



SVR GmbH, Neue Promenade 6, 10178 Berlin

Innen- und Rechtsausschuss im
Schleswig-Holsteinischen Landtag
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen
für Integration und Migration (SVR) GmbH

Geschäftsführung: Dr. Cornelia Schu

Neue Promenade 6
10178 Berlin
Tel. 030 2 88 86 59-0
Fax 030 2 88 86 59-11

info@svr-migration.de
www.svr-migration.de
Amtsgericht Charlottenburg HRB 118054

Bankverbindung: Commerzbank
IBAN: DE89 2008 0000 0405 4374 00
BIC: DRESDEFF200

USt-IdNr.: DE281288774

Berlin, 16. Januar 2017

Stellungnahme

zum Entwurf eines Gesetzes über die Integration von Migrantinnen und Migranten in Schleswig-Holstein (IntGSH) der Fraktion der CDU (Drs. 18/4734)

und zum Antrag über ein Partizipations- und Integrationsgesetz für Schleswig- Holstein der Fraktion der PIRATEN (Drs. 18/4621)

Dem Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) wurde mit Schreiben vom 23. November 2016 die Möglichkeit gegeben, eine Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der CDU-Fraktion (im Folgenden: Entwurf) und zum Antrag der Piratenfraktion (im Folgenden: Antrag) abzugeben. Wir bedanken uns ausdrücklich für diese Möglichkeit und kommen der Anfrage im Folgenden gerne nach.

Die Integration von Zuwanderern ist ein komplexer Prozess, der Gesellschaft und Politik vor weitreichende Herausforderungen stellt. Insofern ist es zu begrüßen, dass sich der Schleswig-Holsteinische Landtag mit der Frage der Integration und Integrationsförderung beschäftigt. Wir unterstützen ihn ausdrücklich in diesem Bemühen.

Integration ist ein klassisches Querschnittsthema, das sich nicht auf einzelne Maßnahmen oder Politikbereiche beschränken lässt. Die sozialwissenschaftliche Forschung zeigt, dass Integration nur zum Teil von spezifischen Maßnahmen, die exklusiv Zugewanderte bzw. Personen mit Migrationshintergrund betreffen, abhängt, und deutlich stärker durch politische Regelstrukturen insgesamt gestaltet wird, etwa in der Bildungspolitik oder der Sozialgesetzgebung. Eine separate Integrationsgesetzgebung kann daher nur einzelne Aspekte von Integration adressieren und



die Anstrengungen bündeln, die das Land für die Integration übernimmt. Wichtig ist jedoch, alle Politikbereiche im Sinne eines Mainstreamings integrationsfördernd auszugestalten.

Gleichwohl kann ein Integrationsgesetz aufgrund seiner symbolischen Bedeutung durchaus sinnvoll sein. Als Selbstvergewisserung und Standortbestimmung der Politik kann es Integration als gesamtgesellschaftliches Ziel aufwerten und zugleich als Versicherung an die Bevölkerung dienen, dass sich die Politik des Themas annimmt.

Dabei unterliegt Integration nur bedingt einer staatlichen Steuerung. Gelingende Integration kann nicht per Gesetz vorgeschrieben werden. Der Staat kann lediglich die Rahmenbedingungen gestalten; mit Leben erfüllt werden müssen sie von den Bürgerinnen und Bürgern und den Zugewanderten selbst. Die praktischen Auswirkungen eines Integrationsgesetzes sollten daher nicht überschätzt werden.

A. Zum Gesetzesentwurf der CDU-Fraktion

1. Zum ersten Abschnitt: Bessere Einbindung in bestehende Gesetze

Bei den im ersten Abschnitt des Entwurfs zusammengestellten Grundsätzen handelt es sich einerseits um unverbindliche Zielvorstellungen und Absichtsbekundungen, die kein Recht begründen und keine unmittelbaren materiell-rechtlichen Auswirkungen haben. Andererseits finden sich in dem Entwurf Detailregelungen zu verschiedenen Themenbereichen, die nicht in den bestehenden Regelungskontext eingebunden sind. Sollte der Gesetzgeber eine rechtliche Regelung für nötig erachten, wäre eine Änderung der jeweiligen Gesetze und Verordnungen durch ein Artikelgesetz ein sinnvollerer Vorgehen. Etwa wäre § 12 Abs. 1 über die Berücksichtigung von integrationsfördernden Anstrengungen der Unternehmen bei der Mittelvergabe im Rahmen des Mittelstandsförderungsgesetzes in dem betreffenden Gesetz selbst besser aufgehoben. Vergabekriterien für die Sportförderung sollten sich in der entsprechenden Förderrichtlinie wiederfinden.

Zum Teil sind die geforderten Maßnahmen bereits gesetzlich geregelt, ohne dass im Entwurf hierauf Bezug genommen wird. Beispielsweise ist die in § 8 Abs. 2 geforderte Berücksichtigung von interkultureller Kompetenz in der Lehreraus- und -weiterbildung bereits an verschiedenen Stellen und deutlich differenzierter im Lehrkräftebildungsgesetz verankert. Eine erneute Regelung im Rahmen eines Integrationsgesetzes ist damit unnötig. Ähnliches gilt für die bereits praktizierte separate Sprachförderung für neuzugewanderte Kinder und Jugendliche.

Auch auf die bereits in § 22 Abs. 2 Schulgesetz geregelten Sprachförderkurse vor Beginn der Pflichtschulzeit wird in § 6 Abs. 4 des vorliegenden Entwurfes, der „Vorkurse“ bei nicht ausreichenden Sprachkenntnissen vorsieht, nicht Bezug genommen. Es ist anzunehmen, dass nur einer der beiden Kurse in Zukunft angeboten werden soll. Der Klarheit halber ist eine eindeutige Regelung in dem betreffenden Gesetz – hier: dem Schulgesetz – vorzuziehen.

Ein Landesintegrationsgesetz kann durchaus dazu dienen, verschiedene Förderangebote des Landes zu bündeln. Da sich der Entwurf jedoch nicht auf bereits bestehende und an anderer Stelle geregelte Förderangebote bezieht, sondern diese neu erschafft, zum Teil parallel oder in Kollision zu bestehenden Angeboten, kann hier nicht von einer sinnvollen Bündelung von Ange-



boten gesprochen werden. Neuregelungen und Maßnahmen sollten jedoch unbedingt in bestehende Gesetze eingepasst werden bzw. sollte ggf. das Verhältnis zu diesen expliziert werden.

Wir teilen die Auffassung des Gesetzesentwurfs, dass Bildung eine zentrale Bedeutung für gelingende Integration zukommt und damit Bildungseinrichtungen eine hohe Verantwortung innehaben. Die Bildungsforschung hat immer wieder darauf hingewiesen, dass der schulische Erfolg in Deutschland eng mit der sozialen Herkunft verbunden ist. Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund stammen u.a. aufgrund der Anwerbe Geschichte besonders häufig aus sozial schwachen Elternhäusern und sind damit im Bildungssystem benachteiligt.¹ Die Bildungseinrichtungen sind aufgefordert, dieser Kopplung von sozialer Herkunft und Bildungserfolg entgegenzuwirken. Dazu ist jedoch eine bessere Ausstattung der Einrichtungen mit entsprechenden personellen und finanziellen Ressourcen erforderlich. Der höhere Bedarf von Schulen in sozial schwieriger Lage, die häufig einen hohen Anteil von Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund aufweisen, muss sich in einer höheren Mittelzuweisung widerspiegeln, damit Standortnachteile ausgeglichen und Schülerinnen und Schüler gezielt gefördert werden können.² Gleiches gilt für Kindertageseinrichtungen. Auch um, wie in § 7 gefordert, die Eltern von Kindern mit Migrationshintergrund zu unterstützen, sind entsprechende finanzielle und personelle Ressourcen ebenso wie entsprechend ausgebildetes Fachpersonal nötig.³

Die Arbeitsmarktintegration ist ein entscheidender Faktor für eine erfolgreiche Integration. Das Bundesintegrationsgesetz regelt daher diesen Aspekt bezogen auf Schutzsuchende bereits ausführlich. Es ist folgerichtig, dass sich der vorliegende Entwurf auf die in Landeszuständigkeit fallende Frage der Berufsausbildung – hier: der Berufsschule – konzentriert. Auch für junge Menschen ohne anerkannte Berufsqualifikation, die bereits volljährig sind und damit grundsätzlich nicht mehr der Schulpflicht unterliegen, sollte eine Berufsausbildung ermöglicht und gefördert werden. Wir begrüßen daher die Ausweitung des Berufsschulbesuchsrechts für Personen ohne in Deutschland anerkannten, berufsqualifizierenden Abschluss bis zu einem Alter von 25 bzw. in begründeten Ausnahmefällen 27 Jahren (§ 9 Abs. 2). Auch hier wäre eine Regelung im Schulgesetz vorzuziehen.

2. Integrationsverständnis und sprachlicher Duktus des Gesetzes

In § 1 Abs. 2 wird „gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und die Übernahme von Verantwortung“ als Ziel von Integration definiert, wofür „Anstrengungen des Staates und der Gesellschaft, aber auch der Migranten und Migrantinnen selbst notwendig“ seien. Der SVR teilt dieses zweiseitige und pluralistische Integrationsverständnis. Im Text des Gesetzesentwurfs findet es sich jedoch nicht durchgängig wieder. Vielmehr scheint an einigen Stellen ein

¹ Siehe SVR-Forschungsbereich (2016): Doppelt benachteiligt? Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund im deutschen Bildungssystem. Eine Expertise im Auftrag der Stiftung Mercator. Berlin.

² Siehe SVR-Forschungsbereich (2016): Ungleiches ungleich behandeln! Wege zu einer bedarfsorientierten Schulfinanzierung. Policy-Brief 1/2016, Berlin.

³ Siehe SVR-Forschungsbereich (2014): Kitas als Brückenbauer. Interkulturelle Elternbildung in der Einwanderungsgesellschaft. Berlin.



einseitiges, eher auf Assimilation ausgerichtetes Integrationskonzept durch, das in der Wissenschaft sehr umstritten ist.

Der schwammige Begriff der „Leitkultur“, zu deren Achtung Zuwanderer verpflichtet werden, drückt den Wunsch nach kultureller Assimilation der Zugewanderten aus. Weder im Entwurf noch in der Begründung findet sich eine eindeutige Definition dieses Begriffs. Die Formulierung „Leitkultur der Grundwerte“ ist kaum präziser und trägt damit nicht zur Begriffsklärung bei. In einer zunehmend heterogenen, in Lebensstilen und -situationen stark ausdifferenzierten Gesellschaft ist die Existenz einer einheitlichen Kultur ebenso wenig ohne Weiteres anzunehmen wie einheitliche, von allen Mitgliedern der Gesellschaft geteilte Wertvorstellungen. Nichtsdestotrotz ist die Verständigung über eine gemeinsame Grundlage für das Zusammenleben auch und gerade in einer heterogenen und pluralistischen Gesellschaft nötig. Diese ist Gegenstand des gesellschaftlichen und politischen Diskurses und unterliegt ständigen Aushandlungsprozessen. Ohne eine klare und über die Zeit stabile Definition können die Werte einer Gesellschaft jedoch nicht als Bezugspunkt einer Rechtspflicht dienen, da nicht greifbar ist, was genau von Zuwanderern verlangt wird, wenn sie zu einer „Achtung der Leitkultur der Grundwerte“ verpflichtet werden. Präziser und auch mit Blick auf das Integrationsverständnis weniger problematisch wäre es, hier auf das Grundgesetz oder die Landesverfassung als Grundlage des Zusammenlebens Bezug zu nehmen.⁴

Der sprachliche Duktus weist an mehreren Stellen Zugewanderten einen besonderen Status als „Fremde“ zu. So spricht gleich zu Beginn § 1 Abs. 1 Zugewanderten lediglich ein „Gastrecht“ zu. Der Begriff „Gastrecht“ betont ebenso wie die Einschränkung „für die Zeit ihres Aufenthalts“ einen angenommenen übergangsweisen Charakter des Aufenthalts, was nicht der Realität einer Zuwanderungsgesellschaft entspricht. Zudem suggeriert er eine Abhängigkeit vom Wohlwollen der aufnehmenden Gesellschaft, die das Gastrecht dem Gast jederzeit entziehen kann. Dies widerspricht deutlich dem Ziel der gleichberechtigten Teilhabe und auch dem herrschenden Recht, das unter bestimmten Voraussetzungen ein unbefristetes und uneingeschränktes Aufenthaltsrecht kennt.

Die in mehreren Artikeln angedrohten Sanktionen unterstellen pauschal Integrationsverweigerung und stehen in einem Ungleichgewicht zu den fehlenden Pflichten des Staates. So „können“ Kita-Träger oder Grundschulen Beratungen für Eltern anbieten, sind aber keinesfalls dazu verpflichtet (§ 6 Abs. 4). Eltern dagegen müssen teilnehmen, sofern eine Beratung angeboten wird, und werden andernfalls mit Bußgeld sanktioniert. Das Verhältnis von „Fördern“ und „Fordern“ erscheint hier unausgewogen.

Auch die Tatsache, dass sich die in § 3 genannten Maßnahmen der „allgemeinen Integrationsförderung“ fast ausschließlich an Zuwanderer richten, spricht für ein einseitiges Integrationsverständnis. Nur in zwei Absätzen wird in Nebensätzen auch die aufnehmende Gesellschaft adressiert, freilich auf sehr allgemeine Weise.

Ein ähnliches Ungleichgewicht findet sich bei den – hier fehl am Platz erscheinenden – Bestimmungen zur Durchsetzung der Ausreisepflicht (§ 4, s.u.), sowie der pauschalen und undifferenzierten Wohnsitzzuweisung in § 14, auf die im Folgenden gesondert einzugehen ist.

⁴ Siehe Bendel, Petra/Funke, Andreas (2016): Gutachten zum Entwurf für ein bayerisches Integrationsgesetz.



3. Zu § 4 (Durchsetzung der Ausreisepflicht): Im Integrationsgesetz fehl am Platz

§ 4 zur Durchsetzung der Ausreisepflicht adressiert eine andere Zielgruppe als der übrige Entwurf, nämlich vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer. Ohne die Notwendigkeit von aufenthaltsbeendenden Maßnahmen für diese Personengruppe grundsätzlich in Frage stellen zu wollen, erschließt sich nicht, wie die Abschiebung ausreisepflichtiger Ausländer und die Frage der Einrichtung einer Abschiebehaftanstalt mit der Integrationsthematik verbunden sind. Der Artikel steht in keinem Bezug zu den in § 1 definierten Integrationszielen. Zudem fallen ausreisepflichtige Ausländer nicht unter die in § 2 und der Begründung definierten Subjekte der Integrationsförderung und damit primären Adressaten des Gesetzes, nämlich Zuwanderer, die sich „dauerhaft berechtigt“ in Schleswig-Holstein aufhalten. Wir sprechen uns daher nachdrücklich dafür aus, aufenthaltsbeendende Maßnahmen, die im Übrigen in §§ 57 ff. Aufenthaltsgesetz geregelt sind, nicht in das Integrationsgesetz aufzunehmen.

4. Zur Wohnsitzauflage: Integrationsförderung durch individuelles *Matching*

In § 14 des Entwurfes wird die durch § 12a Aufenthaltsgesetz ermöglichte Wohnsitzzuweisung für anerkannte Flüchtlinge und Asylberechtigte landesrechtlich umgesetzt. Dabei sieht der Entwurf eine Wohnsitzzuweisung für alle Betroffenen grundsätzlich vor. Es ist nicht ersichtlich, ob sich diese Auflage auf den maximal möglichen Zeitraum von drei Jahren erstrecken soll, vielmehr legt der Text nahe, dass es sich um eine zeitlich unbefristete Regelung handelt. Eine solche wäre allerdings nicht zulässig. Ebenso wird suggeriert, dass die Auflage alle Schutzberechtigten unabhängig von der Ausübung einer sozialversicherungspflichtigen Tätigkeit und unabhängig vom Zeitpunkt der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis betrifft. Im Sinne der Klarheit des Rechts sollten ein deutlicher Bezug auf die in § 12a Aufenthaltsgesetz festgelegten Kriterien, welche Personen unter die Wohnsitzauflage fallen, in den Entwurf aufgenommen sowie die Geltungsdauer der Auflage präzisiert werden.

Die Verteilung auf die Kreise und kreisfreien Städte sowie innerhalb dieser soll laut Entwurf nach Einwohnerschlüssel erfolgen, gegebenenfalls unter Berücksichtigung der jeweiligen Aufnahme- und Integrationsmöglichkeiten. Diese Regelung erscheint uns in dieser Form nicht zielführend, zudem widerspricht sie der Regelung im Aufenthaltsgesetz.

Eine Wohnsitzzuweisung ist ein erheblicher Eingriff in die Freiheit einer grundsätzlich freizügigkeitsberechtigten Person. Das Aufenthaltsgesetz und die entsprechende Rechtsprechung erlauben eine Wohnsitzzuweisung explizit unter dem Aspekt der Integrationsförderung. Eine Wohnsitzzuweisung aus rein fiskalischen Gründen, um eine einheitliche Belastung der kommunalen Haushalte zu erreichen, wurde dagegen zurückgewiesen. Dafür nennt das Aufenthaltsgesetz in § 12a Abs. 3 drei Kriterien, die alle erfüllt sein müssen: Es muss angemessener Wohnraum zur Verfügung stehen, der Spracherwerb muss gefördert werden und die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit bzw. Ausbildung möglich sein. Diese Kriterien werden in dem Entwurf nicht berücksichtigt.

Eine rein mathematische Verteilung der Schutzberechtigten nach Einwohnerschlüssel ist dabei nicht zweckmäßig, da eine gleichmäßige Verteilung von Zuwanderern nicht automatisch für bessere Integrationschancen sorgt. Vielmehr sind bei der Verteilung auf die Kreise und kreis-



freien Gemeinden in erster Linie die Integrationsbedingungen vor Ort zu betrachten. Zentrale Indikatoren für einen entsprechend angepassten Verteilungsschlüssel sind hierbei die Situationen auf dem Arbeits-, Wohnungs- und Ausbildungsmarkt.

Bei der Verteilung innerhalb der Kreise sollten dann nicht nur die allgemeinen Strukturbedingungen, sondern auch die jeweiligen individuellen Bedürfnisse und Fähigkeiten der Schutzberechtigten mit der lokalen Situation abgestimmt werden. Während für junge Menschen der Zugang zu einer Ausbildung oder das Vorhandensein einer Hochschule zentral für eine gelingende Integration sind, sind Familien auf ausreichend Kitaplätze und Schulen mit entsprechenden Sprachförderangeboten angewiesen. Neben der Berufsqualifikation, individuellen Bildungs- und Betreuungsbedarfen und der familiären Konstellation spielen hierbei das Angebot an Sprach- und Integrationskursen, lokale Mobilitätsstrukturen, vorhandene zivilgesellschaftliche Initiativen und Organisationen sowie Kultur- und Freizeitangebote, aber auch bestehende persönliche Kontakte, Familienangehörige und ethnische Communitys eine Rolle. Das Wissen über diese ‚weichen‘ Faktoren ist bei lokalen Akteuren vorhanden. Ein institutionalisierter Austausch zwischen den Behörden sowie zwischen Behörden und externen Akteuren kann dieses Wissen für die Integrationssteuerung in der Kommune bzw. innerhalb des Landkreises nutzbar machen. Im Sinne eines kommunalen Integrationsmanagements sollte die Wohnsitzregelung daher grundsätzlich flexibel gestaltet und im Detail auf kommunaler Ebene gesteuert und umgesetzt werden. Hierfür empfehlen wir die Einrichtung einer Stabs- und Koordinierungsstelle beim Landratsamt.⁵

Ein so ermöglichtes individuelles *Matching* gestattet eine passgenaue Ansiedlung in einem für den oder die Schutzberechtigten förderlichen Lebensumfeld und damit eine nachhaltige Integrationsförderung, von der auch die aufnehmende Gemeinde profitiert. Eine Verteilung auf dem Reißbrett ohne Ansehen der Person dagegen kann Integration sogar hemmen und wird die Weiterwanderung im Zweifelsfall lediglich um drei Jahre hinauszögern.

5. Unterschied zu bestehenden Landesintegrationsgesetzen

In den vergangenen Jahren haben bereits vier andere Bundesländer ein Integrationsgesetz verabschiedet. Dabei haben sich zwei Typen von Landesintegrationsgesetzen herausgebildet: Die in Berlin, Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg verabschiedeten Integrationsgesetze adressieren vorrangig die gesamtgesellschaftliche Systemintegration und umfassen einerseits Maßnahmen zur institutionellen Verankerung des Themas auf Landesebene und kommunaler Ebene durch die Einrichtung von Integrationsbeiräten, -ausschüssen oder -beauftragten und Interessenvertretungen von Zuwanderern und Zuwanderinnen. Andererseits fördern sie die interkulturelle Öffnung der Verwaltung, verstanden als Erhöhung der interkulturellen Kompetenz der Mitarbeiter und der angemessenen Repräsentanz von Menschen mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst. Im Sinne eines Mainstreamings verpflichten sie alle staatlichen Einrichtungen zur Förderung der Integration in ihrem Handeln.

Das kürzlich verabschiedete bayerische Integrationsgesetz, das offenbar als Vorbild für den Entwurf diente, versucht dagegen, die Sozialintegration des Einzelnen zu regeln, indem Vorga-

⁵ Ausführlicher siehe SVR-Forschungsbereich (2016): Ankommen und Bleiben – Wohnsitzauflagen als integrationsfördernde Maßnahme? Policy Brief 6/2016, Berlin.



ben zu erforderlichen Sprachkenntnissen und kultureller Assimilation gemacht und Integrationspflichten formuliert werden, die zum Teil sanktionsbewährt sind. Partizipations- und Teilhabefragen werden dabei nicht thematisiert.⁶

Es bleibt dem Gesetzgeber überlassen, welche Ausrichtung das Landesintegrationsgesetz Schleswig-Holstein haben soll und ob ggf. eine Synthese der beiden Ansätze erreicht werden kann.

B. Zum Antrag der Piratenfraktion

Ein separates Landesintegrations- und -partizipationsgesetz ist in unseren Augen angesichts des oben beschriebenen Querschnittscharakters des Themas Integration nicht unbedingt notwendig. Nichtsdestotrotz können im Rahmen eines Integrations- und Partizipationsgesetzes integrationsrelevanten Gesetzesänderungen in Form eines Artikelgesetzes gebündelt und ggf. spezifische integrationsfördernde Maßnahmen umgesetzt werden. Auch in Hinblick auf seine symbolische Bedeutung kann ein solches Gesetz sinnvoll sein. Wir unterstützen das Anliegen des Antrags daher grundsätzlich.

Eine angemessene Berücksichtigung unterschiedlicher Religionsgemeinschaften ist dabei sinnvoll und notwendig. Der Fokus auf die Teilgruppe der Muslime im vorliegenden Antrag stellt jedoch eine unzulässige Verengung des Integrationsbegriffs dar. Integration und Partizipation sollten keinesfalls auf religiöse Gleichberechtigung, zumal von nur einer Religionsgemeinschaft, reduziert werden. Wir sprechen uns daher für ein breiter gefasstes Verständnis von Integration aus, das unterschiedliche Gruppen von Menschen mit Migrationshintergrund unabhängig von ihrer jeweiligen Religion einbezieht.

Prof. Dr. Thomas Bauer
(Vorsitzender des SVR)

Prof. Dr. Petra Bendel
Prof. Dr. Daniel Thym
(Mitglieder des SVR)

⁶ Zum bayerischen Integrationsgesetz siehe ausführlich Bendel/Funke, a. a. O.