



Schleswig-Holsteinischer Gemeindetag · Reventlouallee 6 · 24105 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Innen- und Rechtsausschuss
Frau Vorsitzende Barbara Ostmeier
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 19/3231

Ansprechpartner

Jörg Bülow

E-Mail

arge@shgt.de

Aktenzeichen

50.80.35 Bü/Pe

per E-Mail: innenausschuss@landtag.ltsh.de

Kiel, den 15.11.2019

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 Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Möglichkeit einer Stellungnahme. Seitens der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände sind folgende Punkte zu dem Gesetzesentwurf vorzutragen:

I. Ausgangspunkt

Im Grundsatz ist die Idee eines Integrations- und Teilhabegesetzes zu begrüßen. Es bietet (theoretisch) nämlich nicht nur die Gelegenheit, bestehende Regelungen, Vereinbarungen oder eine etablierte Praxis gesetzlich zu fixieren. Es eröffnet darüber hinaus die Möglichkeit, auch bislang noch nicht gelöste Probleme anzugehen und ihnen mit klugen Regelungen zu begegnen, zumal die Integration von Geflüchteten eine der zentralen Gegenwartsaufgaben ist und noch für Jahre bleiben wird. Vor diesem Hintergrund waren die kommunalen Landesverbände von vornherein bereit, sich in die Erarbeitung des Gesetzes nach Kräften einzubringen.

II. (Bisheriges) Gesetzgebungsverfahren

Positiv zu bewerten ist im Grunde auch der seitens des Landes bereits im Januar 2018 gestartete breite Dialogprozess zur Entwicklung des Gesetzes, der insbesondere verschiedene Sichtweisen hinsichtlich notwendiger und wünschenswerter Gesetzesinhalte ermöglichte. Dies gilt gerade auch mit Blick auf den Anlass für den Ge-

setzentwurf. Ausgangspunkt ist die vermehrte Einreise Geflüchteter ab dem Jahr 2014. Insbesondere in der wichtigen Phase von 2014-2016 waren weder die Behörden des Landes noch die des Bundes auch nur ansatzweise auf die Aufnahme der Flüchtlinge vorbereitet. Vielmehr haben alle Behörden die Strategie verfolgt, die Flüchtlinge so schnell wie möglich auf die Kommunen in Schleswig-Holstein zu verteilen. Es waren die Städte, Gemeinden, Ämter und Kreise, die unter enormen Druck und unter größten Schwierigkeiten vielfältiger Art die Flüchtlinge untergebracht haben und für Versorgung, Betreuung, Unterstützung und Integration sorgen mussten.

Die Kommunen in allen Teilen des Landes haben sich dieser Aufgabe mit großem Engagement und höchstmöglicher Flexibilität gestellt. Das gewaltige ehrenamtliche Engagement vor Ort, das schnelle und pragmatische Handeln der Kommunalverwaltungen, Bürgermeisterinnen und Bürgermeister, die sich an die Spitze der Bewegung gestellt haben, die Nutzung der Unterbringungspotenziale aller Teile des Landes, dieses waren wichtige Erfolgsfaktoren.

Angesichts dessen überraschte es nunmehr, dass der vorgelegte Gesetzesentwurf nur sehr mühsam und mit erheblich zeitlicher Verzögerung auf den Weg gebracht wurde. Unglücklich war auch der Umstand, dass die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände nicht direkt über den finalen Entwurf der regierungstragenden Fraktionen informiert worden ist, sondern hiervon zunächst lediglich aus der Presse erfuhr.

III. Inhalt

Inhaltlich betrachtet wird der Entwurf den genannten Chancen und den noch im Zusammenhang mit dem erwähnten Dialogprozess geschürten Erwartungen leider nur ansatzweise gerecht.

Es fehlen in vielen Handlungsfeldern konkrete Strategien zur Umsetzung sowie verbindliche Vorgaben und Hinweise auf die nötigen Ressourcen, um Integration und Teilhabe fördern zu können. Der Gesetzesentwurf verzichtet leider vollständig auf eine Gesetzesbegründung. Auch wenn der Gesetzgeber grundsätzlich durch das Gesetz spricht, ist eine Gesetzesbegründung zur Auslegung des Gesetzes mindestens hilfreich und zweckmäßig und aus unserer Sicht auch erforderlich.

Unverkennbar handelt es sich vielfach um einfachgesetzliche Staatszielbestimmungen, die im Lichte von Art. 20 Abs. 3 GG zwar grundsätzlich die Staatsgewalt binden, stellenweise aber gleichwohl notwendige Konkretisierungen vermissen lassen:

Dies zeigt sich bereits zu Beginn des Entwurfs. Der noch in § 1 Abs. 1 des Entwurfes genannte – und eigentlich zu begrüßende – Zweck des Gesetzes, „klare Integrationsziele festzulegen und die für die Erreichung dieser Ziele notwendigen Maßnahmen und Instrumente zu regeln“, wird in § 3 des Entwurfs bereits ein Stückweit relativiert. Denn danach sollen die unter den Ziffern 1-7 genannten Punkte „insbesondere“ die Ziele des Gesetzes sein. Damit geht es einher, dass der Gesetzgeber weitere, aber eben nicht „klar“ benannte Ziele erreichen will. Im Übrigen ist bisweilen nicht klar erkennbar, wie die verdienstvollen Ziele des § 3 IntTeilG-E konkret erreicht werden sollen. Zwar nennt § 11 IntTeilG-E hier Maßnahmen, die unterstützt werden sollen. Wie das im Konkreten passieren soll, bleibt aber ein Stückweit offen.

Abseits davon lässt sich die fehlende Tiefe des Entwurfs auch an konkreten Beispielen festmachen: So plädierten auch Mitglieder der regierungstragenden Fraktionen in der Vergangenheit zuweilen dafür, den Freistaat Bayern als Beispiel zu nehmen und auch erwachsenen Geflüchteten bis zu einem Alter von 25 Jahren den Zugang zu allgemein- und berufsbildenden Schulen zu ermöglichen. Aus gutem Grund: Seit 2015 sind weit mehr 12.000 Personen der Altersgruppe zwischen 18 und 25 Jahren als Flüchtlinge nach Schleswig-Holstein gekommen. Dabei ist davon auszugehen, dass rund 20 Prozent von ihnen keine oder nur eine Grundschule besucht haben und über 4.000 von ihnen über keinen Schulabschluss verfügen. Damit fehlt diesen Personen weitaus mehr als „nur“ der Erwerb der deutschen Sprache, um perspektivisch eine ihren Fähigkeiten entsprechende Arbeit aufzunehmen. Allerdings ist ein Zugang zu allgemeiner und berufsbezogener Bildung für die allermeisten von ihnen verschlossen, wobei die damit einhergehende Perspektivlosigkeit der Betroffenen die mit Abstand größte und folgenschwerste integrationspolitische Herausforderung im Bereich staatlicher Förderangebote darstellt.

Trotz dieser Umstände sieht § 5 des Entwurfs lediglich vor, dass seitens des Landes auf gleiche Bildungschancen „hingewirkt“ werden soll, die Stärkung und Weiterentwicklung entsprechender Strukturen „unterstützt“ und das Ziel, herkunftsstaatlichen Unterricht unter staatlicher Aufsicht auszubauen, „verfolgt“ wird. Dabei hält § 15 des Entwurfs schlussendlich fest, dass subjektiv-öffentliche Rechte durch das Gesetz nicht begründet werden. Eine tatsächliche Verbesserung der Situation von erwachsenen Geflüchteten scheint vor diesem Hintergrund schwierig.

Daneben verpasst es der Gesetzesentwurf aber etwa auch, die Koordinierungsstellen in den Kreisen und kreisfreien Städten ausreichend abzusichern. Der für die „Koordination“ maßgebliche § 8 des Entwurfes geht über die ohnehin bestehende Richtlinie zur Förderung von Integration, Teilhabe und Zusammenhalt auf regionaler und lokaler Ebene letztlich nicht hinaus. Dabei leisten diese Stellen einen zentralen und elementaren Beitrag für ein abgestimmtes und möglichst effizientes Zusammenspiel der Akteure vor Ort und damit für das Gelingen von Integration insgesamt, was eine gesetzliche Fixierung über die genannte Richtlinie hinaus im Grunde zwingend erfordert.

Schade ist auch die fehlende Kompensation bestehender Lücken in den Integrationsangeboten des Bundes gerade für Personen mit offener Bleibeperspektive und Geduldete. Obwohl sie faktisch für einen durchaus langen Zeitraum in Schleswig-Holstein bleiben, fehlt für sie in der Regel jeder Zugang zu integrationsfördernden Angeboten im Bereich Sprache, Bildung und Kultur.

IV. Zu einzelnen Vorschriften

Es ist gut und notwendig in § 1 klar aufzuzeigen, dass die Maßnahmen zur Integration als gesamtgesellschaftlicher Prozess umzusetzen sind und durch die Träger der öffentlichen Verwaltung unterstützt werden.

Wir begrüßen ausdrücklich, dass in Absatz 2 der klare Auftrag des Landes formuliert wurde, auf regionaler und lokaler Ebene die Integration und Teilhabe zu befördern.

In Teil 2 des Gesetzes werden die Integrationsziele dargestellt. Hierbei wird aber nicht auf wichtige Lebensbereiche wie Gesundheit (insbes. Zugang zu Gesundheitsversorgung und Gesundheitsförderung, insbesondere der Zugang zu Maßnahmen in Bezug auf psychosoziale Gesundheit), Wohnen/Wohnumfeld und weitere für die Integration und gesellschaftliche Teilhabe relevante Zusammenhänge wie z.B. Ehren-

amt, nicht institutionelle Bildung und Sport eingegangen. Wenn das Gesetz über eine symbolische Wirkung für Menschen mit Migrationshintergrund sowie für die Aufnahmegesellschaft hinausgehen soll, sollten die oben erwähnten Lebensbereiche Bestandteil des Gesetzes sein. Auch für die wichtige Rolle der Interkulturellen Öffnung werden keine Ziele genannt, um eine Verwaltungsstruktur und Organisationsentwicklung zu etablieren, die der kulturellen Vielfalt Rechnung trägt. Somit bleibt einer der wichtigsten Steuerungselemente der Integration – Integration als Querschnittsaufgabe zu verankern – im Gesetz unverbindlich.

Aus unserer Sicht ist in § 5 jenseits der unter III. geäußerten Kritik sehr gut und sinnvoll formuliert, dass besonders auf die Elternarbeit Wert gelegt wird, da diese ein Schlüssel zu Bildung innerhalb der Familien ist.

In § 6 sollte unserer Meinung nach noch die Förderung des Übergangs von Schule zu Beruf ergänzt werden. Es zeigt sich aus Gesprächen mit den Kammern, Berufsschulen und allgemeinbildenden Schulen, dass dieser Bereich für Jugendliche eine sensible Phase ist, die besonders gefördert werden sollte.

Wir schlagen vor, in § 6 Abs. 2 nach Satz 2 wie folgt zu ergänzen:
„Dazu zählt ebenfalls der Übergang von Schule zu Beruf.“

Besonders positiv sehen wir die in Absatz 4 erwähnte Förderung der Arbeitgeber, da diese unserer Erfahrung nach, bei der Integration besonderen Herausforderungen gegenüber stehen.

Wir begrüßen das in § 10 des Gesetzes formulierte Integrations- und Zuwanderungsmonitoring, das eine fortlaufende Evaluation der formulierten Integrationsziele ermöglicht. Allerdings wäre es aus unserer Sicht sinnvoll, zur Messbarkeit der Integration und Teilhabe klare Vorgaben über einen entsprechenden Erlass zu geben, da es bereits jetzt sehr unterschiedliche Sichtweisen und auch Instrumente gibt, wie Integration und Teilhabe zu messen sind.

Für die spezifischen Maßnahmen in § 11 sollte ergänzend zu unseren Anmerkungen in § 3 der Punkt der Gesundheitsförderung mit aufgenommen werden. Wir schlagen vor, nach Nr. 9 eine neue Nr. 10 einzufügen:

„10. die Menschen mit Migrationshintergrund im Bereich der Gesundheitsförderung unterstützen und weiterbilden.“

Wir befürworten ausdrücklich die in §§ 12 und 13 formulierte Teilhabe und Interessenvertretung in Gremien für Menschen mit Zuwanderungsgeschichte und die Errichtung eines Integrationsbeirates. Seit vielen Jahren existieren in mehreren Städten in Schleswig-Holstein Partizipationsgremien von Menschen mit Migrationshintergrund, vor allem auf ehrenamtlicher Basis - mit zunehmender Tendenz. Eine Vertretung dieser Gremien sollte einen festen Platz im Integrationsbeirat erhalten. Damit würde nicht nur eine Beteiligung gesichert, sondern das jahrelange Engagement dieser Gremien gewürdigt.

V. Finanzierung

Mit der Integration waren und sind bis zum heutigen Tage enorme finanzielle Lasten für die Kommunen verbunden. Die Kommunen haben daher in mehreren „Flücht-

lingspaketen“ mit der Landesregierung neue finanzielle Instrumente zur Unterstützung der Kommunen verabredet. Denn es darf nicht der Eindruck entstehen, dass wichtige kommunale Aufgaben wegen der Flüchtlinge zurückgestellt werden müssen.

Eines der wichtigsten, dauerhaft wirksamen und stabilisierenden Instrument zur Finanzierung der anfallenden Flüchtlings- und Integrationsaufgaben ist der sogenannte Integrationsfestbetrag im Umfang von 17 Mio. € pro Jahr, der auf alle Kommunalverwaltungen verteilt wird. Dieses Finanzierungsinstrument ist die entscheidende Grundlage dafür, stabile hauptamtliche Strukturen für die Integration zu unterhalten. Die Kommunalverwaltungen finanzieren mit diesen Mitteln im Wesentlichen Personal zur Integration der Flüchtlinge, das sie entweder selbst anstellen oder bei Integrations-trägern angesiedelt ist.

Im Sommer erreichten die Kommunalen Landesverbände die Ankündigung der Landesregierung, ausgerechnet diesen Integrationsfestbetrag gleichzeitig mit der absehbaren Gesetzgebung durch den vorliegenden Gesetzentwurf von 17 Mio. € im Jahr 2019 auf 5 Mio. € im Jahr 2020 zu kürzen. Damit würde einem der wichtigsten kommunalen Integrationsinstrumente der finanzielle Boden entzogen und die in dem Gesetzentwurf genannten Integrationsziele konterkariert. Nachdem sich der Bund aus der Finanzierungsverantwortung für die Integration zurückgezogen hat, erwarten wir, dass das Land diesem Trend nicht Folge leistet und für die notwendigen Strukturen zur Erreichung der zahlreichen in dem Gesetzentwurf genannten Ziele auch in finanzieller Hinsicht Sorge trägt.

Wir bedauern insofern, dass es der vorgelegte Entwurf des Integrations- und Teilhabegesetzes verpasst, die Finanzierung der flüchtlings- und integrationsbedingten Kosten dauerhaft auf eine gesetzliche Grundlage zu stellen. Diesbezüglich verweisen wir auf die bereits erfolgte Stellungnahme von **Prof. Dr. Schmidt-Jortzig** vom 17.10.2019, der für die Aufnahme einer Regelung zum Mehrbelastungsausgleich iSv Art. 57 Abs. 2 LVerf SH plädiert und die im Gesetz verwendeten Begriffe „unterstützen“ und/oder „fördern“ für unzureichend erachtet.

Abschließend bleibt anzumerken, dass mit dem vorliegenden Gesetzentwurf unseres Erachtens die Gelegenheit, ein gemeinsames und politisches Integrationsverständnis für Schleswig-Holstein gesetzlich zu verankern, versäumt wird. Ein Integrations- und Teilhabegesetz sollte nicht nur den Zugewanderten, sondern auch der Mehrheitsbevölkerung signalisieren, welche Bedeutung der gesellschaftlichen Aufgabe der Integration beigemessen wird. Wir bedauern, dass sich die Aussagen des Gesetzes insgesamt sehr vage und ohne Verbindlichkeiten darstellen und damit überwiegend symbolische Wirkung haben.

Mit freundlichen Grüßen



Jörg Bülow
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied