Nr. 562 | Dezember 2025

Analysen & Argumente

KONRAD ADENAUER STIFTUNG

Integration und Partizipation durch Quoten?

Rechtliche Herausforderungen bei der Bezugnahme auf Gruppenidentitäten in der Einwanderungsgesellschaft

Judith Froese

- Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG verbietet grundsätzlich Differenzierungen zwischen Personengruppen. Eine mögliche Ausnahme sieht das Grundgesetz derzeit für Personen mit Einwanderungsbiografie nicht vor.
- Selbst wenn man für Personen mit Einwanderungsbiografie Sonderregelungen schaffen wollte, besteht die herausfordernde Aufgabe der genauen Abgrenzung der Gruppe.
- Wenn Gesetze sich auf bestimmte Gruppenidentitäten beziehen, besteht die Gefahr, dass sie die eigentlich offenen und sich überschneidenden Zugehörigkeiten als fest und unveränderlich darstellen.
- Sonderregelungen für neu eingewanderte Menschen sind zu Beginn sinnvoll und unvermeidbar. Je länger der Aufenthalt dauert, desto geringer ist der Bedarf.

Wie lassen sich Integration und gesellschaftlicher Zusammenhalt in einer Einwanderungsgesellschaft nachhaltig sichern – und welche Rolle spielt das Recht dabei? Integrations- beziehungsweise Partizipationsgesetze tragen vor allem zu Beginn zur Unterstützung von Menschen mit Migrationsgeschichte bei, indem sie gezielt Einwanderungsbelange adressieren. Je länger ein Aufenthalt andauert, desto weniger sinnvoll sind Sonderregelungen. Einwanderung betrifft potenziell sämtliche Bereiche der Rechtsordnung und kann daher nicht isoliert Berücksichtigung finden.[1]

Integrations- beziehungsweise Partizipationsgesetze

Integrations-/ Partizipationsgesetze in acht Bundesländern

Seit dem Jahr 2010 haben inzwischen acht der 16 Bundesländer ein Integrations- beziehungsweise Partizipationsgesetz erlassen.[2] Vorreiter waren Berlin (2010) und Nordrhein-Westfalen (2012), die ihre Gesetze 2021 novellierten. Ihnen folgten Baden-Württemberg (2015), Bayern (2016), Schleswig-Holstein (2021) und Hessen (2023). 2024 erließen Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen entsprechende Gesetze. Ziel der Integrations- beziehungsweise Partizipationsgesetze ist die Förderung der Partizipation, die Stärkung der Integration und der Abbau von Benachteiligungen von Menschen mit Migrationsgeschichte. Überwiegend begreifen die Integrationsgesetze der Länder Integration als gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Als Ziel wird zudem teils die Sicherung des Zusammenhalts genannt.

Bisher kein Bundesgesetz

Auf Bundesebene existiert bislang kein Integrations- beziehungsweise Partizipationsgesetz. Der Koalitionsvertrag[3] von CDU, CSU und SPD für die 21. Legislaturperiode (2025–2029) enthält hierzu keine Aussage, hingegen hatten sich die Parteien der sogenannten Ampelregierung in ihrem Koalitionsvertrag[4] für die 20. Legislaturperiode (2021–2025) darauf verständigt, ein Partizipationsgesetz mit dem Leitbild „Einheit in Vielfalt“ vorzulegen und die Partizipation der Einwanderungsgesellschaft zu stärken, wozu die Bundeskonferenz der Migrantenorganisationen (BKMO) 2021 einen Entwurf vorgelegt hatte. Der Entwurf[5] enthielt insbesondere auch eine Regelung zur Erhöhung der Repräsentation von Personen mit Migrationsgeschichte in den Dienststellen und Unternehmen des Bundes.

Rechtliche Zulässigkeit von Quoten

Keine verfassungsrechtliche Grundlage für Bevorzugung von Personen mit Migrationsgeschichte

Das Differenzierungsverbot des Artikels 3 Absatz 3 Satz 1 Grundgesetz (GG)[6] verbietet Regelungen, die eine Personengruppe bevorzugen und hierzu zwischen Gruppen von Merkmalsträgern differenzieren. Zulässig sind sie nur unter der Voraussetzung, dass das Grundgesetz hierfür eine Rechtfertigungsmöglichkeit vorsieht und die Differenzierung verhältnismäßig ist. Während an das Geschlecht anknüpfende Differenzierungen – wie sie bei Bevorzugungen von Frauen im öffentlichen Dienst existieren – durch das Staatsziel des verfassungsrechtlichen Gleichberechtigungsauftrags in Artikel 3 Absatz 2 Satz 2 GG gerechtfertigt werden können, sieht das Grundgesetz für die Bevorzugung von Personen mit einer Einwanderungsgeschichte derzeit keine vergleichbare Rechtfertigungsmöglichkeit vor.[7] Insbesondere lässt sich eine solche weder dem Sozialstaatsprinzip (Artikel 20 Absatz 1 GG) noch dem Artikel 3 Absatz 3 Satz 1 GG entnehmen.[8]

Die Aufnahme einer Staatszielbestimmung zur Gewährleistung von Vielfalt beziehungsweise zum Schutz von Minderheiten in das Grundgesetz, auf die sich derartige Erwägungen stützen ließen, sah auch der Entwurf der BKMO vor: Hiernach sollte ein neues Staatsziel eingefügt werden, wonach die Bundesrepublik Deutschland die Vielfalt ihrer Bevölkerung anerkennt, die gleichberechtigte Teilhabe aller Menschen fördert und jede Form von Rassismus und Diskriminierung bekämpft. Ähnliches wurde bereits in den 1990er Jahren diskutiert, konnte sich

jedoch nicht durchsetzen.[9] Nicht verwehrt ist es dem Staat hingegen im Einklang mit dem Grundgesetz, solche fördernden Maßnahmen zu ergreifen, die keine Unterscheidung anhand der Merkmale des Artikels 3 Absatz 3 GG vornehmen, wie beispielsweise eine Sprachförderung, die allen Personen offensteht.

Abgesehen davon, dass das Grundgesetz derzeit keinen Rechtfertigungsgrund für die genannten Bevorzugungen enthält, begegnen Maßnahmen, die an die Einwanderungsbiografie anknüpfen, insbesondere zwei Bedenken:

Wer gehört dazu?

Wer gehört zur Gruppe der Personen mit Migrationsgeschichte?

Erstens stellt sich die anspruchsvolle Frage des treffenden Zuschnitts der Gruppe: Denn nicht jeder, der nach Deutschland eingewandert ist oder dessen Eltern oder Großeltern eine Einwanderungsbiografie aufweisen, wird hierdurch zutreffend erfasst. Das gilt besonders für solche Menschen, deren Einwanderungsbiografie regelmäßig „unsichtbar" bleibt wie beispielweise bei einer Einwanderung aus Österreich. Insofern ist die Kategorie tendenziell zu breit gefasst. Andererseits kann sie zu eng sein, stellt man auf die Wahrnehmung von Menschen ab. Als „Andere" werden sie unter Umständen selbst dann wahrgenommen, wenn die Familien bereits seit mehreren Generationen in Deutschland leben und sie deutsche Staatsbürger sind. Sollen Differenzierungen an die Einwanderungsbiografie geknüpft werden, die eine Personengruppe bevorzugen, so kann die Definition des berechtigten Personenkreises allerdings nicht allein durch eine Bezugnahme auf die Selbstwahrnehmung beziehungsweise Diskriminierungserfahrungen erfolgen. Es bedarf hierzu (auch) objektiver Kriterien wie beispielweise der Einwanderung des Betroffenen oder seiner Eltern.[10]

„Dilemma der Differenz"

Zweitens haben derartige Klassifikationen einen ambivalenten Charakter: Einerseits werden sie benötigt, andererseits können sie bestimmte persönliche Merkmale überbetonen und die Differenz verfestigen. Wenn Gesetze sich auf bestimmte Gruppenidentitäten beziehen, besteht die Gefahr, dass sie die eigentlich offenen und sich überschneidenden Zugehörigkeiten als fest und unveränderlich darstellen. Die Forschung bezeichnet dies als „Dilemma der Differenz"[11]. Weiterführend kann insofern eine zweifache Herangehensweise sein: eine Differenzierung auf der Zeitachse und eine zurückhaltende Verwendung solcher Klassifikationen.

Differenzierung auf der Zeitachse

Sonderregelungen für neu eingewanderte Menschen am Anfang sinnvoll

In der „Phase des Ankommens", wie sie § 1 Abs. 1 Nr. 1 Teilhabe- und Integrationsgesetz NRW bezeichnet, bedarf es – bei allen bestehenden Unterschieden zwischen Einwanderern – der besonderen Unterstützung neu eingewanderter Menschen, insbesondere in den Bereichen Spracherwerb, Wohnen, Bildung, Arbeit und Gesundheit, aber auch Rechtskunde und Verbraucherschutz. Um eine solche „Grund- und Erstversorgung" zu gewährleisten, ist es praktisch nicht vermeidbar, Sonderregelungen für neu eingewanderte Menschen zu treffen, um deren Bedürfnisse spezifisch zu adressieren. Hierfür steht nicht nur das Teilhabe- und Integrationsgesetz NRW exemplarisch,[12] sondern dies wird auch gestützt durch soziologische Studien, die Klassifikationen im Umgang der Verwaltung mit Geflüchteten als unvermeidbar bewerten.[13] Zugleich zeigt das Forschungsprojekt „Gesellschaftliche Andockstellen für Flüchtlinge – eine inklusionstheoretische Studie" unter Leitung von Armin Nassehi aber auch, dass Geflüchtete in den unterschiedlichen „Andockstellen" verwaltungspraktisch unterschiedlich adressiert werden und hier in einigen Bereichen nur Teilaspekte der Person sichtbar gemacht werden. Dies gilt etwa für den Gesundheitsbereich, der Geflüchtete (wie alle anderen) vorrangig als Patienten

behandelt und für den andere Aspekte wie Religion, Biografie, Beruf, Familienverhältnisse, ethnische und soziale Herkunft irrelevant sind.[14]

Keine Bürger „erster“ und „zweiter“ Klasse

Je länger der Aufenthalt andauert, desto geringer ist der Bedarf für Klassifikationen, die eingewanderte Menschen durch Sonderregelungen adressieren. Dies gilt insbesondere für den Fall, dass nicht nur eine Integration in die Aufnahmegesellschaft erfolgt ist, sondern darüber hinaus auch die Staatsangehörigkeit erworben wurde. Innerhalb der Kategorie des Staatsvolks verbieten sich Differenzierungen zwischen Bürgern „erster“ und „zweiter“ Klasse. Besonders deutlich wird dies beim Wahlrecht. Hier tritt die Einheitsbildung, durch die die persönliche Identität und Biografie eines Menschen rechtlich irrelevant und unsichtbar werden, am deutlichsten zutage. Doch auch die Grundrechte, mit denen sich das Grundgesetz der Individualität des Einzelnen zuwendet, differenzieren zu Recht nicht nach der Einwanderungsgeschichte oder anderen persönlichen Merkmalen: Die Freiheitsrechte schützen die Entfaltung der Persönlichkeit in den verschiedensten Lebensbereichen und ergänzend durch das allgemeine Persönlichkeitsrecht; die speziellen Gleichheitssätze nehmen sich besonders vulnerabler „Merkmale“ des Einzelnen an.

Gelingensbedingungen für Integration und Zusammenhalt

Einwanderung als Querschnittsmaterie

Eine solche formale Betrachtung des Status ist eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für Integration und Zusammenhalt in der Einwanderungsgesellschaft. Denn die Belange der Einwanderer müssen zudem Eingang finden in die allgemeine Rechtsordnung, die für alle in Deutschland lebenden Menschen ungeachtet ihrer Biografie gilt. Einwanderung gilt es als Querschnittsmaterie zu behandeln und, soweit erforderlich, in alle Bereiche des Rechts zu integrieren. Das bedeutet nicht, dass Staat und Rechtsordnung jegliche Belange adressieren und berücksichtigen müssten. Es besteht ein durchaus großer politischer Gestaltungsspielraum und es lässt sich rechtlich und politisch darüber streiten, wie beispielsweise mit dem sichtbaren Tragen religiöser Symbole in der Öffentlichkeit umzugehen ist oder ob zusätzliche Feiertage eingeführt werden sollten. Einwanderung und ihre Begleiterscheinungen nicht als bloße Ausnahme zu begreifen, wird der Realität Deutschlands als Einwanderungsland gerecht und hat zudem Potenziale für die Identifikation von Einwanderern mit dem Gemeinwesen und seiner Rechtsordnung.

Von gelungener Einwanderung spricht der Soziologie Armin Nassehi, wenn die Migrationsfolgen unsichtbar werden, das heißt wenn die Herkunft der Menschen am Ende keine besondere Bedeutung mehr hat, der Mensch mit Migrationshintergrund also nicht mehr in erster Linie als Einwanderer wahrgenommen wird, sondern als Nachbar, Mitschüler oder Sportfreund.[15] Hierzu kann und sollte auch das Recht einen Beitrag leisten, indem es die Einwanderungsbiografie nur dort und nur solange explizit adressiert, wie dies für Integration und Zusammenhalt vonnöten ist.

1 Der Beitrag greift einige Aspekte des umfangreicheren Vortrags „Zusammenhalt in der Einwanderungsgesellschaft“ auf, den die Verfasserin auf der Jahrestagung der Deutschen Sektion der Internationalen Juristenkommission am 18.10.2025 in Mainz hielt.

2 Auch in denjenigen Bundesländern, die bislang kein Integrations- bzw. Partizipationsgesetz erlassen haben, finden sich spezifische Maßnahmen zur Förderung von Integration und Teilhabe durch entsprechende Konzepte oder Landesaktionspläne sowie Förderrichtlinien. In der Verwaltungsorganisation sind die Themen durch Integrationsbeauftragte und Beiräte abgebildet.

3 Koalitionsvertrag 2025–2029 zwischen CDU, CSU und SPD: Verantwortung für Deutschland, https://www.koalitionsvertrag2025.de/sites/www.koalitionsvertrag2025.de/files/koav_2025.pdf (letzter Abruf: 4.12.2025).

4 Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen der SPD, Bündnis 90/Die Grünen und der FDP: Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, S. 94, https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf (letzter Abruf: 4.12.2025).

5 Gesetz zur Förderung von Teilhabe und Partizipation und zur Bekämpfung der rassistischen Diskriminierung, https://bundeskonferenz-mo.de/wp-content/uploads/2021/08/Gesetzentwurf-Bundespartizipationsgesetz.pdf (letzter Abruf: 4.12.2025).

6 Artikel 3 Absatz 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 Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden.“

7 Judith Froese, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 3 Abs. 2, Abs. 3 (Lfg. 1/2023) Rn. 116.

8 Christine Langenfeld, in: Dürig/Herzog/Scholz, Kommentar zum Grundgesetz, Art. 3 Abs. 3 (74. EL Mai 2015) Rn. 91; Philipp Reimer, Sonstige besondere Gleichheitssätze, in: Stern/Sodan/Möstl, Staatsrecht, Bd. IV, 2. Aufl. 2022, § 130, Rn. 68; a. A.: Thomas Groß, Die Verfassungskonformität einer Quote für Eingewanderte, JZ 2021, S. 880 (882 f.); Doris Liebscher, Möglichkeiten zur Verbesserung der Chancen für Menschen mit Migrationshintergrund/Migrationsgeschichte durch eine Novellierung des PartIntG Berlin, Rechtswissenschaftliches Gutachten, 2019, insbes. S. 25 f.

9 Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission v. 5.11.1993, BT-Drs. 12/6000, näher: Judith Froese, Der Mensch in der Wirklichkeit des Rechts. Zur normativen Erfassung des Individuums durch Kategorien und Gruppen, 2022, S. 35.

10 Judith Froese, Skizze eines Gesamtpanoramas. Die anvisierte Änderung des Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG und die rechtliche Erfassbarkeit von Rassismen, in: Judith Froese/Daniel Thym (Hrsg.), Grundgesetz und Rassismus, 2022, S. 49 (61); Thomas Groß, Die Verfassungskonformität einer Quote für Eingewanderte, JZ 2021, S. 880 (884).

11 Aus der Rechtswissenschaft: Susanne Baer, Der problematische Hang zum Kollektiv, in: Gabriele Jähnert/Karin Aleksander/Marianne Kriszio (Hrsg.), Kollektivität nach der Subjektkritik, S. 47 ff.; im Einwanderungskontext: Emanuel V. Towfigh, in: Daniel Thym (Hrsg.), Deutschland als Einwanderungsland, 2024, S. 232 ff.

12 Siehe auch: Daniel Thym, Migration steuern. Eine Anleitung für das Hier und Jetzt, 2025, S. 168 ff.

13 Armin Nassehi/Irmhild Saake/Bjarne von Gaessler, Selektiver Zugriff mit Spielräumen. Über die Inklusion von Geflüchteten in der „Andockstelle“ Verwaltung, in: Soziale Systeme 2024, S. 153 (161 ff.).

14 Marlene Müller-Brandeck, Back to the Roots: Ein Plädoyer für methodologische Begrenzung in der Migrationsforschung, in: P.-I. Villa (Hrsg.), Polarisierte Welten: Verhandlungen des 41. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie 2022, S. 1 (5).

15 Interview mit Armin Nassehi, Der Spiegel 32/2025, https://www.spiegel.de/politik/deutschland/armin-nassehi-ueber-wir-schaffen-das-angela-merkels-politik-und-den-aufstieg-der-afd-a-79104db3-0c14-4b5c-8625-0b7aae4699df (letzter Abruf: 4.12.2025); grundlegender: Armin Nassehi, Gesellschaftliche Grundbegriffe. Ein Glossar der öffentlichen Rede, 2023, S. 76.

Impressum

Die Autorin

Prof. Dr. Judith Froese ist Inhaberin des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Rechtsphilosophie an der Universität Konstanz.

Herausgeberin: Konrad-Adenauer-Stiftung e. V., 2025, Berlin

Kontakt:
Dr. Franziska Rinke
Referentin für Integration
Analyse und Beratung
franziska.rinke@kas.de
Tel. +49 30 26996-3507

Bildnachweis Titelseite: alphaspirit, smarterpix by panthermedia
Gestaltung und Satz: Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.
Hergestellt mit finanzieller Unterstützung der Bundesrepublik Deutschland.

Diese Veröffentlichung der Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. dient ausschließlich der Information. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerbenden oder -helfenden zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen sowie für Wahlen zum Europäischen Parlament.

Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de).

ISBN 978-3-98574-339-1