



Brigitte Meier
Sozialreferentin

Bayerischer Städtetag
z. Hd. Frau Papperger

Per E-Mail an:
inka.papperger@bay-staedtetag.de

17.03.2016

Bayerisches Integrationsgesetz – Verbandsanhörung
Gz.: S-III-MI/IK

Sehr geehrte Frau Papperger,

das Sozialreferat der Landeshauptstadt München nimmt zu dem Entwurf des Bayerischen Integrationsgesetzes wie folgt Stellung:

Die langjährige Erfahrung des Sozialreferats der Landeshauptstadt München erlauben den Schluss, dass die sprachliche Integration in den seltensten Fällen am fehlenden Willen der Migrantinnen und Migranten zur Integration scheitert, sondern in der Regel an den unzureichenden Integrationsangeboten vor Ort. **Ausreichende, geeignete Integrationsangebote** zum Spracherwerb sind durch das geplante Integrationsgesetz aber nicht vorgesehen. Zwar wird in vielen Bestimmungen staatliche Unterstützung signalisiert (z.B. Ausgleich spezifischer Bildungslücken, Erlernen der deutschen Sprache), es werden aber keine Ansprüche der Migrantinnen und Migranten auf diese Angebote festgeschrieben.

Zu den Vorschriften ist im Einzelnen Folgendes anzumerken (aufgrund der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit kann hier nur auf einzelne Aspekte eingegangen werden):

1. Allgemeines - Präambel

Ungewöhnlich für ein Landesgesetz ist dem Gesetzesentwurf eine Präambel vorangestellt. Auf diese Besonderheit weist auch die Gesetzesbegründung (S. 18) hin. Vor dem Hintergrund der Bedeutung einer Präambel, nämlich der Darstellung der Motive, Absichten, Zielrichtung eines Gesetzes, ist dieser Vortext von herausgehobener Bedeutung und daher gesondert zu betrachten:

Der **Begriff Leitkultur** wird zentral und überaus häufig verwendet, ohne näher definiert zu werden. Aufgrund dieser Unbestimmtheit eignet er sich aber nicht als Maßstab für

Integrationserwartungen an Zugewanderte. Die Unmöglichkeit der Definition des Begriffs und seine problematischen Implikationen wie der Hierarchisierung unterschiedlicher „Kulturen“ haben bereits die öffentliche Debatte zur Verwendung des Begriffs 2010 durch Friedrich Merz (CDU) geprägt. Auch ein „Grundkonsens der Leitkultur“ wird als Legitimation herangezogen. Konsens in der damaligen Debatte schien damals letztendlich eher zu sein, dass der Begriff der Leitkultur im Diskurs zu Integration und Migration nicht geeignet ist. Dies wurde auch von Seiten der Landeshauptstadt München im Ad-hoc-Ausschuss des Bayerischen Integrationsrates am 01.02.2016 in der Staatskanzlei deutlich kritisiert. Nach Auffassung des Sozialreferats wäre eine alleinige, aber klare Bezugnahme auf das Grundgesetz und die Bayerische Verfassung im Zusammenhang mit den Integrationserwartungen eher geeignet, Eindeutigkeit und Verbindlichkeit herzustellen. Denn hier sind die wesentlichen Werte wie z. B. die Religionsfreiheit, die Unantastbarkeit der Menschenwürde, das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit, aber auch das Rechtsstaatswesen fest verankert.

2. Bayerisches Integrationsgesetz

Art. 1 Integrationsziele

Zu begrüßen ist die klare Verantwortung des Staates gegenüber Schutzsuchenden. Kritisch sieht das Sozialreferat dagegen das in Art. 1 formulierte Gesetzesziel:

Die Kultur der Anerkennung und des gleichberechtigten Miteinanders kommt auch in der deutschen Verfassung, insbesondere in Art. 3 Grundgesetz zum Ausdruck. Nach Auffassung des Sozialreferates wäre es wünschenswert, wenn das Integrationsgesetz dies betonen, und weniger die zeitliche Befristung („für die Zeit ihres Aufenthalts“) und das Ungleichgewicht („Gastrecht“, „Leitkultur“) herausstellen würde.

Art. 3 Allgemeine Integrationsförderung

Diese Norm formuliert in Abs. 1 wichtige Unterstützungsmaßnahmen von Seiten des Staates zum Ausgleich bestehender Bildungslücken. Es fehlt hier – wie an vielen weiteren Stellen des Entwurfs auch – aber an konkretisierenden und damit einforderbaren Regelungen.

Auch Abs. 2 und 3 stellen überwiegend das Thema Leitkultur in den Mittelpunkt.

Zu Abs. 2: Migrantinnen und Migranten sollen mit den hier vorherrschenden Umgangsformen vertraut gemacht werden. Die deutsche Gesellschaft ist auch schon ohne Migrantinnen und Migranten in einem hohen Maße heterogen. Deshalb ist es fraglich, welche vorherrschenden Umgangsformen (z.B. Begrüßungsriten, Verhalten gegenüber Frauen) vermittelt werden sollen. Entscheidender sollte sein, die wesentlichen Werte des Grundgesetzes wie z.B. die Gleichberechtigung von Mann und Frau, religiöse Toleranz weiterzugeben.

In Abs. 3 bleibt es bei äußerst schwammigen Formulierungen, wie der Freistaat politische Bildung für Migrantinnen und Migranten fördert. Der letzte Satz in Abs. 3 "Er fördert zugleich die interkulturelle Sensibilität von Bevölkerung und Verwaltung und unterstützt integrativ wirkende Projekte.", sollte mit eigenen Paragraphen ausführlich konkretisiert werden, wie beispielsweise im "Gesetz zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration in Nordrhein-Westfalen (Teilhabe- und Integrationsgesetz)": Eigene Paragraphen (§§ 6, 7)

befassen sich dort mit der interkulturellen Öffnung von Institutionen.

Art. 4 Deutsche Sprache

Abs. 2 formuliert eine Verpflichtung, sich angemessen in Deutsch verständigen zu können. Hier erfolgt keinerlei Adressatendifferenzierung. D.h. diese Integrationserwartung richtet sich z.B. auch an Personengruppen, die sich mehrere Jahre in Deutschland aufhalten, aufgrund ihres Herkunftslandes oder Aufenthaltspapieres jedoch weder über einen Zugang zu Deutschkursen noch über einen Zugang zum Arbeitsmarkt verfügen.

Abs. 3 umschreibt unterstützende Angebote des Staates bei der Erlernung der deutschen Sprache innerhalb der ersten sechs Jahre. Nach Ablauf dieses Zeitraums werden für diejenigen Personen negative Konsequenzen formuliert, die das geforderte Sprachniveau nicht erreicht haben. Entscheidend ist hierbei, ob sie die Gründe hierfür zu vertreten haben. Bei der Bestimmung des „erwartbaren Sprachniveaus“ bzw. der „zu vertretenden Gründe“ müssen unbestimmte Rechtsbegriffe ausgelegt werden. Diese Feststellungen dürften im Einzelfall schwierig zu treffen sein. Denn bei einem allgemeinen Mangel an Deutschkursangeboten, wird auch künftig das Angebot nicht so weit ausdifferenziert sein, dass es für die Vielfalt an individuellen Lerntypen den jeweils passenden Kurs geben wird, mit dem das Kursziel von jeder Person optimal erreicht werden kann. Bspw. benötigen Lernunerfahrene spezielle Kurse mit langsamer Progression. Personen mit ungesteuertem Spracherwerb in der Vorgeschichte benötigen wieder andere Kursangebote, die speziell Grammatikdefizite ausgleichen und falsch eingeübte Sprachgewohnheiten reduzieren. Auch müssen ausreichend Kapazitäten für Testung auf Legasthenie vorgehalten werden, um feststellen zu können, warum Lernziele nicht erreicht werden konnten. Unklar bleibt auch, wer darüber entscheidet, was erwartbar ist und ob das Lernziel erreicht wurde oder nicht.

Art. 10 Rundfunk und Medien

Medien tragen eine hohe Verantwortung für den gesellschaftlichen Integrationsprozess. Daher ist es von entscheidender Bedeutung, dass an dieser Stelle auch soziale und kulturelle Vielfalt als wesentlicher Baustein der Berichterstattung benannt wird.

Art. 12 Landesleistungen

Abs. 1 definiert selbst nicht, was unter dem Begriff der Landesleistungen zu verstehen ist. Aufgrund der erheblichen Auswirkungen ist dies aber zu präzisieren.

Nach der Gesetzesbegründung sollen hiervon auch Leistungen erfasst werden, die aufgrund kommunalrechtlicher Grundlage gewährt werden. Es bestehen erhebliche Bedenken, ob diese leistungsrechtlichen Sanktionen einer gerichtlichen Überprüfung standhalten.

Ferner ist auf Folgendes hinzuweisen: Es bestehen bereits jetzt ausreichende Regelungen, die eine Ahndung einer Identitätstäuschung/Identitätsverschleierung - und zwar durch die hierfür fachkundigen Stellen -- ermöglichen. Auch ist die in Abs. 2 formulierte Verwirkungsfrist von 5 Jahren nicht angemessen. Sie verhindert Integration und führt zu Folgekosten aufgrund von „Nicht-Integration“ wenn es sich um Förderung von Bildungsangeboten handelt.

Art. 15 Bayerischer Integrationsbeauftragter, Bayerischer Integrationsrat

Grundsätzlich zu begrüßen ist eine strukturelle, gesetzliche Verankerung des Bayerischen Integrationsbeauftragten und eines Bayerischen Integrationsrates. Wünschenswert wäre aber, auch die vorhandene Expertise der Integrationsbeauftragten in den Kommunen zu nutzen und diese – neben den Vertretungen der Verbände - als maßgebliche Akteure in den Integrationsrat mit einzubeziehen.

3. Änderung weiterer Rechtsvorschriften (Art. 17 a)

3.1 Änderung der Bayerischen Gemeindeordnung: Art. 21 Abs. 5 BayGO

Art. 21 BayGO regelt die Benutzung öffentlicher Einrichtungen. Bislang ist der Zugang zu öffentlichen Einrichtungen für alle Gemeindeangehörigen gleich. Dies ist auch ein wesentlicher Aspekt der Integration, nämlich der gleichberechtigten Teilhabe am urbanen Leben.

Die hier geplante Änderung der BayGO stellt eine Diskriminierung der Migrantinnen und Migranten dar. Die Kommune könnte den Zugang zu öffentlichen Einrichtungen (Bücherei, Schwimmbad, etc.) für Migrantinnen und Migranten erschweren und von einer Belehrung und einem ausdrücklichen Anerkenntnis der bestehenden Vorschriften abhängig machen.

3.2 Änderung des Bayerischen Gesetzes über das Erziehungs- und Unterrichtswesen

Zu den Änderungen des BayEUG hat das Referat für Bildung und Sport folgende Anmerkungen:

Im Rahmen der notwendigen Anpassung des Bayerischen Gesetzes über das Erziehungs- und Unterrichtswesen (BayEUG) im Hinblick auf das geänderte Asylrecht weisen wir daraufhin, dass das Bayerische Schulfinanzierungsgesetz (BaySchFG) ebenfalls angepasst werden sollte, um den Gemeinden rechtssicher die notwendigen finanziellen Mittel zur Beschulung und damit verbunden der Integration der Flüchtlinge zu geben:

- Schülerinnen und Schüler, die eine Aufenthaltsgestattung nach dem Asylverfahrensgesetz besitzen (Art. 35 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 BayEUG), gelten als Gastschülerinnen und Gastschüler im Sinne des BaySchFG, soweit sie nicht in einem Berufsausbildungsverhältnis oder einem Beschäftigungsverhältnis stehen, Art. 10 Abs. 1 S. 3 BaySchFG. Beitrags- oder Kostenschuldner für die Gastschulbeiträge ist nach Art. 10 Abs. 5 S. 1 Nr. 6 der Freistaat Bayern.
- Das heißt, der Freistaat übernimmt die Beitrags- bzw. Kostenschuld für die genannte Schülergruppe und entlastet die kommunalen Schulaufwandsträger, die andernfalls den auf diese Schülergruppe entfallenden laufenden Schulaufwand nicht auf andere Kostenträger umlegen könnten.
- Selbiges gilt aufgrund eines Landtags-Beschlusses vom 09.11.2006 (LT-Drs. 15/6777) für Schülerinnen und Schüler mit „abgelehntem Asylantrag“ (meint die Fälle des Art. 35 Abs. 1 S. 2 Nrn. 2 bis 4 BayEUG). Insoweit handelt es sich aber nur um eine freiwillige

Leistung des Freistaats aufgrund der Veranschlagung im Staatshaushaltsplan. Eine gesetzliche Anspruchsgrundlage besteht für die Kommunen nicht.

- Angesichts der stark zunehmenden Zahlen der schulpflichtigen abgelehnten Asylbewerber ist es notwendig, den Kommunen die Kosten nicht nur im Rahmen eines freiwilligen Zuschusses, der je nach Haushaltslage im Ermessen des Freistaates steht, zu gewähren, sondern diesen gesetzlich im BaySchFG zu normieren.
- Zudem ist durch den Freistaat aufgrund der vielfältigen Änderung des Asyl- und Aufenthaltsrechts zu überprüfen, ob den Kommunen nicht noch für weitere Personenkreise als die in Art. 35 Abs. 1 S. 2 Nrn. 1 bis 4 BayEUG genannten, Erstattungen zu leisten sind, um die notwendige finanzielle Ausstattung der Gemeinden zur Beschulung der Flüchtlinge zu gewährleisten.

3.3 Änderung des Bayerischen Kinderbildungs- und -betreuungsgesetzes: Art. 12, 19 BayKiBiG

Zu den Änderungen des BayKiBiG weist das Referat für Bildung und Sport auf folgende Problemstellungen hin:

- In Art. 19 BayKiBiG wird auf Art. 5 und 6 Integrationsgesetz verwiesen, d.h. als Fördervoraussetzungen benannt. Zudem ist die Erfüllung dieser Voraussetzungen notwendig für die Erteilung der Betriebserlaubnis bzw. kann zu deren Entziehung führen. Die Regelung ist jedoch nicht mit dem geltenden AVBayKiBiG abgestimmt. Das Instrument „Sprachentwicklung und Literacy bei deutschsprachig aufwachsenden Kindern (Seldak)“ ist bisher in der ersten Hälfte des vorletzten Kindergartenjahres anzuwenden (§ 5 Abs. 3 AVBayKiBiG (September bis Februar)). Dies überschneidet sich nur zum Teil mit dem ersten Halbjahr des Kalenderjahres (Januar – Juni), das dem Schuleintritt vorhergeht (Art. 5 Integrationsgesetz).
Bisher muss den Schulen bis März gemeldet werden, wie viele Kinder einen Vorkurs benötigen. Die verbleibende Überschneidungszeit von Januar bis März ist aber zu knapp, um alle Sprachstandserhebungen durchzuführen.
Es wird deshalb vorgeschlagen in Art. 5 Abs. 2 Satz 1 Integrationsgesetz am Satzanfang ein „spätestens“ zu ergänzen.
- Es wird begrüßt, dass in Bezug auf die geforderte Deutschkompetenz des Personals in Art. 5 Abs. 1 Integrationsgesetz eine Klarstellung erfolgt.
Gilt dies auch für die Einrichtungen, für die bisher wegen ihrer ganz besonderen Nutzerstruktur auch vom Staatsministerium Ausnahmen akzeptiert wurden?
- Die Frage des Bestandsschutzes sollte klargestellt werden.
- Weiter wäre es zu begrüßen, wenn festgehalten wird, dass der Begriff der erforderlichen deutschen Sprachkenntnisse wie bisher einrichtungsbezogen – und nicht bezogen auf jede einzelne Kraft - definiert wird. Es kann bei dem bestehenden Personalmangel v.a. bei den freien Trägern (und ihren teils bilingualen Konzepten) bereits jetzt schwer durchgesetzt werden, dass 50 % des Personals über eine muttersprachliche Deutschkompetenz verfügen müssen, wobei Deutschkenntnisse auf dem Niveau C1/C2 in die Quote eingerechnet werden.

- Im Hinblick auf den Rechtsanspruch ist festzuhalten, dass für Kinder, bei denen die Verpflichtung zum Besuch eines Kindergartens mit Vorkurs ausgesprochen wurde, der Rechtsanspruch wohl nur durch einen Kindergarten mit Vorkurs erfüllt werden kann.

3.4 Änderung des bayerischen Wohnungsbindungsgesetzes

- Die vorgesehene Einfügung der neuen Sätze 5 und 6 in Art 5 BayWoBindG schafft eine neue - dritte - Komponente bei der Bestimmung der fünf wohnberechtigten Wohnungssuchenden, die dem Verfügungsberechtigten zur Auswahl benannt werden. Neben den vorrangig zu berücksichtigenden Personengruppen nach Satz 3 und 4 sowie der sozialen Dringlichkeit tritt nunmehr als wohl gleichwertiges drittes Merkmal die Strukturkomponente.
- Die Ausführung in der Gesetzesbegründung zu Art. 17 a Abs. 7 BayIntG, dass die neue Regelung erforderlich ist, weil bei der Auswahl der Wohnungssuchenden in Gebieten mit erhöhtem Wohnungsbedarf bisher allein die Dringlichkeit bestimmend war, trifft jedoch nicht zu. Bisher war bereits in § 3 Abs. 4 DVWoR bestimmt, dass bei der Benennung von der Rangfolge der Dringlichkeit abgewichen werden konnte, wenn dies der Schaffung oder Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen dient.

Wir bitten bereits an dieser Stelle um Zuleitung einer Kopie der Stellungnahme des Bayerischen Städtetages in dieser Angelegenheit.

Mit freundlichen Grüßen

gez.

Brigitte Meier
Berufsm. Stadträtin