



Dr. Wilfried Blume-Beyerle
Berufsmäßiger Stadtrat

per E-Mail: inka.papperger@bay-staedtetag.de

Bayerischer Städtetag
Frau Referentin Inka Papperger

Ihr Schreiben vom
24.02.2016

Ihr Zeichen
A 410/01-002-000
Nr. 363/12 Pa/Vo

15.03.2016

Sehr geehrte Frau Papperger,

wir bedanken uns für die Übersendung des Gesetzentwurfs und die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Einführend ist anzumerken, dass wir es sehr begrüßen, dass Bayern ein Integrationsgesetz auf den Weg gebracht hat, während die meisten anderen Bundesländer ihren diesbezüglichen Gestaltungsspielraum bisher ungenutzt lassen. Auch die im Gesetzentwurf verankerten Integrationsziele – das Zusammenwirken von Integrationsförderung einerseits und Integrationspflicht andererseits – sind aus unserer Sicht richtig gesetzt.

Allerdings wird in dem Gesetzesentwurf und der -begründung der Eindruck vermittelt, die nach Deutschland zuziehenden Migrantinnen und Migranten würden sich bisher nicht ausreichend um ihre Integration bemühen. Diesem Eindruck dürfen wir – zumindest für den Bereich der Landeshauptstadt München – deutlich widersprechen. Nicht nur kommen die von der Ausländerbehörde München zur Teilnahme an Sprach- und Integrationskursen verpflichteten Ausländerinnen und Ausländern nahezu in allen Fällen ihren Verpflichtungen nach, sondern darüber hinaus bitten eine Vielzahl der nicht gesetzlich verpflichteten Migrantinnen und Migranten um Zulassung für eine freiwillige Teilnahme an den Kursen. Diese Wünsche kann aus Kapazitätsgründen von Seiten des BAMF nicht immer entsprochen werden, so dass die Regelungen im Integrationsgesetz nur Sinn haben, wenn hier ein deutlich größeres Angebot geschaffen wird.

Auch entsteht im Hinblick auf einzelne Regelungen der Eindruck, dass Teile des Integrationsgesetzes kurzfristige politische Reaktionen anlässlich der aktuellen „Krise“ darstellen und die Durchführbarkeit und Tragweite einzelner Regelungen nicht immer ausreichend durchdacht wurden.

Insbesondere die nicht unerheblichen Änderungen im PAG betreffend die erweiterte

Ruppertstr. 19
80466 München
Telefon: 089 233-44000
Telefax: 089 233-44503

Möglichkeit von Polizeikontrollen bzw. Ausweitung der „Schleierfahndung“ stellt einen nicht unerheblichen Grundrechtseingriff dar, zumal mit dem jüngst in Kraft getretenen Datenaustauschgesetz, welches eine Optimierung der Identitätsfeststellung bei der Ersterfassung von Flüchtlingen (durch z. B. die Abnahme der Fingerabdrücke, die Ausstellung des Ankunftsnachweises, das Abspeichern im AZR und die erweiterte Abfragemöglichkeit des AZR für die mit den Flüchtlingen befassten Behörden) bereits einige Schritte unternommen wurden, um den Missbrauch durch Verwendung mehrerer Identitäten einzuschränken.

Generell nicht nachvollzogen werden kann die Feststellung, dass auf die Kommunen keine zusätzlichen Kosten zukommen. Zumindest für die kreisfreien Gemeinden wird z. B. durch die Einführung neuer bußgeldbewehrter Tatbestände ein nicht unerheblicher Vollzugsmehraufwand zukommen, der u. U. nur durch zusätzliche Personalzuschaltungen bewerkstelligt werden kann.

I. Zu den Regelungen im Einzelnen

- Zu Art. 2 (Begriffsbestimmungen):

Es ist grundsätzlich zu begrüßen, dass u. a. Unionsbürger, Personen mit Aufenthaltstiteln nach §§ 18b bis 21 AufenthG und integrationsbedürftige Deutsche mit in die Integrationsförderung aufgenommen werden, welche nach den Regelungen des Aufenthaltsgesetzes bisher keinen Rechtsanspruch auf einen Integrationskurs haben. Allerdings sind sämtliche Förderangebote nach dem Bayerischen Integrationsgesetz gemäß Art. 17 ebenfalls ohne Rechtsanspruch ausgestaltet und stehen zudem laut Gesetzesbegründung unter Haushaltsvorbehalt (s. Seite 20 des Gesetzesentwurfs), so dass fraglich ist, inwiefern diese Personengruppen dann tatsächlich zum Zug kommen werden.

- Zu Art. 4 Deutsche Sprache

In Art. 4 wird davon ausgegangen, dass Personen, welche sich mindestens drei Jahre in Deutschland aufgehalten haben, angemessene Deutschkenntnisse aufweisen. Was „angemessen“ ist, wird bewusst offen gelassen. Dies dürfte jedoch zum einen sehr stark von den Ausgangsvoraussetzungen abhängen, welche der Zuziehende zum Zeitpunkt der Einwanderung mitbringt, zum anderen von dem Gesprächsanlass. Im Rahmen von ausländerrechtlichen Befragungen oder z. B. amtsärztlichen Untersuchungen sind angemessene Kenntnisse der Deutschen Sprache nach drei Jahren Aufenthalt in der Regel nicht zu erwarten.

Nach Art. 4 Abs. 4 des Gesetzesentwurfs dürfen Dolmetscherkosten auch dann auferlegt werden, wenn eine Kostenauflegung nach anderen Vorschriften nicht vorgesehen ist. In der Gesetzesbegründung wird auf S. 20 bereits darauf hingewiesen, dass es europarechtliche bzw. teilweise zwingende bundesrechtliche Vorgaben gibt, wonach behördlicherseits eine kostenfreie Übersetzung geschuldet ist. Für die Verwaltung sollte daher eindeutig klargestellt werden, in welchen Fällen nunmehr die Bereitstellung eines Dolmetschers entfällt. Es ist davon auszugehen, dass diese Vorschrift in der Praxis zu nicht unerheblichen Diskussionen führen kann. Ob die darüber hinaus bei fehlerhaften Übersetzungen vorgesehen Haftungsausschlüsse gegen die Behörde, welche einen Dolmetscher gestellt hat, vor Gericht Bestand haben, kann bezweifelt werden.

- Zu Art. 5 (Vorschulische Sprachförderung):

Eine verpflichtende Sprachstandserhebung im vorschulischen Bereich ist sehr zu begrüßen. Art. 5 des Gesetzentwurfs knüpft zum Teil an bisher schon bestehende Regelungen an, u. a. Art. 37a des Bayerischen Gesetzes über das Erziehungs- und Unterrichtswesen.

Wenn die Kinder keine Kindertageseinrichtung besuchen, müssen gemäß Art. 5 Abs. 2 Satz 4 die Eltern die Teilnahme an der Sprachstandserhebung gewährleisten und können, wenn sie dies versäumen, mit einem Bußgeld belegt werden (Art. 5 Abs. 6). Diese Ergänzung erscheint sinnvoll, da gerade bei Kindern, die keine Tageseinrichtung besuchen, in erhöhtem Maße die Gefahr besteht, dass die Deutschkenntnisse unzureichend entwickelt sind.

Die Kinder, bei denen nach dem Testergebnis zu erwarten ist, dass die Deutschkenntnisse für eine erfolgreiche Teilnahme am Unterricht der Grundschule nicht ausreichen werden, sollen, wie bisher auch schon, bis zur Einschulung einen Förderkurs besuchen (Art. 5 Abs. 3 Satz 1). Hier ist – gerade vor dem Hintergrund der steigenden Zuzugszahlen – zu hoffen, dass die vorhandenen Angebote ausreichen.

Das in Art. 5 Abs. 3 Satz 2 vorgesehene Informationsgespräch über mögliche weitere Fördermaßnahmen – mit bußgeldbewehrter Teilnahmeverpflichtung – ist eine sinnvolle Hilfestellung für die Erziehungsberechtigten, kann aber verwaltungstechnisch eine große Herausforderung darstellen, insbesondere, wenn diese selber aufgrund des möglicherweise erst kurzen Aufenthalts selber nicht ausreichend Deutsch sprechen.

- Zu Art 8 (Hochschulen):

Die Einbeziehung der Hochschulen erscheint sinnvoll, nicht zuletzt, weil dies den positiven Nebeneffekt haben könnte, bei den Migrantinnen und Migranten etwaige Berührungsängste abzubauen und sie mit der deutschen Hochschullandschaft vertraut zu machen.

Laut Gesetzesbegründung sind die Hochschulen verpflichtet, sicherzustellen, dass ihr Angebot seiner Art und Ausgestaltung nach, nicht statusbegründend wirken kann, also insbesondere keine „studienvorbereitende Maßnahme“ im Sinne von § 16 Abs. 1 Satz 2 AufenthG darstellt. Um Abgrenzungsproblemen im Vollzug des Ausländerrechts vorzubeugen, sollte gewährleistet werden, dass für die Maßnahmenteilnehmer spezielle Bestätigungen ausgestellt werden, die eindeutig erkennen lassen, dass es sich um eine Maßnahme im Sinne von Art. 8 Bayerisches Integrationsgesetz handelt.

- Zu Art. 11 (Ausgewogene räumliche Verteilung im Freistaat Bayern):

Die Regelung schafft eine Ermächtigungsgrundlage für die landesinterne Zuweisung und Verteilung von Ausländern mit humanitärem Aufenthaltstitel. Laut Gesetzesbegründung (Seite 24 des Gesetzentwurfs) werden dabei wegen des sachlichen Zusammenhangs mehrere Regelungen zusammengefasst:

Zum einen handelt es sich um die auf der Ermächtigungsgrundlage des § 24 Abs. 4 AufenthG

beruhenden Regelungen für Ausländer, die in einem Aufnahmeverfahren aufgenommen werden (§§ 23 und 24 AufenthG), die bislang in Art. 98 Abs. 2 des bayerischen Gesetzes zur Ausführung der Sozialgesetze enthalten waren, und zum anderen um Regelungen u.a für Asylberechtigte. Hier weist die Gesetzesbegründung darauf hin, dass diesbezüglich eine bundesrechtliche Ermächtigung noch aussteht.

Der Bund plant unseres Wissens schon seit längerem ein Gesetz zur Wohnsitzauflage für anerkannte Asylbewerber und Flüchtlinge – was grundsätzlich zu begrüßen wäre, um die Städte und Ballungsräume zu entlasten. Die nähere Ausgestaltung dieses Gesetzes war zunächst zurückgestellt worden, um ein Urteil des EuGH abzuwarten bezüglich Wohnsitzauflagen für subsidiär Schutzberechtigte, die derzeit nach § 12 Abs. AufenthG in Verbindung mit der AVwV erteilt werden, soweit die Schutzberechtigten Leistungen nach SGB II, SGB XII oder AsylbLG beziehen. Nach der am 01.03.2016 erfolgten Verkündung des Urteils will die Koalition das Gesetzesvorhaben nun Medienberichten zufolge schnell auf den Weg bringen. Wie genau die Regelung dann ausfällt, ob hier eine entsprechende Ermächtigung für landesrechtliche Regelungen enthalten ist und ob diese evtl. nur befristet erfolgt, ist derzeit allerdings unklar, so dass diese u.E. erst abgewartet werden müsste.

- Zu Art. 13 (Achtung der Rechts- und Werteordnung) und Art. 14 (Unterlaufen der verfassungsmäßigen Ordnung)

Bei beiden Artikeln erscheint zumindest zweifelhaft, ob Bayern hier die erforderliche Gesetzgebungskompetenz innehat.

In der Gesetzesbegründung zu Art. 13 wird vom „durchgängig präventiven Charakter“ der Norm gesprochen – was für eine Landeszuständigkeit sprechen würde. Zu Art. 14 wird ausgeführt, dass die Regelung „der präventiven Gefahrenabwehr zum Schutz der verfassungsmäßigen Ordnung“ diene und damit in der Gesetzgebungskompetenz des Landes liege. Beide Artikel enthalten jedoch auch Elemente des repressiven Rechtsgüterschutzes.

Grundsätzlich sind die Länder befugt, für die in ihrer Gesetzgebungskompetenz liegenden Materien auch Verbots- und Sanktionsnormen zu erlassen – allerdings nur, solange und soweit der Bund diesbezüglich noch nicht tätig geworden ist. Denn das Strafrecht und nach allgemeiner Auffassung auch das Ordnungswidrigkeitenrecht unterliegen der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG.

Zu den von Art. 13 und 14 geschützten Rechtsgütern „demokratischer Rechtsstaat“ und „verfassungsmäßige Ordnung“ finden sich diverse Tatbestände im ersten Abschnitt des Besonderen Teils des StGB („Friedensverrat, Hochverrat und Gefährdung des demokratischen Rechtsstaats“). Das StGB dürfte insoweit abschließenden Charakter haben und damit eine Sperrwirkung gegenüber landesrechtlichen Straftatbeständen – wahrscheinlich auch gegenüber landesrechtlichen OWi-Tatbeständen – zu den genannten Rechtsgütern entfalten.

Art. 13 und 14 sollten daher noch einmal einer gründlichen verfassungsrechtlichen Prüfung unterzogen werden.

- Zu Art. 17a Abs. 2, 3, 4 (Änderung der Gemeindeordnung, der Landkreisordnung und der Bezirksordnung)

Die Gemeindeordnung, die Landkreisordnung und die Bezirksordnung werden um die Möglichkeit ergänzt, die Zulassung nicht freizügigkeitsberechtigter Ausländer zur Benutzung der öffentlichen, dem Gemeingebrauch dienenden Einrichtungen, von einer vorherigen Belehrung und dem Anerkenntnis der bestehenden Vorschriften abhängig zu machen.

Abgesehen davon, dass unklar ist, ob die personellen Kapazitäten der öffentlichen Einrichtungen solche individuellen Belehrungen zulassen, stellt sich die Frage, ob eine derartige – stigmatisierende – Vorgehensweise im Hinblick auf Art. 3 GG überhaupt zulässig bzw. geeignet und erforderlich ist.

II. Allgemeine Anmerkungen

Um integrationspolitische Fördermaßnahmen nicht ins Leere laufen zu lassen, ist eine interkulturelle Öffnung der Institutionen der Aufnahmegesellschaft erforderlich. Die Landeshauptstadt München sieht diesbezüglich die Verwaltung in einer Vorbildrolle und hat sich in ihrem Integrationskonzept auch selbst zur interkulturellen Öffnung verpflichtet. Ebenso haben sich die Bundesländer im Nationalen Integrationsplan vom 12.07.2007 zur interkulturellen Öffnung – u.a. zur Erhöhung des Anteils von Mitarbeitern mit Migrationshintergrund und zur Stärkung der interkulturellen Kompetenz der Mitarbeiter durch entsprechende Fortbildungen – verpflichtet (Seite 24):

https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Archiv16/Artikel/2007/07/Anlage/2007-07-12-nationaler-integrationsplan.pdf;jsessionid=FA3CABC053A7346D6F72F61D122742C4.s6t1?__blob=publicationFile&v=3

Entsprechend finden sich in allen bisher in Kraft getretenen Länder-Integrationsgesetzen ausdrückliche Bekenntnisse zur interkulturellen Öffnung, vgl. § 9 Partizipations- und Integrationsgesetz für Baden-Württemberg, § 6 des Gesetzes zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration in Nordrhein-Westfalen, § 4 Partizipations- und Integrationsgesetz des Landes Berlin.

Zur Erhöhung des Anteils von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern mit Migrationshintergrund trifft der vorliegende Gesetzentwurf keine Aussage. Zur Stärkung der interkulturellen Kompetenz finden sich zwar einzelne Ansätze, die aber im Hinblick auf konkrete Maßnahmen wie Fortbildungen nur das pädagogische Personal in Kindertageseinrichtungen bzw. Lehrkräfte als Zielgruppe haben. Hier wäre etwas mehr Verbindlichkeit auch für andere Teile der Verwaltung wünschenswert.


Dr. Blume-Beyerle