



Antidiskriminierungsverband
Schleswig-Holstein (advsh) e.V.

advsh e. V. • Herzog-Friedrich-Straße 49 • 24103 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
- Innenausschuss -
Landeshaus
Düsternbrooker Weg 70

Herzog-Friedrich-Straße 49
24103 Kiel
Tel.: 0431-640 878 27
Fax: 0431-696 684 56
info@advsh.de
www.advsh.de

24105 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 19/3218

per Mail

Kiel, den 13.11.2019

Stellungnahme zum

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

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

Sehr geehrte Frau Ostmeier,
sehr geehrte Mitglieder des Innenausschusses,

vielen Dank für die Möglichkeit, zum Entwurf des Integrations- und Teilhabegesetzes Stellung zu nehmen.

Der Antidiskriminierungsverband Schleswig-Holstein (advsh) e.V. ist seit 2010 in der Beratung und direkten Unterstützung für von Diskriminierung betroffene Menschen tätig. Gemeinsam mit seinen vielfältigen Mitgliedsorganisationen engagiert sich der advsh in der präventiven Bildungsarbeit und hilft dabei, Netzwerke zu bilden, Kooperationen einzugehen und die Verbesserung von Antidiskriminierungsstandards und die Chancen auf gleichberechtigte Teilhabe auf gesellschaftlicher und institutioneller Ebene voranzutreiben.

Wir begrüßen die Schaffung eines Integrations- und Teilhabegesetzes für Schleswig-Holstein ausdrücklich. Zum vorliegenden Entwurf halten wir einige Veränderungen, Konkretisierungen und Ergänzungen für wünschenswert. Grundsätzlich können fehlende Punkte auch zu einem späteren Zeitpunkt im Zuge einer möglichen Erweiterung oder Veränderung des Gesetzes nach einer Evaluierung ergänzt oder geändert werden.

Teil 1: Allgemeine Bestimmungen

§ 1 Zweck

Mit der gesetzlichen Normierung von Integrationszielen und der für die Erreichung dieser Ziele notwendiger Maßnahmen und Instrumente wird ein begrüßenswertes Bekenntnis zum Ziel einer gelingenden Integration als gesamtgesellschaftliche Aufgabe abgelegt.

Die Beschreibung des Gesetzeszwecks, vor allem die Charakterisierung der Integration als gesamtgesellschaftlichen Prozess, halten wir für gut und richtig. Die Einbeziehung der Träger der öffentlichen Verwaltung auf eine unterstützende Funktion verdeutlicht die gesamtgesellschaftliche Aufgabe und verpflichtet die ausführende Verwaltung ausdrücklich dazu, den mit dem Gesetz geschaffenen Gestaltungsrahmen für ein Gelingen von Integration und Teilhabe in deren Verwaltungspraxis unter aktiver Einbeziehung der Zivilgesellschaft aktiv auszufüllen.

§ 2 Begriffsbestimmung

Statt der rein technischen Definition von „Menschen mit Migrationshintergrund“ würden wir es bevorzugen, die Möglichkeit zu nutzen, die die schleswig-holsteinische Verfassung mit Artikel 6 Absatz 1 bietet: Jede Einwohnerin und jeder Einwohner entscheidet danach selbst, ob sie oder er zu der Gruppe von „Menschen mit Migrationshintergrund“ gehört oder nicht.

Teil 2: Integrationsziele

§ 3 Grundsatz

Die Beschreibung der Ziele finden wir gut und richtig.

Insbesondere die Ziele, jeder Form von Rassismus und ethnischer Diskriminierung entgegenzutreten sowie Zugangsbarrieren und Abgrenzungsmechanismen abzubauen und Teilhabechancen zu verbessern, betrachten wir als unabdingbare Kernanliegen innerhalb des gesamtgesellschaftlichen Prozesses einer gelingenden Integration.

§ 4 Sprachförderung

Der Grundsatz ist gut und richtig.

Sinnvoll wäre ein klares Bekenntnis zum „Integrationskurs“: Der Kauf von Kursplätzen sollte Vorrang haben vor eigenen Projekten des Landes Schleswig-Holstein wie den „Staff-Kursen“ haben. Zu den BAMF-Kursen können inzwischen auch Menschen mit deutscher Staatsangehörigkeit verpflichtet werden. Deshalb sollte im Integrationsgesetz nicht nur von „Menschen mit Migrationshintergrund“ gesprochen werden, zumal laut Definition auch hier geborene Menschen dazu gehören, die wie alle anderen der Schulpflicht unterliegen.

§ 5 Bildung

Die im Entwurf genannten Ziele sind gut und richtig.

Gemäß § 11 Absatz 4 Schulgesetz SH sind die Eltern in die pädagogischen Maßnahmen der Schule einzubeziehen. Um die Mitwirkung der Eltern an der schulischen Bildung ihrer Kinder zu gewährleisten, muss die Schule gewährleisten, dass alle Eltern alle Informationen bekommen und verstehen. Die Eltern müssen ihre Wünsche auch vortragen können.

In diesem Zusammenhang fehlt der Hinweis auf die Bezahlung von Dolmetscherinnen und Dolmetschern. Die Bezahlung muss entsprechend dem Gesetz erfolgen (§ 82 a Landesverwaltungsgesetz).

Ohne adäquate Einbeziehung der Eltern ist der Erfolg der Schülerinnen und Schüler (Abschluss, bestmöglicher Start ins Berufsleben) gefährdet, die Folgekosten der Nicht-Verständigung sind um ein Vielfaches höher als die für die Überwindung bestehender Sprachbarrieren aufzuwendenden Kosten für Dolmetscherinnen und Dolmetscher.

§ 6 Ausbildung und Beschäftigung

Die im Entwurf genannten Ziele sind gut und richtig.

Wünschenswert wäre ein expliziter Hinweis darauf, dass die Förderung von Beruf und Arbeit wichtiger sind als ausländerrechtliche Belange. Die Förderung von Arbeit und Beruf haben insbesondere Vorrang vor dem Vollzug aufenthaltsbeendender Maßnahmen; die Ausländerbehörden sollten entsprechend von ihrem Ermessen Gebrauch machen.

§ 7 Bekenntnis zur freiheitlich demokratischen Grundordnung, Antirassismus

Die im Entwurf genannten Ansprüche sind gut und richtig.

Die Einhaltung von Gesetzen ist für Verwaltung allerdings ohnehin bindend. „Alle Menschen“ sind ohnehin ebenfalls verpflichtet sich auch an die Gesetze halten, so dass der entsprechende Hinweis an dieser Stelle des Gesetzentwurfes obsolet erscheint. Der Grundsatz, dass Gesetze einzuhalten sind, wäre allenfalls in die Landesverfassung aufzunehmen. Alternativ müsste er ansonsten in jegliche Gesetze aufgenommen werden.

Die Anerkennung von Grundwerten durch „alle Menschen“ ist Grundlage eines auf Wahrung der Menschenrechte, Gleichberechtigung und Diskriminierungsfreiheit basierenden gesellschaftlichen Zusammenlebens und die betreffende gesetzliche Forderung deshalb uneingeschränkt zu begrüßen. Per gesetzlicher Normierung kann ein solches Bekenntnis, das als Bestandteil einer inneren persönlichen Haltung zu verstehen ist, allerdings nur insoweit eingefordert, wie diese Haltungsfrage sich in Form der Verpflichtung zu rechtskonformem Verhalten nach außen niederschlägt.

Im Hinblick auf die in § 7 Absatz 2 Satz 1 normierte besondere Verantwortung zur Förderung von Maßnahmen gegen Diskriminierung und Rassismus und zur Förderung von Zivilcourage erhebt sich die Frage, inwieweit sich aus diesem in der grundsätzlichen Aussage unzweifelhaft anerkennenswerten Bekenntnis konkrete Umsetzungsverpflichtungen ableiten lassen.

Gleiches gilt für § 7 Absatz 2 Satz 2, wonach das Themenfeld Antidiskriminierung Bestandteil von Fortbildungs- und Qualifizierungsangeboten werden soll. Es ist nicht erkennbar, an wen diese Angebote sich richten sollen, d.h., ob hiermit zunächst einmal die Mitarbeitenden in der öffentlichen Verwaltung adressiert werden oder ob diese Fortbildungs- und Qualifizierungsangebote auch den gesamtgesellschaftlichen Prozess im Sinne von § 1 des Gesetzentwurfes maßgeblich prägenden Akteur*innen der Zivilgesellschaft zugänglich gemacht werden sollen.

Erschwerend zu dieser Uneindeutigkeit des § 7 kommt hinzu, dass durch den in § 15 des Gesetzentwurfes normierten Ausschluss subjektiv-öffentlicher Rechte Ansprüche auf Umsetzung der in § 7 niedergelegten Bekenntnisse in Form von substantiellen Maßnahmen nicht hergeleitet und eingefordert werden können.

Als konkrete Maßnahmen, um die in § 7 niedergelegten Bekenntnisse zu konkretisieren, wäre es beispielsweise sinnvoll, beim Eintreten des Landes gegen Rassismus den Landesaktionsplan gegen Rassismus zu erwähnen.

Beim Eintreten des Landes gegen Diskriminierung wäre es wichtig, die Diskriminierung wegen der Sprache besonders zu erwähnen, wodurch sich in der Umsetzung des Gesetzes durch die öffentliche Verwaltung insbesondere die (Selbst-)Verpflichtung zur angemessenen Finanzierung von Dolmetscher*innen in Behörden, Schulen und Gesundheitssystem als Teil einer Teilhabestrategie des Landes ableiten würde.

Ein weiteres Instrument des Vorgehens gegen Diskriminierung aus Gründen der Religion und wichtiges gesellschaftspolitisches Signal wäre auch eine Anerkennung von Feiertagen anderer Religionen mit erleichterten Möglichkeiten, hier Ausnahmen von der Schulpflicht oder erleichterte Möglichkeiten für Urlaubsanträge vorzusehen.

Teil 3: Aufgaben und Maßnahmen

§ 8 Koordinierung der Integration

Die genannten Maßnahmen sind gut und richtig.

Es sollte eine Festlegung für die Finanzierung der Koordinierung durch das Land getroffen werden.

Es sollte auch überlegt werden, das Land zur Finanzierung von 15 Integrationsbeauftragten der Kreise, angesiedelt bei den Kreistagen/Ratsversammlungen/Bürgerschaft zu verpflichten.

Hier sollte auch die Betreuung, Koordinierung und Fortbildung von ehrenamtlich Aktiven auf lokaler/regionaler Ebene festgeschrieben werden.

In Erwägung gezogen werden sollte auch die Koordinierung der durch das Gesetz festgelegten Maßnahmen zur Umsetzung der Integrationsziele in einem zu schaffenden unabhängigen Migrationskompetenzzentrum. Dort ließe sich nicht nur die breite im Land vorhandene Expertise bündeln, sondern dies würde zudem auch die aktive Mitwirkung zivilgesellschaftlicher Organisationen mit deren hohen fachlichen Kompetenzen im Sinne eines vom Gesetzeszweck ausdrücklich als gesamtgesellschaftliche Aufgabe gedachten Integrationsprozesses gewährleisten.

§ 9 Integrationsfolgenabschätzung

Das Ziel ist gut und richtig.

Es sollte verpflichtend eine Stellungnahme des Zuwanderungsbeauftragten zu diesem Punkt bei allen Gesetzesvorhaben und auch bei getroffenen Umsetzungsmaßnahmen zum Gesetzesvollzug oder einer anstehenden Evaluierung eingeholt werden. Das Land sollte sich verpflichten, die Stelle des Zuwanderungsbeauftragten entsprechend auszustatten.

§ 10 Integrations- und Zuwanderungsmonitoring

Die genannten Maßnahmen sind gut und richtig.

Die vorgesehenen Abstände der Berichterstattung erscheinen zu lang. Auf Bundesebene wird ein entsprechender Bericht jedes Jahr vorgelegt; bestimmte Zahlen über Zugänge und Einwanderung werden monatlich veröffentlicht. Sinnvoll wäre es, den jetzt monatlichen Bericht des LfA festzuschreiben. Zusätzlich zu Abschiebezahlen wäre es wichtig, Einbürgerungszahlen und erreichte Bleiberechts-Regelungen zu erfassen.

Das betrifft zum Beispiel die erreichten Aufenthaltserlaubnisse nach § 23, § 23a, § 25, § 25a, § 25b und Duldungen nach § 60c und § 60d. Die Ausländerbehörde und Einbürgerungsbehörden könnten dadurch angeregt werden, die Ergebnisse zu verbessern.

Insbesondere der Vollzug des Gesetzes sollte eingehender evaluiert werden und sich nicht auf die Dokumentation und Auswertung vorhandener Daten beschränken, sondern auch konkrete Aussagen zu den getroffenen und umgesetzten Maßnahmen zur Erreichung der durch das Gesetz postulierten Integrations- und Teilhabeziele.

§ 11 Spezifische Maßnahmen

Die zur Umsetzung der Integrationsziele genannten Maßnahmen sind gut und richtig.

Allerdings scheint insbesondere vor dem Hintergrund des in § 15 des Gesetzentwurfes normierten Ausschlusses subjektiv-öffentlicher Rechte unklar, in welcher Form die Unterstützung des Landes bei der Umsetzung der in dem umfangreichen Katalog des § 11 des Gesetzes genannten Maßnahmen erfolgen wird. Insbesondere bleibt vage, in welcher Form sich die Konkretisierung der in § 7 niedergelegten abstrakten Bekenntnisse zum Antirassismus und zur Antidiskriminierung beim Vollzug des Gesetzes realiter in der Förderung von Maßnahmen gegen Rassismus, ethnische Diskriminierung und von Zivilcourage niederschlagen wird.

Maßnahmen von freien Trägern, die die Umsetzung der mit dem Gesetz verfolgten Ziele (aktiver Einsatz gegen Rassismus und ethnische Diskriminierung, Sensibilisierung von Akteuren und Institutionen) realisieren, müssen langfristig gefördert werden. Das bedeutet, dass neben zumeist nur kurzfristig befristeten Bewilligungen von Projekt- und Einzelmaßnahme-förderungen langfristige Zuwendungsverträge des Landes unabdingbar notwendig sind, die Trägern und deren Mitarbeiter*innen eine längerfristige Planung ermöglichen. Bei meist nur einjähriger Laufzeit von Projekten und allenfalls jeweiliger Verlängerung um ein weiteres Jahr wechselt oftmals die Belegschaft wegen der Unsicherheit, ob eine Verlängerung der Projektlaufzeit erfolgt. Dadurch entsteht zu wenig Erfahrung und bereits erarbeitete Expertise geht häufig wieder verloren. Nicht zuletzt läuft die hohe personelle Fluktuation der Notwendigkeit zuwider, zu der von den Trägern bei deren Integrationsbemühungen unterstützten Klientel ein verstetigtes Vertrauensverhältnis aufzubauen. Aufgrund dieser prekären, von fehlender Kontinuität geprägten strukturellen Unzulänglichkeiten auf der Ebene der Maßnahmeumsetzung kann die Umsetzung der Zielerreichung oftmals nur teilweise und ohne Gewährleistung von Nachhaltigkeit sichergestellt werden.

Als weiter spezifische Maßnahmen könnten in § 11 eingefügt werden:

- Es sollte angestrebt werden, dass die Zusammensetzung des Öffentlichen Dienstes auf allen Ebenen der Zusammensetzung der Bevölkerung entspricht.
- Es sollte angestrebt werden, die Zahl der Einbürgerungen durch Werbung und direkte Ansprache der möglichen Antragsteller*innen so anzuheben, dass die Quote mehr als das Doppelte des Bundesdurchschnitts beträgt.

Teil 4: Interessenvertretung

§ 12 Teilhabe in Gremien / § 13 Integrationsbeirat

Die genannten Vorhaben sind gut und richtig.

Zusätzlich sollte die Förderung von kommunalen Integrationsbeiräten (Runden Tischen, Foren für Vielfalt, Foren für Migrantinnen und Migranten) Erwähnung finden. Diese sollten nicht nur auf der Ebene von Kreisen und kreisfreien Städten gefördert werden, sondern auch auf der Ebene von kreisangehörigen Städten.

Die Förderung der Teilhabegremien muss auch auf Dauer durch die Finanzierung einer Koordinierungsstelle sichergestellt sein. Diese kann identisch mit der Geschäftsführung des Landes-Integrationsbeirates sein.

Die kommunalen Beiräte (runden Tische, Foren) müssen per Gesetz im Integrationsbeirat des Landes Sitz und Stimme haben.

Für die Ministerien und bestimmten Landesbehörden (z.B. Landesamt für Ausländerangelegenheiten) sollte eine Pflicht formuliert werden, dem Beirat für Informationen und Auskünfte zur Verfügung zu stehen. Dies sollte eine Anwesenheitspflicht auf den Sitzungen ebenso umfassen wie eine Auskunftspflicht im Umfang von „Kleinen Anfragen“ aus dem Parlament (als Orientierungswert).

Teil 5: Aufgaben der Kommunen

§ 14 Aufgaben der Kommunen

Die Einbeziehung der Kommunen in die Mitverantwortung bei der Verwirklichung der Ziele des Gesetzes ist gut und richtig.

Allerdings sollte etwaigen Vorbehalten oder Bedenken der Kommunen im Hinblick auf die mit der Festlegung von neuen bzw. weitergehenden Pflichten für die Träger der öffentlichen Verwaltung Rechnung getragen werden. Gegebenenfalls dürfte eine Kostendeckungsbestimmung im Sinne von Art. 57 Absatz 2 in Verbindung mit Art. 62 Landesverfassung SH zugunsten der Kommunen erforderlich sein. Hierzu sollte die „Integrationspauschale“ des Landes festgelegt werden. Diese sollte nicht nach Einwanderung, sondern vierteljährlich nach Kopfzahl der in den letzten fünf Jahren Eingewanderten (aktuelle Zahlen aus dem Melderegister) bezahlt werden. Die Integrationspauschale sollte zum Teil den Kreisen, zum überwiegenden Teil den Gemeinden zugutekommen. Die tatsächliche Verwendung sollte festgelegt werden, die Dokumentation und Überprüfung so unaufwendig handhabbar wie möglich geregelt werden.

Teil 6 Schlussvorschriften

§ 15 Ausschluss der Klagbarkeit

Zu möglichen negativen Konsequenzen eines Ausschlusses subjektiv-öffentlicher Rechte im Hinblick auf die Realisierung der Unterstützungsverpflichtung des Landes bei der Umsetzung der in § 11 genannten Maßnahmen wurde bereits in den Anmerkungen zu § 7 und § 11 Stellung genommen. An dieser Stelle müssen aber nochmals deutliche Bedenken geäußert werden, dass der in § 15 des Gesetzentwurfes normierte Ausschluss subjektiv-öffentlicher Rechte zur Folge hat, dass klagbare Ansprüche auf Umsetzung der in § 7 niedergelegten Bekenntnisse durch zu ergreifende substantielle Maßnahmen aus dem Gesetz nicht hergeleitet und eingefordert werden können. Ohne konkrete und einklagbare Umsetzungsverpflichtungen ist eine wirksame Zielerreichung aber kaum zu erwarten. Hier sollte deshalb den begründeten Bedenken, dass die Umsetzung der angestrebten Maßnahmen ggf. nur nach Kassenlage erfolgen oder unterbleiben könnte, mindestens durch Einfügung einer Regelung Rechnung getragen werden, dass bei einer Evaluierung des Gesetzes in der Zukunft auch die Verankerung einklagbarer Rechte zu diskutieren ist.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag

gez. Hanan Kadri

gez. Stefan Wickmann

(für den Antidiskriminierungsverband Schleswig-Holstein e.V.)