



Flüchtlingsrat
Schleswig-Holstein e.V.

Flüchtlingsrat S.-H. e.V., Sophienblatt 82-86 D-24114 Kiel

Landtag Schleswig-Holstein
Innen- und Rechtsausschuss
Düsternbrooker Weg 92
24105 Kiel

Geschäftsstelle:
Sophienblatt 82-86
D - 24114 Kiel
office@frsh.de
www.frsh.de

Tel: 0431-735 000
Fax: 0431-736 077

Kiel, 13.11.2019

Stellungnahme zum

Entwurf eines Gesetzes zur Integration und Teilhabe für Schleswig-Holstein (IntTeilhG) – Ds. 19/1640 v. 16.8.2019

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns sehr für die Möglichkeit, eine Stellungnahme zu dem o.g. Gesetzentwurf (GE) abzugeben.

Das Ansinnen, ein Landesgesetz zur Teilhabe- und Integration für Schleswig-Holstein zu schaffen, findet unsere ungeteilte Zustimmung.

Verbesserungswürdig ist aus unserer Sicht, das im vorgeselgten GE konkrete Ansätze für eine Umsetzungsstrategie, die Setzung von Erfüllungsfristen und Hinweise an und Verpflichtungen von öffentlichen Stellen zur Zielerreichung weitgehend fehlen.

Damit erfüllt u.E der GE noch nicht den in §1 formulierten Zweck, „klare Integrationsziele festzulegen und die für die Erreichung dieser Ziele notwendigen Maßnahmen und Instrumente zu regeln“.

Wir vermissen im GE ein klares Bekenntnis des Landes zum Ziel der gleichberechtigten Teilhabe von Migrantinnen und Migranten in allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens. Wir begrüßen die Benennung von Integration als Prozess für alle. Wir halten die ergänzende Präzisierung des Absatzes „Das Engagement und der Wille zur Integration und Teilhabe werden erwartet“ auf alle Zielgruppen des wechselseitigen Integrationsprozesses für geboten. Dies gilt besonders, weil die bisherige Formulierung als singular auf die Einwandernden ausgerichtete Unterstellung einer Verweigerungshaltung verstanden werden kann.

Nicht allein, aber auch vor diesem Hintergrund bedarf es unter §2 Begriffsbestimmungen - oder an anderer Stelle - einer Definition sämtlicher Zielgruppen einer rechtverstandenen modernen Integrations- und Teilhabepolitik: der Einwandernden/Eingewanderten und Menschen mit Migrationshintergrund auf der einen, wie der autochthonen Bevölkerungsgruppen und ihrer Institutionen auf der anderen.

Die in Teil 2 / §3 Grundsatz / (1) Ziele genannten Integrationsziele sind so richtig, wie leider nur allgemein. Der Begriff „insbesondere“ lässt vermuten, dass hier nur eine Auswahl – nach welchen Kriterien? - von Zielen benannt sind und schafft damit eine u.U. nachregelungsbedürftige Unvollständigkeit des Gesetzes in der Ausdifferenzierung seiner Zielformulierungen.

Wenn unter § 3 Abs. 2 allerdings nur die „Maßnahmen an dem individuellen Bedarf der Menschen mit Migrationshintergrund ausgerichtet werden“, offenbart der Gesetzentwurf ein u.E. überkommenes Integrationsverständnis, das Anpassungsleistungen nur den Einwandernden abverlangt. Eine recht verstandene und wissenschaftsbasierte moderne Integrationspolitik bewegt sich allerdings nicht auf einer Einbahnstraße, die lediglich auf die Anpassungsleistung von Einwandernden und Eingewanderten abstellt. Sondern sie setzt Änderungs- und Anpassungsbereitschaft und entsprechende Beteiligungsleistung bei allen Akteuren des Integrationsprozesses voraus. Das gilt daher auch für die ohnehin von großer Interessen-Heterogenität gekennzeichnete Aufnahmegesellschaft und mit Blick auf deren Beitrag zur gesellschaftlichen Organisationsentwicklung einer nachhaltigen Strukturveränderung als Voraussetzung für eine von Vielfalt gekennzeichnete Einwanderungsgesellschaft, die Chancen und Teilhabemöglichkeiten nicht nach Herkunft selektiert.

Nicht allein in diesem Zusammenhang erscheint es uns nicht sinnvoll, in ein Landesgesetz den Allgemeinplatz aufzunehmen, dass Gesetze im Allgemeinen einzuhalten seien (§7). In Absatz (2) sollte mit Blick auf destruktive gesellschaftliche Akteure und deren Aktivitäten präzisiert werden, wie Gegenmaßnahmen zu fördern und die Themen Prävention und Bekämpfung von Rassismus und Diskriminierung in Aus- und Fortbildungsangeboten und Verwaltungsabläufe zu implementieren sind. Der GE versäumt es leider an dieser Stelle auch eine Strategie des Landes in die Etablierung von Beschwerdestellen (AGG) verbindlich zu formulieren.

Konkretion lässt der GE auch hinsichtlich des regelmäßig und systematisch zu erfüllenden Bedarfs an Maßnahmen zur interkulturellen Öffnung vermissen, die unter §§ 6 (4) und 11 u.E. unzureichend nur als Bildungsansatz oder als zu ‚unterstützende Maßnahmen‘ genannt werden. Wir erlauben uns an dieser Stelle und nicht nur in diesem thematischen

Zusammenhang auf die Liste von im GE u.E. zu integrierenden Konkretionen zur Umsetzung geeigneter Ziele zu verweisen.

Das u.E. für eine zielführende Integrationspolitik bedeutsame Themenfeld Ausbildung und Beschäftigung erschöpft sich im GE in knappen Ausführungen in den §§ 6 und 11 Abs. 8, die u.E. sehr allgemeine Ziele und keinerlei Maßnahmen enthalten. Dies bleibt sogar weit hinter dem Minimalkonsens zurück, der im Rahmen zweier Treffen zum geplanten Integrations- und Teilhabegesetz im MWAVTTSH aus der engagierten Diskussion der geladenen Akteure hervorgegangen ist und unseres Wissens von dort an das federführende MILISH übermittelt wurde.

Um zu veranschaulichen, in welcher Weise z.B. dieses Themenfeld mit einem Instrumentarium versehen werden könnte, seien nur einige der Vorschläge genannt, die vom Flüchtlingsrat und vom Zuwanderungsbeauftragten im Rahmen der genannten Treffen vorgelegt wurden, z.B. zu Punkt 4 aus dem Konsenspapier der Arbeitsgruppe:

Das Land unterstützt alle Bestrebungen und Maßnahmen, die den Zugang zum Arbeitsmarkt für Migrantinnen und Migranten und zu uns geflohene Menschen unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus unter Berücksichtigung des bundesgesetzlich vorgegebenen Rahmens verbessern. Dazu gehört auch die stetige Evaluierung der bestehenden Förderketten, die bei Bedarf durch landesspezifische Beratungsstrukturen, Maßnahmen und Initiativen ergänzt werden können. Dabei ist auch die interkulturelle Kompetenz auf Arbeitgeber- wie Arbeitnehmerseite in den Blick zu nehmen.

Wenig zeitgemäß erscheint es uns, dass der GE es unterlässt, eine verbindliche Strategie hinsichtlich der Förderung, Etablierung und Partizipation von Migrant*innenorganisationen (MO) zu formulieren. Hier werden Unterschätzungen der auf Seiten der Eingewanderten vorhandenen Potenziale und möglichen Beiträge zu einer konstruktiven Fortentwicklung gesellschaftlicher Entwicklungsprozesse hin zu Vielfalt und Gleichberechtigung offenbar. Insgesamt lässt der GE eines Integrations- und Teilhabegesetzes ein Verständnis zur systematischen Partizipation von Eingewanderten vermissen. Spätestens böte sich u.E. unter § 12 zu Teilhabe und Gremien die Möglichkeit, geeignete Strategien zu konkretisieren.

So beinhalten die entsprechenden Gesetze z.B. in NRW und BaWü vorbildliche konkrete Regelungen zur Beteiligung der Bevölkerung mit Migrationshintergrund an politischen und administrativen Gremien, sei es durch einen Landesintegrationsbeirat, die Festschreibung der verpflichtenden Beteiligung an den Gremien des Landes, die Verpflichtung zur finanziellen Förderung von kommunalen Integrationsbeiräten und ähnliches. Daraus lässt sich unzweideutig eine Verpflichtung ableiten, auf den jeweiligen öffentlichen Ebenen

konkrete Instrumente für die mit Rechten und Pflichten versehene Beteiligung von Vertreter*innen der Bevölkerung mit Migrationshintergrund zu schaffen.

Die Rolle der Koordination des Integrationsprozesses auf Landes- und kommunaler Ebene (§ 8) ist im GE u.E. unzureichend oder missverständlich beschrieben. Die Formulierung erweckt den Eindruck, dass die zielgerichtete „Verwirklichung der Gesetzesziele“ (§ 8 Abs 1) für die Kommunen in Abs. 2 eine Öffnungsklausel vorhält, wenn diese lediglich bei der Umsetzung des Gesetzes beraten werden sollen „soweit sie betroffen sind“. Die hier implizite Annahme, dass es möglicherweise Kreise, kreisfreie Städte und Gemeinden gäbe, bei denen i.E. keine Bedarfslandschaft an einer integrations- und teilhabeorientierten Umsetzungs politik vor Ort vorherrscht, können wir mit Blick auf die offensichtlichen und allortigen bekannten Handlungsbedarfe nicht nachvollziehen.

In § 13 des GE begrüßen wir die Schaffung eines Integrationsbeirats, wenngleich die Details hinsichtlich der angestrebten Realisierung und bzgl. der Angaben zur qualitativen Zusammensetzung nach unserem Dafürhalten zu unverbindlich bleiben.

Vor diesem Hintergrund wäre u.E. § 13 durch eine Feststellung zur konkreten Besetzung eines Beirates und durch Besetzungs- bzw. Wahlrichtlinien zu ergänzen. Es wäre festzulegen, dass Vertreter*innen der verschiedenen Häuser der Landesregierung verbindlich im Beirat mitarbeiten. Ebenso ist die Mitarbeit der Kommunen im Beirat verbindlich gesetzlich zu regeln und ebenso die verbindliche Einbeziehung wissenschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Expertise im Beirat gesetzlich zu regeln. Diese Regelungen an den angekündigten Erlass zu verweisen, birgt die Gefahr, dass andere Häuser der Landesregierung oder die Kommunen – letztere ggf. auch gern unter Verweis auf die Unabhängigkeit der kommunalen Landesverbände – sich der verbindlichen Mitarbeit im Beirat entziehen (können).

Insgesamt ist u.E. im schleswig-holsteinischen GE den integrationsförderungspolitischen Pflichten und Möglichkeiten der Kommunen im Integrationsprozess zu wenig konkrete Aufmerksamkeit gezollt.

Im entsprechenden Gesetz in NRW ist z.B. die Bereitstellung eines Förderprogramms verankert, mit dessen Hilfe flächendeckend kommunale Integrationszentren installiert werden können, und somit ein konkretes Instrument für die Umsetzung einiger der im Gesetz formulierten Ziele etabliert wird.

Der GE für SH aber erschöpft sich bei der Rollenzuweisung an die Kommunen in einem hilflosen Appell an die Mitverantwortung (Teil 5), anstatt Gelegenheit zu nutzen, die konkret ausformulierte Unterstützung der Kommunen für eine künftige Integrations- und

Teilhabeförderungspolitik des Landes an entsprechend zielführende Auflagen z.B. bei der Landesförderpolitik zu binden (z.B. Integrationspauschale, ...).

Ansätze für Umsetzungsinstrumente fehlen im GE für SH in fast allen der dort angesprochenen Handlungsfeldern. Die genannten Bundesländer, die ein Teilhabe- und Integrationsgesetz verabschiedet haben, haben sich aus guten Grund für die Form eines Artikelgesetzes entschieden, da auf diese Weise strukturelle Änderungen im Sinne des Gesetzes auch in anderen Vorschriften erfolgen können. Dies sollte auch in Schleswig-Holstein rechtspolitische Strategie sein, andernfalls droht das künftige Integrations- und Teilhabegesetz zu einem Papiertiger zu verkommen.

In § 9 des GE sollte u.E. dringend die Integrationsfolgenabschätzung mit Blick auf die schon o.g. Wechselseitigkeit des angestrebten Integrationsentwicklungsprozesses auch auf die Auswirkungen in den Institutionen der Aufnahmegesellschaft einbezogen werden.

Warum das Integrations- und Zuwanderungsmonitoring (§ 10) nicht jährlich berichtet werden soll, erschließt sich uns nicht. Ergänzt werden sollte hier, dass dieses regelmäßige Monitoring unter Einbeziehung der im Integrationsbeirat – im Falle optimaler Zusammensetzung (sh. unsere diesbezüglichen o.g. Ausführungen) – vorgehaltenen heterogenen Expertise und Erfahrung umgesetzt sein wird.

Zu all dem bisher zum GE konkret Vorgetragenen schlägt der Flüchtlingsrat im Folgenden einmal mehr verschiedene, u.E. im Integrations- und Teilhabegesetz zu verankernde Ziele, Konkretionen und Umsetzungsstrategien vor.

- Das Land stellt eine regelmäßige fachübergreifende Abstimmung zu Fragen der Teilhabe und Integration von Menschen mit Migrationshintergrund und zu verbindlichen Umsetzungsstrategien sicher und bezieht dabei die in diesem Feld im Bundesland tätigen relevanten Akteure mit ein.
- Das Land wird dem bestehenden Fachkräftebedarf gerecht u.a. durch eine auf das kommunale Verwaltungshandeln zielende Weisungslage, die das Ermessen bei der Beschäftigungserlaubniserteilung, bei der Bewilligung von Umzug oder bei der Mitwirkungspflichterfüllung bindet, die Anwendungsmöglichkeit von Sanktionsinstrumenten nachhaltig reduziert und durch Förderstrategien zur Ermöglichung von Integrationsleistungen und zur erwerbsorientierten Bleiberechtssicherung beiträgt.
- Das Land startet auf die Bundesebene zielende Initiativen zur Öffnung von regelfinanzierten allgemeinen wie berufsbezogenen Sprachkursen für Geflüchtete ohne statusbezogene Ausschlüsse und für alle andere Migrantinnen und Migranten

sowie von Arbeits- und Ausbildungsförderungsinstrumenten unabhängig vom Herkunftsland.

- Das Land gewährleistet die Förderung von allgemeinen und berufsbezogenen Sprachkursangeboten sowie von Arbeitsförderungsinstrumenten wie z.B. ausbildungsbegleitenden Hilfen, der Assistierten Ausbildung etc. für die Zielgruppen, die bis dato durch die regelfinanzierten Angebote nicht erreicht werden.
- Die Interkulturelle Kompetenz auf Arbeitgebenden-, Arbeitnehmenden- sowie auf behördlicher Seite wird durch die Aufnahme entsprechender verbindlicher Angebote in den Fortbildungskatalog der Bediensteten des Landes sowie seiner Untergliederungen aufgenommen.
- Das Land setzt eine verbindliche, sich am Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund in der Bevölkerung orientierende Quote bei der Berücksichtigung von Bewerbungen und bei Beschäftigung von Personen mit Migrationshintergrund in seinen Verwaltungen und gibt diesbezügliche ermessensleitende Empfehlungen – ggf. mit Auflagen an die Landesförderung – an die Kommunen.
- Bei der Förderung von Projekten Dritter werden das Land und seine Untergliederungen nachgewiesene OE zur interkulturellen Kompetenz und Öffnung als Förderkriterium berücksichtigen, bzw. entsprechende Fortbildungen und Maßnahmen zur Auflage machen.
- Das Land benennt in allen Ressorts Beauftragte für Diversität und Interkulturelle Öffnung und stattet diese mit bedarfsgerechten Ressourcen aus. Die Beauftragten werden verpflichtend an Einstellungsverfahren beteiligt.
- Per Artikelgesetz wird interkulturelle Kompetenz als Ausbildungsinhalt in die vom Land verantworteten Ausbildungsverordnungen aufgenommen.
- Das Land mit seiner IKÖ-orientierten OE in den Verwaltungen wird sich nicht in Fortbildungsangeboten genügen, sondern wird geeignete Instrumente bereitstellen, die ein interkulturelles Verwaltungshandeln überprüfbar und in Fällen von Verstößen - z.B. strukturellem Rassismus und diskriminierendem Verwaltungshandeln - sanktionierbar macht.
- Das Land wird als Konsolidierungsstrukturen von IKÖ in der öffentlichen Verwaltung und mit dem Ziel, Diskriminierungen nachhaltig zu begegnen, Beschwerdestellen in Verwaltungen etablieren, um Opfern von Diskriminierungen institutionalisierte Möglichkeiten der Ansprache zu schaffen. Gleichzeitig sollen damit Instrumente

geschaffen werden, die den angestrebten nachhaltigen IKÖ-Prozess in der Organisation wirksam zu schützen vermag.

- Das Land fördert die Entwicklung und Umsetzung von Angeboten zum Empowerment und zur Vermittlung von Systemkenntnis und nachhaltigen Partizipationsstrategien für Geflüchtete und andere Migrantinnen und Migranten.

Abschließend möchten wir mit Blick auf den u.E. dringenden Bedarf an einem konkrete Steuerungsinstrumente beinhaltenden Integrations- und Teilhabegesetz dahingehend abstellen, dass künftig noch viel mehr, als schon in der Vergangenheit auch integrationsrechtspolitisch einer gesellschaftlichen Entwicklung Rechnung zu tragen wird, nach der sich rassistische Überzeugungen und Diskriminierungspraktiken in der Gesellschaft dynamisch ausbreiten. Vor diesem Hintergrund halten wir eine unmissverständliche und Zuwanderung im Grundsatz goutierende Rechtslage und diesbezüglich förderliche Strukturen auch in Verwaltungen für dringend angezeigt.

Die Strategie zur Etablierung eines Integrations- und Teilhabegesetzes ist – soweit rechtverstanden umgesetzt – im Interesse nicht irgendwann, wenn es unumkehrbar zu spät ist, rechtspolitische Unterlassungssünden bekennen zu müssen, u.E. dem Gesamtziel einer von Vielfalt gekennzeichneten, diskriminierungsfreien offenen Einwanderungsgesellschaft in Schleswig-Holstein sehr zuträglich.

In diesem Sinne wünschen wir uns eine Hinterlegung von Handlungsansätzen und wo möglich Verpflichtungen in allen der im GE vorgelegten Handlungsfelder.

Gern arbeitet der Flüchtlingsrat Schleswig-Holstein an der Weiterführung der Implementierung eines Integrations- und Teilhabegesetzes auf Grundlage seiner Erfahrungen, Bedarfseinschätzungen und im Rahmen seiner Möglichkeiten mit.

In diesem Sinne verbleiben wir einstweilen mit Dank und freundlichen Grüßen

gez. Martin Link