

Christian-Albrechts-Universität zu Kiel

Institut für Öffentliches Wirtschaftsrecht

Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaften

Univ.-Prof. Dr. Christoph Brüning

- Präsident des Schleswig-Holsteinischen Landesverfassungsgerichts -



Prof. Dr. Christoph Brüning - Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaften
Christian-Albrechts-Universität zu Kiel - Leibnizstraße 2 - 24118 Kiel

An den Vorsitzenden
des Innen- und Rechtsausschusses
Herrn MdL Jan Kürschner
Schleswig-Holsteinischer Landtag
- per E-Mail -

Adresse: Leibnizstr. 2, 24118 Kiel
Telefon: 0431 880-4540
Telefax: 0431 880-4582
Durchwahl: 0431 880-1505
E-Mail: Isbruening@law.uni-kiel.de
[Zur Homepage](#)
Datum: 08. Juni 2026

Entwurf eines Gesetzes zur Integration und Teilhabe (Integrations- und Teilhabe-gesetz für Schleswig-Holstein – IntTeilhG)

Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN –
[Drucksache 20/4194](#)

Sehr geehrte Damen und Herren,

anliegend erhalten Sie meine, unter Mitarbeit von wiss. Mit. Dr. Asad Yasin verfasste, Stellungnahme zu dem o. g. Gesetzentwurf. Für die Gelegenheit zur Äußerung im Rahmen der parlamentarischen Beratung danke ich Ihnen. Ich würde mich freuen, wenn die aufgezeigten Argumente Eingang in Ihre Diskussion fänden. Sollte weiterer Anhörungsbedarf bestehen, stehe ich gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Prof. Dr. Christoph Brüning

I. Prüfungsmaßstab und Abgrenzung

Diese Stellungnahme beschränkt sich im Wesentlichen auf die rechtswissenschaftliche Prüfung des Entwurfs im Hinblick auf das Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzgefüge, die Normqualität, die Grundrechts- und Kommunalrechtskonformität sowie die rechtliche Reichweite der vorgesehenen Regelungen. Integrationspolitische Zweckmäßigkeitserwägungen werden nur insoweit berücksichtigt, als sie für die rechtliche Einordnung der Normen erheblich sind.

Es ist daher methodisch zu trennen zwischen der rechtlichen Zulässigkeit der Regelungen (Kompetenz, Grundrechtskonformität), der rechtlichen Reichweite der Normen (Normcharakter, Vollziehbarkeit, Klagbarkeit) sowie der rechtspolitischen Bewertung (nur als abgegrenzte Annexbemerkung).

Dabei soll vorab bereits der Hinweis erlaubt sein, dass Gesetze rechtsverbindliche Regelwerke mit Wirkungen für alle darstellen, vgl. die Legaldefinition des Gesetzes in § 4 AO oder auch Art. 2 EGBGB. Es scheint, dass hierzulande die Gesetzesmethode zunehmend genutzt wird, um politische Zielvorstellungen zu normieren, auch soweit sich diese im demokratischen Prozess eben noch nicht als allgemeinverbindlich herausgebildet haben bzw. auch gar keiner Regelung zugänglich sind (vgl. exemplarisch etwa § 1 Abs. 2 S. 2 IntTeilhG-E¹: „Das Engagement und der Wille zur Integration und Teilhabe werden erwartet“; § 3 Abs. 3 Nr. 2: „die migrationssensible Öffnung der Gesellschaft“; § 9 Abs. 1: „Von allen Menschen sind die durch das Grundgesetz und die Landesverfassung geschützten gemeinsamen Grundwerte anzuerkennen“). Die Erreichung solcher Ziele erfordert tatsächliche Maßnahmen, die durch den Regierungs- und Verwaltungsbereich auch ohne entsprechende Gesetzesänderungen verfolgt werden können. Abgesehen von einer damit einhergehenden Außendarstellung handelt es sich bei etlichen der vorgeschlagenen Regelungen daher um Symbolpolitik.

II. Zum Gesetzesentwurf im Allgemeinen

Auch soweit der Entwurf des Gesetzes zur Integration und Teilhabe für sich in Anspruch nimmt, Integrationsziele klar festzulegen und die für die Erreichung dieser Ziele notwendigen Maßnahmen und Instrumente zu regeln – was abseits aller politischen Entscheidungsbefugnis an dieser Stelle grundsätzlich zu begrüßen sein mag –, ist festzustellen, dass im Einzelnen wenig bis gar keine konkreten Maßnahmen und Instrumente geregelt werden. Erst recht schafft das Integrations- und Teilhabegesetz keine Rechtspositionen zugunsten Betroffener. Dies zeigt sich exemplarisch vor allem

¹ Alle folgenden Normen ohne ausdrückliche Gesetzesbezeichnung sind solche des zu behandelnden IntTeilhG-E.

an § 17 Abs. 1, wonach explizit „subjektiv-öffentliche Rechte, insbesondere Ansprüche auf finanzielle Förderung,“ „durch dieses Gesetz“ nicht begründet werden. Ein Grund für die Schaffung von bloßem „soft law“ dürfte in der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung liegen.

1. Gesetzgebungskompetenzen

Für das Staatsangehörigkeitsrecht ist ausschließlich der Bund zuständig (Art. 73 Abs. 1 Nr. 2 GG). Konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeiten gibt es etwa für die Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (Vorrangkompetenz, Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG) sowie für das Aufenthaltsrecht für Ausländer und die öffentliche Fürsorge, die nach dem BVerfG auch das Kinder- und Jugendhilferecht umfasst (Erforderlichkeitskompetenzen, Art. 74 Abs. 1 Nr. 4 und 7 iVm. Art. 72 Abs. 2 GG). Im Bereich der Arbeitsförderung und des Ausländerrechts hat der Bund weitgehend abschließende Regelungen getroffen; im Kinder- und Jugendhilferecht werden den Ländern in vielen Aspekten hingegen Spielräume durch die bundesgesetzlichen Regelungen eröffnet.

Fehlen verfassungsrechtliche Zuständigkeitszuweisungen dürfen nur die Länder gesetzgeberisch tätig werden (Art. 70 Abs. 1 GG). Im Zusammenhang mit Integration ist hier vor allem an das Schulwesen einschließlich der beruflichen Schulen und Fachschulen und das Hochschulwesen zu denken, wobei der Bund eine Vorrangkompetenz für Hochschulzulassung und -abschlüsse innehat (Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG). Die Länder dürfen jedoch abweichende Regelungen treffen (Art. 72 Abs. 3 Nr. 6 GG).

Das effektive Bündeln von integrationspolitischen Maßnahmen wird dadurch erschwert. Als praktisches Beispiel lässt sich hier die Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen anführen. Das Anerkennungsgesetz des Bundes umfasst aufgrund der Zuständigkeitsverteilung nur die auf Bundesebene geregelten Berufe (z. B. anerkannte Ausbildungsberufe nach dem Berufsbildungsgesetz, Gesundheitsberufe, Rechtsberufe). Für Berufe wie etwa Lehrer, Erzieher und Ingenieure müssen die Länder tätig werden.

2. Verwaltungskompetenzen

Bzgl. der Verwaltungskompetenzverteilung gilt der Grundsatz, dass die Länder sowohl für den Vollzug von Landesgesetzen als auch regelmäßig für den der Bundesgesetze zuständig sind (vgl. Art. 30, 83 f. GG). Jedoch besteht auch bei der Ausführung von Bundesgesetzen im Wege der Landeseigenverwaltung in Ausnahmefällen für das Verwaltungsverfahren ein Gesetzvorbehalt zugunsten Bundes, was sodann die Zustimmungspflicht des Bundesrates auslöst (Art. 84 Abs. 1 S. 5 f. GG). Im Grundsatz können

die Länder aber das Verwaltungsverfahren bestimmen bzw. abweichende Regelungen treffen (Art. 84 Abs. 1 S. 1, 2 und 3 GG).

Dies führt dazu, dass es in den einzelnen Bundesländern teils erhebliche Unterschiede bei der Ausführung von Bundesgesetzen gibt, und zwar selbst dann, wenn es sich um abschließende Regelungen handelt, denn zumeist enthalten die Gesetze unbestimmte Rechtsbegriffe und Ermessensvorschriften, über deren Anwendung und Auslegung die Behörden der Länder und Kommunen zunächst selbst entscheiden. Um dennoch ein gewisses Maß an Einheitlichkeit zu erreichen, kann die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen (Art. 84 Abs. 2 GG; vgl. z. B. die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz).

Abweichend von der oben genannten Grundregel kann der Bund in bestimmten Fällen seine Gesetze im Wege der bundeseigenen Verwaltung oder durch bundesunmittelbare Körperschaften oder Anstalten des öffentlichen Rechts selbst vollziehen (Art. 86 GG). Als relevante Beispiele sind hier die Bundesagentur für Arbeit (BA) sowie das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) anzuführen.

Im Übrigen ist eine Zusammenarbeit der verschiedenen beteiligten Akteure zulässig (z.B. Ministerkonferenzen, diverse Vereinbarungen der Regierungschefs von Bund und Ländern, Gremien der Ministerialverwaltungen, Zusammenarbeit im Rahmen des Nationalen Integrationsplanes [NIP] bzw. des Nationalen Aktionsplans Integration [NAP-I], weitergeführt durch die Integrationsministerkonferenz). Ein wichtiges Beispiel ist in diesem Zusammenhang Art. 91e GG, der eine Verwaltungszusammenarbeit zwischen Bund und Ländern bei der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II ermöglicht. Entscheidend bei der Zusammenarbeit und den Kooperationen ist, dass es nicht zu einer sog. „Mischverwaltung“ kommt. Die Verteilung der Verwaltungszuständigkeiten auf unterschiedliche Akteure in Bund und Ländern führt zu Überschneidungen bzw. Parallelzuständigkeiten. So spielen im Bereich Integration neben den Landesbehörden, BA und BAMF als eigenständige Verwaltungsträger des Bundes sowie im Bereich der beruflichen Bildung die Berufskammern (v.a. IHK und HWK) eine gewichtige Rolle. Die Abstimmung integrationspolitischer Entscheidungen wird dadurch zumindest nicht einfacher.

3. Kommunale Kompetenzen

Die Kommunen haben stets eine doppelte Funktion. Zum einen sind sie als Körperschaften des öffentlichen Rechts Teil der Verwaltungsorganisation der Länder und agieren insoweit als untere Verwaltungsbehörde. Zum anderen sind sie Verwaltungsträger für die Aufgaben der Selbstverwaltung. In dieser Eigenschaft sind sie durch die

Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG und die landesrechtliche Gewährleistung des Art. 54 SHVerf in besonderer Weise geschützt. Dem Bund ist es seit der Föderalismusreform 2006 ausdrücklich untersagt, Aufgaben durch bundesgesetzliche Regelungen direkt auf die Kommunen zu übertragen (Art. 84 Abs. 1 S. 7 und 85 Abs. 1 S. 2 GG). Eine Aufgabenübertragung muss folglich an die Bundesländer adressiert werden, welche wiederum nach den oben dargestellten Grundsätzen über die Art und Weise der Erfüllung, und somit auch den Umfang der Einschaltung der kommunalen Ebene, entscheiden. Die bereits angedeuteten Probleme, v.a. die Koordinierung integrationspolitischer Maßnahmen, setzen sich hier fort. Diese gibt es nicht nur in vertikaler Hinsicht, also zwischen den Ebenen (Bund–Länder–Kommunen), sondern teilweise auch innerhalb einer Ebene, etwa bei mehreren beteiligten Ministerien bzw. kommunalen Behörden desselben Bundeslandes oder mehrerer Bundesländer.

4. Fazit

Vor diesem Hintergrund nimmt es kaum Wunder, dass auch im nunmehrigen IntTeilhG-E kaum konkrete Maßnahmen und Instrumente geregelt werden, da für jeden Teilaspekt geprüft werden müsste, ob dafür überhaupt eine Landeszuständigkeit gegeben ist und, wenn ja, ob die Thematik in das Portfolio der kommunalen Aufgaben fällt oder nicht. Ist letzteres der Fall, müsste sodann weiter bedacht werden, welche Auswirkungen etwaige Änderungen auf die Selbstverwaltungsgarantie haben würden, insbesondere ob Konnexitätsansprüche der Selbstverwaltungsträger ausgelöst werden. Nach der jetzigen Rechtslage ist es für ein Bundesland kaum möglich – und wohl auch nicht sinnvoll – ein vollumfassendes Integrationsgesetz zu entwickeln. Vielmehr müssten zunächst Gestaltungsräume für den schleswig-holsteinischen Rechts- und Verwaltungsraum identifiziert und sodann kohärent ausgefüllt werden. Integration ist eine Querschnittsaufgabe, so dass den hiesigen Akteuren die Regelung konkreter Maßnahmen und Instrumente nur im Rahmen der bundesrechtlich vorrangigen Fachgesetze eröffnet ist. Eine Analyse einschlägiger Spielräume ist aber nicht erkennbar.

Vor diesem Hintergrund könnte man den Sinn und Zweck des IntTeilhG insgesamt in Frage stellen. Zugute zu halten ist dem Entwurf, dass damit sowohl den von staatlicher Seite an Integration beteiligten Stellen als auch den Bürgern eindringlich deutlich gemacht wird, was nach eigenem Verständnis zur gelungenen Integration gehört. Insofern besitzt das Gesetz das Potential (vgl. insb. §§ 11, 12), derzeitige Schwachstellen im Bereich Integration und Teilhabe klarer auszumachen und ggf. zu beseitigen oder zumindest an die zuständigen Stellen zu melden. In diesem Zusammenhang ist es zu begrüßen, dass die Landesregierung sich in § 10 ausdrücklich zur Koordinierung der Maßnahmen bekennt. Durch eine bessere Koordination und Zusammenarbeit der einzelnen Akteure können Synergieeffekte geschaffen bzw. besser genutzt werden. Im

Übrigen bietet das Gesetz zumindest den Rahmen für weiterführende konkrete Regelungen betreffend die Unterstützung von Maßnahmen auf dem Gebiet der Integration und Teilhabe. Rechtstechnisch betrachtet wäre der treffendere Titel für das Gesetz daher Integrations- und Teilhabeunterstützungsgesetz. Ausreichend hierfür wären allerdings wohl auch Verwaltungsvorschriften für den innerdienstlichen Gebrauch.

Im Ergebnis bleibt das Regelwerk insgesamt ein symbolpolitisches Binnengesetz (vgl. exemplarisch etwa §§ 1 Abs. 2 S. 2; 3 Abs. 3 Nr. 2; 9 Abs. 1). Adressiert werden allein die staatlichen Stellen; für den Kreis der zu integrierenden bzw. teilhabelassenden Menschen bringt es unmittelbar keine Änderungen. Rechtliche Verpflichtungen zur Gleichstellung und Teilhabe von Menschen mit Migrationshintergrund in den Bereichen Gesundheit, Bildung und Berufstätigkeit ergeben sich aus entsprechenden Vorschriften des Grundgesetzes (etwa Art. 2 Abs. 2; 3 Abs. 1; 6; 7; 12 GG), die auch die Schleswig-Holsteinische Landesverfassung ausdrücklich in den Verfassungsraum des Landes integriert (Art. 3 SHVerf)².

III. Zu den Neuerungen im Einzelnen

Der Entwurf entwickelt nach eigener Aussage das Integrations- und Teilhabegesetz vom 23. Juni 2021 (GVBl. Schl.-H. S. 730) fort, das mit Inkrafttreten des neuen Gesetzes außer Kraft tritt (§ 18 S. 2). Die wesentlichen Neuerungen lassen sich wie folgt systematisieren.

1. Neue Legaldefinition des Integrationsbegriffs (§ 3)

§ 3 Abs. 1 enthält erstmals eine gesetzliche Definition des Integrationsbegriffs als „gesamtgesellschaftlicher wechselseitiger Prozess“; das bisherige Gesetz von 2021 enthielt keine entsprechende Legaldefinition. Dies ist rechtlich zumindest insoweit bedeutsam, als die Definition nunmehr als Auslegungsmaßstab für alle weiteren Normen wirkt und den Grundsatz des Förderns und Forderns gesetzlich festschreibt.

§ 3 Abs. 1 S. 3 spricht zudem nun ausdrücklich die Belastungen für den gesellschaftlichen Zusammenhalt und die Akzeptanz der Aufnahmegesellschaft an – eine zumindest gesellschaftspolitisch bemerkenswerte Selbstverortung des Gesetzgebers, die bislang nicht normiert war.

² Da die Berufsfreiheit ein sog. Deutschen-Grundrecht darstellt, hätte es insoweit einer Änderung der Landesverfassung bedurft. Dass das Integrations- und Teilhabegesetz nach eigenem Verständnis auch auf deutsche Personen Anwendung findet, von denen mindestens ein Elternteil die deutsche Staatsangehörigkeit nicht durch Geburt besitzt (vgl. § 2, 2. HS), vermag die Verfassungsrechtslage nicht zu ändern.

2. Umbenennung und Perspektivwechsel (§ 4)

§ 4 wird von „Sprachförderung“ in „Sprachliche Bildung“ umbenannt. Dies verschiebt die Perspektive von einer defizitorientierten Förderlogik hin zu einem ressourcenorientierten Bildungsansatz. Neu in Abs. 2 ist die ausdrückliche Anerkennung sprachlicher Vielfalt als Mehrwert für das Zusammenleben.

Im Zusammenhang mit Abs. 3, der anerkennt, dass für die Integration und Teilhabe in allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens und auch des Arbeitslebens Kenntnisse der deutschen Sprache von Bedeutung sind, die nur durch geeignete, zeitnahe Angebote erworben werden können, darf angemerkt werden, dass die CAU infolge der Haushaltskürzungen erst vor kurzem die kostenfreien Deutschkurse abschaffen musste. Es zeigt sich hieran erneut, dass der Gesetzesentwurf mehr einen Bekenntnisgeist atmet statt Probleme durch tatsächliche Maßnahmen auch anzugehen (vgl. auch den bereits bestehenden § 13 Nr. 7).

3. Neue materielle Regelungen in § 5 (Bildung)

Neu aufgenommen wurden § 5 Abs. 3 (durchgängige Sprachbildung für Kinder nicht-deutscher Herkunftssprache), Abs. 4 (ausdrückliche aber rein deklaratorische Klarstellung der Schulpflicht auch für Kinder von Asylsuchenden und unbegleitete Minderjährige nach dem SchulG), Abs. 5 (Förderung volljähriger Geflüchteter beim Schulabschluss) sowie Abs. 6 (Ausbau herkunftssprachlichen Unterrichts unter Landesaufsicht).

Vor dem Hintergrund der fehlenden Einräumung subjektiver Rechte bringen aber auch diese Regelungen keinen echten Mehrwert; die Ziele sind vielmehr auch ohne gesetzliche Regelungen verfolgbar.

4. Erweiterungen bei Ausbildung und Beschäftigung (§ 6)

§ 6 Abs. 2 wird um eine ausdrückliche Verpflichtung der Arbeitsmarktakteure zur aktiven Förderung der Arbeitsmarktintegration erweitert. Dabei dürfte eine solche Verpflichtung bereits aus der originären Aufgabenübertragung folgen.

Neu ist der Verweis auf informell erworbene Kompetenzen unter der in der Begründung (S. 22) zu findenden Bezugnahme auf das Berufsbildungsvalidierungs- und -digitalisierungsgesetz (BvaDiG, in Kraft seit August 2024) sowie die frühe Arbeitsmarktvorbereitung bereits in der Erstaufnahme. Aber auch für dessen Beachtung bzw. Verfolgung der Ziele braucht es Maßnahmen statt Regelungen.

5. Neue Integrationsfolgenabschätzung (§ 11)

§ 11 ist als eigenständige Norm neu eingefügt. Er normiert eine verwaltungsinterne Prüfpflicht, bei Erfüllung hoheitlicher Aufgaben die unterschiedlichen Auswirkungen auf Menschen mit und ohne Migrationshintergrund zu berücksichtigen. Soweit hierin eine echte Rechtspflicht auferlegt wird, sei auf den damit verbundenen Bürokratieaufwand hingewiesen.

6. Erweiterung des Integrationsbeirats (§ 15)

Mit Blick auf den Integrationsbeirat ist nunmehr eine ausdrückliche Geschlechterparität vorgeschrieben, was dem Gleichstellungsauftrag des Art. 3 Abs. 2 GG entspricht. Die angemessene Vertretung von Menschen mit Migrationshintergrund, die Beteiligung von Migrantenselbstorganisationen und kommunalen Vertretern sowie eine Geschäftsstelle beim zuständigen Ministerium waren bereits vorher angelegt. Unklar bleibt, was unter der Umbenennung in „kommunale Partizipationsgremien“ zu verstehen ist.

7. Spezifische Maßnahmen (§ 13)

Das Konzept sog. – nach eigenem Verständnis im Verhältnis zu Maßnahmen der Europäischen Union, des Bundes oder anderer Zuwendungsgeber subsidiärer (vgl. S. 29 der Drucksache) – spezifischer Maßnahmen wurde um Nr. 1 bis Nr. 4 ergänzt. Die Regelungswirkung ist unklar, da die Klagbarkeit ausgeschlossen wird, d.h. subjektiv-öffentliche Rechte, insbesondere Ansprüche auf finanzielle Förderung, durch das Gesetz nicht begründet werden (§ 17 Abs. 1). Umsetzbar ist eine entsprechende Zielsetzung ohnehin bereits im Rahmen von Verwaltungsvorschriften für die Vergabe von Fördermitteln.