



## Mehr Integration und Teilhabe

Zwei Vorschläge für rechtliche  
Neuregelungen

Gutachten von Johannes Eichenhofer  
und Farhad Dilmaghani



<b>I. Fragestellung, Ziel und Vorgehensweise des Gutachtens</b>	2
<b>II. Zur Bedeutung von „Integration“ und „Teilhabe“ im Recht</b>	2
<b>III. Verfassungsrechtlicher Regelungsbedarf</b>	5
1. Bestandsaufnahme	5
2. Vorschlag: ein Staatsziel „Vielfalt, Teilhabe und Integration“	7
a) Identifizierung des Regelungsbedarfs	7
b) Staatsziele: Begriff und Wirkungsweise	8
c) Notwendigkeit eines Staatsziels „Vielfalt, Teilhabe und Integration“	10
3. Fazit und Formulierungsvorschlag	13
<b>IV. Einfachgesetzlicher Regelungsbedarf</b>	14
1. Bestandsaufnahme	14
2. Vorschlag: ein Bundesintegrations- und -teilhabe-gesetz	16
3. Regelungen für staatliche Institutionen	20
a) Zur Notwendigkeit präziser Ziel- und Begriffsbestimmungen	20
b) Notwendige institutionelle Veränderungen	22
c) Interkulturelle Öffnung in Form eines verbesserten Zugangs zu Stellen im Öffentlichen Dienst	23
d) Interkulturelle Öffnung in Form eines verbesserten Zugangs zum Berufsbeamtentum	25
e) Interkulturelle Öffnung durch politische Teilhabe	27
4. Regelungen für private Institutionen	28
<b>V. Zentrale Ergebnisse</b>	29
Die Autoren	30
Literaturverzeichnis	31

## I. Fragestellung, Ziel und Vorgehensweise des Gutachtens

Dieses Gutachten befasst sich mit der Frage, welcher rechtliche Regelungsbedarf in Deutschland besteht, will man die Ziele Integration und Teilhabe erreichen. Der Fokus liegt dabei auf der Bundesebene und das vorliegende Gutachten nähert sich dieser Frage aus rechtswissenschaftlicher Sicht. Dazu soll zunächst die Bedeutung von „Integration“ und „Teilhabe“ im rechtlichen Kontext skizziert werden (II.). Hieraus wird zugleich deutlich, wie das Recht bzw. eine entsprechende Gesetzgebung die Integration und Teilhabe von Menschen mit Einwanderungsgeschichte vorantreiben kann. **Ziel des Gutachtens ist es, Regelungsbedarfe für die Teilhabe und Integration von Menschen mit Einwanderungsgeschichte auf verfassungsrechtlicher und einfachgesetzlicher Ebene zu identifizieren.** Das Gutachten beginnt deshalb mit einer kurzen Bestandsaufnahme von Grundgesetz (III.1.) und einfachgesetzlichem (Bundes-)Recht (IV.1.), bevor für jede der beiden Ebenen ein spezifischer Regelungsbedarf ausgemacht wird (III.2. und IV.2.). Die zentralen Ergebnisse dieses Gutachtens werden in Abschnitt V. zusammengetragen.

## II. Zur Bedeutung von „Integration“ und „Teilhabe“ im Recht

**Integration** ist erst mit Inkrafttreten des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG)<sup>1</sup> zum 1.1.2005 zu einem Rechtsbegriff geworden. Allerdings wird dieser Begriff weder dort noch in untergesetzlichen Normen wie der Integrationskursverordnung<sup>2</sup> definiert.<sup>3</sup> Obwohl das AufenthG seit über zehn Jahren in

---

1 Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern (Aufenthaltsgesetz – AufenthG) v. 30.7.2004 (BGBl. I 3370).

2 Integrationskursverordnung (IntV) v. 13.12.2004 (BGBl. I 3370).

3 Eine Legaldefinition findet sich dagegen in § 1 Abs. 2 des Berliner Partizipations- und Integrationsgesetzes (PartIntG Bln) v. 28.10.2010: „Integration ist ein gesamtgesellschaftlicher Prozess, dessen Gelingen von der Mitwirkung aller Bürgerinnen und Bürger abhängt. 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. Art und Umfang der Partizipationsmöglichkeiten und der Integrationsförderung richten sich nach dem rechtlichen Status und dem Bedarf der Menschen mit Migrationshintergrund.“

Kraft ist, hat es auch in der Rechtsprechung<sup>4</sup> oder der Rechtswissenschaft<sup>5</sup> kaum Versuche gegeben, den Integrationsbegriff des AufenthG auszulegen oder gar zu definieren. Noch unklarer ist dem Recht der Begriff der **Teilhabe**, obwohl er in unzähligen Vorschriften und unterschiedlichsten Kontexten<sup>6</sup> auftaucht. Da der Teilhabebegriff in den Einzelgesetzen bislang keine besondere Bedeutung erfahren hat, war es nie notwendig, ihn zu erklären.

Etymologisch leitet sich der Begriff „Integration“ vom lateinischen Wort „integratio“ ab, das mit „(Wieder-)Herstellung oder Erneuerung eines Ganzen“ übersetzt werden kann. Bezieht man den Begriff der Integration auf eine Gesellschaft, so kann er einerseits den Prozess meinen, durch den sich eine bestimmte soziale Gruppe, ein gesellschaftliches Teilsystem oder gar „die Gesellschaft“ (wieder)herstellt oder erneuert (sog. **Systemintegration**). Andererseits kann auch der Prozess gemeint sein, durch den ein Individuum Teil des Ganzen wird (sog. **Sozialintegration**).<sup>7</sup> Einwanderung macht sowohl Prozesse der System- als auch der Sozialintegration notwendig. Dabei setzt die Systemintegration voraus, dass sich die Gesellschaft zu einer offenen Einwanderungsgesellschaft wandelt und zugleich möglichst viele Prozesse der Sozialintegration anstößt.

Das Recht kann diese Prozesse auf mindestens drei Arten befördern.<sup>8</sup> **Ers-****tens** kann es eine bestimmte Form der **kollektiven Identität** vorschreiben und so Ziele der System- und Sozialintegration vorgeben. Dies macht das Recht etwa durch die in den Grund- und Menschenrechten zum Ausdruck kommenden Werte,<sup>9</sup> die grundlegenden Verfassungsprinzipien wie das Demokratie-, Sozial- oder Rechtsstaatsprinzip oder die im Staatsangehörigkeitsrecht enthaltenen Regelungen über die Mitgliedschaft in der Gemein

4 Vgl. allerdings OVG Lüneburg, Beschl. v. 19.3.2010, 8 ME 42/10 – juris.

5 Siehe allerdings J. Eichenhofer, Begriff und Konzept der Integration im Aufenthaltsgesetz (2013); ders., DÖV 2014, 776 ff.

6 Zu nennen sind hier etwa Vorschriften des Arbeitsförderungs- (§ 113 SGB III), des Rentenversicherungs- (§§ 234 ff. SGB VI) oder sozialen Wohnrechts (vgl. etwa das rheinland-pfälzische Landesgesetz über Wohnformen und Teilhabe v. 22.12.2009, GVBl. S. 399).

7 Vgl. zur Unterscheidung zwischen System- und Sozialintegration etwa: Lockwood, Social integration and system integration, in: Zollschan/Hirsch (Hrsg.), Explorations in social change (1964), S. 245 ff.

8 Vgl. bereits J. Eichenhofer, ZAR 2016 (251), 252 m. w. N.

9 BVerfGE 7, 198 ff. – Lüth: Grundrechte als Teil einer objektiven Werteordnung.

schaft. **Zweitens** ist das Recht das zentrale Instrument zur **Schlichtung von Konflikten**, die zwischen den einzelnen Mitgliedern der Einwanderungsgesellschaft im Prozess der „Vergesellschaftung“ entstehen. Beispielhaft kann hier auf die Debatten über ein Kopftuch-<sup>10</sup> oder zuletzt ein Burkaverbot verwiesen werden.<sup>11</sup> Und **drittens** entscheidet das Recht, indem es den Menschen **Rechte** einräumt und Pflichten auferlegt, maßgeblich darüber, inwieweit jeder Einzelne an der Gesellschaft, das heißt ihren zentralen Institutionen, Orten und Verfahren, **teilhaben** darf.

Damit ist das **Verhältnis von Integration und Teilhabe** angesprochen. Nach dem soeben vorgestellten Verständnis wäre Teilhabe eine Teilmenge des Integrationsprozesses. Dabei gilt: Je mehr Menschen die Teilhabe an zentralen gesellschaftlichen Institutionen verweigert wird, umso eher drohen soziale Desintegration oder Segregation.<sup>12</sup> Im Umkehrschluss bedeutet dies: Je mehr Menschen die Teilhabe an zentralen gesellschaftlichen Institutionen ermöglicht wird, umso eher dürfte ihre Sozialintegration und damit die Systemintegration der gesamten Gesellschaft gelingen. Die **Notwendigkeit von Integration und Teilhabe** lässt sich mit Blick sowohl auf das betroffene Individuum als auch auf die gesamte Gesellschaft erklären. Aus einer individuellen Perspektive dient die Ermöglichung von Integration und Teilhabe der freien Entfaltung des Einzelnen in der Gesellschaft. Sie kann damit als **Schutz von Freiheitsvoraussetzungen** verstanden werden. In einer hochgradig verrechtlichten Welt ist ohne rechtliche Freiheit keine reale Freiheit zu haben.<sup>13</sup> Aus gesamtgesellschaftlicher Perspektive ist eine gelungene Integration die **Grundlage für sozialen Frieden und Ausgleich**. Zudem könnte aus sozialpolitischer und volkswirtschaftlicher Sicht ergänzt werden, dass soziale Desintegration mit sehr hohen Kosten verbunden ist.<sup>14</sup>

---

10 Vgl. einerseits BVerfGE 108, 282 – Kopftuch I; andererseits BVerfG NJW 2015, 1359 – Kopftuch II.

11 Vgl. zum Burkaverbot etwa: EGMR, Urt. v. 1.7.2014, Nr. 43835/11 – S.A.S./Frankreich.

12 Vgl. hierzu die umfassenden Analysen von Wilhelm Heitmeyer (Hrsg.), Was treibt die Gesellschaft auseinander? (2004).

13 Zu dieser Unterscheidung etwa: Krebs, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band II, 2006, § 31.

14 Vgl. etwa die Studie der Bertelsmann Stiftung in ZAR 2008, 417.

### III. Verfassungsrechtlicher Regelungsbedarf

#### 1. Bestandsaufnahme

Zunächst ist zu betonen, dass das **Grundgesetz** (im Folgenden: GG) **im Grundsatz überaus integrationsfreundlich** ist. Im Geltungsbereich des GG werden jedem Menschen – unabhängig von der Staatsangehörigkeit, der Herkunft oder des aufenthaltsrechtlichen Status – fundamentale **Menschenrechte** zuerkannt, die Prozesse von Sozial- und Systemintegration nicht nur ermöglichen, sondern auch befördern können. Eine herausragende Bedeutung kommt hier der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG) zu, die nicht nur entwürdigende Diskriminierungen verbietet, sondern aus der sich – in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1, Art. 28 Abs. 1 GG – nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG)<sup>15</sup> auch ein **Grundrecht auf ein soziokulturelles Existenzminimum** ableitet, das zugleich ein „**Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen und kulturellen Leben**“ einschließt. Darüber hinaus sichert die durch Art. 2 Abs. 1 GG gewährte allgemeine Handlungsfreiheit<sup>16</sup> jedem Menschen ein Minimum an Handlungs- und Entfaltungsmöglichkeiten zu, die für den Einzelnen unerlässlich sind, will er die erforderlichen Integrationsleistungen erbringen.

Das aus Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG hergeleitete<sup>17</sup> allgemeine Persönlichkeitsrecht gewährt Einwanderern ein Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit, mit dem sämtliche staatliche Maßnahmen, die eine vollständige Assimilation im Sinne einer Pflicht zur inneren Zuwendung<sup>18</sup> zum deutschen Gemeinwesen bezwecken, nicht vereinbar wären. Man kann dies als Assimilationsverbot zusammenfassen.<sup>19</sup> Ferner verlangt Art. 3 Abs. 1 GG die grundsätzliche Gleichbehandlung aller Menschen in Bezug auf „wesentlich gleiche Sachverhalte“,<sup>20</sup> während Art. 3 Abs. 3 GG Diskrimi-

---

15 BVerfGE 125, 175 – Hartz IV; BVerfGE 132, 134 – Asylbewerberleistungsgesetz.

16 Vgl. zur Herleitung BVerfGE 6, 32 – Elfes.

17 Grundsätzlich: BGHZ 13, 334 ff. – Leserbrief; BVerfGE 35, 202 – Lebach.

18 In diesem Sinne Langenfeld, Integration und kulturelle Identität zugewanderter Minderheiten (2001), S. 266.

19 Dazu J. Eichenhofer, a. a. O. (Fn. 5), S. 89 f., 250 ff.

20 Vgl. dazu etwa Pieroth/Schlink/Kingreen/Poscher, Grundrechte. Staatsrecht II, 30. Aufl. (2014), Rn. 463.

nierung in Bezug auf die dort genannten Merkmale – u. a. Abstammung, „Rasse“<sup>21</sup>, Sprache, Heimat und Herkunft – verbietet.

Diese und andere Menschenrechte des GG adressieren jedoch zunächst einmal nur den Staat (Art. 1 Abs. 3 GG), während sie in der Rechtsbeziehung zwischen Privaten allenfalls mittelbar über einfachgesetzliche Generalklauseln (wie z. B. „gute Sitten“, § 138 BGB, oder „Treu und Glauben“, § 242 BGB)<sup>22</sup> oder über das Konzept der Schutzpflichten<sup>23</sup> Anwendung finden. Hiernach ist der Staat dazu verpflichtet, zum Schutz der Menschen vor Gefahren, die von Privaten ausgehen, unter bestimmten Voraussetzungen positive Maßnahmen zu ergreifen. Im Übrigen gilt, dass Grundrechte primär Abwehrrechte<sup>24</sup> sind, also den Staat nur zum Unterlassen von (verfassungswidrigen) Eingriffen, aber nur sehr eingeschränkt zu positiven Maßnahmen (wie z. B. zur Herstellung der Teilhabe von Migranten) verpflichten.

Eine solche Verpflichtung ergibt sich auch nur in sehr eingeschränktem Maße aus den sog. **Staatsstrukturprinzipien** wie dem Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) und dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG). Zwar soll das Demokratieprinzip nicht auf staatliche, sondern auch auf gesellschaftliche Kontexte wie z. B. die Schule, den Arbeitsplatz oder sozialstaatliche Institutionen Anwendung finden und auch Ausländern ein Mindestmaß an Teilhabe ermöglichen, beispielsweise durch ein Recht auf die Wahl von Betriebsräten oder Sozialversichertengemeinschaften.<sup>25</sup> Doch die Möglichkeiten der Teilhabe sind bei Weitem nicht ausgeschöpft. Das Rechtsstaatsprinzip sichert ausländischen Staatsangehörigen zwar eine am Prinzip der Verhältnismäßigkeit orientierte Behandlung zu, doch folgen auch hieraus keine effektiven Teilhabechancen.

---

21 Der Begriff der „Rasse“ wird hier in Anführungszeichen gesetzt, um zum Ausdruck zu bringen, dass die Verfasser sich von der Vorstellung unterschiedlicher menschlicher Rassen distanzieren möchten. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass in jüngerer Zeit vorgeschlagen wurde, das – auch im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) v. 14.8.2006 (BGBl. I 1897, 1910) – verwendete Merkmal der „Rasse“ durch „rassistische Zuschreibung“ oder „rassistische Diskriminierung“ zu ersetzen – vgl. etwa Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Evaluation des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes, S. 2, 24 ff.

22 Sogenannte mittelbare Drittwirkung – vgl. dazu etwa Pieroth/Schlink/Kingreen/Poscher, a. a. O. (Fn. 20), Rn. 189 ff.

23 Dazu etwa: Calliess, in: Merten/Papier, Handbuch der Grundrechte, Band II (2006), § 44 Rn. 18 ff.

24 Vgl. dazu etwa Pieroth/Schlink/Kingreen/Poscher, a. a. O. (Fn. 20), Rn. 76 ff.

25 Vgl. dazu etwa J. Eichenhofer, a. a. O. (Fn. 5), S. 85 f.

Dagegen folgt aus dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1, Art. 28 Abs. 1 GG eine Pflicht des Gesetzgebers, Maßnahmen zur Förderung des sozialen Ausgleichs und der sozialen Gerechtigkeit zu ergreifen. Insofern steht das Sozialstaatsprinzip in einem Spannungsverhältnis zum Demokratie- und zum Rechtsstaatsprinzip: Während das Demokratieprinzip darauf ausgerichtet ist, den Willen der Mehrheit zu realisieren, dient das Sozialstaatsprinzip dem Schutz von Schwachen auch und gerade dann, wenn sie Minderheiten sind. Dagegen ist das Verhältnis von Rechts- und Sozialstaatsprinzip nur scheinbar spannungsvoll: Letztlich sind nämlich beide Prinzipien darauf ausgerichtet, Gerechtigkeit zu schaffen. Während das Sozialstaatsprinzip jedoch das abstrakte Prinzip sozialer Gerechtigkeit (vgl. § 1 SGB I) anstrebt, geht es dem Rechtsstaatsprinzip um die Herstellung von Rechtssicherheit und rechtsstaatlicher Ordnung in konkreten Verfahren.<sup>26</sup>

## 2. Vorschlag: ein Staatsziel „Vielfalt, Teilhabe und Integration“

### a) Identifizierung des Regelungsbedarfs

Gleichwohl besteht angesichts der vorangegangenen Bestandsaufnahme in verfassungsrechtlicher Hinsicht Regelungsbedarf, und zwar insoweit, als das GG **Menschen mit deutscher und ausländischer Staatsangehörigkeit in unterschiedlichem Ausmaß Teilhabemöglichkeiten eröffnet**. So unterscheidet das GG zwischen allen Menschen zustehenden **„Jedermann-“ bzw. Menschenrechten** und den ausschließlich deutschen Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern zustehenden **„Bürger-“ oder Deutschenrechten**.<sup>27</sup> Zu Letzteren zählen etwa alle politischen Teilhaberechte (allen voran das Wahlrecht aus Art. 38 Abs. 1 GG, aber auch die Versammlungsfreiheit aus Art. 8 GG und die Koalitionsfreiheit aus Art. 9 GG) sowie soziale Teilhaberechte wie etwa das Recht auf Freizügigkeit (Art. 11 GG) oder Berufsfreiheit (Art. 12 GG). Aufgrund dieser Unterscheidung ergeben sich für Deutsche und Ausländer **unterschiedliche Rechtsstatus**, das heißt Bündel von Rechten und Pflichten,<sup>28</sup> wobei Ausländerinnen und Ausländer in Bezug auf die vorgenannten Rechtspositionen stets schlechtergestellt sind. Diese Schlechterstellung ist nicht nur aus der Sicht der betroffenen Ausländerinnen und Ausländer problematisch. Sie hat auch gesamtgesellschaftlich negative Auswirkungen, wenn die rechtli-

26 Vgl. E. Eichenhofer, 60 Jahre Grundgesetz und Sozialstaat, JöR 59 (2011), S. 97 (100).

27 Grundlegend zu dieser Unterscheidung etwa: Siehr, Die Deutschenrechte des Grundgesetzes (2001).

28 Zum Begriff des Status etwa: Graser, Gemeinschaft ohne Grenzen? (2008), S. 79 ff.

che zu einer sozialen Schlechterstellung wird und dadurch eine schwer zu überwindende gesellschaftliche Spaltung verursacht, die eine erhebliche Gefahr für den sozialen Frieden darstellen würde. Darüber hinaus können Vielfalt und soziale Integration auch Grundlagen für gesellschaftlichen Fortschritt und (Wirtschafts-)Wachstum sein. Dies lehrt nicht zuletzt ein Blick in die jüngere deutsche Geschichte: Ohne die sog. Gastarbeiterzuwanderung der 1950er- und 1960er-Jahre wäre Deutschland heute nicht das Land, das es heute ist.

Zwar ließe sich die Unterscheidung zwischen Menschen- und Bürgerrechten im Wege einer Verfassungsänderung (Art. 79 Abs. 3 GG) grundsätzlich überwinden. Auch finden sich beispielsweise im Recht der Europäischen Union Erklärungen, denen zufolge die Mitgliedstaaten langfristig Inländer und Ausländer mit dauerhafter Aufenthaltsberechtigung rechtlich gleichstellen sollten.<sup>29</sup> Doch beziehen sich diese Forderungen meist nicht auf die politischen Rechte, die nach wie vor Mitgliedern der politischen Gemeinschaft vorbehalten bleiben sollen. Zwar ist diese Grenze insofern porös, als inzwischen auch EU-Bürgern das kommunale Wahlrecht zusteht (Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG) und sich in der rechtswissenschaftlichen Diskussion gute Gründe für dessen Ausweitung auf Drittstaatsangehörige finden lassen.<sup>30</sup> Der hier vorgeschlagene Weg der Einführung eines Staatsziels „Vielfalt, Teilhabe und Integration“ erweist sich dagegen als derzeit viel gangbarer und mit ihm sind zudem sehr viele positive Effekte verbunden, die sich durch eine Überwindung der Trennung von Bürger- und Menschenrechten nicht erreichen lassen. Letztlich wird damit der Tatsache Rechnung getragen, dass „Teilhabe für alle“ ein zentrales gesellschaftspolitisches Ziel ist und dass es in der Einwanderungsgesellschaft die Notwendigkeit gibt, Vielfalt und Integration im Besonderen als Staatsziel zu benennen.

## b) Staatsziele: Begriff und Wirkungsweise

Bevor nun auf die einzelnen positiven Effekte von Staatszielen eingegangen wird (dazu c)), sollen einige einführende Anmerkungen zu Begriff und Wirkungsweise von Staatszielen gemacht werden. Dazu ist zunächst zwischen **Staatszielen** und **Staatszielbestimmungen** zu unterscheiden:<sup>31</sup> Bei Letzteren handelt es sich um diejenigen Bestimmungen der Verfassung,

---

29 Vgl. etwa die sog. Tampere-Erklärung der Staats- und Regierungschefs von 1999. Diese ist im Internet abrufbar unter: [www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_de.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_de.htm).

30 Vgl. dazu etwa das Gutachten von Meyer (2004).

31 Zu dieser Unterscheidung Sommermann, Staatsziele und Staatszielbestimmungen (1997).

die ein Staatsziel normieren. So normiert etwa Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG das Staatsziel „Gleichberechtigung von Mann und Frau“, Art. 20 Abs. 1 das auch unter der Bezeichnung „soziales Staatsziel“<sup>32</sup> bekannte Sozialstaatsprinzip und Art. 20a GG das Staatsziel „Umwelt- und Tierschutz“. Laut einer einflussreichen Definition sind Staatszielbestimmungen demnach „Verfassungsnorm[en] mit rechtlich bindender Wirkung, die der Staatstätigkeit die fortdauernde Beachtung oder Erfüllung bestimmter Aufgaben – sachlich umschriebener Ziele – vorschreib[en]“.<sup>33</sup>

Damit ist zunächst die weitere wichtige Unterscheidung zwischen **Staatszielen** und **Staatsaufgaben** angesprochen. Trotz aller begrifflichen Unschärfe<sup>34</sup> kann im Grundsatz festgehalten werden, dass Staatsaufgaben als Unterfall der öffentlichen Aufgaben „nur die rechtliche Möglichkeit zum Handeln“ begründen, „nicht aber die rechtliche Verpflichtung“.<sup>35</sup> Eine solche kann sich jedoch aus einem Staatsziel ergeben. Daher gilt: „Staatsziele steuern [...] die Ausübung der Staatsaufgaben.“<sup>36</sup> Des Weiteren müssen **Staatsziele** – trotz der vielfach synonymen Verwendung beider Begriffe – **von den Staatszwecken unterschieden** werden. Staatszwecke beziehen sich auf den Grund und die sachliche Legitimation des Staates, sie „beantworten (also) die Frage, warum Staat ist und nicht Anarchie“.<sup>37</sup> Dagegen geben Staatsziele dem Staat für sein Handeln eine bestimmte Richtung vor. Während also Staatszwecke die Frage nach dem „Warum“ des Staates stellen, betreffen die Staatsziele die Frage nach dem „Wohin“ des Staates. Sie haben also eine Orientierungsfunktion sowohl für staatliche Institutionen als auch für die Bürgerinnen und Bürger.

Worin besteht nun die **normative Wirkung von Staatszielen**? Deren explizite Beschreibung findet sich etwa in Art. 3 Abs. 3 der sachsen-anhaltinischen Landesverfassung. Danach ist der Staat verpflichtet, Staatsziele „nach Kräften anzustreben und sein Handeln danach auszurichten“. Bezogen auf das GG bedeutet dies, dass Staatsziele **als objektives und unmittelbar geltendes Verfassungsrecht von allen drei Staatsgewal-**

32 So bezeichnet Zacher, in: Isensee/Kirchhof, HdbStR, 3. Aufl. (2004), § 28, dieses auch als das „soziale Staatsziel“.

33 Bundesminister des Innern/Bundesminister der Justiz (Hrsg.): Staatszielbestimmungen/Gesetzgebungsaufträge, Bericht der Sachverständigenkommission (1983), S. 20 f. – zitiert nach: Klopfer, in: Bonner Kommentar zum GG, Art. 20a Rn. 20.

34 Diese betont etwa Isensee, in: ders./Kirchhof, HdbStR, § 73 Rn. 1.

35 Isensee, a. a. O. (Fn. 34), § 73 Rn. 15.

36 Isensee, a. a. O. (Fn. 34), § 73 Rn. 15.

37 Isensee, a. a. O. (Fn. 34), § 73 Rn. 7.

**ten** – das heißt Legislative, Exekutive und Judikative – „**fortdauernd**“<sup>38</sup> **zu beachten** sind.<sup>39</sup> Damit ist unstrittig, dass Staatsziele den Staat bei sämtlichen Tätigkeiten binden – fraglich ist allerdings, wozu.

Hierauf bezieht sich auch die beliebte These, dass Staatsziele aufgrund ihres hohen Abstraktionsgrads nicht geeignet seien, konkrete politische Ziele durchzusetzen, weshalb sie letztlich überflüssig seien. Dieser Vorwurf ist jedoch viel zu pauschal und daher im Ergebnis nicht zutreffend. Wozu ein Staatsziel konkret verpflichtet, ist zunächst einmal eine Frage der Formulierung und zweitens eine Frage der konkreten Anwendung. So können Staatsziele den Gesetzgeber dazu veranlassen, konkrete Gesetze zu verabschieden.<sup>40</sup> Ferner sind sie von der Verwaltung dort zu beachten, wo ihr Ermessen eingeräumt wird. Und schließlich muss sie die Rechtsprechung bei der Interpretation von Rechtsnormen berücksichtigen.<sup>41</sup> Für manche Staatsziele wie etwa das Sozialstaatsprinzip<sup>42</sup> oder die Gleichberechtigung von Mann und Frau ist sogar anerkannt, dass sie auf die Rechtsbeziehungen zwischen Privaten ausstrahlen und hier bestimmte Ergebnisse, die dem Staatsziel diametral entgegenstehen, korrigieren.<sup>43</sup> Dass Staatszielbestimmungen trotz ihres verfassungsrechtlichen Ranges nicht automatisch dazu führen, dass die in ihnen formulierten Ziele verwirklicht werden, lässt sich nicht zuletzt auch dadurch erklären, dass sie mit anderen Prinzipien<sup>44</sup> und vor allem den Grundrechten<sup>45</sup> des GG in Einklang gebracht werden müssen. Daher hängt die Verwirklichungschance eines Staatsziels davon ab, wie es sich in den „normativen Kompass“ der Verfassung einfügt.

### c) Notwendigkeit eines Staatsziels „Vielfalt, Teilhabe und Integration“

Der Aufnahme neuer Staatsziele in das GG wird überwiegend mit Skepsis begegnet. So befürchten Kritiker eine normative Überladung der Verfas-

---

38 So Helmuth Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), GG-Kommentar, Band II, 3. Aufl. (2015), Art. 20a Rn. 25.

39 Vgl. etwa für das Sozialstaatsprinzip: Zacher, a. a. O. (Fn. 32), § 28 Rn. 120: „Das soziale Prinzip ist ein Maßstab allen staatlichen Handelns. Potentiell ist es immer in Betracht zu ziehen. Potentiell ist es immer auch ein Argument, mit dessen Hilfe gerechtfertigt werden oder Handeln verlangt werden kann.“

40 Vgl. etwa zum Sozialstaatsprinzip: BVerfGE 65, 182 (193).

41 Zacher, a. a. O. (Fn. 32), § 128 Rn. 121.

42 Vgl. BVerfGE 49, 220 (226).

43 Vgl. etwa BVerfGE 89, 214 (232); BAGE 76, 155 (167) für die Korrektur ungleicher Verträge.

44 Dies betont etwa Schulze-Fielitz, a. a. O. (Fn. 38), Art. 20a Rn. 26.

45 Vgl. dazu etwa am Beispiel des Sozialstaatsprinzips: Jarass, in: ders./Pieroth (Hrsg.), GG, 13. Aufl. (2014), Art. 20 Rn. 122.

sung und ein damit einhergehendes „Zielwirrwarr“.<sup>46</sup> Dieser Einwand ist keineswegs von der Hand zu weisen, zumal angesichts von Vorschlägen wie einem „Staatsziel Sport“<sup>47</sup> eine gewisse Beliebigkeit droht. Daher sollte in der Tat jeder Vorschlag, eine neue Staatszielbestimmung in die Verfassung aufzunehmen, genau darauf hin überprüft werden, ob das betreffende Staatsziel den Gestaltungsspielraum des Staates zur Bewältigung seiner Aufgaben nicht unnötig beschneidet.<sup>48</sup> Dies setzt voraus, dass das **Staatsziel eine Grundfrage des gesellschaftlichen Zusammenlebens adressiert, deren Lösung im Interesse sowohl jedes Einzelnen als auch der gesamten Gesellschaft ist.** Darüber hinaus muss ein neues Staatsziel eine **neue Aufgabe adressieren, die noch nicht von anderen Staatszielen adressiert wird.**

Wie im Folgenden zu zeigen sein wird, **liegen diese Voraussetzungen beim Staatsziel „Vielfalt, Teilhabe und Integration“ vor.** Auch wenn Deutschland schon immer in besonderem Maße von grenzüberschreitender Migration geprägt war, hat sich erst um die Jahrtausendwende die Einsicht durchgesetzt, dass die Bundesrepublik auch ein „Einwanderungsland“<sup>49</sup> und die hier lebende Gesellschaft eine „Einwanderungsgesellschaft“ ist. Dieser Befund macht eine möglichst umfassende System- und möglichst viele Prozesse von Sozialintegration erforderlich. Nicht umsonst gilt Integration als „Schlüsselaufgabe unserer Zeit“.<sup>50</sup> Sie verdient daher Verfassungsrang. Zwar ist das GG, wie gezeigt wurde, bereits in seiner geltenden Fassung „integrationsfreundlich“, indem es Integrationsprozesse ermöglicht. Erforderlich wäre nun aber darüber hinaus ein aktives Bekenntnis zu „Vielfalt und Integration“ als Staatsziel – und zwar aus im Wesentlichen drei Gründen:<sup>51</sup>

1. Aufgrund der soeben beschriebenen **Orientierungsfunktion von Staatszielen** würde ein Staatsziel „Vielfalt, Teilhabe und Integration“ allen drei Staatsgewalten – das heißt dem Bundes- und den Landesgesetzgebern (Legislative), der Exekutive in Gestalt der Bundesregierung, der Bun-

46 So Merten, DÖV 1993, 368 (376).

47 Vgl. dazu BT-Drs. 17/10644.

48 Fragwürdig insofern Scholz, in: Maunz/Dürig, GG-Kommentar, 40. Lfg. 2002, Art. 20a Rn. 6, wonach es grundsätzlich „keine Aufgabe“ gebe, die „aus dem Kanon der Staatszwecke oder Staatsaufgaben ausgeschlossen werden“ könnte.

49 Zur Debatte etwa: J. Eichenhofer, a. a. O. (Fn. 8), S. 41 ff.

50 Vgl. Bundeskanzlerin Merkel, in: Die Bundesregierung (Hrsg.), Nationaler Integrationsplan, S. 7.

51 Vgl. bereits Dilmaghani/J. Eichenhofer, Eine Einwanderungsverfassung für die Einwanderungsgesellschaft, in: Welzer u. a. (Hrsg.), Die offene Gesellschaft und ihre Freunde (2016), S. 200 ff.

desministerien und der nachgeordneten Bundesbehörden (wie etwa des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge), aber auch etwa der kommunalen Ausländerbehörden, sowie den zahlreichen mit Fragen von Teilhabe und Integration befassten Gerichten (Judikative) – Orientierung angesichts der gegenwärtig kontroversen Diskussion zu Fragen von Migration und Integration bieten. Daraus könnte ein übergeordnetes **Leitbild**<sup>52</sup> entstehen, das den Blick eher auf die Gemeinsamkeiten als die Unterschiede in der Einwanderungsgesellschaft richtet und dadurch Integrationsprozesse fördert. Zugleich können staatliche Institutionen eine Vorbildfunktion für gesellschaftliche Akteure übernehmen.

2. Aufgrund der ebenfalls bereits beschriebenen Verbindlichkeit von Staatszielen und der Tatsache, dass alle Staatsgewalten an sie gebunden sind, **würde der Gedanke von „Vielfalt und Integration“ in alle staatliche Institutionen hineingetragen und zugleich normativ abgesichert**. Ein solcher strukturübergreifender Ansatz würde dem Charakter von „Vielfalt und Integration“ als **Querschnittsaufgabe** Rechnung tragen und zugleich sicherstellen, dass bislang noch nicht ausreichend an diesem Ziel ausgerichtete Rechtsgebiete (wie z. B. das Beamten-, aber in gewisser Hinsicht auch das Migrationsrecht<sup>53</sup>) den Gedanken von „Vielfalt und Integration“ – etwa durch eine weitere interkulturelle Öffnung der Verwaltung<sup>54</sup> – **stärker als bislang umsetzen**. Durch eine solche Herangehensweise wird auch viel stärker als bislang zum Ausdruck gebracht, dass Integration gemeinhin ein Prozess wechselseitig aufeinander bezogener Integrationsleistungen von Individuum und Gesellschaft ist, während in der bisherigen Integrationsdebatte vor allem von den Integrationsleistungen der Einwanderinnen und Einwanderer die Rede ist.<sup>55</sup> Daneben würde durch das jedem Staatsziel inhärente **„Rückschrittsverbot“**<sup>56</sup> sichergestellt, dass bisherige Errungenschaften der Integrations- und Teilhabeförderung nicht infrage gestellt werden.

---

52 Zur Leitbildfunktion von Staatszielen etwa: Isensee, a. a. O. (Fn. 34), Rn. 11; zu Integration als aktuellem Leitbild des Migrationsrechts: Gusy/Müller, Leitbilder im Migrationsrecht, ZAR 2013, 265 ff.

53 So versucht das geltende AufenthG einen kaum durchzuhaltenden Spagat zwischen Zuwanderungsbegrenzung und Integrationsförderung, wobei der Konflikt tendenziell zugunsten Ersterer ausgeht – vgl. J. Eichenhofer, a. a. O. (Fn. 5), S. 284 ff.

54 Dazu noch eingehend unten, IV.

55 Zur Vorstellung von Integration als Prozess wechselseitig aufeinander bezogener Integrationsleistungen etwa: Bericht der Zuwanderungskommission (2000), S. 200.

56 Kloepfer, a. a. O. (Fn. 33), Art. 20a Rn. 47.

3. Schließlich hätte die Aufnahme des Staatsziels eine **grundrechtsfördernde Tendenz**,<sup>57</sup> die vor allem den ausländischen Staatsangehörigkeiten zugutekäme. Diese sog. Grundrechtsverstärkung<sup>58</sup> wäre gerade angesichts des unterschiedlichen Grundrechtsstandards für Deutsche und Ausländer – der sich vor allem dadurch erklärt, dass die dauerhafte Niederlassung von Ausländern bei Inkrafttreten des GG am 23.5.1949 noch ein ungewöhnliches Phänomen war – ein **für die Erfordernisse der Einwanderungsgesellschaft notwendiges Korrektiv, um die Teilhabe- und Integrationschancen ausländischer Staatsangehöriger zu verbessern**. Zwar begründen Staatsziele selbst keine subjektiven Rechte, doch neigt die Rechtsprechung in immer größerem Umfang dazu, Grundrechte im Licht des objektiven Verfassungsrechts zu interpretieren.<sup>59</sup> So könnten beispielsweise die für den Zugang zum Berufsbeamtentum nach Art. 33 Abs. 2 GG maßgeblichen Kriterien der „Eignung“, „Befähigung“ und „fachlichen Leistung“ der Bewerberinnen und Bewerber mit Blick auf die besonderen Kompetenzen (wie z. B. Mehrsprachigkeit oder interkulturelle Kompetenzen) ausgelegt werden, die Menschen mit Einwanderungsgeschichte mitbringen. Die damit beförderte interkulturelle Öffnung des Berufsbeamtentums (dazu noch unten, IV.2.a.cc) wäre aber nicht nur im Interesse derjenigen Menschen mit Einwanderungsgeschichte, deren Einstellungschancen sich durch die staatszielkonforme Auslegung des Art. 33 Abs. 2 GG erhöhen würden. Sie könnte auch dazu führen, dass Bundes- und Landesverwaltungen bessere, da an die Bedürfnisse der vielfältigen Einwanderungsgesellschaft angepasste Leistungen erbringen. Schließlich dürften die Entscheidungen einer interkulturell geöffneten Verwaltung bei der Bevölkerung mit Einwanderungsgeschichte auf mehr Akzeptanz stoßen. Dies wiederum wäre ein entscheidender Faktor zur Überwindung sozialer Spaltungen.

### 3. Fazit und Formulierungsvorschlag

Vor diesem Hintergrund wird vorgeschlagen, in Art. 20b GG eine Staatszielbestimmung zur Förderung von „Vielfalt, Teilhabe und Integration“ aufzunehmen, die wie folgt lauten könnte: **„Die Bundesrepublik Deutschland ist ein vielfältiges Einwanderungsland. Sie fördert deshalb die gleichberechtigte Teilhabe und Integration.“**

57 Vgl. dazu am Beispiel des Sozialstaatsprinzips: Jarass, in: ders./Pieroth, a. a. O. (Fn. 46), Art. 20 Rn. 123 ff., der auf eine Anreicherung der Gleichheits- und der Leistungsrechte verweist.

58 Begriff nach Kloepfer, a. a. O. (Fn. 33), Art. 20a Rn. 28.

59 Isensee, a. a. O. (Fn. 34), Rn. 11.

## IV. Einfachgesetzlicher Regelungsbedarf

Die bisherigen Ausführungen haben bereits deutlich gemacht, dass Integration und Teilhabe beinahe universelle Querschnittsaufgaben sind (s. o., I.). Entsprechend gibt es kaum ein Gesetz, das nicht Einfluss auf System- und Sozialintegration hätte. Aus diesem Grund wirbt das vorliegende Gutachten auch ausdrücklich dafür, Vielfalt, Teilhabe und Integration zu einem Staatsziel zu machen (s. o., III.), um den Gedanken in andere Gesetze – bzw. ihre Anwendung – hineinzutragen. Dagegen **fällt es schwer, einen einfachgesetzlichen Regelungsbedarf auszumachen, da die Zahl möglicher Anknüpfungspunkte extrem hoch** ist (IV.1.). Folglich konzentriert sich das Gutachten auf die in der politischen Diskussion befindliche Frage nach einem Bundesintegrations- und -teilhabe-gesetz (IV.2.).<sup>60</sup>

### 1. Bestandsaufnahme

Auch wenn es kaum ein Gesetz gibt, das sich explizit die Integration und Teilhabe von Menschen mit Einwanderungsgeschichte zum Ziel setzt,<sup>61</sup> so gibt es doch eine Vielzahl an Gesetzen, die sich die Förderung der Integration und Teilhabe von Menschen mit Einwanderungsgeschichte implizit zur Aufgabe machen oder jedenfalls einen enormen Einfluss auf Prozesse der Sozial- und Systemintegration in der Einwanderungsgesellschaft haben. Im Bundesrecht dürften dies vor allem die Gesetze des **Aufenthalts-, des Arbeits- und Sozial- sowie des Staatsangehörigkeitsrechts** sein.<sup>62</sup> Im Landesrecht – das hier jedoch mit Blick auf das im Gutachten vorgeschlagene Bundesintegrations- und -teilhabe-gesetz nicht weiterverfolgt werden soll – dürfte vor allem das Schulrecht von Bedeutung sein.<sup>63</sup>

---

60 Um nur einen Verweis zu nennen, vgl. <http://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2016-11/integration-integrationsgipfel-migrantenverbaende-positionspapier>.

61 Ein solches explizites Bekenntnis dürfte sich nur im AufenthG (Fn. 1) wiederfinden, das nach § 1 Abs. 1 Satz 4 die „Integration [...] von Ausländern“ regelt bzw. nach § 43 Abs. 1 die „Integration von rechtmäßig auf Dauer im Bundesgebiet lebenden Ausländern in das wirtschaftliche, kulturelle und gesellschaftliche Leben in der Bundesrepublik Deutschland“ fördert und fordert. Spezielle Regeln hierzu finden sich im dritten Kapitel des Gesetzes (§§ 43 ff. AufenthG).

62 Diese Gebiete analysiert auch Davy, Die Integration von Einwanderern (2001), in ihrer vergleichenden Untersuchung.

63 Zum Integrationsgedanken in den Landesschulgesetzen: Langenfeld, a. a. O. (Fn. 19).

Das Aufenthaltsrecht regelt nicht nur, unter welchen Voraussetzungen sich ausländische Staatsangehörige im Bundesgebiet aufhalten und inwieweit sie einer Erwerbstätigkeit nachgehen dürfen. Seit Inkrafttreten des AufenthG zum 1.1.2005 gibt es auch erstmals Regelungen über die Integrationsförderung in Gestalt von Integrationskursen (§§ 43 bis 44a AufenthG) und weiterer staatlicher Integrationsangebote wie z.B. migrationspezifischer Beratungsangebote nach § 45 Satz 1 AufenthG oder berufsbezogener Deutschsprachförderung. Während der Zugang zum Arbeitsmarkt jedenfalls für Drittstaatsangehörige durch das AufenthG geregelt wird, sind das Zustandekommen sowie Inhalt und Beendigung des Arbeitsverhältnisses und auch der Arbeitsschutz Fragen des Arbeitsrechts. Das Sozialrecht als Summe der Regeln, die auf die Herstellung sozialer Gerechtigkeit und sozialer Sicherheit gerichtet sind (vgl. § 1 Abs. 1 SGB I), sieht wiederum mit den steuer- oder beitragsfinanzierten Sozialleistungen zahlreiche Instrumente vor, die jedem Menschen ein Mindestmaß und in vielen Fällen ein darüber hinausgehendes Maß an sozialer Teilhabe und Integration ermöglichen. Schließlich kann das Einbürgerungsrecht Prozesse der Sozialintegration befördern, da es einerseits Anreize für eine Identifizierung mit dem deutschen Staat stiften kann und andererseits für den Fall der Einbürgerung eine Gleichstellung mit deutschen Staatsangehörigen bewirkt.

Integrationsprozesse können nachhaltig durch Diskriminierungen gestört werden, denen oftmals eine soziale Exklusion oder Desintegration folgt.<sup>64</sup> Vor diesem Hintergrund erweist sich das **Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG)**<sup>65</sup> für das Gelingen von Teilhabe und Integration von Menschen mit Einwanderungsgeschichte von größter Bedeutung. Gemäß § 1 verfolgt das AGG das Ziel, „Benachteiligungen aus Gründen der Rasse oder wegen der ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität zu verhindern oder zu beseitigen“. Daher verbietet das AGG Benachteiligungen aus einem der in § 1 genannten Gründe im Arbeitsrecht (§§ 6 bis 18, § 24) und im allgemeinen Zivilrechtsverkehr (§§ 19 bis 21 AGG), das heißt etwa bei der Einstellung, bei Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen, bei Sozialleistungen, bei der Bildung oder bei öffentlichen Dienstleistungen. Zugleich erlaubt es nach § 5 sog. positive Maßnahmen, das heißt eine Bevorzugung bestimmter Personen(gruppen), mit der „bestehende

64 Zum Zusammenhang: Klose/Liebscher, Antidiskriminierungspolitik in der deutschen Einwanderungsgesellschaft (2015), S. 23 ff.

65 Allgemeines Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) v. 14.8.2006 (BGBl. I 1897, 1910).

Nachteile wegen eines in § 1 genannten Grundes verhindert oder ausgeglichen werden“ sollen. Auf diese Rechtsgrundlage lassen sich eine Fülle von Maßnahmen stützen, welche die Teilhabe von Menschen mit Einwanderungsgeschichte erhöhen können.

## 2. Vorschlag: ein Bundesintegrations- und -teilhabegesetz

Im internationalen Vergleich schneidet die deutsche Integrationspolitik leicht überdurchschnittlich ab. So bescheinigte der jüngste *Migrant Integration Policy Index (MIPEX)*<sup>66</sup> von 2015 – eine sozialwissenschaftliche Studie, welche die Integrationspolitik von 38 Industriestaaten anhand von 167 Indikatoren vergleicht – Deutschland erstmals einen Platz auf den ersten zehn Rängen. Während die Bundesrepublik bei der Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse bereits Spitzenreiter sei, bestehe vor allem **bei der rechtlichen Gleichstellung<sup>67</sup> von Menschen mit und ohne Einwanderungsgeschichte erheblicher Aufholbedarf**. So komme die deutsche Antidiskriminierungspolitik lediglich auf den 22. Platz. Dieser Befund verwundert kaum. Denn in der Tat versteht beispielsweise das deutsche Aufenthaltsrecht – im Gegensatz zum EU-Recht, das die rechtliche Gleichstellung von Unionsbürgern und Drittstaatsangehörigen zum Fernziel erklärt<sup>68</sup> – Integration primär als Aufgabe, die von den Menschen mit Einwanderungsgeschichte zu bewältigen ist, während der Beitrag der Aufnahmegesellschaft kaum ausbuchstabiert wird. Wird Integration aber nicht als einseitiger, sondern wechselseitiger Prozess<sup>69</sup> verstanden, so **müssten in einem Bundesintegrations- und -teilhabegesetz** – gewissermaßen als Spiegelbild zu den im AufenthG thematisierten Integrationsleistungen der Menschen mit Einwanderungsgeschichte – **die erforderlichen Integrationsleistungen der Aufnahmegesellschaft und des deutschen**

---

66 Vgl. <http://www.mipex.eu/germany> (zuletzt abgerufen am 3.11.2016).

67 Zur Bedeutung von Rechtsgleichheit für Integration: J. Eichenhofer, a. a. O. (Fn. 5), S. 266; GroB, DVBl. 2014, S. 1217 ff.

68 Vgl. hierzu etwa die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Tampere vom 15./16.10.1999: „Die Europäische Union muss eine gerechte Behandlung von Drittstaatsangehörigen sicherstellen, die sich im Hoheitsgebiet ihrer Mitgliedstaaten rechtmäßig aufhalten. Eine energischerere Integrationspolitik sollte darauf ausgerichtet sein, ihnen vergleichbare Rechte und Pflichten wie EU-Bürgern zuzuerkennen. Zu den Zielen sollten auch die Förderung der Nichtdiskriminierung im wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben und die Entwicklung von Maßnahmen zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit gehören.“ Vgl. [http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_de.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_de.htm).

69 Vgl. dazu J. Eichenhofer, a. a. O., (FN. 5) S. 252 ff. m. w. N.

**Staates benannt werden.** Dabei sollte sich der Fokus darauf richten, die Zugänge zu zentralen gesellschaftlichen Positionen abzubauen (sog. Inklusion).<sup>70</sup>

Nach wie vor sind Menschen **mit Einwanderungsgeschichte** in vielen gesellschaftlichen Positionen und in vielen Entscheidungsprozessen **noch nicht angemessen, das heißt in einem ihrem Bevölkerungsanteil (ca. 20 %) entsprechenden Maß repräsentiert.** Dies gilt vor allem für Stellen mit Entscheidungsgewalt, so z. B. in der Justiz und dem höheren Dienst in der öffentlichen Verwaltung.<sup>71</sup> Nach einer kürzlich veröffentlichten und von der Integrationsbeauftragten der Bundesregierung Aydan Özoğuz sowie dem Staatssekretär im Bundesinnenministerium Hans-Georg Engelke vorgestellten Studie<sup>72</sup> liegt der Anteil von Beschäftigten mit „Migrationshintergrund“ in den Bundesbehörden bei rund 14,7 %. Dabei handele es sich jedoch um einen Schätzwert, der auf freiwilligen Angaben im Rahmen einer stichprobenartigen Befragung beruht. Die Studie sagt hierzu: „Davon ausgehend, dass der wahre Anteil zwischen der Untergrenze von 8,1 % und dem ermittelten Wert von 14,6 % liegt, wird einmal mehr deutlich, dass Personen mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung im Vergleich zur abhängig beschäftigten Erwerbsbevölkerung in Deutschland deutlich unterrepräsentiert sind.“<sup>73</sup> Vor allem ist zu berücksichtigen, dass **jede Unterrepräsentanz auch Ausdruck einer strukturell tief verankerten Diskriminierung sein kann.**<sup>74</sup> Anders formuliert: Größere Organisationsstrukturen streben danach, sich zu reproduzieren. Auch wenn die Bundesregierung – etwa im Rahmen des durch den Nationalen Aktionsplan initiierten Dialogforums „Migranten im öffentlichen Dienst“<sup>75</sup> oder durch die regelmäßigen Berichte der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration – bereits erste Schritte unternommen hat, um das Problem anzugehen, wäre es angezeigt, das

70 Klose/Liebscher, a. a. O. (Fn. 64), S. 27 ff.

71 Dies erklärt möglicherweise, warum das Thema „Interkulturelle Öffnung“ nicht stärker als bislang forciert wurde – vgl. Klose/Liebscher, a. a. O. (Fn. 64), S. 12.

72 Vgl. <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2016/05/studie-beschaeftigte-mit-migrationshintergrund-in-bundesverwaltung.html> (abgerufen am 3.11.2016).

73 Ette u. a.: Erhebung des Anteils von Beschäftigten mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung. Ergebnisbericht im Auftrag des Ressortarbeitskreises der Bundesregierung. Hrsg. vom Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, Berlin 2016, S. 32.

74 Klose/Liebscher, a. a. O. (Fn. 64), S. 38.

75 [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/MigrationIntegration/Integration/zwischenbericht-dialogforum4.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/MigrationIntegration/Integration/zwischenbericht-dialogforum4.pdf?__blob=publicationFile).

Thema auch durch **rechtsverbindliche Regelungen** etwa in Gestalt von Zielmarken bzw. Quoten in einem **Bundesintegrations- und -teilhabegesetz** zu forcieren.

Ein Bundesintegrations- und -teilhabegesetz müsste – in Anlehnung an die Landesintegrationsgesetze der Länder Berlin (2010), Nordrhein-Westfalen (2012) und Baden-Württemberg (2015)<sup>76</sup> – die Aufgabe haben, **Integration und Teilhabe durch die weitere interkulturelle Öffnung der Verwaltung (und gesellschaftlicher Institutionen) nicht nur zu ermöglichen, sondern proaktiv und rechtsverbindlich zu fördern**. Durch eine solche interkulturelle Öffnung wird die „Teilhabe von Individuen, Bevölkerungsgruppen und Organisationen an Entscheidungs- und Willensbildungsprozessen strukturell verankert [...]. Vielfältige interkulturelle Perspektiven werden von vorneherein stärker einbezogen, dadurch können Zugangsbarrieren für Menschen mit Einwanderungsgeschichte abgebaut und Dienstleistungen diskriminierungsfrei angeboten werden“, wie es zahlreiche Migrant\*innenorganisationen und neue deutsche Organisationen in einem gemeinsamen Impulspapier formulieren.<sup>77</sup> Ein solcher Ansatz liegt weder dem AGG noch dem kürzlich verabschiedeten **Integrationsgesetz** des Bundes<sup>78</sup> zugrunde, das letztlich nur „ die integrationspolitischen Folgeregelungen der Asylpakete I und II“<sup>79</sup> regelt, also sich ausschließlich an Asylbewerberinnen und -bewerber sowie Geduldete richtet. Und auch das **AGG** stellt **keine umfassende und vor allem keine proaktive Verpflichtung** staatlicher und privater Institutionen zur Förderung der interkulturellen Öffnung dar, wenngleich es begrenzte Möglichkeiten einräumt, proaktiv tätig zu werden. Es ist vielmehr auf individuelle Fälle zugeschnitten und regelt eher reaktives als proaktives Handeln, da es voraussetzt, dass die von einer Benachteiligung Betroffenen selbst tätig werden.<sup>80</sup> Mit § 5 AGG hat der deutsche Gesetzgeber lediglich Privaten die Möglichkeit eröffnet, selbst positive Maßnahmen umzusetzen. Der Staat verpflichtet sich jedoch nicht selbst dazu, derartige Maßnahmen zu ergreifen.<sup>81</sup> Insbesondere gibt es derzeit keine Verpflichtung des Staates, positive

---

76 Zu ihnen etwa J. Eichenhofer, ZAR 2016, 251 (253 ff.).

77 Vgl. Impulspapier der Migrant\*innenorganisationen zur Teilhabe in der Einwanderungsgesellschaft (2016), abrufbar unter: [www.deutsch-plus.de](http://www.deutsch-plus.de).

78 Integrationsgesetz v. 31.7.2016 (BGBl. I 1939).

79 Vgl. Thym ZAR 2016, 241 (241) (251).

80 Klose/Liebscher, a. a. O. (Fn. 64), S. 11 ff.

81 Für eine Unvereinbarkeit mit dem Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (CERD) deshalb etwa: Kamanabrou, RdA 2006, S. 321 (323).

Maßnahmen zugunsten von Menschen mit Einwanderungsgeschichte<sup>82</sup> bzw. mit den insoweit relevanten Merkmalen „Rasse“, ethnische Herkunft und Religion zu ergreifen.<sup>83</sup>

Vor diesem Hintergrund könnte und sollte ein etwaiges Bundesintegrations- und -teilhabegesetz einen über § 5 AGG hinausgehenden **verbindlichen Rahmen für die Verabschiedung positiver Maßnahmen** schaffen. Ein solcher umfassender und proaktiver Ansatz erscheint deshalb erfolgversprechend, weil Beispiele aus anderen EU-Ländern (z. B. Irland oder dem Vereinigten Königreich) darauf hindeuten, dass „proaktive Gleichstellungsmodelle bei der Bekämpfung von systematischer und struktureller Diskriminierung eindeutig wirksamer sind“<sup>84</sup> als das individualzentrierte und „reaktive“ AGG.

**Regelungstechnisch müsste das Bundesintegrations- und -teilhabegesetz dabei zwischen der interkulturellen Öffnung von staatlichen (a) und privaten Institutionen (b) unterscheiden**, da für beide Anwendungsfelder unterschiedliche verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen gelten. So sind lediglich staatliche Institutionen unmittelbar an die Grundrechte gebunden und insofern ohnehin verpflichtet, Diskriminierungen zu unterlassen. Andererseits gibt es bestimmte Gesetze wie etwa das Bundesbeamtengesetz (BBG), die lediglich dem Staat Grenzen bei der Förderung der interkulturellen Öffnung setzen. Private Institutionen sind dagegen nur mittelbar an die Grundrechte gebunden:<sup>85</sup> Sie sind primär Grundrechtsträger und nicht Grundrechtsverpflichtete und daher in viel geringerem Umfang als der Staat verpflichtet, Maßnahmen der interkulturellen Öffnung zu ergreifen. Andererseits hat der Staat mit dem AGG ein Regelungsregime geschaffen, das sich primär an Private richtet (vgl. §§ 6 bis 21 AGG) und nur ganz vereinzelt (vgl. § 24 AGG) staatliche Institutionen adressiert. Trotz der unterschiedlichen verfassungs- und einfachgesetzlichen Rahmenbedingungen erscheint es möglich, die Regelungsregime für Staat und Private in einem Gesetz zu verbinden. Regelungstechnisch

82 Vgl. Klose/Liebscher, a. a. O. (Fn. 64), S. 13. Sie betonen, dass es derlei Maßnahmen nur zugunsten der Merkmale „Geschlecht“ bzw. „Gender“ und „Behinderung“ gebe; so im Ergebnis auch: Antidiskriminierungsstelle, a. a. O. (Fn. 21), S. 2, 38.

83 Vgl. Klose/Liebscher, a. a. O. (Fn. 64), S. 16.

84 Henrad, Gleiche Rechte oder Sonderrechte? Der Minderheitenschutz und das Diskriminierungsproblem (2007), S. 34, zitiert nach: Antidiskriminierungsstelle, a. a. O. (Fn. 21), S. 40.

85 Zur Grundrechtsbindung Privater etwa: Pieroth/Schlink/Kingreen/Poscher, a. a. O. (Fn. 20), Rn. 189 ff.

könnte hier das Bundesdatenschutzgesetz (BDSG)<sup>86</sup> als Vorbild dienen, das ebenfalls zwischen der Datenverarbeitung durch öffentliche (= zweiter Abschnitt, §§ 12 ff. BDSG) und nicht öffentliche Stellen (= dritter Abschnitt, §§ 27 ff. BDSG) unterscheidet.

### 3. Regelungen für staatliche Institutionen

Wenn im Folgenden von den **staatlichen Institutionen** die Rede ist, die durch ein Bundesintegrations- und -teilhabegesetz gebunden wären, so sind damit nur die **Bundesbehörden** gemeint. Zwar können auch Landesbehörden verpflichtet sein, Bundesgesetze zu vollziehen; dies ist sogar der Regelfall (vgl. Art. 83 GG). Allerdings sind die hier in Rede stehenden Maßnahmen zur Förderung der interkulturellen Öffnung der Verwaltung im Kern Fragen der Verwaltungsorganisation und des Verwaltungsverfahrens, die – sofern sie die Organisation und das Verfahren der Bundesverwaltung betreffen – in die Gesetzgebungskompetenz des Bundes fallen.<sup>87</sup> Während einige **Bundesländer** – nämlich Berlin<sup>88</sup> (2010), Nordrhein-Westfalen<sup>89</sup> (2012) und Baden-Württemberg<sup>90</sup> (2015) – das Ziel einer interkultureller Öffnung der (Landes-)Verwaltung bereits im Wege sog. **Integrations-, Partizipations- oder Teilhabegesetze** verankert haben, **steht ein vergleichbares Bundesgesetz für die Bundesverwaltung noch aus**. Allerdings bieten die genannten Landesintegrationsgesetze in vielerlei Hinsicht Orientierung für die Frage, wie interkulturelle Öffnung am besten geregelt werden könnte.

#### a) Zur Notwendigkeit präziser Ziel- und Begriffsbestimmungen

Zur besseren Anwendung des Bundesintegrations- und -teilhabegesetzes sollte zunächst eine Bestimmung aufgenommen werden, die das **Gesetzesziel** präzise festschreibt. Hier könnten etwa die Bestimmungen

---

86 Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) v. 20.12.1990 (BGBl. I 2954).

87 Vgl. hierzu etwa: Wittreck, in: Dreier (Hrsg.), GG-Kommentar, Band II, 3. Aufl. (2015), Vorb. zu Art. 70–74 GG Rn. 57.

88 Gesetz zur Regelung von Partizipation und Integration von Berlin v. 28.10.2010 (PartIntG Bln).

89 Gesetz zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration (Teilhabe- und Integrationsgesetz) v. 14.12.2012 (TIG NRW).

90 Partizipations- und Integrationsgesetz für Baden-Württemberg v. 1.12.2015 (PartIntG BW).

des § 1 Abs. 1 PartIntG Bln<sup>91</sup>, des § 2 PartIntG BW<sup>92</sup> oder § 1 Abs. 1 des Entwurfs der Türkischen Gemeinde Deutschland (TGD) für ein „Gesetz zur Förderung der Eingliederung und Teilhabe von Menschen mit Migrationshintergrund“<sup>93</sup> Pate stehen. In gewisser Hinsicht mag auch das oben unter III. formulierte Staatsziel als Orientierung dienen. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass Staatsziele einen viel höheren Abstraktionsgrad aufweisen (müssen) als einfachgesetzliche Bestimmungen.<sup>94</sup> Wie genau die Zielbestimmung formuliert wird und ob sich das Gesetz ausschließlich die Teilhabe von Menschen mit Migrationshintergrund (so in Berlin) oder von Menschen mit und ohne Migrationshintergrund (so in Baden-Württemberg) zum Ziel setzt, ist letztlich eine politische Frage, die der Gesetzgeber zu beantworten hat. Ein Bundesintegrations- und -teihabegesetz kann aber **umso wirksamer umgesetzt** werden, **je konkreter die Zielbestimmung formuliert** ist.

Eine zusätzliche gesetzliche Steuerung der Verwaltung kann durch **möglichst präzise Begriffsbestimmungen** erreicht werden. Ein Bundesintegrations- und -teihabegesetz müsste daher in jedem Fall den **Begriff und die wesentlichen Grundsätze der interkulturellen Öffnung der Bundesverwaltung und ihrer Dienstleistungen festlegen**. Insoweit könnte das Bundesintegrations- und -teihabegesetz sogar über die jeweiligen Landesintegrationsgesetze hinausgehen, die zwar gleichermaßen Begriffsbestimmungen (vgl. § 2 PartIntG Bln, § 4 TIG NRW, § 4 PartIntG BW) wie Vorschriften über die interkulturelle Öffnung der Verwaltung (vgl. § 4 Abs. 1 PartIntG Bln, § 6 TIG NRW, § 6 PartIntG BW) enthalten – aber eben den Begriff der interkulturellen Verwaltung selbst nicht definieren. Für eine genaue Begriffsbestimmung, die wiederum eine Aufgabe des Gesetzgebers ist, schlägt ein Impulspapier verschiedener Migranten-

91 „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 Absatz 3 Satz 1 des Grundgesetzes und Artikel 10 Absatz 2 der Verfassung von Berlin auszuschließen.“

92 „Dieses Gesetz soll dazu beitragen, gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit und ohne Migrationshintergrund in allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens über soziale und ethnische Grenzen hinweg zu verwirklichen und auf diese Weise das friedliche Zusammenleben von Menschen aus unterschiedlichen Kulturen sowie den Zusammenhalt der Gesellschaft zu sichern.“

93 Die Bestimmung lautet: „Die gesellschaftliche Eingliederung und Teilhabe von Menschen mit Migrationshintergrund mit dem Ziel einer tatsächlichen sozialen, wirtschaftlichen und politischen Gleichstellung ist aktiv zu fördern.“ Der Entwurf ist abrufbar unter: [http://www.tgd.de/wp-content/uploads/2014/09/Teilhabe-Gesetz\\_3.%20Entwurf.TGD.BK.16.3.2012.pdf](http://www.tgd.de/wp-content/uploads/2014/09/Teilhabe-Gesetz_3.%20Entwurf.TGD.BK.16.3.2012.pdf).

94 Vgl. etwa Schulze-Fielitz, a. a. O. (Fn. 38), Art. 20a Rn. 26.

organisationen vor,<sup>95</sup> hierunter im Kern die **„Teilhabe von Individuen, Bevölkerungsgruppen und Organisationen an Entscheidungs- und Willensbildungsprozessen“**, die **Einbeziehung vielfältiger Perspektiven** und den **Abbau von Zugangshindernissen** für Menschen mit Einwanderungsgeschichte zu verstehen. Im Rahmen einer solchen Begriffsbestimmung könnte auch der von vielen Betroffenen als stigmatisierend empfundene<sup>96</sup> Begriff des „Menschen mit Migrationshintergrund“ – analog zu den genannten Landesintegrationsgesetzen – ersetzt werden durch **„Mensch mit Einwanderungsgeschichte“**.<sup>97</sup> Ergänzt werden könnten die Ziel- und Begriffsbestimmungen des Bundesintegrations- und -teilhabegesetzes durch ein außergesetzliches **Leitbild**<sup>98</sup> und eine **Strategie zur interkulturellen Öffnung, die die Bundesregierung erarbeiten und über deren Umsetzung sie innerhalb von zwei Jahren dem Bundestag berichten müsste**.

## b) Notwendige institutionelle Veränderungen

Die Bedeutung der interkulturellen Öffnung für Integration und Teilhabe als gesamtgesellschaftliche Ziele müsste sich auch in einer Aufwertung der zuständigen Stellen wiederfinden. Daher wird hier entschieden dafür plädiert, entweder die Kompetenzen für Migration und Integration in einem starken Bundesministerium zu bündeln oder ein eigenständiges **Bundesministerium für Migration und Integration als Querschnittsressort** zu schaffen. In beiden Fällen wäre das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) als nachgeordnete und weisungsabhängige Bundesoberbehörde dem Ministerium unterstellt. Dieser Vorschlag ist notwendig, um Fragen von Migration und Integration aus dem Kontext der inneren Sicherheit zu lösen und die bislang selten gestellte Frage nach den notwendigen Integrationsleistungen der Aufnahmegesellschaft stärker zu akzentuieren.

Neben einer damit einhergehenden Verstärkung auf der Rechtssetzungsebene wäre eine wirksame Politik der interkulturellen Öffnung der Verwaltung auf eine möglichst effektive **Rechtsdurchsetzung** angewiesen. Zu

---

95 Vgl. Impulspapier, a. a. O. (Fn. 77).

96 Vgl. Klose/Liebscher, a. a. O. (Fn. 64), S. 16.

97 Generell zu neuen Begriffen für die Einwanderungsgesellschaft: Neue Deutsche Medienmacher: Neue Begriffe für die Einwanderungsgesellschaft (2013), im Internet abrufbar unter: <http://www.neuemedienmacher.de/wp-content/uploads/2014/04/Tagungsdokumentation-NDM-Begriffe-2013.pdf>.

98 Gusy/Müller, a. a. O. (Fn. 53), 265 ff.

diesem Zweck erscheint es empfehlenswert – analog zu den (öffentlichen und betrieblichen) Datenschutzbeauftragten –, Stellen für spezielle Beauftragte für die interkulturelle Öffnung (IKÖ) zu schaffen oder die Kompetenzen und Ressourcen der Antidiskriminierungsstelle erheblich auszuweiten. Die Einführung betrieblicher IKÖ-Beauftragter müsste zu entsprechenden Änderungen im Bundespersonalvertretungs- und Betriebsverfassungsgesetz führen. Unabhängig von der Frage, welcher Institution man die Aufgabe der Rechtsdurchsetzung zuweist, wäre in jedem Falle erforderlich, diese Institution mit einem Verbandsklagerecht auszustatten, um – ähnlich den Verbraucherschutzzentralen – die Ziele der interkulturellen Öffnung effektiv umsetzen zu können.

Zudem sollte erwogen werden, einen **Nationalen Rat zur Einwanderungsgesellschaft**<sup>99</sup> als Brücke zwischen Staat und Gesellschaft einzusetzen, der ähnlich dem Deutschen Ethikrat Aufgaben wahrnimmt, wie sie in § 2 Abs. 1 des Ethikratgesetzes<sup>100</sup> genannt sind. Dazu gehören etwa die Information der Öffentlichkeit und die Förderung der Diskussion in der Gesellschaft sowie die Erarbeitung von Stellungnahmen und Empfehlungen für gesetzgeberisches Handeln. Schließlich ist die Erhebung der Statistiken des Bundes über den Bildungserfolg von Menschen mit Einwanderungsgeschichte um das Kriterium der sozialen Lage zu erweitern, da diese und nicht der Migrationshintergrund ursächlich für den schulischen (Miss-)Erfolg ist.

### c) Interkulturelle Öffnung in Form eines verbesserten Zugangs zu Stellen im Öffentlichen Dienst

Sollen Teilhabe und Integration durch die interkulturelle Öffnung der Verwaltung gefördert werden, so rücken zunächst diejenigen positiven Maßnahmen in den Vordergrund, mit denen der Zugang zu Stellen im öffentlichen Dienst vereinfacht werden soll. Die weitestgehende Maßnahme wäre dabei die Einführung einer sog. **Migrantenquote**, das heißt einer gesetzlichen Vorgabe, einen bestimmten Mindestanteil von Menschen mit Einwanderungsgeschichte zu beschäftigen.<sup>101</sup> Dabei ist zunächst zwischen

99 Vgl. dazu das Impulspapier, a. a. O. (Fn. 77), S. 4.

100 Gesetz zur Einrichtung des Deutschen Ethikrates (Ethikratgesetz – EthRG) v. 16.7.2007 (BGBl. I 1385).

101 In diese Richtung tendieren § 4 Abs. 4 PartIntG Bln, § 6 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 TIG NRW, § 6 Abs. 1 Nr. 2 PartIntG BW, wonach die betroffenen Länder eine Erhöhung des Anteils von Menschen mit Einwanderungsgeschichte innerhalb der Landesverwaltung anstreben, auch wenn keine der genannten Bestimmungen eine feste Quote benennt.

einer **absoluten und einer relativen Quotenregelung** zu unterscheiden.<sup>102</sup> Eine absolute Quotenregelung hätte zur Folge, dass jeder Bewerber mit Einwanderungsgeschichte so lange einem noch so qualifizierten Bewerber vorgezogen würde, bis die Quote erreicht ist. Die Vereinbarkeit derartiger absoluter Quotenregelungen mit dem Europa- und Verfassungsrecht ist jedoch höchst fragwürdig. So betont nicht zuletzt der Europäische Gerichtshof (EuGH),<sup>103</sup> dass positive Maßnahmen verhältnismäßig sein müssen. Daraus folge, dass den von der positiven Maßnahme Begünstigten selbst bei gleicher Qualifikation kein absoluter Vorrang eingeräumt werden dürfe. Vielmehr sei eine objektive Beurteilung im Einzelfall erforderlich, bei der die persönliche Lage auch derjenigen berücksichtigt wird, die durch die Maßnahmen nicht begünstigt werden. Außerdem seien die Art der in Rede stehenden Positionen und ihr Zugang auf dem freien Markt zu berücksichtigen.

Denkbar wäre jedoch eine **relative Quote**, die darauf abzielt, dass Menschen mit Einwanderungsgeschichte im Falle gleicher oder vergleichbarer Qualifikation und unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls bevorzugt eingestellt werden. Dieses Instrument findet sich etwa in § 8 des Bundesgleichstellungsgesetzes<sup>104</sup> mit Bezug auf die Gleichstellung von Frauen (Art. 3 Abs. 2 GG). Eine vergleichbare Regelung auf Bundesebene für Menschen mit Einwanderungsgeschichte könnte ein Bundesintegrations- und -teihabegesetz einführen. Bei einer Stellenbesetzung könnten folglich die besonderen interkulturellen Kompetenzen von Menschen mit Einwanderungsgeschichte (wie z. B. etwaige Mehrsprachigkeit, interkulturelle Erfahrung und Sensibilität etc.) berücksichtigt werden.<sup>105</sup> Interkulturelle Kompetenzen sind jedoch nicht exklusiv Menschen mit Einwanderungsgeschichte zuzuschreiben.

Als „milderes“, aber wohl nicht gleich wirksames Mittel käme die **Förderung der Teilhabe mittels sog. Zielquoten** in Betracht, wie es etwa in

---

102 Vgl. zu dieser Unterscheidung etwa: Brosius-Gersdorf, in: Dreier (Hrsg.), GG-Kommentar, Band II, 3. Aufl. (2015), Art. 33 Rn. 119.

103 Vgl. EuGH, Urt. v. 19.3.2002, Rs. 476/99 – *Lommers*, Rn. 41; EuGH, Urt. v. 30.9.2004, Rs. 319/03 – *Briheche*, Rn. 24.

104 Gesetz für die Gleichstellung von Frauen und Männern in der Bundesverwaltung und Gerichten des Bundes (Bundesgleichstellungsgesetz – BGleGG) v. 24.4.2015 (BGBl. I 642, 643).

105 Vgl. insoweit die Regel des § 4 Abs. 3 Satz 3 PartIntG Bln, der zufolge die interkulturellen Kompetenzen von Menschen mit Einwanderungsgeschichte „bei der Beurteilung der Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung im Rahmen von Einstellungen und Aufstiegen der Beschäftigten im öffentlichen Dienst grundsätzlich berücksichtigt werden“ sollen.

§ 4 Abs. 5 PartIntG Bln seinen Niederschlag gefunden hat. Hiernach kann sich die in Rede stehende staatliche (oder private) Institution selbst eine (rechtlich verbindliche) Quote setzen, ohne dass sie gesetzlich verpflichtet wäre, diese Quote einzuhalten.<sup>106</sup> Allerdings unterwirft sie sich einer regelmäßigen Überprüfung der Fortschritte in Form eines **Benchmarkings**. Wie erfolgreich eine solche Zielquote ist, hängt dabei vom Willen der jeweiligen Institution ab, sich interkulturell zu öffnen. Die Festlegung einer solchen Zielquote ist bereits nach geltendem Recht auf der Grundlage von § 5 AGG möglich. Die Erfahrungen aus zehn Jahren AGG lehren jedoch, dass von diesem Instrument kaum Gebrauch gemacht wird.

Sofern dieser Umstand weniger auf einen mangelnden Willen als auf ein mangelndes Wissen der Entscheidungsträger um die Problematik zurückzuführen ist, könnten zudem Instrumente gesetzlich festgeschrieben werden, mit denen entsprechendes **Wissen um die Vorteile einer interkulturellen Öffnung geschaffen wird**, wie dies etwa § 6 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 TIG NRW vorsieht. Zu diesem Zweck ist es ferner empfehlenswert, dass sich die entsprechende Institution ein **Leitbild**<sup>107</sup> gibt, an dem sie den Prozess der interkulturellen Öffnung ausrichtet. Da die meisten Institutionen hier einen großen Orientierungsbedarf haben dürften, wäre es besonders wichtig, dass die **Bundesregierung mit gutem Beispiel vorangeht und ein Leitbild für mehr Teilhabe in der Einwanderungsgesellschaft erarbeitet**, wie dies u. a. der Rat für Migration seit Jahren vorschlägt. Darüber hinaus steht es staatlichen Institutionen frei, Menschen mit Einwanderungsgeschichte im Bewerbungsverfahren besonders zu berücksichtigen (vgl. § 4 Abs. 4 Satz 2 PartIntG Bln.) und Menschen mit Einwanderungsgeschichte aktiv – etwa durch entsprechende Werbemaßnahmen – dazu zu bewegen, sich zu bewerben. Dies passiert auch schon an vielen Stellen, beispielsweise bei der Berliner Polizei. Eine Liste guter Beispiele interkultureller Öffnung findet sich auch im Impulspapier der Migrantenorganisationen und bei der Charta der Vielfalt.

#### d) Interkulturelle Öffnung in Form eines verbesserten Zugangs zum Berufsbeamtentum

Ob die eben genannten Grundsätze auch für den Zugang zum Berufsbeamtentum gelten, wird zuweilen sehr skeptisch beurteilt.<sup>108</sup> Diese Skepsis

<sup>106</sup> Vgl. dazu Ziekow, Gutachten (2013), S. 44 ff.

<sup>107</sup> Zur Bedeutung von Leitbildern und den verschiedenen Leitbildern im Migrationsrecht: Gusy/Müller, a. a. O. (Fn. 53), 265 ff.

<sup>108</sup> Skeptisch dazu Ziekow, a. a. O. (Fn. 106); ders., DÖV 2014, 765 ff.

rührt vor allem daher, dass der Zugang zum Berufsbeamtentum nach **Art. 33 Abs. 2 GG** erstens **Deutschen vorbehalten** ist und sich dieser zweitens nur nach den dort genannten Kriterien „Eignung“, „Leistung“ und „fachliche Leistung“ (sog. **Grundsatz der Bestenauslese**<sup>109</sup>) bemessen darf. Die Einführung einer Migrantenquote hätte nach dieser Auffassung zur Folge, dass die in Art. 33 Abs. 2 GG genannten Kriterien letztlich – in verfassungswidriger Weise – durch das Kriterium des „Migrationshintergrunds“ bzw. der Einwanderungsgeschichte ersetzt würden.<sup>110</sup> Zwar habe der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des Zugangs zum Berufsbeamtentum insoweit eine weitgehende Gestaltungsfreiheit,<sup>111</sup> als er im Falle gleicher „Eignung“, „Befähigung“ und „fachlicher Leistung“ mehrerer Bewerber bestimmte Hilfskriterien festlegen dürfe. Als derartige Hilfskriterien kämen jedoch nur die Merkmale des Art. 3 Abs. 2 GG (das heißt das Geschlecht), nicht aber der Art. 3 Abs. 1 und 3 GG (wie z. B. die „Rasse“ bzw. die Herkunft) infrage.<sup>112</sup> So bestimmen auch § 9 des Beamtenstatusgesetzes (BeamStG) und § 9 BBG, dass sich die Ernennung und Auswahl von Bewerbern auf eine Beamtenstelle nur nach den Kriterien „Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung ohne Rücksicht auf Geschlecht, Abstammung, Rasse oder ethnische Herkunft, Behinderung, Religion oder Weltanschauung, politische Anschauungen, Herkunft, Beziehungen oder sexuelle Identität“ richten darf.

Damit wird jedoch nur das in § 2 AGG normierte allgemeine Diskriminierungsverbot für das Beamtenrecht konkretisiert. Hieraus lassen sich aber keine Aussagen über die Zulässigkeit positiver Maßnahmen nach § 5 AGG ableiten, zu denen auch die Einführung einer Migrantenquote gehört. § 5 AGG sieht gerade keine Bereichsausnahme für das Berufsbeamtentum vor. Vielmehr stellt § 24 Nr. 1 AGG klar, dass die Vorschriften des AGG „unter Berücksichtigung ihrer besonderen Rechtsstellung entsprechend“ auch für „Beamtinnen und Beamte des Bundes, der Länder, der Gemeinden, der Gemeindeverbände sowie der sonstigen der Aufsicht des Bundes oder eines Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts“ gelten.

---

109 Zu ihm etwa: BVerfG NVwZ 2013, 1603 (1604); BVerwGE 86, 169 (171 f.).

110 Vgl. Ziekow, a. a. O. (Fn. 106), S. 21.

111 Vgl. etwa BVerfGE 108, 282 (296).

112 Vgl. Brosius-Gersdorf, a. a. O. (Fn. 102), Art. 33 Rn. 94 ff. (118 ff.).

Diese **Gleichbehandlung von öffentlichem Dienst und Berufsbeamtentum liegt auch der EU-Antirassismusrichtlinie 2000/43/EG<sup>113</sup> zu grunde**, die gemäß ihrem Art. 3 Abs. 1 im „Rahmen der auf die Gemeinschaft“, das heißt die EU, „übertragenen Zuständigkeiten für alle Personen in öffentlichen und privaten Bereichen, einschließlich öffentlicher Stellen“, gilt. Und nach ihrem Art. 5 Abs. 1 hindert die RL 2000/43/EG die Mitgliedstaaten nicht daran, positive Maßnahmen zu beschließen, mit denen Benachteiligungen aufgrund der „Rasse“ oder der ethnischen Herkunft verhindert oder abgebaut werden.<sup>114</sup> Damit wäre die Einführung eines Hilfskriteriums der ethnischen Herkunft europarechtlich erlaubt. Aufgrund des Anwendungsvorrangs des EU-Rechts<sup>115</sup> gegenüber dem nationalen Recht **dürfte die Einführung eines Hilfskriteriums der ethnischen Herkunft unter Berufung auf das EU-Recht zulässig sein**. Schon gegenwärtig ist das deutsche Beamtenrecht durch europarechtliche Vorgaben wie das Diskriminierungsverbot aus Art. 18 i. V. m. Art. 21 AEUV und die Konkretisierungen in den europäischen Grundfreiheiten (Art. 45 ff., 49 ff., 56 ff. AEUV) überformt. Dies führt etwa dazu, dass auch Unionsbürger, Bürger von EWR-Staaten und solchen Drittstaaten Zugang zum Berufsbeamtentum haben (vgl. § 7 Abs. 1 BBG), denen die Bundesrepublik oder die EU vertraglich einen entsprechenden Anspruch auf Anerkennung der Berufsqualifikationen eingeräumt haben. Da der in Art. 33 Abs. 2 GG garantierte Zugang zum Berufsbeamtentum bereits zugunsten dieser Personengruppen aufgeweicht wurde, steht einer weiteren Erweiterung zugunsten von Drittstaatsangehörigen bereits nach geltendem Verfassungs- und Europarecht nichts entgegen. Ein etwaiges Staatsziel „Vielfalt, Integration und Teilhabe“ (vgl. III.) könnte eine weiter gehende interkulturelle Öffnung des Beamtentums sogar erfordern. Die Vorschrift des Art. 33 Abs. 2 GG würde dadurch auch nicht sinnentleert, da sie immer noch den Grundsatz der Bestenauslese postuliert und somit hinsichtlich der Auswahl und Ernennung von Beamten wichtige Vorgaben macht.

### e) Interkulturelle Öffnung durch politische Teilhabe

Des Weiteren müsste eine interkulturelle Öffnung durch eine stärkere Teilhabe von Menschen mit Einwanderungsgeschichte an politischen

---

113 Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29.6.2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder ethnischen Herkunft, Amtsblatt L 180/22.

114 Klose/Liebscher, a. a. O. (Fn. 64), S. 37.

115 Vgl. EuGH, Urt. v. 15.7.1964, Rs. 6/64 – *Costa/ENEL*.

Entscheidungsprozessen sichergestellt werden. Dies kann beispielsweise durch Vorschriften über eine verstärkte Beteiligung von Menschen mit Einwanderungsgeschichte in Gremien erreicht werden, die über integrationsrelevante Fragen wie Bildung, Arbeits- oder Wohnungsmarkt entscheiden. Zu diesem Zweck müsste eine dem § 4 Abs. 6 PartIntG Bln oder § 10 TIG NRW vergleichbare Regelung auf Bundesebene eingeführt werden. Zugleich ließe sich das Bundesgremienbesetzungsgesetz<sup>116</sup> entsprechend ändern, da dieses bislang nur eine paritätische Besetzung von Frauen und Männern, nicht aber von Menschen mit und ohne Einwanderungsgeschichte anstrebt.

Aus integrationspolitischer Sicht wäre zudem wünschenswert, das laut Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG bislang nur Unionsbürgern zustehende **kommunale Wahlrecht** auf Ausländerinnen und Ausländer mit unbefristetem Aufenthaltsrecht auszuweiten und Drittstaatsangehörigen zudem ein Wahlrecht auf Landesebene zu verleihen.<sup>117</sup> Darüber hinaus wären zur Förderung der politischen Integration erhebliche **Erleichterungen im Staatsangehörigkeitsrecht** notwendig, namentlich eine Einschränkung der Gründe für den Verlust der ursprünglichen Staatsbürgerschaft und die Ermöglichung von Mehrfachstaatsangehörigkeiten für Deutsche und Einzubürgernde.

#### 4. Regelungen für private Institutionen

Nach § 5 AGG ist es den privaten Institutionen selbst überlassen, ob sie positive Maßnahmen zur Förderung der Teilhabe und Integration von Menschen mit Einwanderungsgeschichte ergreifen wollen. Ein etwaiges Bundesintegrations- und -teilhabegesetz müsste hierüber hinausgehen und einen **verbindlichen Rechtsrahmen** schaffen. In Betracht käme hier – wie bei den staatlichen Institutionen – eine § 4 Abs. 5 PartIntG Bln entsprechende Bestimmung, wonach sich private Institutionen selbst **rechtsverbindliche Zielquoten** auferlegen könnten, die sodann regelmäßig – von den oben genannten IKÖ-Beauftragten – überprüft werden müssten. Das Erreichen der Quote müsste entsprechend belohnt werden (z. B. durch steuerliche Entlastungen), während das Nichterreichen Sanktionen nach sich zöge. Derartige „Gleichstellungspläne“ könnten auch im Wege von

---

116 Bundesgremienbesetzungsgesetz (BGremBG) v. 24.4.2015 (BGBl. I 642).

117 Zwar hielt das BVerfG ein kommunales Ausländerwahlrecht noch für verfassungswidrig, vgl. BVerfGE 83, 37 (53 ff.); E 83,60 (71 ff.). Für die Verfassungskonformität dagegen: Meyer, Rechtsgutachten (2014); Groß, DVBl. 2014, 1217 (1221).

Betriebsvereinbarungen festgelegt werden.<sup>118</sup> Weiterhin könnten die in § 1 des Bundespersonalvertretungsgesetzes<sup>119</sup> genannten Einrichtungen entsprechende Pläne zur Förderung der Ausbildung, Qualifizierung und Beschäftigung von Menschen mit Einwanderungsgeschichte aufstellen. Schließlich haben private Institutionen die Möglichkeit, durch Anwerbekampagnen, gezielte Führungskräfteentwicklung und Maßnahmen zur Schließung des sog. „migration pay gap“<sup>120</sup> (analog zum „gender pay gap“) zu ihrer interkulturellen Öffnung beizutragen. Hierzu schreibt der IWF in einem aktuellen „working paper“: „It finds that new immigrant workers earn on average 20 percent less than native workers with otherwise identical characteristics. The gap is smaller for immigrants from advanced countries, with good German language skills, and with a German degree, and larger for others. The gap declines gradually over time. Less success in obtaining jobs with higher occupational autonomy explains half of the wage gap. Immigrants are also initially less likely to participate in the labor market and more likely to be unemployed. While participation fully converges after 20 years, immigrants always remain more likely to be unemployed than the native labor force.“<sup>121</sup>

## V. Zentrale Ergebnisse

Integration und Teilhabe werden sowohl durch das GG als auch durch das deutsche Gesetzesrecht in vielerlei Hinsicht ermöglicht und zum Teil gefördert. Gleichwohl ergeben sich sowohl auf der verfassungs- wie der einfachgesetzlichen Ebene Regelungsmöglichkeiten, um Integration und Teilhabe stärker zu fördern. Das vorliegende Gutachten unterbreitet dafür **zwei Vorschläge**.

Zum einen sollte **im GG eine neue Staatszielbestimmung (Art. 20b GG) folgenden Inhalts aufgenommen werden: „Die Bundesrepublik Deutschland ist ein vielfältiges Einwanderungsland. Sie fördert deshalb die gleichberechtigte Teilhabe und Integration.“** Ein solches Staatsziel könnte erstens eine Orientierung schaffen, die nicht nur für die

118 So auch: Antidiskriminierungsstelle, a. a. O. (Fn. 21), S. 2.

119 Bundespersonalvertretungsgesetz v. 15.3.1974 (BGBl. I 693).

120 Vgl. dazu etwa Klose/Liebscher, a. a. O. (Fn. 64), S. 23.

121 Vgl. <https://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=43636.0>.

gesamte Bundesverwaltung gälte, sondern die auch auf private Institutionen und Unternehmen wirken würde. Zweitens wäre mit dem Staatsziel sichergestellt, dass sich alle drei Staatsgewalten dazu verpflichten, die Belange von Vielfalt, Teilhabe und Integration umfassend zu berücksichtigen und nicht hinter dem integrationspolitischen Status quo zurückzufallen (sog. Rückschrittsverbot). Drittens hätte dieses Staatsziel eine grundrechtsbefördernde Wirkung und wäre damit ein integrationspolitisch wünschenswertes Korrektiv für die unterschiedlichen Rechtsstatus von Deutschen und Ausländern.

Zum anderen könnte ein **Bundesintegrations- und -teilhabetgesetz** verabschiedet werden, das Integration und Teilhabe durch **Maßnahmen zur interkulturellen Öffnung** vorantreibt, die sich primär an staatliche, aber auch an private Institutionen richten. Im Kern geht es dabei darum, das dem AGG zugrunde liegende individuelle und reaktive System durch ein **System struktureller und proaktiver Teilhabeförderung** zu ergänzen. Die ehrgeizigste Maßnahme wäre dabei die Einführung einer **Migrantenquote**. Als Alternative käme die Einführung **verbindlicher Zielquoten** in Betracht, deren Einhaltung dann regelmäßig zu überprüfen wäre. Außerdem empfehlen die Autoren, für die interkulturelle Öffnung der Verwaltung spezielle Beauftragte einzustellen, die mit entsprechenden Kompetenzen und Ressourcen ausgestattet werden. Schließlich wäre die Bündelung der migrations- und integrationspolitischen Kompetenzen auf Bundesebene in Form eines relevanten Zuständigkeitsbereichs in einem bestehenden Ministerium oder durch Schaffung eines eigenständigen Bundesministeriums für Migration und Integration hilfreich, da sich das im gesamtgesellschaftlichen Interesse liegende Ziel der Förderung von Teilhabe und Integration auf diese Weise wirksamer verfolgen ließe.

## Die Autoren:

### **Dr. Johannes Eichenhofer**

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter und Habilitand an der Fakultät für Rechtswissenschaft der Universität Bielefeld. Zudem ist stellvertretender Vorsitzender von DeutschPlus e. V.

### **Farhad Dilmaghani**

ist Vorsitzender von DeutschPlus e. V. und ehemaliger Staatssekretär für Arbeit und Integration des Landes Berlin. DeutschPlus engagiert sich als gemeinnütziger Verein für ein plurales Deutschland von morgen mit gleichberechtigter Teilhabe für Menschen in allen Bereichen der Gesellschaft.

## Literaturverzeichnis

Antidiskriminierungsstelle des Bundes (Hrsg.): Evaluation des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes, Büro für Recht und Wissenschaft GbR mit wissenschaftlicher Begleitung von Prof. Dr. Christiane Brors, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2016. Im Internet abrufbar unter: [http://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/DE/publikationen/AGG/AGG\\_Evaluation.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=9](http://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/DE/publikationen/AGG/AGG_Evaluation.pdf?__blob=publicationFile&v=9).

Brosius-Gersdorf, Frauke: Kommentierung des Art. 33 GG, in: Horst Dreier (Hrsg.), GG-Kommentar, Band II, 3. Auflage, Mohr Siebeck, Tübingen 2015.

Davy, Ulrike: Die Integration von Einwanderern – rechtliche Regelungen im europäischen Vergleich, Campus Verlag, Frankfurt/New York 2001.

Dilmaghani, Farhad/Eichenhofer, Johannes: Eine Einwanderungsverfassung für die Einwanderungsgesellschaft, in: Harald Welzer u. a. (Hrsg.), Die offene Gesellschaft und ihre Freunde, Verlag S. Fischer, Frankfurt a. M. 2016, S. 200–210.

Eichenhofer, Eberhard: 60 Jahre Grundgesetz und Sozialrecht, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart (JöR), Band 59 (2011), S. 97–118.

Eichenhofer, Johannes: Begriff und Konzept der Integration im Aufenthaltsgesetz, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2013.

Ders.: Integration als Verwaltungsaufgabe, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 2014, S. 776–785.

Ders.: Integrationsgesetzgebung, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR) 2016, S. 251–261.

Groß, Thomas: Integration durch Rechtsgleichheit, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.) 2014, S. 1217–1222.

Gusy, Christoph/Müller, Sebastian: Leitbilder im Migrationsrecht, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR) 2013, S. 265–272.

Heitmeyer, Wilhelm (Hrsg.): Was treibt die Gesellschaft auseinander? Bundesrepublik Deutschland: Auf dem Weg von der Konsens- zur Konfliktgesellschaft, Suhrkamp, Frankfurt a. M. 2004.

Isensee, Josef: § 73. Staatsaufgaben, in: ders./Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band IV: Aufgaben des Staates, 3. Auflage, C. F. Müller, Heidelberg 2006, S. 117–160.

Kamanabrou, Subadeh: Die arbeitsrechtlichen Vorschriften des Antidiskriminierungsgesetzes, in: Recht der Arbeit (RdA) 2006, S. 321–339.

Kloepfer, Michael: Kommentierung von Art. 20a (Staatsziel Umweltschutz), in: Wolfgang Kahl/Christian Waldhoff/Christian Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: 116. Aktualisierung, April 2005.

Klose, Alexander/Liebscher, Doris: Antidiskriminierungspolitik in der deutschen Einwanderungsgesellschaft. Stand, Defizite, Empfehlungen, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2015. Im Internet abrufbar unter: [https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/28\\_Einwanderung\\_und\\_Vielfalt/Studie\\_IB\\_Antidiskriminierungspolitik\\_in\\_der\\_deutschen\\_Einwanderungsgesellschaft\\_2015.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/28_Einwanderung_und_Vielfalt/Studie_IB_Antidiskriminierungspolitik_in_der_deutschen_Einwanderungsgesellschaft_2015.pdf).

Krebs, Walter: § 31. Rechtliche und reale Freiheit, in: Detlef Merten/Hans-Jürgen Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band II, Heidelberg 2006, S. 291–340.

- Kunig, Philipp: Zur Einstellung von Personen mit Migrationshintergrund im Polizeivollzugsdienst, in: Hermann Butzer/Markus Kaltenborn/Wolfgang Meyer (Hrsg.), *Organisation und Verfahren im sozialen Rechtsstaat*, Festschrift für Friedrich E. Schnapp zum 70. Geburtstag, Duncker & Humblot, Berlin 2008, S. 643–653.
- Langenfeld, Christine: *Integration und kulturelle Identität zugewanderter Minderheiten*, Mohr Siebeck, Tübingen 2001.
- Lockwood, David: *Social integration and system integration*, in: George K. Zollschan/ Walter Hirsch (Hrsg.), *Explorations in social change*, Routledge & Kegan, London 1964, S. 244–257.
- Merten, Detlef: Über Staatsziele, in: *Die Öffentliche Verwaltung (DÖV)* 1993, S. 368–377.
- Meyer, Hans: Ausweitung des Wahlrechts auf Migrantinnen und Migranten. Neuregelung des Wahlrechts bei Landtags- und Kommunalwahlen. Rechtsgutachten im Auftrag der Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen im Landtag von Sachsen-Anhalt (erstellt am 29.3.2014).
- Pieroth, Bodo/Schlink, Bernhard/Kingreen, Thorsten/Poscher, Ralf: *Grundrechte. Staatsrecht II*, 30. Auflage, C. F. Müller, Heidelberg 2014.
- Schulze-Fielitz, Helmut: Kommentierung des Art. 20a GG, in: Horst Dreier (Hrsg.), *GG-Kommentar, Band II*, 3. Auflage, Mohr Siebeck, Tübingen 2015.
- Siehr, Angelika: *Die Deutschenrechte des Grundgesetzes – Bürgerrechte im Spannungsfeld von Menschenrechtsidee und Staatsmitgliedschaft*, Duncker & Humblot, Berlin 2001.
- Sommermann, Karl-Peter: *Staatsziele und Staatszielbestimmungen*, Mohr Siebeck, Tübingen 1997.
- Thym, Daniel: „Integration“ kraft Gesetzes? Grenzen und Inhalte des „Integrationsgesetzes“ des Bundes, in: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR)* 2016, S. 241–251.
- Wittreck, Fabian: Kommentierung des Art. 3 GG, in: Horst Dreier (Hrsg.), *GG-Kommentar, Band I*, 3. Auflage, Mohr Siebeck, Tübingen 2013.
- Zacher, Hans F.: § 28. Das soziale Staatsziel, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band II: Verfassungsstaat*, 3. Auflage, C. F. Müller, Heidelberg 2004.
- Ziekow, Jan: *Möglichkeiten zur Verbesserung der Chancen von Personen mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst. Rechtswissenschaftliche Stellungnahme für das Ministerium für Integration Baden-Württemberg (Stand: 23.12.2013)*.
- Ders.: *Möglichkeiten und Grenzen der Verbesserung der Chancen von Personen mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst*, in: *Die Öffentliche Verwaltung (DÖV)* 2014, S. 765–776.



## Impressum

ISBN: 978-3-95861-771-1

### Herausgegeben von

Dr. Dietmar Molthagen  
für die Friedrich-Ebert-Stiftung e. V.  
Forum Berlin/Politischer Dialog  
Hiroshimastraße 17  
10785 Berlin

### Autoren

Dr. Johannes Eichenhofer und Farhad Dilmaghani

### Gestaltung

Meintrup, Grafik-Design

### Druck

Brandt GmbH, Bonn

Gedruckt auf RecyStar Polar, 100 % Recyclingpapier,  
ausgezeichnet mit dem blauen Umweltengel.

Copyright 2017 by Friedrich-Ebert-Stiftung, Forum Berlin

Diese Publikation wird gefördert von



