



SVR gGmbH, Neue Promenade 6, 10178 Berlin

Jan Kürschner
Vorsitzender des Innen- und Rechtsausschusses
des Schleswig-Holsteinischen Landtags
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 20/1170

Berlin, 27.03.2023

Sehr geehrter Herr Kürschner,

der Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR) wurde mit Schreiben vom 21. Dezember 2022 eingeladen, zu dem Gesetzentwurf der Fraktion des SSW zur Änderung des Integrations- und Teilhabegesetzes für Schleswig-Holstein (Drucksache 20/326 des Schleswig-Holsteinischen Landtags vom 5. Oktober 2022) Stellung zu nehmen. Im Namen von Prof. Dr. Hans Vorländer, Vorsitzender des Sachverständigenrats, bedanke ich mich für diese Möglichkeit und übersende Ihnen mit diesem Schreiben die Stellungnahme des SVR.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Dr. Cornelia Schu
Geschäftsführerin

Anlage

Stellungnahme des Sachverständigenrats für Integration und Migration zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Integrations- und Teilhabegesetzes für Schleswig-Holstein



Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Integrations- und Teilhabegesetzes für Schleswig-Holstein

Entwurf der Fraktion des SSW vom 5. Oktober 2022

27. März 2023

STELLUNGNAHME

Dem Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR) wurde mit Schreiben vom 21. Dezember 2022 Gelegenheit gegeben, eine Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktion des SSW zur Änderung des Integrations- und Teilhabegesetzes für Schleswig-Holstein (Drucksache 20/326 des Schleswig-Holsteinischen Landtags vom 5. Oktober 2022, im Folgenden: Entwurf) abzugeben. Wir bedanken uns für diese Möglichkeit und kommen der Anfrage im Folgenden gerne nach.

Integration von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte ist ein komplexer Prozess, der das Zusammenwirken aller Mitglieder einer Gesellschaft erfordert und durch staatliches Handeln angeleitet werden kann. Dabei unterliegt Integration nur bedingt einer staatlichen Steuerung per Gesetz. Integration ist ein klassisches Querschnittsthema, das sich nicht auf einzelne Maßnahmen oder Politikbereiche beschränken lässt. Die sozialwissenschaftliche Forschung zeigt, dass Integration nur zum Teil von spezifischen Maßnahmen, die exklusiv Zugewanderte und ihre Nachkommen betreffen, abhängt und deutlich stärker durch politische Regelstrukturen insgesamt gestaltet wird, etwa in der Bildungspolitik oder der Sozialgesetzgebung.¹ Eine separate Integrationsgesetzgebung kann diesen Prozess unterstützen, indem Grundsätze und Ziele festgeschrieben und ein institutioneller und inhaltlicher Rahmen für ein Mainstreaming von Integration vorgegeben werden. Durch die Schaffung begünstigender Rahmenbedingungen für Teilhabe kommt der Staat seinem gesamtgesellschaftlichen Gestaltungsauftrag nach. Auf symbolischer Ebene werden Integration und Teilhabe so außerdem als politische Aufgabe aufgewertet. Der SVR unterstützt dieses Bemühen ausdrücklich und hat vor diesem Hintergrund die Verabschiedung des Integrations- und Teilhabegesetzes für Schleswig-Holstein (Int-TeilHG SH) im Jahr 2019 grundsätzlich begrüßt (siehe SVR 2019a).

Wie im Koalitionsvertrag von CDU und Bündnis 90/Die Grünen festgelegt, plant die Landesregierung für die aktuelle Legislaturperiode, dieses Gesetz zu überarbeiten. Der vorliegende Entwurf der Fraktion des SSW im Schleswig-Holsteinischen Landtag enthält Änderungs- und Ergänzungsvorschläge im Sinne einer solchen Weiterentwicklung. Er verfolgt das Anliegen, den Tenor des Gesetzes hin zu mehr Mit- und Füreinander zu verändern und die Verbindlichkeit des Gesetzes durch die Festschreibung konkreter Maßnahmen zu stärken.²

Integrationsverständnis und sprachlicher Grundtenor

In § 1 Abs. 2 präzisiert der Entwurf, dass sich die im Int-TeilHG SH festgeschriebene Erwartung des Engagements und des Willens zur Integration und Teilhabe an „alle [...] Menschen“ richtet. Damit stärkt der Entwurf ein vom SVR vertretenes Verständnis von Integration als gesamtgesellschaftlichen Prozess, der die

¹ Zur politischen Steuerung von Integration vgl. ausführlich SVR 2018: Steuern, was zu steuern ist: Was können Einwanderungs- und Integrationsgesetze leisten? Jahresgutachten 2018, Berlin, S. 68–126; speziell zu Integrationsgesetzen auf Landesebene S. 108–216.

² Vgl. dazu Ausführungen des Fraktionsvorsitzenden des SSW Lars Harms im Rahmen der Plenardebatte (Plenarprotokoll 20/11, S. 743–744).



aktive Mitwirkung aller Beteiligten erfordert. Durch den Zusatz in § 4 Abs. 2, wonach das Land „die sprachlichen und kulturellen Fertigkeiten der Menschen mit Migrationshintergrund [...] als eine Bereicherung“ ansieht, signalisiert der Entwurf Wertschätzung und Respekt gegenüber Menschen mit Zuwanderungsgeschichte. Hier könnte in Erwägung gezogen werden, den Wert von Vielfalt innerhalb einer Einwanderungsgesellschaft als Grundsatz bereits in § 3 anzuerkennen. Über die Dimensionen Sprache und Kultur hinaus fallen darunter u. a. auch ökonomische oder soziale Potenziale.

Gleichzeitig rückt der Entwurf an verschiedenen Stellen die Verantwortung von Politik und Verwaltung in den Vordergrund, integrationsförderliche Rahmenbedingungen zu schaffen. Das in § 7 Abs. 1 Int-TeilhG SH geforderte Bekenntnis aller Menschen zu den verfassungsrechtlich geschützten Grundwerten wird beispielsweise ersetzt durch eine Informationspflicht des Landes gegenüber ausländischen Staatsangehörigen über die im Grundgesetz und in der Landesverfassung verankerten Grundrechte. Der SVR begrüßt es, wenn **die Relevanz struktureller Voraussetzungen für chancengerechte Teilhabe im Rahmen der Integrationsgesetzgebung hervorgehoben und konkretisiert wird**. Indem die Gesellschaft als Ganzes und staatliche Akteure und Akteurinnen in die Pflicht genommen werden, Teilhabe zu fördern, wird deutlich, dass Integration nicht ausschließlich als Bringschuld von Zugewanderten zu verstehen ist.³ **Ein solches Verständnis schließt gleichzeitig nicht aus, die essentielle Rolle der zugewanderten Bevölkerung für den Prozess der Teilhabe aufzuzeigen** und beispielsweise Erwartungen auch speziell an Menschen mit Zuwanderungsgeschichte zu formulieren.⁴ Zu beachten ist, dass solche Erwartungen nicht einseitig formuliert werden, sondern Teil einer gesamtgesellschaftlichen Ausrichtung sind. So können Integrationsgesetze auf symbolisch-kommunikativer Ebene wichtige Signale senden (Schupp/Wohlfarth 2022: 37–40).

In Erwägung gezogen werden sollten in diesem Kontext auch begriffliche und konzeptionelle Anpassungen. So setzt der Entwurf weiterhin auf den Begriff der interkulturellen Öffnung, der sich zwar etabliert hat, aber zunehmend kritisiert wird, da er ausschließlich den Kulturaspekt betont.⁵ **Der SVR empfiehlt daher das Konzept der diversitätssensiblen Öffnung. Dieses unterstreicht, dass sich staatliche Institutionen und sonstige Einrichtungen und Unternehmen auf gesellschaftliche Vielfalt in unterschiedlichsten Ausprägungen einstellen müssen** (SVR 2021a: 18–32). An mehreren Stellen stärkt der Entwurf eine intersektionale Perspektive auf Teilhabe, der ein solches merkmalsübergreifendes Verständnis von Diversität zugrunde liegt – allerdings nur hinsichtlich Verschränkungen zwischen den Dimensionen Herkunft und Geschlecht. Bei Maßnahmen zur Verwirklichung der Integrationsziele soll die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Mädchen nicht mehr (wie im Int-TeilhG SH vorgesehen) nur geachtet, sondern gewährleistet werden (§ 3 Abs. 3). In § 11 wird ergänzt, dass das Land integrationspolitische Maßnahmen zur Stärkung eines „auf Grundlage der Gleichberechtigung der Geschlechter getragenen Zusammenlebens“ unterstützt. Hinsichtlich der Zusammensetzung des im Int-TeilhG SH verankerten Integrationsbeirats wird zudem Geschlechterparität vorgesehen, und zwar explizit auch bei den Plätzen der Vertreterinnen und Vertreter aus dem Kreis der Menschen mit Migrationshintergrund (§ 13 Abs. 5).

Zieldimensionen (§ 3)

Der Entwurf sieht in § 3 Abs. 2 eine Ausweitung der vom Int-TeilhG SH abgedeckten Zieldimensionen vor. Ergänzt wird der Zugang von Menschen mit Migrationshintergrund zu Gesundheitsleistungen und psychotherapeutischen Angeboten (Punkt 7) sowie zu Angeboten in der Pflege (Punkt 8). **Die Aufnahme der**

³ Dies ist vor dem Hintergrund der Tatsache, dass erforderliche Anpassungsleistungen von Zugewanderten bereits durch Bundesrecht, insbesondere im Aufenthaltsgesetz, verbindlich geregelt sind, ein nachvollziehbarer Schritt.

⁴ Im Vergleich zum Int-TeilhG SH zeigt sich der Entwurf hier weniger fordernd: Dass „das eigene Engagement der Menschen mit Migrationshintergrund beim Spracherwerb unerlässlich ist“ (§ 4 Int-TeilhG SH) wird ersetzt durch die Feststellung, dass für die „Teilhabe von Menschen mit Migrationshintergrund in allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens [...] ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache von zentraler Bedeutung“ sind (§ 4 Abs. 1).

⁵ Der Begriff suggeriert damit die Existenz unterschiedlicher, klar voneinander abgrenzbarer und unveränderlicher Kulturen, zwischen denen Verständigung hergestellt werden müsse. Dies kann einer Essentialisierung Vorschub leisten und eine Unterscheidung zwischen (vermeintlich) „Eigenem“ und „Fremdem“ festschreiben, obwohl doch eigentlich bezweckt werden soll, diese abzubauen.



Themen Pflege und Gesundheitsversorgung begrüßt der SVR ausdrücklich. Nicht zuletzt die Corona-Pandemie hat gezeigt, dass sozioökonomische und gesundheitliche Ungleichheit eng miteinander zusammenhängen und dass Menschen mit Migrationsgeschichte derzeit zum Teil nur unzureichend von gesundheitsbezogenen Informationen und den Angeboten des Gesundheitssystems erreicht und versorgt werden. Hervorzuheben ist hier auch, dass der Entwurf speziell psychotherapeutische Angebote nennt. Die Prävalenz psychischer Beschwerden ist speziell bei Flüchtlingen deutlich höher als in der übrigen Bevölkerung. Dadurch ergibt sich ein höherer Bedarf an psychosozialen und psychotherapeutischen Hilfsangeboten, der in Deutschland in vielen Regionen auf ein lückenhaftes Angebot hierfür geeigneter spezifischer Anlaufstellen und Therapieplätze trifft. Zugleich ist es für Flüchtlinge besonders schwierig, eine adäquate psychotherapeutische Behandlung in den Regelversorgungsstrukturen zu erhalten (s. dazu ausführlich SVR 2022a: 133–137. Für mehr Sensibilität hinsichtlich einer diversen Bevölkerung zu sorgen und die Versorgung von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte dort, wo sie bisher nicht zufriedenstellend ist, durch zielgruppenspezifische Angebote zu verbessern, ist daher ein wichtiges politisches Ziel. Von grundsätzlicher Bedeutung für eine chancengleiche Gesundheitsversorgung ist eine Verbesserung des Zugangs zu Sprachmittlung, um bestehende Sprach- und Kommunikationsbarrieren abzubauen.⁶ Darüber hinaus ist es aus Sicht des SVR ebenso essentiell, die Regelsysteme in die Pflicht zu nehmen (SVR 2022a: 149–178).

Auf weitere Zielformulierungen in § 3 wie etwa zu den Bereichen Wohnen, Kultur oder Sport wird in dem Entwurf verzichtet. Der SVR regt analog zu seiner Stellungnahme zum Int-TeilhG SH von 2019 an, die Aufnahme weiterer Teilhabedimensionen in Erwägung zu ziehen – nicht zuletzt auch, um zwischen den grundsätzlichen Zielen in § 3 und den im dritten Teil des Int-TeilhG SH aufgezählten spezifischen Maßnahmen ein möglichst hohes Maß an Kohärenz herzustellen.

Mit dem neu eingeführten § 3 Abs. 4, wonach die verankerten Integrationsziele Berücksichtigung bei der Anwendung einschlägiger Rechtsvorschriften wie dem Asyl- und Aufenthaltsgesetz finden sollen, wird die ermessensleitende Funktion des Gesetzes hervorgehoben. Als normativer Maßstab bei der Auslegung des Rechts kann das Gesetz dazu beitragen, Verwaltungshandeln zu vereinheitlichen.

Sprachförderung (§§ 4 u. 11)

In § 4 Abs. 1 betont der Entwurf die Bedeutung ausreichender Deutschkenntnisse für „die Teilhabe von Menschen mit Migrationshintergrund in allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens“. Damit wird der besondere Stellenwert von Sprache als Schlüsselfaktor für chancengerechte Teilhabe hervorgehoben. Sprachkenntnisse spielen nicht nur eine wichtige Rolle für Teilhabe am Arbeitsmarkt und im Bildungssystem, sondern auch beim Aufbau von sozialen Netzwerken und Kontakten, für die Mitwirkung an Politik und Gemeinwesen und bei der Wahrnehmung von Rechten, etwa bei der Teilhabe an den Sicherungssystemen des Sozialstaats und am Gesundheitswesen.

Darauf aufbauend gewährleistet § 4 Abs. 1 den Zugang zu kostenlosen Deutschkursen unabhängig vom jeweiligen aufenthaltsrechtlichen Status. Aus dieser Norm können sich bei Vorhandensein entsprechend ausgestalteter landesfinanzierter Integrationsmaßnahmen Ansprüche auch für Personengruppen ableiten, die ansonsten keinen oder nur nachrangig Zugang zu Integrationsmaßnahmen des Bundes erhalten.⁷ Der SVR anerkennt, dass die Migrationspolitik immer einen Spagat zwischen der doppelten Zielsetzung einer Migrationssteuerung und der Integrationsförderung vollziehen muss. Innerhalb dieses strukturell unauflösbaren Spannungsverhältnisses können Maßnahmen der Integrationsförderung bei Personen, die ausreisepflichtig sind bzw. deren Aufenthaltsstatus noch nicht festgestellt wurde, unter Umständen in einer

⁶ Eine wichtige Grundlage hierfür wäre, Sprachmittlung für medizinisch notwendige Behandlungen künftig im SGB V zu verankern. Auf eine entsprechende Änderung haben sich die Parteien der sog. Ampelregierung in ihrem Koalitionsvertrag geeinigt. Ein Gesetzentwurf liegt bislang jedoch nicht vor. Ergänzend hierzu sollte auch auf Länderebene geprüft werden, wie der Zugang zu Sprachmittlungsdiensten verbessert werden kann.

⁷ Mit dem Chancen-Aufenthaltsrecht, das Ende 2022 in Kraft trat, wird der Zugang zu den vom Bund getragenen Integrationskursen – im Rahmen verfügbarer Plätze – für verschiedene Personengruppen geöffnet, darunter Asylsuchende aus Ländern mit geringer Schutzquote oder aus sicheren Herkunftsländern. Einzelne Gruppen wie Personen mit Anspruchsduldung bleiben weiterhin ausgeschlossen (§ 44 AufenthG).



Zielspannung zur Migrationssteuerung stehen (s. ausführlich SVR 2019b: 55–100). Der SVR unterstützt jedoch grundsätzlich Bemühungen um Integration ‚von Anfang an‘ und begrüßt daher den frühen Zugang zu Sprachkursen. Dem Mainstreaming-Ansatz folgend können damit Personengruppen gefördert werden, die dieser Förderung bedürfen.⁸

Für den Bereich der Sprachförderung sieht der Entwurf in § 11 Punkt 8 zudem vor, dass das Land Maßnahmen unterstützt, die „zielgruppenspezifische Zugänge zur deutschen Sprache“ fördern. Damit wird anerkannt, dass für verschiedene Gruppen ggf. spezifische Sprachangebote erforderlich sind, beispielsweise für besonders vulnerable Gruppen oder Frauen. Hiermit in Verbindung gesetzt werden kann auch die in § 4 Abs. 1 festgeschriebene Ergänzung, dass bei Deutschkursen ein angemessenes Angebot an Kinderbetreuung sicherzustellen ist. Damit wird an den empirischen Befund angeknüpft, wonach Frauen mit kleinen Kindern in Deutschland bisher zu wenig von der Sprachförderung erreicht werden. Im Vergleich zu Männern und zu kinderlosen Frauen ist das Sprachniveau von Frauen mit Kindern deutlich niedriger.⁹ Ein Grund dafür ist, dass häufig keine Kinderbetreuung zur Verfügung steht.¹⁰ Das wirkt sich wiederum negativ auf die Teilhabemöglichkeiten von Frauen in anderen Bereichen aus (SVR 2019b: 159). Hier kann ein breites Angebot an Sprachkursen mit Kinderbetreuung, auch in ländlichen Gebieten, entgegenwirken. Was genau unter einer „angemessenen Kinderbetreuung“ verstanden wird, spezifiziert der Entwurf nicht.

Bildung, Ausbildung und Beschäftigung (§§ 5 u. 6)

Der ‚Bildungsparagraph‘ (§ 5) wird im Entwurf um zwei Absätze ergänzt, mit denen die Aufnahme einer qualifizierten Ausbildung durch Zugewanderte erleichtert werden soll. Durch eine gesondert abzulegende Prüfung sollen Menschen mit Migrationshintergrund einen im Ausland erworbenen, aber nicht dokumentierten Schulabschluss nachweisen können (Abs. 5). Gesetzlich verankert werden soll außerdem, dass Flüchtlinge bis zur Vollendung des 27. Lebensjahres eine schulische Ausbildung an einer Berufsschule absolvieren können (Abs. 4).¹¹ Die Arbeitsmarktintegration ist ein entscheidender Faktor für erfolgreiche Teilhabe. Ausbildungsinteressierte mit Migrationshintergrund, insbesondere Neuzugewanderte und Flüchtlinge, haben jedoch mit einer Vielzahl an Einstiegshürden in die Berufsausbildung zu kämpfen (vgl. SVR 2020). Dazu zählt auch ein eingeschränkter Zugang zu den Angeboten der Berufsausbildung zur Erlangung einer qualifizierten Ausbildung für junge Erwachsene, die bereits volljährig sind und damit in Schleswig-Holstein grundsätzlich nicht mehr der Schulpflicht unterliegen. Ihnen steht der Besuch einer Berufsschule lediglich im Rahmen freier Kapazitäten offen. Zwischen 14 und 19 Prozent der Asylbeantragsteller in Deutschland wurden in den Jahren 2017 bis 2021 von Personen zwischen 18 und 24 Jahren gestellt,¹² darunter auch solche ohne formale Ausbildung. Eine berufliche Bildung kann jungen Neuzugewanderten einen praxisorientierten Einstieg in eine qualifizierte Beschäftigung bieten und damit nicht nur die gesellschaftliche Integration

⁸ Über Sprachkurse hinaus könnte ein Zugang unabhängig vom Aufenthaltsstatus auch auf alle landesgeförderten integrations- und teilhabebezogenen Angebote ausgeweitet werden.

⁹ Eine Sonderauswertung des SVR-Integrationsbarometers 2020 hat ergeben, dass Zugewanderte in Schleswig-Holstein ihre Deutschkenntnisse schlechter beurteilen als im Bundesvergleich. Dieser Unterschied ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass Frauen mit Migrationshintergrund ihre Deutschkenntnisse deutlich negativer einschätzen als jene im übrigen Bundesgebiet: Nur 71 Prozent halten sie für „sehr gut“ oder „gut“, im restlichen Bundesgebiet sind es 87 Prozent. Die Selbsteinschätzung der Sprachkenntnisse sagt zwar wenig über das tatsächliche Sprachniveau aus, denn die Einzelnen beurteilen Sprachkenntnisse nach unterschiedlichen Maßstäben. Die Bewertung gibt jedoch Hinweise darauf, ob sie den Eindruck haben, dass ihre Sprachfähigkeiten (für ihre Ansprüche) ausreichen oder ihr Handeln dadurch eingeschränkt sehen (SVR 2021b: 26-27). Hier zeigen sich Ansatzpunkte für eine proaktive Integrationspolitik in Schleswig-Holstein im Bereich der Sprachförderung.

¹⁰ Tissot, Anna/Zimmer, Joana 2021: Hürden beim Zugang zum Integrationskurs: Alltagserfahrungen geflüchteter Frauen mit Kleinkindern. BAMF-Kurzanalyse 3, Nürnberg, S. 3–5.

¹¹ Unter Gesichtspunkten der Kohärenz könnten entsprechend in § 5 Abs. 1 neben den Bereichen frühkindliche Bildung, Schulen, Hochschulen und Erwachsenenbildung auch Berufsschulen genannt werden.

¹² BAMF 2022: Das Bundesamt in Zahlen 2021. Asyl, Migration und Integration, Nürnberg, S. 26; 2021: Das Bundesamt in Zahlen 2020. Asyl, Migration und Integration, Nürnberg, S. 24; 2020: Das Bundesamt in Zahlen 2019. Asyl, Migration und Integration, Nürnberg, S. 24; 2019: Das Bundesamt in Zahlen 2018. Asyl, Migration und Integration, Nürnberg, S. 24; 2018: Das Bundesamt in Zahlen 2017. Asyl, Migration und Integration, Nürnberg, S. 23.



fördern, sondern zur Fachkräftesicherung beitragen. Der SVR unterstützt daher die Ausweitung des Berufsschulbesuchsrechts über das 18. Lebensjahr hinaus (SVR 2019b: 169). Im Sinne eines Mainstreamings von Integration wäre hier jedoch eine entsprechende Regelung im Schulgesetz vorzuziehen.

Neben dem Abbau bestehender Hürden zur Aufnahme einer Ausbildung widmet sich der Entwurf auch dem Bereich der Beschäftigung. In § 6 Abs. 2 wird festgeschrieben, dass „ausländische Berufsqualifikationen nach Maßgabe der Gesetze schnell und unbürokratisch anzuerkennen“ sind. Mit dieser Absichtsbekundung wird die Anerkennung von Berufsqualifikationen und Kompetenzen als eine Hürde der beruflichen Integration von Zugewanderten hervorgehoben. Entsprechende Verfahren dauern oft lange, und die Zuständigkeiten sind auf verschiedene Stellen verteilt. Der SVR begrüßt Vorhaben auf Landes- und Bundesebene zur Vereinfachung der Anerkennungsverfahren mit Nachdruck, um Verfahren schlanker und transparenter zu gestalten (SVR 2022a: 31–38). Ansätze, die sich hierbei bewährt haben, sollten verstetigt werden (SVR 2019b: 170–174). Für die Gruppe der reglementierten Berufe sind mögliche Anpassungen im Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz zu prüfen.

Diversitätssensible Öffnung der Verwaltung (§§ 4 u. 6)

§ 4 Abs. 3 des Entwurfs sieht vor, dass das Land Informationen auch in Herkunftssprachen der Menschen mit Migrationshintergrund bereitstellt; auch die Kreise, Gemeinden und Ämter sollen ermuntert werden, mehrsprachige Angebote zu machen. Mehrsprachige Informationen zu Praxis und Angeboten der Verwaltungen sind Teil einer diversitätssensiblen Öffnung der Verwaltung. Diesen Prozess zu unterstützen, durch den die Verwaltung an die Diversität der Gesellschaft angepasst werden soll, stellt einen zentralen Regelungsbereich der bestehenden Landesintegrationsgesetze dar (Schupp/Wohlfarth 2022: 37–40). Ein Kernaspekt ist hierbei zudem, die migrationsbedingte Vielfalt in der Beschäftigtenstruktur der öffentlichen Verwaltung besser abzubilden. Hierzu verankert der Entwurf in § 6 Abs. 5, dass das Land die Einstellung von Menschen mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst anstrebt und erneut Kreise, Gemeinden und Ämter ermutigt, dasselbe zu tun. Die bereits im Int-TeilHG SH enthaltene Selbstverpflichtung des Landes zur interkulturellen Öffnung (§ 3 Abs. 2 Punkt. 2) wird damit konkretisiert, was der SVR positiv bewertet. Um die Verbindlichkeit der Regelung zu erhöhen, könnten zusätzlich ein Orientierungswert¹³ und eine regelmäßige Berichtspflicht festgeschrieben werden.

Migrations- und Asylverfahrensberatung (§ 11)

§ 11 Punkt 16 verpflichtet das Land dazu, eine unabhängige und im ausreichenden Umfang ausgestattete Migrations- und Asylverfahrensberatung zu garantieren.¹⁴ Der SVR hat sich bereits mehrfach für eine staatlich finanzierte, unabhängige und flächendeckende Asylverfahrensberatung ausgesprochen (SVR 2022b: 5; SVR 2019b: 6). Für ein faires Asylverfahren ist zentral, dass die Beratung nicht von derselben Einrichtung getragen wird, die das Asylverfahren durchführt. Geleistet werden sollte sie von Wohlfahrtsverbänden, Kirchen und NGOs durch entsprechend ausgebildetes Beratungspersonal, und sie sollte für die Betroffenen grundsätzlich kostenlos sein. Der Zugang muss zudem „effektiv“ sein, d. h. die Unterstützung muss tatsächlich erreichbar sein (SVR 2019b: 64). Um Ressourcen zu schonen, ist eine Abstimmung der verschiedenen bundes- und landesfinanzierten Angebote wichtig.

¹³ Solche Orientierungswerte in Form von Zielvorgaben definieren das Partizipationsgesetz Berlin (Erhöhung entsprechend dem Bevölkerungsanteil) und das Partizipations- und Integrationsgesetz Baden-Württemberg (Erhöhung entsprechend dem Anteil der Erwerbstätigen).

¹⁴ Eine solche behördenunabhängige Asylverfahrensberatung wurde Ende 2022 auf Bundesebene durch eine Änderung des Asylgesetzes (§ 12a) verankert.



Koordinations- und Mitwirkungsstrukturen (§ 15)

Zusätzlich zu der bereits in § 13 Int-TeilHG SH verankerten Einberufung eines Integrationsbeirats ermächtigt der Entwurf mit dem neu eingeführten § 15 Kreise und kreisfreie Städte, Integrationsbeauftragte zu ernennen. Anders als für den Integrationsbeirat auf Landesebene, für den weiterhin nur wenige Rahmenbedingungen normiert sind,¹⁵ werden für die kommunalen Integrationsbeauftragten auch konkrete Aufgabenbereiche genannt.

Der Entwurf stärkt so die Funktion des Integrationsgesetzes, die institutionelle Verankerung von Integration auf verschiedenen Ebenen zu fördern. Das in § 3 Abs. 1 definierte Ziel, Integration und Teilhabe insbesondere auch auf lokaler Ebene voranzubringen, wird untermauert. Da Integration ein langfristiger Prozess ist und auf individueller Ebene durch die auch zukünftig zu erwartende Neuzuwanderung immer wieder von Neuem beginnt, ist es sinnvoll, **bereits bestehende oder neu geschaffene Strukturen für Abstimmungs- und Beratungsaufgaben auf eine gesetzliche Grundlage zu stellen**. Die optionalen Vorgaben zu kommunalen Integrationsbeauftragten können zu einer gewissen Vereinheitlichung kommunaler Strukturen führen. Dadurch kann potenziell auch das politische Handeln zwischen den verschiedenen Ebenen leichter koordiniert werden, weil es klare Ansprechstellen gibt.

Neben einem vertikalen Austausch zwischen Landes- und kommunaler Ebene kann ein Integrationsgesetz auch Vorgaben zu einer verbesserten horizontalen Koordinierung bei integrationsrelevanten Fragen über Ressorts hinweg machen. Das Int-TeilHG SH verpflichtet die Landesregierung zu einer umfassenden Steuerungsfunktion: Sie soll „integrationspezifische und der Integration dienende Maßnahmen auf regionaler und lokaler Ebene und der verschiedenen Fachressorts“ koordinieren (§ 8 Abs. 1). Allerdings sieht der vorliegende Entwurf keine konkreten Maßnahmen für bereits bestehende oder neu zu schaffende Strukturen vor, mit denen diese Aufgabe effektiv zu leisten wären. **Denkbar wäre beispielsweise, die für die Weiterentwicklung des Int-TeilHG SH gebildete interministerielle Arbeitsgruppe zu einem über die geplante Novellierung hinausgehenden fachübergreifenden, integrationspolitischen Steuerungskreis weiterzuentwickeln. Sinnvoll wäre hier, auch Vertreterinnen und Vertreter aus den Kommunen und andere Stakeholder einzubeziehen.**

Abschließende Einordnung

In den vergangenen Jahren sind in fünf Bundesländern Integrationsgesetze in Kraft getreten, in weiteren sind entsprechende Regelwerke in Planung.¹⁶ Das Integrations- und Teilhabegesetz Schleswig-Holstein ähnelt in seiner Ausrichtung den Landesintegrationsgesetzen in Berlin, Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg, die die gesamtgesellschaftliche Systemintegration adressieren und die Rahmenbedingungen von Integrationspolitik verankern. Im Hinblick auf die Verbindlichkeit bleibt das Int-TeilHG SH jedoch bisher hinter den Gesetzen der drei anderen Länder zurück. Durchaus anspruchsvolle Zielformulierungen und Absichtsbekundungen, so die Kritik des SVR in seiner Stellungnahme aus dem Jahr 2019, gehen kaum mit konkreten Umsetzungsinstrumenten und Zuständigkeiten einher (SVR 2019a). Das Gesetz konzentriert sich nahezu ausschließlich auf seine symbolische Dimension. Zwar ist diese Signalwirkung nicht zu unterschätzen: Integrationsgesetze können bestimmte Normen vorgeben, Überzeugungen, Botschaften und Prioritäten transportieren und so das gesellschaftliche Selbstverständnis beeinflussen. Fragen von Integration und Teilhabe werden damit politisch aufgewertet (Schupp/Wohlfarth 2022: 43–46). Erschöpft sich ein Gesetz jedoch überwiegend in Symbolik, läuft es Gefahr, Erwartungen zu wecken, die dann nicht erfüllt werden können, und so die Unterstützung gesellschaftlicher Akteurinnen und Akteure zu schwächen. Integrationsgesetze sollten deshalb allgemein *und* speziell zugleich sein.

¹⁵ Der Entwurf konkretisiert lediglich, dass der Beirat geschlechterparitätisch ausgewogen zu besetzen ist (§ 13 Abs. 5).

¹⁶ Der hessische Landtag hat am 21. März 2023 das Gesetz zur Verbesserung der Integration und Teilhabe und zur Gestaltung des Zusammenlebens in Vielfalt verabschiedet. Mit Inkrafttreten des Gesetzes verfügt Hessen damit als sechstes Bundesland über ein Landesintegrationsgesetz.



Der vorliegende Entwurf enthält mehrere Änderungen, die darauf ausgerichtet sind, die Bestimmtheit des Gesetzes zu erhöhen. Der in § 1 Abs. 1 definierte Zweck des Int-TeilhG SH, die für die Erreichung der definierten Integrationsziele „notwendigen Maßnahmen und Instrumente zu regeln“, wird durch die vorgeschlagenen konkreten Regelungen untermauert. Dabei wird an mehreren Stellen der Weg eingeschlagen, bereits an anderer Stelle definierte Zielbestimmungen und erprobte Instrumente auf eine gesetzliche Grundlage zu stellen. So findet sich das Ziel, den Beschäftigtenanteil von Menschen mit Migrationshintergrund in der Landesverwaltung zu erhöhen, bereits im Aktionsplan Integration Schleswig-Holstein von 2011. Der in § 4 Abs. 1 verankerte Zugang für Zugewanderte zu Deutschkursen unabhängig vom jeweiligen Aufenthaltsstatus wird mit dem landesfinanzierten Programm STAFF¹⁷ auf Grundlage des schleswig-holsteinischen Konzepts zur Flüchtlingsintegration von 2016 bereits gewährt. Darüber hinaus werden zusätzliche Zielbestimmungen und Maßnahmen gesetzlich verankert. Zu nennen sind hier die Ausweitung der Berufsschulpflicht, der Zugang zu unabhängiger Migrations- und Asylverfahrensberatung sowie die Einführung (optionaler) Integrationsbeauftragter auf kommunaler Ebene. Durch die gesetzliche Absicherung wird die Bestimmtheit der Vorgaben unabhängig von kurzfristigen politischen Interessenslagen erhöht und mitunter stärkerer Handlungsdruck erzeugt (SVR 2018: 108–111).

Damit die festgeschriebenen Maßnahmen praktische Wirkung entfalten können, müssen sie mit adäquaten Ressourcen flankiert werden. Für die Umsetzung eines breiten Zugangs zu Deutschkursen mit Kinderbetreuung, zu qualitativ hochwertiger, unabhängiger Migrations- und Asylverfahrensberatung, zu schulischer Ausbildung an Berufsschulen für über 18-Jährige sowie die tatsächliche Beschleunigung der Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen ist eine möglichst nachhaltige Ausstattung der dafür vorgesehenen Strukturen mit entsprechenden personellen und finanziellen Ressourcen erforderlich. Die Frage der finanziellen Hinterlegung klammert der Entwurf jedoch aus. Der SVR würde es begrüßen, wenn das Gesetz beispielsweise konkreter mit einem entsprechenden Förderbudget verknüpft würde, auf bereits bestehende Förderrichtlinien Bezug nähme oder auf eine verbindliche Berücksichtigung der definierten Ziele in ggf. bereits bestehenden Maßnahmen verwiesen würde.

Anzumerken ist hier zudem, dass die Aufnahme des Themenbereichs Gesundheit als Zieldimension des Gesetzes nicht einhergeht mit der Festschreibung entsprechender Maßnahmen oder der Benennung verantwortlicher Akteure und Akteurinnen. Die Festlegung von Verantwortlichkeiten wird auch in Bezug auf die in § 9 verankerte Integrationsfolgenabschätzung ausgeklammert. Die Vorgabe wird zwar gestärkt, indem festgeschrieben wird, dass die Landesverwaltung auf Maßnahmen zur Förderung gleichberechtigter Teilhabe hinwirken soll und diese nicht nur zu prüfen sind.¹⁸ Die konkrete Ausgestaltung dieser Norm und die Verankerung der Zuständigkeit für diese Prüfaufgabe innerhalb der Landesverwaltung bleiben jedoch weiterhin offen. Eine Spezifizierung von Verantwortlichkeiten könnte die im Entwurf hervorgehobene Rolle von Politik und Verwaltung untermauern, integrationsförderliche Rahmenbedingungen zu schaffen.

Eine effektive Verankerung von Integration als Querschnittsaufgabe in der Praxis von Politik und Verwaltung hängt letztendlich erheblich von Anpassungen und Öffnungen der allgemeinen Regelstrukturen ab. Änderungen sollten daher möglichst im jeweiligen Fachrecht umgesetzt werden. Integrationsgesetze können als Artikelgesetze einen Rahmen bieten, um Änderungen in verschiedenen integrationsrelevanten Rechtsgebieten wie z. B. dem Schul- und Bildungsrecht oder dem Gesundheitsrecht vorzunehmen. Wie das Int-TeilhG SH verzichtet der vorliegende Entwurf hierauf jedoch.

Insgesamt bietet der Entwurf Impulse für die Weiterentwicklung des Int-TeilhG SH, die die Landesregierung laut Koalitionsvertrag verfolgt. Die hierfür etablierte interministerielle Arbeitsgruppe hat Anfang 2023 ihre Arbeit aufgenommen. Die 2021 umgesetzten Reformen der Landesintegrationsgesetze in Berlin und Nordrhein-Westfalen verdeutlichen, dass Novellierungsprozesse die Chance bieten, die Verbindlichkeit der in den Regelwerken verankerten Vorgaben zu erhöhen. Dieses Potenzial sollte nach Ansicht des SVR auch in

¹⁷ Landesmaßnahme zur Förderung von Sprache und Erstorientierung für Asylsuchende und Geduldete in Schleswig-Holstein auf Grundlage der Richtlinie zur Förderung von Sprache und Erstorientierung von erwachsenen Zugewanderten.

¹⁸ Auch an anderen Stellen sieht der Entwurf sprachliche Verstärkungen vor. So soll die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Mädchen nicht mehr nur geachtet, sondern gewährleistet werden (§ 3 Abs. 3).



Schleswig-Holstein genutzt werden. Aus dem vorliegenden Entwurf ergeben sich hierfür erste konkrete Anknüpfungspunkte.

Die Weiterentwicklung des Int-TeilhG SH sollte eingebettet sein in einen möglichst breiten Beteiligungsprozess. Um größtmögliche Akzeptanz für das Gesetz zu erreichen, ist eine breite, parteiübergreifende Zustimmung anzustreben. Über einen ressortübergreifenden Austausch innerhalb der Landesregierung hinaus ist hierfür die innerparlamentarische Auseinandersetzung unabdingbar. Auch vor diesem Hintergrund ist der Entwurf grundsätzlich positiv zu bewerten. Für eine möglichst breite Beteiligung sollte in Erwägung gezogen werden, Akteurinnen und Akteure außerhalb von Politik und Verwaltung über das ordentliche parlamentarische Mitwirkungsverfahren hinaus möglichst früh und umfassend in die Weiterentwicklung einzubinden. Das durch den Entwurf gestärkte Verständnis von Integration und Teilhabe als gesamtgesellschaftliche Aufgabe würde sich dadurch bereits im Erarbeitungsprozess widerspiegeln.

Prof. Dr. Hans Vorländer

Vorsitzender

Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR)



Zitierte Publikationen des SVR

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

SVR 2019a: Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Integration und Teilhabe (Integrations- und Teilhabegesetz für Schleswig-Holstein – Int-TeilhG) vom 13. November 2019, Berlin.

SVR 2019b: Bewegte Zeiten: Rückblick auf die Integrations- und Migrationspolitik der letzten Jahre. Jahresgutachten 2019, Berlin, S. 55–100.

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

SVR 2021b: Integration in Schleswig-Holstein. Sonderauswertung des SVR-Integrationsbarometers 2020. Expertise im Auftrag des Ministeriums für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung des Landes Schleswig-Holstein, Berlin.

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

SVR 2022b: Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren. Referentenentwurf des Bundesministeriums für Inneres und für Heimat vom 11. Oktober 2022, Berlin.

SVR-Forschungsbereich 2020: Zugang per Zufallsprinzip? Neuzugewanderte auf dem Weg in die berufliche Bildung, Berlin.

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



Impressum

Herausgeber

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

Verantwortlich

Dr. Cornelia Schu

© SVR gGmbH, Berlin 2023

Über den Sachverständigenrat

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

Weitere Informationen unter: www.svr-migration.de