



Schleswig-Holsteinischer Landtag
Innen- und Rechtsausschuss
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Datum: 28.10.2019
Bearbeitung: Prof. Dr. Utz Schliesky
Telefon: +49(431) 880-5042
E-Mail: uschliesky@lvstein.uni-kiel.de

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 19/3098

Schriftliche Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Integration und Teilhabe (Integrations- und Teilhabegesetz für Schleswig-Holstein – IntTeilhG)

der Fraktionen von CDU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, Drucksache 19/1640

Sehr geehrte Frau Vorsitzende sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, sehr geehrter Herr Dr. Galka,

anliegend erhalten Sie die Stellungnahme des Instituts zu dem o. g. Gesetzentwurf. Für die Gelegenheit zur Stellungnahme im Rahmen der parlamentarischen Beratung danken wir Ihnen sehr. Sollte weiterer Anhörungsbedarf bestehen, stehen wir gerne zur Verfügung. Wir würden uns freuen, wenn die aufgezeigten Argumente Eingang in Ihre Diskussion fänden.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Prof. Dr. Utz Schliesky

Geschäftsführender Vorstand

Stellungnahme

zur schriftlichen Anhörung des Innen- und Rechtsausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtags

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

der Fraktionen von CDU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP

Drucksache 19/1640

Mit Schreiben vom 26. September 2019 wurde dem Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften Gelegenheit gegeben, zu dem o. g. Gesetzentwurf Stellung zu nehmen.

Das Institut kommt dieser Bitte gerne nach. Der fachlichen Kompetenz entsprechend beschränkt sich der Unterzeichner auf rechtliche und verwaltungswissenschaftliche Anmerkungen.

I. Allgemeines

Im demokratischen Verfassungsstaat dient die Gesetzgebung der Umsetzung von durch die Verfassung vorgegebenen Staatszielen oder der Verwirklichung mehrheitlich verfolgter Zwecke des Staates. Dies könnte hinsichtlich der Integration von Menschen mit Migrationshintergrund fraglich sein, da es um eine Integration dieser Menschen in die Gesellschaft geht. Damit ist es vor allem eine gesellschaftliche Aufgabe, welche die Integrationsbereitschaft der zugewanderten Menschen und die Aufnahmebereitschaft der in Schleswig-Holstein lebenden Menschen voraussetzt. Diese beidseitige Bereitschaft kann vom Staat mit den Mitteln des Rechts nicht erzwungen werden. Der Gesetzentwurf berücksichtigt dies aber, indem auch § 1 Abs. 1 Satz 2 Gesetzentwurf von der „Integration als gesamtgesellschaftlichen Prozess“ spricht.

Darüber hinaus benennt der Gesetzentwurf in § 1 als weitere Zwecke, dass das Gesetz der Festlegung klarer Integrationsziele dienen soll und die für die Erreichung dieser Ziele notwendigen Maßnahmen und Instrumente regelt. Insbesondere wirkt das Land darauf hin, dass die für die Integration und Teilhabe relevanten Strukturen und Maßnahmen ein abgestimmtes System ergeben, das auf regionaler und lokaler Ebene die Integration und Teilhabe nachhaltig befördern soll. Zudem werden das Engagement und der Wille zur Integration und Teilhabe erwartet.

Die vorliegende Normierung normiert Integration und Teilhabe letztlich auf einfachgesetzlicher Ebene als „Staatszielbestimmung“ (vgl. insbes. § 1 Abs. 2 Satz 1 IntTeilhG). Staatszielbestimmungen sind in der Regel in der Verfassung anzutreffen und werden dann vom Gesetzgeber konkretisiert. Da eine zu große Zahl von Staatszielbestimmungen den Spielraum des Gesetzgebers zunehmend einengt, ist der Verzicht auf eine verfassungsrechtliche Normierung aber zu begrüßen. Das in dem Gesetzentwurf enthaltene „Staatsziel Integration und Teilhabe“ ist auch als einfachgesetzliche Regelung zulässig und wird gleich durch weitere Regelungen konkretisiert. Es bleiben auf diesem Wege dem Gesetzgeber größere Gestaltungsspielräume und gleichwohl flexiblere Anpassungsmöglichkeiten.¹ Für die Verwaltungen des Landes und der Kommunen wird zugleich ein engerer Rahmen in Gestalt von rechtlichen Wertungen für Beurteilungsspielräume und von Ermessensleitlinien festgelegt.

II. Raum für Regelungen durch das Land (insbes. Kompetenzverteilung)

Die Kompetenz für Staatsangehörigkeitsrecht und für Einwanderung liegt ausschließlich beim Bund (s. Art. 73 Abs. 1 Nr. 2 GG). Das Ausländer- und Asylrecht ist gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 4, 6 GG Teil der konkurrierenden Gesetzgebung. Der Bund hat von dieser Kompetenz allerdings insoweit Gebrauch gemacht, dass auch hier kaum Raum für landesspezifische Regelungen bleibt. Im Wesentlichen kann das Landesrecht daher keine materiell-rechtlichen Ansprüche gewähren. Dies

¹ vgl. hierzu *Schmidt-Jortzig*, Schriftl. Anhörung zu Drucks. 19/1640, Umdruck 19/3928, S. 2.

wird in § 15 Abs. 1 IntTeilhG auch durch die Nichtgewährung einklagbarer subjektive-öffentlicher Rechte betont.

Zumindest in Bezug auf mögliche Benachteiligungen, die Migranten innerhalb der Gesellschaft erfahren können und die u.a. durch das IntTeilhG ausgeräumt werden sollen, lassen sich viele Ziele, die dort normiert werden, bereits durch die aus dem AGG (ebenfalls Bundesrecht) herzuleitenden Ansprüche gewährleisten. Nach § 1 AGG sind „Benachteiligungen aus Gründen der Rasse oder wegen der ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität zu verhindern oder zu beseitigen“. Aus § 7 AGG ergibt sich ein Benachteiligungsverbot aus den in § 1 AGG genannten Gründen, und die §§ 13-16 AGG gewähren Betroffenen verschiedene, konkrete Ansprüche.

Die Schaffung darüber hinausgehender Regelungen durch ein neues Integrationsgesetz ist aufgrund der Sperrwirkung der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes (Art. 72 Abs. 1 GG) dem Land verwehrt. Allerdings bleibt ein Integrationsgesetz des Landes trotz des sehr begrenzten Kompetenzrahmens aus zwei Gründen sinnvoll: als Ermessensleitlinie für die Verwaltung und als Instrument zur Koordinierung der vielschichtigen und vielfältigen Integrationsbemühungen.

III. Selbstverpflichtung der Politik

Wenngleich die unmittelbaren materiellen Auswirkungen des Gesetzes eher begrenzt sind, kommt der symbolischen Dimension des Gesetzes eine zentrale Rolle zu. Die symbolische Wirkung eines Gesetzes ist nicht zu unterschätzen: Gesetze geben bestimmte Wertentscheidungen vor, sie transportieren Überzeugungen, Botschaften und Prioritäten und beeinflussen so das gesellschaftliche Selbstverständnis.² Dabei ist insbesondere zu sehen, dass die Integration als Einbindung in die Gesellschaft nur aus der Gesellschaft selbst heraus funktionieren kann. Integration

² *Schmehl*, ZRP 1991, S. 251 ff.

ist eine gesellschaftliche Aufgabe, die vom Staat nur durch geeignete Rahmenbedingungen unterstützt, aber nicht erzwungen werden kann. Das IntTeilhG stellt hierzu in §§ 1 Abs. 2 S. 1, 4 S. 2 heraus, dass eine notwendige Mitmachbereitschaft auch seitens der Menschen erforderlich wird. Zwar ist es tendenziell kritisch zu sehen, wenn Gesetze mit wenig materiell-rechtlichem Gehalt erlassen werden würden, da dann das Gesetz als Instrument entwertet und die Gesetzgebungsfunktion des Parlaments ausgehöhlt werden würde. Davon wäre der Landesgesetzgeber bei der Verabschiedung dieses Gesetzentwurfs jedoch weit entfernt.

Die Politik verpflichtet sich durch das IntTeilhG selbst, den Themen Integration und Teilhabe künftig (weiterhin) Raum zu geben und sie aktiv in Entscheidungen einfließen zu lassen. Diese Selbstverpflichtung verdeutlicht, dass die Politik dem Thema Integration eine hohe Priorität beimisst und entfaltet so eine Signalwirkung, welche eine Wertentscheidung vorgibt und es auf diese Weise zugleich ermöglicht, die zur Zweckerreichung erforderlichen Maßnahmen zwischen Land, Kommunen und gesellschaftlichen Trägern zu bündeln.

IV. Gründung von Gremien

Der nach § 13 IntTeilhG zu bildende Integrationsbeirat Gremien hat zum einen die Aufgabe, die Informationsgrundlage der Verwaltung zu verbessern und zum anderen eine spezifische Interessenvertretung für Migranten darzustellen. Für die Migrantenverbände sind eine zunehmende Sichtbarkeit und mögliche Einflussnahme prinzipiell erfreulich. Die dauerhafte und sachverständige Beratung der Ministerien in migrationspolitischen Fragen ermöglicht es insbesondere, dass die Politik und Verwaltung genauer auf die Lebenssituation, den Bedürfnissen und Interessen von Menschen mit Migrationshintergrund eingehen kann. Die Beteiligung dieser Bevölkerungsgruppe in entsprechenden Entscheidungsprozessen sichert dabei nicht nur die notwendige Expertise, sondern kann auch die Akzeptanz von Entscheidungen erhöhen und damit deren spätere Umsetzung erleichtern. Möchte man eine solche dauerhafte und sachverständige Beratung erreichen, muss man das Pendant der Interessenrepräsentanz in Kauf nehmen, da beides untrennbar miteinander verbunden ist.

Wichtig ist § 13 Abs. 3 des Gesetzentwurfs, der eine kommunale Beteiligung vorsieht. Da die Kommunen auf der Grundlage von § 47e GO ihrerseits Beiräte bilden können und in vielen Kommunen Ausländerbeiräte o.ä. bestehen, ist die Verzahnung des Integrationsbeirates auf Landesebene mit diesen kommunalen Beiräten ungemein wichtig. Wünschenswert wäre insoweit eine klarstellende Regelung in § 13, die einen institutionalisierten Informationsaustausch zwischen Landes- und Kommunalebene vorsieht.

V. Sonstiges

Die Rolle der Kommunen wird (vermutlich aus Sorge vor Konnexitätsansprüchen der Kommunen) in § 14 nur sehr vage angesprochen. Diese Regelung geht über die schon bestehende Rechtslage nicht hinaus. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die Ausländerintegration schon lange eine kommunale Selbstverwaltungsaufgabe ist.³

Die Begriffsbestimmung der „Menschen mit Migrationshintergrund“ in § 2 mutet recht willkürlich an und erscheint mit Blick auf den Gesetzeszweck eher kontraproduktiv, da die Staatsangehörigkeit und das Jahr 1955 als Abgrenzungskriterien wenig darüber aussagen, ob jemand integriert ist oder nicht. Hier wäre ein weiterer Begriff vorzugswürdig.

Gez. Prof. Dr. Utz Schliesky

³ Dazu bereits *Schliesky*, ZAR 2005, 106 ff.