

Rechtsgutachten

**zu einem
Partizipations- und Integrationsgesetz
für Baden-Württemberg**

Catharina Hübner und Dr. Ehrhart Körting

Gliederung

- 1. Zielgruppe eines Partizipations- und Integrationsgesetzes in Baden-Württemberg:
Menschen mit Migrationshintergrund**
- 2. Die Regelung in Berlin**
 - 2.1. Kommentierte Darstellung des Gesetzes zur Regelung von Partizipation und Integration in Berlin vom 15. Dezember 2010
 - 2.1.1. Ziele und Grundsätze
 - 2.1.2. Begriffsbestimmung der Menschen mit Migrationshintergrund
 - 2.1.3. Geltung des Gesetzes für die gesamte Verwaltung einschließlich der von Berlin abhängigen juristischen Personen des Privatrechts
 - 2.1.4. Gleichberechtigte Teilhabe und interkulturelle Öffnung
 - 2.1.5. Beauftragte oder Beauftragter des Senats von Berlin für Integration und Migration
 - 2.1.6. Bezirksbeauftragte für Integration und Migration
 - 2.1.7. Landesbeirat für Integrations- und Migrationsfragen
 - 2.1.8. Integrationsausschüsse auf Bezirksebene
 - 2.1.9. Gleichstellung der religiösen Feiertage aller Religionsgemeinschaften mit den kirchlichen Feiertagen
 - 2.1.10. Änderung des Bestattungsrechts
 - 2.1.11. Berichterstattungspflicht des Senats
 - 2.1.12. Volksinitiative
 - 2.2. Erste Evaluation des Partizipations- und Integrationsgesetzes des Landes Berlin
- 3. Die Regelung in Nordrhein-Westfalen**
 - 3.1. Kommentierte Darstellung des Gesetzes zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration in Nordrhein-Westfalen vom 14. Februar 2012
 - 3.1.1. Ziele und Grundsätze des Gesetzes
 - 3.1.2. Verwirklichung der Ziele
 - 3.1.3. Begriffsbestimmung der Menschen mit Migrationshintergrund
 - 3.1.4. Teilhabe an Gremien
 - 3.1.5. Interkulturelle Öffnung der Landesverwaltung
 - 3.1.6. Integrationsbeauftragte der Bezirksregierungen
 - 3.1.7. Kommunale Integrationszentren
 - 3.1.8. Integration durch Beruf/Arbeit
 - 3.1.9. Integrationsmaßnahmen freier Träger

- 3.1.10. Landesbeirat für Vertriebenen-, Flüchtlings- und Spätaussiedlerfragen
- 3.1.11. Neue Zuwanderer
- 3.2. Erste kommentierte Zuwanderungs- und Integrationsstatistik Nordrhein-Westfalen
- 4. Darstellung des nicht verabschiedeten Gesetzentwurfs im Bayerischen Landtag**
- 5. Gesetzesvorhaben in Niedersachsen**
- 6. Tabelle 1:
Die Regelungen in Berlin, Nordrhein-Westfalen und der Entwurf in Bayern im Vergleich
- 7. Die wichtigsten Regelungen über Integrationsbeauftragte und Integrationsbeiräte in den anderen Bundesländern**
 - 7.1. Bayern
 - 7.2. Brandenburg
 - 7.3. Bremen
 - 7.4. Hamburg
 - 7.5. Hessen
 - 7.6. Mecklenburg-Vorpommern
 - 7.7. Niedersachsen
 - 7.8. Nordrhein-Westfalen
 - 7.9. Rheinland-Pfalz
 - 7.10. Saarland
 - 7.11. Sachsen
 - 7.12. Sachsen-Anhalt
 - 7.13. Schleswig-Holstein
 - 7.14. Thüringen
- 8. Tabelle 2:
Landesintegrationsbeauftragte und Landesintegrationsbeiräte in den anderen Bundesländern**
- 9. Regelungen in anderen europäischen Staaten, die wie Deutschland eine größere Bevölkerungsgruppe mit Migrationshintergrund haben, bezüglich Partizipation und Integration dieser Personen**
 - 9.1. Belgien
 - 9.1.1. Bevölkerung

- 9.1.2. Institutionalisierte politische Partizipation durch
Ausländerwahlrecht
- 9.1.3. Integration durch Einbürgerung
- 9.1.4. Integration durch Gleichstellungspolitik
- 9.1.5. Integration durch Bildung

- 9.2. Niederlande
- 9.2.1. Bevölkerung
- 9.2.2. Institutionalisierte politische Partizipation durch
Ausländerwahlrecht
- 9.2.3. Integration durch Einbürgerung
- 9.2.4. Integration durch Inkooperation ethnischer Communities

- 9.3. Österreich
- 9.3.1. Einwanderungsbevölkerung
- 9.3.2. Partizipation- und Integrationsmaßnahmen der österrei-
chischen Regierung
- 9.3.2.1. Partizipation durch Ausländerwahlrecht
- 9.3.2.2. Partizipation durch Ausländerbeiräte
- 9.3.2.3. Integration durch Einbürgerung
- 9.3.2.4. Integrationsvereinbarung für Ausländer

- 9.4. Schweden
- 9.4.1. Bevölkerung
- 9.4.2. Partizipation durch Ausländerwahlrecht
- 9.4.3. Integration durch Einbürgerung
- 9.4.4. Zuwanderungspolitik

- 9.5. Dänemark
- 9.5.1. Bevölkerung
- 9.5.2. Partizipation durch Ausländerwahlrecht
- 9.5.3. Partizipation durch Integrationsräte
- 9.5.4. Partizipation durch Einbürgerung
- 9.5.5. Integration durch Einführungsprogramme und Integrations-
verträge

- 10. Tabelle 3:**
Darstellung des kommunalen Ausländerrechts und der
Ausländerbeiräte in den dargestellten europäischen
Ländern

- 11. Rechtliche Vorgaben durch Bundesrecht**
- 11.1. Ausschluss des Wahlrechts für Ausländer mit Ausnahme der
Unionsbürger
- 11.2. Religionsunterricht
- 11.3. Staatsangehörigkeitsrecht

- 11.4. Integrationsförderung durch den Bund
- 11.5. Bundesbeauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration

- 12. Rahmenbedingungen durch Europäisches Recht**
 - 12.1. Wahlrecht bei Kommunalwahlen
 - 12.2. Rechtsstellung von langfristig aufenthaltsberechtigten Ausländern aus Nicht-EU Mitgliedsstaaten
 - 12.3. Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen Europäischer Wirtschaftsgemeinschaft und der Republik Türkei

- 13. Vorgaben der Landesverfassung Baden-Württemberg**
 - 13.1. Christliche Überlieferung als Verfassungsgrundlage
 - 13.1.2. Erfüllung des christlichen Sittengesetzes
 - 13.1.3. Wahrung der christlichen Überlieferung bei der staatlichen Anerkennung von Feiertagen
 - 13.1.4. Erziehung im Geiste der christlichen Nächstenliebe
 - 13.2. Kommunales Wahlrecht für EU-Bürgerinnen und -Bürger

- 14. Gutachtliche Prüfung für Baden-Württemberg**
 - 14.1. Definition der Ziele in einem Partizipations- und Integrationsgesetz Baden-Württemberg
 - 14.2. Begriffsbestimmung der Betroffenen, die als Menschen mit Migrationshintergrund anzusprechen sind
 - 14.3. Geltungsbereich eines Gesetzes
 - 14.4. Interkulturelle Öffnung der Landesverwaltung
 - 14.5. Angemessene Vertretung von Menschen mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst des Landes Baden-Württemberg
 - 14.6. Landesintegrationsbeauftragte/e
 - 14.7. Integrationsbeauftragte in den Gebietskörperschaften
 - 14.8. Landesintegrationsbeirat
 - 14.9. Integrationsbeiräte der Gebietskörperschaften

- 15. Mögliche Änderungen von Gesetzen in Baden-Württemberg durch ein Begleitgesetz**
 - 15.1. Interkulturelle Kompetenz im öffentlichen Dienst
 - 15.1.1. Ausbildung der Mitarbeiter für den öffentlichen Dienst
 - 15.1.2. Fortbildung der Mitarbeiter im öffentlichen Dienst
 - 15.2. Ziele der Erziehung in den Kindertagesstätten
 - 15.3. Ziele der Jugendbildung
 - 15.4. Ziele der Jugendhilfe

- 15.5. Ziele der schulischen Erziehung
- 15.6. Beratung durch die Hochschulen
- 15.7. Berücksichtigung der Belange von Menschen mit Migrationshintergrund im Gesundheits- und Erholungsbereich
- 15.8. Vertretung mit Menschen mit Migrationshintergrund in Gremien der öffentlichen Einrichtungen
- 15.9. Mitwirkung von Vertretern des Landesintegrationsbeirats in Landesgremien
- 15.10. Partizipation von Ausländern bei Bürgeranträgen
- 15.11. Bestattungsrecht
- 15.12. Islamischer Religionsunterricht
- 15.13. Kopftuchverbot
- 15.14. Religiöse Feiertage

16. Schlussbemerkung

Die Autoren :

Teil 1., 2., 3., 4., 5., 6., 7., 8. und 16.
Catharina Hübner und Dr. Ehrhart Körting

Teil 9. und 10.
Catharina Hübner

Teil 11., 12., 13., 14. und 15.
Dr. Ehrhart Körting

1. Zielgruppe eines Partizipations- und Integrationsgesetzes in Baden-Württemberg: Menschen mit Migrationshintergrund

Die Bevölkerung in Baden-Württemberg besteht nach den neuesten Zahlen des Zensus 2011 zu 25% aus Menschen mit Migrationshintergrund.

Insgesamt lebten 2011 10.486.660 Menschen in Baden-Württemberg. Davon hatten 2.623.370 Migrationshintergrund.

Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, Pressemitteilung Nr.157/2013 vom 31. Mai 2013

Im Folgenden sind die neuesten Zahlen des Zensus 2011 nur verwendet worden, soweit sie vorlagen. Für tiefer gehende Vergleiche liegen die Zahlen aus dem Mikrozensus 2011 vor, bei denen die Gesamtzahl der Einwohner und die Gesamtzahl der Einwohner mit Migrationshintergrund noch höher ist als nach den neuesten Zahlen des Zensus 2011. Für die inhaltlichen Aussagen spielt das praktisch keine Rolle, weil es im Gutachten nicht um die absoluten Zahlen geht, sondern nur um die Relation zwischen Einwohnern mit und ohne Migrationshintergrund.

Baden-Württemberg hat nach Bremen und Hamburg den dritthöchsten Migrantenanteil von allen Bundesländern.

Quelle: statistik AKTUELL des Statistischen Landesamts Baden-Württemberg, Ausgabe 2012; Zahlen vor dem Zensus 2011

Die prozentuale Verteilung variiert zwar zwischen den verschiedenen Regierungsbezirken, aber die Variationsbreite ist nicht hoch:

im Regierungsbezirk Stuttgart haben	29,5 %,
im Regierungsbezirk Karlsruhe haben	26,8 %,
im Regierungsbezirk Freiburg haben	22,4 %,
im Regierungsbezirk Tübingen haben	22,6 %,

der Einwohner/innen einen Migrationshintergrund.

Quelle: Fachserie Bevölkerung mit Migrationshintergrund für Baden-Württemberg 2011 - Tabelle 1 Eckzahlen; Zahlen vor Zensus 2011

Die Unterschiede werden deutlicher, wenn man zwischen Großstädten und anderen Gemeinden unterscheidet. Die Landeshauptstadt Stuttgart hat mit rund 38,6 % Einwohnern/Einwohnerinnen einen der höchsten Anteile aller deutschen Großstädte. Der Trend zu einem höheren Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund ist in Baden-Württemberg in fast allen Gemeindegrößen erkennbar.

Quelle: statistik AKTUELL, a.a.O.

Wohnen in Gemeinden unter 2.000 Einwohner	
nur	12,5 %
mit Migrationshintergrund, steigt	
das bei 2.000 bis unter 5.000 auf	14,0 %,
und bei 5.000 bis unter 10.000 auf	18,9 %,
und bei 10.000 bis unter 20.000 auf	23,9 %,
und bei 20.000 bis unter 50.000 auf	31,5 %,
und bei 50.000 bis unter 100.000 auf	33,4 %,
und bei 100.000 bis unter 200.000 auf	35,3 %,
sinkt leicht bei 200.000 bis unter 500.000 auf	32,8 %,
und steigt dann bei über 500.000 (Stuttgart) auf	38,1 %.

Quelle: Fachserie Tabelle 1 Eckzahlen, Zahlen vor Zensus 2011

Die Statistik ermöglicht eine einfache Grundaussage: Je größer die Gemeinde, desto größer ist in der Regel der Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund. Das ermöglicht eine weitere Schlussfolgerung: je geringer der Anteil von Menschen ohne Migrationshintergrund in einer Gemeinde ist, desto schwieriger dürfte die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund sein. Ein gutes Beispiel ist Stuttgart: 38,6 % Menschen mit Migrationshintergrund stehen nur 61,4 % Menschen ohne Migrationshintergrund gegenüber. Die Gesellschaft ohne Migrationshintergrund, die Angebote zur Integration machen soll, die bei der Integration helfen sollen, ist zwar immer noch groß, aber es liegt auf der Hand, dass mehr Menschen ohne Migrationshintergrund, also 87,5 % oder 86 % oder 81,1 % wie bei den kleineren Gemeinden, jedenfalls rein rechnerisch mehr anbieten können als 61,4 %.

In Baden-Württemberg ist die Bevölkerung mit Migrationshintergrund nach den statistischen Erhebungen (Zensus 2011) jünger als die Bevölkerung ohne Migrationshintergrund.

Von 7.783.620 Menschen ohne Migrationshintergrund sind 1.745.550 über 65 Jahre = 22 % und 1.276.220 unter 18 Jahre = 16,39%.

Von 2.623.370 Menschen mit Migrationshintergrund sind 252.690 über 65 Jahre = 9,6% und 598.410 unter 18 Jahre = 22,8 %

Bei den Herkunftsländern Griechenland (Durchschnittsalter: 40,0 Jahre), Rumänien (Durchschnittsalter: 42,5 Jahre) und Ukraine (Durchschnittsalter: 39,6) sind die Unterschiede zur Gesellschaft ohne Migrationshintergrund nicht so stark wie bei dem Herkunftsland Türkei, wo das Durchschnittsalter 31,1 Jahre beträgt oder bei Migranten aus Afrika, wo das Durchschnittsalter bei 28,1 Jahren liegt.

Wenn man die Relationen ansieht und die Herkunftsländer mit den höchsten Zahlen vergleicht, wird das Bild nochmals verändert:

Herkunftsland	Migrations- anteil	Durchschnitts- alter
Türkei	18,21 %	31,1 Jahre
ehemaliges Jugoslawien	12,75 %	36,9 Jahre
ehemalige Sowjetunion	15,80 %	37,3 Jahre
Mittlerer und Nahe Osten	8,43 %	35,3 Jahre
Kasachstan	5,60 %	36,1 Jahre
Rumänien	5,49 %	37,5 Jahre
Polen	8,89 %	35,1 Jahre
ungeklärte Herkunft (einschließlich Staatenloser und Palästinenser)	8,89 %	35,1 Jahre

Quelle Zahlen nach Altersgruppen Fachserie 1, Tabelle 2, Zahlen vor Zensus 2011

Die Zahlen werden sich in der Zukunft durch neue Zuwanderer ändern. Die Asylbewerberzahlen steigen wieder, insbesondere sind Asylbewerber aus Afghanistan, dem Irak und Syrien zu erwarten. Aber es gibt auch Veränderungen in Europa. Ab 1. Januar 2014 herrscht volle Freizügigkeit für Bürgerinnen und Bürger aus Bulgarien und

Rumänien. Schon mit der Aufnahme Rumäniens 2007 hat sich der Anteil rumänischer Staatsbürger in der Bundesrepublik Deutschland bis zum Jahr 2011 verdoppelt. Das gilt auch für Baden-Württemberg. Lebten 2007 nur 6.220 Menschen mit bulgarischer Staatsangehörigkeit und 19.722 Menschen mit rumänischer Staatsangehörigkeit in Baden-Württemberg, waren es 2011 bereits 13.146 Bulgaren bzw. 37.309 Rumänen.

Quelle: Drucksache 15/3080 des Landtags von Baden-Württemberg vom 19.2.2013

Besonders deutlich wird dies in Mannheim. Von Januar 2007 bis Oktober 2012 hat sich dort die Zahl der südost-europäischen Zuwanderer vervierfacht.

Quelle: Beschlussvorlage V674/2012 für den Gemeinderat vom 30.11.2012.

Es ist anzunehmen, dass mit jetziger Freizügigkeit die Zahlen bulgarischer und rumänischer Staatsangehöriger bundes-weit, damit auch in Baden-Württemberg, weiter zunehmen werden. Besondere Integrationsbedürfnisse gibt es hierbei für die Gruppe der Roma (auf diesen besonderen Schwerpunkt weisen auch die europäischen Gremien hin, siehe unten unter 12.2.).

Die Statistik liefert nicht nur Angaben zu den Altersgruppen, sondern auch Hinweise zur kulturellen und religiösen Nähe zum Einwanderungsland Baden-Württemberg.

Rund 52,8 % der Menschen mit Migrationshintergrund stammen aus Europa. Hierbei sind 18,2 % aus der Türkei noch nicht einmal mitgerechnet . Werden 5,6 % Menschen aus Kasachstan, weitgehend Spätaussiedler, zu Europa gerechnet, ergeben sich mit europäischem Hintergrund über 58 % aller Menschen mit Migrationshintergrund in Baden-Württemberg.

Das bedeutet, dass über 58 % der Menschen mit Migrationshintergrund aufgrund ihrer Herkunft zu der Gesellschaft ohne Migrationshintergrund eine kulturelle Nähe haben.

Allein 18,2 % haben Bezüge zur Türkei und 8,43 % zum Nahen und Mittleren Osten. Diese Zuwanderer kommen aus islamisch geprägten Staaten. Daraus ergeben sich die im Zensus 2011 erhobenen Zahlen von 549.000 Menschen, die

sich zum Islam bekennen, bei denen zu der Gesellschaft ohne Migrationshintergrund eine größere kulturelle Ferne anzunehmen ist.

Der Statistik vor dem Zensus 2011 sind auch Zahlen zur jetzigen Staatsangehörigkeit der Zuwanderer und der hier Geborenen zu entnehmen.

Auf die Menschen mit türkischem Migrationshintergrund bezogen haben 57.000 derjenigen mit eigener Migrationserfahrung die deutsche Staatsangehörigkeit und 46.000 der hier Geborenen die deutsche Staatsangehörigkeit. Auf die Gesamtzahl der Menschen mit Migrationshintergrund bezogen haben 894.000 derjenigen mit eigener Migrationserfahrung die deutsche Staatsangehörigkeit und 653.000 der hier Geborenen die deutsche Staatsangehörigkeit.

Insgesamt 1.529.300 von 2.627.370 Menschen mit Migrationshintergrund sind deutsche Staatsbürger, rund 53,1 %. Sie sind in der Ausübung staatsbürgerlicher Rechte (zum Beispiel bei der Beteiligung an Wahlen, Zugang zu Beamtenpositionen, Schutz durch deutsche Vertretung im Ausland) voll integriert.

Dem stehen 1.098.070 Ausländer in Baden-Württemberg gegenüber, davon rund 18 % der Menschen mit Migrationshintergrund aus anderen Mitgliedstaaten der EU.

Der Mikrozensus 2011 gibt auch Auskunft zum Ausbildungsniveau:

7 Prozent der Menschen ohne Migrationshintergrund haben keinen beruflichen oder Hochschulabschluss. Demgegenüber haben 27 Prozent der Menschen mit Migrationshintergrund keinen beruflichen oder Hochschulabschluss. 24 Prozent der Menschen ohne Migrationshintergrund haben einen Fachhochschul- oder Hochschulabschluss. Demgegenüber haben nur 16 Prozent der Menschen mit Migrationshintergrund einen Fachhochschul- oder Hochschulabschluss.

Ähnliches gilt für die Armutsgefährdung:

19 Prozent der Menschen mit Migrationshintergrund sind von Armut gefährdet. Demgegenüber sind nur 8 Prozent der Menschen ohne Migrationshintergrund von Armut gefährdet.

Quelle zum Ausbildungsniveau und zur Armutsgefährdung: statistik AKTUELL, a.a.O., Ausgabe 2012.

Bezogen auf die Altersgruppe der 25- bis 65-jährigen, die erfahrungsgemäß im Erwerbsleben stehen, ergeben sich hinsichtlich eines berufsqualifizierenden Abschlusses folgende Zahlen:

ohne Migrationshintergrund in Zahlen	berufsqualifizierende Abschlüsse in Zahlen bzw. Prozenten
Männer: 2.000.167	1.988.000 = 93 %
Frauen: 2.128.000	1.845.000 = 87 %
mit Migrationshintergrund in Zahlen	berufsqualifizierende Abschlüsse in Zahlen bzw. Prozenten
Männer: 762.000	492.000 = 65 %
Frauen: 783.000	457.000 = 58 %

Das unterstreicht die oben angegebene statistische Aussage zum Ausbildungsniveau und ermöglicht die Grundaussage: Menschen mit Migrationshintergrund haben zu einem deutlich geringeren Prozentsatz einen berufsqualifizierenden Abschluss.

Wenn man jetzt noch nach eigener Migrationserfahrung (Zuwanderer) und ohne eigene Migrationserfahrung (hier Geborene) differenziert, ergibt sich folgendes Bild:

eigene Migrationserfahrung (Zuwanderer)	berufsqualifizierende Abschlüsse in Zahlen bzw. Prozenten
Männer: 652.000	405.000 = 62 %
Frauen: 693.000	392.000 = 57 %
ohne eigene Migrations- erfahrung (hier Geborene)	berufsqualifizierende Abschlüsse in Zahlen bzw. Prozenten
Männer: 110.000	87.000 = 79 %
Frauen: 90.000	65.000 = 72 %

Das ermöglicht eine weitere Grundaussage: die hier geborenen Menschen mit Migrationshintergrund haben

deutlich bessere Prozentzahlen beim berufsqualifizierenden Abschluss (+ 17 % bei den Männern, + 15 % bei den Frauen). Die Zahlen liegen allerdings noch deutlich hinter den Menschen ohne Migrationshintergrund (- 13 % bei den Männern, - 15 % bei den Frauen).

Die Probleme gelten auch für die Spätaussiedler. Vergleicht man wieder die Altersgruppe der 25 bis 65-jährigen, die erfahrungsgemäß im Erwerbsleben stehen, haben 192.000 männlichen deutschen Spätaussiedlern haben 152.000 (= 79 %) und von 201.000 weiblichen deutschen Spätaussiedlerinnen 153.000 (= 76 %) einen berufsqualifizierenden Abschluss.

Die deutschen Spätaussiedler haben mit deutlich höherer Prozentzahl einen berufsqualifizierenden Abschluss als die Gesamtzahl aller Menschen mit Migrationshintergrund (+ 14 % bei den Männern, + 18 % bei den Frauen). Aber auch die Spätaussiedler haben im Vergleich zu den Menschen ohne Migrationshintergrund beim berufsqualifizierenden Abschluss noch Defizite (- 13 % bei den Männern, - 11 % bei den Frauen).

Quelle zu den Zahlen: Fachserie 1 Tabelle 9; Zahlen vor dem Zensus 2011

Folgerung:

Die vorliegenden statistischen Zahlen lassen erstens erkennen, dass es ein unterschiedliches Bedürfnis nach Partizipation im Sinne von Teilhabe an staatsbürgerlichen Rechten gibt. 55 % der Menschen mit Migrationshintergrund haben die deutsche Staatsbürgerschaft und damit die vollen staatsbürgerlichen Rechte. Weitere 18 % kommen aus der EU und haben über EU-Recht, was noch auszuführen sein wird, bestimmte Teilhabe-rechte. Nur 27 % schließlich, die Nicht-EU-Ausländer, haben keinerlei Teilhaberechte. Auch wenn der in 2013 veröffentlichte Zensus 2011 nicht zu allen Fragestellungen Material liefert und deshalb auf die Statistik 2011 zurückgegriffen wurde, sind die Verhältnisse grundsätzlich nach wie vor gleich geblieben.

Die statistischen Zahlen lassen zweitens erkennen, dass es auch ein unterschiedliches Bedürfnis nach Integration gibt, insbesondere soweit es Berufsbildung und Armutsgefährdung betrifft. Die Zuwanderergeneration hat

einen höheren noch bestehenden Integrationsbedarf als die hier geborenen Menschen mit Migrationshintergrund. Bei der Zuwanderer-gruppe der Spätaussiedler ist dieser Bedarf zwar abgeflacht, aber auch immer noch deutlich vorhanden.

Grundsätzlich bleiben damit alle Gruppen von Menschen mit Migrations-hintergrund in Baden-Württemberg auch Zielgruppen eines Partizipations- und Integrationsgesetzes, weil es unter ihnen, wenn auch in unterschiedlicher Intensität, mehr Menschen mit erkennbarem Nachholbedarf gibt, insbesondere was Schulbildung und Berufsausbildung betrifft, als bei den Menschen ohne Migrationshintergrund in Baden-Württemberg.

2. Die Regelung in Berlin

2.1. Kommentierte Darstellung des Gesetzes zur Regelung von Partizipation und Integration in Berlin vom 15. Dezember 2010

Das Berliner Gesetz vom 15. Dezember 2010 (GVBl. S.560) ist ein Artikelgesetz – im Folgenden als „Artikelgesetz“ bezeichnet. Es enthält in seinem Artikel I das "Partizipations- und Integrationsgesetz des Landes Berlin (PartIntG)" und in weiteren Artikeln Regelungen zu einzelnen Gebieten des Landesrechts.

2.1.1. Ziele und Grundsätze

§ 1 PartIntG enthält "Ziele und Grundsätze des Gesetzes". Entsprechend derzeitiger Gesetzgebungspraxis legt der Gesetzgeber nicht mehr nur einzelne Regelungen zu einer bestimmten Gesetzesmaterie fest, sondern er umschreibt auch die Ziele des Gesetzes. Heutige Gesetze sind deshalb häufig „Programm-Gesetze“.

Typisch dafür ist § 1 Abs.1 PartIntG: "Das Land Berlin setzt sich zum Ziel, Menschen mit Migrationshintergrund die Möglichkeit zur gleichberechtigten Teilhabe in allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens zu geben und gleichzeitig jede Benachteiligung und Bevorzugung gemäß Artikel 3 Abs.3 Satz 1 des Grundgesetzes und Art. 10 Abs.2 der Verfassung von Berlin auszuschließen."

Der Verweis im zweiten Satzteil auf Artikel 3 Absatz 3 Satz 1 des Grundgesetzes (grundrechtlich geschützter Gleichbehandlungsgrundsatz) und die entsprechende Grundrechtsgewährung der Verfassung von Berlin in deren Artikel 10 Abs. 2 schafft kein neues Recht. Das Verbot der Benachteiligung und der Bevorzugung gilt unabhängig von der gesetzlichen Regelung im PartIntG. Dieses Verbot ist grundrechtlich im Grundgesetz und in der Verfassung von Berlin auch nicht nur ein "Ziel", sondern unmittelbar geltendes Recht. Der Verweis bekräftigt nur, was ohnehin gilt.

Anders ist es mit dem ersten Satzteil: "Ziel, Menschen mit Migrationshintergrund die Möglichkeit zur gleichberechtigten Teilhabe in allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens zu geben". Die Teilhabe ergibt sich nicht zwingend aus dem Verbot jeder Benachteiligung und Bevorzugung. Unsere Grundrechte sind primär als Freiheits- und Abwehrrechte formuliert. Sie verhindern insbesondere staatliche Eingriffe gegenüber Bürgerinnen und Bürgern. Im Regelfall gewähren sie keinen Anspruch auf staatliche Leistungen, auf vom Staat garantierte Teilhabe. Dort wo Landesverfassungen Teilhabe "garantieren" (zum Beispiel in der Verfassung von Berlin: Recht auf Arbeit, Recht auf Wohnraum), handelt es sich nicht um vom Einzelnen einklagbare Grundrechte, sondern um Staatszielbestimmungen. Eine solche Zielbestimmung enthält auch der erste Satzteil des § 1 Abs. 1 PartIntG. Auch wenn diese Zielbestimmung nicht einklagbar ist, ist sie nicht wertlos. Sie ist eine Orientierung für Verwaltungshandeln. Bei einzelnen Verwaltungsmaßnahmen, bei politischen Entscheidungen in einem Berliner Bezirk oder im Land hat die jeweils zu entscheidende Stelle für sich zu prüfen, ob die beabsichtigte Entscheidung mit dem Ziel des § 1 Abs. 1 erster Satzteil PartIntG vereinbar ist. Natürlich ist das ein weiter Rahmen, der viele unterschiedliche Entscheidungen zulässt. Gleichwohl gibt das Gesetz den bezirklichen und staatlichen Stellen in Berlin die Aufgabe mit auf den Weg, die Auswirkungen auf Partizipation und Integration von Menschen mit Migrationshintergrund zu prüfen und "mitzudenken".

Schließlich kann der erste Satzteil von § 1 Abs. 1 PartIntG auch bei der Auslegung von anderen Vorschriften dieses Gesetzes genutzt werden. Unklare Regelungen wären im Lichte dieser Bestimmung auszulegen.

Der erste Satz von § 1 Abs. 2 PartIntG verweist bei der Integration darauf, dass sie ein gesamtgesellschaftlicher Prozess ist. Der zweite Satz ("Erfolgreiche Integration setzt sowohl das Angebot an die Bevölkerung mit Migrationshintergrund zur Beteiligung als auch den Willen und das Engagement der Menschen mit Migrationshintergrund zur Integration voraus.") umschreibt die in der politischen Diskussion der letzten Jahre zur Integration häufig verwendete Formel "Fördern und Fordern". Die Mehrheitsgesellschaft muss ebenso Angebote machen wie sie auch von den Menschen mit Migrationshintergrund verlangen kann, dass diese sich einbringen. Auch das ist ein allgemeiner Programmsatz.

Der dritte Satz von § 1 Abs. 2 PartIntG zeigt die Grenzen des Gesetzes auf. Art und Umfang der Partizipationsmöglichkeiten und der Integrationsförderung richten sich nach dem rechtlichen Status und dem Bedarf der Menschen mit Migrationshintergrund. Der rechtliche Status (deutsche Staatsangehörige, EU-Bürger/innen, Ausländer mit Aufenthaltserlaubnis, Ausländer mit Niederlassungserlaubnis, Ausländer mit Duldung, Asylbewerber) spielt z.B. eine Rolle bei der Freizügigkeit, beim freien oder reglementierten Zugang zum Arbeitsmarkt oder beim Wahlrecht. Dass die Integrationsförderung sich nach dem Bedarf richtet, ist mit dem Ziel des § 1 Abs. 1 erster Teilsatz PartIntG zu lesen: Förderung nur zur Ermöglichung der gleichberechtigten Teilhabe. Der Gesetzgeber hat sich gescheut, eine weitere Grenze im Gesetz nochmals festzulegen: gefördert wird nur, wer den Willen und das Engagement zur Integration mitbringt. Personen, die sich von der Mehrheitsgesellschaft abschotten wollen und isoliert von der Mehrheitsgesellschaft leben wollen, können für diese Lebensweise keine Förderung beanspruchen.

Beispiel: eine private Kindertagesstätte, die nur Kinder einer bestimmten Sprache und einer bestimmten Nationalität aufnimmt, kann nicht gefördert werden. Sie mag (wie bei Einrichtungen für die Kinder von Diplomaten) zulässig sein, weil sie Kinder nur übergangsweise bis zur Rückkehr in ihre Heimat betreut, aber sie ist unter Integrationsgesichtspunkten nicht förderungswürdig.

2.1.2. Begriffsbestimmung der Menschen mit Migrationshintergrund

§ 2 PartIntG definiert Menschen mit Migrationshintergrund. Die Definition lehnt sich an den in der Statistik der Bundesrepublik Deutschland verwendeten Begriff an. Menschen mit Migrationshintergrund im Sinne des Gesetzes sind

1. Personen, die nicht Deutsche im Sinne des Art. 116 Abs. 1 des Grundgesetzes sind,
2. im Ausland geborene und nach 1949 nach Deutschland ein- und zugewanderte Personen und
3. Personen, bei denen mindestens ein Elternteil die Kriterien der Nr. 2 erfüllt.

Die Definition ist sehr weitgehend und ist nicht identisch mit dem Personenkreis, bei dem ein Integrationsbedürfnis besteht.

Ziffer 1 benennt Personen, die nicht Deutsche im Sinne des Art. 116 Abs. 1 des Grundgesetzes sind, also Ausländer (einschließlich der Bürgerinnen und Bürger aus anderen Mitgliedsstaaten der EU) und Staatenlose.

Ziffer 2 umfasst alle im Ausland geborenen und nach 1949 nach Deutschland ein- und zugewanderten Personen. Sie schließt konsequenterweise diejenigen aus, die nicht ein- und zugewandert sind, die sich also nur zeitweise in der Bundesrepublik Deutschland aus beruflichen oder sonstigen Gründen aufhalten. Aber sie umfasst eben alle nach 1949 ein- und zugewanderten Personen, insbesondere die deutschen Aussiedler aus Rumänien und der ehemaligen Sowjetunion.

Ziffer 3 beinhaltet diejenigen Personen, bei denen mindestens ein Elternteil nach 1949 nach Deutschland ein- und zugewandert und vorher im Ausland geboren ist. Das betrifft auch die Kinder von Zuwanderern, die später die deutsche Staatsangehörigkeit durch Einbürgerung erworben haben. Und es betrifft die Kinder von zugewanderten Aussiedlern.

Unter Integrationsgesichtspunkten könnte die Definition der Ziffer 3 zu eng sein. Es fehlt die dritte Generation. Bei ehemaligen ausländischen Staatsangehörigen, die die deutsche Staatsangehörigkeit durch Einbürgerung erworben haben und hier Kinder bekommen haben, fallen nur diese Kinder mit deutscher Staatsangehörigkeit unter den Begriff „Menschen mit Migrationshintergrund“, nicht aber die Enkelkinder. Das kann z.B. bei der sprachlichen Integration dann problematisch sein, wenn die zweite Generation wenig Deutsch spricht und die Enkelkinder in einem Haushalt aufwachsen, in dem überwiegend nicht Deutsch gesprochen wird.

Die Anknüpfung an die Zeit nach 1949 ist beim Zensus 2011 auf die Zeit ab 1955 verändert worden. Er umfasst damit die Zuwanderung aufgrund des Anwerbeabkommens mit Italien von 1955. Auch das erscheint aber noch sehr weit greifend. Das erste Abkommen mit Italien datiert von 1955. Das Anwerbeabkommen zwischen Deutschland und Spanien datiert von 1960, ebenso das zwischen Deutschland und Griechenland. Zahlenmäßig bei weitem die größte Gruppe sind Zuwanderer aus der Türkei aufgrund und in der Nachfolge des 1961 geschlossenen Anwerbeabkommens

zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Türkei. Jedenfalls die Praxis zeigt, dass Integrationsdefizite im besonderen Maße die ab diesem Zeitpunkt zugewanderten Personen betreffen. Integrationsdefizite von den ab 1960 zugewanderten spanischen Staatsangehörigen, das gleiche gilt auch für griechische Staatsangehörige, sind nicht mehr bedeutsam. Andererseits gibt es nach wie vor Integrationsprobleme der in Baden-Württemberg ansässigen Italiener.

vgl. Faiti Salvadori in: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, Monatsheft 2007-10

Wenn man den Zeitpunkt des Anwerbeabkommens mit der Türkei zugrunde legt, umgreift das auch die anderen Zuwanderer ab 1961, diejenigen aus dem Nahen Osten, insbesondere aus dem Libanon (sowohl libanesische Staatsangehörige wie auch palästinensische Flüchtlinge). Der Zeitpunkt umgreift die Asylbewerber ab 1961, ganz egal ob sie Asyl erhalten haben oder aufgrund von Bleiberechtsregelungen letztlich in der Bundesrepublik Deutschland geblieben sind. Er umgreift die aus dem ehemaligen Jugoslawien zugewanderten Bürgerkriegsflüchtlinge, insbesondere aus Bosnien-Herzegowina, aber auch aus dem Kosovo. Der Zeitpunkt 1961 bezieht auch die neuen Zuwanderer aus Rumänien und Bulgarien ein. Deren Zahl wird sich mit der Herstellung der Freizügigkeit für Arbeitnehmer ab dem 01.01.2014 noch deutlich vergrößern.

2.1.3. Geltung des Gesetzes für die gesamte Verwaltung einschließlich der von Berlin abhängigen juristischen Personen des Privatrechts

§ 3 PartIntG umschreibt den Geltungsbereich des Gesetzes. Das Gesetz gilt für die Berliner Verwaltung, für landesunmittelbare öffentlich-rechtliche Körperschaften, Anstalten und Stiftungen, für die Verwaltung des Abgeordnetenhauses von Berlin, den Rechnungshof und den Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit. Es gilt aber auch für juristische Personen des Privatrechts, soweit das Land Berlin Mehrheitsbeteiligungen unmittelbar oder mittelbar hält, § 3 Abs. 2 PartIntG. Hier hat das Land Berlin darauf hinzuwirken, dass diese juristischen Personen des Privatrechts die Ziele und Konzepte des Gesetzes auch beachten. In Berlin spielt das nicht nur eine Rolle bei einigen Versorgungsunternehmen wie der Stadtreinigung, den

Wasserbetrieben oder den der Stadt Berlin gehörenden Verkehrsbetrieben, sondern auch für die städtischen Wohnungsbaugesellschaften, die über 250.000 Wohnungen besitzen und verwalten.

2.1.4. Gleichberechtigte Teilhabe und interkulturelle Öffnung

§ 4 PartIntG verpflichtet die im Geltungsbereich nach § 3 PartIntG umschriebenen Einrichtungen zur Beachtung von gleichberechtigter Teilhabe und interkultureller Öffnung.

Das ist zum einen die generelle Umschreibung, dass alle Einrichtungen die Aufgabe haben, für gleichberechtigte Teilhabe und interkulturelle Öffnung zu sorgen. Hierbei haben sie die Vielschichtigkeit der Einwanderungsgesellschaft zu berücksichtigen und ihre Aufgabenwahrnehmung bedarfs- und zielgruppengerecht auszurichten, § 4 Abs. 1 PartIntG.

Die Verpflichtung von Einrichtungen für gleichberechtigte Teilhabe und interkulturelle Öffnung zu sorgen, wird zusätzlich in einigen Einzelgesetzen festgeschrieben.

So wird durch Art. II des Artikelgesetzes das Berliner Hochschulgesetz geändert und in § 4 Abs. 6 des Berliner Hochschulgesetzes eingefügt, dass die Hochschulen durch ihre Öffentlichkeitsarbeit insbesondere in an der jeweiligen Hochschule unterrepräsentierten Bevölkerungsgruppen die Aufnahme eines Studiums anregen und hierbei die Betroffenen beraten und unterstützen sollen.

Über Art. III des Artikelgesetzes wird § 1 Abs. 4 des Sportförderungsgesetzes Berlin dahingehend geändert, dass bei der Sportförderung nicht mehr die ausländischen Mitbürger besonders erwähnt werden, sondern alle Menschen mit Migrationshintergrund.

Schon vor dem PartIntG war im Schulgesetz für das Land Berlin vom 26.01.2004 (GVBl. S. 26) als Ziel definiert, dass schulische Bildung und Erziehung die Schülerinnen und Schüler insbesondere befähigen sollen, auch die eigene Kultur sowie andere Kulturen kennenzulernen und zu verstehen, Menschen anderer Herkunft, Religion und Weltanschauung vorurteilsfrei zu begegnen, zum friedlichen Zusammenleben der Kulturen durch die Entwicklung von interkultureller Kompetenz beizutragen und für das Lebensrecht und die Würde aller Menschen einzutreten (§ 3 Abs. 3 Nr. 3 Schulgesetz).

Ebenso war nach dem Gesetz zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege vom 23.06.2005 (GVBl. S. 322) bestimmt worden, dass die Förderung in Tageseinrichtungen insbesondere auch darauf gerichtet sein soll, das Kind auf das Leben in einer demokratischen Gesellschaft vorzubereiten, die für ihr Bestehen

die aktive, verantwortungsbewusste Teilhabe ihrer Mitglieder im Geiste der Toleranz, der Verständigung und des Friedens benötigt. In diesen Einrichtungen sollen eben auch Kinder lernen, dass alle Menschen ungeachtet ihres Geschlechts, ihrer sexuellen Identität, ihrer Behinderung, ihrer ethnischen, nationalen, religiösen und sozialen Zugehörigkeit gleichberechtigt sind (§ 1 Abs. 3 Kindertagesförderungsgesetz).

Die Beachtung gleichberechtigter Teilhabe soll auch der Gesetzgeber beachten. Bei Gesetzes- und Verordnungsvorhaben ist immer zu prüfen, ob die Ziele und Grundsätze dieses Gesetzes berücksichtigt werden, § 4 Abs. 2 PartIntG.

Für die Beschäftigten der Berliner Verwaltung (Beschäftigte in den Einrichtungen nach § 3 PartIntG) ist der Erwerb von und die Weiterbildung in interkultureller Kompetenz sicherzustellen, § 4 Abs. 3 Satz 2 PartIntG.

Gleichzeitig definiert das Gesetz den Begriff „interkulturelle Kompetenz“. Sie wird definiert als eine auf Kenntnissen über kulturell geprägte Regeln, Normen, Werterhaltungen und Symbole beruhende Form der fachlichen und sozialen Kompetenz.

Das Gesetz schreibt nicht nur die Fort- und Weiterbildung von Mitarbeitern in interkultureller Kompetenz vor. Es verlangt auch, dass bei der Beurteilung der Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung im Rahmen von Einstellungen und Aufstiegen der Beschäftigten im öffentlichen Dienst die interkulturelle Kompetenz grundsätzlich berücksichtigt werden soll, § 4 Abs. 3 Satz 3 PartIntG. „Soll“ im Gesetz bedeutet, wie allgemein in allen Gesetzen, dass im Regelfall die Vorschrift beachtet werden muss und nur in Ausnahmefällen davon abgewichen werden kann. Für die Beschäftigten in den Einrichtungen, die in § 3 PartIntG genannt sind, bedeutet dies, dass zur Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung (Art. 33 Abs.2 GG) künftig auch das Eignungskriterium „interkulturelle Kompetenz“ vorliegen muss.

An Beispielen verdeutlicht bedeutet dies, dass der Bewerber um ein Amt bei der Polizei auch über ein gewisses Maß an interkultureller Kompetenz verfügen muss. Der Polizist muss also wissen, dass man den Gebetsraum einer Moschee nicht mit Stiefeln betritt. Der Bewerber um eine Stelle als Rettungssanitäter muss wissen, dass insbesondere im islamisch geprägten Kulturkreis die gesundheitliche Untersuchung von Frauen im Regelfall nur durch Frauen

erfolgt. Das bedeutet übrigens nicht, dass die Übung dieses Kulturkreises als erhaltenswert deklariert wird. Es bedeutet nur, dass solange sie gelebt wird, sie im Rahmen interkultureller Kompetenz zu respektieren ist.

Konsequent wird über Artikel IX des Artikelgesetzes § 3 Abs. 3 des Gesetzes über die Laufbahnen der Beamten in Berlin dahingehend erweitert, dass von Beamten nicht nur soziale und methodische Kompetenz verlangt werden, sondern auch „interkulturelle“ Kompetenz. Bewerber für das Amt eines Beamten/einer Beamtin müssen demgemäß auch nachweisen, dass sie die in § 4 Abs. 3 Satz 1 PartIntG umschriebene interkulturelle Kompetenz haben, also auch mit interkulturellen Fragestellungen in ihrer Beamtentätigkeit umgehen können. Die Vorschrift ist von erheblicher praktischer Bedeutung, weil sie dazu führt, dass in den Ausbildungs- und Prüfungsgängen für alle Beamtenlaufbahnen auch Module zur Schulung in interkultureller Kompetenz enthalten sein müssen. Das gilt nach dem Laufbahngesetz für alle Beamtinnen und Beamten.

§ 4 PartIntG enthält in seinem Abs. 4 einen weiteren Eckpunkt zur gleichberechtigten Teilhabe, nämlich die Erhöhung des Anteils der Beschäftigten mit Migrationshintergrund in den Einrichtungen des Landes Berlin, die in § 3 PartIntG genannt sind. Der Senat strebt nach dieser Vorschrift die Erhöhung des Anteils der Beschäftigten mit Migrationshintergrund entsprechend ihrem Anteil an der Bevölkerung an, § 4 Abs. 1 PartIntG. Das ist keine Quotenregelung. Es ist ein Programmsatz, der durch praktische Politik zu untermauern ist. Ein Teil der praktischen Politik wird in § 4 Abs. 4 Satz 2 PartIntG gleich vollzogen, indem diese Vorschrift vorschreibt, dass bei Stellenausschreibungen darauf hinzuweisen ist, dass Bewerbungen von Menschen mit Migrationshintergrund, die die Einstellungsvoraussetzungen erfüllen, ausdrücklich erwünscht sind. Ein anderer praktischer Schritt kann darin liegen, besonders in den Migranten-Communities für den Dienst in den Einrichtungen des Landes zu werben. Stellenausschreibungen können eben nicht nur im Amtsblatt veröffentlicht werden und nicht nur in den überregionalen Tageszeitungen, sondern auch in den Medien, die von Menschen mit Migrationshintergrund besonders genutzt werden.

Die in § 4 Abs. 4 PartIntG angestrebte Erhöhung des Anteils der Beschäftigten mit Migrationshintergrund in den Einrichtungen des Landes wird regelmäßig überprüft. § 4 Abs. 5 PartIntG schreibt nicht nur vor, dass der Senat Zielvorgaben zur interkulturellen Öffnung festlegt, sondern auch Zielvorgaben zur Erhöhung des Anteils der

Beschäftigten mit Migrationshintergrund. Hierbei soll eine Überprüfung über ein einheitliches Benchmarking erfolgen. Es soll regelmäßig über die Personalentwicklung des öffentlichen Dienstes und der juristischen Personen des Privatrechts, an denen das Land Berlin mehrheitlich beteiligt ist, berichtet werden und in dieser Berichterstattung ist die Entwicklung des Anteils von Menschen mit Migrationshintergrund auszuweisen.

Schließlich sieht § 4 Abs. 6 PartIntG vor, dass in den Gremien aller Einrichtungen eine stärkere Beteiligung von Vertreterinnen und Vertretern mit Migrationshintergrund anzustreben ist. Auch das ist keine Quotenregelung. Es ist eine politische Zielsetzung. Das Land Berlin kann das Erreichen dieses Ziels teilweise unmittelbar beeinflussen. So ist bei der Zusammensetzung etwa von Aufsichtsräten der städtischen Wohnungsbaugesellschaften oder von Verwaltungsräten, die durch den Gesellschafter Land Berlin oder unter wesentlicher Beteiligung des Mehrheitsgesellschafters Land Berlin bestellt werden, ein unmittelbarer Einfluss auf die Zusammensetzung der Gremien möglich. Bei anderen Gremien, die durch Wahl besetzt werden, wie Personal- und Betriebsräte oder die Position der Frauenbeauftragten oder des Behinderten-Obmannes/der Behinderten-Obfrau, ist eine unmittelbare Beeinflussung durch das Land Berlin nicht möglich, insbesondere kann das Land Berlin keine Quoten vorgeben. Hier kann man für eine angemessene Beteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund in den Gremien nur werben.

Eine konkrete Regelung trifft insoweit Art. V des Artikelgesetzes zur Änderung des Berliner Seniorenmitwirkungsgesetzes. Dem dort vorgesehenen Landesseniorenbeirat soll künftig mindestens eine Vertreterin oder ein Vertreter aus dem Kreis der Organisationen angehören, die sich in Berlin für Belange der Seniorinnen und Senioren mit Migrationshintergrund einsetzen (§ 6 Abs. 1 Nr. 2 des Berliner Seniorenmitwirkungsgesetzes).

2.1.5. Beauftragte oder Beauftragter des Senats von Berlin für Integration und Migration

Das PartIntG legt in seinem § 5 fest, dass eine Beauftragte oder ein Beauftragter des Senats von Berlin für Integration und Migration ernannt wird. Der Sache nach ist es eine Regelung, die das gesetzlich festschreibt, was auch schon

vor dem PartIntG verwaltungsmäßig praktiziert wurde. Das Gesetz regelt die Ernennung durch den Senat und verleiht dem Beauftragten oder der Beauftragten für Integration und Migration damit eine herausgehobene Stellung. Vor der Ernennung ist der Landesbeirat für Integrations- und Migrationsfragen zu hören.

Gleichwohl handelt es sich, trotz Ernennung durch den Senat, nicht um einen unabhängigen Beauftragten oder eine unabhängige Beauftragte. Die Stelle wird in der für Integration zuständigen Senatsverwaltung eingerichtet und der oder die Beauftragte ist im Auftrag des für Integration zuständigen Senatsmitgliedes ressortübergreifend tätig. Das bedeutet im Ergebnis auch, dass der oder die Beauftragte weisungsgebunden ist und der zuständigen Senatorin, dem zuständigen Senator, untersteht. Eine gewisse Unabhängigkeit wird dadurch erreicht, dass die Ernennung für fünf Jahre erfolgt, § 5 Abs. 1 PartIntG.

Die Aufgaben der Beauftragten oder des Beauftragten sind in § 5 Abs. 2 PartIntG umschrieben. Der Beauftragte/die Beauftragte hat darauf hinzuwirken, dass Menschen mit Migrationshintergrund die Möglichkeit zur gleichberechtigten Teilhabe in allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens gegeben wird. Sie oder er setzt sich für den Abbau von Integrationshemmnissen und struktureller Benachteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund und für die Wahrung von Respekt, Akzeptanz und ein friedliches Miteinander aller Berlinerinnen und Berliner ein, § 5 Abs. 2 Sätze 1 und 2 PartIntG. Zur Umsetzung dieser Ziele entwickelt sie oder er entsprechende Konzepte, Strategien und Maßnahmen und kann Maßnahmen gegenüber anderen Senatsverwaltungen anregen, § 5 Abs. 3 Satz 2 PartIntG.

Das alles sind Umschreibungen von Verwaltungstätigkeit, die zur Verdeutlichung der Aufgaben im Gesetz festgehalten sind, aber vom Grundsatz her entbehrlich wären. Wie bei jeder Stelle im öffentlichen Dienst ergibt sich der Tätigkeitsbereich des Stelleninhabers/der Stelleninhaberin letztlich aus dem Geschäftsverteilungsplan und der Beschreibung des Aufgabenkreises der Stelle.

Das Artikelgesetz regelt auch die Teilnahme des oder der Beauftragten des Senats für Integration und Migration in einem Landesbeirat. So wird über Art. IV das Landesgleichberechtigungsgesetz in der Fassung vom 28.09.2006 (GVBl. S. 957/958) dahingehend ergänzt, dass im Landesbeirat für Menschen mit Behinderung auch der oder die Beauftragte des Senats vertreten ist (§ 6 Abs. 2 Satz 3).

§ 5 Abs. 3 PartIntG enthält eine Verpflichtung aller Senatsverwaltungen gegenüber der Senatsverwaltung, die für Integration zuständig ist. Diese Senatsverwaltung muss an allen Gesetzes-, Verordnungs- und sonstigen wichtigen Vorhaben rechtzeitig vor Beschlussfassung beteiligt werden, soweit die Vorhaben Fragen der Integration der Menschen mit Migrationshintergrund und deren Partizipation behandeln oder besonders berühren. Auch das ist eine eher gesetzlich geregelte Selbstverständlichkeit, weil derartige Vorhaben bei ordnungsgemäßer Verwaltung im Regelfall allen anderen betroffenen Verwaltungen mitgeteilt werden, soweit nicht eine förmliche Mitzeichnung ohnehin erforderlich ist.

In diesem Zusammenhang erhält die oder der Beauftragte die Gelegenheit zur Stellungnahme, aber auch wiederum nur im Auftrag der für Integration zuständigen Senatsverwaltung, also nicht aus eigenem Recht, § 5 Abs. 3 Satz 2 PartIntG.

In § 5 Abs. 3 Satz 3 PartIntG schließlich ist noch einmal gesondert geregelt, dass jede Einrichtung des § 3 PartIntG die Beauftragte/den Beauftragten bei der Erfüllung ihrer oder seiner Aufgaben unterstützt.

Die/der Beauftragte ist Ansprechpartner bzw. Ansprechpartnerin für Menschen mit Migrationshintergrund und unterstützt sie bei der Durchsetzung ihrer Rechte, § 5 Abs. 4 PartIntG. Auch dieses eine Selbstverständlichkeit, die sich eben daraus ergibt, dass überhaupt eine Beauftragte oder ein Beauftragter ernannt wird.

Das PartIntG hat sehr bewusst bei der gesetzlichen Regelung für die Stelle der Beauftragten oder des Beauftragten des Senats von Berlin für Integration und Migration dafür gesorgt, dass deren oder dessen Aufgaben Verwaltungsaufgaben bleiben, die im Rahmen der allgemeinen Verwaltung, hier der Verwaltung der für Integration zuständigen Senatsverwaltung, abzuarbeiten sind. Der Gesetzgeber hat damit bewusst darauf verzichtet, neben der für Integration zuständigen Senatsverwaltung eine weitere Verwaltung, nämlich die Verwaltung der Beauftragten oder des Beauftragten für Integration zu setzen.

In der politischen Debatte ist häufig, wenn verwaltungsmäßig etwas schief läuft oder scheinbar schief läuft, die politische Neigung zu beobachten, zusätzlich zu der Verwaltung, die

ihre Aufgabe erfüllen muss, gesonderte vom Parlament gewählte Beauftragte, Ombudsmänner und –frauen zu fordern, die der Sache nach auch exekutive Aufgaben erfüllen. Die Politik, insbesondere das Parlament, erkennt hierbei, dass es eine seiner vornehmsten Aufgaben, nämlich die Verwaltungskontrolle, aufweicht. Eine vom Parlament gewählte unabhängige Beauftragte oder ein unabhängiger Beauftragter ist zwar gegenüber dem Parlament berichtspflichtig, wird aber nicht durch die Ausschüsse, durch kleine oder mündliche Anfragen permanent in ihrer/seiner Arbeit von den Abgeordneten kontrolliert. Der Ruf nach immer neuen Beauftragten kann zwar dazu führen, dass das Parlament Zuarbeiten für sein Kontrollrecht gegenüber der Exekutive erhält, gleichzeitig - und das wiegt schwerer - überträgt das Parlament sein Kontrollrecht auf nicht kontrollierte Dritte.

2.1.6. Bezirksbeauftragte für Integration und Migration

Ebenso wie es einen Beauftragten/eine Beauftragte auf Landesebene gibt, schreibt das Gesetz auch die Ernennung von Bezirksbeauftragten vor, § 7 PartIntG. Die Bezirke in Berlin, alle der Einwohnerzahl nach Großstädte, sind zwar Teil der Einheitsgemeinde Berlin, der einheitlichen Stadt, gleichzeitig aber Selbstverwaltungskörperschaften, die nach den Grundsätzen gemeindlicher Selbstverwaltung organisiert sind.

Die Aufgaben des/der Bezirksbeauftragten für Integration entsprechen den Aufgaben des Beauftragten auf Landesebene.

Ebenso wie bei der/dem Beauftragten auf Landesebene ist auch die/der Integrationsbeauftragte des Bezirks eingegliedert in die allgemeine (Bezirks)Verwaltung, nämlich bei der Bezirksbürgermeisterin bzw. dem Bezirksbürgermeister. Sie/er ist damit weisungsgebunden.

2.1.7. Landesbeirat für Integration- und Migrationsfragen

Ein Kernstück des PartIntG ist die gesetzliche Regelung für einen Landesbeirat für Integration- und Migrationsfragen in § 6 PartIntG.

Dieser Landesbeirat berät und unterstützt den Berliner Senat in allen Fragen der Integrationspolitik, § 6 Abs. 1 Satz 1 PartIntG.

Das Gesetz regelt die Zusammensetzung. Stimmberechtigte Mitglieder des Landesbeirats sind:

1. sieben Vertreterinnen oder Vertreter der Bevölkerung mit Migrationshintergrund einschließlich einer Vertreterin bzw. eines Vertreters der Aussiedlerinnen und Aussiedler,
2. das für Integration zuständige Senatsmitglied,
3. die/der Beauftragte des Senats von Berlin für Integration und Migration,
4. zwei Vertreterinnen/Vertreter des Rates der Bürgermeister,
5. eine Vertreterin/ein Vertreter der Bezirksbeauftragten für Integration und Migration,
6. jeweils eine Vertreterin/ein Vertreter
 - a) der Industrie- und Handelskammer zu Berlin sowie der Handwerkskammer Berlin,
 - b) des Landessportbundes Berlin,
 - c) des Deutschen Gewerkschaftsbundes,
 - d) der Verbände der Freien Wohlfahrt in Berlin und
 - e) des Flüchtlingsrates Berlin.

Sieben stimmberechtigten Mitgliedern von Menschen mit Migrationshintergrund stehen nach den Ziffern 2, 3, 4 und 5, fünf Verwaltungsvertreter zur Seite sowie fünf Vertreterinnen/Vertreter gesellschaftlicher Organisationen, darunter eine Vertreterin/ein Vertreter des Flüchtlingsrates Berlin. Die Vertreterinnen oder Vertreter der Bevölkerung mit Migrationshintergrund sind mit ihren 7 Mitgliedern also nicht die Mehrheit im Landesbeirat. Der Landesbeirat kann zwar weitere Mitglieder aufnehmen, aber diese haben ausschließlich beratende Funktion, § 6 Abs. 1 Satz 3 PartIntG.

Alle Mitglieder, soweit sie nicht wie das für Integration zuständige Senatsmitglied und die/der Beauftragte des Senats von Berlin für Integration und Migration kraft Amtes

Mitglieder sind, werden gewählt oder benannt. Die Benennung erfolgt für die Dauer der Legislaturperiode des Abgeordnetenhauses von Berlin, § 6 Abs. 1 Satz 4 PartIntG. Außerdem ist für jedes Mitglied ein stellvertretendes Mitglied zu wählen oder zu benennen, § 6 Abs. 1 Satz 5 PartIntG.

Eine Wahl ist vorgesehen für die Vertreterinnen/Vertreter der Bevölkerung mit Migrationshintergrund im Landesbeirat sowie deren Stellvertreterin und Stellvertreter. Hierzu ist eine Wahlversammlung gesetzlich vorgeschrieben, auf der die Vertreterin und Vertreter von Vereinen und Verbänden stimmberechtigt sind, die in der bei der für Integration zuständigen Senatsverwaltung geführten öffentlichen Liste eingetragen sind, § 6 Abs. 4 Satz 1 PartIntG. Das Gesetz schreibt vor, dass die Kriterien für eine Eintragung und das Wahlverfahren von der zuständigen Senatsverwaltung durch Rechtsverordnung festgelegt werden.

Die Verordnung über die Wahl zum Landesbeirat für Integration- und Migrationsfragen ist am 18.07.2011 erlassen worden und am 26.07.2011 im Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin (S. 359) verkündet worden. Die Verordnung sieht in ihrem § 1 vor, dass auf Antrag Vereine und Verbände in die Liste aufgenommen werden, die ihren Sitz in Berlin haben, einen Vorstand haben, der mehrheitlich aus Personen mit Migrationshintergrund besteht und die integrationspolitische Ziele verfolgen. Nach der Eintragung in die Liste findet die Wahl statt. Alle Vereine und Verbände, die mindestens zwei Monate vor dem Wahltermin in die Liste aufgenommen worden sind, entsenden eine Vertreterin/einen Vertreter zur Wahlversammlung (§ 4 der Verordnung). Das Stimmrecht ist also nicht gewichtet nach der Bedeutung und der Mitgliederzahl der Vereine oder Verbände, sondern jeder Verband und jeder Verein ist gleichberechtigt.

Die/der Beauftragte des Senats für Integration und Migration hat die Wahlen drei Monate vor dem Wahltermin im Amtsblatt für Berlin anzukündigen. Die Wahlberechtigten müssen vier Wochen vorher geladen werden (§ 3 der Verordnung). Bewerberinnen und Bewerber für den Landesbeirat müssen sich gegenüber dem/der Beauftragten des Senats von Berlin für Integration und Migration erklären. Spätestens eine Woche vor dem Wahltag ist über die Zulassung der Bewerberinnen und Bewerber zu entscheiden. Auf der Wahlversammlung können die Bewerberinnen und Bewerber ihre Bewerbung durch eine Rede begründen, § 5 der Verordnung.

Es gibt einheitliche Stimmzettel, wobei auch durch Handzeichen abgestimmt werden kann, wenn es keinen Widerspruch gibt, § 6 Abs. 2 der Verordnung. Ansonsten enthält die Verordnung die üblichen Vorschriften über die Durchführung des Wahlverfahrens, Mitglieder und die stellvertretenden Mitglieder werden einzeln nacheinander gewählt, maßgebend ist die Mehrheit der anwesenden Stimmberechtigten, § 6 Abs. 3 der Verordnung. Die Wahl wird durch die/den Beauftragten des Senats von Berlin für Integration und Migration geleitet, § 6 Abs. 1 der Verordnung. Erhält kein Bewerber eine Mehrheit, findet zwischen der Bewerberin bzw. dem Bewerber mit der höchsten Stimmenzahl eine Stichwahl statt. Hat auch diese Stichwahl kein Ergebnis, entscheidet das Los, § 6 Abs. 4 der Verordnung.

Der Landesbeirat selber gibt sich eine Geschäftsordnung, § 6 Abs. 5 PartIntG. Den Vorsitz kraft Amtes hat das für Integration zuständige Senatsmitglied, § 6 Abs. 3 Satz 1 PartIntG. Die stellvertretende oder den stellvertretenden Vorsitzende/n schlagen die Vertreterinnen und Vertreter der Bevölkerung mit Migrationshintergrund dem Landesbeirat zur Wahl vor, § 6 Abs. 3 Satz 2 PartIntG.

An den Sitzungen des Landesbeirats nehmen die Senatsverwaltungen teil. Damit wird sichergestellt, dass alle Senatsverwaltungen regelmäßig auch über Diskussionen und über Vorschläge und Anregungen des Landesbeirats unmittelbar unterrichtet werden. Das Gesetz sieht vor, dass die Teilnahme auf Staatssekretärssebene erfolgen soll, § 6 Abs. 2 PartIntG.

Der Landesbeirat hat bei der für Integration zuständigen Senatsverwaltung eine Geschäftsstelle, § 6 Abs. 6 PartIntG.

Der Landesbeirat für Integration- und Migrationsfragen ist nach Art. XII Nr. 2 a) cc) des Artikelgesetzes über eine Änderung des § 38 Abs. 3 Nr. 10 des Gesetzes zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes in der Fassung vom 27.04.2001 (GVBl. S. 134) künftig auch mit beratender Stimme im Landesjugendhilfeausschuss vertreten.

Ebenso ist der Landesbeirat für Integration- und Migrationsfragen nach Art. XIII Nr. 2 und 3 des Artikelgesetzes durch eine Vertreterin oder einen Vertreter im Beirat für berufliche Schulen in Berlin und im Landesschulbeirat vertreten (§ 113 Abs. 2 Satz 3 und § 115 Abs. 4 des Schulgesetzes).

2.1.8. Integrationsausschüsse auf Bezirksebene

Beiräte auf Bezirksebene regelt das Gesetz nicht. In den Berliner Bezirken bestehen wie auch in vielen anderen Gemeinden anderer Bundesländer Ausländerbeiräte, deren Bildung ohne besondere gesetzliche Grundlage erfolgt ist. Diese Ausländerbeiräte lässt das Gesetz unberührt. Aber es trifft eine umfangreiche und in die bezirkliche Selbstverwaltung eingreifende Neuordnung für Integrationsausschüsse.

Künftig hat jede Bezirksverordnetenversammlung einen Integrationsausschuss zu bilden, Neufassung des § 9 Abs. 1 des Bezirksverwaltungsgesetzes in der Änderungsfassung des Art. VIII des Artikelgesetzes. Im Integrationsausschuss

sind mindestens vier bis höchstens 7 Bürgerdeputierte vertreten.

Die Bürgerdeputierten sind eine besondere Berliner Einrichtung. Es handelt sich um sachkundige Bürger, die stimmberechtigt an der Arbeit der Ausschüsse der Bezirksverordnetenversammlung teilnehmen können. Auch Ausländer können Bürgerdeputierte werden. Das bedeutete schon bisher, dass in der Arbeit der Ausschüsse auch Bürgerinnen und Bürger teilnehmen konnten, die nach dem Wahlrecht nicht allgemein wahlberechtigt und nicht wählbar waren. Das ist im Hinblick auf die vom Bundesverfassungsgericht für das kommunale Nichtwahlrecht von Ausländern festgelegten Kriterien unbedenklich, weil die Ausschüsse nicht beschließende Ausschüsse sind, sondern nur Empfehlungen bzw. Beschlussvorlagen der Bezirksverordnetenversammlung vorlegen, über deren Annahme dann die Bezirksverordnetenversammlung, die von den wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürgern des Bezirks gewählt wurde, entscheiden muss.

Bei den Bürgerdeputierten in den Integrationsausschüssen soll darauf geachtet werden, dass insbesondere Bürgerinnen und Bürger mit Migrationshintergrund berücksichtigt werden, § 20 Satz 3 des Bezirksverwaltungsgesetzes in der Fassung des Artikelgesetzes.

Die Bürgerdeputierten werden von der Bezirksverordnetenversammlung aufgrund von Wahlvorschlägen der Fraktionen gewählt, § 21 Abs. 1 Satz 1 des Bezirksverwaltungsgesetzes in der Fassung des Artikelgesetzes. Verbände, die in der bei der für Integration zuständigen Senatsverwaltung zu führenden Liste eingetragen sind, können hierzu den Fraktionen Vorschläge unterbreiten, § 21 Abs. 1 Satz 3 des Bezirksverwaltungsgesetzes in der Fassung des Artikelgesetzes.

Auch für die Integrationsausschüsse der Bezirke trifft das Gesetz Regelungen, dass eine Vertreterin oder ein Vertreter des Integrationsausschusses in bestimmten Gremien vertreten sein muss. So wird über Art. XII Nr. 1 des Artikelgesetzes für den Jugendhilfeausschuss auf Bezirksebene festgelegt, dass als ein beratendes Mitglied eine Vertreterin oder ein Vertreter des Integrationsausschusses der Bezirksverordnetenversammlung mitwirkt (§ 35 Abs. 7 Nr. 8 des Gesetzes zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes).

Über Art. XIII des Artikelgesetzes wird das Schulgesetz dahingehend geändert, dass dem Bezirksschulbeirat eine Vertreterin bzw. ein Vertreter des Integrationsausschusses der Bezirksverordnetenversammlung mit beratender Stimme angehört (§ 111 Abs. 1 Satz 2 des Schulgesetzes).

Einen anderen Weg geht das Gesetz beim Beirat für Sozialhilfeangelegenheiten, der im Allgemeinen Zuständigkeitsgesetz geregelt ist. Dieser Beirat wird nicht durch Vertreterinnen oder Vertreter des Integrationsausschusses, sondern durch zwei Vertreter von Organisationen, die sich für Belange der sozialhilfeberechtigten Menschen mit Migrationshintergrund einsetzen, erweitert (§ 34 Abs. 3 Buchst. c des Allgemeinen Zuständigkeitsgesetzes in der Fassung durch Art. VII des Artikelgesetzes).

2.1.9. Gleichstellung der religiösen Feiertage aller Religionsgemeinschaften mit den kirchlichen Feiertagen

Während das Gesetz über die Sonn- und Feiertage bisher von kirchlichen Feiertagen gesprochen hat, wird dieses jetzt dahingehend umformuliert, dass der Begriff „kirchliche Feiertage“ durch „religiöse Feiertage“ ersetzt wird. Außerdem wird ausdrücklich klargestellt, dass religiöse Feiertage die Feiertage sind, die von den christlichen Kirchen, den muslimischen Glaubensgemeinschaften, der jüdischen Gemeinde zu Berlin und anderen Religionsgemeinschaften begangen werden (§ 2 Abs. 1 des Gesetzes über die Sonn- und Feiertage in der Fassung durch Art. VI Nr. 1 b des Artikelgesetzes).

Der Senat von Berlin hat schon vor Inkrafttreten dieser Änderung des Gesetzes über die Sonn- und Feiertage in der neu gefassten Verordnung über den Schutz der Sonn- und Feiertage vom 05.10.2004 (GVBl. S. 441) nicht nur den Schutz der Kirchen vor insbesondere ruhestörendem Lärm festgeschrieben, sondern an allen Feiertagen, die von den Religionsgesellschaften begangen werden, alle über das gewöhnliche Maß hinausgehenden Veranstaltungen und Handlungen verboten, durch die der Gottesdienst oder andere religiöse Feiern in Kirchen, Moscheen, Synagogen und den entsprechenden Baulichkeiten anderer Religionsgesellschaften unmittelbar gestört werden (§ 3 der Verordnung).

Verstöße gegen diese Schutzvorschrift sind Ordnungswidrigkeiten und können als Ordnungswidrigkeiten geahndet werden. Die entsprechende Ordnungswidrigkeitenvorschrift in der Verordnung benennt ausdrücklich neben den Kirchen auch die Moscheen, Synagogen und die entsprechenden Baulichkeiten anderer Religionsgesellschaften als Schutzobjekte (§ 6 Nr. 2 der Verordnung).

2.1.10. Änderung des Bestattungsrechts

Durch Art. X des Artikelgesetzes wird das Bestattungsgesetz vom 02.11.1973 (GVBl. S. 1830) dahingehend geändert, dass die Durchführung ritueller Waschungen von Leichen erstmals zugelassen wird. § 10 a des Bestattungsgesetzes schreibt jetzt vor, dass rituelle Waschungen von Leichen nur in den vom Bezirksamt hierfür als geeignet anerkannten Räumen in Leichenhallen oder religiösen Einrichtungen unter Einhaltung geeigneter hygienischer Schutzmaßnahmen durchgeführt werden müssen. Verstöße werden als Ordnungswidrigkeiten in § 24 Abs. 1 Nr. 6 a des Bestattungsgesetzes definiert.

Ebenso bedeutend ist die Veränderung der Bestattungspflicht in einem Sarg. Nach dem neuen § 18 Abs. 2 des Bestattungsgesetzes dürfen abweichend von der bisherigen Pflicht, in einem Sarg zu bestatten, Leichen aus religiösen Gründen auf vom Friedhofsträger bestimmten Grabfeldern in einem Leichentuch ohne Sarg erdbestattet werden. Das Gesetz schreibt vor, dass die Leiche aber bis zur Grabstätte in einem geeigneten Sarg zu transportieren ist. Der Berliner Gesetzgeber hat sich damit zu einer Bestattung in einem Leichentuch bekannt, wie es insbesondere dem islamischen Ritus entspricht. Ob die im Berliner Bestattungsgesetz enthaltene Beschränkung auf Bestattungen im Leichentuch aus religiösen Gründen gerichtsfest ist, bleibt abzuwarten. Die Erdbestattung in einem Sarg entspricht der christlichen Tradition. Andere Schutzgründe, wie der Schutz vor Seuchen, mögen in früheren Jahrhunderten eine Rolle gespielt haben. Heute dürften sie kaum noch durchschlagend sein. Dann könnte aber der aus der christlichen Tradition herrührende Brauch der Bestattung in einem Sarg auf Dauer kaum gesetzlich verpflichtend geregelt werden. Wenn den Muslimen aus religiösen Gründen gestattet wird, ihre Toten in einem Leichentuch zu bestatten, dann ist schwer zu begründen, weshalb etwa Nichtchristen, aus der Kirche Ausgetretenen, vorgeschrieben werden muss, ihre Toten in einem Sarg erdzubestatten. Gründe der Pietät oder der Gesundheit können allenfalls für den Transport einer Leiche bis zur Bestattung geltend gemacht werden. Insofern kann aber wie bei den Muslimen auch für andere, insbesondere alle Nichtgläubigen, vorgeschrieben werden, die Leiche in einem geeigneten Sarg zu transportieren.

Art. XI des Artikelgesetzes ändert entsprechend der Änderung des Bestattungsgesetzes die Verordnung zur Durchführung des Bestattungsgesetzes vom 22.10.1980 (GVBl. S. 2403). Hierbei werden in § 12 der Verordnung die Schutzmaßnahmen bei Ansteckungsgefahr neu umschrieben, ebenso in § 13 die Schutzkleidung bei Leichenbesorgern. Die Änderungen sind unabhängig vom Partizipations- und Integrationsgesetz. Anders ist es bei der Regelung in § 14 Abs. 2 über Särge bei Erdbestattungen. Diese Vorschrift ist jetzt erweitert worden, dass die Sargpflicht bei Bestattungen im Leichentuch jedenfalls für den Transport der Leiche gilt. Hierbei kann der Sarg wieder verwendbar sein (§ 14 Abs. 2 Satz 2 der Verordnung). Der wieder verwendbare Sarg ist zu desinfizieren oder zu entsorgen (§ 14 Abs. 2 Satz 3 und 4 der Verordnung). Ebenso ist in der Verordnung genauso wie für Särge, die nicht aus schwer vergänglichen Stoffen hergestellt sein dürfen, festgelegt, dass auch die Umhüllung einer Leiche, also ein Leichentuch, nicht aus schwer vergänglichen Stoffen hergestellt sein darf (§ 14 Abs. 1 Satz 2 der Verordnung).

Bei den Räumen für rituelle Waschungen ist in § 42 a der Verordnung bestimmt worden, dass sie nicht mit Räumen überbaut sein dürfen, die zu Wohnzwecken dienen.

2.1.11. Berichterstattungspflicht des Senats

Das PartIntG schreibt vor, dass der Senat dem Abgeordnetenhaus alle zwei Jahre über die Umsetzung der Ziele des Gesetzes Bericht erstattet, § 8 PartIntG.

2.1.12. Volksinitiative

Schon vor dem PartIntG hatte Berlin Ausländern Mitwirkungsrechte eingeräumt. Art. 2 Abs. 1 der Verfassung von Berlin vom 23.11.2005 (GVBl. S. 779) bestimmt, dass Träger der öffentlichen Gewalt die Gesamtheit der Deutschen ist, die in Berlin ihren Wohnsitz haben. Die Verfassung lässt aber ausdrücklich bestimmte Mitwirkungen auch von Ausländern zu. Das betrifft neben dem Wahlrecht von Bürgerinnen und Bürgern der EU zu den Bezirksverordnetenversammlungen das Institut der Volksinitiative, Art. 61 der Verfassung von Berlin.

Nach dem Gesetz über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksbescheid vom 11.06.1997 (GVBl. S. 304) sind zu einer Volksinitiative teilnahmeberechtigt alle mindestens 16 Jahre alten Einwohner und Einwohnerinnen Berlins (§ 1 des Gesetzes). Voraussetzung für eine an das Abgeordnetenhaus gerichtete Volksinitiative ist, dass der Antrag die

Unterschrift von mindestens 20.000 Personen trägt, die am Tage der Unterschrift 16 Jahre alt und mit alleiniger Wohnung oder mit Hauptwohnung in Berlin im Melderegister verzeichnet sind (§ 5 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes). Die Volksinitiative ist eine Art Massenpetition und veranlasst das Abgeordnetenhaus, sich mit dem Anliegen der Volksinitiative zu befassen. Sie ist aber deutlich unterschieden von einem Volksbegehren bzw. einer Volksentscheid, bei denen sich nur die zum Abgeordnetenhaus von Berlin Wahlberechtigten beteiligen können.

Neben der Mitwirkungsmöglichkeit an einer Volksinitiative gibt es das Recht, sich als Einzelner an das Parlament zu wenden, das Petitionsrecht. Deutscher und damit auch Berliner Verfassungstradition entspricht es, dass das Petitionsrecht an das Parlament unabhängig von der Staatsangehörigkeit gewährt wird. Nach dem Gesetz über die Behandlung von Petitionen an das Abgeordnetenhaus von Berlin vom 25.11.1969 (GVBl. S. 2511) ist ausdrücklich geregelt, dass petitionsberechtigt jede Person unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit ist (§ 1 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes).

Ebenso wie die Volksinitiative auf Landesebene gibt es auf der Ebene des Bezirks einen Einwohnerantrag für alle Einwohnerinnen und Einwohner des Bezirks, die das 16. Lebensjahr vollendet haben (§ 44 des Bezirksverwaltungsgesetzes in der Fassung vom 10.11.2011 (GVBl. S. 693)).

2.2. Erste Evaluation des Partizipations- und Integrationsgesetzes des Landes Berlin

Der Senat von Berlin legte mit Beschluss vom 20.11.2012 seinen Ersten Bericht zur Umsetzung des Partizipations- und Integrationsgesetzes des Landes Berlin sowie der übrigen Bestimmungen des Artikelgesetzes vor.

Der Bericht verweist darauf, dass schon seit Einführung eines Integrationskonzeptes im Jahre 2007 eine regelmäßige Berichterstattung erfolgte. Er greift deshalb teilweise Vorhaben auf, die schon vor Inkrafttreten des Gesetzes begonnen wurden.

Ein Schwerpunkt des Berichts ist die Umsetzung der Vorgaben zur interkulturellen Öffnung der Verwaltung. Hierzu nennt er Beispiele.

Die Senatskanzlei hat ein Projekt zum „Dialog der Religion“ neu erarbeitet. In mehreren Konferenzen sind über 100 Religionsgemeinschaften vertreten gewesen.

Die für Wirtschaft zuständige Senatsverwaltung hat schon früher einen Gesprächskreis Migration etabliert, ebenso wie ein Dialogforum mit Vertreterinnen/Vertretern von Verbänden und Einrichtungen aus verschiedenen ethnischen Communities in Berlin. Hierbei ist das Ziel verfolgt worden, Unternehmertum von Menschen mit Migrationshintergrund zu fördern. Ebenso gibt es seit 2003 bereits Beratungsseminare für Gründerinnen und Gründer nichtdeutscher Herkunft.

Die für Gesundheit zuständige Senatsverwaltung hat bei ihren themenbezogenen Arbeitsgruppen zur Prävention von HIV/Aids und anderen Krankheiten eine gesonderte Arbeitsgruppe mit dem Thema „Prävention mit Migrantinnen und Migranten“ eingerichtet.

Auch in den Unternehmen mit Mehrheitsbeteiligung des Landes Berlin sind Maßnahmen zur Umsetzung des PartIntG getroffen worden.

Der Bericht nennt stellvertretend die Vivantes-Netzwerk für Gesundheit GmbH, die einen Großteil der Kliniken des Landes Berlin betreibt. Vivantes hat nicht nur sein Unternehmensleitbild angepasst, sondern auch personalpolitische Grundsätze erstellt, welche auch die Integration von Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit Migrationshintergrund berücksichtigen. Das schlägt auch durch bei Stellenanzeigen für die Kliniken und beim Bildungsangebot bis hin zu den Angeboten des Instituts für berufliche Bildung im Gesundheitswesen.

Berlin hat ein Handbuch aufgelegt, um die modellhaften Erfahrungen zu verallgemeinern und den Führungskräften der Berliner Verwaltung zur Verfügung zu stellen: „Praxishandbuch zur interkulturellen Öffnung für die Berliner Verwaltung“.

Zu den Aktivitäten bei der interkulturellen Öffnung gehört auch der am 15.03.2011 in Berlin verabschiedete Landesaktionsplan gegen Rassismus und ethnische Diskriminierung.

Der Bericht behandelt ferner die interkulturelle Kompetenz bei den Beschäftigten des Landes Berlin und den Landeseinrichtungen und verweist darauf, dass nahezu alle Bezirksämter und Senatsverwaltungen die Fortbildungsangebote der Verwaltungsakademie oder der Landesstelle für Gleichbehandlung und gegen Diskriminierung zum Thema interkulturelle Kompetenz wahrgenommen haben.

Der Bericht verweist darauf, dass der Erwerb von interkultureller Kompetenz fester Bestandteil vieler Ausbildungsgänge ist. Dies gilt für den allgemeinen Verwaltungsdienst ebenso wie für die Ausbildungsberufe für Bürokommunikation. Es gilt aber insbesondere auch für die Ausbildung der Laufbahnen der mittleren und gehobenen Dienste der Berliner Polizei, etwa mit einem Seminar „Polizei und Zuwanderer“ sowie ein Projekt „Transfer interkultureller Kompetenz“. Auch die Berliner Feuerwehr hat in ihrer Ausbildungs- und Prüfungsordnung die Vermittlung interkultureller Kompetenz aufgenommen. Hierzu ist anzumerken, dass die Berliner Feuerwehr nicht nur in der Brandverhütung und Brandbekämpfung zuständig ist, sondern in Berlin den weit überwiegenden Teil auch des Rettungsdienstes wahrnimmt, also neben Brandverhütung und Brandbekämpfung ein Großteil der Ersten Hilfe und des Transportes zu Ärzten und Krankenhäusern nach dem Rettungsdienstgesetz des Landes Berlin durchführt.

Der Bericht geht auch auf die Berücksichtigung interkultureller Kompetenz bei Beurteilungen, Aufstiegen und Einstellungen ein. Interkulturelle Kompetenz wird inzwischen in den Anforderungsprofilen für alle Stufen des öffentlichen Dienstes aufgenommen. Zusätzlich verweist der Bericht darauf, dass die Berliner Polizei in ihren Einstellungsverfahren Fremdsprachentests und Fragen zur interkulturellen Kompetenz aufgenommen haben.

Zur Erhöhung des Anteils der Beschäftigten mit Migrationshintergrund im Landesdienst wird berichtet:

Bei Stellenausschreibungen der Berliner Polizei werden ausdrücklich auch Bewerberinnen und Bewerber ermuntert, die über - möglichst muttersprachliche – Sprachkenntnisse verfügen, insbesondere arabisch, chinesisch, englisch, französisch, italienisch, kroatisch, polnisch, russisch, serbisch, spanisch, türkisch oder vietnamesisch.

Berlin führt eine Kampagne „Berlin braucht dich“ durch, an der sich im Berichtszeitraum 31 Berliner Sekundarschulen und rd. 25 ausbildende Betriebe des öffentlichen Dienstes beteiligten. Ebenso sind Berliner Unternehmen mit Landesbeteiligung in die Kampagne eingebunden, darunter die Berliner Stadtreinigung, der Krankenhauskonzern Vivantes und die Berliner Wasserbetriebe.

Das Land hat als Ziel festgelegt, dass 25 % aller Beschäftigten im öffentlichen Dienst einen Migrationshintergrund haben sollten. Landesweit liegt die Quote bei den Auszubildenden mit Migrationshintergrund im Jahre 2011 bereits bei 17,5 %, bei den öffentlichen Unternehmen bei 15,8 %. Die Zahlen gelten nicht für Beamtenstellen.

Die Ausbildungszahlen sagen natürlich nichts darüber aus, wie die Zahlen im gesamten öffentlichen Dienst des Landes Berlin aussehen. Hierzu wurden keine Angaben erhoben, sodass man auf Befragungen angewiesen ist, bei denen die Antworten schon aus datenrechtlichen Gründen auf freiwilliger Basis erfolgen. Eine solche Befragung hat die Senatsverwaltung für Finanzen für ihre Bereiche durchgeführt und festgestellt, dass von 7.702 Beschäftigten 401 Mitarbeiterinnen und

Mitarbeiter sind, die nicht in der Bundesrepublik Deutschland geboren wurden. Diese Zahlen dürften auch für andere Bereiche der öffentlichen Verwaltung typisch sein.

Für die stärkere Beteiligung von Vertreterinnen und Vertretern mit Migrationshintergrund gemäß § 4 Abs. 6 PartIntG verweist der Bericht darauf, dass inzwischen Bürgerinnen und Bürger mit Migrationshintergrund beispielsweise im Berliner Vollzugsbeirat und in den Anstaltsbeiräten der Justizvollzugsanstalten und im Krankenhausbeirat sowie im Landespsychiatriebeirat vertreten sind.

Zum Landesbeirat für Integration- und Migrationsfragen gemäß § 6 des PartIntG wird berichtet, dass nach einer breiten Informationskampagne 105 Vereine in die Liste als wahlberechtigte Vereine aufgenommen wurden. Für die sieben Positionen, zu denen die Stellvertreterpositionen, die von Menschen mit Migrationshintergrund durch die Vereine gewählt werden sollten, hatten sich 43 Kandidatinnen und Kandidaten beworben. Die Wahl fand im Dezember 2011 statt. Aufgrund einer Wahlanfechtung gab es eine Wiederholungswahl, die am 03.05.2012 stattfand. Diese scheinbar negative Berichterstattung, nämlich Wahlanfechtung mit Wiederholungswahl, zeigt andererseits die Bedeutung, die von den Verbänden und Vereinen diesem Landesbeirat zugemessen wird.

Der Bericht geht darüber hinaus auf die in den Art. II bis XIII des Artikelgesetzes verfüigten Änderungen einzelner Landesgesetze ein. Bei der Berichterstattung erscheint ein Punkt besonders bedeutsam. Keine bezirkliche Friedhofsverwaltung hat im Berichtszeitraum auf den für islamische Bestattungen ausgewiesenen Grabfeldern (des kommunalen Friedhofs Columbiadamm im Bezirk Neukölln und des kommunalen Friedhofs Gatow im Bezirk Spandau) sarglose Bestattungen oder entsprechende Anfragen gemeldet.

Der Bericht enthält keine Aussagen über Kosten. Die seinerzeitige Vorlage zur Beschlussfassung des Gesetzes zur Regelung von Partizipation und Integration in Berlin (Drucksache 16/3524) vom 29.09.2010 hatte an Kosten Mehrkosten durch Sitzungen der Integrationsausschüsse in den Bezirken von € 34.500,00/Jahr ermittelt. Außerdem waren in geringfügigem Ausmaß Mehrkosten für den Landesbeirat für Menschen mit Behinderung, den Landesjugendhilfeausschuss und den Landesschulbeirat

durch Sitzungsgelder von € 40,00 je Sitzung prognostiziert. Diese Zahlen sagen nichts über die tatsächlichen Kosten aus, sie sind nach voraussichtlichen Mehrkosten gerechnet worden.

Einen besseren Einblick über die Kostenstruktur erhält man durch den Haushaltsplan des Landes Berlin für die Jahre 2012/2013. Im Haushaltsplan 09 des Landes Berlin, Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen, hier im Kapitel 09/10 – Beauftragte/r für Integration und Migration – finden sich folgende Zahlen:

Unter Titel 41210 sind für den Landesbeirat für Integrations- und Migrationsfragen für 2012 und 2013 jeweils € 1.000 an Ausgaben vorgesehen.

Unter Titel 42201 sind bei den Bezügen der planmäßigen Beamten/Beamtinnen für 2012 € 258.000 und für 2013 € 260.000 an Ausgaben vorgesehen.

Bei den planmäßigen Tarifbeschäftigten sind im Titel 42801 für 2012 € 1.295.000 und für 2013 € 1.316.000 an Ausgaben vorgesehen. Hinzu kommen Entgelte der nicht planmäßigen Tarifbeschäftigten von € 87.600 für 2012 und € 89.100 für 2013.

An Geschäftsbedarf ist unter dem Titel 51101 für beide Jahre jeweils ein Betrag von € 17.300 vorgesehen.

Unter Titel 53101 sind für Veröffentlichungen und Dokumentation im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit jeweils € 97.000 vorgesehen. Das ist eine Steigerung um € 20.000 im Verhältnis zu 2011 und wird begründet mit der Erweiterung der Berliner Einbürgerungskampagne.

Im Titel 54010, Dienstleistungen, sind auch spezielle Projekte für Integration enthalten. So ist für 2012 für einen Qualitätsdialog Integrationsprojekte ein Betrag von € 25.000 vorgesehen. Für 2012 und 2013 sind für interkulturelle Organisationsentwicklung und Prozessbegleitung jeweils € 200.000 vorgesehen.

Unter Titel 68569, sonstige Zuschüsse für konsumtive Zwecke im Inland, ist ein gesonderter Betrag für 2012 und 2013 von jeweils € 787.000 für die Förderung des Zugangs zu schulischer und beruflicher Ausbildung für benachteiligte Jugendliche und junge Erwachsene vorgesehen. Die entsprechende Förderung betrug im Jahre 2011 noch € 450.000. Die Steigerung um € 337.000 jährlich wird damit begründet, dass die Kampagne „Berlin braucht dich“ auf die Betriebe mit Landesbeteiligung erweitert wird.

Insgesamt umfasst das Kapitel „Beauftragter für Integration und Migration“ Gesamtausgaben im Jahre 2012 von € 9.301.900 und im Jahre 2013 von € 9.326.100. Allein gegenüber dem Ansatz des Jahres 2011 mit € 8.496.700,00 ist dies eine Steigerung von rd. € 800.000 bzw. 9,5 %. Auch

wenn der Beauftragte für Integration und Migration nach der Berliner Regelung zusätzliche Aufgaben hat, so umfasst das Landesprogramm gegen Rechtsextremismus und zur Stärkung der Demokratie und zum Schutz vor Diskriminierung und Gewalt in den Jahren 2012 und 2013 allein jeweils € 2.325.000,00, lässt sich die Steigerung für die Jahre 2012 und 2013 mit jeweils rd. € 800.000,00 wohl überwiegend auf zusätzliche Integrationsmaßnahmen stützen, die auch durch die Zielsetzung des Partizipations- und Integrationsgesetzes veranlasst sind.

Zum größten Teil handelt es sich aber um Sowieso-Kosten, weil die Maßnahmen zur Integration ohnehin anfallen, unabhängig davon, ob die entsprechende Verwaltung ausdrücklich als eine Verwaltung zur Integration und Migration bezeichnet wird, oder ob eine solche gesonderte Verwaltungsbezeichnung nicht vorhanden ist, aber die Integrationsmaßnahmen dann unter den Begriff „Soziales“ laufen. Das gilt auch für die Personalkosten. Der Großteil der Beamtinnen und Beamten und der tariflich Beschäftigten wären, auch ohne dass die Senatsverwaltung ausdrücklich zusätzlich als solche für Integration bezeichnet wird, in der Senatsverwaltung für Soziales mit Integrationsaufgaben beschäftigt. Immerhin weist die Anlage 2, die Stellenübersicht zum Haushaltsplan des Haushaltsplanes 09 des Landes Berlin für 2012 und 2013, für das Kapitel 0910, also die/der Beauftragte für Integration und Migration, nur ein Volumen von insgesamt 23 Beschäftigten aus, davon 16 planmäßig Tarifbeschäftigte und 7 planmäßige Beamte/innen. Das gilt auch für die Stelle der/des Beauftragten für Integration und Migration. Die Stelle wird außertariflich in Höhe der Dienstbezüge nach Besoldungsgruppe B 5 bezahlt. Die Stelleninhaberin erhält also als Bruttovergütung die Bezüge, die ein Beamter der Besoldungsgruppe B 5 erhalten würde. Der Stellenplan des Kapitels 0910-Beauftragte/r für Integration und Migration weist dafür keine vergleichbare Beamtenstelle aus. Es gibt also keinen Abteilungsleiter, der verbeamtet ist und nach B 5 besoldet wird. Die/der Beauftragte für Integration und Migration nimmt damit praktisch die Aufgaben der Abteilungsleitung wahr. Die durch sie/ihn entstehenden Personalkosten sind also im Grunde auch Sowieso-Kosten.

Eine ähnliche Situation zeigt sich, wenn man die Bezirksausgaben ansieht. Als Beispiel kann der Bezirkshaushaltsplan des Bezirks Friedrichshain-Kreuzberg dienen. Im Kapitel 3300 - Bezirksbürgermeister – sind folgende Ausgaben nachgewiesen:

Unter Titel 41201 – Aufwendungen für ehrenamtlich Tätige – sind für die Jahre 2012 und 2013 für den Migrationsbeirat Sitzungsgelder von jeweils € 3.300 nachgewiesen. Diese Gelder errechnen sich aus einer Durchschnittsanwesenheit von ca. 17 Mitgliedern mit einem Sitzungsgeld pro Sitzung von € 20.

Unter Titel 54053 – Veranstaltungen – sind jeweils für 2012 und 2013 Ausgaben von € 3.000 bzw. € 5.000 nachgewiesen. Der Bezirkshaushaltsplan enthält hierfür die Aussage, dass es sich hier auch um Ausgaben für Veranstaltungen der Beauftragten handelt.

Für die Personalausgaben gilt entsprechend das, was für die Senatsverwaltung für Integration ausgeführt wurde. Die mit Integration befassten Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen wären auch beschäftigt, wenn es keinen gesonderten Integrationsbeauftragten des Bezirkes geben würde.

Der Integrationsbeauftragte des Bezirks ist dagegen eine Position, die zwar auch Aufgaben wahrnimmt, die sonst anfallen würden, andererseits durch die Zielrichtung seiner Stelle spezifisch auch zusätzliche Aufgaben anfallen. Die Stelle kann sowohl eine Beamtenstelle wie auch eine Angestelltenstelle sein. Die jüngste Stellenausschreibung für die/den Integrationsbeauftragte/n des Bezirksamtes Reinickendorf von Berlin bezieht sich auf die Stelle einer Stadtamtfrau/eines Stadtamtmanns der beamtenrechtlichen Wertigkeit A 11

Quelle: Stellenausschreibung des Bezirksamtes Reinickendorf vom April 2012 über eine Internet-Ausschreibung Berlin.de

3. Die Regelung in Nordrhein-Westfalen

3.1. Kommentierte Darstellung des Gesetzes zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration in Nordrhein-Westfalen vom 14.02.2012

Das Nordrhein-Westfälische Gesetz vom 14.02.2012 (GV.NRW S. 95) ist wie das Berliner Gesetz ein Artikelgesetz – im Folgenden als Artikelgesetz bezeichnet. Es enthält in seinem Art. I das „Gesetz zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration in Nordrhein-Westfalen (Teilhabe- und Integrationsgesetz)“ und in weiteren Artikeln Regelungen zu einzelnen Gebieten des Landesrechts.

3.1.1. Ziele und Grundsätze des Gesetzes

§ 1 Teilhabe- und Integrationsgesetz enthält ausführliche Zielvorstellungen des Gesetzes.

Gemäß dem Gesetz ist es das Ziel, ein gedeihliches und friedvolles Zusammenleben der Menschen zu schaffen (§ 1 Nr. 1 Teilhabe- und Integrationsgesetz),

jede Reform von Rassismus und Diskriminierung ist zu bekämpfen (§ 1 Nr. 2 Teilhabe- und Integrationsgesetz),

auf der Basis der freiheitlich demokratischen Grundordnung ist eine Kultur der Anerkennung und des gleichberechtigten Miteinanders zu prägen (§ 1 Nr. 3 Teilhabe- und Integrationsgesetz),

Menschen mit Migrationshintergrund sollen unabhängig von ihrer sozialen Lage, ihrer Herkunft, ihres Geschlechts, ihrer sexuellen Identität, ihre Religion oder Weltanschauung unterstützt und begleitet werden; das gilt insbesondere für Fragen der Bildung, der Ausbildung und der Beschäftigung (§ 1 Nr. 4 Teilhabe- und Integrationsgesetz),

die soziale, gesellschaftliche und politische Teilhabe der Menschen mit Migrationshintergrund ist zu fördern (§ 1 Nr. 5 Teilhabe- und Integrationsgesetz),

die Organisationen der Menschen mit Migrationshintergrund in demokratische Strukturen und Prozesse sind einzubinden und zu fördern (§ 1 Nr. 6 Teilhabe- und Integrationsgesetz),

die Landesverwaltung ist interkulturell weiter zu öffnen (§ 1 Nr. 7 Teilhabe- und Integrationsgesetz),

die Integration fördernde Struktur auf Landes- und Kommunalebene ist zu sichern und weiterzuentwickeln (§ 1 Nr. 8 Teilhabe- und Integrationsgesetz)

und die Kommunen sind bei der Erfüllung ihrer Leistungen zu unterstützen, das Gesetz spricht hier ausdrücklich von Integrationspauschalen, die den Kommunen zu gewähren sind (§ 1 Nr. 9 Teilhabe- und Integrationsgesetz).

Bis auf die Ziffer 9, die auf Integrationspauschalen verweist, die in § 14 des Gesetzes später noch einmal genauer definiert werden, enthält § 1 ähnlich wie das Berliner Gesetz zur Regelung von Partizipation und Integration nur Ziele im Sinne von Programmzielen, die keine unmittelbare Regelungswirkung entfalten.

§ 2 des Gesetzes enthält eine Reihe von Grundsätzen, mit denen die Ziele verwirklicht werden sollen.

Zum einen geht es um gegenseitige Offenheit, Toleranz, Respekt und Veränderungsbereitschaft, die zu fördern sind, § 2 Abs. 1 Teilhabe- und Integrationsgesetz.

Dann geht es um die Anerkennung der sozialen, kulturellen und ökonomischen Potentiale und Leistungen der Zugewanderten und gleichzeitig um die Forderung der Anerkennung der durch das Grundgesetz und die Landesverfassung geschützten gemeinsamen Grundwerte, § 2 Abs. 2 Teilhabe- und Integrationsgesetz.

Das Nordrhein-Westfälische Gesetz greift hier auch den in der politischen Diskussion der letzten Jahre formulierten Grundsatz der „Förderns und Forderns“ auf, in dem es ausdrücklich von den Zugewanderten die Anerkennung der gemeinsamen Grundwerte fordert. Das ist ein Absatz in § 2, der im ursprünglichen Gesetzentwurf der Landesregierung nicht enthalten war. Die Opposition im Landtag Nordrhein-Westfalen hatte dem Gesetzentwurf ohnehin vorgeworfen, dass er ein „Zuckerwatte-Universum“ darstelle.

Quelle: Redebeitrag des Abgeordneten Michael Solf/CDU in der 45. Sitzung des Landtags am 20.10.2011, Plenarprotokoll 15/45.

Der beschlossene Gesetzestext, insbesondere § 2 Abs. 2 ist demgegenüber sehr deutlich und nicht mehr „Zuckerwatte“. Das Land fordert von den Zugewanderten wie schon von allen anderen hier lebenden Menschen auch die Anerkennung der durch das Grundgesetz und die Landesverfassung geschützten gemeinsamen Grundwerte. Das ist deutlich im Hinblick auf die Rolle der Frau. Das ist aber ebenso deutlich im Hinblick auf die alleinige Gültigkeit der in Deutschland von Bundestag und Landesparlamenten beschlossenen Gesetze, die einen Rückgriff auf religiös begründete Rechte in die Scharia nicht zulassen. Es ist auch ein deutlicher Hinweis darauf, dass Rechtsstreitigkeiten in Nordrhein-Westfalen ausschließlich durch die dafür vorgesehenen Institutionen, nämlich die Gerichte geregelt werden und damit jeder Rückgriff auf aus dem arabisch sprachigen Raum kommende Friedensrichter mit unserem Recht nicht vereinbar ist.

§ 2 Abs. 3 Teilhabe- und Integrationsgesetz statuiert das Erlernen der deutschen Sprache als eine zentrale Frage für das Gelingen von Integration. Gleichzeitig wird die Wertschätzung der natürlichen Mehrsprachigkeit anerkannt.

§ 2 Abs. 4 enthält wiederum einen Programmsatz, wonach verschiedenen Lebenssituationen Rechnung getragen werden soll. Das betrifft die unterschiedlichen Auswirkungen auf die Geschlechter, die spezifischen Bedürfnisse von Familien, aber auch Bereiche wie Tod und Bestattung.

§ 2 Abs. 5 fordert auf, das bürgerschaftliche Engagement zu stärken. Hierbei verweist das Gesetz auch darauf, dass auf gemeinsame Formen ehrenamtlichen Engagements hinzuwirken ist und dass dafür die interkulturelle Öffnung von Vereinen und Organisationen erforderlich sind. § 2 Abs. 5 Teilhabe- und Integrationsgesetz ist reiner Programmsatz. Die Frage, dass in vielen Herkunftsländern der Zugewanderten ehrenamtliches Engagement überhaupt nicht eingeübt ist, wird nicht problematisiert. In der Praxis spielt das dagegen eine große Rolle. Institutionen wie die freiwillige Feuerwehr, die in der Bundesrepublik Deutschland und auch im Flächenland Nordrhein-Westfalen eine große Rolle spielen, sind in den meisten Ländern der Zuwanderer nicht vorhanden und deshalb völlig fremd. Der Gesetzestext des § 2 Abs. 5 Teilhabe- und Integrationsgesetz geht deshalb an der Wirklichkeit, soweit es das ehrenamtliche Engagement betrifft und hierfür die interkulturelle Öffnung von Vereinen und Organisationen gefordert wird, vorbei. Zu allererst ist den Zugewanderten der Wert ehrenamtlichen Engagements nahe zu bringen.

Eine spezifische Regelung enthält Art. 3 Nr. 1 des Artikelgesetzes mit dem das Schiedsamtsgesetz in § 3 Abs. 2 um einen Satz 2 ergänzt wird, nachdem die Gemeinden darauf hinweisen sollen, dass Bewerbung von Menschen mit Migrationshintergrund ausdrücklich gewünscht wird.

§ 2 Abs. 6 Teilhabe- und Integrationsgesetz fordert dazu auf, das allgemeine Verständnis für Integration und kulturelle Vielfalt durch alle Bildungs-, Erziehungs- und Informationsträger zu verbessern.

§ 2 Abs. 7 Teilhabe- und Integrationsgesetz schützt die kulturellen Identitäten von Menschen mit Migrationshintergrund, die bei der Integration zu berücksichtigen sind.

§ 2 Abs. 8 Teilhabe- und Integrationsgesetz verweist darauf, dass auch die Medienkompetenz zu stärken und interkulturelle Öffnung der Medien zu unterstützen ist.

§ 2 Abs. 9 Teilhabe- und Integrationsgesetz schließlich legt fest, dass die Einbürgerung derjenigen Ausländer und Ausländerinnen, die die Voraussetzungen dafür erfüllen, im Interesse des Landes liegt.

§ 2 Abs. 9 Teilhabe- und Integrationsgesetz ist eine interessante Vorschrift, weil sie für die Einbürgerungsbehörden von Bedeutung sein könnte. Gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 5 des Staatsangehörigkeitsgesetzes, zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes zur Umsetzung der hochqualifizierten Richtlinie der europäischen Union vom 01.06.2012 (BGBl. I S. 1224), wird die Staatsangehörigkeit auch im Wege der Einbürgerung durch einen Ausländer erworben.

§ 8, § 9 und § 10 des Staatsangehörigkeitsgesetzes umschreiben die Voraussetzungen für die Einbürgerung eines Ausländers. Der Bundesgesetzgeber hat damit festgelegt, unter welchen Voraussetzungen Einbürgerungen stattfinden können. Gemäß Art. 73 Abs. 1 Nr. 2 GG hat der Bund nämlich die ausschließliche Gesetzgebung über die Staatsangehörigkeit im Bunde. Damit stellt sich die verfassungsrechtliche Frage, ob der Landesgesetzgeber überhaupt Regelungen zum Einbürgerungsrecht treffen kann. Anders als bei der konkurrierenden Gesetzgebung, bei der die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung haben, solange und soweit der Bund von seinem Gesetzgebungsrecht keinen Gebrauch gemacht hat, gilt für die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes in Art. 73 und das betrifft auch das Staatsange-

hörigkeitsrecht des Art. 73 Abs. 1 Nr. 2 GG, dass landesrechtliche Regelungen nicht zulässig sind. Der Landesgesetzgeber kann nur Zuständigkeiten regeln, weil diese im Bundesgesetz weitgehend den Ländern überlassen sind. Der Landesgesetzgeber kann aber keine Auslegungsvorschriften schaffen, die zu einer bestimmten Auslegung der abschließend durch den Bundesgesetzgeber geregelten Vorschriften führen.

Wenn § 2 Abs. 9 Teilhabe- und Integrationsgesetz also eine zusätzliche Auslegungsregelung für das Staatsangehörigkeitsgesetz beinhalten würde, wäre die Vorschrift wegen Verstoßes gegen die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Art. 73 Abs. 1 Nr. 2 GG nicht haltbar. Umso erstaunlicher ist, dass die Vorschrift im Landtag in Nordrhein-Westfalen von der oppositionellen CDU nicht deshalb kritisiert wurde, weil sie ggf. an die Grenzen der Gesetzgebungskompetenz des Landes Nordrhein-Westfalen geht, sondern weil sie der Opposition „zu schüchtern“ formuliert war. Der Abgeordnete Michael Solf/CDU hat diese Vorschrift als „tautologische Banalität“ kritisiert und sie für zu schüchtern gehalten. Es sei nicht nur im Interesse des Landes, sondern es sei in unser aller Interesse, auch im Interesse der Zuwanderinnen und Zuwanderer, die Einbürgerung dieser Ausländer zuzulassen. Er hat dann ausgeführt, dass die CDU natürlich wolle, dass jeder, der mit einer Zuwanderungsgeschichte, einen Migrationshintergrund oder wie immer das genannt werden wolle, die deutsche Staatsbürgerschaft erwirbt, wenn er in Deutschland lebt und die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt

Quelle: Plenarprotokoll des Landtages Nordrhein-Westfalen 50/45 vom 20.10.2012

Man wird § 2 Abs. 9 Teilhabe- und Integrationsgesetz grundgesetzkonform zu interpretieren haben, dass diese Vorschrift nur darauf verweist, was im Staatsangehörigkeitsgesetz geregelt ist.

3.1.2. Verwirklichung der Ziele

§ 3 Teilhabe- und Integrationsgesetz umschreibt, wie die Ziele des Gesetzes verwirklicht werden.

Die Behörden des Landes haben die Verwirklichung der Integrationsziele und die Anwendung der Integrations-

grundsätze zu unterstützen (§ 3 Abs. 1 Teilhabe- und Integrationsgesetz). Das Land hat den Zugang zur Integrationsangeboten zu unterstützen (§ 3 Abs. 2 Satz 2 Teilhabe- und Integrationsgesetz).

Das Land schafft und unterstützt Strukturen und Maßnahmen zur Teilhabe (§ 3 Abs. 3 Teilhabe- und Integrationsgesetz).

Maßgebend für die Verwirklichung der Ziele ist § 3 Abs. 4 Teilhabe- und Integrationsgesetz. Die Vorschrift verweist zum einen auf § 14 des Gesetzes und darauf, dass letztlich über finanzielle Förderung der Landeshaushalt entscheidet (§ 3 Abs. 4 Satz 1 Teilhabe- und Integrationsgesetz). Das Gesetz sagt ausdrücklich, dass über die Leistungen nach § 14 (Integrationspauschalen) hinaus kein Anspruch auf finanzielle Förderung und Unterstützung besteht (§ 3 Abs. 4 Satz 2 Teilhabe- und Integrationsgesetz). Und schließlich verweist das Gesetz noch einmal ausdrücklich darauf, dass das Gesetz auch keine subjektiv-öffentliche Rechte begründet (§ 3 Abs. 4 Satz 3 Teilhabe- und Integrationsgesetz). Das Gesetz macht insbesondere in § 3 Abs. 4 sehr deutlich, dass es als Programmgesetz angelegt ist, die der einzelnen Bürgerin/dem einzelnen Bürger keine einklagbaren Rechte gewährt. Das Gesetz will politisches Handeln an Zielvorgaben binden, nicht aber der einzelnen Bürgerin/dem einzelnen Bürger die Möglichkeit geben, sich mit konkreten Vorhaben einzuklagen.

3.1.3. Begriffsbestimmung der Menschen mit Migrationshintergrund

§ 4 Abs. 1 Teilhabe- und Integrationsgesetz umschreibt die Menschen mit Migrationshintergrund. Das sind:

1. Personen, die nicht Deutsche im Sinne des Art. 116 Abs. 1 des GG sind,
2. im Ausland geborene und nach 1949 nach Deutschland ein- und zugewanderte Personen und
3. Personen, bei denen mindestens ein Elternteil die Kriterien der Nr. 2 erfüllt.

In der Sache entspricht die Begriffsbestimmung derjenigen des PartIntG des Landes Berlin, sodass auf die dortigen Ausführungen verwiesen wird.

3.1.4. Teilhabe in Gremien

In allen Gremien des Landes, die einen Bezug zu den Belangen der Menschen mit Migrationshintergrund aufweisen, sollen Menschen mit Migrationshintergrund angemessen vertreten sein. Gleichzeitig verweist das Gesetz auf den Grundsatz der geschlechterparitätischen Besetzung (§ 5 Teilhabe- und Integrationsgesetz).

§ 5 Teilhabe- und Integrationsgesetz beschränkt sich auf Gremien des Landes, die einen Bezug zu den Belangen der Menschen mit Migrationshintergrund aufweisen. Es geht damit nicht so weit, wie § 4 Abs. 6 des Partizipations- und Integrationsgesetzes des Landes Berlin, dass eine stärkere Beteiligung von Vertreterinnen und Vertretern mit Migrationshintergrund in den Gremien aller Einrichtungen, also unabhängig davon, ob sie einen Bezug zu den Belangen der Menschen mit Migrationshintergrund aufweisen oder nicht, vorschreibt. Das Berliner Gesetz strebt eine stärkere Beteiligung an. Das Nordrhein-Westfalen-Gesetz schreibt eine entsprechende Vertretung vor, indem es auf „angemessene“ verweist. Die Menschen mit Migrationshintergrund sollen „angemessen“ vertreten sein. Der Sache nach ist auch das Nordrhein-Westfälische Gesetz nicht einklagbar, sondern eine Zielvorgabe, die das Land für seine eigenen Gremien selber realisieren kann.

Spezifische Regelungen gibt es für die Einbeziehung der Integrationsräte oder Integrationsausschüsse.

In Art. 4 Nr. 1 des Artikelgesetzes wird das erste Gesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes dahingehend in § 5 Abs. 1 Nr. 8 ergänzt, dass auch eine Vertreterin oder ein Vertreter des Integrationsrates oder Integrationsausschusses den Gremien angehört, die oder der durch den Integrationsrat oder Integrationsausschuss gewählt wird. Das gilt dann auch für die Wahl einer Stellvertreterin oder eines Stellvertreters, Art. 4 Nr. 2 des Artikelgesetzes.

Eine ähnliche Regelung gilt für den Landesjugendhilfeausschuss, dem jetzt auch eine Vertreterin oder ein Vertreter des Landesintegrationsrates angehört, die oder der durch dieses Gremium gewählt wird, auch insoweit ist eine Stellvertreterin oder ein Stellvertreter zu bestellen, Art. 4 Nr. 3 und 4 des Artikelgesetzes.

Für das Gremium nach den Wohn- und Teilhabegesetz werden dem Landesgremium jetzt auch Vertreter des Landesintegrationsrats angehören, Art. 9 des Gesetzes.

3.1.5. Interkulturelle Öffnung der Landesverwaltung

Die Landesverwaltung in Nordrhein-Westfalen soll interkulturell weiter geöffnet werden (§ 6 Abs 1 Satz 1 Teilhabe- und Integrationsgesetz). Das erfolgt durch Maßnahmen zur Erhöhung des Anteils der Menschen mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst (§ 6 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 Teilhabe- und Integrationsgesetz) und durch eine Förderung der interkulturellen Kompetenz der Bediensteten (§ 6 Abs. 1 Nr. 2 Teilhabe- und Integrationsgesetz).

Das Nordrhein-Westfälische Gesetz sieht keine Erhöhung des Anteils der Menschen mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst entsprechend dem Anteil an der Bevölkerung vor, sondern nur eine Erhöhung des Anteils.

Die interkulturelle Kompetenz wird in § 4 Abs. 2 definiert als

1. die Fähigkeit insbesondere in beruflichen Situationen mit Menschen mit und ohne Migrationshintergrund erfolgreich und zur gegenseitigen Zufriedenheit agieren zu können;
2. die Fähigkeit bei Vorhaben, Maßnahmen, Programmen etc. die verschiedenen Auswirkungen auf Menschen mit und ohne Migrationshintergrund beurteilen und entsprechend handeln zu können sowie
3. die Fähigkeit die durch Diskriminierung und Ausgrenzung entstehenden integrationshemmenden Auswirkungen zu erkennen und zu überwinden.

Auch hier geht das Gesetz über den ursprünglichen Gesetzentwurf der Landesregierung hinaus, indem es in § 4 Abs. 2 Nr. 3 noch einmal besonders die Fähigkeit umschreibt, die durch Diskriminierung und Ausgrenzung entstehenden integrationshemmenden Auswirkungen zu erkennen und zu überwinden.

Der Sache nach geht es – auch wenn die Definition der interkulturellen Kompetenz mit mehr Worten als im Berliner Partizipations- und Integrationsgesetz umschrieben wird - letztlich darum, dass eine handelnde Person die Fähigkeit haben muss, bei ihrem Denken und Handeln Folgen für Menschen mit und ohne Migrationshintergrund „mitzudenken“ und mit zu berücksichtigen.

§ 6 Abs. 2 Teilhabe- und Integrationsgesetz schreibt der Landesregierung vor, hierbei eine fachübergreifende Abstimmung zu Fragen der Teilhabe sicherzustellen.

3.1.6. Integrationsbeauftragte der Bezirksregierungen

§ 6 Abs. 3 Teilhabe- und Integrationsgesetz verweist auf die von den Bezirksregierungen bestellten Integrationsbeauftragten, die integrationsfördernde Aspekte unterstützen sollen. Das Teilhabe- und Integrationsgesetz schreibt die Bestellung von Integrationsbeauftragten nicht direkt vor und regelt sie nicht. Der Begründung des Gesetzentwurfs der Landesregierung ist aber zu entnehmen, dass bei den Bezirksregierungen eine Integrationsbeauftragte oder ein Integrationsbeauftragter bestellt werden soll. Es handele sich hier um eine bewährte Struktur in den Bezirksregierungen, die nun gesetzlich bestätigt werden soll. Der Landesgesetzgeber hat darauf verzichtet, die Aufgaben und auch die Rechte der Integrationsbeauftragten (sie beraten die Behördenleitung und werden in Entscheidungsprozesse eingebunden) abschließend gesetzlich festzulegen und hat die Aufgabe nur im Großen und Ganzen umschrieben. Gleichwohl ist aus der Festlegung der Integrationsbeauftragten der Bezirksregierungen in § 6 Abs. 3 zu folgern, dass jede Bezirksregierung verpflichtet ist, eine Integrationsbeauftragte/einen Integrationsbeauftragten zu bestellen und ihm mindestens den Wirkungskreis einzuräumen, der in § 6 Abs. 3 Teilhabe- und Integrationsgesetz umschrieben ist.

§ 6 Abs. 4 Teilhabe- und Integrationsgesetz schreibt die Förderung der interkulturellen Kompetenz sowohl in staatlichen wie auch in landesgeförderten Aus-, Fort- und beruflichen Weiterbildungsangeboten vor. Das Land kann die Auswahl an Förderung der Angebote von der Bereitschaft der Maßnahmeträger zur Förderung der interkulturellen Kompetenz abhängig machen (§ 6 Abs. 4 Satz 2 Teilhabe- und Integrationsgesetz). Die Vorschrift überrascht insofern, als die Regel des § 6 Abs. 4, nämlich dass diese Förderung der interkulturellen Kompetenz aufgenommen werden soll, bei der Auswahl und Förderung nicht voll durchschlägt, weil das Land nicht in der Regel dann die Auswahl an Förderung davon abhängig machen „soll“, sondern nur noch abhängig machen „kann“. Hier nimmt das Gesetz Rücksicht auf eine offensichtlich

vorhandene Situation. Nicht alle Aus-, Fort- und beruflichen Weiterbildungsangebote beinhalten derzeit die Förderung der interkulturellen Kompetenz. Der Gesetzgeber will durch seine „Kann“-Vorschrift vermeiden, dass diese Aus-, Fort- und beruflichen Weiterbildungsangebote nicht mehr ausgewählt und gefördert werden. Er will also offensichtlich den Maßnahmeträgern einen Zeitraum lassen, ihre Angebote umzustellen. Deshalb wird die eigentliche Forderung, dass alle Angebote eine derartige Förderung der interkulturellen Kompetenz beinhalten sollen, bei der Auswahl und Förderung nicht sofort umgesetzt, sondern das Land „kann“ Defizite bei der Auswahl an Förderung berücksichtigen.

Darüber hinaus wird die interkulturelle Kompetenz in verschiedenen Gesetzen verankert.

Über Art. 2 des Artikelgesetzes wird das Schulgesetz von Nordrhein-Westfalen dahingehend geändert, dass in § 2 Abs. 5 Nr. 5 als ein Ziel der schulischen Bildung formuliert wird, Menschen unterschiedlicher Herkunft vorurteilsfrei zu begegnen, die Werte der unterschiedlichen Kulturen kennenzulernen und zu reflektieren sowie für ein friedliches und diskriminierungsfreies Zusammenleben einzustehen.

Über Art. 6 Nr. 2 des Artikelgesetzes wird das Gesetz über den öffentlichen Gesundheitsdienst des Landes Nordrhein-Westfalen in § 2 Abs. 1 Satz 2 geändert, indem bei Krankheiten auch die kulturellen Hintergründe zu berücksichtigen sind. Außerdem wird im Rahmen der Personalentwicklung vorgeschrieben, dass die Vielfalt der Bevölkerung angemessen berücksichtigt und interkulturellen Kompetenz gefördert werden soll, § 22 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes über den öffentlichen Gesundheitsdienst des Landes Nordrhein-Westfalen.

Über Art. 7 des Artikelgesetzes wird das Kurortgesetz dahingehend ergänzt, dass in § 3 Ziffer 13 auch auf die Bedürfnisse von Menschen mit Migrationshintergrund hingewiesen wird.

Über Art. 8 des Artikelgesetzes wird das Krankenhausgestaltungsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen dahingehend ergänzt, dass in § 3 Abs. 1 ein Satz 2 zugefügt wird, wonach weltanschaulichen, soziokulturellen und religiösen Unterschieden Rechnung getragen werden soll.

Über Art. 10 Nr. 1 des Artikelgesetzes wird in § 2 des Landesaltenpflegegesetzes ein neuer Absatz 2 angefügt, wonach im Rahmen der Ausbildung auf soziokulturelle Unterschiede eingegangen werden soll.

Über Art. 11 Nr. 1 des Artikelgesetzes wird das Weiterbildungsgesetz Alten-, Gesundheits- und Krankenpflege dahingehend ergänzt, dass bei den Ausbildungen auch die soziokulturellen Unterschiede zu berücksichtigen sind, § 1 Abs. 3 des Weiterbildungsgesetzes.

Über Art. 12 Nr. 1 des Artikelgesetzes wird das Landeshebammengesetz in § 1 Abs. 1 Satz 1 dahingehend ergänzt, dass auch insoweit soziokulturelle Unterschiede zu berücksichtigen sind.

3.1.7. Kommunale Integrationszentren

§ 7 Teilhabe- und Integrationsgesetz schafft eine neue Struktur zur Förderung der Integration. Das Land wird aufgrund von Förderrichtlinien, kommunale Integrationszentren in Kreisen und kreisfreien Städten fördern, die über ein Integrationskonzept verfügen (§ 7 Abs. 1 Satz 1 Teilhabe- und Integrationsgesetz).

Im Einvernehmen mit den Gemeinden sollen damit Angebote im Bildungsbereich gefördert werden (§ 7 Abs. 1 Nr. 1 Teilhabe- und Integrationsgesetz) und die auf die Integration und das Zusammenleben in Vielfalt bezogenen Aktivitäten und Angebote der kommunalen Ämter und Einrichtungen sowie der freien Träger vor Ort koordiniert werden (§ 7 Abs. 1 Nr. 2 Teilhabe- und Integrationsgesetz).

Die Entscheidung über die Einrichtung eines kommunalen Integrationszentrums liegt bei dem Kreis bzw. bei einer Stadt, so die Begründung im Gesetzentwurf der Landesregierung. Natürlich können derartige Zentren auch in interkommunaler Zusammenarbeit errichtet werden. Die kommunalen Integrationszentren ergänzen das kommunale Personal. Insofern verursachen die kommunalen Integrationszentren zusätzliche Kosten.

Die kommunalen Integrationszentren sollen außerdem Angebote zur Qualifizierung der Beschäftigten, der Förderung von Kindern und Jugendlichen und der Zusammenarbeit mit zugewanderten Eltern machen (§ 7 Abs. 2 Teilhabe- und Integrationsgesetz).

Das Land soll eine zentrale Stelle für die Beratung, Begleitung und den Informationsaustausch der Zentren unterhalten (§ 7 Abs. 3 Teilhabe- und Integrationsgesetz).

Schließlich sagt § 7 Abs. 4 Teilhabe- und Integrationsgesetz, dass bei Integrationsvorhaben mit landesweiter Bedeutung das Land im Einvernehmen mit den betroffenen Kommunen die dort vorhandenen Strukturen der kommunalen Integrationszentren nutzen kann.

Das Gesetz öffnet mit der Möglichkeit von kommunalen Integrationszentren Spielräume für die Kreise und kreisfreien Städte. Letztlich hängt es davon ab, welche Finanzmittel zur Verfügung gestellt werden. Hierzu verweist das Gesetz

darauf, dass das Land Förderrichtlinien erlässt, mit denen festgelegt wird, in welchem Umfang kommunale Integrationszentren finanziell gefördert werden, d.h. in welchem Umfang sie Projekte durchführen können, in welchem Umfang sie Personal beschäftigen können. In der Begründung zum Gesetzentwurf der Landesregierung werden die Kosten für die Kommunalen Integrationszentren mit jährlich 7,4 Mio. € beziffert.

3.1.8. Integration durch Beruf/Arbeit

§ 8 Abs. 1 Teilhabe- und Integrationsgesetz sieht in Menschen mit Migrationshintergrund ein wichtiges Potential an Fachkräften (§ 8 Abs. 1 Teilhabe- und Integrationsgesetz). Deshalb fördert das Land alle Bestrebungen, die zu einer beruflichen Integration dieser Menschen führen. Das Gesetz verweist ausdrücklich auf das Berufsbildungsgesetz, die Handwerksordnung sowie auf das Sozialgesetzbuch (SGB) Zweites Buch (II) – Grundsicherung für Arbeitssuchende und SGB III – Arbeitsförderung (§ 8 Abs. 1 Satz 2 Teilhabe- und Integrationsgesetz).

Das Land wird sich hierfür mit allen Akteuren dafür einsetzen, die Ausbildungs- und Beschäftigungsfähigkeit zu stärken. Die Potentiale der Menschen mit Migrationshintergrund, die Mehrsprachigkeit und berufliche Qualifikation aus dem Herkunftsland sind einzubeziehen (§ 8 Abs. 2 Teilhabe- und Integrationsgesetz).

Gezielt wird noch einmal betont, dass für die im Rahmen der auf Landes- und Regionalebene existierenden Gremien ein besonderer Schwerpunkt auf die Umsetzung der Ziele und Grundsätze der Integration gelegt wird. Auch insoweit ist eine angemessene Vertretung der Menschen mit Migrationshintergrund sicherzustellen. Die Vorschriften beziehen sich auf die Integration durch Beruf/Arbeit, also beschränken sich auf die Gremien, die in diesem Bereich tätig sind.

Ein Einzelaspekt wird für Kinder und Jugendliche geregelt:

Über Art. 5 des Artikelgesetzes wird das Kinder- und Jugendförderungsgesetz nicht nur um § 10 Abs. 1 Nr. 7 dahingehend ergänzt, dass eine Zielvorstellung ist, andere Wertvorstellungen kennenzulernen und die Fähigkeit der jungen Menschen zu respektvollem Umgang im gemeinschaftlichen Handeln zu fördern, sondern es wird darüber hinaus ausdrücklich der Begriff der integrationsfördernden Kinder- und Jugendarbeit in § 10 Abs. 1 Nr. 10 des Kinder- und Jugendförderungsgesetzes eingefügt, die der Integration von

Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund in die Gesellschaft mit dem Ziel dienen soll, ihre Bildungschancen und ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern.

3.1.9. Integrationsmaßnahmen freier Träger

§ 9 Teilhabe- und Integrationsgesetz sieht vor, dass das Land Angebote zur Integration von Menschen mit Migrationshintergrund und zur Verbesserung des Zusammenlebens in Vielfalt fördert. Das bezieht sich auf das Zusammenleben in Stadtteilen, Wohnquartieren und Nachbarschaften (§ 9 Nr. 1 Teilhabe- und Integrationsgesetz). Es bezieht sich auf die Weiterentwicklung der interkulturellen Qualifizierung und Öffnung (§ 9 Nr. 2 Teilhabe- und Integrationsgesetz), auf die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements (§ 9 Nr. 3 Teilhabe- und Integrationsgesetz), auf eine angestrebte Sozialisation und insbesondere die Partizipation junger Menschen (§ 9 Nr. 4 Teilhabe- und Integrationsgesetz), auf den aktiven Einsatz gegen Diskriminierung (§ 9 Nr. 5 Teilhabe- und Integrationsgesetz), auf die Erziehungs- und Bildungskompetenz in Zuwandererfamilien (§ 9 Nr. 6 Teilhabe- und Integrationsgesetz) und auch auf die Rolle der Menschen mit Migrationshintergrund als Verbraucherinnen und Verbraucher (§ 9 Nr. 7 Teilhabe- und Integrationsgesetz).

Wie bei allen Katalogen, die Programmumschreibungen für einzelne Bereiche enthalten, ist darauf zu verweisen, dass es sich eben um Programmsätze handelt. Es handelt sich um Umschreibungen. Der Gesetzgeber umschreibt bestimmte Fragestellungen in den einzelnen Vorschriften nicht mit den identischen Worten. So umschreibt der Gesetzgeber in § 1 Nr. 2 Teilhabe- und Integrationsgesetz, dass ein Ziel des Gesetzes ist, jede Form von Rassismus und Diskriminierung einzelner Bevölkerungsgruppen zu bekämpfen. In § 9 Nr. 5 Teilhabe- und Integrationsgesetz umschreibt er, dass das Land Angebote fördert, die sich dem aktiven Einsatz gegen Diskriminierung von Menschen mit Migrationshintergrund stellen. Die Umschreibung in § 1 Nr. 2 ist durch die Einbeziehung des Begriffs „Rassismus“ präziser als die Umschreibung in § 9 Nr. 5. Trotzdem wird man davon auszugehen haben, dass der Gesetzgeber das Gleiche meint. Programmgesetzgebung gerät in Gefahr, sich zu wiederholen und durch unterschiedlich verwendete Begriffe in den einzelnen Abschnitten und Paragraphen Schwierigkeiten bei der Interpretation hervorzurufen. Das ist der Preis, wenn Gesetze sich nicht darauf beschränken,

einen bestimmten rechtlichen Sachverhalt zu regeln, sondern gesetzgeberische Ziele und Wünsche für die Zukunft formulieren.

3.1.10. Landesbeirat für Vertriebenen-, Flüchtlings- und Spätaussiedlerfragen

Das Nordrhein-Westfälische Teilhabe- und Integrationsgesetz regelt die Bildung eines Landesbeirats für Vertriebenen-, Flüchtlings- und Spätaussiedlerfragen, § 10 Abs. 3 Teilhabe- und Integrationsgesetz.

Dagegen wird die Bildung eines Landesbeirats für Menschen mit Migrationshintergrund nicht gesetzlich geregelt.

Das Land fördert aber die Arbeit der von den kommunalen Integrationsräten und Integrationsausschüssen gebildeten Vertretung von Menschen mit Migrationshintergrund auf Landesebene durch finanzielle Zuwendung. Das bedeutet, dass die Vertretung der Menschen mit Migrationshintergrund auf Landesebene, die sich aus kommunalen Integrationsräten und Integrationsausschüssen zusammensetzt, finanziell gefördert wird. (Diese Vertretung ist in NRW der „Landesintegrationsrat“, der im Teilhabe- und Integrationsgesetz nicht genannt wird, indessen später in Art. 4 und Art. 9 des Artikelgesetzes ausgeführt wird.)

Das Land hört bei der Erfüllung von Integrationsaufgaben die Vertretung der Menschen mit Migrationshintergrund auf Landesebene an, § 10 Abs. 1 und 2 Teilhabe- und Integrationsgesetz.

In der Begründung des Gesetzentwurfs der Landesregierung werden die Kosten zur Stabilisierung und Ausweitung der Arbeit des Landesintegrationsrates NRW mit 0,1 Mio. € jährlich beziffert.

Für Vertriebene, Flüchtlinge und Spätaussiedler können im Einvernehmen mit dem zuständigen Ministerium auch bei den Bezirksregierungen Beiräte gebildet werden, § 10 Abs. 4 Teilhabe- und Integrationsgesetz.

Die näheren Einzelheiten des Landesbeirats für Vertriebenen-, Flüchtlings- und Spätaussiedlerfragen und für etwaige bei den Bezirksregierungen gebildete Beiräte regelt das zuständige Ministerium durch Rechtsverordnung, § 10 Abs. 5 Teilhabe- und Integrationsgesetz.

Nordrhein-Westfalen hat also bei den Menschen mit Migrationshintergrund und ihrer Partizipation eine Zweiteilung vorgenommen.

Es gibt für Menschen mit Migrationshintergrund eine selbstorganisierte Vertretung auf Landesebene, die sich aus kommunalen Integrationsräten und Integrationsausschüssen gebildet hat. Diese Vertretung wird gefördert und auch bei Erfüllung der Integrationsaufgaben angehört.

Daneben gibt es für Vertriebene, Flüchtlinge und Spätaussiedler einen Landesbeirat. Dieser Landesbeirat ist stärker verrechtlicht als die Vertretung von Menschen mit Migrationshintergrund.

3.1.11. Neue Zuwanderer

In § 11 umschreibt das Gesetz die Gruppe der neu zugewanderten Personen. Das sind:

Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler und deren Familienangehörige,

Zugewanderte, die als Ausländerinnen oder als Ausländer mit einer oder einem spät Ausgesiedelten im Aufnahmeverfahren eingereist sind,

Ausländerinnen und Ausländer mit ihren Familienangehörigen, die eine Aufenthaltserlaubnis auf der Grundlage des § 23 Abs. 1 des Aufenthaltsgesetzes (Aufnahme bei besonders gelagerten politischen Interessen) erhalten haben

sowie

Ausländerinnen und Ausländer im Sinne des § 22 des Aufenthaltsgesetzes, also Ausländerinnen und Ausländer, zu deren Aufnahme sich die Bundesrepublik Deutschland aus völkerrechtlichen oder dringenden humanitären Gründen erklärt hat.

Die Aufnahme und Betreuung der Gruppe der neu zugewanderten Personen obliegt gemäß § 12 Abs. 1 den Gemeinden als Pflichtaufgabe. Die Gemeinden sind insofern nicht weisungsfrei, sondern unterliegen der Weisung durch die staatlichen Stellen.

Das Gesetz schreibt dann in § 12 Abs. 2 allgemein vor, wie die Aufgaben der Aufnahme und Betreuung der neu zugewanderten Personen zu erfüllen sind. Die Gemeinden müssen die Bedürfnisse der aufgenommenen Personen einschließlich des Bedarfs an spezifischer Beratung und Begleitung berücksichtigen, § 12 Abs. 2 Nr. 1 Teilhabe- und Integrationsgesetz. Außerdem müssen sie natürlich die Möglichkeiten der aufnehmenden Gemeinde, der Einrichtungen und

freien Träger der Integrationsarbeit vor Ort bei der Aufgabenerfüllung berücksichtigen.

§ 12 Abs. 3 schließlich sieht vor, dass die Gemeinden den neu zugewanderten Personen vorrangig endgültigen Wohnraum vermitteln sollen. Wenn dies nicht möglich ist, soll die aufnehmende Gemeinde eine angemessene Unterkunft für einen vorübergehenden Zeitraum zur Verfügung stellen, es sei denn, die Nichtvermittlung eines endgültigen Wohnraums ist von den Zugewanderten zu vertreten. Durch die Formulierung in § 12 Abs. 3, nach der die Gemeinden die neu zugewanderten Personen vorrangig in endgültigen Wohnraum vermitteln sollen, entsteht nicht nur eine Verpflichtung der Gemeinde. Die Vorschrift ist so formuliert, dass sich daraus auch ein Anspruch der neu zugewanderten Personen gegenüber der Gemeinde ergibt, tätig zu werden. Die Vorschrift des § 12 Abs. 3 steht zwar wie der gesamte § 12 unter der Überschrift „Aufgabe und Ziele“, sodass man damit auch eine Zielvorstellung verbindet. Die wie Vorstehend beschriebene Verpflichtung der Gemeinde geht darüber indessen hinaus.

§ 12 Abs. 4 wiederum enthält einen allgemeinen Programmsatz, nämlich dass die zuständige Landesbehörde, die aufnehmenden Gemeinden und die freien Träger der Integrationsarbeit vor Ort vertrauensvoll zusammenarbeiten.

Die neu zugewanderten Personen werden landesweit verteilt. Hierfür zuständig ist das Kompetenzzentrum für Integration bei der Bezirksregierung Arensberg, § 13 Abs. 1 Teilhabe- und Integrationsgesetz. Das Kompetenzzentrum kann über eine Zuweisung an bestimmte Gemeinden nur bei den Ausländerinnen und Ausländern gemäß § 11 Nr. 3 und 4 Teilhabe- und Integrationsgesetz entscheiden. Diese Zuweisung soll nach pflichtgemäßem Ermessen geschehen. Dabei sollen berücksichtigt werden die Aufnahmesituation der Gemeinden, die verwandtschaftliche Beziehung und der Wohnortwunsch der betroffenen Personen, die Integrations-, Betreuungs- und Beschäftigungsmöglichkeit vor Ort, die gleichmäßige Verteilung im Land.

Die Ermessenskriterien sind sehr weit gefasst. Es gibt keine Rangfolge der Ermessenskriterien, sodass alle gleichmäßig bei der Entscheidung der Zuweisung zu berücksichtigen sind, § 13 Abs. 2 Teilhabe- und Integrationsgesetz.

Für die Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler und die zugewanderten Ausländerinnen und Ausländer die zusammen mit einem/einer spät Ausgesiedelten im Aufnahmeverfahren eingereist sind, gibt es keine Zuweisung. Das Kompetenzzentrum kann lediglich die Verteilung und Aufnahme dieser Personen koordinieren, § 13 Abs. 3 Teilhabe- und Integrationsgesetz.

Die oberste Aufsichtsbehörde ist das für Integration zuständige Ministerium. Dieses hat gegenüber den Gemeinden ein Unterrichtsrecht hinsichtlich der Zuweisung sowie der Integrationsmaßnahmen und der Integrationsvorhaben, § 13 Abs. 4 Satz 1 Teilhabe- und Integrationsgesetz.

Für die Aufnahme der neu Zugewanderten werden Integrationspauschalen in § 14 gesetzlich festgelegt.

Für Personen, die Sozialhilfe beziehen, wird den Gemeinden für die Dauer von zwei Jahren eine Vierteljahrespauschale in Höhe von € 1.050,00 gezahlt, § 14 Abs. 1 Nr. 1 Teilhabe- und Integrationsgesetz. Für jede Person, die Grundsicherung für Arbeitsuchende bezieht, wird eine Vierteljahrespauschale in Höhe von € 250,00, ebenfalls für die Dauer von zwei Jahren, gezahlt, § 14 Abs. 1 Nr. 2 Teilhabe- und Integrationsgesetz.

Auf Antrag der Gemeinden können im begründeten Einzelfall bei Vorliegen einer besonderen Härte die Integrationspauschalen „angemessen“ um bis zu 20 % erhöht werden, also bei den Sozialhilfeempfängern um bis zu € 210,00, bei denjenigen, die Grundsicherung für Arbeitsuchende beziehen, um bis zu € 50,00 pro Vierteljahr, § 14 Abs. 3 Teilhabe- und Integrationsgesetz. Auch hier wird alles Nähere durch Rechtsverordnung geregelt, § 14 Abs. 4 Teilhabe- und Integrationsgesetz.

Die Auszahlung der Pauschalen an die Gemeinden erfolgt durch das Kompetenzzentrum für Integration.

Mit den Integrationspauschalen wird den Gemeinden die Aufnahme von Zuwanderergruppen erleichtert. Hierbei muss man aber sehen, dass diese Erleichterungen nur für zugewanderte Personen, die in § 11 Teilhabe- und Integrationsgesetz ausdrücklich definiert sind, gelten. Diese Erleichterung betreffen also diejenigen Gruppen, bei denen über eine landesweite Verteilung und Zuweisung bzw. über die Koordinierung der Aufnahme das Kompetenzzentrum für Integration zuständig ist. Andere Zuwanderer, Ausländerinnen und Ausländer, die nicht über die §§ 22 und 23 des Aufenthaltsgesetzes erfasst werden, z.B. die durchaus bedeutsame Gruppe der Illegalen, ebenso z.B. die durchaus bedeutsame Gruppe der Zuwanderer aufgrund der Freizügigkeitsbestimmungen der Europäischen Union, insbesondere aus den neu hinzugekommenen Staaten der Europäischen Union, also insbesondere aus Bulgarien und Rumänien, werden nicht erfasst. Finanzielle Lasten der Gemeinden werden hier nicht durch besondere Integrationspauschalen aufgefangen. Das gilt auch für die Binnenwanderung von Ausländern innerhalb der Bundesrepublik Deutschland. Dementsprechend geht die Be-

gründung des Gesetzentwurfs der Landesregierung auch nur von jährlichen Kosten von 1,8 Mio. € für die Erstattung von Integrationspauschalen aus.

3.1.12. Landesintegrationsbericht und Statistik

Die Landesregierung hat alle fünf Jahre einen Integrationsbericht vorzulegen, § 15 Abs. 1 Teilhabe- und Integrationsgesetz. Zusätzlich hat die Landesregierung bis zum 31.12.2016 dem Landtag eine Überprüfung der Auswirkung des Gesetzes vorzulegen und diese Überprüfung auch jeweils im Abstand von fünf Jahren zu wiederholen, § 16 Abs. 2 Teilhabe- und Integrationsgesetz.

Neben dem Landesintegrationsbericht und dem bis zum 31.12.2016 vorzulegenden Erfahrungsbericht über die Auswirkungen des Gesetzes wird jährlich eine kommentierte Zuwanderungs- und Integrationsstatistik veröffentlicht, § 15 Abs. 3 Teilhabe- und Integrationsgesetz.

Das Gesetz verweist darauf, dass bei der Erstellung der Statistiken das Prinzip des Gender mainstreaming zu beachten ist, § 15 Abs. 2 Teilhabe- und Integrationsgesetz. Auch bei dieser Vorschrift zeigt sich die Neigung des Gesetzgebers Selbstverständlichkeiten in gesetzlichen Regelungen zu wiederholen.

Das Gesetz ist am 01.01.2012 in Kraft getreten.

3.2. Erste kommentierte Zuwanderungs- und Integrationsstatistik Nordrhein-Westfalen

Eine Evaluation mit Bericht zum Teilhabe- und Integrationsgesetz ist nach § 16 Abs. 2 Teilhabe- und Integrationsgesetz erst zum 31.12.2016 und danach jeweils alle fünf Jahre vorgesehen. Eine derartige Berichterstattung liegt noch nicht vor.

§ 15 Abs. 3 schreibt aber darüber hinaus vor, dass jährlich eine kommentierte Zuwanderungs- und Integrationsstatistik veröffentlicht wird. Die erste kommentierte Zuwanderungs- und Integrationsstatistik Nordrhein-Westfalen vom Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen ist im März 2013 erstellt worden.

In der Statistik finden sich ähnliche Entwicklungen, wie sie zu Beginn des Gutachtens für Baden-Württemberg vorgestellt worden sind.

23,1 % der Menschen in Nordrhein-Westfalen, nämlich 4,1 Mio. Menschen, haben einen Migrationshintergrund. Den höchsten Anteil hat die Stadt Remscheid mit 34,7 %.

Auch die Altersstruktur in NRW ist bei Menschen mit Migrationshintergrund anders als bei Menschen ohne Migrationshintergrund. Ältere Menschen über 65 Jahre haben nur zu 10 % einen Migrationshintergrund, dagegen haben fast 40 % der Kinder unter 6 Jahren einen derartigen Hintergrund.

Ausländische Schülerinnen und Schüler der 8. Klasse besuchen mit einem Anteil von 14,8 % deutlich seltener ein Gymnasium als deutsche Schülerinnen und Schüler (38,7 %).

14,6 % der ausländischen, aber 37,5 % der deutschen Schulabgängerinnen und Schulabgänger erlangten 2011 die Hochschulreife.

46,1 % aller Menschen mit Migrationshintergrund haben keinen beruflichen Abschluss. Bei den Menschen ohne Migrationshintergrund sind es nur 13,1 %.

Gleichzeitig zeichnet sich eine Entwicklung ab, die bemerkenswert ist. Zwischen 2000 und 2011 sind in Nordrhein-Westfalen 630.000 Menschen zugewandert. Diese neu Zugewanderten bringen ein hohes Qualifikationsniveau mit. 40,2 % haben die Fach- und Hochschulreife und schneiden damit sogar besser ab als die Menschen ohne Migrationshintergrund in Nordrhein-Westfalen (38,0 %). In der ersten kommentierten Zuwanderungs- und Integrationsstatistik NRW wird deshalb festgestellt, dass Nordrhein-Westfalen von der Neuzuwanderung im ersten Jahrzehnt des neuen Jahrhunderts erheblich profitiert hat

Quelle: S. 26 der Statistik

4. Darstellung des nicht verabschiedeten Gesetzentwurfs im Bayerischen Landtag

Die Fraktion der SPD im Bayerischen Landtag hat einen Gesetzentwurf eines Bayerischen Integrationsgesetzes und zur Änderung von Landesgesetzen zur Unterstützung der Integration von Menschen mit Migrationshintergrund in den Bayerischen Landtag eingebracht

Quelle: Drucksache 16/7033 – vom 27.01.2011

Der Bayerische SPD-Gesetzentwurf enthält in seinem Art. 1 allgemeine Grundsätze zur gleichberechtigten Teilhabe.

In seinem Art. 2 definiert er die Menschen mit Migrationshintergrund anders als das Berliner Gesetz und das Nordrhein-Westfälische Gesetz. Der Bayerische Entwurf sieht nämlich vor, dass auch die Kinder aller in Deutschland als Deutsche Geborenen mit zumindest einem Zugewanderten oder als Ausländer in Deutschland geborenen Elternteil Menschen mit Migrationshintergrund sind. Dementsprechend will der Gesetzentwurf auch die dritte Generation mit einbeziehen.

Der Geltungsbereich wird in Art. 3 ähnlich umschrieben wie im Berliner Gesetz.

Auch der Bayerische Gesetzentwurf will alle Einrichtungen verpflichten, für gleichberechtigte Teilhabe und interkulturelle Öffnung zu sorgen. Ebenso wird die interkulturelle Kompetenz für die Beschäftigten verlangt. Auch die Erhöhung des Anteils der Beschäftigten mit Migrationshintergrund entsprechend ihrem Anteil an der Bevölkerung wird in Bayern nach dem Gesetzentwurf angestrebt (Art. 4 Abs. 3).

Der Gesetzentwurf der SPD-Fraktion sieht einen Landesbeirat für Integrationsfragen vor, der sowohl den Landtag wie auch die Staatsregierung beraten soll. Der Integrationsbeirat soll aus neun Vertretern aus der Bevölkerung mit Migrationshintergrund, davon ein Vertreter der Aussiedler, und Vertretern der zuständigen Ministerien, der kommunalen Spitzenverbände, der Kammern, der Gewerkschaften, der Wohlfahrtspflege, des Sports und des Bayerischen Flüchtlingsrates zusammengesetzt werden. Die Wahl zum Landesbeirat für Integrationsfragen soll durch

Gemeindeintegrationsbeiräte erfolgen (Art. 6 Abs. 1 Satz 3 des Entwurfs).

Die Zusammensetzung der Gemeindeintegrationsbeiräte wird in Art. 7 des Gesetzentwurfs nicht geregelt. Die Begründung des Gesetzentwurfs verweist darauf, dass es derartige Integrationsbeiräte, vielfach als Ausländerbeiräte bezeichnet, seit 1974 in vielen Städten und Gemeinden in Bayern gibt. Der Gesetzentwurf schreibt jetzt vor, dass sie in Gemeinden mit über 30.000 Einwohnern verpflichtend einzurichten sind, Art. 7 Abs. 1 Satz 2 des Entwurfs.

Der Bayerische Entwurf sieht ebenfalls in Art. 8 einen Landesintegrationsbeauftragten vor, der vom Landtag gewählt werden soll, Art. 8 Abs. 1 Satz 3 des Entwurfs. Der Landesintegrationsbeauftragte soll in der Ausübung seiner Tätigkeit unabhängig und weisungsfrei und nur dem Gesetz unterworfen sein, Art. 8 Abs. 2 Satz 1 des Gesetzentwurfs.

Der Landesbeirat für Integrationsfragen kann nach Art. 9 des Gesetzentwurfs in eine ganze Reihe von Gremien Personen entsenden.

Von besonderer Bedeutung ist Art. 10 Abs. 1 des Entwurfs, wonach Menschen mit Migrationshintergrund das Recht auf Mitberatung in Bürgerversammlungen nach Art. 18 der Gemeindeordnung haben sollen. Nach der jetzigen Bayerischen Rechtslage können Nicht-Gemeindebürger, also Ausländer, nur nach Beschluss der Bürgerversammlung mitwirken. Der Gesetzentwurf will dies erleichtern, indem er die Mitberatung vorschreibt. Näheres findet sich dann in § 2 des Gesetzentwurfs, mit dem die Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern geändert wird.

Weitgehend sind die Vorstellungen zum Bildungsbereich:

Förderung der Beherrschung der deutschen Sprache in den Kindertageseinrichtungen, Sprachlernklassen in den Schulen, verpflichtender Besuch einer Kindertageseinrichtung im letzten Jahr vor Beginn der Schulpflicht, Kostenfreiheit für den Besuch der Kindertageseinrichtung, Anspruch auf einen Ganztagschulplatz.

Im Hinblick darauf, dass der Entwurf nicht Gesetz wurde, wird auf eine detaillierte Darstellung der kostenträchtigen Vorstellungen im Bildungsbereich verzichtet.

Art. 17 des Gesetzentwurfs will Kindertageseinrichtungen, Schulen, Hochschulen sowie Einrichtungen des Gesundheitswesens verbieten, Daten über den aufenthaltsrechtlichen Status von Personen zu erheben oder weiterzugeben. Die Vorschrift soll die sogenannten sans papiers schützen.

Art. 19 des Gesetzentwurfs will für die Schulen den islamischen Religionsunterricht als Pflichtfach vorschreiben.

Art. 20 des Gesetzentwurfs will Bestattungen im Leinentuch ermöglichen. Der Bayerische Gesetzentwurf stellt nicht auf Bestattungen aus religiösen Gründen ab, sondern will sie allgemein zulassen.

Der Gesetzentwurf verweist in seinem Vorblatt darauf, dass die Unterstützung der Integration Geld kosten wird. Eine auch nur annähernde Bezifferung, insbesondere für die umfangreichen gesetzlichen Vorschläge im Bildungswesen, enthält der Gesetzentwurf nicht.

5. Gesetzesvorhaben in Niedersachsen

Auch in Niedersachsen wird über ein Partizipations- und Integrationsgesetz nachgedacht. Den Mitteilungen der Landtagsfraktion Niedersachsen der SPD vom März 2013 ist zu entnehmen, dass die Arbeitsgemeinschaft Integration der SPD-Landtagsfraktion an einem Partizipations- und Integrationsgesetz arbeitet. Eine Rückfrage bei der Landtagsfraktion der SPD in Niedersachsen hat ergeben, dass mit einem kurzfristigen Abschluss der Überlegungen nicht zu rechnen ist. Ein etwaiger niedersächsischer Gesetzentwurf ist deshalb für das Gutachten nicht verfügbar.

Inzwischen hat auch die Türkische Gemeinde Deutschland einen Gesetzentwurf zur Förderung der Eingliederung und Teilhabe von Menschen mit Migrationshintergrund (MigTeilhG) vorgelegt. Da dieser Gesetzentwurf sich auf Änderungen des Bundesrechts bezieht, kann auf eine kommentierte Darstellung verzichtet werden.

**6. Tabelle 1:
Die Regelungen in Berlin, Nordrhein-Westfalen und der
Entwurf in Bayern im Vergleich**

	Berlin PartIntG	Nordrhein- Westfalen Teilhabe- und Integr.G	Bayern Entwurf der SPD
Ziele	§ 1	§§ 1, 2	Art. 1
Betroffene	§ 2 1. Personen, die nicht Deutsche sind; 2. im Ausland Geborene und nach 1949 Zugewanderte 3. Kinder mit mindestens einem Elternteil von 2.	§ 4 1. Personen, die nicht Deutsche sind; 2. außerhalb des heutigen Gebietes der BRD geborene und seit dem 01.01.1950 Zugewanderte; 3. Kinder mit mindestens einem Elternteil von 2.	Art. 2 1. Personen, die nicht Deutsche sind; 2. im Ausland geborene und nach 1949 Zugewanderte; 3. alle in Deutschland als Deutsche Geborenen mit einem zugewandertem oder ausländischem Elternteil; 4. Kinder von 3.
Geltungs- bereich	§ 3 Berliner Verwaltung, ör Körperschaften, Hinwirken bei Landesgesellschaften	§ 3 Abs. 1 Behörden des Landes	Art. 3 Behörden, ör Körperschaften, Hinwirken bei Landesgesellschaften
interkulturelle Öffnung	§ 4 Abs. 1 und 3	§ 6 Abs. 1 und 4	Art. 4 Abs. 1 und 3
mehr Beschäftigte mit Migrations- hintergrund im öffentlichen Dienst	§ 4 Abs. 5 bis 6 angestrebt wird Erhöhung entsprechend dem Bevölkerungsanteil	§ 6 Abs. 1 Nr. 1 angestrebt wird allgemein Erhöhung	Art. 4 Abs. 3 und 4 angestrebt wird Erhöhung entsprechend dem Bevölkerungsanteil

Landesbeauftragte/r	§ 5 in die zuständige Senatsverwaltung eingegliedert (weisungsgebunden)	keine Stelle auf Landesebene	Art 8 unabhängige/r Landesintegrations- beauftragte/r
Kommunal- Beauftragte/r	§ 7 in jedem der zwölf Bezirke	§ 6 Abs. 3 bei den Bezirksregie- rungen bestellt (im Grunde verweist das Gesetz nur auf bestehende Strukturen), ohne gesetzliche Regelung, aber Praxis: Beauftragte in den Gemeinden	Art. 7 ohne gesetzliche Regelung
Landesbeiräte	§ 6 von zugelassenen Vereinen und Verbänden gewählter Landesbeirat für Integrations- und Migrationsfragen	§ 10 Land fördert den ohne gesetzliche Grundlage von den Kommunen gebildeten Landes- integrationsrat (NRW)	Art. 6 Landesbeirat für Integrationsfragen, gewählt von den Gemeindeintegra- tionsbeiräten
besondere Regelungen für Aussiedler	§ 6 Abs. 1 Nr. 1 ein/e Vertreter/in der Aussiedlerinnen und Aussiedler	§ 10 Abs. 3 Landesbeirat für Vertriebenen- ,Flüchtlings- und Spätaussiedler- fragen Beiräte können auch auf der Ebene der Bezirksregie- rungen gebildet werden	Art. 6 Abs. 1 Nr. 1 ein Vertreter der Aussiedler

kommunale Beiräte (Ausländer-Flüchtlinge)	ohne gesetzliche Regelung Integrationsausschuss in den Bezirksverordnetenversammlungen (§ 89 Abs. 1 BezVG)	ohne gesetzliche Regelung	Art. 7 Gemeindeintegrationsbeiräte in Gemeinden ab 30.000 Einwohnern
Beamtenrecht	§ 4 Abs. 3 und Art. IX Förderung der interkulturellen Kompetenz wird bei Einstellungen und Aufstiegen berücksichtigt	§ 6 Abs. 1 Nr. 2 Förderung der interkulturellen Kompetenz	Art. 4 Abs. 2 Förderung der interkulturellen Kompetenz wird bei Einstellungen berücksichtigt
Sonn- und Feiertage	Art. VI der Begriff kirchliche Feiertage wird durch religiöse Feiertage für alle Religionsgemeinschaften ersetzt (§ 2 des Gesetzes über Sonn- und Feiertage), damit schulfrei für das jeweilige Bekenntnis, arbeitsfrei ohne Bezahlung, kein gesetzlicher Feiertag	keine Neuregelung	keine Regelung
Bestattungen	Art. X Bestattungen aus religiösen Gründen im Leinentuch (§ 18 Abs. 2 Bestattungsgesetz), rituelle Waschungen in Leichenhallen oder religiöse Einrichtungen (§ 10 a BestattungsgG)	keine Neuregelung NRW bereitet eine Novelle vor, mit der Friedhöfe für Muslime zugelassen werden (Quelle: Münstersche Volkszeitung 30.04.2013)	Art. 20 generell auch Bestattungen im Leinentuch

Kosten der Gemeinden	keine Regelung	das Land fördert über Förderrichtlinien „Kommunale Integrationszentren“ (§ 7 Abs. 1), für bestimmte Zuwanderer werden Integrationspauschalen an die Gemeinden für die Dauer von zwei Jahren gezahlt (§ 14)	Vorblatt unter D): soweit den Kommunen Kosten entstehen, erstattet sie der Staat
----------------------	----------------	--	--

7. Die wichtigsten Regelungen über Integrationsbeauftragte und Integrationsbeiräte in den anderen Bundesländern

7.1. Bayern

Die Bayerische Staatsregierung hat ein Mitglied des Landtages als Integrationsbeauftragten berufen. Der Integrationsbeauftragte hat eine Geschäftsstelle beim Arbeits- und Sozialministerium. Mit seiner Arbeit erfüllt er, wie es wortwörtlich in der Startseite des Internetauftritts heißt, eine „politische Ombudsfunktion“.

Quelle: www.integrationsbeauftragter.bayern.de/amt.html

Die Bestellung eines Mitglieds des Landtags mit einem Amt, das zumindest exekutivnah ist, verstößt nicht gegen übergeordnetes Recht. Zwar bekennt sich das Grundgesetz in Art. 20 Abs.3 zur Gewaltenteilung. Dieses Prinzip wird aber nicht lupenrein durchgehalten. Am deutlichsten wird das bei der Verknüpfung eines Bundestagsmandats oder eines Landtagsmandats und einem Regierungsamt. Dass die Bundeskanzlerin/der Bundeskanzler gleichzeitig MdB sein kann, entspricht deutscher Verfassungstradition.

Vergleiche Herzog, in Maunz-Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Stand Nov. 2012, RdNr.45/46 zu Nr. V zu Art. 20 GG

Für Integrationsfragen zuständig ist das Arbeits- und Sozialministerium. Die Bayerische Staatsministerin für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen führt zwar in ihrer Amtsbezeichnung die Integration nicht auf, in einer Pressemitteilung vom 24.07.2012 wird sie aber ausdrücklich als „Bayerns Integrationsministerin“ bezeichnet.

Quelle: www.bayern.de/Pressemitteilungen-.1255.10389257/index.htm

Der Integrationsbeauftragte ist gleichzeitig Vorsitzender des Integrationsrates in Bayern (BIR). In dem Gremium sind Migrations- und Wohlfahrtsverbände, Kirchen und Religionsgemeinschaften, staatliche Behörden und gesellschaftliche Gruppen vertreten. Außerdem sind seit der Gründung im Januar 2010 Vertreter aller fünf Fraktionen im Bayerischen Landtag Mitglieder des Integrationsrats. Dieser versteht sich als ein Forum für einen intensiven und konstruktiven Dialog mit den in Bayern lebenden Migrantinnen und Migranten.

Quelle: www.bayern.landtag.de/de/16_5500.php

Die kommunalen Integrationsräte werden aufgrund der Gemeindegesetzungen gebildet, teilweise in Urwahl, z.B. in Bamberg, Erlangen, München, Nürnberg.

Quelle: Ausländer- und Integrationsbeirat in Bayern, Handreichung für die Bayerischen Kommunen, 2012, Nürnberg, S. 14

7.2. Brandenburg

Brandenburg hat eine Integrationsbeauftragte. Sie ist Leiterin des Referats „Migration, Integration“ im Sozialministerium. Eine ihrer Hauptaufgaben ist die Beratung der Landesregierung in migrationspolitischen Angelegenheiten. Außerdem ist sie beratendes Mitglied der Härtefallkommission.

Quelle: www.masf.brandenburg.de/sixcms/detail.php/bb1.c.1867975.de

Im Jahre 2002 hat sich in Brandenburg ein Landesintegrationsbeirat als beratendes Gremium konstituiert. Der Integrationsbeirat wird vom Staatssekretär des Ministeriums für Arbeit, Soziales, Frauen und Familie geleitet. Stellvertretende Vorsitzende ist die Integrationsbeauftragte.

Quelle: www.masf.brandenburg.de/cms/detail.php/bb1.c.186686.de

§ 25 der Gemeindeordnung ermöglicht in der Hauptsatzung die Bildung von Ausländerbeiräten, die von den ausländischen Einwohnern gewählt werden.

Quelle: Gemeindeordnung i.d.F. vom 10.10.2001 (GVBl. I S. 154)

7.3. Bremen

Migrations- und Integrationsbeauftragte ist in Bremen die Referatsleiterin für Grundsatzangelegenheiten der Zuwanderungs- und Integrationspolitik des bremischen Senats. Angesiedelt ist das Referat bei der Senatskanzlei. Zentrale Aufgabe ist eine Entwicklungsplanung für Partizipation- und Integration. Sie arbeitet mit dem Bremer Rat für Integration zusammen.

Quelle: www.rathaus.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen54.c.11244.de

In Bremen gibt es einen Rat für Integration, der aus 28 ehrenamtlich arbeitenden Mitgliedern zusammengesetzt wurde. Diese Mitglieder werden von sogenannten Akteursgruppen benannt. Dazu gehören u.a. die Wohlfahrtsverbände. Der Rat für Integration wählt seinen Vorsitzenden.

Quelle: www.bremer-rat-fuer-integration.de/

Bremen hat darüber hinaus bei der Bremer Polizei einen eigenen Integrationsbeauftragten bestellt. Zurzeit ist es ein Kriminalhauptkommissar, der die besonderen Belange im Umgang mit Migrantinnen und Migranten begleiten soll.

Quelle: Nachrichten aus Bremen, Local XXL, 09.02.2010

7.4. Hamburg

Als Integrationsbeauftragte fungiert die Amtsleiterin im Amt für Arbeit und Integration der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration.

Hamburg hat einen Integrationsbeirat unter dem Vorsitz des Sozialsenators. Der Integrationsbeirat hat sich im Januar 2012 neu konstituiert. Zum einen wurde die Zahl der Mitglieder von bisher 70 auf 52 gesenkt, zum anderen ist der Anteil der gewählten Mitglieder mit Migrationshintergrund von 19 auf 24 Personen gestiegen, darunter vier Spätaussiedler/innen.

Ein Teil der Mitglieder wird vom Sozialsenator berufen.

Quelle: www.hamburg.de/basfi/mitglieder/

Die Mitglieder mit Migrationshintergrund werden gewählt. Ihre Wahl erfolgt durch die Migrationsorganisationen, die in einer bei der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration geführten öffentlichen Liste eingetragen sind.

Quelle: www.hamburg.dse/contentblob/549034/data/wahlordnung.pdf

7.5. Hessen

Hessen hat noch einen „Landesausländerbeauftragten“, der die Interessen der Ausländer wahrnehmen soll. Er ist Referatsleiter im zuständigen Ministerium.

Die Landesregierung lässt sich durch einen Integrationsbeirat der Hessischen Landesregierung beraten. Dieser Integrationsbeirat besteht seit April 2000 und ist damit der erste von einer Landesregierung eingerichtete Integrationsbeirat. Er steht unter dem Vorsitz des für Integration zuständigen hessischen Ministers der Justiz, für Integration und Europa und unter dem stellvertretenden Vorsitz des Staatssekretärs. Die Fraktionen des Hessischen Landtags sind im Integrationsbeirat vertreten, ebenso wie eine Reihe von Städten, die Religionsgemeinschaften, einzelne Migrantinnen und Migranten sowie verschiedene Vereine und Verbände mit Migrationshintergrund, darunter auch eine Vertreterin der Aussiedler, hier: der deutschen Jugend aus Russland.

Quelle: verwaltung.hessen.de/irj/HMdJ_Internet?cid=01d8083df203ad126f5aec25ad0671c9

Auf der kommunalen Ebene sieht die Gemeindeordnung in ihren §§ 84 bis 88 die Wahl von Ausländerbeiräten durch die ausländischen Einwohner vor.

Quelle: Hessische Gemeindeordnung i.d.F. vom 07.03.2005, GVBl. I 2005, 142

7.6. Mecklenburg-Vorpommern

Die Aufgaben auf Landesebene des Integrationsbeauftragten werden von einem Referatsleiter vom Sozialministerium Mecklenburg-Vorpommern wahrgenommen. Die größeren Städte und Landkreise haben regionale Integrationsbeauftragte, so die Landeshauptstadt Schwerin einen Beauftragten für die Integration der Zuwanderer- und Ausländerangelegenheiten und die Hansestadt Rostock eine Beauftragte für Integration.

Landesweit existiert ein vom Sozialministerium gefördertes Netzwerk der Migrantenorganisationen (Migranet-MV). Der Sprecher wird gewählt.

Quelle: www.migranet-mv.de

7.7. Niedersachsen

Niedersachsen hat die Rolle der Integrationsbeauftragten neu geregelt. Im April 2013 wurde eine Landtagsabgeordnete zur Landesbeauftragten für Migration und Teilhabe ernannt. Zu ihrem Aufgabenbereich gehören auch die Fragen der Spätaussiedler und Heimatvertriebenen. Die Verknüpfung von Landtagsmandat und Exekutivnähe ist verfassungskonform. Auf die Ausführungen zu Bayern wird verwiesen.

Ihr Amt ist angebunden an die Niedersächsische Staatskanzlei. Damit werden die strategischen Fragen der Integrationspolitik als Aufgabe des Ministerpräsidenten betont. Andererseits ist für die operativen Aufgaben der Integrationspolitik das niedersächsische Ministerium für Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Integration zuständig.

Quelle: www.stk.niedersachsen.de/aktuelles/presseinformation/114428.html

Damit besteht in Niedersachsen durch das Ministerium einerseits und durch die Landesbeauftragte andererseits eine doppelte Zuständigkeit. Doppelte Verwaltungszuständigkeiten sollten immer etwas skeptisch betrachtet werden. Einerseits könnten sie zwar zu einem fruchtbaren Dialog, nach dem Motto „Vier Augen sehen mehr als zwei“ führen, andererseits bedeuten doppelte Zuständigkeiten mehr Bürokratie und eine Verlangsamung von Entscheidungsprozessen.

In Niedersachsen besteht auf Landesebene ein Niedersächsischer Integrationsrat (NIR). Er ist ebenfalls der Staatskanzlei zugeordnet. Er wählt seinen Vorsitzenden.

Quelle: www.nds-integrationsrat.de/

Das Niedersächsische Ministerium für Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Integration stellt jährlich 80 Mio. € zur Verfügung, aus denen u.a. die „kommunalen Leitstellen für Integration“ gefördert werden, für die derzeit 15 Kommunen Personal zur Verfügung gestellt wird. Der größte Teil des Geldes fließt in Bildung und Sprachförderung.

Quelle: www.ms.niedersachsens.de/themen/integration/integrationspolitik_und_beratungsangebote/91258.html

7.8. Nordrhein-Westfalen

Bei der Darstellung des Gesetzes über Teilhabe und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen wurde ersichtlich, dass Nordrhein-Westfalen die Funktion eines/einer Integrationsbeauftragten des Landes in diesem Gesetz nicht geregelt hat. Integrationsbeauftragte des Landes Nordrhein-Westfalen ist die Staatssekretärin beim Minister für Arbeit, Integration und Soziales.

Ebenso ist der Landesintegrationsrat als Selbstverwaltungsgremium nicht im Gesetz über Teilhabe- und Integration geregelt. Er setzt sich zusammen aus Vertretern von 105 Integrationsräten/Integrationsausschüssen aus Städten und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen. Der Integrationsrat wählt seinen Vorsitzenden.

Quelle: www.laga-nrw.de/xd/public/contint/index.html?pid=782

Auf kommunaler Ebene werden die Integrationsräte und Ausschüsse auf der Grundlage des § 27 Abs. 10 GONW durch die ausländischen Einwohner gewählt.

Quelle: Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen i.d.F. vom 14.07.1994 (GV NRW S.666) mit späteren Änderungen

7.9. Rheinland-Pfalz

In Rheinland-Pfalz wurde seit 1987 eine Stelle als Landesbeauftragte/er für Ausländerfragen eingerichtet. Inzwischen heißt die Stelle „Beauftragte/er der Landesregierung für Migration und Integration“. Sie ist im Ministerium für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen eingebunden.

Quelle: mifkif.rlp.de/integration/landesbeauftragter-fuer-migration-und-integration/

Seit 2007 gibt es in Rheinland-Pfalz einen Landesbeirat für Migration und Integration unter Vorsitz der Ministerin für Integration. Er setzt die Arbeit der früheren Rheinland-Pfälzischen Initiative für Integration fort. Dem Landesbeirat gehören derzeit 54 Mitglieder an, auch der Landesbeauftragte für Migration und Integration.

Quelle: www.mifkif.rlp.de/integration/landesbeirat-fuer-migration-und-integration

Auf kommunaler Ebene werden Beiräte für Migration und Integration durch die ausländischen Einwohner und die Spätaussiedler gewählt.

Quelle: § 56 der Gemeindeordnung i.d.F. vom 20.10.2010, GVBl. S. 319

7.10. Saarland

Die Integrationsbeauftragte der Landesregierung im Saarland ist die Staatssekretärin im Ministerium für Arbeit, Familie, Prävention, Soziales und Sport.

Quelle: www.saarland.de/71476.htm

Das Saarland hat einen Saarländischen Integrationsrat (SIR), der sich aus der früheren Arbeitsgemeinschaft der Saarländischen Ausländerbeiräte entwickelt hat. Er ist ein Dachverband der Kommunalen Integrationsbeiräte. Der SIR wählt seinen Vorsitzenden.

Quelle: www.igsaarland.de

Die Integrationsbeiräte in acht Städten und Gemeinden im Saarland werden durch die ausländische Wohnbevölkerung gewählt. Ihre Funktion ist im kommunalen Selbstverwaltungsgesetz festgeschrieben.

Quelle: § 50 Kommunalselbstverwaltungsgesetz i.d.F. vom 27.06.1997 (Amtsblatt S. 682)

7.11. Sachsen

Der Sächsische Ausländerbeauftragte ist Abgeordneter des Sächsischen Landtags und wurde vom Sächsischen Landtag gewählt. Seine Arbeit ist im Gesetz über den Sächsischen Ausländerbeauftragten vom 07.03.1995 (SächsGVBl. S. 465) festgelegt. Er erstattet jährlich einen Bericht zur Situation der in Sachsen lebenden Ausländer an das Parlament. Außerdem hat er den Vorsitz der Härtefallkommission. Die Verknüpfung von Landtagsmandat und Exekutivnähe ist verfassungskonform. Insoweit wird auf die Ausführungen zu Bayern verwiesen.

Quelle: www.landtag.sachsen.de/de/integration_migration/der_sächsische_landesbeauftragte/index.aspx

In Sachsen gibt es ein Netzwerk Integration und Migration Sachsen (NIMS), das sich zwei Mal jährlich auf Einladung des Sächsischen Ausländerbeauftragten trifft. Eingeladen werden Vereine, Initiativen, Projektträger, Beauftragte und Beratungsstellen.

Quelle: www.landtag.sachsen.de/de/integration_migration/der_sächsische_landesbeauftragte/7697.aspx

7.12. Sachsen-Anhalt

In Sachsen-Anhalt ist die Integrationsbeauftragte der Landesregierung beim Ministerium für Arbeit und Soziales angesiedelt. Sie berät die Landesregierung in allen Fragen der Zuwanderungs- und Integrationspolitik.

Quelle: www.sachsen-anhalt.de/index.php?id=5592

Auf Landesebene gibt es einen Landesintegrationsbeirat, der ebenfalls die Landesregierung beraten und ihre Zusammenarbeit mit Migrantenorganisationen intensivieren soll. Er steht unter dem Vorsitz des Ministers für Arbeit und Soziales.

Quelle: www.sachsen-anhalt.de/index.php?id=42184

7.13. Schleswig-Holstein

In Schleswig-Holstein wird der Beauftragte für Flüchtlings-, Asyl- und Zuwanderungsfragen vom Schleswig-Holsteinischen Landtag gewählt. Er ist beim Präsidenten des Landtages angebunden. Die Aufgaben sind gesetzlich geregelt im Gesetz über die Beauftragte oder den Beauftragten für Flüchtlings-, Asyl- und Zuwanderungsfragen vom 28.10.1998.

Quelle: GVOBl. Schleswig-Holstein 1998, 320 mit späteren Änderungen

§ 2 des Gesetzes umschreibt als Funktion des Beauftragten, die Belange der Migrantinnen und Migranten zu fördern hat. Er ist an Rechtssetzungsverfahren beteiligt. Damit ist er neben dem für Integrationsfragen zuständigen Ministerium tätig. Auf die Probleme derartiger Doppelzuständigkeiten in verschiedenen Ressorts bzw. durch ressortunabhängige Beauftragte wird auf die Ausführungen zu Niedersachsen

verwiesen. Der Beauftragte ist nach § 6 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes in der Ausübung des Amtes unabhängig.

In Schleswig-Holstein gibt es einen landesweiten Flüchtlingsrat, der zu allen integrationspolitischen Fragen Stellung nimmt.

Quelle: www.frsh.de

7.14. Thüringen

In Thüringen ist eine Ausländerbeauftragte beim Thüringer Ministerium für Soziales, Familie und Gesundheit angesiedelt. Ihre Arbeit hat die Ausländerbeauftragte unter ein Zitat von Goethe gestellt: „Das Land, das die Fremden nicht beschützt, geht bald unter“.

Quelle: www.erfurt.de/ef/de/leben/fuer/migranten/beratung/108722.html

Im Januar 2013 hat die Thüringer Landesregierung einen Landesintegrationsbeirat berufen. Der Beirat besteht aus 24 Mitgliedern. Ihm gehören Vertreter der Kommunalen Spitzenverbände, der Gewerkschaften, der Kirchen, der Wirtschaft, der Verwaltung und fünf Migranten sowie die Ausländerbeauftragte der Landesregierung an. Den Vorsitz führt der Staatssekretär im Thüringer Innenministerium.

Quelle: www.thueringen.de/th3/tim/aktuell/veranstaltung/52883

**8. Tabelle 2:
Landesintegrationsbeauftragte und Landesintegrationsbeiräte in den anderen Bundesländern**

	Landesintegrationsbeauftragte	Landesintegrationsbeiräte
Bayern	Landesintegrationsbeauftragter der Bayerischen Staatsregierung (MdL mit Geschäftsstelle im Arbeits- und Sozialministerium)	Integrationsrat in Bayern (BIR) (mit Vertretern aller Fraktionen) Vorsitz: Landesintegrationsbeauftragte
Brandenburg	Integrationsbeauftragte (Referatsleiterin im Sozialministerium)	Landesintegrationsbeirat (Vorsitz: Staatssekretär des Ministeriums für Arbeit, Soziales, Frauen und Familie)
Bremen	Migrations- und Integrationsbeauftragte (Referatsleiterin in der Staatskanzlei)	Rat für Integration (Vorsitz: vom Rat für Integration gewählt)
Hamburg	Integrationsbeauftragte (Amtsleiterin im Amt für Arbeit und Integration der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration)	Integrationsbeirat (Vorsitz: Sozialsenator)
Hessen	Landesausländerbeauftragter (Referatsleiter im Ministerium für Justiz, Integration und Europa)	Integrationsbeirat (Vorsitz: Minister für Justiz, Integration und Europa)
Mecklenburg-Vorpommern	Referatsleiter „Sozialpolitik, Zuwanderung, Integration“ im Sozialministerium	Migranet-MV Netzwerk der Migrantenorganisationen in Mecklenburg-Vorpommern (Sprecher: vom Netzwerk gewählt)
Niedersachsen	Landesbeauftragte für Migration und Teilhabe (angebunden bei der Staatskanzlei)	Niedersächsischer Integrationsrat (NIR) (Vorsitz: vom Integrationsrat gewählt)
Nordrhein-Westfalen	Integrationsbeauftragte (Staatssekretärin beim Minister für Arbeit, Integration und Soziales)	Landesintegrationsrat (Vorsitz: vom Integrationsrat gewählt)
Rheinland-Pfalz	Beauftragter für Migration und Integration (angebunden im Ministerium für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen)	Landesbeirat für Migration und Integration (Vorsitz: Ministerin für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen)
Saarland	Integrationsbeauftragte (Staatssekretärin im Ministerium für Arbeit, Familie, Prävention, Soziales und Sport)	Saarländischer Integrationsrat (SIR) (Vorsitz: vom Integrationsrat gewählt)
Sachsen	Ausländerbeauftragter (vom Landtag aus der Mitte des Landtags gewählt; angebunden beim Landtag und dessen Präsidenten)	Netzwerk Integration und Migration Sachsen (NIMS) (einberufen vom Sächsischen Ausländerbeauftragten)

Sachsen-Anhalt	Integrationsbeauftragte der Landesregierung (angebunden beim Ministerium für Arbeit und Soziales)	Landesintegrationsbeirat (Vorsitz: Minister für Arbeit und Soziales)
Schleswig-Holstein	Beauftragter für Flüchtlings-, Asyl- und Zuwanderungsfragen (gewählt vom Landtag und angebunden beim Präsidenten des Landtages)	Flüchtlingsrat (Vorsitz: vom Flüchtlingsrat gewählt)
Thüringen	Ausländerbeauftragte (angebunden beim Ministerium für Soziales, Familie und Gesundheit)	Landesintegrationsbeirat (Vorsitz: Staatssekretär im Innenministerium)

Neben den genannten Beiräten auf Landesebene gibt es noch eine Vielzahl von Ausländerbeiräten und Zusammenschlüssen auf der Ebene des jeweiligen Bundeslandes. Ein Teil der oben genannten, selbstorganisierten Integrationsräte (Niedersächsischer Integrationsrat, Landesintegrationsrat NRW und Saarländischer Integrationsrat) und eine Vielzahl von Ausländerbeiräten haben sich auf Bundesebene zum Bundeszuwanderungs- und Integrationsrat, ebenfalls eine Selbstorganisation, zusammengeschlossen.

Die für das Gutachten dargestellten Beiräte haben unterschiedliche Rechtsgrundlagen. Es gibt zwei Grundtypen: Entweder sind sie als Selbstorganisationen Ansprechpartner von Politik und Verwaltung oder sie sind von Politik und Verwaltung zur Beratung ins Leben gerufen worden.

Der zweite Grundtyp beinhaltet ein Beiratsmodell, in dem die Verwaltung, Kirchen, Wohlfahrtsverbände und teilweise auch die Fraktionen vertreten sind. In den Bundesländern ist man verschiedene Wege gegangen, deshalb ist eine Vergleichbarkeit nur begrenzt möglich.

9. Regelungen in anderen europäischen Staaten, die wie Deutschland eine größere Bevölkerungsgruppe mit Migrationshintergrund haben, bezüglich Partizipation und Integration dieser Personen

9.1. Belgien

9.1.1. Bevölkerung

Belgien ist flächen- und bevölkerungsmäßig (30.400 Quadratkilometer, ca. 11 Mio. Einwohner) mit Baden-Württemberg (35.700 Quadratkilometer, ca. 10,5 Mio. Einwohner) vergleichbar. Von den rund 11 Mio. Einwohnern Belgiens (Stand 2011) leben 6.117.740 Einwohner in Flandern, 3.435.879 Einwohner in Wallonien und 1.031.215 Einwohner in Brüssel.

Quelle: Auswärtiges Amt – Belgien, Stand März 2013, www.auswaertiges-amt.de

Laut Eurostat (Zahlen von 2011) sind rund 1,163 Millionen der Einwohner Belgiens Ausländerinnen und Ausländer, was einem Anteil von 10,6 Prozent entspricht. Rund 413.000 der Ausländerinnen und Ausländer, mithin ca. 35,5 Prozent, stammen aus Ländern außerhalb der EU.

Quelle: Eurostat: Online-Datenbank: Bevölkerung nach Staatsangehörigkeitsgruppen

Nachdem es seit 1945 ca. 2,8 Millionen „neue“ Belgier ausländischer Abstammung gegeben hat, hatten im Jahr 2012 ca. 25 % der Gesamtbevölkerung Belgiens einen Migrationshintergrund. Von diesen „Neu-Belgiern“ sind rund 1,2 Millionen europäischer Abstammung (vorwiegend Italiener, Franzosen und Niederländer), rund 1,35 Millionen stammen aus nicht-westlichen Ländern (vorwiegend aus Marokko und der Türkei sowie Algerien und dem Kongo (ehemalige Kolonie von Belgien)).

Quelle: Wikipedia, <http://de.wikipedia.org/wiki/Belgien>

9.1.2. Institutionalisierte politische Partizipation durch Ausländerwahlrecht

Lange Zeit waren Migranten durch Verweigerung jedweden Wahlrechts politisch ausgegrenzt. Trotz Forderung eines Wahlrechts für Migranten in einem Regierungsabkommen der frühen 1980er Jahre erwies sich der Widerstand dagegen als stärker. Die Einführung eines Wahlrechts für Nicht-Belgier hätte eine Änderung der Verfassung mit Zwei-Drittel-Mehrheit im Abgeordnetenhaus erfordert, wofür der politische Wille fehlte. Stattdessen wurde ein alternativer Weg dahingehend beschritten, die Voraussetzungen für den Erwerb der belgischen Staatsangehörigkeit zu erleichtern, um damit das Recht an Wahlen teilnehmen zu können, zu eröffnen.

Quelle: Bram Wanters/Floor Edelbode, Political participation of ethnic minorities in Belgium: From enfranchisement to ethnic vote, veröffentlicht in: Dossier Politische Partizipation und Repräsentation in der Einwanderungsgesellschaft, Heinrich-Böll-Stiftung

In Anlehnung an den Vertrag von Maastrich änderte Belgien 1998 seine Verfassung, infolge dessen ausländischen Bürgern, EU-, aber auch Nicht-EU-Bürgern, das Recht auf Teilnahme an Kommunal- und Europawahlen durch einfaches Gesetz zuerkannt werden konnte. Infolge entsprechend verabschiedeter Gesetze konnten EU-Bürger erstmals im Jahr 2000 und Nicht-EU-Bürger mit gewissen Einschränkungen erstmals im Jahr 2006 an Kommunalwahlen teilnehmen.

Quelle: Bram Wanters/Floor Elbode, a.a.O.

Die insbesondere im Jahr 2012 schwächelnde Wahlbeteiligung von Ausländern hat der seinerzeitige belgische Innenminister vornehmlich darauf zurück geführt, dass diese nicht hinreichend über ihre Rechte aufgeklärt würden.

Quelle: Grenz-Eucho, 2. Juni 2012; ebenso: Index Integration und Migration III, S. 30, www.MIPEX/EU/BELG

Bei den aus Nicht-EU-Ländern stammenden Bürgern gibt es Einschränkungen. Das Gesetz räumt ihnen lediglich das aktive, nicht hingegen ein passives Wahlrecht ein und knüpft die Wahlberechtigung für Ausländer aus Nicht-EU-Ländern unter anderem an die Voraussetzungen, dass diese erst nach einem fünfjährigen Aufenthalt in Belgien wahlberechtigt

sind, sich zur Wahl registrieren lassen müssen und erklären müssen, dass sie die belgische Verfassung und die europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten achten.

Soweit Ausländer nicht nur das aktive, sondern auch ein passives Wahlrecht haben, also EU-Bürger, ist ihre Präsenz auf der lokalen Ebene stark steigend, wie insbesondere das Beispiel Brüssel zeigt, wo im Jahr 1994 nur 14 der 651 Gemeinderäte einen ethnischen Hintergrund hatten, im Jahr 2000 bereits 90 der 652 Ratsmitglieder und im Jahr 2006 138 der 653 Ratsmitglieder. Auf der Ebene der fünf regionalen Regierungen und auf nationaler Ebene zeichnete sich eine derartige Tendenz nicht ab. Beispielsweise betrat der erste Vertreter ethnischer Minderheit erst 1999 das Repräsentantenhaus, in der Wahlperiode 2007 - 2010 waren es fünf von 150 und in der folgenden Wahlperiode sieben Vertreter.

Eine andere Form informeller politischer Partizipation auf lokaler Ebene sind Ausländerbeiräte, die erstmals in den 1970er Jahren in einer Reihe von Gemeinden installiert worden sind, indessen nur beratende Funktion haben. Politisch einflussreicher ist demgegenüber das Minderheitenforum, eine unabhängige und von Migranten geleitete „Partizipationsorganisation“, das von der flämischen Gemeinschaft finanziert wird und das Berichte und Empfehlungen zu den Bedürfnissen der ethnischen Minderheiten in Flandern und Brüssel erarbeitet.

Quelle: Wanters/Edelbode; Index Integration und Migration III, S. 30, www.MIPEX.EU/BELGIUM

9.1.3. Integration durch Einbürgerung

Durch das reformierte und am 01.01.2013 in Kraft getretene „Gesetz über die Zuteilung des Erwerbs der belgischen Staatsangehörigkeit“ wurde das Einbürgerungsverfahren verschärft, gleichzeitig aber auch vereinfacht. Nur noch wer (gesellschaftlich und wirtschaftlich) integriert ist, hat Anrecht auf die belgische Staatsangehörigkeit. Danach können u.a. folgende Ausländer eingebürgert werden:

Wer 18 Jahre alt ist, eine Aufenthaltsgenehmigung von unbefristeter Dauer hat und eine der drei Landessprachen kennt, kann nach fünf Jahren legalen Aufenthalts Belgier werden, wozu er seine wirtschaftliche Beteiligung durch

Arbeit sowie soziale Integration beispielsweise in Form einer bestimmten Schul- bzw. Berufsbildung bzw. durch einen Einbürgerungskurs nachweisen muss.

18-jährige Ausländer mit Aufenthaltsgenehmigung von unbefristeter Dauer und fünfjährigem legalem Aufenthalt in Belgien sowie Kenntnis mindestens einer der drei Landessprachen werden eingebürgert, wenn sie mit einem Belgier verheiratet sind und drei Jahre mit diesem in Belgien zusammen gelebt haben oder Elternteil eines minderjährigen Kindes belgischer Staatsangehörigkeit sind und ihre soziale Integration nachweisen können.

Nach 10 Jahren legalen Aufenthalts und Kenntnis mindestens einer der drei Landessprachen werden 18-jährige Ausländer eingebürgert, die eine Aufenthaltsgenehmigung von unbefristeter Dauer haben, wenn sie ihre Teilnahme am wirtschaftlichen und soziokulturellen Leben der aktuellen Lebensgemeinschaft in Belgien nachweisen.

Quelle: Stadtverwaltung Eupen – Belgische Staatsangehörigkeit, <http://www.eupen.be/stadt-buerger/lebenssituation/buergerschaft.aspx>

9.1.4. Integration durch Gleichstellungspolitik

Sowohl auf nationaler Ebene als auch auf den regionalen Ebenen bestehen Antidiskriminierungsregelungen (beispielsweise das landesweite Allgemeine Antidiskriminierungsgesetz aus Mai 2007), die Betroffenen belastbare Verfahren zur Durchsetzung ihrer Rechte zur Verfügung stellen und wodurch auch das 1993 gegründete belgische Zentrum für Gleichberechtigung und die Bekämpfung des Rassismus, einer öffentlichen Einrichtung (u.a. mit 13 Kontaktbüros in Flandern), seine Arbeit effektiver koordinieren kann.

Quelle: Index Integration und Migration III, S. 31, www.MIPEX.EU/BELGIUM

Integrationspolitisch unterstützen flämische Behörden Dienste für soziales Dolmetschern und Übersetzen, dessen Angebote insbesondere von Schulen, Krankenhäusern und dem öffentlichen Dienst genutzt werden können.

Quelle: (Belgische) Agentur für Innenverwaltung, AGENTSCHAP VOOR BINNENLANDES BESTUUR, S. 13

9.1.5. Integration durch Bildung

Während die bürgerliche Integration von erwachsenen Migranten durch Integrationsprogramme erfolgt, die insbesondere gesellschaftliche- und Sprachkenntnisse sowie berufliche Perspektiven betreffen, erfolgt die bürgerliche Integration minderjähriger Migranten durch den Schulbesuch, wo sie in weiterführenden Schulen ein Jahr lang in getrennten Aufnahmeklassen in Sprache und anderen schulischen Fertigkeiten unterrichtet werden bzw. wo Grundschulden mit vielen Migranten zusätzliche Mittel erhalten, um die Sprache bzw. soziale Integration zu fördern. In diesem Rahmen gibt es mehrere Projekte, um Roma-Kinder dem Unterricht näher zu bringen.

Quelle: Bericht der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin über das internationale Seminar „Europa braucht innovative Programme zur Integration von Migranten und ethnischen Minderheiten - landesspezifische Problemlagen sowie neue staatliche und zivilgesellschaftliche Ansätze zur Integration im Bereich Bildung“, 2011, herausgegeben von Prof. Dr. Heinrich Bückner-Gärtner, S. 61 ff.

9.2. Niederlande

9.2.1. Bevölkerung

Statistiken über die Einwanderungsbevölkerung der Niederlande orientieren sich - im Gegensatz zu den Statistiken der meisten anderen Länder - nicht an der Nationalität oder dem Geburtsland, sondern an der ethnischen Zugehörigkeit und unterscheiden zwischen Einheimischen (Autochthonen) und Menschen mit Migrationshintergrund (Allochthonen). Allochthonen sind Menschen, die mindestens ein Elternteil haben, das nicht in den Niederlanden geboren wurde. Innerhalb der Allochthonen wird zudem unter westlichen Allochthonen (Menschen, die aus Europa -mit Ausnahme der Türkei-, Nordamerika, Ozeanien, Indonesien und Japan stammen) und nicht-westlichen Allochthonen unterschieden (Menschen, die aus der Türkei, Afrika, Lateinamerika und den übrigen Teilen Asiens kommen).

19,3 % der in den Niederlanden lebenden 16.493.156 Menschen (Januar 2009) sind Allochthonen (10,6 % nicht-westlich). 9,8 % Allochthonen sind nicht in den Niederlanden geboren und 6,2 % Allochthonen haben keine niederländische Staatsbürgerschaft.

Neben den Bevölkerungsgruppen, die ursprünglich aus den (ehemaligen) Kolonien der Niederlande (33.000 Surinamer, 130.000 von den niederländischen Antillen und Aroba) bzw. aus Ländern stammen, in denen Gastarbeiter angeworben wurden (359.000 Türken, 314.000 Marokkaner), kommen Einwanderer überwiegend aus den Nachbarländern: Deutschland (106.000), England (84.000) und Belgien (56.000).

Die meisten der Einwanderer leben in städtischen Gebieten. Insgesamt leben fast 29 % der Allochthonen in den vier größten Städten der Niederlande: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag und Utrecht.

Quelle: Eveline Ersanili, Länderprofile 11: „Niederlande, November 2007, herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung; Floris Vermeulen, The political participation of immigrants in the Netherlands, September 2011, veröffentlicht im von der Heinrich-Böll-Stiftung herausgegebenen Dossier: Politische Partizipation & Repräsentation in der Einwanderungsgesellschaft; Wikipedia, <http://de.wikipedia.org/wiki/Niederlande>

9.2.2. Institutionalisierte politische Partizipation durch Ausländerwahlrecht

Infolge einer 1983 durchgeführten Verfassungsänderung haben Migranten, die sich seit fünf Jahren rechtmäßig in den Niederlanden aufhalten, unabhängig von ihrer Nationalität auf lokaler Ebene das aktive und passive Wahlrecht erhalten, was zu einer wachsenden Zahl von Ratsmitgliedern mit Migrationshintergrund geführt hat. 1994 wurden beispielsweise bei den Kommunalwahlen 73 Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund gewählt, bei den Kommunalwahlen 2006 erhöhte sich diese Zahl bereits auf 302 Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund, was 3 % der Gesamtzahl der Ratsmitglieder entspricht.

Quelle: Eveline Ersanili, a.a.O., Floris Vermeulen, a.a.O.

9.2.3. Integration durch Einbürgerung

Durch das 1985 reformierte Gesetz zur Staatsbürgerschaft wurde für Migranten der zweiten Generation das Erlangen der niederländischen Staatsbürgerschaft erleichtert. Kinder von Zugewanderten, die in den Niederlanden geboren sind,

können bspw. zwischen ihrem 18. und 25. Lebensjahr entscheiden, ob sie die niederländische Staatsangehörigkeit annehmen wollen. Die dritte Generation von Einwanderern, die in den Niederlanden geboren wurde, erhält die niederländische Staatsangehörigkeit aufgrund dieses Gesetzes bei der Geburt.

Nach fünf Jahren rechtmäßigen Aufenthalts in den Niederlanden bzw. drei Jahren bei Verheiratung mit einem niederländischen Staatsangehörigen können Einwanderer sich einbürgern lassen, wofür bis zum Jahr 2003 lediglich vorgewiesen werden musste, dass sie keine erheblichen Vorstrafen hatten und ein verhältnismäßig anspruchsloser Sprachtest absolviert werden musste. Im Einklang mit der allgemeinen Verschärfung der Zuwanderungspolitik in den Niederlanden wurde 2003 ein offizieller Einbürgerungstest eingeführt, bei dem Einbürgerungsbewerber ein schriftliches Examen ablegen müssen, das sowohl niederländische Sprachkenntnisse als auch Wissen über die niederländische Kultur und Gesellschaft abfragt.

Quelle: Ersanili, a.a.O.

Im Januar 1992 wurde bei Einbürgerung zugelassen, dass die bisherige Staatsbürgerschaft beibehalten werden konnte. 1997 wurde die Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit als Voraussetzung der Einbürgerung im Prinzip wieder eingeführt, gleichzeitig aber eine Vielzahl von Ausnahmeregelungen zugelassen.

Quelle: Ersanili, a.a.O.

In den Niederlanden verfügen auch nicht eingebürgerte Zuwanderer über eine Vielzahl von Rechten, die in vielen anderen Ländern nur Staatsbürgern zugesprochen wird, bspw. Zugang zum öffentlichen Dienst, wovon allerdings der Dienst bei Polizei und Militär ausgenommen ist.

Quelle: Ersanili, a.a.O.

9.2.4. Integration durch Inkooperation ethnischer Communities

Nachdem sich die Vorstellung der Rückkehr von Gastarbeitern und ihrer Familien als nicht zutreffend erwies hat, entwickelten sich im Verlauf der 1970er Jahre in den Niederlanden politische Diskussionen, die in der gruppenbezogenen gesellschaftlichen Integration in Form

der Inkorporation ethnischer Communities mündete, während andere Länder auf die entgegen gesetzte Variante der Integration über Gleichstellung von Individuen, zumeist verbunden mit Assimilation setzten.

Quelle: Rosemarie Sackmann, Integration von Zuwanderern in Frankreich und den Niederlanden in: Multikulturelle Gesellschaft – Integration in der Kommune, Marga Pröhl (Hrsg.) Verlag Bertelsmann-Stiftung, 1998

Mitte der 1980er Jahre stellte die niederländische Regierung Migranten sodann eine nationale Beratschlagungs- und Konsultationsstruktur zur Verfügung, die sogenannte Landelijke Advies – en Overlegsstructuur minderhedenbeleid (LAO), über die Migranten stärker am Prozess der Politikformulierung beteiligt werden sollten.

Die diesem Politikinstrument zugrunde gelegen habende Minderheitenpolitik basierte auf den Prinzipien der Emanzipation der ethnischen Gemeinschaften in einer multikulturellen Gesellschaft, der Gleichheit vor dem Gesetz und der Förderung der rechtlichen Gleichberechtigung.

Migranten bildeten Initiativgruppen, aus denen später die Mitspracheverbände hervorgingen. Die an der LAO beteiligten Minderheitenorganisationen repräsentierten Türken, Antillianer, Surinamer, Marokkaner und Tunesier, südeuropäische Migranten, Molukker, Flüchtlinge und sogenannte Wohnwagenbewohner und Roma.

Neben der Beratungs- und Beratschlagungsfunktion hatten die LAO-Verbände auch eine unterstützende Funktion gegenüber den Mitgliedern ihrer jeweiligen Minderheitengruppe, die sowohl eine finanzielle Unterstützung als auch die Informationsweitergabe beinhaltete. Für die Ausübung ihrer Funktionen erhielten die LAO-Verbände auf der Grundlage einer Subventionsregelung Subventionen von der Regierung.

Erneute politische Diskussionen, die eine striktere Trennung zwischen Beratungs- und Konsultationsfunktion forderten, mündeten darin, dass 1997 die LAO durch das sogenannte Landelijk Overleg Minderheden (LOM) ersetzt wurde, die im Gesetz Wet Overleg Minderheden Beilid (WOM) eine institutionelle, gesetzliche Grundlage erhielt. Seither liegt der Schwerpunkt des Gremiums in der regelmäßigen Beratschlagung (Overleg) zwischen den beiden Akteuren.

Das WOM regelt u.a. Zulassung und den Ausschluss von Verbänden bzw. Verbandsmitgliedern, die Organisation und Arbeitsweise, die Funktion und Inhalte der Konsultationen sowie die Subventionierung der beteiligten LOM-Verbände.

Quelle: Elisabeth Musch, Politische Beteiligung durch Dialog? Konsultationsstrukturen zwischen Staat und Migrationsverbänden in Deutsch-Niederländischen Vergleich

Die gemeinsamen politischen Konsultationen finden zwischen dem Integrationsminister, der mindestens drei Mal im Jahr zu den Verhandlungen einzuladen hat und den verschiedenen zum LOM zugelassenen Migrationsverbänden statt. Außerdem nimmt eine Delegation Beamter der Abteilung für Eingliederung und Integration teil. Abhängig von den behandelten Themenfeldern (vornehmlich Beschäftigung und Arbeitsmarkt, Bildung und Erziehung, soziale Sicherheit und Eingliederung in die niederländische Gesellschaft) kommt der entsprechende Fachminister oder Staatssekretär eines anderen Ministeriums zu den Gesprächen.

Neben der Kanalisationsfunktion der LOM-Verbände nennt das WOM als weitere Funktionen die der Stärkung der gesellschaftlichen Akzeptanz, die Antennen- und Signalfunktion, die Emanzipations- und Qualifikationsfunktion sowie die Vorbildfunktion, womit das auf nationaler Ebene eingerichtete Konsultationsgremiums insbesondere auch Vorbildcharakter für die Kommunen haben soll.

Die am LOM beteiligten Verbände, die die Rechtsform einer Stiftung haben müssen, sind mehr oder weniger aus den an der LAO beteiligten Minderheitenverbänden hervorgegangen. Vor ihrer Zulassung wurden sie von der Regierung aufgrund im WOM normierter Kriterien auf ihre Repräsentativität geprüft. Nach Zulassung erfolgen periodische Prüfungen der Repräsentativität.

Bei den gesetzlich definierten Kriterien der Repräsentativität handelt es sich um folgende: der Kooperationsverband muss die wichtigsten nationalen Strömungen der jeweiligen Minderheitengruppe repräsentieren. Der Verband muss seine Aufmerksamkeit und Tätigkeit auf relevante Politikfelder richten, wie Bildung und Erziehung, Arbeit, Wohnungswesen, Gesundheitswesen und Gemeinwohl. In der Zusammensetzung seines Vorstandes und Mitarbeiter-Teams muss der Verband sogenannte besondere Personengruppen (Frauen, Jugendliche und Senioren) berücksichtigen.

Das Zulassungs- und Ausschlussverfahren fällt unter das allgemeine Verwaltungsrecht, ein Mitspracheverband kann mithin den Beschluss des Integrationsministers rechtlich anfechten.

Die Mitgliederverbände des LOM sind: Inspraakorgaan Turken (IOT), Samenwerkingsverband Marokkanen in Nederland (SMN), Lize Overlegpartner Rijksoverheid Zuideuropese gemeenschappen, das Surinaams Inspraakorgaan (SIO), Stichting Vluchtelingen-Organisaties Nederland (VON), Overlegorgaan Caribische Nederlanders (O-CAN), Stichting Landelijk Inspraak Antillianen (LIA)

Quelle: Elisabeth Musch, a.a.O.

9.2.5. Integrationsvertrag

Seit 1998 wurden in den Niederlanden verschiedene Zuwanderungs- und Integrationsgesetze eingeführt, von denen jedes einzelne eine Verschärfung der zum Zeitpunkt bestehenden Gesetzeslage darstellte. Gleichwohl bleiben kulturelle Zugehörigkeit und kulturelle Vielfalt wichtige Grundlagen der niederländischen Integrationspolitik und des politischen Diskurses, weil Zuwanderer und ihre Nachfahren als Menschen wahrgenommen werden, die aus anderen Kulturkreisen stammen.

Quelle: Evelyn Ersanili, a.a.O.

Somit müssen alle Migranten, die in den Niederlanden mit ihrem Ehepartner zusammen leben wollen, seit 2006 in der niederländischen Botschaft ihres jeweiligen Heimatlandes einem „Integrations-Test im Ausland“ absolvieren, wobei Fragen zur niederländischen Sprache und Kultur beantwortet werden müssen.

Bis 2007 hatten neu in den Niederlanden Zugewanderte verpflichtend an einem Integrationskurs teilzunehmen. Auch wenn es seither diese Verpflichtung nicht mehr gibt, müssen Zuwanderer einen seit 2007 von ihnen selbst zu zahlenden Integrationskurs bestehen, um eine unbefristete Aufenthaltsgenehmigung erhalten zu können. Ebenso verpflichtet eine weitere Maßnahme alle Zuwanderer, die von 1998 in die Niederlande gekommen sind, den Integrationskurs abzulegen, wovon Zuwanderer ausgenommen sind, die seit acht Jahren das Bildungssystem der Niederlande durchlaufen haben. Die „Oudkomer“ müssen binnen fünf Jahren nach entsprechender Vorladung durch die Behörden das Integrationsexamen bestehen, andernfalls Ihnen ein Bußgeld abverlangt werden kann.

9.3. Österreich

9.3.1. Bevölkerung

2012 lebten rund 958.500 Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit in Österreich, was einem Anteil von rd. 11,5 % an der Gesamtbevölkerung Österreichs mit 8.351.700 Einwohnern entspricht. Unter den nicht-österreichischen Staatsangehörigen stammen rund 396.400

Personen aus Ländern der europäischen Union, davon über 200.000 aus Deutschland, die sich in den letzten Jahren verstärkt Chancen auf einen Arbeitsplatz, insbesondere in der Tourismusbranche, versprochen haben. Es folgen Menschen aus Ex-Jugoslawien (294.000), aus der Türkei (186.000), aus Bosnien und Herzegowina (133.000), Rumänien (75.000), Kroatien (70.000), Polen (63.000), Ungarn (46.000), aus der Tschechischen Republik (44.000) und aus Italien (30.000).

Die ausländische Wohnbevölkerung ist nicht gleichmäßig über das Bundesgebiet verteilt. Betrachtet man die Bundesländer, so weist die Bundeshauptstadt Wien mit 21,5 % den höchsten Ausländeranteil auf. Die Bundesländer Vorarlberg (13,1 %) und Salzburg (12,8 %) sowie Tirol (11 %) liegen ebenfalls deutlich über den anderen Bundesländern. Die geringsten Ausländeranteile haben das Burgenland (5,7 %) und Niederösterreich sowie die Steiermark (je 6,9 %), knapp gefolgt von Kärnten (7 %) und Oberösterreich (8,1 %).

Von den rund 8.351.700 in Österreich lebenden Menschen hatten 2012 1.578.900 Menschen einen Migrationshintergrund, von denen 1.166.800 Zuwanderer der Zweiten Generation waren.

Von den 1.578.900 Menschen mit Migrationshintergrund stammen 546.600 aus EU-Ländern und 1.032.300 aus Nicht-EU-Ländern ab.

Quelle: STATISTIK AUSTRIA – Bevölkerung nach Staatsangehörigkeit und Geburtsland, www.statistik.at/web_de/statistiken/bevoelkerung; Wikipedia, <http://de.wikipedia.org/wiki/oesterreich>

9.3.2. Integration durch Einbürgerung

Grundsätzlich gibt es zwei Arten, die österreichische Staatsbürgerschaft zu erhalten, Erwerb durch Abstammung oder Erwerb durch Verleihung.

Eheliche Kinder erwerben mit der Geburt automatisch die österreichische Staatsbürgerschaft, wenn zu diesem Zeitpunkt ein Elternteil österreichischer Staatsbürger ist. Uneheliche Kinder erwerben mit Geburt automatisch die österreichische Staatsbürgerschaft, wenn die Mutter zum Zeitpunkt der Geburt österreichische Staatsbürgerin ist, ohne dass es auf den Geburtsort des Kindes oder die

Staatsangehörigkeit des unehelichen Vaters ankommt. Wenn die verheirateten Eltern unterschiedliche Nationalitäten haben und das Herkunftsland des fremden Elternteils – wie Österreich – das Abstammungsprinzip hat, ist das Kind Doppelstaatsbürger, ohne dass sich dieses mit Volljährigkeit für eine Staatsangehörigkeit entscheiden muss.

Für den Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft durch Verleihung gibt es nach dem österreichischen Staatsbürgerschaftsgesetz von 1985 mehrere Möglichkeiten, u.a. Verleihung aufgrund eines Rechtsanspruchs oder Verleihung aufgrund freien Ermessens. Für den Erwerb durch Verleihung müssen insbesondere folgende Bedingungen erfüllt sein:

- mindestens 10-jähriger rechtmäßiger und ununterbrochener Aufenthalt in Österreich, davon mindestens 5-jährige Niederlassungsbewilligung;
- Unbescholtenheit, keine gerichtlichen Verurteilungen, keine anhängigen Strafverfahren sowohl im In- als auch im Ausland, keine schwerwiegenden Verwaltungsübertretungen;
- hinreichend gesicherter Lebensunterhalt (Nachweis fester und regelmäßiger Einkünfte);
- Deutschkenntnisse und Grundkenntnisse der demokratischen Ordnung, Geschichte Österreichs und des jeweiligen Bundeslandes (Nachweis durch schriftliche Prüfung), wenn keine Ausnahmeregelungen bestehen (bspw. Deutsch Muttersprache ist, Schulbesuch mit positiver Beurteilung im Unterrichtsgegenstand Deutsch);
- bejahende Einstellung zur Republik Österreich und Gewährleistung, dass keine Gefahr für die öffentliche Ruhe, Ordnung und Sicherheit besteht;
- keine Nähe zu einer extremistischen oder terroristischen Gruppierung;
- keine wesentliche Beeinträchtigung der internationalen Beziehungen Österreichs und keine Schädigung der Interessen Österreichs durch die Verleihung der Staatsbürgerschaft.

Aufgrund einer Regierungsvorlage aus April 2013 soll das Staatsbürgerschaftsgesetz von 1985 geändert werden. Ein wesentlicher Eckpunkt dieser Regierungsvorlage ist, dass künftig besonders gut integrierte „Fremde“ nicht erst nach in der Regel 10 Jahren, sondern bereits nach einer Aufenthaltsdauer von sechs Jahren eingebürgert werden können. Nach der Regierungsvorlage weisen sich besonders gut integrierte „Fremde“ durch ein gehobenes Sprachniveau oder durch Darlegung nachhaltiger persönlicher Integration aus, wie freiwilliges ehrenamtliches Engagement in einer bestimmten gemeinnützigen Organisation oder Berufsausübung im Bildungs-, Sozial- oder Gesundheitsbereich oder Bekleidung einer Funktion in bestimmten Interessenverbänden oder Interessenvertretungen aus.

Quelle: Leben in Österreich – Staatsbürgerschaft
[https://www.help.gv.at/Portal Node/hlpd/public/content/26](https://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/26)

9.3.4. Österreichischer Integrationsfonds (ÖIF)

Der österreichische Integrationsfonds wurde 1960 vom UN-Flüchtlingshochkommissariat und vom österreichischen Bundesministerium für Inneres unter dem Namen Flüchtlingsfonds der Vereinten Nationen gegründet. Die Ungarn-Krise des Jahres 1956 und die damit verbundene Flüchtlingswelle hatte deutlich gemacht, dass Österreich zur Betreuung von Flüchtlingen einen entsprechenden institutionellen Rahmen braucht. Seit 2002 wurde er schrittweise auch für die Integration von Migranten verantwortlich und erhielt den Namen Österreichischer Integrationsfonds. Ziel des Österreichischen Integrationsfonds ist die sprachliche, berufliche und gesellschaftliche Integration von Migranten in Österreich sowie die sachliche Information der österreichischen Aufnahmegesellschaft über Herausforderungen und Chancen von Integration. Der ÖIF führt Integrationszentren in vier Bundesländern sowie das Haus der Bildung und beruflichen Integration in Wien und ist mit Projekten in den übrigen Bundesländern aktiv. In den Zentren bietet der ÖIF Integrationsberatung für Migranten, erteilt Auskünfte über die Integrationsvereinbarung und vermittelt Unterstützungen, etwa für Deutschkurse und Berufsausbildungen.

Quelle: Österreichischer Integrationsfonds,
http://www.integrationsfonds.at/wir_uebe_uns/geschichte

9.3.2. Partizipation durch Ausländerwahlrecht

Österreich gewährt – wie alle EU-Staaten – allen Unionsbürgern das integrale Wahlrecht in kommunalen Angelegenheiten. In der Stadt Wien, die eine Doppelrolle als Gemeinde und Bundesland hat, ist dieses Recht auf die Gemeindebezirke beschränkt, da auf der Ebene der Bundesländer – auch für Unionsbürger – keinerlei politischen Rechte vorgesehen sind.

Quelle: Werner Bauer, Das kommunale Ausländerwahlrecht im europäischen Vergleich, hrsg. von der Friedrich-Ebert-Stiftung; Alexandra Grasl, MigrantInnen als Akteure der österreichischen Politik, Diplomarbeit, Universität Wien

Im Jahr 2003 hat das Bundesland Wien beschlossen, das Wahlrecht in den Gemeindebezirken auch auf Nicht-EU-Ausländer auszuweiten, die seit wenigstens fünf Jahren ihren Hauptwohnsitz in Wien haben. Der Verfassungsgerichtshof Österreich hat die dem zugrunde liegenden Vorschriften der §§ 16 Abs. 2 Ziffer 2 und 19 a Abs. 1 Ziffer 3 der Wiener Gemeindeordnung als verfassungswidrig aufgehoben.

Quelle: Österreichischer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 30.06.2004, G 218/03-16

Der Österreichische Verfassungsgerichtshof hat die Entscheidung damit begründet, dass die österreichische Bundesverfassung für die Wahlen zum Nationalrat, zu den Landtagen und Gemeinderäten ein in den Grundzügen einheitliches Wahlrecht festlege, zu denen gehöre, dass das Wahlrecht nur österreichischen Staatsbürgern zukomme, was eine Ausprägung des demokratischen Grundprinzips des Art. 1 der Bundesverfassung sei, wonach Österreich eine demokratische Republik sei und ihr Recht vom Volk ausgehe. Der Begriff des Volkes knüpfe an die österreichische Staatsbürgerschaft an. Da nach ständiger Rechtsprechung des Österreichischen Verfassungsgerichtshofs auch Bezirksvertretungen in Wien allgemeine Vertretungskörper sind, hat das Verfassungsgericht weiter argumentiert, dass die Bestellung der Bezirksvertretungen in Wien den österreichischen Staatsbürgern im jeweiligen Bezirk vorbehalten seien, wovon es aufgrund gemeinschaftsrechtlicher Regelungen nur eine einzige Ausnahme für Angehörige anderer EU-Staaten gäbe, die ihren Wohnsitz in Österreich haben.

Ein Ausländerwahlrecht für Nicht-EU-Bürger auf kommunaler Ebene bedürfte mithin einer Verfassungsänderung auf Bundesebene mit Zweidrittelmehrheit, zu der es bislang nicht gekommen ist. Der Erwerb der Staatsbürgerschaft bleibt vorläufig also der einzige Weg für Nicht-EU-Bürger zur Erlangung politischer Teilhaberechte in Österreich.

9.3.3. Partizipation durch Ausländerbeiräte

Um die Interessen der zugewanderten Bevölkerung auf lokaler Ebene zu vertreten, wurde 1995 aufgrund eines Gemeinderatsbeschlusses der erste Ausländerbeirat in Graz eingerichtet. Andere Gemeinden folgten. Die Beiräte werden in geheimer Wahl von den ausländischen Bewohnern gewählt. Ein Ausländerbeirat hat das Recht, Anträge an den Gemeinderat, die die Lebenswelt von Migranten betreffen, zu begutachten sowie eigene Anträge einzubringen.

Quelle: Alexandra Grasl, a.a.O.

Als erstes Bundesland beschloss der Steirische Landtag 1999 alle Kommunen mit mindestens 1.000 ausländischen Bewohnern zur Einrichtung von Ausländer-/Integrationsbeiräten zu verpflichten, die von Gemeinderäten in allen Agenden, die Ausländer in der Kommune betreffen, zu konsultieren sind. Die Ausländer-/Integrationsbeiräte haben lediglich beratende Funktion und dementsprechend eingeschränkte Partizipationswirkungen

Quelle: Alexandra Grasl, a.a.O.; Zentrum zur sozialmedizinischen, rechtlichen und kulturellen Betreuung von Ausländern und Ausländerinnen in Österreich, ZEBRATZ – das Magazin des Vereins ZEBRA, Nr. 5/2002

9.3.5. Integrationsvereinbarung für Ausländer

Aufgrund des im Jahr 2003 in Kraft getretenen Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetzes i.V.m. der Integrationsvereinbarungsverordnung, die der Integration rechtmäßig im Bundesgebiet niedergelassener „Fremder“ dienen sollen und den Erwerb von vertieften Kenntnissen der deutschen Sprache bezwecken, wurde in Österreich die sogenannte Integrationsvereinbarung eingeführt, die sich aus zwei aufeinander aufbauenden Modulen zusammensetzt. Drittstaatsangehörige sind mit erstmaliger Erteilung von bestimmten Aufenthaltstiteln zur Erfüllung des

sogenannten Sprach-Moduls 1 verpflichtet, das dem Erwerb von Kenntnissen der deutschen Sprache zur vertieften elementaren Sprachverwendung dient. Die Erfüllung beginnt mit der erstmaligen Erteilung des Aufenthaltstitels. Der Pflicht ist binnen zwei Jahren nachzukommen, wobei sowohl für die Verpflichtung als auch die Frist Ausnahmeregelungen gelten.

Nach dem Vorbild des niederländischen Integrationsvertrages gilt die Integrationsvereinbarung zudem für Ausländer, die sich weniger als fünf Jahre in Österreich aufhalten.

Wird der positiv absolvierte Sprachkurs nicht fristgemäß nachgewiesen, drohen stufenweise Sanktionen bis zur Ausweisung.

Das Modul 2 dient dem Erwerb von Kenntnissen der deutschen Sprache zur selbstständigen Sprachverwendung. Eine generelle Pflicht zur Erfüllung von Modul 2 besteht nicht und folglich drohen auch keine Sanktionen im Fall der Nichterfüllung. Allerdings können nur bei Erfüllung von Modul 2 ein Daueraufenthaltsrecht und die Staatsbürgerschaft erworben werden

Quelle: Leben in Österreich – Aufenthalt und Visum, www.help.gv.at/Portan.Node/hlpd/public/content.

9.4. Schweden

9.4.1. Bevölkerung

Schweden hat rund 9,56 Millionen Einwohner (Stand: Januar 2013). Etwa 15,4 % der schwedischen Bevölkerung wurde im Ausland geboren, größte Gruppe hierbei sind Menschen aus Finnland (rund 2,5 %), die überwiegend in Tornedalen leben.

Quelle: Auswärtiges Amt – Schweden, <http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Außenpolitik/Laender>; Wikipedia – Schweden, <http://de.wikipedia.org/wiki/Schweden>

Dies ist historisch bedingt. Zum einen war Finnland für gut 1.000 Jahre ein Teil von Schweden, zum anderen kamen nach dem 2. Weltkrieg viele Einwanderer aus Finnland nach Schweden.

Weitere große Gruppen der im Ausland geborenen, in Schweden lebenden Menschen stellen Personen aus dem Irak (109.000), dem ehemaligen Jugoslawien (72.000) bzw. Bosnien-Herzegowina (55.000), Polen (63.000) und dem Iran (57.000) dar.

Soweit Schweden in den 1960er und frühen 1970er Jahren Arbeiter zunächst in den Niederlanden, Westdeutschland, Italien, Österreich, Belgien und Griechenland sowie später zudem in Jugoslawien und der Türkei angeworben hat, verfolgte die schwedische Regierung dabei keine Gastarbeiterpolitik. Vielmehr ging die schwedische Regierung davon aus, dass die zugewanderten Arbeitskräfte im Land bleiben und sich integrieren würden.

Zuvor hatte sich Schweden 1954 mit Dänemark, Norwegen und Island im Rahmen des „Nordischen Rates“ auf einen gemeinsamen Arbeitsmarkt geeinigt, infolge dessen sich alle Bürger der nordeuropäischen Länder bereits seither frei über die Binnengrenzen hinweg bewegen können und keine Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis benötigen, wenn sie in einem nordischen Partnerstaat arbeiten wollen. Diesem Abkommen trat später Finnland bei.

Nach der EU-Erweiterung im Mai 2004 war Schweden eines der wenigen Länder der „alten“ EU, dass keine Übergangsregelungen gegen die Freizügigkeit der Bürger der „neuen“ Staaten einführte, mithin diese Bürger sofort nach Schweden einreisen konnten, ohne zuvor eine Arbeitserlaubnis beantragen zu müssen, wovon im Jahr der Erweiterung insbesondere polnische Zuwanderer Gebrauch machten. Bedenken gegenüber einer fehlenden Übergangsregelung erwiesen sich als unbegründet, weil die meisten EU-Bürger als Arbeitskräfte nach Schweden kamen und die „neuen“ EU-Bürger Sozialleistungen nicht übermäßig in Anspruch nahmen, weswegen Schweden auch 2007, als Rumänien und Bulgarien der EU beitraten, keine freizügigkeitsrechtlichen Restriktionen einführte.

Quelle: Bernd Parusel, Länderprofil Schweden, hrsg. von der Bundeszentrale für politische Bildung

9.4.2. Partizipation durch Ausländerwahlrecht

Schweden gehört zu den Ländern, in denen schon vor dem Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages das aktive und passive Kommunalwahlrecht auf alle dort lebenden

Ausländer ausgedehnt war. Bereits 1975 erhielten alle mindestens seit drei Jahren in Schweden lebenden Ausländer über 18 Jahren das aktive und passive Wahlrecht auf kommunaler und auch auf regionaler Ebene, wofür es einen Konsens aller im Parlament vertretenen Parteien gegeben hat. Die von der Wahlrechtskommission im Jahr 1983 empfohlene Ausweitung des kommunalen und regionalen Ausländerwahlrechts auf nationale Parlamentswahlen und Referenden wurde indessen bis heute nicht umgesetzt.

9.4.3. Integration durch Einbürgerung

Seit 2001 gibt es in Schweden ein vergleichsweise liberales Staatsangehörigkeitsgesetz, das sowohl auf dem Abstammungs- als auch dem Territorialprinzip beruht.

Nach dem Abstammungsprinzip ist primär die Staatsangehörigkeit der Eltern maßgebend dafür, welche Staatsangehörigkeit ihr Kind bei der Geburt erhält. Ein Kind einer schwedischen Mutter erhält automatisch die schwedische Staatsangehörigkeit. Wenn ein schwedischer Mann ein Kind mit einer ausländischen Frau bekommt, erhält das Kind ebenfalls die schwedische Staatsangehörigkeit, sofern das Kind innerhalb Schwedens geboren wird oder die Elternteile verheiratet sind.

Wer als Ausländer mindestens fünf Jahre in Schweden gewohnt hat, volljährig ist, eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis besitzt und keine Straftaten begangen hat, kann die schwedische Staatsangehörigkeit beantragen. Sprachkenntnisse, spezielle Kenntnisse der Staats- und Gesellschaftsordnung oder auch Einkommensnachweise werden dabei nicht verlangt.

Für bestimmte Nationalitäten gibt es Ausnahmen von der Mindestaufenthaltszeit von fünf Jahren. So können staatenlose Personen oder anerkannte Flüchtlinge bereits nach vier Jahren Aufenthalt in Schweden einen Antrag auf die schwedische Staatsbürgerschaft stellen. Dänen, Finnen, Isländer und Norweger können bereits nach zwei Jahren Aufenthalt in Schweden die schwedische Staatsangehörigkeit bekommen. Zuständig für Anträge auf Einbürgerung ist die Einwanderungs- und Asylbehörde „Migrationsverket“, die in den Jahren 2004 bis 2008 120.000 Einbürgerungsanträge positiv beschieden hat.

Früher ließ das schwedische Recht keine doppelten Staatsbürgerschaften zu. Seit 2001 dürfen Ausländer ihre ursprüngliche Staatsbürgerschaft behalten, wenn sie die schwedische annehmen.

Quelle: a.a.O.

9.4.4. Zuwanderungspolitik

Die Einwanderungs- und Asylbehörde Migrationsverket ist ebenfalls zuständig für die Regelung der Zuwanderung nach Schweden. 2008 traten in Schweden neue Regeln für die Zuwanderung von Arbeitskräften aus Nicht-EU-Staaten in Kraft, wobei die wichtigste Neuerung ist, dass die Arbeitsmigration nunmehr fast ausschließlich von der Nachfrage schwedischer Arbeitgeber abhängt, eine von der Arbeitsmarktbehörde durchgeführte Prüfung, ob die Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte wirtschaftlich erforderlich ist, nicht mehr stattfindet und alle Qualifikationsniveaus berücksichtigt werden können.

Wenn ein Arbeitgeber für eine zu besetzende Stelle keinen geeigneten Arbeitnehmer innerhalb Schwedens findet, ist er zunächst verpflichtet, die Stelle über die Arbeitsmarktbehörde öffentlich auszuschreiben. Wenn sich daraufhin kein schwedischer Arbeitnehmer findet, darf der Arbeitgeber nach der Reform des Zuwanderungsgesetzes einen Bewerber aus jedem beliebigen Land der Welt anwerben. Gegenüber der Migrationsbehörde muss er lediglich nachweisen, dass die Stelle tatsächlich mindestens 10 Tage lang EU-weit ausgeschrieben war. Migrationsverket genehmigt daraufhin die Anwerbung eines Drittstaatsangehörigen und der Arbeitgeber stellt dem ausländischen Bewerber ein Vertragsangebot zu, mit dem sich dieser bei Migrationsverket zu melden hat und eine Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigung für zwei Jahre mit Verlängerungsmöglichkeit erhält. Nach einmaliger Verlängerung, mithin nach vier Jahren, geht die Genehmigung in eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis über.

Quelle: Bernd Parusel, a.a.O.

Der Reformierung der Zuwanderungsgesetzgebung entspricht die Auffassung der Politik, dass die beste Art der Integration in die schwedische Gesellschaft eine schnelle Integration in den Arbeitsmarkt sei. Dementsprechend haben

Asylbewerber, die in Schweden als Flüchtlinge anerkannt werden oder aus humanitären Gründen ein Aufenthaltsrecht bekommen, einen obligatorischen „Schwedisch für Einwanderer“ Kurs zu belegen, in dem nicht nur die schwedische Sprache gelehrt, sondern auch Kenntnisse über die Gesellschaftsordnung und schwedische Tradition vermittelt werden. Der Kurs wird mit einer Prüfung abgeschlossen, die als eine wichtige Voraussetzung für die Arbeitssuche gilt.

Um unverhältnismäßig starke Konzentrationen an bestimmten Orten zu vermeiden, versucht die Regierung neu ins Land gekommene Asylbewerber und anerkannte Flüchtlinge über das ganze Land zu verteilen, was in den vergangenen Jahren ein Problem heraufbeschworen hat. Gemeinden in Regionen, die unter Abwanderung und Überalterung leiden, haben Asylbewerber und Flüchtlinge aufgenommen, gleichwohl es dort oftmals keine entsprechenden Arbeitsplätze gab, sodass die Asylbewerber und Flüchtlinge häufig versuchten, so schnell als möglich Arbeit in größeren Städten wie Göteborg, Malmö oder Stockholm zu finden, wo es eher freie Stellen gab, dafür aber nur wenige preiswerte Wohnungen. Dadurch kommt es zu Konzentrationen auf engem Raum in Vororten, verbunden mit sozialen Spannungen.

9.5. Dänemark

9.5.1. Bevölkerung

In Dänemark wohnen etwas mehr als 5,4 Millionen Menschen. 85 % der Bevölkerung lebt in Städten, allein in Kopenhagen und der umliegenden Region wohnen knapp 1,6 Millionen Menschen.

Quelle: Dänisches Ministerium für Flüchtlinge, Einwanderer und Integration, Mitbürger in Dänemark

Ungefähr 278.000 Menschen, mithin rund 5,1 % der Bevölkerung (Stand August 2009) sind ausländische Staatsbürger, was aus internationaler Perspektive gering ist. Die überwiegende Mehrzahl von ihnen lebt in größeren Städten (die meisten im Großraum Kopenhagen), die mehr Arbeitsplätze und Migrantennetzwerke als Dörfer und kleinere Städte bieten.

Nach Herkunftsnationen unterschieden stellt sich die Verteilung wie folgt dar (Stand August 2008): 165.461 Ausländer stammen aus Europa (18 % davon aus den übrigen nordischen Ländern), 21.762 aus Afrika, 6.692 aus Nordamerika, 4.921 aus Süd- und Mitteleuropa, 76.939 aus Asien und 1.676 aus Ozeanien.

Bei den aus Afrika, Asien und Lateinamerika stammenden Ausländern handelt es sich ganz überwiegend um Flüchtlinge. Die Zahl der aus den nordischen Ländern stammenden Ausländer ist aus der sehr großzügigen Aufnahme von Zuwanderern aus Finnland, Island, Norwegen und Schweden zurück zu führen.

Die zehn größten Ausländergruppen stammen aus den Ländern Türkei (28.999), Irak (17.196), Deutschland (14.495), Bosnien-Herzegowina (12.012), Norwegen (11.896), Polen (9.950), Großbritannien (9.832), Schweden (9.466), Afghanistan (9.303) und ehemals Jugoslawien (9.203), Stand August 2008.

Quelle: Jenny Bonin, Migrations- und Integrationspolitik in Dänemark und Finnland, ein nordischer Sonderweg, Dissertation 2010; Dänisches Ministerium für Flüchtlinge, Einwanderer und Integration, a.a.O.

Nach der Statistik lebten 2007 rund 477.000 Einwanderer und deren Nachkommen in Dänemark, was bei einer Gesamtbevölkerungszahl von 5,4 Millionen Menschen einen Anteil von 8,8 % ergibt. Von diesen Menschen hatten rund 4 % die dänische Staatsbürgerschaft angenommen.

Quelle: Dänisches Ministerium für Flüchtlinge, Einwanderer und Integration, a.a.O.; Werner T. Bauer, Das österreichische usländerwahlrecht im europäischen Vergleich, hrsg. von der Friedrich-Ebert-Stiftung

9.5.2. Partizipation durch Ausländerrecht

In Dänemark sind die Bürger nordischer Staaten schon seit 1974 auf lokaler und regionaler Ebene wahlberechtigt. Seit 1981 besitzen alle weiteren Drittstaatsangehörigen das aktive und passive Wahlrecht in kommunalen und regionalen Angelegenheiten, wobei für Nicht-EU-Bürger ein Aufenthalt in Dänemark von drei Jahren Voraussetzung ist.

Quelle: Werner T. Bauer, a.a.O.

Damit gehört Dänemark mit Schweden, Finnland, Irland und den Niederlanden zu der Gruppe der „Vorreiter“, die schon vor dem Jahr 1994 das aktive und passive Kommunalwahlrecht auf alle dort lebenden Ausländer ausgedehnt hatten.

Quelle: Werner T. Bauer, a.a.O.

9.5.3. Partizipation durch Integrationsräte

70 dänische Kommunen haben sogenannte Integrationsräte eingerichtet, die die lokalen Behörden bei kommunalen Integrationsleistungen beraten. Integrationsräte wählen im Rahmen der Kommunalwahlen Repräsentanten für den landesweiten „Rat für ethnische Minderheiten“. Dieser Rat besteht aus 14 Einwanderern und Flüchtlingen und kommt in jedem Quartal mit dem Integrationsminister zusammen, um ihn in den für ethnische Minderheiten relevanten Fragen zu beraten.

Quelle: Jenny Bonin, a.a.O.

9.5.4. Partizipation durch Einbürgerung

Nach dem heute geltenden, 1776 als „Recht der im Land Geborenen“ eingeführten Staatsangehörigkeitsrecht erhalten Kinder bei der Geburt automatisch die dänische Staatsangehörigkeit, falls die Eltern verheiratet sind und ein Elternteil Däne ist. Gleiches gilt, wenn die Eltern nicht verheiratet sind, die Mutter aber die dänische Staatsbürgerschaft hat. Falls nur der Vater Däne ist, erhält das Kind automatisch die dänische Staatsbürgerschaft, wenn es in Dänemark geboren wird oder die Eltern vor dem 18. Lebensjahr des Kindes heiraten.

Quelle: Dänisches Ministerium für Flüchtlinge, Einwanderer und Integration, a.a.O.

Ausländer, die mindestens 18 Jahre alt sein müssen, können die dänische Staatsbürgerschaft auf Antrag unter folgenden Voraussetzungen erlangen. Personen mit Aufenthaltsstatus als Flüchtling oder Staatloser müssen sich acht Jahre in Dänemark aufgehalten haben; Ausländer im Übrigen benötigen eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis und müssen sich neun Jahre in Dänemark aufgehalten haben. Bis Dezember 2005 war eine schriftliche Loyalitätserklärung,

eine Erklärung über Straffreiheit sowie das Bestehen eines Sprachtests der Niveaustufe 2 ausreichend.

Im Dezember 2005 wurden weitere Voraussetzungen für den Erhalt der dänischen Staatsbürgerschaft eingeführt, nämlich Nachweis eines Sprachtests der höchsten Niveaustufe, Stufe 3, bei einem Sprachzentrum sowie Nachweis einer Staatsbürgerschaftsprüfung mit Kenntnissen zu dänischer Gesellschaft, Kultur und Geschichte. Weiterhin wurden die Anforderungen an die Selbstversorgung so erhöht, dass Sozialhilfe in den fünf Jahren vor der Antragstellung nicht länger als ein Jahr in Anspruch genommen werden durfte. Zu den weiteren Verschärfungen der Einbürgerung zählen die Aufhebung der Möglichkeit der Befreiung vom Spracherfordernis für Personen über 65 Jahre, die Verlängerung der Karenzfrist für kriminelle Ausländer je nach Art des Deliktes und der Ausschluss vom Erwerb der dänischen Staatsangehörigkeit für Ausländer, die zu mehr als zwei Jahren Haft verurteilt wurden.

Im internationalen Vergleich ist das dänische Staatsangehörigkeitsrecht nach den Gesetzesänderungen von 2002 und 2005 sehr restriktiv, was sich in sinkenden Einbürgerungszahlen widerspiegelt. Die dänische Regierung sieht den Erwerb der dänischen Staatsbürgerschaft als besondere Auszeichnung an, um die man sich bemühen muss. Erst wer sehr gut dänisch spricht, sich mit den Werten des Landes auskennt und sich lange legal, ohne Vorstrafen und Schulden, in Dänemark aufgehalten hat, soll die Möglichkeit zur Einbürgerung erhalten.

Quelle: Jenny Bonin, a.a.O.; Dänisches Ministerium für Flüchtlinge, Einwanderer und Integration, a.a.O.

Einbürgerungswillige müssen grundsätzlich auf ihre bisherige Staatsangehörigkeit verzichten. Die doppelte Staatsangehörigkeit ist offiziell in Dänemark nicht mehr vorgesehen, indessen in bestimmten Fällen geduldet.

Quelle: Jenny Bonin, a.a.O.

Wer früher bereits die dänische Staatsbürgerschaft hatte, kann durch Erklärung (wieder) dänischer Staatsbürger werden. Ebenso können Staatsbürger eines nordischen Landes durch Erklärung dänische Staatsbürger werden.

Quelle: Dänisches Ministerium für Flüchtlinge, Einwanderer und Integration, a.a.O.

9.5.5. Integration durch Einführungsprogramme und Integrationsverträge

Auch in Dänemark wurde trotz Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte bis 1973 und dem Nachzug ihrer Familienangehörigen lange Zeit keine Integrationspolitik betrieben, weil auch in Dänemark die Annahme bestand, die ausländischen Arbeitskräfte würden freiwillig in ihre Herkunftsländer zurückkehren. Erst Ende der 1990er Jahre trat das „Gesetz über die Integration der Ausländer in Dänemark“ in Kraft, dessen Maßnahmen nach dem damals für Einwanderungen- und Flüchtlingsfragen zuständigen Innenministerium dazu beitragen sollte, das neu ankommende Ausländer am politischen, wirtschaftlichen, sozialen, religiösen und kulturellen Leben der Gesellschaft und am Arbeitsmarkt auf gleiche Weise teilhaben können, wie andere Bürger, sie sich zügig selbst versorgen können und ihnen ein Verständnis für die grundlegenden Werte und Normen der dänischen Gesellschaft vermittelt wird. Nach dem Regierungswechsel wurde 2001 unter der Mitte-Rechts-Regierung das für Integration zuständige Ministerium für Flüchtlinge, Einwanderer und Integration gegründet, das alle Initiativen dahingehend bündelte, Zuwanderer über den Arbeitsmarkt in die Gesellschaft zu integrieren, wobei angestrebt wurde, dass künftig die Aufnahme einer qualifizierten Arbeit Hauptgrund für die Einwanderung sein sollte.

Quelle: Jenny Bonin, a.a.O.

Das 2004 novellierte Gesetz richtet sich an erwachsene Einwanderer, die im Rahmen der Familienzusammenführung nach Dänemark kommen sowie an Flüchtlinge. Nicht davon betroffen sind Migranten aus nordischen, EU- und EWR-Ländern und diejenigen, die vor dem 01.01.1999 (also vor Inkrafttreten des Gesetzes) eingereist sind. Ausgenommen sind ferner Migranten, die im Rahmen einer Familienzusammenführung einreisen und Partner haben, denen aus Arbeitsgründen der Aufenthalt gewährt wird, beispielsweise Botschaftsangestellte oder Forscher.

Quelle: Jenny Bonin, a.a.O.; Dänisches Ministerium für Flüchtlinge, Einwanderer und Integration, a.a.O.

Hauptinstrument des Gesetzes ist das sogenannte Einführungsprogramm, zu dem die Dänischausbildung und - falls erforderlich - andere Maßnahmen gehören, die einen Einstieg in die Arbeitswelt ermöglichen oder in einer

Ausbildung, mit der sich der Ausländer für eine erfolgreiche Arbeitssuche qualifizieren kann, wobei für das staatliche finanzierte Einführungsprogramm die Kommunen zuständig sind, die die Programme in Absprache mit den Migranten aufstellen.

Das „Vollzeitprogramm“, zu dem ein Integrationsvertrag zwischen dem Migranten und der Kommune geschlossen wird, dauert für arbeitslose Neuzuwanderer drei Jahre. Auch Neuzuwanderer aus Drittstaaten, die einer Arbeit nachgehen, erhalten einen Integrationsvertrag und ein Einführungsprogramm, wobei für Sie Dänisch-Unterricht am Abend oder am Wochenende stattfindet.

Mit Inkrafttreten des „Gesetzes über dänische Sprachkurse für erwachsene Ausländer und sonstige Personen“ am 01.01.2004 sind die Kurse in dänischer Sprache und Kultur stärker beschäftigungsorientiert geworden.

Zuwanderer, die am Einführungsprogramm teilzunehmen haben und keine Arbeit und keinen Ehegatten haben, der sie versorgen kann, erhalten Eingliederungshilfe, die mit einem Sanktionsmechanismus verbunden ist. Wenn Teilnehmer ohne triftigen Grund einen oder mehrere Teile des Einführungsprogramms verpassen oder dauerhaft fehlen, können die Kommunen die Gelder kürzen oder auch die komplette Streichung anordnen. Der Sanktionsmechanismus greift jedoch noch weiter, da die Absolvierung von Einführungsprogrammen eine Voraussetzung für die Erteilung einer unbefristeten Arbeitserlaubnis und der Verleihung der dänischen Staatsangehörigkeit ist.

10. **Tabelle 3: Darstellung des kommunalen Ausländerwahlrechts und der Ausländerbeiräte in den dargestellten europäischen Ländern**

Europäischer Vergleich	Ausländerwahlrecht	Politische Partizipation durch Gremien (insbes. Ausländerbeiräte/Integrationsbeiräte)
Belgien	Aktives Wahlrecht für Drittstaatsangehörige seit 2006	
Niederlande	Wahlrecht seit 1983 unabhängig von der Nationalität	gruppenbezogene gesellschaftliche Integration in Form ethnischer Communities auf nationaler Ebene
Österreich		Ausländerbeiräte in den Gemeinden (geheime Wahl)
Schweden	Wahlrecht seit 1975 unabhängig von der Nationalität	
Dänemark	Wahlrecht seit 1981 unabhängig von der Nationalität	Integrationsräte auf kommunaler Ebene mit beratender Funktion, landesweiter „Rat für ethnische Minderheiten“ mit beratender Funktion

Die Darstellung in den ausgewählten europäischen Ländern zeigt, dass Regelungen dort in erster Linie auf Gebieten getroffen wurden, die in der Bundesrepublik Deutschland auf bundesgesetzlicher Grundlage erfolgen (insbesondere des Staatsangehörigkeitsrechts und des Aufenthaltsrechts). Der Vergleich zu den ausgewählten europäischen Ländern gibt daher wenig Hinweise zu möglichen Integrations- und Partizipationsgesetzen auf der Ebene der Bundesländer. Soweit es nicht die bundesstaatliche Ebene betrifft, gibt es Modelle der Partizipation durch Ausländerbeiräte und andere

Gremien. Insbesondere in Belgien gibt es zudem ein Modell zur besseren Sprachförderung von Kindern und Jugendlichen durch getrennte Aufnahmeklassen (vergleichbar den Sprachlernklassen, die im nicht verabschiedeten Gesetzentwurf im Bayerischen Landtag vorgesehen waren). Allgemein zeigt der Vergleich mit den ausgewählten europäischen Ländern, dass meistens Regelungen getroffen wurden, die denjenigen in der Bundesrepublik Deutschland entsprechen. Die Darstellung zeigt, dass auch in den dargestellten europäischen Ländern die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund ähnliche Probleme aufwirft wie in der Bundesrepublik Deutschland und dass zur besseren Integration ähnliche Instrumente entwickelt wurden und eingesetzt werden.

1. Rechtliche Vorgaben durch Bundesrecht

1.1. Ausschluss des Wahlrechts für Ausländer mit Ausnahme der Unionsbürger

Das Bundesland Hamburg hat durch ein Gesetz zur Einführung des Wahlrechts für Ausländer zu den Bezirksverordneten vom 20.02.1989 das Wahlrecht für Ausländer eingeführt, die sich am Wahltag seit mindestens acht Jahren im Geltungsbereich des Grundgesetzes aufgehalten haben.

Das Land Schleswig-Holstein hat durch das Gesetz zur Änderung des Gemeinde- und Kreiswahlgesetzes vom 21.02.1989 das Wahlrecht für Angehörige der Staaten Dänemark, Irland, Niederlande, Norwegen, Schweden und Schweiz, die sich seit mindestens fünf Jahren im Geltungsbereich des Grundgesetzes aufhalten, eingeführt.

Das Bundesverfassungsgericht hat die Einführung des kommunalen Wahlrechts für Schleswig-Holstein mit Urteil vom 31.10.1990 für unvereinbar mit dem Grundgesetz erklärt. Es hat dazu ausgeführt, dass das Staatsvolk, von dem die Staatsgewalt in der Bundesrepublik Deutschland ausgeht, nach dem Grundgesetz von den Deutschen gebildet wird. Das gilt nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts auch für die Gebietskörperschaften auf dem Territorium der Bundesrepublik Deutschland, also für Gemeinden und Kreise.

Im Einzelnen hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt:

„Es trifft nicht zu, dass wegen der erheblichen Zunahme des Anteils der Ausländer an der Gesamtbevölkerung des Bundesgebietes der verfassungsrechtliche Begriff des Volkes einen Bedeutungswandel erfahren habe. Hinter dieser Auffassung steht ersichtlich die Vorstellung, es entspreche der demokratischen Idee, insbesondere dem in ihr enthaltenen Freiheitsgedanken, eine Kongruenz zwischen den Inhabern demokratischer politischer Rechte und den dauerhaft einer bestimmten staatlichen Herrschaft Unterworfenen herzustellen. Das ist im Ausgangspunkt zutreffend, kann jedoch nicht zu einer Auflösung des Junktims zwischen der Eigenschaft als Deutscher und der Zugehörigkeit zum Staatsvolk als dem Inhaber der Staatsgewalt führen. Ein solcher Weg ist durch das Grundgesetz versperrt. Es bleibt unter diesen Umständen nach geltendem Verfassungsrecht nur die Möglichkeit, auf eine derartige Lage mit entsprechenden staatsangehörigkeitsrechtlichen Regelungen zu reagieren, etwa dadurch, dass denjenigen Ausländern, die sich auf Dauer in der Bundesrepublik Deutschland niedergelassen haben, sich hier rechtens aufhalten und deutscher Staatsgewalt mithin in

einer den Deutschen vergleichbaren Weise unterworfen sind, der Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit erleichtert wird.“

Quelle: BVerfGE 83, 37/52

Ebenso hat das Bundesverfassungsgericht für die Einführung des Ausländerwahlrechts in Hamburg durch Urteil vom 31.10.1990 entschieden, dass die Einbeziehung von Ausländern in den Kreis der zu den Bezirksversammlungen Wahlberechtigten das gemäß Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG auch für die Länder verbindliche demokratische Prinzip des Art. 20 Abs. 2 GG verletze. Die Bezirksverordnetenversammlung übe Staatsgewalt aus und bedürfte demgemäß demokratischer Legitimation.

Quelle: BVerfGE 83, 60/76

Schon zum Zeitpunkt der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts stand das Kommunalwahlrecht für Unionsbürger auf der Tagesordnung, das dann durch eine Änderung des Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG eingeführt wurde. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung zum Schleswig-Holsteinischen Recht vorsorglich bereits darauf hingewiesen, dass über eine Änderung des Grundgesetzes die Einführung eines Kommunalwahlrechts für Ausländer möglich erscheine. Es hat hierzu nur einen kurzen Hinweis gemacht:

„Daraus folgt nicht, dass die derzeit im Bereich der Europäischen Gemeinschaft erörterte Einführung eines Kommunalwahlrechts für Ausländer nicht Gegenstand einer nach Art. 79 Abs. 3 GG zulässigen Verfassungsänderung sein kann.“ (BVerfGE 83, 37/59)

Das Bundesverfassungsgericht hat diese Grundhaltung, die Zulässigkeit der Einführung des Kommunalwahlrechts für Ausländer durch eine Grundgesetzänderung, in späteren Entscheidungen bestätigt.

In seinem Urteil vom 12.10.1993 hat es eine Verfassungsbeschwerde eines deutschen Staatsbürgers gegen die Einführung des Kommunalen Wahlrechts für Staatsangehörige eines Mitgliedsstaates der europäischen Gemeinschaft durch Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG als unzulässig verworfen. Es hat dazu ausgeführt, dass es kein subjektives Recht gäbe,

„sich bei der Ausübung des aktiven oder passiven Wahlrechts durch eine Konkurrentenklage gegen

nichtdeutsche Wahlbewerber oder Wahlberechtigte wehren zu können.“

Quelle: BVerfGE 89,155/180

Ebenso hat das Bundesverfassungsgericht in einem Beschluss vom 19.02.1997 eine Verfassungsbeschwerde nicht zur Entscheidung angenommen, mit der die Neuregelung der Hessischen Gemeindeordnung, durch die Unionsbürger das Kommunalwahlrecht erhielten, angegriffen wurde. Das Bundesverfassungsgericht hat ausgeführt, dass es insbesondere den Gleichheitssatz nicht für verletzt halte. Es gebe kein subjektives Recht auf Ausschließung anderer von der Wahl. Auch die Tatsache, dass Unionsbürger die sich jetzt an Kommunalwahlen beteiligen könnten und gleichzeitig Mitglieder der Ausländerbeiräte in Hessen werden oder diese Mitglieder wählen könnten, verletze keine Rechte eines Deutschen. Das Bundesverfassungsgericht hat hier auf frühere Verfahren verwiesen, dass die Wahrnehmung von Unterrichts-, Vorschlags- und Anhörungsrechten durch die Ausländerbeiräte eine rein konsultative Tätigkeit darstelle, durch die keine Staatsgewalt ausgeübt werde.

Quelle: BVerfG, Beschluss vom 19.02.1997 – NVwZ 1998, S. 52

Schon in einer vorhergehenden Entscheidung vom 08.01.1997 hatte das Bundesverfassungsgericht eine Verfassungsbeschwerde gegen Art. 72 Abs. 1 der Verfassung von Baden-Württemberg und gegen Regelungen im Baden-Württembergischen Gesetz über die Teilhabe von Unionsbürgern an kommunalen Wahlen und Abstimmungen nicht zur Entscheidung angenommen. In dieser Entscheidung hat das Bundesverfassungsgericht darauf verwiesen, dass es kein subjektives Recht auf Ausschließung anderer von der Wahl gebe.

Quelle: BVerfG, Beschluss vom 08.01.1997 – NVwZ 1998, S. 52 f.

Für die Verfassungslage der Bundesrepublik Deutschland ist davon auszugehen, dass die Einführung eines kommunalen Wahlrechts für Ausländer, die nicht Unionsbürger sind, möglich ist, allerdings einer Änderung des Grundgesetzes bedarf. Die Beschränkung des Wahlrechts auf Deutsche folgt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aus Art. 20 Abs. 2 GG. Dass alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht und dass sie vom Volk in Wahlen und Abstimmungen ausgeübt wird, ist ein Kerninhalt

eines demokratischen Staates. Die Bundesrepublik Deutschland bekennt sich zu diesem demokratischen Bundesstaat, Art. 20 Abs. 1 GG.

In Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG wird diese verfassungsmäßige Ordnung auch für die Länder zwingend vorgeschrieben. In Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG wird festgehalten, dass das Volk in den Ländern, Kreisen und Gemeinden eine Vertretung haben muss, die aus entsprechenden demokratischen Wahlen hervorgegangen ist.

Der Begriff „Volk“ ist für die Kreise und Gemeinden nach der Einführung des Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG nicht mehr mit dem Begriff Volk identisch, der für den demokratischen Bundesstaat in Art. 20 Abs. 2 Satz 1 und 2 GG genannt wird. Über Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG wird das Volk, also die Deutschen, um die Unionsbürger erweitert. Durch diese Erweiterung, die vom Bundesverfassungsgericht in den oben zitierten Entscheidungen nicht beanstandet worden ist und schon in der grundlegenden Entscheidung zum Schleswig-Holsteinischen Kommunalwahlrecht für möglich erachtet wurde,

(„daraus folgt nicht, dass die derzeit im Bereich der Europäischen Gemeinschaften erörterte Einführung eines Kommunalwahlrechts für Ausländer nicht Gegenstand einer nach Art. 79 Abs. 3 GG zulässigen Verfassungsänderung sein kann“ – BVerfGE 83, 37/59)

zeigt sich zugleich, dass die Wahlberechtigung für Ausländer, die keine Unionsbürger sind, bei Kommunalwahlen durch eine erneute verfassungsändernde Erweiterung des Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG möglich ist. Ohne eine Verfassungsänderung erscheint allerdings ein neuer Anlauf für die Schaffung eines generellen kommunalen Ausländerwahlrechts nicht erfolgversprechend. Zwar ist die seinerzeitige Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 31.10.1990 zum Schleswig-Holsteinischen Kommunalwahlrecht und die seinerzeitige Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom gleichen Tage zum Wahlrecht zu den Bezirksversammlungen in Hamburg durchaus nicht zwingend. Insbesondere hat sich das Bundesverfassungsgericht in beiden Entscheidungen nicht mit der Frage auseinandergesetzt, ob es auf Dauer mit der Würde des Menschen, Art. 1 GG, vereinbar ist, dass bestimmte in einer Gemeinde wohnende Bürger/innen von der Mitbestimmung der Gemeindeangelegenheiten völlig ausgeschlossen bleiben können. Die Bürgerinnen/Bürger, die Eigentum in einer Gemeinde besitzen, Steuern zahlen,

die gemeindliche Einrichtungen nutzen und zugleich fördern, dürfen wohl nicht nur Objekt gemeindlichen Handelns sein, sondern müssen auch als Subjekt an der Gestaltung des Gemeindelebens gleichberechtigt mitwirken können. Auch wenn es Zweifel an den seinerzeitigen Urteilen des Bundesverfassungsgerichts vom 31.10.1990 gibt, ist die Verfassungslage deutlich geregelt worden. Durch die Einfügung des Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG, mit der den Unionsbürgern das Kommunale Wahlrecht zugestanden wurde, hat der Grundgesetzgeber verdeutlicht, dass wahlberechtigt nur das Deutsche Volk und im Wege einer Erweiterung das „Volk“ der in Deutschland lebenden Unionsbürger ist.

Wenn das Kommunale Wahlrecht für andere Ausländer eingeführt werden soll, kommt man an einer erneuten Änderung des Art. 28 Abs. 1 GG nicht vorbei.

1.2. Religionsunterricht

Das Grundgesetz schreibt in Art. 7 Abs. 3 Satz 1 GG vor, dass der Religionsunterricht in den öffentlichen Schulen mit Ausnahme der bekenntnisfreien Schulen ein ordentliches Lehrfach ist. Gleichzeitig verfügt Art. 7 Abs. 3 Satz 2 GG, dass unbeschadet des staatlichen Aufsichtsrechts der Religionsunterricht in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Religionsgemeinschaften erteilt wird. Diese grundgesetzliche Vorschrift gilt uneingeschränkt auch für Baden-Württemberg. Daraus ergeben sich Konsequenzen nicht nur für den verbreiteten evangelischen und katholischen Religionsunterricht, sondern auch für die Frage, ob und in welcher Form islamischer Religionsunterricht erteilt werden kann.

Zuerst einmal ist zu fragen, welcher Religionsunterricht erteilt werden darf. Der Religionsunterricht, der nach Art. 7 Abs. 3 GG als ordentliches Lehrfach erteilt wird, muss sich selbstverständlich im Rahmen der freiheitlich demokratischen Grundordnung halten. Ein Anspruch von Sekten oder fundamentalistischen Religionsauslegungen auf Unterricht in öffentlichen Schulen lässt Art. 7 GG nicht zu.

Quelle: Geis in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Berlin, Stand: Dezember 2012, Fußnote 208 zu Art. 7 GG; noch weitergehender Gröschner in: Dreier, Kommentar zum Grundgesetz, 2. Auflage, Tübingen, 2004, Rdnr. 93 zu Art. 7 GG, der wohl allgemein zweifelt, ob der Islam im Religionsunterricht Platz hat und meint, dass die

Integration der in Deutschland lebenden Muslime auf anderem Wege als dem des Art. 7 Abs. 3 Satz 2 GG versucht werden müsse.

Bei Erfüllung der Voraussetzung des Art. 7 Abs. 3 GG ist der Religionsunterricht eben nicht beschränkt auf herkömmliche oder christliche Religion oder auf die jüdische Religion, sondern es muss auch islamischer Religionsunterricht an den öffentlichen Schulen erteilt werden.

Quelle: Robbers in: v.Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, 5. Auflage, München 2005, Rdnr. 153 zu Art. 7 Abs. 3 GG

Wenn die Voraussetzungen für die Erteilung von Religionsunterricht im Sinne des Art. 7 Abs. 3 GG erfüllt sind, wird der Staat auch nicht darauf ausweichen können, nur ein Fach „Islamkunde“ zu erteilen. Zu Recht wird in der Literatur darauf hingewiesen, dass ein Fach „Islamkunde“ im Rahmen normalen, also außerhalb des Art. 7 Abs. 3 GG angesiedelten staatlichen Unterrichts schwerlich auf die Vermittlung von Fakten-Wissen beschränkt werden können wird. Auch bei Islamkunde werden eben Glaubensinhalte vermittelt und das ist dann eben nicht staatlicher Unterricht, sondern Religionsunterricht.

Quelle: Schmitt-Kammler/Thiel in: Sachs, 6. Auflage, München 2011, zu Art. 7 Abs. 3 GG

Die Schwierigkeiten bei der Einführung eines islamischen Religionsunterrichts liegen bei der Erfüllung der Voraussetzungen des Art. 7 Abs. 3 Satz 2 GG, wonach der Religionsunterricht in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Religionsgemeinschaft erteilt werden soll. Das gestaltet sich beim islamischen Religionsunterricht deshalb schwierig, weil die islamische Religion anders organisiert ist als die christlichen Religionen oder die jüdische Religion. Abgesehen davon, dass es auch im Islam sehr unterschiedliche Richtungen gibt, das betrifft nicht nur die Suniten und die Schiiten, sondern auch die zum Islam zu rechnenden Aleviten, gibt es noch eine Vielzahl von Schulen und Bewegungen innerhalb des Islam, sodass bereits die Frage, wer dies alles vertreten könnte, höchst problematisch ist. Hinzu kommt, dass der Islam als Religion anders organisiert ist. Eine Instanz wie die Katholische Kirche oder die Evangelische Kirche oder die Jüdische Gemeinde in einer Stadt kennt der Islam nicht. Deshalb wird in der verfassungsrechtlichen Literatur gerade auf diese Bedenken hingewiesen, dass im Grunde eine Instanz fehlen könnte, die für die Erteilung islamischen Religionsunterricht als

Religionsgemeinschaft nach Art. 7 Abs. 3 Satz 2 GG unerlässlich ist.

Quelle: Robbers in: v.Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, 5. Auflage, München 2005, Rdnr. 154 zu Art. 7 Abs. 3 GG; Geis in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Berlin, Stand: Dezember 2012, Fußnote 201 zu Art. 7 GG; Boysen in: v. Münch/Kunig, Kommentar zum Grundgesetz, 6. Auflage, München 2012, Rdnr. 85 zu Art. 7 GG

Die tatsächlichen Schwierigkeiten, dass nach dem Grundgesetz der Religionsunterricht in Übereinstimmung mit den Religionsgemeinschaften zu erteilen ist und sich beim Islam bei der Feststellung, wer als Religionsgemeinschaft sprechen kann, Schwierigkeiten ergeben, dürften durch die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 23.02.2005 ausgeräumt sein. Das Bundesverwaltungsgericht hat in dieser Entscheidung ausgeführt, dass zwar religiöse Vereine nicht Religionsgemeinschaften sein können, dass aber eine Dachverbandsorganisation Religionsgemeinschaft im Sinne von Art. 7 Abs. 3 Satz 2 GG sein kann.

Quelle: BVerwG, Urteil vom 23.02.2005 BVerwGE 123, 49/57 und 61

Der Dachverband darf sich dann allerdings nicht darauf beschränken, ihm angehörende Vereinigungen organisatorisch zu verwalten. Er muss nach seiner Struktur und seiner Satzung her auch in religiösen Fragen in gewisser Weise für die Vereine sprechen können. Das ist keine abstrakte Frage, sondern kann nur anhand eines konkreten Dachverbandes und anhand der konkreten Ausrichtung des Dachverbandes geprüft werden. Wenn der Dachverband die Vorgaben, die das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 23.02.2005 formuliert hat, einhält, sind die Voraussetzungen für eine Erteilung des Religionsunterrichts in Übereinstimmung mit einer Religionsgemeinschaft im Sinne von Art. 7 Abs. 3 Satz 2 GG erfüllt.

1.3. Staatsangehörigkeitsrecht

Schon in der Entscheidung zum Schleswig-Holsteinischen Kommunalwahlrecht vom 31.10.1990 hat das Bundesverfassungsgericht darauf verwiesen, dass denjenigen Ausländern, die sich auf Dauer in der Bundesrepublik Deutschland niedergelassen haben, der Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit erleichtert werden könnte.

Quelle: BVerfGE 83, 37/52

Die Einbürgerungsvoraussetzungen von auf Dauer hier lebenden Ausländern nach dem Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 01.06.2012 – BGBl. I S. 1224) sind in den letzten Jahren zwar erleichtert worden, indessen enthält das Staatsangehörigkeitsgesetz nach wie vor eine ganze Reihe von Restriktionen, die einer Einbürgerung entgegenstehen. Das gilt für den Ausschluss der Einbürgerung, wenn ein Ausländer wegen einer rechtswidrigen Tat zu einer Strafe verurteilt worden ist, § 8 Abs. 1 StA. Es ist zwar nachvollziehbar und in der öffentlichen Diskussion darstellbar, dass man einen Ausländer, der straffällig geworden ist, nicht einbürgert. Gleichwohl ändert die Nichteinbürgerung nichts daran, dass der Betreffende sich auf Dauer in der Bundesrepublik Deutschland niedergelassen hat und auf Dauer hier bleiben wird. Gleiches gilt für die Einschränkung in § 8 Abs. 1 Nr. 4 StA, wonach ein einbürgerungswilliger Ausländer in der Lage sein muss, sich und seine Angehörigen zu ernähren. Insoweit geht das Staatsangehörigkeitsgesetz nach wie vor von der Vorstellung aus, dass ein Ausländer, der nicht in der Lage ist, sich und seine Angehörigen zu ernähren, in irgendeiner Form nach dem Aufenthaltsgesetz zu einem bestimmten Zeitpunkt gezwungen werden kann, die Bundesrepublik Deutschland wieder zu verlassen. Schon die Verwaltungspraxis in allen Bundesländern zeigt, dass das in der Regel nicht möglich ist. Die Einschränkung von § 8 Abs. 1 Nr. 4 des StAG ist auch unter Sozialstaatsgesichtspunkten zweifelhaft.

Eine andere Schwierigkeit ergab sich bisher aus dem Optionsverfahren des § 29 des StA. Nach § 4 Abs. 3 StA erwirbt ein im Inland geborenes Kind ausländischer Eltern unter bestimmten Voraussetzungen die deutsche Staatsangehörigkeit. Nach § 29 StA musste der betreffende Deutsche, der wegen seiner ausländischen Eltern auch die ausländische Staatsangehörigkeit besitzt, sich nach Erreichen der Volljährigkeit zwischen der deutschen Staatsangehörigkeit oder der Staatsangehörigkeit der Eltern entscheiden. Dieses sogenannte Optionsrecht, war eher integrationshemmend als integrationsfördernd. Das Regierungsprogramm der Großen Koalition sieht nun die Abschaffung der Optionspflicht vor.

1.4. Integrationsförderung durch den Bund

Das Aufenthaltsgesetz der Bundesrepublik Deutschland hat den amtlichen Titel „Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet“. Es enthält aber zur Integration nur wenige Aussagen.

Die Integration von rechtmäßig auf Dauer im Bundesgebiet lebenden Ausländern in das wirtschaftliche, kulturelle und gesellschaftliche Leben in der Bundesrepublik Deutschland wird gefördert und gefordert, so heißt es in § 43 Abs. 1 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG).

Ein zentraler Punkt der Förderung sind die im Gesetz vorgesehenen Integrationskurse, mit denen Ausländer die Sprache, die Rechtsordnung, die Kultur und die Geschichte der Bundesrepublik Deutschland erfolgreich vermittelt werden sollen, § 43 Abs. 2 Satz 1 und 2 AufenthG.

Neben dem Integrationskurs sieht das Aufenthaltsgesetz in § 45 Satz 1 weitere ergänzende sozialpädagogische und migrationsspezifische Beratungsangebote vor, die von der Verwaltung zu entwickeln sind und im Gesetz nicht näher beschrieben werden.

Hierzu entwickelt das Bundesministerium des Inneren oder die von ihm bestimmte Stelle ein bundesweites Integrationsprogramm, in dem insbesondere die bestehenden Integrationsangebote von Bund, Ländern, Kommunen, privaten Trägern für Ausländer und Spätaussiedler festgestellt und Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Integrationsangebote vorgelegt werden, § 45 Satz 2 des Aufenthaltsgesetzes.

Mit Ausnahme der Integrationskurse, die im Aufenthaltsgesetz vorgeschrieben werden und durch die Verordnung über die Durchführung von Integrationskursen für Ausländer und Spätaussiedler vom 13.12.2004 (BGBl. I S. 3340) näher geregelt werden, enthält das Aufenthaltsgesetz in § 43 Abs. 1 und in § 45, wonach ein Integrationsprogramm zu entwickeln ist, nur programmatische Regelung. Eine Richtung wird angegeben, nämlich die bessere Integration, die weiteren Schritte dazu werden aber außerhalb der Gesetzgebung durch von der Exekutive oder von ihr im Zusammenwirken mit Betroffenen und Verbänden zu entwickelnde Programme entschieden.

1.5. Bundesbeauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration

Das Aufenthaltsgesetz schreibt ausdrücklich vor, dass die Bundesregierung eine Beauftragte oder einen Beauftragten für Migration, Flüchtlinge und Integration bestellt, § 92 Abs. 1 AufenthG. Die Bestellung erfolgt für die Dauer der Legislaturperiode des Bundestages, § 92 Abs. 4 AufenthG. Die notwendige Personal- und Sachausstattung ist zur Verfügung zu stellen und im Haushaltsplan auszuweisen, § 92 Abs. 3 AufenthG.

Die Aufgaben des/der Beauftragten für Migration, Flüchtlinge und Integration sind in § 93 AufenthG umschrieben. Insbesondere hat sie/er die Integration der Migranten zu fördern und der Bundesregierung bei der Weiterentwicklung ihrer Integrationspolitik Anregungen zu geben, § 93 Nr. 1 AufenthG. § 93 AufenthG enthält einen Katalog von Aufgaben, der vom spannungsfreien Zusammenleben, § 93 Nr. 2 AufenthG, über die Beachtung der Gleichbehandlung von Ausländern, § 93 Nr. 3 AufenthG, über die Information zur Einbürgerung, § 93 Nr. 5 AufenthG, über die Förderung von Initiativen zur Integration der dauerhaft im Bundesgebiet ansässigen Migranten, § 93 Nr. 7 AufenthG, bis zur Öffentlichkeitsarbeit, § 93 Nr. 10 AufenthG, geht. Ähnlich wie die Integrationsbeauftragte in den Ländern ist auch der Beauftragte auf Bundesebene bei Rechtsetzungsvorhaben der Bundesregierung oder einzelner Bundesministerien zu beteiligen, § 94 Abs. 1 Satz 1 AufenthG. Die Beauftragte/der Beauftragte kann eigene Vorschläge machen und Stellungnahmen abgeben, § 94 Abs. 1 Satz 2 AufenthG. Sie/er kann auch Stellungnahmen von öffentlichen Stellen des Bundes anfordern, wenn sie/er Anhaltspunkte dafür hat, dass Ausländer zu Unrecht ungleich behandelt werden oder ihre gesetzlichen Rechte nicht gewahrt werden. Hierzu sind die öffentlichen Stellen verpflichtet, Auskunft zu geben und Fragen zu beantworten, § 94 Abs. 3 AufenthG. Schließlich gehört zu den Aufgaben der/des Beauftragten, dem Deutschen Bundestag mindestens alle zwei Jahre einen Bericht über die Lage der Ausländer in Deutschland zu erstellen, § 94 Abs. 2 AufenthG.

Auch wenn der Beauftragte/die Beauftragte in erster Linie für den Bereich des Bundes Zuständigkeiten erhalten hat, beziehen sich ihre /seine Aufgaben auch auf die Länder und die kommunalen Gebietskörperschaften. Soweit sie/er Ungleichbehandlungen entgegenwirken soll, über

Möglichkeiten der Einbürgerung informieren soll, Fremdenfeindlichkeit entgegenwirken soll, insbesondere aber auch Initiativen zur Integration der dauerhaft im Bundesgebiet ansässigen Migranten, auch bei den Ländern und kommunalen Gebietskörperschaften sowie bei den gesellschaftlichen Gruppen anregen und unterstützen soll, wirkt sie/er unmittelbar in die Länder und die kommunalen Gebietskörperschaften ein. Ihre/seine Aufgaben erfordern eine Zusammenarbeit mit den Ländern. Für die Länder und für die kommunalen Gebietskörperschaften ist sie/er damit eine zusätzliche Institution, die bei den Integrationsanstrengungen der Länder und der kommunalen Gebietskörperschaften beteiligt werden kann.

Für die speziellen Belange der Aussiedler und der nationalen Minderheiten hat die Bundesregierung am 8. Januar 2014 einen Beauftragten benannt.

2. Rahmenbedingungen durch Europäisches Recht

2.1. Wahlrecht bei Kommunalwahlen

Gemäß Art. 22 Abs. 1 Satz 1 des Vertrages über die Arbeitsweise der europäischen Union (AEUV) hat jede Unionsbürgerin/jeder Unionsbürger das Wahlrecht in dem Mitgliedsstaat, in dem er seinen Wohnsitz hat.

Art. 22 Abs. 1 Satz 1 AEUV lautet:

„Jeder Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedsstaat, dessen Staatsangehörigkeit er nicht besitzt, hat in dem Mitgliedsstaat, in dem er seinen Wohnsitz hat, das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen, wobei für ihn dieselben Bedingungen gelten wie für die Angehörigen des betreffenden Mitgliedsstaates.

Dieses Recht auf Kommunalwahlen wird noch einmal bestätigt durch Art. 40 der Charta der Grundrechte der europäischen Union vom 12.12.2007.

Quelle: Textausgabe Europarecht im Deutschen Taschenbuchverlag, 24. Auflage, München 2011

Die europarechtlich geforderte Zulässigkeit des aktiven und passiven Kommunalwahlrechts für Unionsbürger ist von der Bundesrepublik Deutschland durch das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 21.12.1992 in Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG übernommen worden.

Mit dem passiven und aktiven Kommunalwahlrecht ist für einen erheblichen Teil der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland eine ganz wichtige Partizipationsmöglichkeit geschaffen worden. Zwar können die Ausländer nicht an den Wahlen zum jeweiligen Landtag eines Landes teilnehmen, auch nicht bei den Wahlen zum Bundestag, aber sie können in ihrer Gemeinde an den Kommunalwahlen teilnehmen. Nach dem neuen Zensus 2011 besitzen von 2.627.370 Menschen mit Migrationshintergrund in Baden-Württemberg allein 1.529.300 die deutsche Staatsangehörigkeit und können damit (wenn sie das entsprechende Alter haben) uneingeschränkt politisch partizipieren . Berücksichtigt man jetzt noch diejenigen, die als EU Bürger an den Kommunalwahlen teilnehmen können., verbleibt nur noch ein Teil, der überhaupt keine

politische Partizipation durch Teilnahme an Wahlen hat. In Baden-Württemberg sind dies nur noch rund 630.000 Ausländer, die nicht EU-Bürger sind.

Die Möglichkeit der Teilnahme an den Kommunalwahlen, die durch die europäischen Verträge von 1992 ermöglicht wurde, hat auch Auswirkungen auf die Ausländerbeiräte. So führt Sabine Drewes in einem Artikel „Politische Partizipation von Migranten/innen in der Kommune“ aus, dass die Wahlbeteiligung bei Wahlen zu den Ausländerbeiräten, die in einigen Bundesländern in Urwahl gewählt werden, zurückgegangen ist. Sie führt als Beispiel Rheinland-Pfalz an, wo es 1994 noch eine Wahlbeteiligung von 23,5 % gab und 1999 nur noch eine von 10 % der zur Wahl berechtigten Ausländer und Ausländerinnen. Sie führt ebenfalls Nordrhein-Westfalen an, wo 1999 eine Wahlbeteiligung von 13,89 % und 2004 eine solche von 12,28 % vorhanden war. Sabine Drewes führt das auch darauf zurück, dass die Unionsbürger an der Wahl zu Ausländerbeiräten kein so gesteigertes Interesse mehr haben, wenn sie sich unmittelbar an den Wahlen zur Gemeindevertretung beteiligen können.

Quelle: Sabine Drewes, Politische Partizipation von Migranten/innen in der Kommune, Kommunalpolitische Infothek, Heinrich Böll-Stiftung, 2005.

2.2. Rechtsstellung von langfristig aufenthaltsberechtigten Ausländern aus Nicht-EU Mitgliedsstaaten

Die Europäische Union nimmt aus dem allgemeinen Diskriminierungsverbot des Art. 10 AEUV auch in Anspruch, Regelungen für Drittstaatenangehörige, die nicht aus EU-Ländern stammen, zu treffen. So ist mit der Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25.11.2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen vorgeschrieben worden, dass langfristig Aufenthaltsberechtigte Zugang zur Erwerbstätigkeit, zur allgemeinen und beruflichen Bildung, zu Sozialleistungen und Sozialhilfe, zur Vereinsfreiheit und zum freien Zugang zum gesamten Hoheitsgebiet des betreffenden EU-Landes haben müssen. Gleichzeitig ist durch die Richtlinie den Mitgliedsstaaten freigestellt, von Angehörigen von Nicht-EU-Ländern zu verlangen, dass sie die Integrationsanforderungen gemäß dem nationalen Recht (ausreichende Kenntnis der im betreffenden EU-Land gesprochenen Sprache) erfüllen.

Diese Richtlinie und andere Richtlinien der EU sind im Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (AufenthG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 25.02.2008 (BGBl. I S. 162) umgesetzt worden, sodass die Richtlinie keine eigenen Wirkungen mehr neben den gesetzlichen Regelungen des Aufenthaltsgesetzes bewirken dürfte.

Die Kommission hat weitere Vorschläge zur besseren Integration von Staatsangehörigen aus Nicht-EU-Ländern in ihrer Mitteilung vom 11.09.2005 „Eine gemeinsame Integrationsagenda – einen Rahmen für die Integration von Drittstaatsangehörigen in die europäische Union“ unterbreitet. Die Kommission verweist darauf, dass Grundkenntnisse der Sprache, der Geschichte und Institution der Aufnahmegesellschaft eine notwendige Voraussetzung für die Eingliederung sind. Ebenso verweist die Kommission darauf, dass Anstrengungen im Bildungswesen wesentlich für die Integration sind.

Zur Partizipation äußert sich die Mitteilung der Kommission nur indirekt. Sie schlägt nationale Programme zur Vorbereitung auf die Staatsbürgerschaft und die Einbürgerung vor und fordert allgemein, die Beteiligung der Einwanderer auch am politischen Leben der Aufnahmegesellschaft zu stärken.

Quelle: Mitteilung: KOM (2005) 389 – nicht im Amtsblatt veröffentlicht

Ebenso wird in einem Arbeitsdokument der Dienststellen der Kommission vom 08.10.2008 „Stärkung der Maßnahmen und Instrumente zur Bewältigung der Integrationsherausforderung: Bericht an die Ministerkonferenz zur Integration 2008“ bemängelt, dass die Beteiligungsstrategien der Mitgliedsstaaten zu den Formen von Teilhabe und Staatsbürgerschaft unzureichend sind. Die Dienststellen der Kommission verweisen darauf, dass die Unterstützung der Einwanderer bei der Wahrnehmung ihrer staatsbürgerlichen Rechte und Verantwortlichkeiten eine engere Bindung an die Aufnahmegesellschaften schaffen kann. Deshalb „muss ihre Beteiligung am demokratischen Prozess unterstützt werden“.

Quelle: SEK (2008) 2626 – nicht im Amtsblatt veröffentlicht.

Ähnlich wird im Stockholmer Programm unter der Ziffer 6.1.5. betont, dass das Ziel einer Integration die Gewährung vergleichbarer Rechte sei. Verantwortlichkeiten und Chancen für alle seien das Kernstück der europäischen Zusammenarbeit im Bereich der Integration, wobei die Notwendigkeit eines Gleichgewichts zwischen Rechten und Pflichten der Zuwanderer zu beachten sei.

Quelle: Das Stockholmer Programm – ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger, Amtsblatt C 155 v. 04.05.2010.

Ein besonderes Integrationsthema in Europa ist in den letzten Jahren die Integration der Roma. Unter den schutzbedürftigen Gruppen im Stockholmer Programm werden die Roma besonders genannt.

„Die Union und die Mitgliedsstaaten müssen sich mit vereinten Kräften für eine vollständige Eingliederung von schutzbedürftigen Bevölkerungsgruppen und speziell der Roma in die Gesellschaft einsetzen, indem sie ihre Einbindung in das Schulsystem und den Arbeitsmarkt fördern und etwaige gegen sie gerichtete Gewaltakte unterbinden“, Ziffer 2.3.3. des Stockholmer Programms.

Ebenso hat die Kommission in einer Mitteilung vom 07.04.2010 besondere Anstrengungen zur sozialen und wirtschaftlichen Integration der Roma gefordert.

Quelle: Mitteilung vom 07.04.2010 – KOM (2010) 133 – nicht im Amtsblatt veröffentlicht; Mitteilung vom 05.04.2011 KOM (2011) 173 – nicht im Amtsblatt veröffentlicht.

Die Richtlinie der Kommission zur Rechtsstellung von Drittstaatsangehörigen, ebenso wie andere Richtlinien der Kommission zum Umgang mit Asylbewerbern sind in das nationale Recht der Bundesrepublik Deutschland eingearbeitet worden, sodass eine vertiefende Darstellung nicht erforderlich ist. Primär geht es um Fragen der Freizügigkeit, der freien Arbeitsplatzwahl, des Nachzugs von Familienangehörigen und der Möglichkeit staatliche Hilfen in Anspruch zu nehmen.

Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union vom 12.12.2007 hat nach ihrem Art. 51 für die Rechtsstellung von langfristig aufenthaltsberechtigten Ausländern aus Nicht-EU-Staaten nur einen begrenzten Anwendungsbereich, weil sie für die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips und für die

Mitgliedsstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union (Art. 51 Abs. 1 Satz 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union) gilt. Art. 51 Abs. 2 betont ausdrücklich, dass die Charta den Geltungsbereich des Unionsrechts nicht über die Zuständigkeit der Union hinaus ausdehnt und weder neue Zuständigkeiten noch neue Aufgaben für die Union begründet. Insofern ist nicht erkennbar, dass es einzelne Regelungsfelder geben kann, die unmittelbar über die Charta der Grundrechte der Europäischen Union in das nationale Recht der Bundesrepublik Deutschland und dementsprechend auch nicht in das Verfassungsrecht und sonstige Recht der Länder der Bundesrepublik Deutschland eingreifen.

Es ist aber sicher zu erwarten, dass die Kommission der Europäischen Union bemüht sein wird, aus dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union weitere Handlungsfelder herauszufiltern, die dann in Richtlinien der Kommission mit unmittelbarer oder mittelbarer Wirkung für die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union und damit auch für die Länder der Bundesrepublik Deutschland in einzelnen Bereichen gelten werden. Hierzu gibt es insbesondere Bestrebungen zu einer europaweit geltenden Regelung zur Einwanderung und zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung (vgl. Ziffer 6.1.6. des Stockholmer Programms).

2.3. Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen Europäischer Wirtschaftsgemeinschaft und der Republik Türkei

Auch aus dem Assoziierungsabkommen EWG und Türkei von 1963 ergeben sich für Partizipation und Integration keine zusätzlichen rechtlichen Bindungen der Bundesrepublik Deutschland bzw. der Länder der Bundesrepublik Deutschland. Das Assoziierungsabkommen ist weiterentwickelt worden durch den Beschluss Nr. 1/80 des Assoziationsrates EWG/Türkei über die Entwicklung der Assoziation vom 19.12.1980. Die Weiterentwicklungen betreffen insbesondere die Rechte der Arbeitnehmer bei ihrer Beschäftigung und ihrer Freizügigkeit und die Rechte von Familienangehörigen (Art. 6 bis 14 ARB 1/80).

Quelle: Amtsblatt Nr. 217 vom 29.12.1964, S. 3687 bis 3688
zitiert nach: www.aufenthaltstitel.de/arb180.html

Im Ergebnis ergeben sich für ein Partizipations- und Integrationsgesetz, so wie es Berlin und Nordrhein-Westfalen vorgelegt haben, aus dem europäischen Recht keine zwingenden Vorgaben, insbesondere keine Vorgaben, über welche Gremien eine Partizipation und Integration von Menschen mit Migrationshintergrund besser gefördert werden können. Aber natürlich diskutieren auch die europäischen Gremien, insbesondere die Kommission, der Rat, aber auch das Europaparlament, über bessere Integration, wie bspw. die oben angeführte Mitteilung der Kommission über die bessere Integration der Roma zeigt. Unmittelbare Rechtsfolgen für die Bundesländer ergeben sich daraus nicht.

3. Vorgaben der Verfassung des Landes Baden-Württemberg

3.1. Die christliche Überlieferung als Verfassungsgrundlage

Die Verfassung des Landes Baden-Württemberg vom 11. November 1953 (GBl. S.173 mit späteren Änderungen) enthält in ihrem ersten Hauptteil "Vom Menschen und seinen Ordnungen" unter I. Mensch und Staat, unter II. Religion und Religionsgemeinschaften und unter III. Erziehung und Unterricht starke Bezüge zur christlichen Überlieferung.

3.1.1. Die Erfüllung des christlichen Sittengesetzes

Gemäß Art.1 Absatz 1 der Verfassung ist der Mensch berufen, in der ihn umgebenden Gemeinschaft seine Gaben in Freiheit und in der Erfüllung des christlichen Sittengesetzes zu seinem und der anderen Wohl zu entfalten. Diese Vorschrift beinhaltet keine Festlegung auf einen "christlichen Staat". Das "christliche Sittengesetz" ist keine Schranke, dass Bezüge zu anderen Religionen keinen Raum in Baden-Württemberg haben dürfen. Die Vorschrift ist mit Artikel 4 Absatz 1 der Verfassung zu lesen: Nicht nur die Kirchen, sondern auch die anerkannten Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften entfalten sich in der Erfüllung ihrer religiösen Aufgaben "frei von staatlichen Eingriffen". Die Bezugnahme auf das "christliche Sittengesetz" ist eine Bezugnahme auf die Deutschland und Baden-Württemberg prägenden Wertvorstellungen, die im Dritten Reich missachtet wurden.

Quelle: Hollerbach in: Feuchte, Verfassung des Landes Baden-Württemberg, Stuttgart 1982, RdNr. 3 zu Art.1; Braun, Kommentar zur Verfassung des Landes Baden-Württemberg, Stuttgart/München/Hannover, 1984, RdNr. 5 zu Art. 1: „Der Begriff ‚christliches Sittengesetz‘ bedarf der einschränkenden Auslegung.“

Die Bezugnahme auf das christliche Sittengesetz hat keinen eigentlichen Regelungscharakter. Im Grunde gehört der Text, worauf ein Vertreter der FDP/DVP in den Verfassungsberatungen hingewiesen hat, eher in die Präambel der Verfassung.

Quelle: Feuchte, Quellen zur Entstehung der Verfassung von Baden-Württemberg, Bd. 6, S. 541, Stuttgart, 1991

3.1.2. Die Wahrung der christlichen Überlieferung bei der staatlichen Anerkennung von Feiertagen

Gemäß Art.3 Absatz 1 Satz 2 der Verfassung werden die staatlich anerkannten Feiertage durch Gesetz bestimmt. Nach Satz 3 der Vorschrift ist hierbei die "christliche Überlieferung" zu wahren. Der Gesetzgeber muss bei der staatlichen Anerkennung von Feiertagen also das christliche Herkommen beachten. Das bedeutet in erster Linie, dass traditionell christliche Feiertage bei der staatlichen Anerkennung von Feiertagen einen besonderen Schutz genießen. Das schließt aber die Anerkennung anderer Feiertage, die nicht aus "christlicher Überlieferung" stammen, nicht aus. So setzt das Gesetz über Sonntage und Feiertage in der Fassung vom 8. Mai 1995 (GBl. S. 450) als gesetzlichen Feiertag neben dem ersten Mai, der ausdrücklich schon durch Art.3 Absatz 2 Satz 1 der Verfassung geschützt wird, den Neujahrstag fest, § 1 des Gesetzes über Sonntage und Feiertage

Quelle: Hollerbach in: Feuchte, Verfassung von Baden-Württemberg, a.a.O., RdNr. 21 zu Art. 3, betrachtet, der Neujahr als "zugleich weltlichen wie religiösen Feiertag".

Der Gesetzgeber des Landes Baden-Württemberg wäre frei, noch weitere gesetzliche Feiertage festzulegen, auch Feiertage anderer Religionsgemeinschaften als der christlichen Kirchen. Andererseits bindet die Verfassungsbestimmung dahingehend, dass unter der Zahl der gesetzlichen Feiertage die religiösen "dominieren" müssen.

Quelle: Hollerbach in: Feuchte, Verfassung von Baden-Württemberg, a.a.O., RdNr.17 zu Art. 3; im Ergebnis ähnlich Braun, Kommentar zur Verfassung des Landes Baden-Württemberg, RdNr. 11 zu Art. 3: „...berücksichtigt die Norm lediglich die faktische Bedeutung der Sonntage und der christlichen Überlieferung beim überwiegenden Teil der Bevölkerung...“.

Das Gesetz über Sonntage und Feiertage kennt neben den gesetzlichen Feiertagen auch noch die kirchlichen Feiertage Gründonnerstag, Reformationstag und Buß- und Betttag. Der Begriff "Kirche" umfasst schon im Württembergischen Gesetz über die Kirchen vom 3. März 1924 nicht nur die evangelische und die katholische Kirche, sondern auch die israelitische Religionsgemeinschaft.

Quelle: zitiert nach Dürig, Gesetze des Landes Baden-Württemberg, Stand: 15. Februar 2013

Die "Wahrung der christlichen Überlieferung" in Art. 3 Absatz 1 Satz 3 der Verfassung überlässt es dem Gesetzgeber, auch die Feiertage der israelitischen Religionsgemeinschaft oder anderer Religionsgemeinschaften zu schützen.

Dementsprechend hat der Gesetzgeber des Landes Baden-Württemberg mit dem Zustimmungsgesetz vom 16. März 2010 zu dem Vertrag des Landes Baden-Württemberg mit der Israelitischen Religionsgemeinschaft Baden und der israelitischen Religionsgemeinschaft Württemberg ausdrücklich die jüdischen Feiertage anerkannt und die Regelungen des Feiertagsgesetzes über die kirchlichen Feiertage "entsprechend" für geltend erklärt.

Quelle: Art.2 Abs.1 des Vertrages, GBl. 2010 S. 301.

In der Schulbesuchsverordnung vom 21. März 1982 werden die Schüler der jüdischen Religionsgemeinschaft an Samstagen und an ihren Feiertagen vom Schulbesuch beurlaubt (§ 4 Abs.2 Nr.2 Schulbesuchsverordnung in Verbindung mit Ziffer IV. und V. der Anlage). Schüler der islamischen Religion werden am Tag des Fastenbrechens sowie am Opferfest für einen Tag beurlaubt (§ 4 Abs.2 Nr.2 Schulbesuchsverordnung in Verbindung mit Ziffer VI. der Anlage). Die Schulbesuchsverordnung beurlaubt darüber hinaus Schüler der Religionsgemeinschaft Zeugen Jehovas (Ziffer II. der Anlage), der Freireligiösen Gemeinde (Ziffer III. der Anlage), der Siebenten-Tags-Adventisten (Ziffer IV. der Anlage), der Bahá'í (Ziffer VII. der Anlage) und der griechisch-orthodoxen Religionsgemeinschaft (Ziffer VIII. der Anlage).

Quelle: Schulbesuchsverordnung vom 21. März 1982 mit späteren Änderungen.

Die Schulbesuchsverordnung unterscheidet zwischen "kirchlichen" Veranstaltungen (Ziffer I. der Anlage) und "Gedenktagen oder Veranstaltungen" von Religions- oder Weltanschauungsgemeinschaften" (Ziffer II. bis VIII. der Anlage). Inhaltlich werden die letzteren (dazu gehören auch die Zeugen Jehovas, die Siebenten-Tags-Adventisten, die griechisch-orthodoxen Christen) gleichgestellt. Auch ihre Schülerinnen und Schüler werden beurlaubt.

Während aber die Feiertage der evangelischen und katholischen Kirche als "kirchliche" Feiertage durch das Gesetz geschützt werden, werden die Feiertage der anderen Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften nur durch

die Schulbesuchsverordnung und nur für Schülerinnen und Schüler geschützt. Die jüdischen Feiertage wiederum werden durch die "entsprechende Geltung" des Feiertagsgesetzes wie die kirchlichen Feiertage geschützt, also mit dem Recht der Beschäftigten aus § 4 Abs.2 Feiertagsgesetz, der Arbeit fernzubleiben, soweit nicht betriebliche Notwendigkeiten entgegenstehen.

Die unterschiedliche Handhabung dürfte mit Art. 7 Abs. 4 GG ("die ungestörte Religionsausübung wird gewährleistet") und mit Art. 4 Abs. 1 Verfassung des Landes Baden-Württemberg ("Kirchen" und "Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften" werden nebeneinander, also gleichberechtigt aufgeführt) nicht zu vereinbaren sein. Übergangsweise wird man im Sinne einer verfassungskonformen Auslegung des Feiertagsgesetzes den Schutz des § 4 Abs.2 Feiertagsgesetz, den die Beschäftigten evangelischen und katholischen Glaubens durch Freistellung von der Arbeit zum Besuch des Gottesdienstes haben, auch auf andere Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften anzuwenden haben.

Auf die in Art.4 Abs.1 Verfassung des Landes Baden-Württemberg aufgeführte "Anerkennung" von Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften kommt es dabei nicht an. Art. 140 GG mit Art.137 der Weimarer Reichsverfassung kennt keine "Anerkennung" von "Religionsgesellschaften" mehr. Bei der Formulierung von Art. 4 Abs.1 Verfassung des Landes Baden-Württemberg wurde dieses übersehen und eine überholte Terminologie "fortgeschleppt"

Quelle: Hollerbach in: Feuchte, Verfassung des Landes Baden-Württemberg, RdNr. 22 und 23 zu Art. 4 ("diesen Artikel so zu lesen, als wäre 'anerkannt' nicht geschrieben").

3.1.3. Erziehung im Geiste der christlichen Nächstenliebe

Gemäß Art. 12 Absatz 1 der Verfassung ist die Jugend im "Geiste der christlichen Nächstenliebe" zu erziehen. Diese Vorschrift schließt andere Religionsgemeinschaften als die christlichen Kirchen nicht aus. Art. 12 Abs. 2 der Verfassung nennt allgemein die Religionsgemeinschaften, also auch die nichtchristlichen Religionsgemeinschaften als verantwortliche Träger der Erziehung.

Quelle: Braun, Kommentar zur Verfassung des Landes Baden-Württemberg, RdNr. 16 zu Art. 12 : „Die Bejahung des Christlichen ist

einschränkend auszulegen, sie bezieht sich auf seinen prägenden Kultur- und Bildungswert, nicht auf die christliche Glaubenswahrheit oder ein entsprechendes Bekenntnis.“

Die Verfassung des Landes Baden-Württemberg geht für die öffentlichen Schulen von christlichen Gemeinschaftsschulen aus, Art. 15 und 16 der Verfassung. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Beschluss vom 17. Dezember 1975 die Vereinbarkeit dieser Gemeinschaftsschule mit der Religionsfreiheit nur in verfassungskonformer Auslegung der Regelungen bejaht. Es hat ausgeführt:

"Die Bejahung des Christentums bezieht sich in erster Linie auf die Anerkennung des prägenden Kultur- und Bildungsfaktors, nicht auf die Glaubenswahrheit ... Das kann unter Umständen bei einer entsprechenden Konstellation dazu führen, dass Unterricht im Geiste des überwiegend vertretenen Bekenntnisses erteilt wird. Jedoch wird dem durch das Gebot der Rücksichtnahme auf die Empfindungen Andersdenkender und zur Versachlichung des Unterrichts im Vortrag der weltanschaulich-religiösen Auffassungen eine rechtliche Grenze gezogen, bei deren Innehaltung auch nichtchristliche Minderheiten nicht in eine Isolierung gedrängt werden."

Quelle: BVerfGE 41, 29 (64)

In der Entscheidung zum sogenannten "Kopftuchstreit" ist das Bundesverfassungsgericht noch einen Schritt weiter gegangen:

"Der mit zunehmender Pluralität verbundene gesellschaftliche Wandel kann für den Gesetzgeber Anlass zu einer Neubestimmung des zulässigen Ausmaßes religiöser Bezüge in der Schule sein."

Quelle: BVerfG Beschluss vom 24.9.2003 - 2 BvR 1436/02 Leitsatz 2, Juris

Ist also die "christliche Gemeinschaftsschule" bei grundgesetzkonformer Auslegung zur religiösen Toleranz verpflichtet,

Quelle: Feuchte, Verfassung des Landes Baden-Württemberg, RdNr. 5 zu Art. 16: "Auch für die christliche Gemeinschaftsschule gilt der Grundsatz des Art. 17 Abs. 1, wonach in allen Schulen der Geist der Duldsamkeit und der sozialen Ethik walten"

ergibt sich aus der Festlegung der christlichen Gemeinschaftsschule in der Verfassung des Landes Baden-Württemberg keine Grenze für die Zulassung anderer, nichtchristlicher Konfessionsschulen. Schulen anderer nichtchristlicher Träger sind nicht ausgeschlossen. Ein besonders prägnantes Beispiel ist die Eröffnung der ersten

allgemeinen jüdischen Schule in Stuttgart, die mit finanzieller Hilfe der Landesregierung im Jahre 2008 eröffnet wurde.

Quelle: Presserklärung der israelitischen Religionsgemeinschaft Württemberg vom 19. Juni 2008, www.alemannia-judaica.de

3.2. Kommunales Wahlrecht für EU-Bürgerinnen und -Bürger

Art. 25 Absatz 1 Satz 1 der Verfassung bindet die Staatsgewalt an das "Volk": "Die Staatsgewalt geht vom Volk aus." Sie wird vom Volke in Wahlen ausgeübt. Wahl- und stimmberechtigt sind "Deutsche", Art. 26 Absatz 1 der Verfassung. Insofern bewegt sich Art. 26 Absatz 1 der Verfassung im Rahmen des demokratischen Bundesstaats, Art. 20 Absätze 1 und 2 GG, der zwingend auch für die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern gilt, Art. 28 Absatz 1 Satz 1 GG. Die Verfassung des Landes Baden-Württemberg könnte auch nichts anderes festlegen. Eine Länderverfassung kann nicht von Art. 28 Absatz 1 Satz 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Absätze 1 und 2 GG abweichen.

Etwas anderes gilt für die Wahlen in Kreisen und Gemeinden. Art. 28 Absatz 1 Satz 3 GG hat für Personen, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Gemeinschaft besitzen, das Wahlrecht eröffnet. Art. 72 Absatz 1 Satz 2 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg in der Neufassung des Gesetzes vom 15.2.1995 (GBl. S. 269) vollzieht diese europarechtliche und bundesverfassungsrechtliche Vorgabe nach. Soweit Baden-Württemberg für Unionsbürger schon 1995 die Wählbarkeit zum Amt des Bürger- oder Oberbürgermeisters zugelassen hat, hat das Bundesverfassungsgericht eine Verfassungsbeschwerde, die vorbrachte, in anderen Bundesländern und anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union sei dies ausgeschlossen, nicht zur Entscheidung angenommen und einen möglichen Verstoß gegen Art. 3 Absatz 1 GG verneint.

Quelle: BVerfG, Beschluss vom 8.1.1997 - 2 BvR 2862/95 - NJW 1998, S. 52

14. Gutachtliche Prüfung für Baden-Württemberg

Es ist zu fragen, inwieweit in einem Partizipations- und Integrationsgesetz, das sich die Koalition in Baden-Württemberg vorgenommen hat, Regelungen enthalten sein sollten bzw. enthalten sein können. Anhand der Regelungen in Berlin und in Nordrhein-Westfalen, ergänzend anhand der Regelungen, die außerhalb eines derartigen Gesetzes in den anderen Bundesländern getroffen worden sind, ist zu prüfen, was in Baden-Württemberg sinnvoll sein könnte. Hierbei ist das Gutachten auf die Prüfung möglicher Vorschläge beschränkt. Letztlich ist die Entscheidung, was in ein solches Gesetz, wenn es in Angriff genommen wird, aufgenommen werden kann, eine rein politische Entscheidung. Es gibt weder einen europarechtlichen noch einen bundesverfassungsrechtlichen noch einen bundesrechtlichen noch einen landesverfassungsrechtlichen Zwang, überhaupt ein derartiges Gesetz zu erlassen. Es gibt lediglich in den Koalitionsfraktionen der Baden-Württembergischen Landesregierung einen Konsens, ein derartiges Gesetzgebungsvorhaben auf den Weg zu bringen. Die nachfolgenden gutachtlichen Ausführungen müssen sich deshalb darauf beschränken, darzustellen was denkbar ist und welche jeweiligen europarechtlichen, bundesrechtlichen oder landesverfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen zu beachten sind.

14.1. Definition der Ziele in einem Partizipations- und Integrationsgesetz Baden-Württemberg

Der Gesetzgeber muss entscheiden, ob er wie Nordrhein-Westfalen einen umfangreichen Katalog von Zielen umschreibt. Eine derartige umfangreiche Umschreibung von Zielen beinhaltet immer das Risiko, dass Ziele oder Teilziele verkürzt werden. Alternativ muss der Gesetzgeber entscheiden, eine relativ straffe Formulierung der Ziele des Gesetzes zu formulieren, so wie es Berlin in § 1 Abs. 1 PartIntG formuliert hat. Wenn sich der Gesetzgeber zu einer kurzen Formulierung entsprechend der Berliner Formulierung entscheiden würde, sollte sehr genau überlegt werden, ob die Bezugnahme auf die Ausschließung jeder Benachteiligung und jeder Bevorzugung unter Hinweis auf Bestimmungen des Grundgesetzes und der Verfassung sinnvoll ist. Grundsätzlich soll die Gesetzgebung vermeiden, anderswo, insbesondere in der Verfassung formulierte Rechte nochmals zu formulieren. Diese Rechte gelten

ohnehin, auch ohne dass sie nochmals im Gesetz genannt werden.

Empfehlung: Aus gutachtlicher Sicht wird empfohlen, als Ziel des Gesetzes eine kurze Formulierung zu wählen, wonach das Land Baden-Württemberg mit dem Gesetz das Ziel verfolgt, Menschen mit Migrationshintergrund die Möglichkeit zur gleichberechtigten Teilhabe in allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens zu geben.

14.2. Begriffsbestimmung der Betroffenen, die als Menschen mit Migrationshintergrund anzusprechen sind

In den kommentierten Darstellungen zu Berlin und zu Nordrhein-Westfalen ist erläutert worden, dass beide Bundesländer sich an den von der Statistik verwendeten Begriff angelehnt haben. Bayern hat den Begriff auf die dritte Generation ausgeweitet. Inzwischen ist im Zensus 2011 die Begriffsbestimmung verändert worden. Als Stichtjahr ist nicht mehr das Jahr 1950, sondern das Jahr 1955 gewählt worden. Das schließt insbesondere die Zuwanderer aus Italien, Griechenland und Portugal ein. Auch wenn es zu Griechenland und Portugal kaum noch Integrationsdefizite gibt, zeigt sich bei den italienischen Zuwanderern in Baden-Württemberg durchaus noch ein Defizit. Das würde dafür sprechen, obwohl der Bezugsrahmen bis Anfang 1955 sehr weit reicht, die neue Definition der Menschen mit Migrationshintergrund nach dem Zensus 2011 zugrunde zu legen.

Insofern wären Menschen mit Migrationshintergrund

1. Personen, die nicht Deutsche im Sinne des Art. 116 Abs. 1 des Grundgesetzes sind,
2. im Ausland Geborene und ab dem 01.01.1955 nach Deutschland ein- und zugewanderte Personen und
3. Personen, bei denen mindestens ein Elternteil die Kriterien der Nr. 2 erfüllen.

Diese Definition berücksichtigt nicht die dritte Generation, wie es der in den Bayerischen Landtag eingebrachte Vorschlag der SPD-Fraktion tut. Integrationsprobleme können aber auch noch bei der dritten Generation auftreten, das ist oben dargestellt worden. Insofern spricht einiges auch dafür, die dritte Generation mit einzubeziehen. Nach gutachtlicher Auffassung sprechen zwei Gründe dagegen.

Der eine Grund ist, dass man eine möglichst einheitliche Definition von „Menschen mit Migrationshintergrund“ verwenden sollte. Wenn der bundeseinheitliche Zensus 2011 eine bestimmte Definition verwendet, dann spricht vieles dafür, im Sinne einer Normenklarheit, in einem Baden-Württembergischen Landesgesetz genau dieselbe Definition zugrunde zu legen. Es gibt aber auch noch ein inhaltliches Argument. Mit der Klassifizierung als Menschen mit Migrationshintergrund gibt man diesen eine Sonderstellung, die von denselben nicht nur positiv, sondern auch negativ empfunden werden kann. Man drückt den Menschen einen „Stempel“ auf: „Mensch mit Migrationshintergrund“. Diesen Stempel, dass diese Menschen innerhalb der Bundesbürger eine Sonderrolle spielen, sollte man ihnen nur solange und soweit aufdrücken, als aus der Sache heraus unbedingt erforderlich ist. Statistische Unterlagen zu der dritten Generation und ihren Integrationsschwierigkeiten standen für die Abfassung des Gutachtens nicht zur Verfügung. Aber aus der Natur der Sache heraus versteht sich, dass im Regelfall die Integration immer weiter gelungen ist, je länger die Betroffenen mit ihren Familien und Vorfamilien in der Bundesrepublik Deutschland leben. Das schließt Einzelprobleme auch für ganze Zuwanderergruppen nicht aus, dürfte aber für die Mehrzahl der Zuwanderer zutreffen. Dieser Mehrzahl auch noch in der dritten Generation zu sagen: „ihr seid Zuwanderer“ oder damit indirekt zu sagen: „ihr seid noch nicht richtig integriert“, könnte auch wieder ein Stück Diskriminierung sein, das durch ein Partizipations- und Integrationsgesetz nachgerade ausgeschlossen sein soll.

Empfehlung: Die Frage, ob man die dritte Generation einbezieht oder nicht einbezieht, ist ebenso, ob man auf die frühere statistische Definition bei Menschen mit Migrationshintergrund auf den Zuwanderungszeitpunkt ab 01.01.1950 abstellt oder auf die im Zensus 2011 verwendete Definition mit dem Zuwanderungszeitpunkt ab dem 01.01.1955, eine politisch zu entscheidende Frage. Aus gutachtlicher Sicht wird empfohlen, auf den 01.01.1955 abzustellen und die dritte Generation nicht einzubeziehen.

14.3. Geltungsbereich eines Gesetzes

Nordrhein-Westfalen hat in § 3 Abs. 1 des Teilhabe- und Integrationsgesetzes den Geltungsbereich auf die Behörden des Landes begrenzt. Berlin dagegen hat den Geltungsbereich auf die gesamte Berliner Verwaltung erstreckt, also auch auf die Bezirksverwaltungen, die allerdings nach der Berliner Besonderheit keine echten

Kommunalverwaltungen sind, sondern Teil der Einheitsgemeinde Berlin. Außerdem hat Berlin den Geltungsbereich auf die juristischen Personen des Privatrechts erweitert, bei denen das Land Berlin Mehrheitsbeteiligung hält. Hierbei gilt nach § 3 Abs. 2 PartIntG Berlin das Gesetz nicht unmittelbar, sondern das Land Berlin hat darauf hinzuwirken, dass Landesgesellschaften entsprechend verfahren.

Soweit es die Geltung gesetzlicher Regelungen für Selbstverwaltungskörperschaften wie die Gemeinden und die Kreise betrifft, ist Art. 71 Abs. 3 Satz 3 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg zu beachten. Nach dieser Vorschrift kann durch Gesetz den Gemeinden oder Gemeindeverbänden die Erledigung bestimmter bestehender oder neuer öffentlicher Aufgaben übertragen werden, Art. 71 Abs. 3 Satz 1 Verfassung des Landes Baden-Württemberg. Gleichzeitig sind Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen, Art. 71 Abs. 3 Satz 2 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg. Schließlich ist ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen, wenn diese Aufgaben zu einer wesentlichen Mehrbelastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände führt, Art. 71 Abs. 3 Satz 3 Verfassung des Landes Baden-Württemberg. Die Förderung der Teilhabe von Menschen mit Migrationshintergrund in Baden-Württemberg ist schon heute Bestandteil der tagtäglichen gemeindlichen Verwaltung und der Verwaltung der Gemeindeverbände. Eine zusätzliche Verankerung im Gesetz erscheint deshalb aus tatsächlichen Gründen nicht erforderlich. Darüber hinaus birgt eine zusätzliche Verankerung im Gesetz das Risiko, dass die Gemeinden und Gemeindeverbände, da es sich um eine gesetzliche Festlegung „bestehender“ Aufgaben im Sinne des Art. 71 Abs. 3 Satz 1 Verfassung des Landes Baden-Württemberg handelt, dass die Gemeinden und Gemeindeverbände diese „Sowieso“-Aufgaben, die sie schon heute wahrnehmen, gegenüber dem Land finanziell geltend machen. Das spricht dafür, die Geltung des Gesetzes auf die Landesbehörden von Baden-Württemberg zu erstrecken und nicht auf die Verwaltung der Gemeinden und Gemeindeverbände. Mit der Erstreckung auf die Landesbehörden Baden-Württemberg ist verbunden, dass auch alle nach geordneten Landesbehörden vom Gesetz umfasst werden.

Bei den juristischen Personen des Privatrechts stellt sich die tatsächliche Frage, ob die Berliner Regelung, wonach das Land Berlin darauf hinzuwirken hat, dass auch die juristischen Personen des Privatrechts, an denen das Land Berlin mehrheitlich beteiligt ist, auf die Verwirklichung des Gesetzes hinzuwirken haben, für Baden-Württemberg von Relevanz ist. In den Ausführungen zu Berlin ist darauf verwiesen worden, dass von dieser Regelung, „Hinwirken auf entsprechende Anwendung“, insbesondere die Wohnungsbaugesellschaften des Landes Berlin, die Berliner Verkehrsbetriebe, die Berliner Stadtreinigung, die Berliner Wasserbetriebe und die städtischen Kliniken betroffen sind. Das Land Baden-Württemberg hat in diesem Umfang keine entsprechenden Einrichtungen auf Landesebene. Das spricht dafür, auf eine entsprechende Regelung in einem geplanten Partizipations- und Integrationsgesetz zu verzichten, weil eine derartige Regelung weitgehend ins Leere gehen würde.

Empfehlung: Aus gutachtlicher Sicht empfiehlt es sich, ähnlich wie in Nordrhein-Westfalen, den Geltungsbereich auf die Landesbehörden und die nachgeordneten Behörden zu beschränken und sowohl die Gemeinden wie auch die Gemeindeverbände auszunehmen. Aus gutachtlicher Sicht empfiehlt es sich nicht, das Gesetz auf juristische Personen des Privatrechts, an denen das Land Baden-Württemberg mehrheitlich beteiligt ist, entsprechend anzuwenden bzw. das Land zu verpflichten, in den Gesellschaften auf eine entsprechende Anwendung hinzuwirken. Das schließt nicht aus, dass die Gemeinden und Gemeindeverbände von sich aus die Vorschriften des Gesetzes entsprechend anwenden und es schließt nicht aus, dass das Land Baden-Württemberg von sich aus bei ihm mehrheitlich gehörenden juristischen Personen des Privatrechts auf eine entsprechende Anwendung hinwirkt, auch wenn dies gesetzlich nicht geregelt ist.

14.4. Interkulturelle Öffnung der Landesverwaltung

Sowohl § 4 Abs. 1 Satz 1 PartIntG Berlin wie auch 36 Abs. 1 Teilhabe- und Integrationsgesetz Nordrhein-Westfalen sehen vor, dass die jeweilige Verwaltung interkulturell weiter geöffnet wird. Dieser Programmsatz, wonach die Verwaltung in die Lage versetzt wird, mit anderen Kultur-auffassungen umzugehen und diesen gleichberechtigt bei ihrem Handeln zu entsprechen, ist unbestreitbar. Ein derartiger Programmsatz erscheint in einem Partizipations- und Integrationsgesetz des Landes Baden-Württemberg ebenfalls unverzichtbar.

Empfehlung: Aus gutachtlicher Sicht wird empfohlen, für die Landesverwaltung eine interkulturelle Öffnung durch das Gesetz zu postulieren.

14.5. Angemessene Vertretung von Menschen mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst des Landes Baden-Württemberg

Nordrhein-Westfalen sieht vor, dass Maßnahmen zur Erhöhung des Anteils der Menschen mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst des Landes Nordrhein-Westfalen ergriffen werden, § 6 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 Teilhabe- und Integrationsgesetz. Berlin geht weiter, indem es in § 4 Abs. 4 PartIntG Berlin die Erhöhung des Anteils der Beschäftigten mit Migrationshintergrund entsprechend ihrem Anteil an der Bevölkerung anstrebt.

Sowohl in Berlin wie auch in Nordrhein-Westfalen weisen schon die Gesetzesformulierungen darauf hin, dass eine dem Bevölkerungsanteil entsprechende Beteiligung der Menschen mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst bzw. in der öffentlichen Verwaltung nicht gegeben ist. In der Ausbildung sieht das teilweise schon anders aus. In der Darstellung des ersten Evaluationsberichts des Landes Berlin ist oben unter 2.2. ist dargestellt worden, dass im Land Berlin bei den Auszubildenden die Quote der Auszubildenden mit Migrationshintergrund im Jahre 2011 bereits bei 17,5 % gelegen hat. Andererseits ist dargestellt worden, dass für den Bereich aller Beschäftigten des öffentlichen Dienstes keine Zahlen vorliegen bzw. die für Einzelbereiche vorliegenden Zahlen, die auf freiwilliger Basis erhoben worden sind, weit unter dem Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund liegt. Die dem Gutachten zur Verfügung gestellten Zahlen des Landes Baden-Württemberg weisen aus, dass der Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund, die insgesamt im öffentlichen Dienst in Baden Württemberg beschäftigt sind, bei 14,0 % und für die öffentliche Verwaltung bei 10,1 % liegt. Beide Zahlen liegen deutlich unter dem Bevölkerungsanteil mit Migrationshintergrund mit rd. 25 % im Land Baden-Württemberg.

Daraus ergibt sich, wenn man das Ziel der gleichberechtigten Teilhabe verfolgt, ein Handlungsbedarf. Dieser Handlungsbedarf ist nicht mit Quoten zu befriedigen. Eine quotenmäßige Regelung, Bewerber mit Migrationshintergrund für den öffentlichen Dienst zu bevorzugen,

würde weder mit Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG („Niemand darf wegen seines Geschlechts, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauung benachteiligt oder bevorzugt werden.“) noch mit Art. 33 Abs. 2 GG („Jeder Deutsche hat nach seiner Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung gleichen Zugang zu jedem öffentlichen Amte.“) vereinbar sein. Oder um es noch deutlicher auszudrücken: Jede Quotenregelung, die Menschen mit Migrationshintergrund bei gleicher Eignung für den öffentlichen Dienst bevorzugen würde, wäre verfassungswidrig.

Dagegen steht auch nicht ein scheinbares Vorbild in der Verfassung des Landes Baden-Württemberg, die eine „Quotenregelung“ in Art. 91 enthält. Nach Art. 91 sollten bei der Bildung des gemeinsamen Landes Baden-Württemberg Beamte aus den bisherigen Ländern bei den neu gebildeten Ministerien oder sonstigen obersten Landesbehörden in angemessenem Verhältnis verwendet werden. Diese Regelung bezieht sich ausschließlich darauf, dass bei der Neuschaffung des Landes Baden-Württemberg und bei der Zusammenfassung bisheriger Ministerien und Zentralbehörden die aus den verschiedenen Landesteilen kommenden Beamten angemessen verteilt werden sollten.

Anzustreben ist unter dem Gesichtspunkt des Art. 33 Abs. 2 GG, dass jeder die gleichen Zugangsvoraussetzungen hat, nicht eine anzustrebende Quote.

Eine wirkliche Quote müsste übrigens in allen Berufen des öffentlichen Dienstes auch noch nach den verschiedenen Herkunftsländern unterscheiden. Warum sollen beispielsweise so und so viel Prozent der Mitarbeiter in der Polizei oder der Feuerwehr oder der Schule türkischer oder deutsch-russischer oder italienischer Herkunft sein, wenn bei den einzelnen Betroffenen eine Neigung zu den betreffenden Berufen überhaupt nicht in dem Maße ausgebildet ist?

Anzustreben ist nach gutachtlicher Meinung nur, dass die Voraussetzungen des Art. 33 Abs. 2 GG, dass jeder den gleichen Zugang haben muss, berücksichtigt werden. Jeder Bewerber mit türkischem Hintergrund, mit deutsch-russischem Hintergrund oder mit italienischem Hintergrund oder mit welchem Hintergrund auch immer, muss die gleiche Möglichkeit haben, in den öffentlichen Dienst zu kommen wie andere. Dazu müssen ggf. vorhandene Defizite

ausgeglichen werden. Das Land Baden-Württemberg hat die Aufgabe, derartige Defizite durch besondere Werbung oder besondere Förderung auszugleichen. Das ist ein mittel- bis langfristiger Prozess. Die Berliner Formulierung ist sehr ehrgeizig und stellt auf ein nur langfristig zu erreichendes Ziel ab, die nordrhein-westfälische stellt mehr auf das Machbare ab und entgeht in der politischen Diskussion dem Jahr für Jahr zu erwartenden Vorwurf, weshalb man das Ziel noch nicht erreicht habe.

Empfehlung: Letztlich muss die Politik in Baden-Württemberg entscheiden, ob man sich ein ehrgeiziges Ziel setzt wie Berlin oder pragmatisch formuliert wie Nordrhein-Westfalen. Aus gutachtlicher Sicht spricht Einiges dafür, bei dem Zugang von Menschen mit Migrationshintergrund zum öffentlichen Dienst und zur öffentlichen Verwaltung eine Formulierung zu wählen, die derjenigen in § 6 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 des Teilhabe- und Integrationsgesetzes Nordrhein-Westfalen entspricht. Das bedeutet, dass das Land Baden-Württemberg sich zum Ziel setzt, eine Erhöhung des Anteils der Menschen mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst und in der öffentlichen Verwaltung zu erreichen. Dies ist übrigens auch ein messbares Ziel, weil in bestimmten Abständen festgestellt werden kann, ob der Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst und in der öffentlichen Verwaltung sich erhöht hat.

14.6. Landesintegrationsbeauftragte/e

Bei der Darstellung der Regelung in Berlin (oben unter 2.1.5.) und bei der Darstellung der anderen Bundesländer (oben unter 7. und in der Tabelle unter 8.) sind die verschiedenen Modelle für Landesintegrationsbeauftragte dargestellt worden. Aus der Sicht der parlamentarischen Kontrolle bestehen Bedenken gegen das Modell der/des "unabhängigen" Landesbeauftragten (auf die dargestellten Bedenken oben unter 2.1.5. wird verwiesen). Ebenso bestehen Bedenken wegen der doppelten Verwaltungszuständigkeit (einerseits Zuständigkeit des für Integration zuständigen Ministeriums, andererseits Zuständigkeit des/der anderswo angebundenen Integrationsbeauftragten) bei der Schaffung einer derartigen Stelle außerhalb des für Integration zuständigen Ministeriums (auf die Ausführungen zu Niedersachsen, wird verwiesen, vgl. 7.7.). Für Baden-Württemberg besteht die Besonderheit, dass ein gesondertes Ministerium für Integration besteht, so dass die zuständige Ministerin qua Amt "Beauftragte" ist.

Empfehlung: Die Frage ist politisch zu entscheiden. Die Schaffung einer derartigen Stelle hat auch eine positive Signalfunktion für die Betroffenen. Dieses Signal hat Baden-Württemberg durch die Schaffung eines gesonderten Ministeriums bereits (und zwar noch stärker als in den anderen Bundesländern) gegeben. Aus gutachterlicher Sicht empfiehlt es sich nicht, neben dem oder in dem Ministerium für Integration zusätzlich eine Stelle einer/eines Integrationsbeauftragten zu schaffen.

Für die Belange der Vertriebenen, Flüchtlinge und Aussiedler gab es früher einen besonderen Landesbeauftragten. Diese Funktion ist nicht mehr vorhanden. Bei der Landesregierung nimmt sich der Innenminister dieser nach wie vor als wichtig angesehene Aufgabe an und steht als Ansprechpartner zur Verfügung.

Quelle: Stellungnahme des Ministeriums für Integration zum Antrag der Abgeordneten Gurr-Hirsch u.a. vom 13.07.11 - Drucksache 15/283 des Landtages von Baden-Württemberg, und Stellungnahme des Innenministeriums zum Antrag des Abgeordneten Nemeth u.a. vom 25.01.12 - Drucksache 15/1177 des Landtages von Baden-Württemberg.

Eine gesetzliche Regelung erscheint nicht erforderlich. Auch aus Art. 2 Absatz 2 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg ("Das Volk von Baden-Württemberg bekennt sich darüber hinaus zu dem unveräußerlichen Menschenrecht auf Heimat.") folgt keine Verpflichtung des Landes zu bestimmten organisatorischen Regelungen. Ein Recht auf Bestellung eines Landesbeauftragten lässt sich aus der Verfassung nicht herleiten.

14.7. Integrationsbeauftragte in den Gebietskörperschaften

In vielen Städten und Gemeinden und in Landkreisen gibt es mit unterschiedlicher Bezeichnung Integrationsbeauftragte als Ansprechpartner für die Betroffenen. Wenn sich der Geltungsbereich eines Partizipations- und Integrationsgesetzes auf die Landesbehörden beschränkt (siehe oben unter 14.3.), empfiehlt es sich nicht, gesetzlich die Rolle von Integrationsbeauftragten der Gebietskörperschaften zu umschreiben. Es gilt der Grundsatz, dass die Gemeinden die öffentlichen Aufgaben allein und in eigener Verantwortung verwalten (§ 2 Abs.1 der Gemeindeordnung für Baden-Württemberg i.d.F. vom 24. Juli 2000, GBl. S. 581, ber. S. 698).

Ebenso gilt der Grundsatz, dass die Landkreise die ihnen obliegenden öffentlichen Aufgaben in eigener Verantwortung verwalten (§ 2 Absatz 1 Satz 1 der Landkreisordnung für Baden-Württemberg i.d.F. vom 19. Juni 1987, GBl. S.289).

Von diesen Grundsätzen kann der Gesetzgeber zwar abweichen. Es ist jedoch nach der Notwendigkeit zu fragen. Es ist nicht ersichtlich, dass zur Erreichung der Ziele eines Partizipations- und Integrationsgesetzes eine einheitliche Regelung für die/den Integrationsbeauftragten in den Gebietskörperschaften erforderlich ist. Eine solche einheitliche Regelung mag den Vorteil haben, dass landesweit einheitliche Strukturen vorhanden wären, die für die Betroffenen mehr Transparenz in Bezug auf die Zuständigkeit und Kompetenz der Integrationsbeauftragten schaffen würden. Andererseits sind die Bedürfnisse in den verschiedenen Gebietskörperschaften je nach der Zahl und der Zusammensetzung nach Herkunftsländern der Betroffenen unterschiedlich. Deshalb spricht mehr dafür, es den Gebietskörperschaften zu überlassen, in ihrem jeweiligen Wirkungskreis die Schaffung von Stellen für Integrationsbeauftragte und deren Zuständigkeit in eigener Verantwortung zu regeln.

Empfehlung: Die Frage, ob das beabsichtigte Gesetz Integrationsbeauftragte in den Gebietskörperschaften vorschreibt und die Frage, ob deren Zuständigkeit gesetzlich vorgegeben werden sollen, ist politisch zu entscheiden. Aus gutachterlicher Sicht wird empfohlen, die Fragen in der eigenen Verantwortung der Gebietskörperschaften zu entscheiden und zu regeln.

14.8. Landesintegrationsbeirat

Die Bundesländer haben verschiedene Modelle. Sie greifen wie z.B. Nordrhein-Westfalen bestehende Strukturen von Selbstorganisationen auf oder sie installieren wie z.B. Bayern von Staatsseite aus einen Beirat mit Vertretern der Betroffenen, aber auch mit einer Vielzahl von Vertretern der sonstigen Gesellschaft aus Wirtschaft, Wohlfahrt, Religion bis hin zu Parlamentsvertretern. Wie dargestellt, ist Berlin den zweiten Weg gegangen, verbunden mit einer Wahl der Betroffenenvertreter durch Betroffenenverbände und -vereine (siehe oben unter 2.1.7.).

Die Praxis in Baden-Württemberg ist eine doppelte.

Zum einen gibt es einen Landesverband der kommunalen Migrantenvertretungen Baden-Württemberg (LAKA). Der Verband besteht seit 1998. Er ist nach § 1 Nr. 1 seiner Satzung eine nichtrechtsfähige Personenvereinigung. Mitglied wird man auf eigenen Antrag durch Aufnahme. Mitglied kann jeder Ausländer werden, der einem Gemeinderat oder Kreistag angehört. Mitglied kann man weiter werden, wenn man einer kommunalen Migrantenvertretung (Ausländerbeirat, Ausländerausschuss oder vergleichbare Migrantenvertretung) angehört oder wenn man von einem Gemeinde- bzw. Kreisrat zu einem Repräsentanten der ausländischen Einwohner ernannt wurde (§ 3 Nr.1 mit § 1 Nr.5 der Satzung). Der LAKA entspricht dem Typ des Selbstorganisationsmodells wie im Land Nordrhein-Westfalen.

Quelle: www.laka-bw.de

Zum anderen gibt es den Landesarbeitskreis Integration Baden-Württemberg (LAKI), der unter Vorsitz der Ministerin für Integration tagt und sich aus einer Vielzahl von Vertretern der Verwaltung (einschließlich der Bundesagentur für Arbeit und des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge), der Liga der freien Wohlfahrtsverbände, der Kirchen, der Jugendsozialarbeit, des Bundes der Vertriebenen, der Landsmannschaft der Deutschen aus Russland, des Städtetag-Arbeitskreises der kommunalen Integrationsbeauftragten des LAKA, des Bundes Baden-Württembergischer Initiativgruppen in der Arbeit mit Kindern mit Migrationshintergrund, des Landeskuratoriums für außerschulische Jugendbildung und des Landessportbundes zusammen setzt. Der LAKI entspricht dem Typ des staatlichen Beiratsmodells wie im Land Bayern. Auffällig ist die starke Repräsentanz der Vertreter, die der Mehrheitsgesellschaft der Menschen ohne Migrationshintergrund zuzurechnen ist. Unter dem Gesichtspunkt der Partizipation wird der LAKI derzeit von Menschen mit Migrationshintergrund nicht als ihre Vertretung angesehen werden können.

Für eine gesetzliche Regelung im beabsichtigten Partizipations- und Integrationsgesetz Baden-Württemberg erscheint der LAKA eher geeignet als der LAKI. Der LAKA ist selbstorganisiert. Eine gesetzliche Regelung über die Zusammensetzung dieses Landesverbandes scheidet

deshalb aus. Aber ähnlich wie in Nordrhein-Westfalen könnte man dem Landesverband die finanzielle Förderung seiner Arbeit und Anhörungsrechte zubilligen.

Nordrhein-Westfalen formuliert in § 10 Abs.1 Teilhabe- und Integrationsgesetz: "Das Land fördert die Arbeit der von kommunalen Integrationsräten und Integrationsausschüssen gebildeten Vertretung der Menschen mit Migrationshintergrund auf Landesebene durch finanzielle Zuwendungen."

Und in § 10 Abs.2 Teilhabe- und Integrationsgesetz formuliert Nordrhein-Westfalen: "Das Land hört die Vertretung der Menschen mit Migrationshintergrund auf Landesebene bei der Erfüllung der Integrationsaufgaben an."

Die Formulierungen sind offen. Sie lassen Raum für etwaige organisatorische Änderungen der Selbstorganisationen. Insofern wären sie auf den LAKA übertragbar. Neben dem LAKA gibt es aber weitere "Vertretungen" auf Landesebene, z.B. die Türkische Gemeinde oder die Landsmannschaft der Deutschen aus Russland. Wenn man das Anhörungsverfahren nicht auf eine nicht festlegbare Zahl von Landesverbänden ausweiten will, wird die Formulierung auf die "Vertretung der kommunalen Migrantenvertretungen auf Landesebene" zu beschränken sein. Die Belange der Vertriebenen, Flüchtlinge und Spätaussiedler sind mit zu berücksichtigen. Das ist in erster Linie Aufgabe der kommunalen Migrantenvertretungen, die sicherstellen müssen, dass die Belange aller Menschen mit Migrationshintergrund in ihrer Arbeit berücksichtigt werden und sich alle Gruppen in den kommunalen Migrantenvertretungen wiederfinden. Wenn es Defizite bei der Vertretung von einzelnen Gruppen von Menschen mit Migrationshintergrund gibt, kann die Landesregierung das ohne gesetzliche Regelung ausgleichen, indem sie zusätzlich die Selbstorganisation von nicht im LAKA vertretenen Gruppen fördert und sie bei diese Gruppen betreffenden Integrationsaufgaben mit anhört.

Empfehlung: Aus gutachterlicher Sicht wird empfohlen, an vorhandene Strukturen anzuknüpfen und ähnlich wie Nordrhein-Westfalen der selbstorganisierten Vertretung auf Landesebene finanzielle Zuwendungen und Anhörungsrechte einzuräumen.

Neben der selbstorganisierten Vertretung auf Landesebene kann ein beim Ministerium angebundener Landesbeirat (LAKI) beibehalten werden. Vom Grundsatz her ist eine

gesetzliche Regelung für einen derartigen Landesbeirat nicht erforderlich. Das schließt aber eine Regelung im Gesetz nicht aus. Die gesetzliche Regelung muss nur ausreichend Flexibilität für Zusammensetzung, Aufgaben und Arbeitsweise des Landesbeirats enthalten. Eine gesetzliche Regelung sollte sich auf eine "Kann"-Bestimmung beschränken und sie sollte sicherstellen, dass im Landesbeirat Vertreter von Menschen mit Migrationshintergrund einschließlich der Vertriebenen, Flüchtlinge und Spätaussiedler angemessen vertreten sind. Das Land ist frei, was die Zusammensetzung derartiger Beratungsgremien betrifft. Ein Rechtsanspruch auf eine bestimmte Repräsentanz besteht nicht. Insofern wird auf das grundlegende Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes vom 24. November 2011 verwiesen, nach dem die Kommunen, um innerhalb eines Ausländerbeirats für größere Vielfalt zu sorgen, die Zahl der aus demselben Herkunftsland stammenden wählbaren Mitglieder beschränken können. Der BayVGH hat dies insbesondere auch mit der rein konsultativen Tätigkeit derartiger Beiräte begründet.

Quelle: BayVGH, Urteil vom 24.11.2011 - 4 N 11.1412 - BayVBl. 2012, S.303 ff.

Empfehlung: Neben einer gesetzlichen Regelung für die Förderung und Anhörung einer Vertretung der Menschen mit Migrationshintergrund auf Landesebene könnte im Partizipations- und Integrationsgesetz ein Landesbeirat gesetzlich ermöglicht werden: "Das für Integration zuständige Ministerium kann zu Fragen der Integration und Migration einen Landesbeirat aus Vertretern von Verwaltungen, Wohlfahrtsverbänden, Kirchen und anderen in der Integrationsarbeit tätigen gesellschaftlichen Gruppierungen berufen. In dem Landesbeirat sollen Menschen mit Migrationshintergrund einschließlich der Vertriebenen, Flüchtlinge und Spätaussiedler angemessen vertreten sein."

14.9. Integrationsbeiräte der Gebietskörperschaften

In den Gemeinden Baden-Württembergs gibt es Ausländerbeiräte und beratende Ausschüsse für Integrations- und Migrationsfragen der Gemeinderäte.

Die Ausländerbeiräte werden teilweise vom Gemeinderat gebildet, teilweise werden sie durch eine auf § 4 und § 10 Abs. 2 der Gemeindeordnung für das Land Baden-Württemberg gestützte Satzung der Gemeinde zugelassen und in Urwahl gewählt, so z.B. § 4 der Satzung in Weinstadt.

Quelle: Satzung, Geschäfts- und Wahlordnung des Ausländerbeirats der Stadt Weinstadt vom 21.6.2007 mit Änderung vom 25.6.2009 - www.weinstadt.de.

Die beratenden Ausschüsse der Gemeinden werden nach § 41 der Gemeindeordnung für das Land Baden-Württemberg gebildet. Ihnen gehören Gemeinderatsmitglieder an. Aber es können auch sachkundige Einwohner berufen werden, § 41 Abs.1 Satz 2. Die Gemeindeordnung unterscheidet zwischen Einwohnern (§ 10 Abs.1: "Einwohner der Gemeinde ist, wer in der Gemeinde wohnt.") und Bürgern (§ 12 Abs.1 Satz 1: "Bürger der Gemeinde ist, wer Deutscher im Sinne von Art.116 des Grundgesetzes ist oder die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Union besitzt (Unionsbürger), das 18. Lebensjahr vollendet hat und seit mindestens drei Monaten in der Gemeinde wohnt.")). Damit können in die beratenden Ausschüsse auch Einwohner der Gemeinde berufen werden, die nicht Bürger der Gemeinde sind.

In einem Partizipations- und Integrationsgesetz erscheint es nicht erforderlich, die jetzt bestehende unterschiedliche Regelung für die Bildung von Ausländerbeiräten bzw. beratenden Ausschüssen zu vereinheitlichen. Wenn das beabsichtigte Gesetz sich auf die Landesbehörden beschränkt, spricht auch Vieles dafür, die gemeindliche Organisation in der eigenen Verantwortung der Gemeinden zu belassen und die Bildung von Ausländerbeiräten bzw. von beratenden Ausschüssen des Gemeinderats in Integrations- und Migrationsfragen nicht gesetzlich zwingend vorzuschreiben. Auch die Zusammensetzung oder etwaige Anhörungs- und Beteiligungsrechte dieser Gremien müssen landesgesetzlich nicht vorgegeben werden.

Empfehlung: Es ist politisch zu entscheiden, ob man Regelungen in das Gesetz übernehmen will. Gutachtlich wird empfohlen, die Bildung von Ausländerbeiräten bzw. beratenden Ausschüssen in Integrations- und Migrationsfragen nicht vorzuschreiben. Wenn Ausländerbeiräte bestehen, kann ähnlich wie bei der Beteiligung von Jugendlichen nach § 41 a der Gemeindeordnung eine Beteiligung von Ausländerbeiräten vorgesehen werden. Ebenso kann bei beratenden Ausschüssen in Integrations- und Migrationsfragen in einer Ergänzung des § 41 Abs.1 der Gemeindeordnung gesetzlich gefordert werden, dass bei der Berufung von sachkundigen Einwohnern Menschen mit Migrationshintergrund angemessen zu berücksichtigen sind.

15. Mögliche Änderungen von Gesetzen in Baden-Württemberg durch ein Begleitgesetz

Die Länder Berlin und Nordrhein-Westfalen haben ihre Partizipationsgesetze jeweils durch eine Begleitgesetzgebung begleitet, mit der neben dem neuen Gesetz bestehende gesetzliche Vorschriften ergänzt und geändert wurden. Ob und in welchem Umfang bei dem beabsichtigten Partizipations- und Integrationsgesetz für Baden-Württemberg andere Gesetze "angefasst" werden, ist eine politisch zu entscheidende Frage. Die nachfolgenden Prüfungen folgen den Gesetzen aus Berlin und Nordrhein-Westfalen und beschränken sich auf einige Gesetze.

15.1. Interkulturelle Kompetenz für den öffentlichen Dienst

Oben ist unter 14.4 dargestellt worden, dass im Partizipations- und Integrationsgesetz die interkulturelle Öffnung der Verwaltung als allgemeines Ziel aufzunehmen ist. Daneben können Regelungen für Ausbildung und Fortbildung im öffentlichen Dienst getroffen werden.

15.1.1. Ausbildung der Mitarbeiter für den öffentlichen Dienst

Nach § 2 Abs.1 Satz 3 der Ausbildungs- und Prüfungsordnung für den mittleren Verwaltungsdienst vom 8. Dezember 1983 (GBl. S.836 mit späteren Änderungen) sind auch die staatsbürgerliche Bildung und das Verständnis für verwaltungs-, wirtschafts- und gesellschafts-politische Fragen zu fördern.

Nach § 1 Satz 3 der Ausbildungs- und Prüfungsordnung für den gehobenen Verwaltungsdienst vom 30. August 2007 (GBl. S. 400 mit späterer Änderung) ist das Verständnis für die politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Zusammenhänge im nationalen, europäischen und internationalen Bereich besonders zu fördern.

Nach § 2 Abs. 2 Satz 2 der Ausbildungs- und Prüfungsordnung für den höheren allgemeinen Verwaltungsdienst vom 18. Mai 2004 (GBl. S. 344 mit späteren Änderungen) sollen die Verwaltungsreferendarinnen/Verwaltungsreferendare insbesondere auch mit den gestaltenden Funktionen der Verwaltung im wirtschaftlichen, sozialen

und gesellschaftspolitischen Bereich vertraut gemacht werden.

Bei allen drei Prüfungsordnungen könnte das Gesetz ein Zeichen setzen, indem es die Ziele durch eine Förderung der interkulturellen Kompetenz ergänzt. Das kann das Gesetz zusätzlich zu der allgemeinen interkulturellen Öffnung der Verwaltung (siehe oben unter 14.4.) festlegen. Der gesetzgeberische Wille wird dadurch unterstrichen. Andererseits können die genannten Ausbildungs- und Prüfungsordnungen - ebenso wie weitere Ausbildungs- und Prüfungsordnungen für andere Bereiche - auch im Verordnungswege später (oder sogar vor dem beabsichtigten Gesetz) geändert werden.

Bei Änderungen des Beamtenrechts wird auf § 89 des Landesbeamtengesetzes vom 9. Dezember 2010 (GBl. S. 793/794 mit späteren Änderungen) hingewiesen. Nach dieser Vorschrift ist den Spitzenorganisationen der beteiligten Gewerkschaften und Berufsverbände Gelegenheit zur Stellungnahme und Erörterung zu geben.

Empfehlung: Die interkulturelle Kompetenz der Bewerber für den öffentlichen Dienst sollte nicht nur allgemein in dem beabsichtigten Partizipations- und Integrationsgesetz angesprochen, sondern als Ausbildungsziel auch in den Ausbildungs- und Prüfungsordnungen verankert werden. Es ist politisch zu entscheiden, ob dies in einem Begleitgesetz geschieht oder unabhängig davon bei Novellierungen der Verordnungen.

15.1.2. Fortbildung der Mitarbeiter im öffentlichen Dienst

Nach § 50 Satz 1 des Landesbeamtengesetzes sind Beamtinnen und Beamte verpflichtet, an dienstlichen Fortbildungen teilzunehmen und sich außerdem selbst fortzubilden, damit sie insbesondere die Fach-, Methoden- und sozialen Kompetenzen für die Aufgaben des übertragenen Dienstpostens erhalten und fortentwickeln.

Zu diesen Kompetenzen zählt bei interkultureller Öffnung der Verwaltung auch die interkulturelle Kompetenz der Beamtinnen und Beamten. Sie könnte durch eine Ergänzung des § 50 Satz 1 des Landesbeamtengesetzes festgeschrieben werden. Auch insoweit wäre die Beteiligung der Gewerkschaften und Berufsverbände nach § 89 des Landesbeamtengesetzes zu beachten.

Empfehlung: Die Fortbildung in interkultureller Kompetenz für Beamtinnen und Beamten sollte durch eine Ergänzung des § 50 des Landesbeamtes vorgesehen werden.

15.2. Ziele der Erziehung in den Kindertagesstätten

Nach § 2 Abs.1 Satz 1 des Kindertagesbetreuungsgesetzes in der Fassung vom 19.März 2009 (GBl. S.161 mit späterer Änderung) soll die Entwicklung des Kindes zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit gefördert werden. Das entsprechende Berliner Gesetz verweist u.a. auch auf Toleranz und Gleichberechtigung aller Menschen ungeachtet ihrer ethnischen und religiösen Herkunft.

Empfehlung: Das im Baden-Württembergischen Gesetz festgelegte Ziel der Erziehung zu einer "gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit", umfasst auch die Toleranz gegenüber anderen Lebensweisen, gegenüber einer anderen Herkunft und gegenüber einer anderen Weltanschauung. Aus gutachterlicher Sicht ergibt sich keine Notwendigkeit, das Gesetz jetzt zu ergänzen. Gegebenenfalls müsste eine Ergänzung umfassend sein und sich auch noch auf andere Toleranzfelder erstrecken. Das entsprechende Berliner Gesetz nennt das Geschlecht, die sexuelle Identität, die Behinderung, die ethnische, nationale, religiöse und soziale Zugehörigkeit. Es ist politisch zu entscheiden, ob der interkulturelle Aspekt ausdrücklich eingefügt werden soll.

15.3. Ziele der Jugendbildung

Nach § 1 Absatz 2 Satz 4 des Jugendbildungsgesetzes vom 18. Juli 1996 (GBl. S.502 mit späteren Änderungen) ist ein besonderes Ziel der außerschulischen Jugendbildung die Entwicklung von Toleranz gegenüber Menschen anderer Lebensweise, Herkunft und Weltanschauung. Das umfasst auch die mit dem beabsichtigten Partizipations- und Integrationsgesetz vorgesehenen Ziele.

Empfehlung: Eine Änderung des Jugendbildungsgesetzes wird nicht empfohlen.

15.4. Ziele der Jugendhilfe

Nach § 12 Abs.1 Satz 1 des Kinder- und Jugendhilfegesetzes in der Fassung vom 14. April 2005 (GBl. S.376 mit späteren Änderungen) dient die Jugendhilfe der Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit. Zudem trägt die Jugendhilfe

nach § 12 Abs. 6 dazu bei, die besonderen sozialen und kulturellen Bedürfnisse ausländischer junger Menschen und ihrer Familien zu berücksichtigen.

Empfehlung: Eine Notwendigkeit zur Änderung des Kinder und Jugendhilfegesetzes wird nicht gesehen.

15.5. Ziele der schulischen Erziehung

Nach dem Schulgesetz für Baden-Württemberg (i.d.F. vom 1. August 1983 - GBl. S.397 - SchG) hat jeder junge Mensch „ohne Rücksicht auf Herkunft“ einen Anspruch auf Erziehung und Ausbildung (§ 1 Abs.1 SchG). Die Schule ist insbesondere gehalten, die Schüler zur Menschlichkeit und zur Achtung der Würde und der Überzeugung anderer zu erziehen (§ 1 Abs.2 SchG). Dieses Erziehungsziel ist so umfassend gehalten, dass es auch das Verständnis für eine andere Herkunft und eine andere Kultur mit umgreift.

Empfehlung: Das Kennenlernen und das Verständnis für Menschen anderer Herkunft, Religion und Weltanschauung und die Entwicklung interkultureller Kompetenz könnte man in einem Schulgesetz nochmals ausdrücklich verankern. Eine Notwendigkeit zu einer kurzfristigen Änderung des Schulgesetzes für Baden-Württemberg wird nicht gesehen.

15.6. Beratung durch die Hochschulen

Berlin hat das Hochschulgesetz ergänzt, um bei unterrepräsentierten Bevölkerungsgruppen die Aufnahme eines Studiums anzuregen und gleichzeitig zu beraten (siehe oben unter 2.1.4.). Baden-Württemberg hat in § 2 Abs.2 Satz 1 des Landeshochschulgesetzes vom 1. Januar 2005 (GBl. S. 1 mit späteren Änderungen) als Aufgabe der Hochschulen festgeschrieben, dass Studierende und studierwillige Personen beraten werden. Außerdem formulieren § 2 Abs. 3 Satz 2 für behinderte Studierende und § 4 Abs.1 Satz 1 für die Durchsetzung der Chancengleichheit der Frauen besondere Pflichten der Hochschulen. Die oben in Teil 1. "Zielgruppe eines Partizipations- und Integrationsgesetzes in Baden-Württemberg" dargestellten statistischen Defizite bei der Gruppe von Menschen mit Migrationshintergrund im Hinblick auf berufsqualifizierende Abschlüsse zeigen auf, dass zur besseren Integration auch ein Handlungsbedarf besteht, mehr Menschen mit Migrationshintergrund zur Aufnahme eines Hochschulstudiums zu qualifizieren und sie

bei der Aufnahme und Durchführung eines solchen Studiums zu beraten.

Die Verpflichtung nach dem Berliner Hochschulgesetz betrifft nicht nur Menschen mit Migrationshintergrund, sondern alle unterrepräsentierten Bevölkerungsgruppen. Unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung aller erscheint das konsequent.

Empfehlung: Ob eine derartige Klausel im Zusammenhang mit dem Partizipations- und Integrationsgesetz im Landeshochschulgesetz aufgenommen wird, ist politisch zu entscheiden. Weil Menschen mit Migrationshintergrund statistisch gesehen unterrepräsentiert sind, bietet sich das beabsichtigte Gesetzesvorhaben aber für eine solche Einfügung im Landeshochschulgesetz an.

15.7. Berücksichtigung der Belange von Menschen mit Migrationshintergrund im Gesundheits- und Erholungsbereich

Nordrhein-Westfalen hat eine Reihe von Einzelgesetzen geändert und die besondere Berücksichtigung sozio-kultureller Unterschiede vorgeschrieben, so bei der Ausbildung nach § 2 Abs.2 des Landesaltenpflegegesetzes, nach § 1 Abs.1 Satz 1 des Landeshebammengesetzes, nach § 3 Abs.1 des Krankenhausgestaltungsgesetzes, nach § 2 Abs.1 des Gesetzes über den öffentlichen Gesundheitsdienst und § 3 Nr.13 des Kurortgesetzes.

Die entsprechenden Rechtsmaterien sind in Baden Württemberg bei den Hebammen und bei der Altenhilfe durch Verordnung geregelt, in den übrigen Bereichen wie in Nordrhein-Westfalen durch Gesetz. Ob man derartige Regelungen im Rahmen eines Partizipations- und Integrationsgesetzes mitregelt oder die Regelungsnotwendigkeit zu einem späteren Zeitpunkt, wenn das Gesetz bzw. die Verordnung novelliert werden, überprüft, ist politisch zu entscheiden. Die Problematik bei derartigen Detailregelungen ist stets, dass der Gesetzgeber Gefahr läuft, die eine Materie zu erkennen und zu regeln, während er andere vernachlässigt.

Empfehlung: Es ist politisch zu entscheiden, ob man Detailregelungen im Gesundheits- und Erholungsbereich jetzt trifft oder bei zu späterer Zeit anstehenden Gesetzes- und Verordnungsnovellierungen.

15.8. Vertretung von Menschen mit Migrationshintergrund in Gremien der öffentlichen Einrichtungen

Sowohl Berlin wie Nordrhein-Westfalen haben in ihren Gesetzen Regelungen getroffen, dass in den Gremien der öffentlichen Einrichtungen eine stärkere Beteiligung von Vertreterinnen und Vertretern mit Migrationshintergrund angestrebt wird, so Berlin für alle Gremien in § 4 Abs.6 PartIntG (siehe oben unter 2.1.4.) und Nordrhein-Westfalen für Gremien mit einem Bezug zu Integrationsfragen in § 5 Teilhabe- und Integrationsgesetz (siehe oben unter 3.1.4.). Gerade in Gremien mit Bezug zu den Belangen der Menschen mit Migrationshintergrund erscheint es wichtig, dass nicht über diese Menschen geredet und entschieden wird, sondern unter ihrer Beteiligung. Insofern besteht hier in allererster Linie Handlungsbedarf.

Empfehlung: Aus Sicht des Gutachtens wird empfohlen, entsprechend der nordrhein- westfälischen Regelung zu verfahren.

15.9. Mitwirkung von Vertretern des Landesintegrationsbeirats in Landesgremien

Sowohl Berlin wie auch Nordrhein-Westfalen haben Einzelregelungen über die Beteiligung von Vertretern des jeweiligen Landesintegrationsbeirats in Landesgremien getroffen, so in Berlin im Landesjugendhilfeausschuss und im Landesschulbeirat bzw. im Beirat für berufliche Schulen (siehe oben unter 2.1.7.) und Nordrhein-Westfalen im Landesjugendhilfeausschuss und im Gremium nach dem Wohn- und Teilhabegesetz (siehe oben unter 3.1.4.).

Ob mit einem Partizipations- und Integrationsgesetz für Baden-Württemberg auch derartige Detailregelungen getroffen werden sollen, ist politisch zu entscheiden. Die Frage kann auch deshalb kompliziert werden, wenn man den obigen Anregungen folgt und sowohl einen Integrationsrat als Selbstorganisation von Menschen mit Migrationshintergrund wie auch einen von Staats wegen organisierten Landesbeirat beibehält.

Wenn man sich die Zusammensetzung des Landesjugendhilfeausschusses nach § 4 Kinder- und Jugendhilfegesetz für Baden-Württemberg in der Fassung vom 14. April 2005 (GBl. S. 376 mit späteren Änderungen) ansieht, gibt es noch ein Sonderproblem. Nach § 4 Abs. 3

Nr. 2 Buchstabe e) gehören dem Gremium je ein Mitglied der evangelischen und der katholischen Kirche sowie der jüdischen Kultusgemeinde an. Zwar muss nicht jede Religionsgemeinschaft oder Weltanschauungsgemeinschaft vertreten sein und es lassen sich gute Gründe für die Baden-Württembergs Kultur prägende Religions-gemeinschaften finden, zu denen sicherlich auch die jüdische Kulturgemeinde gehört. Aber es erscheint schwierig, eine Religion wie den Islam (zur Schwierigkeit des Begriffs der organisierten Gemeinschaft im Islam, vgl. oben) mit 549.000 Menschen, die sich nach dem jetzt veröffentlichten Zensus 2011 zu ihm bekennen, auszublenken.

Empfehlung: Aus der Sicht des Gutachtens sollte zumindest ein Vertreter des islamischen Glaubens als Mitglied in den Landesjugendhilfeausschuss berufen werden. Solange eine organisierte islamische Gemeinschaft nicht existiert, sollte das Benennungsrecht bei dem für Religionsfragen zuständigen Mitglied der Landesregierung liegen.

15.10. Partizipation von Ausländern bei Bürgeranträgen

Die Gemeindeordnung für Baden-Württemberg (GemO - i.d.F. vom 24. Juli 2000 - GBl. S.581) kennt auch direkte Mitwirkungen der Bürgerin/des Bürgers an der politischen Willensbildung. Es gibt für die Bürger das Recht, die Durchführung einer Bürgerversammlung nach § 20 a Abs. 2 GemO zu verlangen, den Bürgerantrag nach § 20 b GemO und den Bürgerentscheid sowie das Bürgerbegehren nach § 21 GemO. Während Bürgerentscheid und Bürgerbegehren unter Zugrundelegung des Demokratieprinzips, wie es vom Bundesverfassungsgericht bei der Ablehnung eines kommunalen Wahlrechts für Ausländer entwickelt wurde (siehe oben unter 11.1.), den deutschen Staatsangehörigen und den EU-Bürgerinnen und EU-Bürgern vorbehalten ist, gibt es keine verfassungsrechtlichen Bedenken, bei der Mitwirkung von Bürgern an Bürgerversammlungen. Ebenso gibt es keine verfassungsrechtlichen Bedenken, dass ausländische Bewohner einer Gemeinde, die nicht EU-Bürger sind, sich an einem Antrag auf Durchführung einer Bürgerversammlung oder an einem Bürgerantrag beteiligen. Zu der vergleichbaren Volksinitiative bzw. zum Einwohnerantrag in einem Bezirk in Berlin ist oben unter 2.1.12 ausgeführt worden, dass es sich um eine Art Massenpetition handelt. Ähnlich sieht es beim Bürgerantrag nach § 20 b GemO aus. Hierbei geht es darum, dass die Bürgerschaft beantragen kann, dass der Gemeinderat eine

bestimmte Angelegenheit behandelt (§ 20 b Abs. 1 S. 1 GemO). Das Kommunalwahlgesetz (i.d.F. vom 1. September 1983 - GBl S 429) sieht in seinem § 41 Abs. 1 nicht nur vor, dass ein Bürgerbegehren nur von Bürgern unterzeichnet werden kann, die im Zeitpunkt der Unterzeichnung wahlberechtigt sind, sondern es enthält die gleiche Einschränkung für einen Antrag auf eine Bürgerversammlung und für den Bürgerantrag. Verfassungsrechtlich ist diese Einschränkung bei der Bürgerversammlung und beim Bürgerantrag nicht vorgegeben. Im Interesse einer stärkeren Partizipation von Ausländern kann das Kommunalwahlgesetz geändert werden.

Empfehlung: Da ein Ziel des Partizipations- und Integrationsgesetzes die Ermöglichung der Teilhabe von Ausländern ist, wird empfohlen, in der Gemeindeordnung und im kommunalen Wahlgesetz auch Ausländern die Mitwirkung bei einem Antrag auf Durchführung einer Bürgerversammlung und beim Bürgerantrag zu ermöglichen. Es ist politisch zu entscheiden, welchen rechtlichen Status einer Ausländerin bzw. ein Ausländer haben muss (es kann ja nicht um Asylbewerber oder Geduldete gehen, sondern nur um Personen, deren Aufenthalt in der Gemeinde für längere Zeit rechtlich gesichert ist), um mitzuwirken.

15.11 Bestattungsrecht

In der Diskussion mit islamischen Gemeinschaften spielt die Ermöglichung von Bestattungen nach islamischem Ritus, Erdbestattung ohne Sarg, sondern stattdessen mit einem Leinentuch, eine große Rolle. Die Fraktionen des Landtages von Baden-Württemberg haben sich dieser Frage bereits angenommen, sodass davon auszugehen ist, dass eine Regelung unabhängig vom einem Partizipations- und Integrationsgesetz erfolgt.

Empfehlung: Eine Änderung des Bestattungsrechts sollte für das beabsichtigte Partizipations- und Integrationsgesetz nur aufgegriffen werden, wenn die Frage im Rahmen der laufenden politischen Diskussion nicht gelöst wird.

15.12. Islamischer Religionsunterricht

Von besonderer Bedeutung für die muslimische Bevölkerung ist die Ermöglichung islamischen Religionsunterrichts an den staatlichen Schulen. Neben alevitischem Religionsunterricht gibt es in Baden-Württemberg seit Beginn des Schuljahres 2006/2007 ein Modellprojekt für islamische Religionslehre sunnitischer Prägung an ausgewählten öffentlichen Schulen.

Derzeit nehmen daran zirka 1.500 Schülerinnen und Schüler teil (Stellungnahme des Ministeriums für Integration vom 13.3.2013 zum Antrag der Fraktion der SPD zu „Staatsvertrag mit islamischen Glaubensgemeinschaften-Drucksache 15/3228). Da nach bisheriger Auffassung die islamischen Verbände in Baden-Württemberg keine Religionsgemeinschaften im Sinne von Art.7 Abs. 3 GG und von Art 18 der Landesverfassung sind, gestaltet sich die weitgehende Ermöglichung islamischen Religionsunterrichts als schwierig.

Oben ist unter 11.2. auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 23. Februar 2005 verwiesen worden, nach dem zwar nicht religiöse Vereine aber Dachverbandsorganisationen Religionsgemeinschaften im verfassungsrechtlichen Sinn sein können. Das ermöglicht es, in Baden-Württemberg zumindest mit den Dachverbänden DITIB und VIKZ entsprechende Vereinbarungen zu treffen. Sowohl die Freie und Hansestadt Hamburg als auch die Freie Hansestadt Bremen haben in Verträgen mit DITIB und VIKZ Regelungen zum Religionsunterricht getroffen. Auch wenn für Bremen über Art. 141 GG Sonderrecht gilt, ist die Rechtslage in Hamburg nach Art. 7 Abs. GG nicht anders als in Baden-Württemberg. Die Frage, wie die interne Organisation der Verbände aussehen muss, kann im Rahmen dieses Gutachtens nicht geklärt werden. Hier muss überlegt werden, wie sich der DITIB-Verband ändern muss, um seine derzeitige Nähe zum türkischen Staat aufzugeben. Ebenso muss beim Verband VIKZ geprüft werden, ob die Religionspflege ein zentrales Element der Verbandarbeit ist.

Zu den Problemen vgl. Grit Klinkhammer und Heinrich de Wall, Staatsvertrag mit Muslimen in Hamburg: Die rechts- und religionswissenschaftlichen Gutachten, Bremen, 2012

Die allgemeine Einführung islamischen Religionsunterrichts an den öffentlichen Schulen ist ausführlich mit den islamischen Verbänden zu diskutieren und zu verhandeln. Ob man das Ergebnis dann im Rahmen eines Vertrages wie in Hamburg und Bremen oder gesetzlich regelt, ist politisch zu entscheiden. Für den jüdischen Religionsunterricht gibt es eine Regelung in Art. 4 des Vertrages des Landes Baden-Württemberg mit der Israelitischen Religionsgemeinschaft Baden und der Israelitischen Religionsgemeinschaft Württemberg von 18. Januar 2010, dem der Landtag mit Gesetz vom 16. März 2010 (GBl. S. 301) zugestimmt hat.

Empfehlung: Im Hinblick auf die Klärung noch offener Fragen zur Struktur der islamischen Verbände wird aus gutachtlicher Sicht empfohlen die Einführung islamischen Religionsunterrichts nicht im Rahmen eines Partizipations- und Integrationsgesetzes zu regeln.

15.13. Kopftuchverbot

Im Zusammenhang mit der Erziehung im Geiste der christlichen Nächstenliebe ist oben unter 13.1.3. auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum sog. Kopftuchstreit hingewiesen worden. Das Bundesverfassungsgericht hat in dieser Entscheidung das Verbot in Baden-Württemberg für Lehrkräfte, in Schule und Unterricht ein Kopftuch zu tragen, aufgehoben.

Quelle: BVerfG, Beschluss vom 24.09.2003 - 2 BvR 1436/02 Leitsatz 1, Juris

Der Gesetzgeber in Baden-Württemberg hat daraufhin im § 38 Abs. 2 des Schulgesetzes eine Regelung aufgenommen, nach der Lehrkräfte keine Bekundungen abgeben dürfen, die geeignet sind, die Neutralität des Landes gegenüber Schülern und Lehrern zu gefährden oder zu stören. Insbesondere ist ein äußeres Verhalten von Lehrkräften unzulässig, welches bei Schülern oder Eltern den Eindruck hervor rufen kann, dass eine Lehrkraft gegen die Menschenwürde, die Gleichberechtigung der Menschen nach Art. 3 GG, die Freiheitsgrundrechte oder die freiheitlich-demokratische Grundordnung auftritt. Die entsprechende Darstellung christlicher und abendländischer Bildungs- und Kulturwerte oder Traditionen widerspricht nach dem Schulgesetz dem Verhaltensgebot nicht.

Ob die unterschiedliche Behandlung der Darstellung islamischer Traditionen wie durch das Kopftuch oder christlicher Traditionen verfassungskonform ist, ist vom Bundesverfassungsgericht noch nicht entschieden. Aus gutachtlicher Sicht erscheint es höchst problematisch, dass Tragen eines Kopftuches bei einer Lehrerin zu untersagen und gleichzeitig das Zeigen christlicher Tracht oder Symbole durch Lehrkräfte auch außerhalb des Religionsunterrichts zuzulassen. Beim Bundesverfassungsgericht ist ein weiteres Verfahren zu einem Kopftuchverbot in einem anderen Bundesland anhängig.

Empfehlung: Für das Kopftuchverbot für Lehrerinnen wird empfohlen die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts abzuwarten und die in der

öffentlichen Debatte mit hohen Emotionen verbundene Frage des Für und Wider eines Kopftuchverbotes nicht im Rahmen eines Partizipations- und Integrationsgesetzes aufzugreifen.

Ähnlich wie im Schulbereich gibt es in § 7 Abs. 6 des Kindertagesbetreuungsgesetzes (i.d.F. vom 19 März 2009 – GBl. S. 161) eine Regelung für das pädagogische Personal. Eine darauf gestützte Abmahnung ist mit Urteil des Bundesarbeitsgerichts vom 12. August 2010 gebilligt worden. Das Bundesarbeitsgericht hat das Tragen eines sog. islamischen Kopftuches als eine religiöse Bekundung angesehen, die mit den Pflichten des pädagogischen Personals auf Neutralität in einer Kinderbetreuungseinrichtung nicht vereinbar ist.

Quelle: BAG, Urteil vom 12.08.2010 - 2 AZR 593/09, Orientierungssätze 1 und 2, Juris

Eine genauso bedeutsame Frage ist ein de-facto-Kopftuchverbot in der Privatwirtschaft. Was der Staat im Schulbereich und bei der Kindertagesbetreuung aus Gründen der Neutralität geregelt hat, wird von einem Teil der Privatwirtschaft übernommen, indem Frauen mit Kopftuch bei Bewerbungen um Arbeitsplätze diskriminiert werden oder ihnen bei der Arbeit vom Arbeitgeber das Tragen eines Kopftuches untersagt wird.

Es handelt sich um eine Frage des Arbeitsrechts, das zur konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes gehört (Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG). Eine Gesetzgebungskompetenz der Länder besteht nur, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht Gebrauch gemacht hat. Der Bund hat von seiner Gesetzgebungskompetenz durch das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) vom 14. August 2006 (BGBl. I S. 1897) Gebrauch gemacht und für Beschäftigte in § 7 Abs. 1 AGG ein Benachteiligungsverbot festgeschrieben, das auch Benachteiligungen aus Gründen der Religion, § 1 AGG, betrifft. Damit ist für eine zusätzliche landesrechtliche Regelung kein Raum.

15.14. Religiöse Feiertage

Nach dem Gesetz über die Sonn- und Feiertage i. d. F. vom 8. Mai 1995 (GBl. S. 450) sind gesetzliche Feiertage, zu denen neben Neujahr und dem 1. Mai christliche Feiertage zählen, sowie einige kirchliche Feiertage geschützt. Auf die Probleme der unterschiedlichen Handhabung der kirchlichen

Feiertage und der Feiertage der anderen Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften ist oben unter 13.1.2. hingewiesen worden. Für die jüdischen Feiertage hat der schon zitierte Vertrag mit dem Land Baden-Württemberg vom 18. Januar 2010, dem der Landtag mit Gesetz vom 16. März 2010 (GBl. S. 301) zugestimmt hat, bestimmt, dass die Regelungen des Feiertagsgesetzes „entsprechend“ gelten.

In erster Linie taucht die Feiertagsproblematik für die Muslime auf. In den schon zitierten Verträgen der Freien und Hansestadt und der Freien Hansestadt Bremen sind das Opferfest und Ramadanfest sowie das Aschura-Fest als islamische Feiertage anerkannt worden und den kirchlichen Feiertagen gleich gestellt worden. Soweit es den Schulbesuch betrifft, gilt das im Baden-Württemberg über die Schulbesuchsverordnung jetzt auch schon (vgl. oben unter 13.1.2.).

Die Schulbesuchsverordnung betrifft darüber hinaus Regelungen auch noch für andere Religionsgemeinschaften. Die jetzige Regelung in Baden-Württemberg, die ausschließlich den Schulbesuch betrifft, erscheint aus Gründen der Gleichbehandlung der Religionen verfassungsrechtlich problematisch. Ein Partizipations- und Integrationsgesetz könnte ein deutliches Zeichen setzen, wenn § 2 des Gesetzes über die Sonn- und Feiertage dahingehend ergänzt würde, dass den kirchlichen Feiertagen die jüdischen Feiertage nach dem Zustimmungsgesetz des Landtages vom 16. März 2010 zu dem Vertrag vom 18. Januar 2010 gleich gestellt werden, desgleichen die islamischen Feiertage des Opferfestes, des Ramadanfestes und des Aschura-Festes. Ebenso sollte § 2 eine Öffnungsklausel für weitere Religionsgemeinschaften und deren Feiertage erhalten. Berlin ist in seinem Partizipations- und Integrationsgesetz den Weg gegangen, die religiösen Feiertage aller Religionsgemeinschaften gleich zu stellen (vgl. oben unter 2.1.9.). Damit wird die Frage insbesondere für die Arbeitgeber sehr unübersichtlich, weil der einzelne Arbeitgeber, wenn er unbezahlten Urlaub gewährt, immer prüfen müsste, ob es sich bei dem von der Arbeitskraft beantragten Tag tatsächlich um einen solchen handelt, der von der Religionsgemeinschaft begangen wird. Auch der Islam kennt wesentlich mehr Feiertage als die drei genannten. Auch im Christentum gibt es Feiertage, die nicht im Feiertagsgesetz besonders geschützt werden. Deshalb erscheint es unbedenklich, wenn der Gesetzgeber Regelungen trifft, um bestimmte Feiertage besonders zu

schützen. Ebenso wäre es unbedenklich, wenn das Land Baden-Württemberg mit einzelnen Religionsgemeinschaften Verträge über den ausdrücklichen Schutz von deren Feiertagen trifft. Das könnte durch eine Öffnungsklausel erreicht werden. Die Verträge müssen nicht die Qualität von Staatsverträgen haben. Aus gutachtlicher Sicht kann man sich vorstellen, die Zuständigkeit für den Abschluss derartiger Verträge auf das für Religionsfragen zuständige Ressort der Landesregierung zu delegieren.

Empfehlung: § 2 des Feiertagsgesetzes sollte um ausdrücklich erwähnte islamische Feiertage ergänzt werden. Zusätzlich sollte die Vorschrift dahin gehend geöffnet werden, dass Feiertage anderer Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften durch Vereinbarung mit dem Land Baden-Württemberg gleich gestellt werden können.

16. Schlussbemerkung

Die Diskussionen um das Partizipations- und Integrationsgesetz in Berlin und um das Gesetz zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration in Nordrhein Westfalen haben in zweierlei Hinsicht Effekte gezeigt.

Zum einen ist den Bürgerinnen und Bürgern ohne Migrationshintergrund durch die Gesetze und die darüber geführte Diskussion deutlich geworden, dass es einen Problembereich gibt, der im Interesse des inneren Frieden eines Landes geregelt werden muss. Einen ähnlichen positiven Effekt bewirken auch der Integrationsgipfel auf Bundesebene, die Deutsche Islamkonferenz und die verschiedenen Islamforen, die es in den Bundesländern (so auch in Baden-Württemberg) gibt.

Zum anderen erkennen die Bürgerinnen und Bürger mit Migrationshintergrund, dass man sich ihrer besonderen Probleme annimmt. Hierbei sind die Erwartungen, insbesondere der Interessenverbände, häufig zu hoch. So ist in Berlin beispielsweise von Einzelnen die Forderung erhoben worden, für den öffentlichen Dienst Quoten festzusetzen, was weder politisch angemessen ist, noch verfassungsrechtlich zulässig wäre. Insofern kann ein Partizipation- und Integrationsgesetz nur einen Teil der Wünsche von Menschen mit Migrationshintergrund und einen Teil der Forderungen von Interessenverbänden erfüllen. Aus gutachtlicher Sicht empfiehlt es sich deshalb, bei der Einleitung eines Gesetzgebungsverfahrens und

schon vor der Diskussion mit Interessenverbänden deutlich zu machen, welche Eckpunkte ein solches Gesetz beinhalten könnte.

5. August 2013