Kommentierte Zuwanderungs- und Integrationsstatistik Nordrhein-Westfalen. Ausgabe 2020, Düsseldorf.
- MS Niedersachsen – Ministerium für Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Integration* 2012: Interkulturelle Öffnung der niedersächsischen Landesverwaltung. Befragung zum Migrationshintergrund unter niedersächsischen Landesbediensteten. Ergebnisbericht, Hannover.
- Münch, Ursula* 2016: Integrationspolitik der Länder – dringliche Zukunftsaufgabe im Umbruch, in: Hildebrandt, Achim/Wolft, Frieder (Hrsg.): Die Politik der Bundesländer. Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse, Wiesbaden, 365–390.
- OECD – Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung* 2017: Government at a Glance 2017, Paris.

Parlamentarischer Beratungsdienst Landtag Brandenburg 2016: Rechtliche Vorüberlegungen zu einem Integrationsgesetz für das Land Brandenburg, Potsdam.

Petschel, Anja/Will, Anne-Kathrin 2020: Migrationshintergrund – ein Begriff, viele Definitionen. Ein Überblick auf Basis des Mikrozensus 2018, in: *WISTA*, 5/2020, 78–90.

von Roetteken, Thorsten 2021: Quoten und Bestenauslese, in: *ZESAR*, 16: 10, 421–429.

RomaTrial e.V. 2020: Stellungnahme des RomaTrial e.V. zum Referentinnen-Entwurf des PartMigG, Berlin.

Rossi, Matthias 2007: Verwaltungsrechtliche Steuerung von Migration und Integration, in: *Die Verwaltung*, 40: 3, 383–417.

Rother, Stefan 2013: Multikulturelle Gesellschaft und Leitkultur, in: Meier-Braun, Karl-Heinz/Weber, Reinhold (Hrsg.): *Deutschland Einwanderungsland: Begriffe – Fakten – Kontroversen*, Stuttgart, 229–232.

Saarbrücker Zeitung 2016: Kramp-Karrenbauer kündigt saarländisches Integrationsgesetz an. Beitrag vom 06.05.2016. (https://www.saarbruecker-zeitung.de/nachrichten/politik/kramp-karrenbauer-kuendigt-saarlaendisches-integrationsgesetz-an_aid-1705351, 21.09.2021)

Schamburek, Daniel 2014: 1 Problem – 16 Lösungen? Werkstattbericht zur Varianz institutioneller Arrangements in der Migrations- und Integrationspolitik deutscher Länder, in: Schnebel, Karin (Hrsg.): *Europäische Minderheiten. Im Dilemma zwischen Selbstbestimmung und Integration*, Wiesbaden, 239–260.

Schamburek, Daniel 2016: Die Ansiedlung von Aufgaben in der Aufbauorganisation deutscher Landesministerialverwaltungen. Eine handlungstheoretische Erklärung von Organisationsentscheidungen über aufbauorganisatorische Arrangements am Beispiel der Migrations- und Integrationspolitik, Bamberg.

Schmehl, Arndt 1991: Symbolische Gesetzgebung, in: *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 24: 7, 251–253.

Scholten, Peter/Collett, Elizabeth/Petrovic, Milica 2017: Mainstreaming Migrant Integration? A Critical Analysis of a New Trend in Integration Governance, in: *International Review of Administrative Sciences*, 83: 2, 283–302.

Scott, Richard 2014: *Institutions and Organizations: Ideas, Interests, and Identities*, Los Angeles.

SPD/Bündnis 90/Die Grünen/Die Linke 2021: *Zukunftshauptstadt Berlin. Sozial. Ökologisch. Vielfältig. Wirtschaftsstark. Koalitionsvertrag 2021–2026*, Berlin.

SPD/Bündnis 90/Die Grünen/FDP 2021: *Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021–2025*, Berlin.

Statistisches Bundesamt 2022a: *Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Ergebnisse des Mikrozensus 2021 (Erstergbnisse). Fachserie 1 Reihe 2.2*, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt 2022b: *Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Einbürgerungen. Fachserie 1 Reihe 2.1*, Wiesbaden.

STMI Bayern – Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration 2019: *Bayerns Innen- und Integrationsminister Joachim Herrmann zur Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs: Konzept der Leitkultur bestätigt – Integrationspflicht verfassungsgemäß – Prinzip des „Förderns und Forderns“ weiterhin Grundlage der erfolgreichen bayerischen Integrationspolitik. Pressemitteilung vom 03.12.2019.* (<https://www.stmi.bayern.de/med/pressemitteilungen/pressearchiv/2019/404/index.php>, 21.09.2022)

STMI Bayern – Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration 2021: *Fördereckpunkte Werteprojekte*, München.

Süssmuth, Rita 2012: *Migration und Integration. Licht- und Schattenseiten des Föderalismus*, in: Härtel, Ines (Hrsg.): *Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt. Band III: Entfaltungsbereiche des Föderalismus*, Berlin/Heidelberg, 905–919.

SVR – Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration 2010: *Einwanderungsgesellschaft 2010. Jahresgutachten 2010 mit Integrationsbarometer*, Berlin.

SVR – Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration 2012: *Integration im föderalen System: Bund, Länder und die Rolle der Kommunen. Jahresgutachten 2012 mit Integrationsbarometer*, Berlin.

SVR – Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration 2014: Deutschlands Wandel zum modernen Einwanderungsland. Jahresgutachten mit Integrationsbarometer, Berlin.

SVR – Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration 2015: Unter Einwanderungsländern: Deutschland im internationalen Vergleich. Jahresgutachten 2015, Berlin.

SVR – Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration 2017: Die Messung von Integration in Deutschland und Europa. Möglichkeiten und Grenzen bestehender Integrationsmonitorings, Berlin.

SVR – Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration 2018: Steuern, was zu steuern ist: Was können Einwanderungs- und Integrationsgesetze leisten? Jahresgutachten 2018, Berlin.

SVR – Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration 2019a: Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Integration und Teilhabe (Integrations- und Teilhabegesetz für Schleswig-Holstein – Int-TeilHG) vom 13.11.2019, Berlin.

SVR – Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration 2019b: Bewegte Zeiten: Rückblick auf die Integrations- und Migrationspolitik der letzten Jahre. Jahresgutachten 2019, Berlin.

SVR – Sachverständigenrat für Integration und Migration 2021a: Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Neufassung des Gesetzes zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration in Nordrhein-Westfalen vom 21. April 2021, Berlin.

SVR – Sachverständigenrat für Integration und Migration 2021b: Normalfall Diversität? Wie das Einwanderungsland Deutschland mit Vielfalt umgeht. Jahresgutachten 2021, Berlin.

SVR-Forschungsbereich – Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration 2016: Doppelt benachteiligt? Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund im deutschen Bildungssystem. Expertise im Auftrag der Stiftung Mercator, Berlin.

SVR-Forschungsbereich – Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration 2018: „Wo kommen Sie eigentlich ursprünglich her?“. Diskriminierungserfahrungen und phänotypische Differenz in Deutschland, Berlin.

SVR-Forschungsbereich – Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration 2020: Vielfältig engagiert – breit vernetzt – partiell eingebunden? Migrantenorganisationen als gestaltende Kraft in der Gesellschaft, Berlin.

Syspons 2019: Evaluation des Gesetzes zur Regelung von Partizipation und Integration in Berlin (PartIntG) im Auftrag des Integrationsbeauftragten von Berlin. Abschlussbericht Februar 2019, Berlin.

Tagesspiegel 2021a: „Die Grünen und Linken sind auf Alles-oder-Nichts-Kurs.“ Streit um Berliner Migrantenquote. Beitrag von Julius Betschka und Margarethe Gällersdörfer vom 27.01.2021. (<https://www.tagesspiegel.de/berlin/streit-um-berliner-migrantenquote-die-gruenen-und-linken-sind-auf-alles-oder-nichts-kurs/26854770.html>, 21.09.2022)

Tagesspiegel 2021b: Berliner Senatorin verteidigt Migrantenquote: „Rassistisches Denken ist tief in unserer Gesellschaft verankert.“ Beitrag von Julius Betschka vom 22.01.2021. (<https://www.tagesspiegel.de/berlin/rassistisches-denken-ist-tief-in-unserer-gesellschaft-verankert-5095369.html>, 21.09.2022)

Tagesspiegel 2022: Ein Jahr Partizipationsgesetz. Migranten-Check in der Verwaltung kommt erst 2023. Beitrag von Julius Betschka und Robert Kiesel vom 24.07.2022. (<https://www.tagesspiegel.de/berlin/ein-jahr-partizipationsgesetz-migranten-check-in-der-berliner-verwaltung-kommt-erst-2023-3367495.html>, 21.09.2022)

Terkessidis, Mark 2010: Interkultur, Bonn.

TGD – Türkische Gemeinde in Deutschland e.V. 2013: Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der Eingliederung und Teilhabe von Menschen mit Migrationshintergrund (MigTeilHG) und zur Änderung von Gesetzen, Berlin.

Thränhardt, Dietrich 2012: Zur Bedeutung der Länder im Konzept einer nachhaltigen Integrationspolitik. Vortrag auf der Konferenz „Integrationspolitik in Nordrhein-Westfalen“ am 10.03.2012, Bonn.

Thym, Daniel 2010: Migrationsverwaltungsrecht, Tübingen.

Thym, Daniel 2016: Integration kraft Gesetzes? Grenzen und Inhalte des „Integrationsgesetzes“ des Bundes, in: ZAR, 36: 8, 241–251.

Thym, Daniel 2017: Migrationsfolgenrecht, in: Grenzüberschreitungen. Migration. Entterritorialisierung des Öffentlichen Rechts. Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, 76, Berlin/Boston, 169–216.

Thym, Daniel 2022: Rassismus und Verfassungsrecht. Einführung und Kontextualisierung, in: Froese, Judith/Thym, Daniel (Hrsg.): Grundgesetz und Rassismus, Tübingen, 3–30.

Ulusoy, Yunus/Halm, Dirk/Sauer, Martina/Kersting, Norbert 2016: Wissenschaftliche Begleitung der kommunalen Integrationszentren und der Landesweiten Koordinierungsstelle NRW. Ergebnisbericht, Essen.

VIA – Verband für interkulturelle Arbeit 2020: Stellungnahme des Verbandes für interkulturelle Arbeit (VIA) Regionalverband Berlin/Brandenburg e.V. im Rahmen der Verbändeanhörung zum Referentenentwurf für das Gesetz zur Förderung der Partizipation in der Migrationsgesellschaft des Landes Berlin (Partizipationsgesetz – PartMigG), Berlin.

Walby, Sylvia 2005: Gender Mainstreaming: Productive Tensions in Theory and Practice, in: Social Politics: International Studies in Gender, State & Society, 12: 3, 321–343.

Weiss, Karin/Alan, Birsan 2013: Integrationsgesetze in den Bundesländern, in: Meier-Braun, Karl-Heinz/Weber, Reinhold (Hrsg.): Deutschland Einwanderungsland: Begriffe – Fakten – Kontroversen, Stuttgart, 125–127.

Will, Anne-Kathrin 2018: Migrationshintergrund im Mikrozensus. Wie werden Zuwanderer und ihre Nachkommen in der Statistik erfasst? Informationspapier des Mediendienstes Integration, Berlin.

Will, Anne-Kathrin 2022: Anstelle des Migrationshintergrunds: Eingewanderte erfassen. RfM-Debatte 2022, Berlin.

Winker, Gabriele/Degele, Nina 2009: Intersektionalität. Zur Analyse sozialer Ungleichheiten, Bielefeld.

Wolf, Frieder/Hildebrandt, Achim 2008: Sechzehn Länder, sechzehn Felder: Erträge des Vergleichs, in: Hildebrandt, Achim/Wolf, Frieder (Hrsg.): Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich, Wiesbaden, 363–370.

Zentrum für Integrationsstudien/Technische Universität Dresden 2017: Bedarf, Voraussetzungen und Umsetzungsmöglichkeiten eines sächsischen Integrationsgesetzes. Gutachten im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales, Dresden.

Ziekow, Jan 2013: Möglichkeiten zur Verbesserung der Chancen von Personen mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst. Rechtswissenschaftliche Stellungnahme für das Ministerium für Integration Baden-Württemberg, Freisbach.

Tab. A.1 Ausführlicher Vergleich ausgewählter Inhalte der Landesintegrationsgesetze, S. 1/3

		Berlin	Nordrhein-Westfalen
Name		Gesetz zur Förderung der Partizipation in der Migrationsgesellschaft des Landes Berlin (PartMigG Berlin)	Gesetz zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration in Nordrhein-Westfalen (TIntG NRW)
Jahr der Verabschiedung		alte Fassung: 2010 (PartIntG Berlin) neue Fassung: 2021	alte Fassung: 2012 neue Fassung: 2021
Artikelgesetz		ja (a. F. und n. F.)	nein (a. F.: ja)
Präambel		nein	ja
Ziele		Partizipation und Integration und die Durchsetzung der gleichberechtigten Teilhabe von Personen mit Migrationsgeschichte in allen Lebensbereichen Beseitigung bestehender Nachteile für Menschen mit Migrationsgeschichte	chancengerechtes und friedvolles Zusammenleben aller in NRW lebenden Menschen in Anerkennung ihrer Diversität Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts
Integrationsverständnis		<ul style="list-style-type: none"> dauerhafte, gesamtgesellschaftliche Aufgabe Vielfalt als Bereicherung, Anerkennung der Potenziale 	<ul style="list-style-type: none"> gesamtgesellschaftlicher, dynamischer, langfristiger Prozess des gegenseitigen Entgegenkommens und Zusammenwirkens aller drei Zieldimensionen: Ankommen, Teilhaben und Gestalten der Migrationsgesellschaft
Zielgruppe		<u>Allgemein</u> Menschen mit Migrationsgeschichte: <ol style="list-style-type: none"> Personen mit MH Personen mit rassistischer Diskriminierungserfahrung Personen mit zugeschriebenem Migrationshintergrund <u>Beschäftigungsförderung und Gremienbesetzung</u> Menschen mit MH: <ol style="list-style-type: none"> Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit durch Geburt Personen, mit mind. einem Elternteil aus 1. 	<u>Allgemein</u> Menschen mit Einwanderungsgeschichte: <ol style="list-style-type: none"> Personen, die nicht Deutsche sind nach 1955 Zugewanderte Personen mit mind. einem Elternteil aus 2. <u>Integrationsmaßnahmen für neu eingewanderte Personen</u> u. a. Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler, Resettlement-Flüchtlinge, Ausländerinnen und Ausländer nach § 23 Abs. 2 und § 22 AufenthG
Gesetzesziele müssen berücksichtigt werden ...	von	öffentlichen Stellen: Landes- und Bezirksbehörden, öffentlich-rechtliche Körperschaften, Anstalten, und Stiftungen. In Verwaltungsangelegenheiten: Gerichte und Behörden der Staatsanwaltschaft, Verfassungsgerichtshof des Landes, Abgeordnetenhaus Berlin Unternehmen mit Mehrheits-* und Minderheitsbeteiligung** des Landes	Landesbehörden, Bezirksregierungen Gemeinden und Gemeindeverbände (Kann-Regelung)
	bei Regelungs- bzw. Gesetzesvorhaben	ja	keine Regelung
Integrationsbeauftragte/r auf...	Landesebene	Beauftragte/r für Partizipation, Integration und Migration	keine Regelung (bestehen auf Regierungsbezirksebene)
	kommunaler Ebene	Beauftragte/r für Partizipation und Integration (Bezirke***)	keine Regelung

	Baden-Württemberg	Bayern	Schleswig-Holstein
	Partizipations- und Integrationsgesetz für Baden-Württemberg (PartIntG BW)	Bayerisches Integrationsgesetz (BayIntG)	Integrations- und Teilhabegesetz für Schleswig-Holstein (Int-TeilHG SH)
	2015	2016	2021
	ja	ja	nein
	nein	ja	nein
	gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit und ohne MH in allen gesellschaftlichen Bereichen, dadurch Sicherung des friedlichen Zusammenlebens und des gesellschaftlichen Zusammenhalts	Hilfe und Unterstützung von Ausländer/innen für die Zeit des Aufenthalts Verpflichtung zur Achtung der Leitkultur und Integrationsanstrengungen Erhaltung der gesellschaftlichen Prägung	Integration und Teilhabe von Menschen mit MH in allen gesellschaftlichen Bereichen, insbesondere in der lokalen Gemeinschaft
	<ul style="list-style-type: none"> gesamtgesellschaftlicher Prozess Vielfalt als Bereicherung, Anerkennung der Potenziale Forderung: Anerkennung der Grundwerte, Engagement beim Spracherwerb 	<ul style="list-style-type: none"> Integrationsförderung und Integrationspflicht Betonung Verantwortung der Zugewanderten Forderung: Achtung der Leitkultur, eigene Integrationsanstrengungen, zum Teil Sanktionen 	<ul style="list-style-type: none"> gesamtgesellschaftlicher, durch die Verwaltung geförderter Prozess Forderung: Anerkennung der Grundwerte, Engagement und der Wille zur Integration und Teilhabe
	<p>Menschen mit MH</p> <ol style="list-style-type: none"> Personen, die nicht Deutsche sind nach 1955 Zugewanderte Personen mit mind. einem Elternteil aus 2. <p>Personen mit mind. einem Großelternanteil aus 2. sind bei Bedarf einbezogen</p>	<p><u>Integrationsförderung</u></p> <p>„Privilegierte“ Ausländer/innen (u. a. EU-Staatsangehörige, Hochqualifizierte, Angehörige und Partner/innen von Deutschen) sowie Deutsche mit MH mit besonderem Integrationsbedarf</p> <p><u>Integrationsförderung und -pflicht</u></p> <ol style="list-style-type: none"> sich dauerhaft berechtigt in Bayern aufhaltende Ausländer/innen Ausländer/innen mit Aufenthaltsgestattung, bei denen rechtmäßiger dauerhafter Aufenthalt zu erwarten ist 	<p>Menschen mit MH</p> <ol style="list-style-type: none"> Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit durch Geburt Personen, mit mind. einem Elternteil aus 1
	Landesbehörden; unter alleiniger Aufsicht des Landes stehende Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts. In Verwaltungsangelegenheiten: Gerichte und Staatsanwaltschaften des Landes	Landesbehörden	keine klare Regelung, Träger der öffentlichen Verwaltung werden als mitverantwortlich benannt
	ja	keine Regelung	keine Regelung (Integrationsfolgenabschätzung wird festgeschrieben)
	keine Regelung	Integrationsbeauftragte/r	keine Regelung
	Integrationsbeauftragte/r (optional)	keine Regelung	keine Regelung

Tab. A.1 Ausführlicher Vergleich ausgewählter Inhalte der Landesintegrationsgesetze, S. 2/3

		Berlin	Nordrhein-Westfalen
Integrations (bei)rat/-ausschuss	auf Landesebene	Beirat für Partizipation	Beirat für Teilhabe und Integration Integrationsrat
	Zusammensetzung, Aufgaben und Rechte	Fachbeirat mit gewählten Vertretungen von Menschen mit Migrationsgeschichte und Vertretungen aus Politik, Verwaltung, Verbänden und Organisationen <ul style="list-style-type: none"> berät und unterstützt Landesregierung in Fragen der Partizipation, Integration und Teilhabe von Menschen mit Migrationsgeschichte bei integrationsrelevanten Vorhaben der Landesregierung frühzeitig zu beteiligen 	Expertenbeirat mit hochrangigen Persönlichkeiten aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft, Kultur und Gesellschaft <ul style="list-style-type: none"> berät und unterstützt das Land bei integrationspolitischen Fragen Vertretung kommunaler Integrationsräte und -ausschüsse <ul style="list-style-type: none"> bei der Erfüllung der Integrationsaufgaben durch das Land anzuhören
	Anbindung	Geschäftsstelle bei Beauftragter/m für Partizipation, Integration und Migration	Geschäftsstelle im Integrationsministerium eigenständiges Gremium
	auf kommunaler Ebene	ja (Beirat + Ausschuss) (Bezirke ^{***})	keine Regelung
diversitätssensible Öffnung	Bezeichnung	migrationsgesellschaftliche Ausrichtung	interkulturelle Öffnung
	Adressat	öffentliche Stellen der Landes- und Bezirksverwaltung Unternehmen mit Mehrheits- [*] und Minderheitsbeteiligung ^{**} des Landes	Landesverwaltung; öffentlich-rechtliche Körperschaften, Anstalten und Stiftungen Kommunen und Gesellschaft ^{**}
	Zugang zu Beschäftigung in der Verwaltung für Menschen mit MH Maßnahmen	Erhöhung Anteil entsprechend Bevölkerungsanteil in allen Fachrichtungen und auf allen Ebenen Besetzung von Ausbildungsplätzen entsprechend Bevölkerungsanteil <ul style="list-style-type: none"> Ermutigungsklausel in Stellenausschreibungen Personalmarketingmaßnahmen zur gezielten Ansprache Einladung zu Vorstellungsgesprächen entsprechend Bevölkerungsanteil besondere Berücksichtigung bei Einstellungen 	Erhöhung Anteil
	Diversitätskompetenz Definition	migrationsgesellschaftliche Kompetenz Auswirkungen auf Personen mit und ohne Migrationsgeschichte beurteilen und berücksichtigen; Auswirkungen von Diskriminierung von Personen mit Migrationsgeschichte auf Teilhabe erkennen und überwinden; respektvoller sowie diskriminierungs- und vorurteilsfreier Umgang mit Menschen mit Migrationsgeschichte	interkulturelle Kompetenz diskriminierungsfrei, diversitätsbewusst und kultursensibel handeln, auf Realisierung von Teilhabegerechtigkeit hinwirken und Diskriminierung entgegenreten
	Maßnahmen	<ul style="list-style-type: none"> Förderung bei Beschäftigten Berücksichtigung bei der Bewertung von Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung 	<ul style="list-style-type: none"> Förderung bei Beschäftigten Verankerung als Bildungsziel in Ausbildungsgängen im Gesundheitsbereich (a. F.)
	Datenerhebung Personal	<ul style="list-style-type: none"> mind. alle fünf Jahre Befragung zur Situation von Beschäftigten mit Migrationsgeschichte Erhebung MH bei sich bewerbenden Personen und Beschäftigten 	keine Regelung

Baden-Württemberg		Bayern	Schleswig-Holstein
Beirat für Integration	Integrationsrat (optional)	Beirat (nähere Ausgestaltung durch Ministeriumserlass)	
Landesverband der kommunalen Migrantenvertretungen (LAKA)			
Expertenbeirat mit Vertreter/innen aus Wissenschaft, Wirtschaft, Kirchen, Verwaltung und Verbänden <ul style="list-style-type: none"> berät und unterstützt die Landesregierung in wesentlichen Fragen der Integrations- und Migrationspolitik bei integrationsrelevanten Vorhaben der Landesregierung frühzeitig zu beteiligen 	Expertenbeirat mit Vertreter/innen von Verbänden, die die Integration von Migrant/innen fördern wollen <ul style="list-style-type: none"> berät die/den Integrationsbeauftragte/n 	u. a. Kommunen und Menschen mit MH sollen vertreten sein <ul style="list-style-type: none"> unterstützt die Landesregierung in wesentlichen Fragen der Integrations- und Teilhabepolitik bei integrationsrelevanten Gesetzes- und Verordnungsvorhaben der Landesregierung anzuhören 	
Vertretung kommunaler Migrantenvertretungen			
Geschäftsstelle im Integrationsministerium	Integrationsbeauftragte/r	Geschäftsstelle im Integrationsministerium	
eigenständiges Gremium			
ja (Rat oder Ausschuss) (optional)	keine Regelung	keine Regelung	
interkulturelle Öffnung	interkulturelle Sensibilität	interkulturelle Öffnung	
Landesverwaltung; öffentlich-rechtliche Körperschaften, Anstalten und Stiftungen; Kommunen und Gesellschaft**	Landesverwaltung, Bevölkerung	Institutionen, Organisationen und Gesellschaft, Verbraucherberatung und Verbraucherbildung **	
Erhöhung Anteil entsprechend Anteil an Erwerbstätigen im Land	keine Regelung	keine Regelung	
interkulturelle Kompetenz Anliegen von zugewanderten Menschen berücksichtigen und in interkulturellen Begegnungssituationen angemessen kommunizieren <ul style="list-style-type: none"> Anerkennung, Bewertung und Förderung bei Beschäftigten Verankerung in 16 Ausbildungsverordnungen 	interkulturelle Kompetenz keine Regelung <ul style="list-style-type: none"> Förderung von Schüler/innen durch Schulen besondere Berücksichtigung bei Aus- und Weiterbildung von Lehrkräften 	interkulturelle Kompetenz keine Regelung <ul style="list-style-type: none"> Förderung in staatlichen, dem Landesrecht unterliegenden sowie landesgeförderten Aus-, Fort- und beruflichen Weiterbildungsangeboten Förderung bei Arbeitgebern und Arbeitnehmern 	
keine Regelung	keine Regelung	keine Regelung	

Tab. A.1 Ausführlicher Vergleich ausgewählter Inhalte der Landesintegrationsgesetze, S. 3/3

		Berlin	Nordrhein-Westfalen
Beteiligung von Menschen mit MH in Gremien		entsprechend Bevölkerungsanteil	angemessene Beteiligung in Gremien mit Bezug zu Belangen von Menschen mit MH
Antidiskriminierung	Grundsatz Eintreten gegen...	Rassismus, Antisemitismus und anderen Formen von Diskriminierung	Antisemitismus, Rassismus, Antiziganismus, antimuslimischen Rassismus und weitere gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit und Diskriminierung
	Maßnahmen	<ul style="list-style-type: none"> • Antidiskriminierung als Aspekt migrationsgesellschaftlicher Kompetenz • Diskriminierungserfahrungen als Aspekt von Mitarbeitendenbefragungen zur Situation von Beschäftigten mit Migrationsgeschichte 	<ul style="list-style-type: none"> • Antidiskriminierung als Aspekt interkultureller Kompetenz • Förderung Maßnahmen gegen Rassismus und Diskriminierung: Beratungsstrukturen, Projekte (insb. zur Prävention), wissenschaftliche Untersuchungen • Finanzierung Servicestellen zur Antidiskriminierung • Einrichtung Beschwerdemanagement in obersten Landesbehörden • auf Berücksichtigung von Antidiskriminierung in Ausbildungsfachrichtungen der öffentlichen Verwaltung und Fortbildungen hinwirken
politische Partizipation	Grundsätze	keine Regelung	Förderung politischer Teilhabe von Menschen mit Einwanderungsgeschichte Einbürgerung von Ausländer/innen, die die Voraussetzung dafür erfüllen, liegt im Interesse des Landes
	Maßnahmen	<ul style="list-style-type: none"> • Menschen mit MH (inkl. Ausländer/innen) als Bürgerdeputierte in den Ausschüssen für Partizipation und Integration auf Bezirksebene 	<ul style="list-style-type: none"> • Stärkung Medienkompetenz und Zugang zu digitalen Angeboten für Menschen mit Einwanderungsgeschichte
Berichte über ...	Umsetzung des Gesetzes	mind. alle drei Jahre	bis Ende 2025
	Stand der Integration	mind. alle drei Jahre Partizipations- und Teilhabemonitoring	alle fünf Jahre (inkl. Einwanderungs- und Integrationsmonitoring) + jährlicher statistischer Bericht
Förderung kommunaler Integrationsmaßnahmen		keine Regelung	Kommunales Integrationsmanagement und Kommunale Integrationszentren mit landesweiter Koordinierungsstelle im Integrationsministerium Integrationspauschalen an Kommunen für neu Eingewanderte
weitere Regelungsbereiche		a. F.: Hochschulen, Feiertage, Bestattungen	Beschäftigung, Engagement, Gesundheit, Schule, berufliche Bildung, Förderung freier Träger

Anmerkungen: MH = Migrationshintergrund; * Hier soll das Land auf eine Umsetzung der Gesetzesziele hinwirken. ** Hier soll das Land sich für eine Umsetzung der Gesetzesziele einsetzen. *** Berlin ist zugleich Bundesland und Kommune (Art. 1 Abs. 1 VvB). Die Bezirke besitzen, anders als Kommunen, keine eigene Rechtspersönlichkeit (§ 2 Abs. 1 BzVwG). Sie nehmen jedoch wie Kommunen Selbstverwaltungsaufgaben wahr (Art. 66 Abs. 2 VvB), im politischen Sinne bilden sie also eine kommunale Ebene.

Quelle: PartIntG Berlin 2010; PartMigG Berlin 2021; TintG NRW 2012; TintG NRW 2021; PartIntG BW 2015; BayIntG 2016; Int-TeilHG SH 2021

	Baden-Württemberg	Bayern	Schleswig-Holstein
	entsprechend Bevölkerungsanteil	keine Regelung	angemessene Beteiligung von Menschen mit MH in Entscheidungsprozessen; Berücksichtigung der Interessen von Menschen mit MH; Beteiligung in Gremien ermöglichen, soweit dies Gesetzeszielen dient
	Diskriminierung, Rassismus und weitere gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit	keine Regelung	Rassismus, Antisemitismus und ethnische Diskriminierung
	<ul style="list-style-type: none"> • Förderung Maßnahmen gegen Rassismus und Diskriminierung, insbesondere Sensibilisierung der Bevölkerung und Förderung der Arbeit von Vernetzungsstellen und Antidiskriminierungsnetzwerken • Ansprechpersonen für Antidiskriminierung in Hochschulen 		<ul style="list-style-type: none"> • Förderung von Gegenmaßnahmen und Zivilcourage • Antidiskriminierung als Bestandteil von Fortbildungs- und Qualifizierungsangeboten • Sensibilisierung von Akteurinnen und Akteuren in verschiedenen Tätigkeitsfeldern (z. B. Arbeit, Wohnen, Bildung, Gesundheit) für Diskriminierung und Rassismus
	Einbürgerung von Ausländer/innen, die die Voraussetzung dafür erfüllen, liegt im Interesse des Landes	keine Regelung	keine Regelung
	<ul style="list-style-type: none"> • Menschen mit MH (inkl. Ausländer/innen) als sachkundige Einwohner/innen in den optional einzurichtenden Integrationsausschüssen auf kommunaler Ebene 		<ul style="list-style-type: none"> • Förderung von Maßnahmen, die ermöglichen, dass mehr Menschen die Voraussetzungen für eine Einbürgerung erfüllen
	alle fünf Jahre	keine Regelung	keine Regelung
	alle fünf Jahre	keine Regelung	alle zwei bzw. alle fünf Jahre + alle zwei Jahre statistischer Bericht
	keine Regelung	keine Regelung	keine Regelung
	Hochschulen, Feiertage, frühkindliche Bildung, Schule, berufliche Bildung, Beschäftigung, Justizvollzug	Sprach- und Integrationsförderung, Kulturvermittlung, Vermittlung der Rechts- und Werteordnung, frühkindliche Bildung, Schule, berufliche Bildung, Hochschulen, Medien, Sicherheit, Polizei, Wohnen, Engagement	Sprachförderung, Bildung, Ausbildung und Beschäftigung, Digitalisierung, Jugendarbeit, Engagement

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1	Verabschiedete und geplante Integrations- und Teilhabegesetze auf Länderebene	26
--------	---	----

Tabellenverzeichnis

Tab. 1	Zuständigkeit für Integration und Migration im Mehrebenensystem	10
Tab. 2	Vergleich ausgewählter Inhalte der Landesintegrationsgesetze	22
Tab. A.1	Ausführlicher Vergleich ausgewählter Inhalte der Landesintegrationsgesetze	68

Verzeichnis der Info-Boxen

Info-Box 1	Methodisches Vorgehen	12
Info-Box 2	Sonstige Regelungsbereiche der Landesintegrationsgesetze	25
Info-Box 3	Der Migrationshintergrund: ein Konzept auf dem Prüfstand	33
Info-Box 4	Von interkultureller zu diversitätssensibler Öffnung der Verwaltung	38
Info-Box 5	Migrationspezifische Teilhabebarrrieren und Diversität messen	41

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
(Redaktionsschluss: Oktober 2022)

Verantwortlich

Dr. Cornelia Schu

Gestaltung

SeitenPlan GmbH, Dortmund
www.seitenplan.com

Druck

Knipp Medien und Kommunikation GmbH, Dortmund

SVR-Studie 2022-3

ISSN (Print) 2749-0610
ISSN (Online) 2749-0629

© SVR gGmbH, Berlin 2022



Die Autorinnen

Pia Schupp

Wissenschaftliche Mitarbeiterin

Charlotte Wohlfarth

Wissenschaftliche Mitarbeiterin und Stellvertretende Leiterin des Bereichs Jahrgutachten

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. Petra Bendel (Vorsitzende), Prof. Dr. Daniel Thym (Stellvertretender Vorsitzender), Prof. Dr. Viola B. Georgi, Prof. Dr. Marc Helbling, Prof. Dr. Birgit Leyendecker, Prof. Dr. Steffen Mau, Prof. Panu Poutvaara, Ph.D., Prof. Dr. Sieglinde Rosenberger und Prof. Dr. Hans Vorländer.

Der wissenschaftliche Stab unterstützt den Sachverständigenrat bei der Erfüllung seiner Aufgaben und betreibt darüber hinaus eigenständige, anwendungsorientierte Forschung im Bereich Integration und Migration. Dabei folgt er unterschiedlichen disziplinären und methodischen Ansätzen. Die Forschungsergebnisse werden u. a. in Form von Studien, Expertisen und Policy Briefs veröffentlicht.

Weitere Informationen unter: www.svr-migration.de