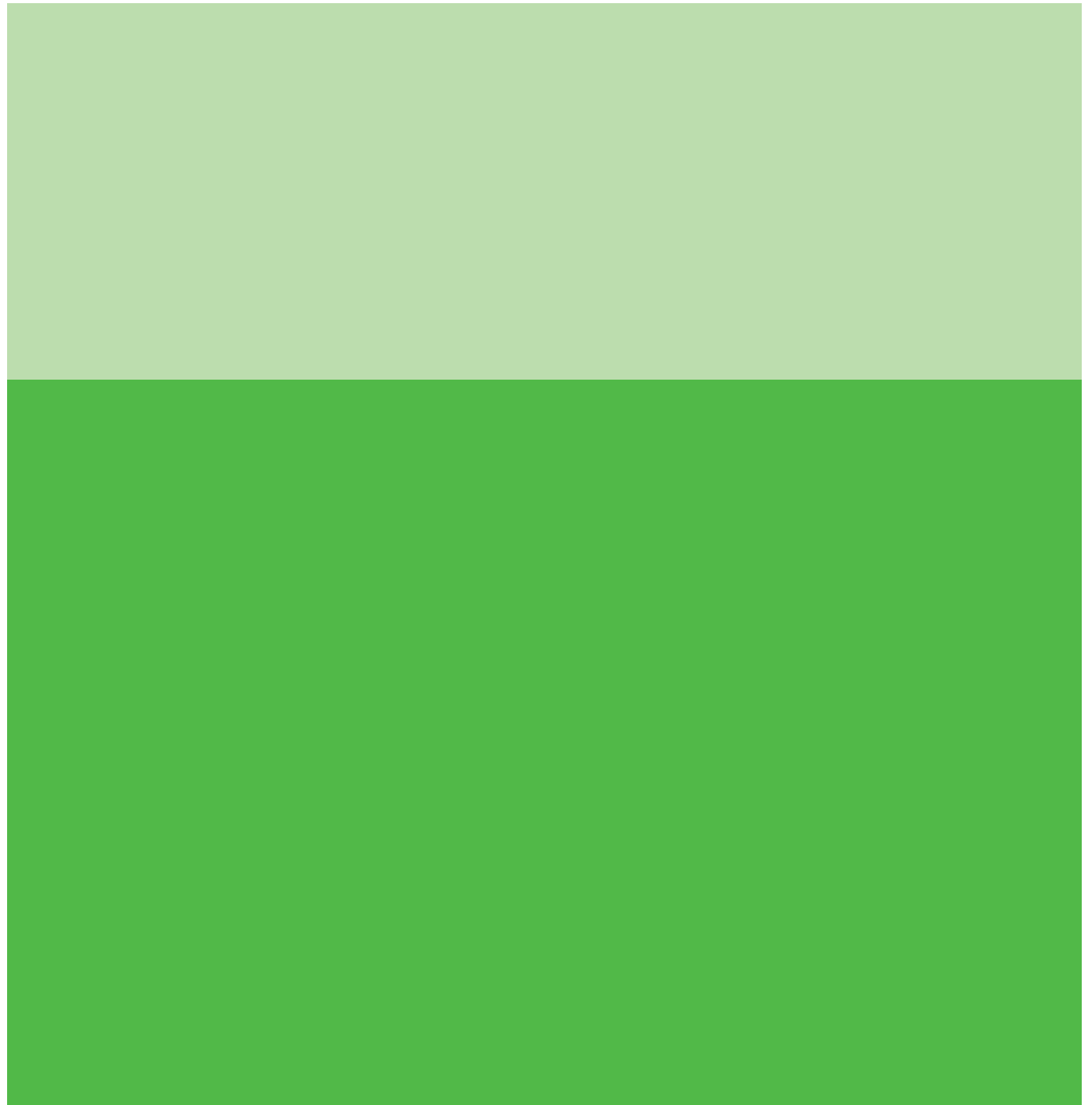




Papiertiger oder Meilensteine?

Die Integrationsgesetze der Bundesländer im Vergleich



Policy Brief des SVR-Forschungsbereichs 2017-1

Der Policy Brief wurde gefördert von der Stiftung Mercator

Der Sachverständigenrat ist eine Initiative von:

Stiftung Mercator, VolkswagenStiftung, Bertelsmann Stiftung, Freudenberg Stiftung, Robert Bosch Stiftung, Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft und Vodafone Stiftung Deutschland

Zitiervorschlag:

Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR-Forschungsbereich) 2017: Papiertiger oder Meilensteine? Die Integrationsgesetze der Bundesländer im Vergleich, Berlin.



Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|----|
| Zusammenfassung | 4 |
| 1 Die Bundesländer als integrationspolitische Akteure | 6 |
| 1.1 Integration als Querschnittsaufgabe | 6 |
| 1.2 Kompetenzverteilung im föderalen System | 7 |
| 1.3 Strukturen und Akteure der Integrationspolitik auf Landesebene | 8 |
| 2 Die Integrationsgesetze der Bundesländer | 10 |
| 2.1 Integrationsgesetze in Berlin, Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg: Teilhabe und interkulturelle Öffnung fördern | 10 |
| 2.2 Das bayerische Integrationsgesetz: Sicherheit stärken, Leitkultur schützen | 13 |
| 2.3 Synopse | 14 |
| 3 Auswirkungen von Landesintegrationsgesetzen auf die Politik | 17 |
| 3.1 Steuerung verbessern: Mainstreaming von Integration | 17 |
| 3.2 Symbolische Dimension: Integrationspolitik aufwerten, Akteure und Adressaten ‚mitnehmen‘ | 21 |
| 3.3 Fazit: Möglichkeiten und Grenzen von Landesintegrationsgesetzen | 23 |
| 4 Handlungsempfehlungen: mit Landesgesetzen die Rahmenbedingungen für Integrationspolitik verbessern | 25 |
| 5 Ausblick | 26 |
| Literatur | 28 |

Das Wichtigste in Kürze

- In vier Bundesländern gibt es derzeit ein Landesintegrationsgesetz. Die Gesetze von Berlin (2010), Nordrhein-Westfalen (2012) und Baden-Württemberg (2015) regeln vor allem, unter welchen Rahmenbedingungen Integrationspolitik stattfindet und welche Institutionen dafür zuständig sind. Das Bayerische Integrationsgesetz (2016) bezieht sich hingegen stärker auf die individuelle Integration von Zugewanderten.
- Landesintegrationsgesetze können helfen, die Integrationspolitik besser zu steuern, indem sie Integration als Querschnittsaufgabe verankern und Strukturen der Koordination und Mitwirkung institutionalisieren. Außerdem werten sie Integrationspolitik als politische Aufgabe auf und beeinflussen die gesellschaftliche Debatte.
- 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 jedoch nicht automatisch die Integrationspolitik oder gar die Integration. Diese lässt sich gesetzlich kaum steuern.

Zusammenfassung

Zwischen 2010 und 2016 haben vier Bundesländer sog. Integrationsgesetze verabschiedet. Dabei lassen sich zwei Typen beschreiben: Die Gesetze von Berlin, Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg sind auf Teilhabe ausgerichtet. Sie regeln die Rahmenbedingungen für Integrationspolitik auf Landesebene, indem sie Grundsätze dafür festschreiben und entsprechende Institutionen sowie Kooperations- und Koordinationsstrukturen verankern. Das bayerische Integrationsgesetz dagegen folgt einem Integrationsverständnis, das stärker auf Assimilation zielt. Es enthält Bestimmungen zur individuellen Integration von Zugewanderten und widmet sich kulturellen und ordnungspolitischen Fragen.

Ein Vergleich der vier bestehenden Gesetze macht deutlich: Landesintegrationsgesetze können eine kohärente, zielgerichtete und sachgerechte Politik im Bereich Integration fördern, indem sie Strukturen der Koordination und Mitwirkung verankern. Ihre Wirkung hängt allerdings von ihrer Ausgestaltung ab. Viele

der Regelungen sind nicht konkret genug gefasst, um unmittelbare und direkt messbare Effekte zu zeitigen. Zum Teil fehlen auch Instrumente, um ihre Umsetzung zu kontrollieren. **Damit Integrationsgesetze wirken können, müssen die darin festgelegten Grundsätze außerdem von möglichst vielen der beteiligten Akteure geteilt werden, es müssen nachhaltige Strukturen geschaffen und Verfahren regelmäßig praktiziert werden.** Nur so kann tatsächlich ein Bewusstsein dafür entstehen, dass Integration eine Querschnittsaufgabe und somit Teil jeder Fachpolitik ist.

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



Gleichzeitig vermitteln sie der Mehrheitsbevölkerung, dass die Politik sich der gesellschaftlichen Aufgabe der Integration annimmt.

Ein Integrationsgesetz darf allerdings nicht einseitig Forderungen an Zuwanderer richten und dabei Sanktionen androhen, zugleich aber jene Anforderungen außer Acht lassen, die Integration an die Gesamtgesellschaft stellt. Denn dann könnte es – ungewollt – bestehende Ausgrenzungen gesetzlich fortschreiben und damit eine gleichberechtigte Teilhabe eher behindern als fördern.

Landesintegrationsgesetze können Rahmenbedingungen schaffen, die eine sachgerechte und erfolgreiche Integrationspolitik begünstigen. Dazu sollten sie **(1) Integrationspolitik als Querschnittsaufgabe mit einem hohen politischen Stellenwert verankern** und **(2) wirksame Strukturen schaffen, um diese Aufgabe zu bewältigen**. Außerdem sollten sie **(3) die sachgerechte Steuerung im Bereich Integration verbessern, indem sie ein Monitoring von Integration einführen, Kooperation zwischen den Akteuren fördern und wichtige Stakeholder einbeziehen**. Nicht zuletzt sollten sie **(4) ein Verständnis von Integration zur Grund-**

lage der Integrationspolitik machen, das auf Teilhabe ausgerichtet ist. Insbesondere muss Integration umfassend und langfristig verstanden werden: Der Begriff darf weder auf einzelne Gruppen beschränkt werden noch einseitig Forderungen nur an Zuwanderer richten. Schließlich sollten Integrationsgesetze **(5) so ausgestaltet werden, dass sie in der Gesellschaft insgesamt und über die Parteien hinweg möglichst breite Zustimmung finden**. Denn nur mit politischem Rückhalt können sie tatsächlich wirken.

Umgesetzt werden muss Integrationspolitik dann aber in den verschiedenen Bereichen, etwa der Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik. Das Instrument der Integrationsgesetze sollte daher nicht überschätzt werden: Ein teilhabeorientiertes Integrationsgesetz kann zwar die Rahmenbedingungen für eine sachgerechte und kohärente Integrationspolitik verbessern, die Integrationsbedingungen vor Ort wird es aber nicht von heute auf morgen verändern. Ebenso wenig kann es Integration erzwingen. **Ein Integrationsgesetz kann eine sinnvolle Grundlage für Integrationspolitik bilden. Sein Erfolg hängt aber davon ab, dass und wie die darin festgelegten Ziele und Grundsätze in praktische Politik umgesetzt werden.**

1 Die Bundesländer als integrationspolitische Akteure¹

Als im Frühjahr und Sommer 2016 das Integrationsgesetz des Bundes² diskutiert wurde, riefen Politiker auf Landesebene vielerorts nach einem ‚eigenen‘ Landesintegrationsgesetz.³ In Berlin, Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg waren zu diesem Zeitpunkt bereits Landesintegrationsgesetze in Kraft. Der bayerische Landtag beschloss im Dezember 2016 ein eigenes Landesintegrationsgesetz, das sich jedoch von den schon bestehenden stark unterschied: Die drei erstgenannten Integrationsgesetze verstehen Integration als Teilhabe und schaffen oder verankern integrationspolitische Institutionen auf Landes- und kommunaler Ebene. Das bayerische Integrationsgesetz hingegen ist deutlich von den Debatten um die gestiegene Fluchtzwanderung der Jahre 2015/16 geprägt: Es formuliert eine individuelle Integrationspflicht von Zugewanderten und Erwartungen an diese, die vor allem ihre kulturelle Integration betreffen. Ungeachtet dieser Unterschiede wurde im politischen und gesellschaftlichen Diskurs allen vier Gesetzen vorgeworfen, es handele sich um rein symbolische Rechtsakte, die sachlich nicht notwendig seien und kaum praktische Wirkung hätten.⁴

Dieser Policy Brief erörtert den Inhalt und die möglichen Auswirkungen von Landesintegrationsgesetzen. Dazu werden zunächst in diesem Kapitel die Rahmenbedingungen von Integrationspolitik auf Landesebene skizziert und anschließend die wesentlichen Inhalte der vier bestehenden Landesintegrationsgesetze vergleichend dargestellt (s. Kap. 2). Darauf aufbauend wird untersucht, inwieweit diese Gesetze eine sachgerechte Integrationspolitik auf Landesebene befördern (s. Kap. 3).⁵

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 Arbeitsmarkt über Nachbarschaft, Sport und Kultur bis zu politischer Partizipation. Dabei bezieht sich Integration grundsätzlich auf alle Mitglieder einer Gesellschaft, die von Teilhabe ausgeschlossen sein können. Die folgende Betrachtung konzentriert sich jedoch auf die Integration von Zugewanderten und ihren Nachkommen, also der Bevölkerung mit Migrationshintergrund.⁶ Integrationspolitik meint dementsprechend eine Politik, die ebendiese wirtschaftliche, soziale,

-
- 1 Dieser Policy Brief wurde begleitet von Prof. Dr. Petra Bendel, Mitglied des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR). Verantwortlich für diese Veröffentlichung ist der SVR-Forschungsbereich. Die Argumente und Schlussfolgerungen spiegeln nicht notwendigerweise die Meinung des SVR wider. Die Autorin dankt Dr. Roman Lehner für seine juristische Expertise.
 - 2 Integrationsgesetz vom 31.07.2016 (BGBl. I, S. 1939). Der Titel ist allerdings irreführend: 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 Ausländer – und hier vorrangig Asylbewerber und humanitär Schutzberechtigte –, denn es nimmt Änderungen vor allem im Aufenthaltsgesetz (AufenthG) vor.
 - 3 Entsprechende Überlegungen gab oder gibt es in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, dem Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein.
 - 4 Im Fall Berlins kam diese Kritik u. a. von den damaligen Oppositionsfraktionen CDU, FDP und Grüne, aber auch vom Kommunalen Arbeitgeberverband und der Industrie- und Handelskammer (siehe z. B. Berliner Morgenpost 2010; zusammenfassend Çinar 2010).
 - 5 Da Integration ein sehr komplexes Phänomen ist und die Landesintegrationsgesetze erst relativ kurze Zeit in Kraft sind, können die einzelnen Gesetze in diesem Rahmen nicht umfassend evaluiert werden. Zudem wäre es kaum möglich, empirisch messbare Veränderungen von Integrationsindikatoren auf bestimmte Einzelnormen zurückzuführen, denn Integration wird von zahlreichen Faktoren beeinflusst, die gesetzlich kaum zu steuern sind. Die Gegenüberstellung der vier Gesetze dient vielmehr dazu, unterschiedliche Herangehensweisen wie auch Verbesserungsmöglichkeiten zu identifizieren.
 - 6 Laut der Definition des Statistischen Bundesamts hat eine Person „dann einen Migrationshintergrund, wenn sie selbst oder mindestens ein Elternteil nicht mit deutscher Staatsangehörigkeit geboren ist“ (Statistisches Bundesamt 2017: 4). Die Definitionen, die den Integrationsgesetzen zugrunde liegen, weichen in Einzelheiten hiervon ab; in der Regel umfassen sie aber ebenfalls die erste und die zweite Zuwanderergeneration. Nur das Bayerische Integrationsgesetz bezieht sich vorrangig auf Ausländer und betrachtet Deutsche mit Migrationshintergrund nur in besonderen Fällen (s. Fn. 34).

kulturelle und politische Teilhabe von Zuwanderern ermöglicht und fördert (SVR 2012: 55). Gelingende Integration erfordert dabei Anpassungsleistungen nicht nur oder vor allem von den Zuwanderern, sondern auch von der Aufnahmegesellschaft – denn sie setzt die individuelle Fähigkeit und den Willen zur Teilhabe ebenso voraus wie gesellschaftliche und strukturelle Möglichkeiten dazu.

Integration lässt sich nur sehr begrenzt staatlich steuern. Ihr Gelingen hängt vom alltäglichen Handeln jedes Einzelnen ab, von Unternehmen und Behörden, Bildungseinrichtungen und Vereinen, Zugewanderten und nicht Zugewanderten. 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 interkulturellen Kompetenz. Allerdings kann sie sie nicht zwingen, die dort vermittelten Kenntnisse oder Werte anzunehmen 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: 1020f.; Rossi 2007: 395).⁷ Politik kann Integration also fördern oder begünstigen, aber nicht erzwingen oder garantieren (Thym 2010: 259–262).⁸

Integrationspolitik im engeren Sinne meint spezielle Maßnahmen zur Förderung der Integration, die sich nur an Zuwanderer richten, ihnen besondere 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 Herausforderungen zu begegnen, vor denen Zuwanderer oftmals stehen. Gleichzeitig braucht eine umfassende chancengleiche Teilhabe viel mehr als das: Sie erfordert u. a. ein durchlässiges Bildungssystem, das 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: Sie bedeutet, dass Bildungs-, Sozial-, Wirtschafts- und Kulturpolitik integrationsförderlich zu gestalten sind (vgl. SVR 2014: 152–160). Nötig ist also ein politisches Mainstreaming.⁹ Integrationspolitik ist kein eigenes Politikfeld mit speziellen Adressaten und Regelungsinhalten; vielmehr muss sie in alle Bereiche integriert und Integration als zentrale politische Zielvorgabe bei allen Entscheidungen und in allen Ressorts und Fachbereichen stets ‚mitgedacht‘ werden (Scholten/Collett/Petrovic 2017; Bendel 2014). Hierzu können Integrationsgesetze beitragen.

1.2 Kompetenzverteilung im föderalen System

Wissenschaft und Medien konzentrieren sich bei der Untersuchung von Migrations- und Integrationspolitik häufig auf den Bund (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

7 Es sollte den Zuwanderern vielmehr freistehen, ob und in welchem Maße sie ihre kulturellen Wurzeln bewahren. Dass eine gewisse Orientierung auf die Aufnahmegesellschaft ihre Teilhabe begünstigt, versteht sich von selbst.

8 Der Frage, wie Integrationsprozesse auf Bundes- und auf Landesebene gesetzlich zu steuern sind, widmet sich auch das nächste Jahresgutachten des SVR, das im April 2018 erscheint.

9 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 Akteure 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 Zuwanderer geöffnet werden (vgl. SVR 2014: 136). Dies ergibt sich daraus, dass Integrationspolitik als Querschnittsaufgabe in alle Ressorts eingebunden wird. In diesem Policy Brief bezeichnet Mainstreaming stets diese Berücksichtigung von Integration in allen politischen Bereichen.

u. 3 GG). Und das Aufenthalts- und Asylrecht fällt zwar unter die konkurrierende Gesetzgebung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 4 GG), doch hier hat der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht; die Länder können somit keine abweichenden gesetzlichen Regelungen treffen (Art. 72 Abs. 1 GG). Auf dem Feld der Integration haben die Bundesländer jedoch erhebliche Gestaltungsmöglichkeiten. Das betrifft vor allem die Bildungs- und Kulturpolitik, aber auch die Bereiche innere Sicherheit und Religion (vgl. Gesemann/Roth 2015: 21–27; Münch 2016). Die Arbeitsmarktpolitik und die Sozialversicherungen (Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG) werden bei konkurrierender Gesetzgebung wiederum vom Bund geregelt, doch durch den Bundesrat wirken die Länder an der Gesetzgebung mit.

Die Verwaltung, d. h. die Umsetzung von Bundesgesetzen, obliegt grundsätzlich den Ländern (Art. 83–85 GG).¹⁰ Diese richten im Rahmen ihrer Verwaltungshoheit Behörden ein und regeln Verfahren und Zuständigkeiten.¹¹ Auch bei der Rechtsanwendung haben die Länder Spielräume. So können sie unbestimmte Rechtsbegriffe auslegen oder vorschreiben, nach welchen Kriterien die ausführenden Behörden bei Ermessensfragen entscheiden sollen.¹² Diese Gestaltungsmöglichkeiten können – bei einheitlicher Rechtslage – zu unterschiedlichen Politikergebnissen in den Ländern führen (Thränhardt 2012). Ein Vergleich der Einbürgerungsraten macht dies beispielhaft deutlich: Das Staatsbürgerschaftsrecht liegt in der alleinigen Kompetenz des Bundes; im ganzen Bundesgebiet gelten also für eine Einbürgerung die gleichen Voraussetzungen. Gleichzeitig liegt die Einbürgerungsrate in Hamburg mehr als doppelt so hoch wie in Bayern; das ist vor allem auf eine unterschiedliche Verwaltungs-

praxis zurückzuführen (Bommes/Kolb 2012: 121–123; Münch 2016: 378–384).¹³

Daneben gestalten die Länder die Integrationspolitik auch durch Förderprogramme und eher informelle Aktivitäten wie Integrationsgipfel, Leitbilder oder Aktionspläne. Zudem bestimmen sie die Rahmenbedingungen der kommunalen¹⁴ Integrationspolitik maßgeblich mit, indem sie durch Kreis- und Gemeindeordnungen den gesetzlichen Rahmen der kommunalen (Selbst-)Verwaltung vorgeben und auch über die finanzielle Ausstattung der Kommunen mitentscheiden. 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 hier erhebliche eigene Gestaltungsspielräume, auch wenn sich ihre Zuständigkeiten zum Teil mit denen des Bundes überschneiden (Tab. 1; vgl. SVR 2012: 58–67).

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.¹⁵ Als erstes Bundesland schuf Nordrhein-Westfalen 2005 mit dem Ministerium für Generationen,

10 Die Landesgesetze führen die Länder ohnehin selbst aus.

11 Bestimmte migrations- und integrationspolitische Maßnahmen setzt der Bund mit dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) aber auch selbst um. Das betrifft vor allem die Asylverfahren und die Integrationskurse nach dem Aufenthaltsgesetz.

12 Nur in Ausnahmefällen und mit Zustimmung des Bundesrats kann der Bund Verwaltungsverfahren einheitlich für alle Länder regeln (Art. 84 Abs. 1 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).

13 Von den in Hamburg lebenden Ausländern mit einer Aufenthaltsdauer von mindestens acht Jahren haben sich im Jahr 2015 3,5 Prozent einbürgern lassen, in Bremen und Schleswig-Holstein waren es 3,0 Prozent. In Bayern betrug der Wert dagegen nur 1,6 Prozent (Länderoffene Arbeitsgruppe 2017a).

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

15 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 – runde Tische, Kampagnen und andere informelle Politik |

Quelle: eigene Zusammenstellung

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: 57f.; vgl. Kap. 3.2).

Dennoch bleibt Integrationspolitik eine Querschnittsaufgabe. Zwar können die Zuständigkeit für Grundsatzfragen und einige speziell auf Zuwanderer

bezogene Maßnahmen sowie Koordinationsaufgaben in einem Haus gebündelt werden. Andere für Integration zentrale Kompetenzen bleiben aber notwendigerweise in den jeweiligen Fachressorts, etwa der Bildungs- und der Arbeitsmarktpolitik. Auch Migrationspolitik, also die Bereiche Asyl- und Aufenthaltsrecht werden bis auf wenige Ausnahmen getrennt von der Integrationspolitik im jeweiligen Innenministerium bearbeitet.¹⁶

16 In Rheinland-Pfalz sind Migration und Integration seit 2011 im Ministerium für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz zusammengefasst. In Nordrhein-Westfalen wurde nach dem Regierungswechsel 2017 mit dem neuen Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration ein ähnlicher Weg eingeschlagen. Baden-Württemberg hatte 2011 ein eigenes Integrationsministerium geschaffen, das auch für Einbürgerung und die Aufnahme von Flüchtlingen zuständig war, nicht aber für das Ausländerrecht. Nach dem Regierungswechsel 2016 wurden die Zuständigkeiten dieses Ministeriums aber wieder zwischen dem Ministerium für Soziales und Integration einerseits und dem Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration andererseits aufgeteilt.

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 – interkulturelle Kompetenz. Die Integrationsgesetze, die seit 2010 in vier Bundesländern verabschiedet wurden, setzen an diesen Herausforderungen an, indem sie Rahmenbedingungen für Integrationspolitik auf Landesebene festlegen und in unterschiedlichem Ausmaß Integration als Querschnittsaufgabe verankern.

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 Integrationsgesetz an, das 2015 verabschiedet wurde. Die drei Gesetze 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).

2.1 Integrationsgesetze in Berlin, Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg: Teilhabe und interkulturelle Öffnung fördern

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

Berlin (2010)

Das Berliner Partizipations- und Integrationsgesetz (PartIntG Berlin)¹⁷ von 2010 definiert Integration als einen gesamtgesellschaftlichen Prozess. Es soll „Menschen mit Migrationshintergrund die Möglichkeit zur gleichberechtigten Teilhabe in allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens [...] geben“ und jegliche Benachteiligung oder Bevorzugung verhindern (§ 1 Abs. 1). Dabei setzt es „den Willen und das Engagement der Menschen mit Migrationshintergrund zur Integration“ voraus (§ 1 Abs. 2).

Auf Landes- und Bezirksebene verpflichtet das Gesetz die Verwaltung, sich interkulturell zu öffnen (§ 4),¹⁸ und schreibt vor, Integrationsbeauftragte und einen Landesbeirat sowie auf Bezirksebene Integrationsausschüsse einzurichten (§§ 5–7, Art. VIII).¹⁹ Der Landesbeirat für Migrations- und Integrationsfragen setzt sich zusammen aus Vertretern von einzelnen Verbänden, der Wirtschaft und der Bezirke sowie gewählten Repräsentanten von Migrant*innenorganisationen. In die Integrationsausschüsse auf Bezirksebene sollen neben den Bezirksverordneten sachkundige Einwohner berufen werden und hier vornehmlich Menschen mit Migrationshintergrund. Im Sinne eines Mainstreamings sollen die Ziele des PartIntG bei allen Gesetzgebungs- und Ordnungsverfahren berücksichtigt werden (§ 1); außerdem sollen in allen Gremien Menschen mit Migrationshintergrund oder Vertreter der integrationspolitischen Institutionen vertreten sein (§ 4). Im Mantelgesetz werden durch Änderungen bestehender Gesetze und Verordnungen u. a. islamische Bestattungen ermöglicht (Art. X–XI) und Feiertage anderer Religionen den christlichen religiösen Feiertagen gleichgestellt (Art. VI).²⁰

Neben der Berliner Verwaltung im engeren Sinne werden auch öffentlich-rechtliche Körperschaften, Anstalten und Stiftungen zu einer interkulturellen Öffnung verpflichtet. Bei Unternehmen und Einrichtungen, die mehrheitlich in der Hand des Landes sind, soll das Land auf eine Umsetzung der Ziele des Gesetzes hinwirken (§ 3). Das Gesetz sieht vor, die Personalentwicklung im

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

18 Als Aspekte interkultureller Öffnung werden genannt, die interkulturelle Kompetenz der Beschäftigten in fachlicher und sozialer Hinsicht zu fördern, Aufgaben so wahrzunehmen, dass sie der Zielgruppe angemessen sind, und den Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund zu erhöhen (ausführlicher zur interkulturellen Öffnung s. Kap. 3.1).

19 In den meisten Bezirken bestanden diese Strukturen schon vorher, ihre Einrichtung ist jetzt jedoch verpflichtend. Dadurch wurden auch die Aufgabenprofile vereinheitlicht (Senat von Berlin 2012: 18–19).

20 Damit können sich Gläubige an diesen Tagen für den Besuch religiöser Veranstaltungen freustellen lassen.



Info-Box Methodisches Vorgehen

Für diesen Policy Brief wurden die betreffenden Gesetze 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 von Experten sowie Presseberichte einbezogen. Um die Umsetzung der Gesetze zu bewerten, wurden außerdem Umsetzungsberichte und wissenschaftliche Publikationen berücksichtigt, soweit solche vorlagen, ebenso die Webseiten und Stellungnahmen beteiligter Akteure (Landesregierung, Migrantenorganisationen usw.). Zur Validierung der Befunde wurden im März und April 2017 in den vier untersuchten Bundesländern insgesamt zehn Hintergrundgespräche mit Akteuren aus Politik und Verwaltung geführt.²¹

öffentlichen Dienst zu überwachen und alle zwei Jahre einen Umsetzungsbericht vorzulegen (§§ 4 u. 8).²²

Nordrhein-Westfalen (2012)

Dem nordrhein-westfälischen Teilhabe- und Integrationsgesetz (TIntG NRW)²³ liegt ebenfalls ein Integrationsverständnis zugrunde, das sich auf alle Bevölkerungsgruppen bezieht und auf gleichberechtigte Teilhabe ausgerichtet ist. Sein übergeordnetes Ziel ist „ein gedeihliches und friedvolles Zusammenleben der Menschen mit und ohne Migrationshintergrund“ (§ 1 Nr. 1). Ähnlich wie das Berliner Gesetz verankert es Ziele und Grundsätze der Integrationspolitik sowie dafür benötigte Strukturen und Institutionen und schafft so ein Gerüst für politisches Handeln. Alle Landesbehörden müssen diese Ziele in ihrer Tätigkeit berücksichtigen (§ 3).

Das TIntG NRW schreibt eine interkulturelle Öffnung der Verwaltung vor (§ 6); außerdem werden kommunale Integrationsbeauftragte (§ 6 Abs. 3) und der bestehende Landesintegrationsrat (§ 10) gesetz-

lich verankert. Bei Letzterem handelt es sich anders als in Berlin nicht um ein Fachgremium, sondern um den Dachverband der gewählten kommunalen Migrantenvertretungen.²⁴ Mit dem TIntG NRW hat das Land außerdem eine neue Förderrichtlinie für Kommunale Integrationszentren (KI) geschaffen. Diese sollen als zentrale Struktur in allen Kreisen und kreisfreien Städten eingerichtet werden, vor Ort integrationspolitische Angebote koordinieren und die Integration vor allem im Bildungsbereich unterstützen. Eine Landesweite Koordinierungsstelle (LaKI) berät die KI und unterstützt den Erfahrungsaustausch (§ 7). Neben den staatlichen Aufgaben formuliert das Gesetz im Sinne eines ‚Förderns und Forderns‘ auch Erwartungen an die Zuwanderer: Sie sollen die Grundwerte des Grundgesetzes und der Landesverfassung achten; außerdem wird das notwendige „eigene Engagement“ beim Spracherwerb betont (§ 2 Abs. 3).²⁵

In einem weiteren Teil fasst das TIntG NRW Regelungen aus dem Landesaufnahmegesetz neu und

21 Der SVR-Forschungsbereich dankt allen Gesprächspartnern herzlich für ihre Zeit und ihre Auskunftsbereitschaft.

22 Bisher sind zwei Umsetzungsberichte erschienen: für die Perioden 2011 und 2012–2013 (Senat von Berlin 2012; 2015).

23 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).

24 Viele Kommunen richteten ab den 1980er Jahren sog. Ausländer- oder Integrations(bei)räte ein; diese Gremien wurden von den dort ansässigen Ausländern gewählt (Kersting 2008). In Nordrhein-Westfalen schreibt die Gemeindeordnung (§ 27) vor, dass in Kommunen mit mehr als 5.000 ausländischen Einwohnern ein Integrationsrat einzurichten ist; dabei sind neben 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). Die neue Landesregierung hat angekündigt, den Kommunen freizustellen, ob sie einen Integrationsrat einrichten (CDU/FDP 2017: 75).

25 Der Grundsatz des Förderns und Forderns ist aus der Sozialgesetzgebung bekannt und ging mit dem Aufenthaltsgesetz 2004 in die Integrationsgesetzgebung ein (Eichenhofer 2016: 253). Diese Anforderungen an Zuwanderer wurden auf Initiative der damaligen Opposition hinzugefügt; in der Folge konnten alle Fraktionen dem Text des TIntG zustimmen (Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Arbeit, Gesundheit, Soziales und Integration zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung, 2. Lesung, LT-Drs. 15/3895 vom 06.02.2012, S. 6; vgl. Hübner/Körting 2013: 42f.; s. Kap. 3.2). Der Aspekt des Forderns ist hier allerdings in sehr moderater Form umgesetzt: Laut TIntG ist eigenes Engagement beim Erwerb der deutschen Sprache „unerlässlich und zu fördern“.

legt auch dabei einen Schwerpunkt auf Integrationsförderung (§§ 11–14). Daneben werden Grundsätze für die Förderung von Integrationsmaßnahmen freier Träger festgelegt (§ 9), und im Mantelgesetz wird interkulturelle Kompetenz als Bildungsziel in einigen Ausbildungsgängen im Gesundheitsbereich verankert (Art. 10–12). Jedes Jahr soll eine kommentierte Zuwanderungs- und Integrationsstatistik erscheinen und alle fünf Jahre ein Landesintegrationsbericht mit Zuwanderungs- und Integrationsmonitoring (§ 15).²⁶ Zudem soll die Landesregierung alle fünf Jahre über die Umsetzung des Gesetzes berichten (§ 16).²⁷

Baden-Württemberg (2015)

Das baden-württembergische Partizipations- und Integrationsgesetz (PartIntG BW)²⁸ greift zentrale Aspekte der beiden vorher erlassenen Gesetze auf.²⁹ Es zielt – wie das PartIntG Berlin – auf „gleichberechtigte Teilhabe [...] in allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens“ und will damit – wie das TIntG NRW – „das friedliche Zusammenleben von Menschen aus unterschiedlichen Kulturen sowie den Zusammenhalt der Gesellschaft“ sichern (§ 2). Das Integrationsverständnis ähnelt jenem des TIntG NRW: Das Gesetz fasst Vielfalt als Bereicherung und erkennt die Leistungen und Potenziale der Zuwanderer an; gleichzeitig erwartet es von ihnen, die Grundwerte anzuerkennen und beim Spracherwerb eigenes Engagement zu zeigen (§ 3).³⁰

Wie die beiden anderen Integrationsgesetze fordert auch das PartIntG BW von der Landesverwaltung, sich interkulturell zu öffnen (§ 6) und Menschen mit Migrationshintergrund in Gremien angemessen zu beteiligen (§ 7). Zudem müssen seine Ziele beim Erlass

von Regelungen berücksichtigt werden (§ 1). Das Gesetz schreibt vor, einen Landesbeirat für Integration einzurichten, der die Regierung berät und vom zuständigen Minister berufen wird (§ 9). Daneben fördert das Land ebenso wie Nordrhein-Westfalen den Landesverband der kommunalen Migrantenvertretungen (LAKA) (§ 10). Den Kommunen wird freigestellt, Integrationsräte oder -ausschüsse einzusetzen und Integrationsbeauftragte zu ernennen (§§ 11–14).

Umfassender als die anderen beiden Gesetze führt das PartIntG BW im Mantelgesetz interkulturelle Kompetenz als Bildungsziel in sechzehn Ausbildungsverordnungen ein (Art. 7–23). Ähnlich wie in Berlin ermöglicht es außerdem Beschäftigten muslimischen und alevitischen Glaubens, sich an drei religiösen Feiertagen von der Arbeit freistellen zu lassen (§ 8). Über den Stand der Integration und die Umsetzung des Gesetzes soll alle fünf Jahre berichtet werden (§ 15).³¹

Zwischenfazit

Die Inhalte dieser drei Integrationsgesetze unterscheiden sich im Detail. Gemein ist ihnen jedoch, dass sie nicht die individuelle Integration von Zuwanderern regeln. Vielmehr legen sie Grundsätze, Institutionen und Prozesse für die Integrationspolitik auf Landesebene und zum Teil auf kommunaler Ebene fest. Dazu gehören Integrationsbeauftragte und -beiräte und Koordinationsgremien ebenso wie Vorgaben zum Mainstreaming und eine interkulturelle Öffnung der Verwaltung (Tab. 2). Zudem verankern diese Gesetze ein **teilhabeorientiertes Integrationsverständnis, das die Grundlage für Integrationspolitik und Verwaltungshandeln bilden soll.**

26 Der erste Teilhabe- und Integrationsbericht erschien im März 2016 (MAIS NRW 2016a), die jährliche Kommentierte Zuwanderungs- und Integrationsstatistik zuletzt im Januar 2017 (MAIS NRW 2017).

27 Ein solcher Bericht erschien zum ersten Mal im Dezember 2016 (MAIS NRW 2016b).

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

29 In den Gesetzgebungsprozess ging u. a. ein Gutachten dazu ein, wie die beiden 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 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 Länder dabei durchaus bestehen (vgl. Wolf/Hildebrandt 2008: 366f.).

30 Das PartIntG BW bezeichnet eigenes Engagement als „unerlässlich“. Anders als das TIntG NRW verzichtet es darauf, gleichzeitig den Fördergedanken zu betonen. Damit tritt es gegenüber Zuwanderern etwas fordernder auf als die anderen beiden Gesetze (vgl. Eichenhofer 2016: 256).

31 Da das PartIntG BW erst Ende 2015 verabschiedet wurde, liegt bisher kein Bericht vor.

Alle drei Länder bekennen sich dazu, dass **Integration eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe ist und es in der Verantwortung des Staates liegt, sie zu fördern**. Das nordrhein-westfälische Gesetz wird dabei konkreter als die beiden anderen: Mit den kommunalen Integrationszentren schafft das Land eine neue, flächendeckende Struktur zum Management kommunaler Integrationspolitik und sichert diese dauerhaft gesetzlich ab (vgl. Weiss/Alan 2013). Diese höhere Verbindlichkeit spiegelt sich auch in der Bereitstellung finanzieller Mittel: Während die PartIntG in Berlin und Baden-Württemberg weitgehend kostenneutral ausgelegt sind, wurden in Nordrhein-Westfalen jährliche Mehrkosten in Höhe von insgesamt 14,1 Millionen Euro veranschlagt.³²

2.2 Das bayerische Integrationsgesetz: Sicherheit stärken, Leitkultur schützen

Das Bayerische Integrationsgesetz (BayIntG)³³ unterscheidet sich deutlich von den anderen drei Landesintegrationsgesetzen: Es bezieht sich weniger auf den Staat und seine Behörden als auf die Zuwanderer³⁴ selbst. Abgesehen von einem Integrationsbeauftragten werden keine Strukturen institutionalisiert, und die Aufgaben des Staates bleiben vage. Stattdessen formuliert das Gesetz neben programmatischen Grundsätzen verschiedene Erwartungen an Zuwanderer und widmet sich insbesondere deren kultureller Integration.

Auch wenn das BayIntG und die Gesetzesbegründung sich auf individuelle Freiheitsrechte und Selbstbestimmung beziehen, erscheint Zuwanderung implizit als Bedrohung für eine kulturelle Grundordnung Bayerns, die als „Leitkultur“ bezeichnet wird (Bendel/Funke 2016: 8; vgl. Funke 2017: 15–16). Das Integ-

rationsgesetz soll helfen, diese Leitkultur zu wahren und den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu sichern (Präambel). Sein Ziel ist, 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)“ (Art. 1).

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. Wer dann das „mindestens erwartbare“ Sprachniveau nicht erreicht hat, soll die Förderkosten zurückerstatten. Kosten für Übersetzungen in Verwaltungsverfahren sollen dann den Betroffenen auferlegt werden können (Art. 4 Abs. 3 u. 4). Häftlinge mit sprachlichen oder Integrationsdefiziten können dazu angehalten, im Falle des Strafvollzugs sogar verpflichtet werden, Sprach- und Integrationskurse zu besuchen (Art. 17a Abs. 9–12). Alle diese Angebote unterliegen jedoch Soll-Bestimmungen, die keine einklagbaren Rechte begründen. Entsprechende Förderrichtlinien wurden bisher nicht erlassen; somit bleibt der Aspekt des Förderns im BayIntG einstweilen recht unverbindlich.

32 Gesetzentwurf der Landesregierung Nordrhein-Westfalen vom 05.10.2011, Gesetz zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration in Nordrhein-Westfalen und zur Anpassung anderer gesetzlicher Vorschriften, Landtags-Drs. 15/2944, S. 3f. Das Fördervolumen für die KI wurde zum 01.01.2017 noch einmal deutlich erhöht (Gemeinsamer Runderlass des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales und des Ministeriums für Schule und Weiterbildung vom 24.04.2016).

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

34 Das Gesetz bezieht sich vor allem auf Ausländer. Es unterscheidet zwischen „privilegierten“ Ausländern – dazu zählen u. a. EU-Staatsangehörige, Hochqualifizierte und Partner von Deutschen – und „sonstigen“ Ausländern, darunter auch Asylsuchende mit guter Bleibeperspektive. Während Ersterer 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).

Auch die im Gesetz festgestellte Integrationspflicht wird nicht konkretisiert: Es werden keine speziellen Handlungsnormen formuliert, die über die – ohnehin für alle geltende – Pflicht zur Einhaltung der Gesetze hinausgehen (Burgi 2016: 1020–1021). Allerdings könnten die Behörden in Verwaltungsentscheidungen die abstrakte Integrationspflicht genauer bestimmen und von ihrer (Nicht-)Erfüllung Leistungen oder Sanktionen abhängig machen (Funke 2017: 16–25).

Dafür enthält das BayIntG detaillierte ordnungsrechtliche Bestimmungen für einzelne, eher spezifische Tatbestände: Beim Aufruf zur Missachtung der verfassungsmäßigen Ordnung zugunsten einer alternativen Rechtsordnung³⁵ etwa droht 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 falsche Angaben zu seiner Identität macht oder Ausweisdokumente vorsätzlich vernichtet (Art. 12). Personen, die die Rechts- und Werteordnung ablehnen,³⁶ können verpflichtet werden, einen Grundkurs über dieses Thema zu besuchen (Art. 13).³⁷ Darüber hinaus erleichtert das Gesetz, im Umfeld der Unterkünfte von Asylsuchenden polizeiliche Kontrollen durchzuführen, Personen erkenntungsdienstlich zu behandeln und Wohnungen zu durchsuchen (Art. 17a Abs. 1). Die obligatorische Sprachstandserhebung vor der Einschulung, die in ähnlicher Form schon bestand, wurde ausgeweitet. Zudem wurde festgelegt, dass die Erziehungsberechtigten daran mitwirken müssen; kommen sie dieser Pflicht nicht nach, droht ihnen ebenfalls ein Bußgeld (Art. 5).

Durch diese Bestimmungen, Begriffe wie „Leitkultur“³⁸ und „Gastrecht“ sowie den sprachlichen Duktus wirkt das Gesetz insgesamt tendenziell abwehrend (Funke 2017: 16). Es vermittelt ein Integrationsverständnis, das eher auf eine einseitige Assimilation der Zuwanderer abzielt als darauf, gleichberechtigte Teilhabe zu ermöglichen (Bendel/Funke 2016: 4–6; Funke 2017: 35).³⁹ Dies unterscheidet es deutlich von den anderen drei Landesintegrationsgesetzen.

Eine Gemeinsamkeit mit den Integrationsgesetzen der drei anderen Länder besteht darin, dass auch das bayerische Gesetz das Amt eines Integrationsbeauftragten normiert (Art. 15); dieses bestand hier wie in vielen anderen Ländern zuvor ohne gesetzliche Grundlage. Der 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).⁴⁰ Ein Integrationsmonitoring oder eine Berichterstattung zur Umsetzung des Gesetzes ist nicht vorgesehen.

2.3 Synopse

Die Gegenüberstellung der vier bestehenden Landesintegrationsgesetze zeigt, dass Gemeinsamkeiten vor allem in der Formulierung politischer Ziele, der Steuerung von Integrationspolitik, der Normierung integrationspolitischer Ämter und Gremien sowie der interkulturellen Öffnung liegen (Tab. 2).

35 Laut Gesetzesbegründung sind damit Aufrufe zur Befolgung der Scharia und Familiengerichte gemeint.

36 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).

37 Diese Norm gilt ebenso wie Art. 14 für alle; sie ist nicht auf Zuwanderer beschränkt.

38 Seit den 2000er Jahren wird der Begriff der Leitkultur in gesellschaftlichen Debatten mehr oder minder explizit gebraucht, um sich vor allem von muslimischen 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).

39 Bei der Anhörung zum Gesetzentwurf im Landtag äußerten sich fast alle 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).

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

Tab. 2 Vergleich ausgewählter Inhalte der Landesintegrationsgesetze

| | | Berlin | Nordrhein-Westfalen | Baden-Württemberg | Bayern |
|--|-------------------------------------|---|---|--|--|
| Ziel | | gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit und ohne Migrationshintergrund in allen gesellschaftlichen Bereichen | | | Wahrung der Leitkultur und des gesellschaftlichen Zusammenhalts |
| Gesetzesziele müssen berücksichtigt werden ... | von | Landes- und Bezirksbehörden, öffentlich-rechtlichen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen; Unternehmen mit Mehrheitsbeteiligung des Landes* | Landesbehörden | Landesbehörden | Landesbehörden |
| | bei Regelungs- und Gesetzesvorhaben | ja | nein | ja | nein |
| Integrationsbeauftragte(r) | auf Landesebene | ja | nein (bestehen auf Bezirksebene) | nein | ja |
| | auf kommunaler Ebene | ja | nein | ja (optional) | keine Regelung |
| Integrations(bei)rat / ausschuss | auf Landesebene | ja, Fachbeirat mit gewählten Vertretern von Migrantenorganisationen | ja, Verband der Migrantenvertretungen | ja, Verband der Migrantenvertretungen + Expertenbeirat | ja, Expertenbeirat zur Beratung der Integrationsbeauftragten (optional) |
| | auf kommunaler Ebene | ja (als Ausschuss) | keine Regelung | ja (gewählt oder als Ausschuss) (optional) | keine Regelung |
| interkulturelle Öffnung | Adressat | Landes- und Bezirksverwaltung; öffentlich-rechtliche Körperschaften, Anstalten und Stiftungen; Unternehmen mit Mehrheitsbeteiligung des Landes* | Landesverwaltung | Landesverwaltung; öffentlich-rechtliche Körperschaften, Anstalten und Stiftungen; Kommunen und Gesellschaft** | keine Regelung (interkulturelle Sensibilität der Verwaltung soll gefördert werden) |
| | 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 | alle 2 Jahre | alle 5 Jahre | alle 5 Jahre | nicht vorgesehen |
| | Stand der Integration | nicht vorgesehen | alle 5 Jahre + jährlicher statistischer Bericht | alle 5 Jahre | nicht vorgesehen |

| | Berlin | Nordrhein-Westfalen | Baden-Württemberg | Bayern |
|---|--------------------------------------|--|---|--|
| Förderung kommunaler Integrationsmaßnahmen | keine Regelung | Kommunale Integrationszentren (KI) und Landesweite Koordinierungsstelle (LaKI) | keine Regelung | keine Regelung |
| weitere Regelungsbereiche | Hochschulen, Feiertage, Bestattungen | Einbürgerung, Beschäftigung, Engagement, Gesundheit, Schule, berufliche Bildung, Jugendarbeit, Förderung freier Träger | Einbürgerung, Hochschulen, Feiertage, frühkindliche Bildung, Schule, berufliche Bildung, Beschäftigung, Justizvollzug | Sprach- und Integrationsförderung, Kulturvermittlung, Vermittlung der Rechts- und Wertordnung, frühkindliche Bildung, Schule, berufliche Bildung, Hochschulen, Medien, Sicherheit, Polizei, Wohnen |

Anmerkungen: * Hier soll das Land auf eine Umsetzung der Gesetzesziele hinwirken. ** Hier soll das Land eine interkulturelle Öffnung unterstützen. *** In Berlin wird interkulturelle Kompetenz nicht nur gefördert, sondern fließt in die dienstrechtliche Beurteilung ein. In Baden-Württemberg wurde sie in sechzehn Ausbildungsverordnungen als Ausbildungsziel verankert.

Quelle: eigene Zusammenstellung

Weitere Regelungsbereiche

Neben den Regelungsbereichen, die fast alle Landesintegrationsgesetze abdecken – wenn auch in unterschiedlicher Tiefe und Form –, enthält jedes der vier Gesetze zahlreiche 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: Während das PartIntG Berlin kaum andere Regelungsbereiche anspricht, enthalten die anderen drei Gesetze eine kaum überschaubare Vielzahl solcher Einzelbestimmungen. Im Sinne der Rechtssystematik erscheint es jedoch sinnvoller, diese Regelungen im jeweiligen Fachrecht umzusetzen (Thym 2017: 206f.).⁴¹

Die Länder gehen hier unterschiedliche Wege. Beispielsweise verpflichten bis auf das Berliner Gesetz alle Integrationsgesetze die Schulen, interkulturelle Kompetenz zu vermitteln bzw. einen vorurteilsfreien Umgang miteinander zu fördern. Sie tun dies aber auf verschiedene Weisen: Das TIntG NRW fügt dem Schulgesetz ein neues Bildungsziel hinzu (Art. 2 TIntG NRW). Das BayIntG beauftragt die Schulen, die interkulturelle Kompetenz aller 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 wiederum verpflichtet 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); damit verweist es 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.

41 In der Tat werden in den Mantelgesetzen der Integrationsgesetze viele dieser Bestimmungen durch Änderungen im Fachrecht umgesetzt; sie sind nicht Bestandteil des eigentlichen Integrationsgesetzes.

3 Auswirkungen von Landesintegrationsgesetzen auf die Politik

Landesintegrationsgesetze können die individuelle Integration von 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 formuliert und Sanktionen für normabweichendes Verhalten einführt. Vielmehr zielen diese Gesetze darauf, Integration als Querschnittsaufgabe der Verwaltung zu verankern (s. Kap. 3.1). Darüber hinaus wirken sie auch auf der symbolischen Ebene (s. Kap. 3.2).

3.1 Steuerung verbessern: Mainstreaming von Integration

Die vier untersuchten 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 Stellen und Ebenen zuständig, und zahlreiche 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 vier betrachteten Landesintegrationsgesetze legen entsprechende Ziele und Grundsätze fest. Eine solche Selbstbindung des Gesetzgebers erscheint verbindlicher als ein entsprechendes Bekenntnis in ei-

nem Leitbild oder einem Integrationskonzept.⁴² Zudem leiten diese gesetzlichen Grundsätze etwa bei Ermessensentscheidungen oder bei Förderentscheidungen die Auslegung des Rechts; dadurch vereinheitlichen sie in gewissem Maße auch das Verwaltungshandeln.⁴³ Damit geben alle vier 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 besonders zwischen Bayern und den anderen drei Ländern deutlich unterscheiden.

Mainstreaming von Integration in Politik und Verwaltung

Alle vier 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). In Nordrhein-Westfalen ist im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung zudem bei jedem Gesetzentwurf zu überprüfen, ob er mit den Zielen des TIntG vereinbar ist;⁴⁴ in Berlin und Baden-Württemberg müssen die Ziele des Integrationsgesetzes bei Gesetzgebungs- und Verordnungsverfahren berücksichtigt werden.⁴⁵ Vorgenommen wird dieser ‚Integrations-Check‘ meist von dem Ressort, das für den jeweiligen Gesetzentwurf verantwortlich ist, oder vom Integrationsministerium. In Berlin übernimmt der Integrationsbeauftragte diese Aufgabe. Die bayerische Integrationsbeauftragte muss bei thematisch einschlägigen Gesetzesvorhaben ebenfalls eingebunden werden; sie hat jedoch weder ein Anhörungs- noch ein Einspruchsrecht und ist eher informell beratend als kontrollierend tätig. Für eine effektivere Umsetzung wäre

42 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. 3.2).

43 Diese ermessensleitende Funktion der Gesetze wird besonders deutlich, wenn beispielsweise das TIntG NRW (§ 2 Abs. 9) und das PartIntG BW (§ 3 Abs. 1 Nr. 4) hervorheben, dass es im staatlichen Interesse liegt, Ausländer einzubürgern, die die Voraussetzungen dafür erfüllen.

44 Nr. 2.3 im Leitfaden „Rechtsetzung in Nordrhein-Westfalen“, Anlage 6 der Gemeinsamen Geschäftsordnung für die Ministerien des Landes Nordrhein-Westfalen (GGO) vom 19.12.2014.

45 Im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung muss geprüft werden, wie sich ein geplantes Gesetz auf Integration auswirken würde (Frage 4.2 im Fragenkatalog für die Gesetzesfolgenabschätzung nach § 35 GGO II, Anhang 2 der Gemeinsamen Geschäftsordnung für die Berliner Verwaltung, Besonderer Teil, vom 08.09.2015; Zielbereich VII im „Leitfaden für den Nachhaltigkeitscheck“, Anlage 2 der Verwaltungsvorschrift der Landesregierung und der Ministerien von Baden-Württemberg zur Erarbeitung von Regelungen in der Fassung vom 26.07.2016).

grundsätzlich auch denkbar, diesen Aspekt durch ein externes Gremium wie den Normenkontrollrat (vgl. Blätter 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. Die politische Botschaft, die das Integrationsgesetz an Akteure innerhalb der Regierung und Verwaltung sendet, kann ein solches Bewusstsein ebenso fördern (s. Kap. 3.2) wie eine ständige, institutionalisierte ressortübergreifende Zusammenarbeit in Integrationsfragen, wie sie etwa die Interministerielle Arbeitsgruppe Integration in NRW praktiziert.⁴⁶ Auch die gemeinsame Erarbeitung eines Integrationsgesetzes kann dazu beitragen, dass dieses Thema und die damit verbundenen Aufgaben in den verschiedenen Ressorts besser wahrgenommen werden.

Die Verwaltung fit machen durch interkulturelle Öffnung

Eine interkulturelle Öffnung der Verwaltung, wie sie die ersten drei Integrationsgesetze vorschreiben, fördert ebenfalls ein Mainstreaming von Integrationspolitik. Interkulturelle Öffnung meint im Allgemeinen 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, dass die Beschäftigten in Bezug auf interkulturelle Kompetenz aus- und weitergebildet werden. Zum anderen sind die Leistungen und

das Verwaltungshandeln entsprechend zu überarbeiten und anzupassen. So können etwa Informationen mehrsprachig angeboten, Zugangsbarrieren abgebaut und gezielt Förderinstrumente für bestimmte Zielgruppen entwickelt werden oder die Verwaltung kann mit Migrantenorganisationen zusammenarbeiten. Außerdem soll der Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund erhöht werden (Filsinger 2017; Lima Curvello 2009; Gestmann/Hilz 2017: 257–262).⁴⁷ Wenn sich Verwaltung und öffentliche Einrichtungen in dieser Weise auf eine vielfältige Bevölkerung einstellen, können sie der Bevölkerung mit Migrationshintergrund besser als bisher gerecht werden und so ihre Aufgaben effizienter erfüllen.

Welche konkreten Schritte unternommen werden sollen, um die Verwaltung interkulturell zu öffnen, bleibt in den Gesetzen allerdings recht vage. Immerhin wurde der Aspekt der interkulturellen Kompetenz verbindlich festgeschrieben, indem diese als Beurteilungskriterium in das Laufbahngesetz (Berlin)⁴⁸ bzw. als Bildungsziel in einschlägige Ausbildungsverordnungen aufgenommen wurde (Baden-Württemberg; Nordrhein-Westfalen zum Teil). Für eine erfolgreiche interkulturelle Öffnung sind aber weitere Maßnahmen nötig, die nicht gesetzlich geregelt werden können. Beispiele dafür sind die Berliner Kampagne „Berlin braucht dich“ oder die „Partnerinitiative“ in NRW, mit der das Land bei Behörden, Kommunen und Unternehmen für eine interkulturelle Öffnung wirbt.⁴⁹

Sachgerechte Steuerung 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–

46 Die Interministerielle Arbeitsgruppe als solche ist nicht im TIntG verankert, dieses verlangt aber in § 6 Abs. 2 eine „fachübergreifende Abstimmung“.

47 Besonders im Berliner Fall wurde heftig über den Vorwurf diskutiert, das PartIntG schreibe eine Quote für Migranten fest oder verlange, Bewerber mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst ungeachtet ihrer Qualifikation bevorzugt einzustellen. Dies trifft jedoch in der Sache nicht zu (vgl. Çinar 2010). Zwar wird versucht, den Anteil von Bewerbern mit Migrationshintergrund zu erhöhen. In Berlin etwa gibt es in entsprechenden Ausschreibungen einen Passus, dass die Bewerbung von Angehörigen dieser Gruppe erwünscht ist, und in NRW haben einige Behörden anonyme Bewerbungsverfahren erprobt, um Diskriminierung zu vermeiden. Solche Maßnahmen verstoßen aber nicht gegen das Diskriminierungsverbot des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG), da sie Zuwanderer nicht gegenüber anderen Bewerbern bevorzugen (vgl. Ziekow 2013: 36–43).

48 Gesetz über die Laufbahnen der Beamtinnen und Beamten vom 21. Juni 2011 (GVBl. Berlin, S. 266). Dadurch wird interkulturelle Kompetenz zu einem verbindlichen Beurteilungskriterium; von ihrem Vorliegen können Einstellungs- und Beförderungsentscheidungen abhängen.

49 S. www.berlin-braucht-dich.de, www.mais.nrw/wir-sind-partner (18.08.2017).

556). Die Landesintegrationsgesetze führen in der Regel einerseits Beratungs- und Beteiligungsgremien ein, andererseits ein regelmäßiges Monitoring. Beides soll die Politikentwicklung im Querschnittsbereich Integration unterstützen.

Alle vier Gesetze sehen als beratendes Gremium einen Integrations(bei)rat 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 Integrationsräte – 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-, Migranten- 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 107 Mitgliedern aber eher ein loses Netzwerk als ein festes Gremium, überdies hat er keinen direkten Zugang zur Staatsregierung. Auch in Baden-Württemberg beruft der Integrationsminister zusätzlich einen Landesbeirat für Integration, der als Expertengremium die Regierung berät.⁵⁰

In Nordrhein-Westfalen speist auch die Landesweite Koordinierungsstelle (LaKI), die eine Schnittstelle zwischen Land und Kommunen bildet, Erfahrungen und Bedürfnisse von der kommunalen Ebene in die Landespolitik ein. Der Berliner Landesbeirat für Migrations- und Integrationsfragen vereint ebenfalls integrationspolitische Akteure verschiedener Ebenen: Neben gewählten Repräsentanten von Migrantenorganisationen, die die Interessen der Bevölkerung mit Migrationshintergrund vertreten sollen, gehören dazu auch Vertreter von Wohlfahrts- und Wirtschaftsverbänden und der Zivilgesellschaft sowie Vertreter der Bürgermeister und der Integrationsbeauftragten aus den zwölf Berliner Bezirken. Zudem sollen an den

Sitzungen alle Senatsverwaltungen teilnehmen. Das trägt dem Querschnittscharakter der Integrationspolitik Rechnung.⁵¹

Dieser Einbezug von unterschiedlichen Akteuren in den Entscheidungsprozess sichert nicht nur die notwendige Expertise, sondern kann auch die Akzeptanz von Entscheidungen erhöhen und damit deren spätere Umsetzung erleichtern. Die Beteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund ermöglicht Politik und Verwaltung zudem, sich genauer mit der Lebenssituation, den Bedürfnissen und Interessen dieser Bevölkerungsgruppe auseinanderzusetzen (Gesemann 2006: 209; Thym 2010: 288–290).

Auch ein regelmäßiges und aussagekräftiges Integrationsmonitoring unterstützt die Politikentwicklung, denn es liefert fundierte Informationen über den Stand der Integration und erlaubt, Probleme zu identifizieren (vgl. Filsinger 2014).⁵² Nordrhein-Westfalen geht hier mit der jährlich veröffentlichten Kommentierten Zuwanderungs- und Integrationsstatistik besonders weit. Auch Baden-Württemberg sieht eine regelmäßige Berichterstattung über den Stand der Integration vor, jedoch nur alle fünf Jahre. In den anderen Integrationsgesetzen fehlen entsprechende Vorgaben. Es bietet sich an, das landesinterne Integrationsmonitoring an das gemeinsame Integrationsmonitoring der Länder im Rahmen der Integrationsministerkonferenz anzubinden (s. Länderoffene Arbeitsgruppe 2017b) und durch subjektive Indikatoren zu ergänzen (vgl. SVR 2017: 20f.).

Systematische Unterstützung der Kommunen

Das IntG NRW hat mit den Kommunalen Integrationszentren (KI) eine flächendeckende Infrastruktur geschaffen, um die Integrationspolitik auf kommunaler Ebene zu koordinieren.⁵³ Die KI haben die verschiedenen integrationspolitischen Akteure vor Ort stärker vernetzt; sie bündeln integrationsbezogene Expertise in den Kommunen und begünstigen insgesamt eine effektive und sachgerechte kommunale

50 Für die laufende Legislaturperiode seit 2016 war bei Redaktionsschluss für diesen Policy Brief (August 2017) noch kein Beirat berufen.

51 Allerdings ist umstritten, wie viel Einfluss der Beirat tatsächlich hat, besonders ob und inwieweit er von Politik und Verwaltung als Instrument und Gesprächspartner ernst genommen wird (vgl. Endrias 2011).

52 Für eine aktuelle Bestandsaufnahme zu Möglichkeiten und Grenzen bestehender Integrationsmonitorings in Deutschland und Europa vgl. SVR 2017.

53 Bis August 2017 wurden KI in 53 von 54 Kreisen und kreisfreien Städten eingerichtet.

Integrationspolitik (Ulusoy et al. 2016). Als flächen-deckendes Netzwerk erleichtern sie außerdem die Zusammenarbeit zwischen Land und Kommunen. Denn dadurch lassen sich Entscheidungen und Maßnahmen rasch und einheitlich umsetzen; zudem können die Kommunen der Landespolitik aber auch direkt Rückmeldung geben und ihre Interessen vorbringen. Laut den beteiligten Akteuren in Nordrhein-Westfalen haben sich diese Strukturen gerade in der Belastungssituation bewährt, die Ende 2015 durch die hohe Fluchtzuwanderung entstand. 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).

In Baden-Württemberg liegt mit der Verwaltungsvorschrift Integration (VwV Integration)⁵⁴ ebenfalls eine Förderrichtlinie vor, die einigen Zielen des PartIntG BW entspricht. Unter anderem soll die kommunale Integrationsarbeit durch kommunale Integrationsbeauftragte besser strategisch gesteuert werden. Diese Richtlinie ist jedoch nicht im PartIntG BW verankert und leistet nur eine Anschubfinanzierung. Das BayIntG verweist auf die „besondere Mitverantwortung“ der Kommunen für die Integrationsziele (Art. 9 BayIntG), sieht aber keine Maßnahmen zu ihrer Unterstützung vor.

Das TIntG NRW sorgt mit den KI für eine gewisse Vereinheitlichung kommunaler Strukturen, ebenso wie die Integrationsgesetze von Berlin und Baden-Württemberg mit den Vorgaben zu kommunalen bzw. bezirklichen Integrationsbeauftragten 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 Ansprechpartner gibt. Dies wiederum erleichtert es, bewährte Ansätze zu übernehmen bzw. zu übertragen.⁵⁵

Konsens statt Kontrolle

Die Integrationsgesetze geben programmatische Grundsätze vor und formulieren Pflichten des Staates und der Verwaltung. Sie enthalten jedoch kaum konkrete Maßnahmen und sehen wenig oder keine Kontrollinstrumente vor, um die Umsetzung dieser Ziele zu überwachen. Außer dem BayIntG verpflichten immerhin alle Integrationsgesetze die Regierung zu regelmäßigen Berichten. Die Beauftragten und Beiräte können außerdem eine gewisse Kontrolle ausüben, indem sie die Landespolitik kritisch begleiten und die Umsetzung der Gesetzesziele überwachen. Diese Funktion können sie besonders dann erfüllen, wenn sie als selbständige Akteure auch an die Öffentlichkeit treten können wie die Dachverbände der kommunalen Migrantenvertretungen. Der bayerische Integrationsrat und der baden-württembergische Landesbeirat sind hingegen keine eigenständigen Gremien. Der Berliner Integrationsbeauftragte hat eine gewisse Kontrollfunktion, allerdings ist er der Senatsverwaltung für Integration unterstellt und nicht unabhängig; die derzeitige bayerische Beauftragte sieht ihre Aufgabe in der Beratung der Regierung, nicht in ihrer Kontrolle.⁵⁶ Keiner der genannten Akteure verfügt über Entscheidungskompetenzen oder Einspruchsrechte. Sie können weder Maßnahmen einfordern noch solche verhindern, sondern lediglich Vorschläge machen oder Stellung nehmen. Ihre Einflussmöglichkeiten werden also bestimmt von der Einsicht oder dem Wohlwollen von Politik und Verwaltung.

Somit hängt die Wirksamkeit der Integrationsgesetze und der darin formulierten Selbstverpflichtung des Staates letztlich davon ab, wie sehr sich die staatlichen Akteure tatsächlich an sie gebunden fühlen. Besonders verbindlich wirken die im Gesetz festgelegten Ziele und Grundsätze, wenn sie von allen Beteiligten geteilt werden. Das TIntG NRW etwa wurde einstimmig verabschiedet, und alle Akteure betonen die Bedeutung dieser Übereinstimmung als Grundlage

54 Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Integration über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration in der Fassung vom 6. September 2016.

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

56 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).

politischen Handelns.⁵⁷ Die im Gesetz angekündigten Maßnahmen wurden in Förderrichtlinien überführt, und die Vorgaben – etwa sich ressortübergreifend abzustimmen und mit dem Landesintegrationsrat zusammenzuarbeiten – werden im politischen Alltag befolgt. 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.⁵⁸

3.2 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 zu unterschätzen (Göhler 2005): Gesetze geben bestimmte Normen vor, sie transportieren Überzeugungen, Botschaften und Prioritäten und beeinflussen so das gesellschaftliche Selbstverständnis (Schmehl 1991). Bei den Landesintegrationsgesetzen sind die unmittelbaren materiellen Auswirkungen zum Teil eher begrenzt, diese symbolische Dimension hingegen zentral.

Signalwirkung und Erhöhung des politischen Stellenwerts

Die Diskussion und Verabschiedung eines Integrationsgesetzes verdeutlicht, dass die Politik dem Thema Integration einen hohen Stellenwert beimisst. Dadurch gewinnen integrationspolitische Akteure – etwa Integrationsbeauftragte oder -minister, aber auch zivilgesellschaftliche Akteure – an Durchsetzungskraft, und ihre Forderungen oder Positionen werden eher als legitim anerkannt.⁵⁹ 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 somit ein Bewusstsein dafür, dass Integration in der gemeinsamen Verantwortung liegt.

Diese Wirkung verpufft allerdings, wenn sie von den politisch Verantwortlichen nicht hinreichend genutzt oder von anderen Entwicklungen überlagert wird. Wichtig ist, dass einflussreiche politische Akteure – der Integrationsminister, ggf. auch Beauftragte oder Staatssekretäre – sich die Durchsetzung des Gesetzes auf die Fahnen schreiben und entsprechende Themen immer wieder auf die Tagesordnung setzen (Blätte 2011). Wenn das PartIntG für Akteure in Baden-Württemberg vergleichsweise unwichtig ist, mag dies auch damit zusammenhängen, dass seine Verabschiedung Ende 2015 von der Fluchtzuwanderung der Jahre 2015 und 2016 und der Landtagswahl im März 2016 in den Hintergrund gedrängt wurde.

57 Das TIntG NRW wurde mit den Stimmen von SPD, CDU, Grünen und FDP bei Enthaltung der Abgeordneten der LINKEN verabschiedet. Diese parteiübergreifende Zusammenarbeit in Integrationsfragen hat in Nordrhein-Westfalen eine lange Tradition: Bereits 2001 verabschiedeten alle Fraktionen des Landtags gemeinsam die Integrationsoffensive Nordrhein-Westfalen (LT-Drs. 13/1345 vom 19.06.2001). So wurde das Thema parteipolitischen Grundsatzdiskussionen entzogen; nach Ansicht der beteiligten Akteure schuf dies die Grundlage für eine pragmatische und sachliche Politik (so z. B. Landesregierung Nordrhein-Westfalen 2011; Thränhardt 2012: 3).

58 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 Akteure ein gemeinsames Ziel haben und die Regeln somit im eigenen Interesse einhalten (normative Institutionalisierung) oder die Regeln gar in das Selbstverständnis der beteiligten Akteure 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 Akteure ab.

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

Das BayIntG verfolgt einen ganz anderen Ansatz: Es fasst Integration vorrangig als individuelle Aufgabe der Zuwanderer und betrachtet Impulse zur Weiterentwicklung öffentlicher Institutionen oder administrativer Prozesse eher nachrangig. Damit stellt sich nicht die Frage, wie Integration aufseiten der staatlichen Institutionen symbolträchtig als Querschnittspolitik verankert werden kann.

Positionierung im gesellschaftlichen Diskurs: Anfang oder Ende eines Diskussionsprozesses

Mit einem Integrationsgesetz positioniert sich die Landesregierung in der gesellschaftlichen Diskussion. Die im Gesetz transportierten Botschaften bilden einen potenziell wirkmächtigen Beitrag zur Debatte um Integration und das gesellschaftliche Selbstverständnis. Dabei können Integrationsgesetze am Ende einer Diskussion stehen wie das TIntG NRW: Dieses wurde nach langen Beratungen und Kompromissen verabschiedet und schreibt einen gemeinsam entwickelten und getragenen Konsens fest, auf den sich alle Parteien und gesellschaftlichen Akteure berufen können. Ein Gesetz kann aber auch zum Kristallisationspunkt einer laufenden Debatte werden, wie es etwa in Bayern der Fall ist: Hier hat die Verabschiedung des BayIntG heftigen Widerstand bei politischen und zivilgesellschaftlichen Akteuren ausgelöst (vgl. Thym 2017: 208).

Die Erarbeitung und Verabschiedung eines solchen Gesetzes ist in der Regel von gesellschaftlichen Diskussionsprozessen begleitet. Diese können Gelegenheit bieten, 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). So betonen Akteure in NRW, dass durch das TIntG ein Paradigmenwechsel gelungen sei: von einer defizitorientierten Perspektive auf Integration hin zu einer potenzialorientierten Sichtweise.

Dies bedeutet auch, dass Landesintegrationsgesetze nicht als ‚in Stein gemeißelt‘ zu betrachten sind. Im Gegenteil sollten sie – wie jedes politische Instrument – regelmäßig überprüft, angepasst und weiterentwickelt werden. In Berlin und Nordrhein-Westfalen ist

eine solche Evaluation für die jeweils laufende Legislaturperiode geplant. Und auch in Bayern könnte die derzeit tagende Enquetekommission „Integration in Bayern aktiv gestalten und Richtung geben“ des Landtags Impulse geben, um das Integrationsgesetz zu überarbeiten.⁶⁰

Werbung um die Zustimmung der Bevölkerung

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

Gleichzeitig richtet sich ein Integrationsgesetz auch an die Mehrheitsbevölkerung: Es versucht, ihr ein bestimmtes Verständnis von Integration nahezubringen und sie zur Mitwirkung zu motivieren. 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 etwa wurde auf Drängen der CDU in den Gesetzentwurf für das TIntG eingefügt, dass beim Spracherwerb eigenes Engagement notwendig sei; dies ermöglichte eine parteiübergreifende Zustimmung (s. Fn. 25).

⁶⁰ So bezeichnete die Integrationsbeauftragte der Bayerischen Staatsregierung das BayIntG bei einer Veranstaltung am 16.05.2017 als „Erstaufschlag, um miteinander ins Gespräch zu kommen“ (Caritasverband der Erzdiözese München und Freising e. V. 2017).

Das bayerische Integrationsgesetz enthält verglichen mit den anderen Gesetzen weniger Angebote an Zuwanderer. Stattdessen transportiert es durch die Betonung von Leitkultur und Integrationspflicht implizit eher die Botschaft, dass Zuwanderer ‚anders‘ sind und von ihnen 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).

Verdeutlichung von Handlungsfähigkeit

Der eben angesprochene Punkt verweist auf einen weiteren symbolischen Aspekt von Integrationsgesetzgebung: Die bayerische Regierung 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 war damit „als Ausdruck einer bestimmten politischen ‚Körpersprache‘ auch ein politischer Aktivitätsnachweis für die Mehrheitsbevölkerung“ (SVR 2015: 103). Möglicherweise standen dabei weniger die praktischen Auswirkungen des vielfach kritisierten⁶¹ Gesetzes im Vordergrund als vielmehr die Tatsache, dass überhaupt ein Gesetz verabschiedet wurde.⁶² Durch diesen demonstrativen Akt erhöht der Staat seine Legitimität in den Augen der Bürger, 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. Und die in den Vordergrund gestellte Integrationspflicht wird zwar als Gesetzesziel angekündigt, kann mit den einzelnen Regelungen aber nicht umgesetzt werden (vgl. Funke 2017). Ein solcherart aus politischer Handlungslogik

geborenes Gesetz birgt jedoch das Risiko, dass es den Weg für sinnvolle und pragmatische Lösungsansätze verstellt (Schmehl 1991: 253).

3.3 Fazit: Möglichkeiten und Grenzen von Landesintegrationsgesetzen

Integrationsgesetze können eine kohärente, zielgerichtete und sachgerechte Politik im Bereich Integration fördern. Wie effektiv sie sind, hängt aber 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. Zum Einbezug dieser Strukturen, zum Mainstreaming und zur interkulturellen Öffnung müssen verbindliche Vorgaben gemacht werden, und diese müssen ggf. 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.

Eine wichtige Rolle spielt auch der politische Rückhalt: **Die durch ein Integrationsgesetz angestoßenen Veränderungen können nur dann Wirkung entfalten, wenn das Gesetz und die darin festgelegten Prinzipien 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 breiter Konsens verstärkt auch die symbolische Wirkung: Integrationsgesetze bringen das Thema auf die politische Tagesordnung und verleihen ihm einen hohen Stellenwert. So können Akteure für die Querschnittsaufgabe mobilisiert und das Bewusstsein gestärkt werden, dass Integration eine Aufgabe aller Fachbereiche ist.

61 S. 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.

62 Für diese Interpretation spricht auch, 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.

Außerdem können Integrationsgesetze ein bestimmtes Verständnis von Integration gesetzlich verankern. Zuwanderern können sie signalisieren, dass man sie anerkennt und respektiert und ihnen auf Augenhöhe begegnet; dabei können sie auch Erwartungen formulieren. Gleichzeitig machen diese Gesetze der Mehrheitsbevölkerung deutlich, dass die Politik sich der gesellschaftlichen Aufgabe der Integration stellt. Dadurch können Konflikte entschärft und Debatten versachlicht werden. Integrationsgesetze dürfen jedoch nicht einseitig ausgerichtet sein, etwa indem sie von den Zuwanderern Anpassung fordern und mit Sanktionen drohen und dabei außer Acht lassen, was die Gesamtgesellschaft zur Integration beitragen muss. 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 der Sozial-, Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik. Im Bildungsbereich beispielsweise geschieht dies über das Schulgesetz, die Regelungen zur Aus- und Weiterbildung von Lehrkräften usw. Fördermaßnahmen in integrationsrelevanten Bereichen richten sich häufig nicht ausdrücklich oder ausschließlich auf Zuwanderer, sondern auf die Bevölkerung insgesamt. Für die individuelle Integration sind sie aber oft bedeutsamer als die in den Integrationsgesetzen geregelten speziellen Maßnahmen. Zudem stehen für solche Maßnahmen weitaus mehr Ressourcen zur Verfügung.

Insbesondere die ersten drei Integrationsgesetze schaffen zwar einen institutionellen Rahmen für eine integrationsförderliche Politik. Wie diese konkret ausgestaltet wird, ist damit jedoch noch nicht entschieden. 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 darf daher nicht überschätzt werden. 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 ein sinnvoller Ausgangspunkt für die Integrationspolitik eines Landes sein, es kann für diese zu einem Meilenstein werden und sie auf eine neue Grundlage heben. Ebenso kann es aber mittelfristig in politischer Bedeutungslosigkeit versinken – das hängt davon ab, ob und wie die darin festgelegten Ziele und Grundsätze in praktische Politik umgesetzt werden.**⁶³

Aktuell ist zudem darauf zu achten, dass Integrationspolitik nicht darauf reduziert wird, den Flüchtlingszuzug zu bewältigen. In den letzten Monaten wurde Integration häufig mit der Integration von Flüchtlingen gleichgesetzt, der Begriff wurde also auf eine bestimmte Gruppe und die damit verbundenen spezifischen Herausforderungen verengt. Das Bundesintegrationsgesetz und zum Teil auch das Bayerische Integrationsgesetz sind Beispiele hierfür. Auch auf kommunaler Ebene ist festzustellen, dass die Pflichtaufgabe der Versorgung und Verwaltung von Flüchtlingen zum Teil die Gestaltungsaufgabe Integrationspolitik überlagert. Die proaktive kommunale Integrationsarbeit und ihre bewährten Strukturen treten dadurch in den Hintergrund oder werden sogar in Frage gestellt (Schammann/Kühn 2016: 32f.). **Eine vorausschauende und nachhaltige Integrationspolitik muss Integration jedoch umfassender verstehen, sie muss auch andere Zuwanderungsmotive berücksichtigen und jene Menschen mit Migrationshintergrund einbeziehen, die schon lange in Deutschland leben.**

⁶³ Die Bundesländer, in denen es kein Integrationsgesetz gibt, verfügen in der Mehrzahl über ein Integrationskonzept. Diese Konzepte enthalten einerseits weitaus mehr konkrete Maßnahmen und Instrumente. Andererseits sind sie weniger verbindlich als ein Gesetz; auf der symbolischen Ebene können sie aber ähnliche Funktionen erfüllen. Die Integrationskonzepte der Länder sind u. a. Gegenstand des derzeit vorbereiteten SVR-Jahresgutachtens, das im April 2018 erscheint.

4 Handlungsempfehlungen: mit Landesgesetzen die Rahmenbedingungen für Integrationspolitik verbessern

Aus der Analyse und dem Vergleich der vier bestehenden Landesintegrationsgesetze ergeben sich folgende Befunde:

- **Landesintegrationsgesetze schaffen oder institutionalisieren Strukturen für Koordination und Mitwirkung. Dadurch lässt sich die Integrationspolitik besser steuern.** Wie effektiv die Regelungen sind, ist jedoch abhängig von ihrer konkreten Ausgestaltung und vom politischen Stellenwert des Gesetzes.
- **Integrationsgesetze werten Integrationspolitik als politisches Thema auf und beeinflussen die gesellschaftliche Debatte.** Dabei können sie positive wie negative Botschaften senden.
- **Integrationsgesetze allein können eine sachgerechte Integrationspolitik oder bessere Teilhabemöglichkeiten nicht garantieren.** Es kommt vielmehr auf die konkreten Maßnahmen an, die dafür getroffen werden. Hier sind alle Politikbereiche und alle Ebenen angesprochen. Spezielle Maßnahmen können die Integration der Zuwanderer fördern; besonders wichtig ist es aber, die Regelsysteme integrationsförderlich zu gestalten.

Landesintegrationsgesetze können Rahmenbedingungen schaffen, die eine sachgerechte und erfolgreiche Integrationspolitik begünstigen. Dazu sollten sie **(1) Integrationspolitik als Querschnittsaufgabe mit einem hohen politischen Stellenwert verankern** und **(2) wirksame Strukturen schaffen, um diese Aufgabe zu bewältigen.** Außerdem sollten sie **(3) die sachgerechte Steuerung im Bereich Integration verbessern, indem sie ein Monitoring von Integration einführen, Kooperation zwischen den Akteuren fördern und wichtige Stakeholder einbeziehen.** Darüber hinaus sollten Integrationsgesetze **(4) ein Verständnis von Integration zur Grundlage der Integrationspolitik machen, das auf Teilhabe ausgerichtet ist.** Integration darf dabei nicht auf einzelne Gruppen – etwa Flüchtlinge – verengt werden; ebenso wenig darf ein Integrationsgesetz einseitig Forderungen nur an Zuwanderer richten. Schließlich sollten Integrationsgesetze **(5) so ausgestaltet werden, dass sie in der Gesellschaft insgesamt und über die Parteien hinweg**

möglichst breite Zustimmung finden. Denn nur mit politischem Rückhalt können sie tatsächlich wirken.

Integrationspolitik als Querschnittsaufgabe mit hohem politischen Stellenwert verankern

Integrationsgesetze werten die Integrationspolitik symbolisch auf. Dies sollte genutzt werden, um Integration als eine Querschnittsaufgabe zu verankern, die alle politischen und gesellschaftlichen Akteure betrifft. **Indem das Gesetz Integration und ihre Förderung zur Aufgabe aller Einrichtungen des Landes erklärt, verpflichtet es alle Akteure, daran mitzuwirken.** Dies kann ein effektives Mainstreaming von Integration bewirken in dem Sinne, dass bei Entscheidungen immer mitgedacht wird, wie sie auf Integration wirken. **Damit alle Akteure ein Bewusstsein dafür entwickeln, dass Integration eine gemeinsame Aufgabe ist, muss dieses Verständnis in den alltäglichen Arbeitsabläufen umgesetzt werden.** Hier sind exponierte politische Akteure gefragt – allen voran die für Integration zuständigen Ressortchefs –, um dem Gesetz die nötige Durchschlagskraft zu verleihen.

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 Land und Kommunen sowie mit Akteuren außerhalb von Politik und Verwaltung. Das Netz der Kommunalen Integrationszentren in Nordrhein-Westfalen ist ein gutes Beispiel dafür, wie handlungsfähige Strukturen für Integrationspolitik flächendeckend und nachhaltig eingerichtet werden können.

Auch eine interkulturelle Öffnung trägt erheblich dazu bei, die Querschnittsaufgabe Integration in allen Bereichen umzusetzen. Denn sie befähigt die Verwaltung und die Einrichtungen des Sozial-, Gesundheits- und Bildungswesens, Aufgaben sachgerecht und den jeweiligen Zielgruppen angemessen zu erledigen. Dies darf sich jedoch nicht auf einmalige Fortbildungen beschränken. Es ist sinnvoll, hier verbindliche Regelungen zu treffen. So kann etwa interkulturelle Kompetenz als Ausbildungsziel und Beurteilungskri-

terium festgeschrieben werden oder es kann als ein Ziel festgelegt werden, in den Landesinstitutionen den Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund zu erhöhen.

Sachgerechte Steuerung durch Monitoring und Einbeziehung von Stakeholdern verbessern

Eine erfolgreiche Integrationspolitik ist auf die Mitwirkung zahlreicher politischer und gesellschaftlicher Akteure angewiesen und muss die Perspektiven aller Beteiligten berücksichtigen. **Darum sollten Strukturen eingerichtet werden, die Mitwirkung und Abstimmung ermöglichen und auch eine funktionierende Rückkopplung zwischen Kommunen, Zivilgesellschaft und Regierung gewährleisten.** Für eine sachgerechte Politik sollte zudem externe Expertise einbezogen werden. Ein regelmäßiges und systematisches Monitoring sollte den Stand der Integration erfassen. Es sollte an das Integrationsmonitoring der Länder anknüpfen und auch subjektive Indikatoren beinhalten.

Teilhabeorientiertes Integrationsverständnis festschreiben

Ein Integrationsgesetz sollte Integration als chancengleiche Teilhabe aller an den zentralen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens verstehen und dies als Zielvorstellung ins Zentrum stellen. Dabei ist es nicht sinnvoll, für einzelne Bevölkerungsgruppen besondere Handlungsnormen festzulegen, die von den allgemein geltenden Gesetzen abweichen. Insbesondere sollte ein Integrationsgesetz keine Pflicht zu kultureller Integration im Sinne einer Assimilation formulieren. Vielmehr sollte es allen politischen Ressorts zur Aufgabe machen, gleichberechtigte Teilhabe zu fördern.

Gelingende Integration hängt von allen Beteiligten ab. Darum sollte ein Integrationsgesetz – auch seine Symbolwirkung – bewusst genutzt werden, um bei Menschen mit wie ohne Migrationshintergrund für Integration zu werben und sie dafür zu gewinnen, daran im Alltag mitzuwirken. Wenn sie gegenseitige Wertschätzung und eine potenzialorientierte Perspektive zur Grundlage der Politik machen, senden Integrationsgesetze ein positives Signal an die Bevölkerung. Das schließt nicht aus, Erwartungen zum Beitrag der Zuwanderer zu formulieren.

Integrationspolitik darf auch nicht auf einzelne Zuwanderergruppen reduziert werden oder darauf, kurzfristig verwaltungstechnische Fragen zu lösen, wie sie etwa im Rahmen der Flüchtlingszuwanderung entstanden sind. Darum sollte die Debatte über ein Landesintegrationsgesetz strikt von der Frage getrennt werden, wie der aktuelle Flüchtlingszuzug zu bewältigen ist.

Einen gesellschaftlichen Konsens suchen

Die Verabschiedung eines Integrationsgesetzes sollte einhergehen mit einer gesellschaftlichen Diskussion über das Verständnis von Integration und über deren Ziele und Bedingungen. Das Integrationsgesetz kann einen erreichten gesellschaftlichen Konsens festschreiben. Damit kann es einerseits das Handeln von Politik und Verwaltung entsprechend leiten, andererseits bildet es ein Grundgerüst für eine pragmatische Politik und konstruktive politische Auseinandersetzungen. Bei seiner Abfassung ist ein partei- und ressortübergreifender, möglichst auch ein gesamtgesellschaftlicher Konsens anzustreben. **Denn ein Gesetz kann die Landesintegrationspolitik nur dann wirksam verbessern, wenn es im Grundsatz von allen politischen Akteuren getragen wird und die darin enthaltenen Regelungen in der praktischen Arbeit kontinuierlich umgesetzt werden.** Darum muss das Gesetz auch regelmäßig überprüft und im Licht der Erfahrungen damit, aber auch der gesellschaftlichen Diskussion angepasst und weiterentwickelt werden.

5 Ausblick

Die hier vorgenommene Analyse macht deutlich: Landesintegrationsgesetze sind weder unbedingt zu befürworten noch pauschal abzulehnen. Vielmehr können verschiedene Instrumente geeignet sein, eine proaktive und abgestimmte Integrationspolitik auf Landesebene herauszubilden oder weiterzuentwickeln. So verfügen fast alle Bundesländer über ein Integrationskonzept, das auf symbolischer Ebene ähnlich wirken kann wie ein Integrationsgesetz. Ein Konzept ist inhaltlich und auch in der zeitlichen Dimension flexibler: Es kann sowohl abstrakte Ziele formulieren als auch konkrete Maßnahmen und Projekte beinhalten. Anders als ein Gesetz ist ein Konzept außerdem von



vornherein darauf angelegt, dass Exekutive und Verwaltung es regelmäßig überprüfen und fortschreiben. Doch auch bei einem Integrationskonzept entscheiden die konkrete inhaltliche Ausgestaltung und die politische Einbettung darüber, inwieweit seine Ziele erreicht werden können. Integrations-, Partizipations- oder Teilhabegesetze sind demgegenüber eher ‚Schwerge- wichte‘: Sie durchlaufen das parlamentarische Verfah-

ren 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. Im Jahr 2016 wurde verstärkt über Integrationsgesetze diskutiert. Derzeit ist jedoch nicht erkennbar, dass das Modell bei den übrigen zwölf Ländern Schule macht.

Literatur

- 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.
- Bausch, Christiane* 2014: Inklusion durch politische Selbstvertretung? Die Repräsentationsleistung von Ausländer- und Integrations(bei)räten, Baden-Baden.
- 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 vom 03.08.2010. (<https://www.morgenpost.de/berlin-aktuell/article104388724/Berlin-wird-erstes-Land-mit-Integrationsgesetz.html>, 18.08.2017)
- 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.
- Bommes, Michael/Kolb, Holger* 2012: Germany, in: Joppke, Christian/Seidle, F. Leslie (Hrsg.): Immigrant Integration in Federal Countries, Montreal/Kingston, 110–133.
- 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/Presse/Page001111.aspx?nid=4981>, 18.08.2017)
- CDU/FDP* 2017: Koalitionsvertrag für Nordrhein-Westfalen 2017–2022, o. O.
- Çinar, Safer* 2010: Das Partizipations- und Integrationsgesetz für Berlin, in: Heimatkunde. Migrationspolitisches Portal der Heinrich-Böll-Stiftung. (<https://heimatkunde.boell.de/2010/10/01/das-partizipations-und-integrationsgesetz-fuer-berlin>, 18.08.2017)
- 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: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 36: 8, 251–261.
- Endrias, Yonas* 2011: Politische Teilhabe von Immigranten: Das Berliner Experiment, in: Oppong, Marvin (Hrsg.): Migranten in der deutschen Politik, Wiesbaden, 93–99.
- 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.
- 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.
- Göhler, Gerhard* 2005: Symbolische Politik – Symbolische Praxis. Zum Symbolverständnis in der deutschen Politikwissenschaft, in: Stollberg-Rilinger, Barbara (Hrsg.): Was heißt Kulturgeschichte des Politischen?, Berlin, 57–69.



- Hübner, Catharina/Körting, Ehrhart* 2013: Rechtsgutachten zu einem Partizipations- und Integrationsgesetz für Baden-Württemberg, o. O.
- Kersting, Norbert* 2008: Beiräte und Kommissionen. Integration von Partikularinteressen, in: Kersting, Norbert (Hrsg.): Politische Beteiligung: Einführung in dialogorientierte Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation, Wiesbaden, 107–122.
- Kindermann, Harald* 1988: Symbolische Gesetzgebung, in: Grimm, Dieter/Maihofer, Werner (Hrsg.): Gesetzgebungstheorie und Rechtspolitik, Wiesbaden, 222–245.
- Krummacker, Michael* 2017: Kommunale Integrationspolitik in Deutschland, in: Geisen, Thomas/Riegel, Christine/Yildiz, Erol (Hrsg.): Migration, Stadt und Urbanität: Perspektiven auf die Heterogenität migrantischer Lebenswelten, Wiesbaden, 79–96.
- Länderoffene Arbeitsgruppe „Indikatorenentwicklung und Monitoring“ der Integrationsministerkonferenz* 2017a: B2 Einbürgerungsquoten 2005–2015 nach Aufenthaltsdauer und Geschlecht der Eingebürgerten. (http://www.integrationsmonitoring-laender.de/sites/default/files/b2_tab.xls, 18.08.2017)
- Länderoffene Arbeitsgruppe „Indikatorenentwicklung und Monitoring“ der Integrationsministerkonferenz* 2017b: Vierter Bericht zum Integrationsmonitoring der Länder 2013–2015, o. O.
- Landesregierung Nordrhein-Westfalen* 2011: Minister Schneider: Der Konsens ist eine stabile Grundlage für erfolgreiche Integrationspolitik in Nordrhein-Westfalen / Zehn Jahre Integrationsoffensive Nordrhein-Westfalen. Pressemitteilung vom 19.06.2011. (<https://www.land.nrw/de/pressemitteilung/minister-schneider-der-konsens-ist-eine-stabile-grundlage-fuer-erfolgreiche>, 18.08.2017)
- 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.
- MAIS NRW – Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales Nordrhein-Westfalen* 2017: 5. Kommentierte Zuwanderungs- und Integrationsstatistik Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf.
- Michna, Hans-Achim* 2008: Landesausländerbeauftragte im Föderalismus: Stellung und Bedeutung in der Integrationspolitik. Dissertation an der Philipps-Universität Marburg.
- Münch, Ursula* 2016: Integrationspolitik der Länder – dringliche Zukunftsaufgabe im Umbruch, in: Hildebrandt, Achim/Wolf, Frieder (Hrsg.): Die Politik der Bundesländer. Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse, Wiesbaden, 365–390.
- 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.
- 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.
- Schammann, Hannes/Kühn, Boris* 2016: Kommunale Flüchtlingspolitik in Deutschland, Bonn.
- 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.
- Senat von Berlin* 2012: Erster Bericht zur Umsetzung des Gesetzes zur Regelung von Partizipation und Integration in Berlin (PartIntG) sowie der übrigen Bestimmungen des Gesetzes zur Regelung von Partizipation und Integration in Berlin. Drs. 17/0685 des Abgeordnetenhauses von Berlin.
- Senat von Berlin* 2015: Zweiter Bericht zur Umsetzung des Partizipations- und Integrationsgesetzes des Landes Berlin (PartIntG) gemäß § 8 PartIntG. Berichtszeitraum: 01.01.2012–31.12.2013. Drs. 17/2389 des Abgeordnetenhauses von Berlin.
- Statistisches Bundesamt* 2017: *Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Ergebnisse des Mikrozensus. Fachserie 1 Reihe 2.2*, Wiesbaden.
- 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* 2010: *Einwanderungsgesellschaft 2010. Jahresgutachten 2010 mit Integrationsbarometer*, Berlin.
- SVR* 2012: *Integration im föderalen System: Bund, Länder und die Rolle der Kommunen. Jahresgutachten 2012 mit Integrationsbarometer*, Berlin.
- SVR* 2014: *Deutschlands Wandel zum modernen Einwanderungsland. Jahresgutachten 2014 mit Integrationsbarometer*, Berlin.
- SVR* 2015: *Unter Einwanderungsländern: Deutschland im internationalen Vergleich. Jahresgutachten 2015*, Berlin.
- SVR* 2017: *Die Messung von Integration in Deutschland und Europa. Möglichkeiten und Grenzen bestehender Integrationsmonitorings*, Berlin.
- Thranhardt, Dietrich* 2012: *Zur Bedeutung der Länder im Konzept einer nachhaltigen Integrationspolitik. Vortrag auf der Konferenz „Integrationspolitik in Nordrhein-Westfalen“ am 10.03.2012 in Bonn.*
- Thym, Daniel* 2010: *Migrationsverwaltungsrecht*, Tübingen.
- Thym, Daniel* 2016: *Integration kraft Gesetzes? Grenzen und Inhalte des „Integrationsgesetzes“ des Bundes*, in: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, 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.
- Ulusoy, Yunus/Halm, Dirk/Sauer, Martina/Kersting, Norbert* 2016: *Wissenschaftliche Begleitung der Kommunalen Integrationszentren und der Landesweiten Koordinierungsstelle NRW. Ergebnisbericht*, Essen.
- 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.
- 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.
- 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.

Impressum

Policy Brief des SVR-Forschungsbereichs 2017-1

Herausgeber:

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

Verantwortlich:

Dr. Cornelia Schu

Gestaltung:

KALUZA+SCHMID Studio GmbH

Druck:

KÖNIGSDRUCK Printmedien und digitale Dienste GmbH

© SVR GmbH, Berlin 2017

ISSN 2363-7358

Die Autorin

Charlotte Wohlfarth

Wissenschaftliche Mitarbeiterin des SVR-Forschungsbereichs

Über den Forschungsbereich beim Sachverständigenrat

Der Forschungsbereich beim Sachverständigenrat führt eigenständige, anwendungsorientierte Forschungsprojekte zu den Themenbereichen Integration und Migration durch. Die projektbasierten Studien widmen sich neu aufkommenden Entwicklungen und Fragestellungen. Schwerpunkte der Forschungsvorhaben sind die Themenfelder Bildung und Flucht/Asyl. Der SVR-Forschungsbereich ergänzt die Arbeit des Sachverständigenrats. Die Grundfinanzierung wird von der Stiftung Mercator getragen.

Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration geht auf eine Initiative der Stiftung Mercator und der VolkswagenStiftung zurück. Ihr gehören weitere fünf Stiftungen an: Bertelsmann Stiftung, Freudenberg Stiftung, Robert Bosch Stiftung, Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft und Vodafone Stiftung Deutschland. Der Sachverständigenrat ist ein unabhängiges und interdisziplinär besetztes Expertengremium, das zu integrations- und migrationspolitischen Themen Stellung bezieht und handlungsorientierte Politikberatung anbietet.

Weitere Informationen unter: www.svr-migration.de/Forschungsbereich