

Katholisches Büro Bayern • Dachauer Straße 50 • 80335 München

Bayerisches Staatsministerium für
Arbeit und Soziales, Familie und Integration
Ministerialdirektor Dr. Markus Gruber
Winzererstr. 9
80797 München

Katholisches Büro Bayern
Dachauer Straße 50
80335 München

Telefon: (0 89) 55 25 29 -0
Telefax: (0 89) 5 50 20 78
E-Mail: info-kbb@kb-bayern.de
Internet: www.kb-bayern.de

München, 06.04.2016
NL

Ihr Zeichen: V4

Bayerisches Integrationsgesetz - Verbändeanhörung

Sehr geehrter Herr Ministerialdirektor Dr. Gruber,

das Katholische Büro Bayern bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum o. b. Gesetzentwurf und gestattet sich folgende Ausführungen:

Grundsätzlich begrüßen wir, dass die Bayerische Staatsregierung ihr Integrationsprogramm aus dem vergangenen Jahr um ein Integrationsgesetz ergänzt und so die Wichtigkeit der Integration der zu uns kommenden Menschen - sowohl für die Ankommenden als auch die die hier lebende Gesellschaft - betont. Allerdings haben wir erhebliche Zweifel, ob dies mit dem vorliegenden Gesetzentwurf gelingen kann. Wir halten den Entwurf in weiten Teilen für handwerklich nicht gelungen, rechtlich bedenklich und nicht integrationsförderlich. Unsere Bedenken wollen wir anhand einiger Beispiele erläutern, die keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben.

1. Präambel/Leitkultur

In der Regel werden Verfassungen, wie das Grundgesetz oder die Bayerische Verfassung, und völkerrechtliche Verträge, wie der Vertrag über die Europäische Union, eine Präambel eingeleitet. Bei einfachen Gesetzen entspricht dies nicht dem juristischen Usus.

Um nicht die juristischen Gepflogenheiten aufzuweichen - hier die Verfassung und die völkerrechtlichen Verträge, dort die einfachen Gesetze -, sollte hiervon auch im vorliegenden Fall nicht abgewichen werden.

Die „Leitkultur“, die in der Präambel vorgestellt wird, kann, ohne dass dies inhaltlich von Nachteil wäre, in Art. 2 BayIntG bei den Begriffsbestimmungen definiert werden. Rein gesetzgebungstechnisch wäre dies ohnehin die richtige Stelle.

Zudem hätte diese Verortung auch den Vorteil, dass der Gesetzgeber den Begriff der Leitkultur präziser fassen müsste, als dies in der Präambel geschehen ist. Die Ausführungen, was unter die „identitätsstiftende Prägung unseres Landes“ fällt, sind rechtlich kaum fassbar. Und schon gar nicht kann ein freies Individuum auf diese allgemeinen Ausführungen verpflichtet werden. Verpflichtet werden kann aber jeder und jede, gleich ob Migrant/in oder Einheimische/r auf die Grundrechte unserer Verfassung, auf die Werte- und Rechtsordnung unseres Landes, wie sie in Verfassung, völkerrechtlichen Verträgen und einfachen Gesetzen ihrer Niederschlag gefunden haben. Diese Werte- und Rechtsordnung sind Ausfluss unserer christlich-jüdischen Tradition, der humanistischen Aufklärung und der Lehren, die wir aus zwei Weltkriegen und zwei Diktaturen gezogen haben.

Der Begriff der Leitkultur ist ohnehin unglücklich gewählt, da er vor allem bei den Migrantinnen und Migranten negativ besetzt ist, und sollte durch den Begriff der Werte- und Rechtsordnung ersetzt werden.

Dagegen gehört Satz 12 der Präambel mit seinen Ausführungen zum Gesetzeszweck in Artikel 1 des Gesetzes. Zeitgleich weisen wir aber auch darauf hin, dass die Wahrung und der Schutz der identitätsbildenden Prägung kaum ein geeignetes Ziel eines Integrationsgesetzes sein kann (s. u. 2.).

2. Art. 1 Integrationsziele

Der erste Paragraph eines Gesetzes sollte richtigerweise den Zweck/das Ziel eines Gesetzes benennen.

Gegen den in Art. 1 BayIntG genannten Grundsatz des Förderns und Forderns ist generell nichts einzuwenden. Problematisch wird es dann, wenn das eigentliche Ziel, nämlich die Integration, also gleichberechtigt am gesellschaftlichen, politischen, kulturellen, wirtschaftlichen Leben teilhaben zu können, überhaupt nicht genannt wird.

Zudem fällt auf, dass zwar die Gesetzesbegründung aufführt, dass Integration aus Geben und Nehmen für beide Seiten - Zuwanderer wie Einheimische - besteht, die Forderungen an die einheimische Bevölkerung aber fast nirgendwo im Gesetzestext auftauchen. Ebenso wenig finden die Ressourcen und Potentiale der Migranten/innen im Gesetzestext Anerkennung.

Hier besteht großer Überarbeitungsbedarf.

3. Art. 2 Begriffsbestimmungen

Art. 2 Abs. 1 S. 1 BayIntG bestimmt, dass alle Ausländerinnen und Ausländer, die sich **dauerhaft berechtigt** in Bayern **aufhalten**, Migrantinnen und Migranten im Sinne des Gesetzes sind. Bei dem Begriff „dauerhafter berechtigter Aufenthalt“

handelt es sich um Terminus Technicus. Mithilfe der Begründung ergibt sich dann zwar, dass nur die Menschen gemeint sind, die freizügigkeitsberechtigt nach dem Freizügigkeitsgesetz/EU sind, unter das Assoziationsabkommen EWG/Türkei fallen oder einen Aufenthaltstitel nach dem Aufenthaltsgesetz haben. Im Sinne der Rechtsklarheit wäre es jedoch sinnvoll, einen rechtlich nicht existenten Begriff zu vermeiden und stattdessen eine rechtlich interpretationsfreie Definition im Gesetzestext zu verankern.

Problematisch ist ferner, dass Menschen mit Duldungen offensichtlich nicht vom Integrationsgesetz erfasst sind, obwohl dieser Personenkreis sich oft faktisch (und nicht in der Illegalität lebend) jahrelang in Deutschland aufhält und damit auch dringend einer Integrationsförderung bedarf.

4. Art. 3 Allgemeine Integrationsförderung

Art. 3 Abs. 3 S. 3: sollte wie folgt ergänzt werden: „Er fördert zugleich die interkulturelle und **interreligiöse** Sensibilität“. Der religionssensible Umgang ist ein zentrales Element für den Dialog mit Migrantinnen und Migranten. Insbesondere ist die Unterscheidung von kulturell und religiös bedingten Handlungsweisen und -normen zentral für einen konfliktfreien Dialog. In vielen Herkunftsländern spielt Religion eine zentrale Rolle. Sie sollte daher an dieser Stelle ausdrücklich erwähnt werden.

Die in Art. 3 Abs. 6 BayIntG genannte Rückkehrberatung ist eine außerordentlich sinnvolle staatliche Maßnahme gehört aber thematisch nicht in ein Integrationsgesetz.

5. Art. 4 Spracherwerb

Der Ansatz der Integration durch Sprachförderung auch über die bundesgesetzlichen Leistungen hinaus ist richtig.

Anders als es die Gesetzesbegründung ausführt enthalten die Absätze 2 bis 4 gerade keine Motivation zum Spracherwerb, sondern sind repressiv gehalten und damit kontraproduktiv.

Besonders problematisch ist, dass weder im Gesetzestext selber noch in der Begründung aufgeführt wird, wann vom Migranten bzw. der Migrantin selbst zu vertretende Gründe für einen mangelnden Spracherwerb vorliegen. Nun gibt es eine Vielzahl durchaus von einer Person vertretbare, aber nicht verschuldete Gründe wie z. B. Traumatisierung, eingeschränktes Lernvermögen, mangelnde bisherige Bildung und Förderung. Es hilft hier auch nicht weiter, dass sich der Gesetzgeber in unbestimmte Begriffe wie „angemessen verständigen können“ oder das „mindestens erwartbare Sprachniveau“ zu retten versucht. Wer bestimmt, was innerhalb einer Förderdauer von drei Jahren das angemessene Niveau einer traumatisierten Frau oder eines ehemaligen Kindersoldaten ist, der das erste Mal in seinem Leben eine Chance auf Bildung bekommt? Auf Unverständnis stößt auch die Sanktion in Absatz 4 „Auferlegung der Dolmetscherkosten“. Eine Person kann sich durchaus im Alltag und Beruf „angemessen verständigen können“, bedarf aber

bei diffizileren Angelegenheit wie auch nur Behördengängen einer Übersetzungshilfe. Diese Differenzierung fehlt vollkommen.

Dieser Paragraph steht exemplarisch für den fehlerhaften Ansatz, der sich durch den gesamten Gesetzesentwurf zieht: Motivation zur Integration entsteht nicht durch Repression.

6. Art. 5, 6, 17a Abs. 6 Frühkindliche Bildung

Bislang ist die integrative Arbeit mit Migrantenkindern im BayKiBiG (hier insbesondere in Art. 12 Abs. 2) geregelt. In Verbindung mit den weiteren Artikeln zum Bildungsauftrag (10-14 BayKiBiG), sowie Art. 30 und der damit verbundenen Ausführungsverordnung sind alle notwendigen Regelungsbedarfe ausreichend definiert. Die Ziele, die Art. 5 und 6 BayIntG erreichen wollen, sind mithin im BayKiBiG ausreichend geregelt.

Art. 5 Abs. 1 ("Vorschulische Förderung") findet sich fast wortgleich in § 5 Abs. 1 S. 2 - 4 AVBayKiBiG ("Sprachliche Bildung und Förderung") und in § 16 Abs. 1 S. 2, 5 AVBayKiBiG ("Pädagogisches Personal") wieder.

Der Art. 6 ("Frühkindliche Bildung") S. 1 und 2 finden sich fast wortgleich im Satz 1 des § 4 Abs. 1 AVBayKiBiG ("Ethische und religiöse Bildung und Erziehung; Emotionalität und soziale Beziehungen"), im Satz 3 des § 2 Punkt 1 AVBayKiBiG ("Basiskompetenzen") und im Satz 4 des Art. 12 Abs. 2 Satz 1 BayKiBiG ("Bildungs- und Erziehungsarbeit in Kindertageseinrichtungen für Kinder bei besonderen Lebenslagen") wieder.

Die Regelungen zu den entsprechenden "Bildungszielen" und neue Konsequenzen sollen nun ausschließlich im BayIntG geregelt werden, im BayKiBiG dagegen gestrichen werden.

Wir halten dies für den falschen Ansatz: Die frühkindliche Bildung gehört thematisch umfassend im BayKiBiG geregelt und die Vorgaben zur Integration in dem Bereich institutioneller Bildung, Erziehung und Betreuung sind dies bereits. Das BayIntG kann dann auf die entsprechenden Vorschriften im BayKiBiG verweisen und ggf. um einen Leitsatz ergänzen, nicht umgekehrt.

Die Einführung eines Bußgeldes, wenn Eltern das Angebot zum Gespräch nicht annehmen, ist nicht zielführend (Art. 5 Abs. 3 S. 3 Abs. 6 BayIntG). Wenn Kindertageseinrichtungen ein Angebot zur Beratung machen, muss dies ein Angebot bleiben, um wirksam zu werden und kann nicht mit einer Pflicht belegt werden, deren Nichtbefolgung ein Bußgeld für die Eltern zur Folge hat.

Für problematisch erachten wir auch den Entzug der Betriebserlaubnis in Art. 5 Abs. 4 BayIntG, wenn die hier formulierten Forderungen nicht erfüllt werden. Die Konsequenz des Entzuges der Betriebserlaubnis ist gemessen an den Bildungszielen des Bayerischen Bildungs- und Erziehungsplans unverhältnismäßig. Grundsätzlich ist ein Entzug der Betriebserlaubnis nach § 47 SGB VIII in Verbindung mit dem Art. 9 BayKiBiG auch heute schon möglich.

7. Art. 7, 17a Abs. 5 Schulen, schulische Bildung

Auch in den Art. 7 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 und 17a Abs. 5 Ziff. 2 sollte die Aufzählung jeweils um den Begriff „interreligiös“ ergänzt werden (s. o Nr. 4 zu Art. 3).

Vor dem Hintergrund des Rechts auf Bildung für alle Kinder nach der UN-Kinderrechtskonvention halten wir die grundsätzliche Verknüpfung der Schulpflicht mit der Auszugsberechtigung aus einer Aufnahmeeinrichtung für Kinder mit einer Aufenthaltsgestattung, die nur im Einzelfall Ausnahmen zulässt, für rechtlich problematisch.

Nach Art. 17a Abs. 5 Ziff. 4 kann die zuständige Grundschule ein Kind unter bestimmten Voraussetzungen verpflichten, im nächsten Schuljahr eine Kindertageseinrichtung mit integriertem Vorkurs zu besuchen. Damit wird eine individuelle Kindergartenpflicht, die fast ausschließlich Kinder mit Migrationshintergrund betrifft, eingeführt. Die Entscheidung, darüber, wer verpflichtet wird, ist laut Entwurf alleine von der Grundschule zu treffen und bedarf weder des Einvernehmens der zuständigen Kommune noch der Einrichtung, für die sich auch Konsequenzen für die Platz- und Personalplanung sowie den Betrieb und dessen Finanzierung ergeben würden, noch der Personensorgeberechtigten, die unter Berücksichtigung des Bayerischen Bildungs- und Erziehungsplans sowie der Bayerischen Bildungsleitlinien bei einer individuellen Kindergartenpflicht in den Entscheidungsprozess mit einbezogen werden müssen.

8. Art. 11 Wohnsitzauflage

Vor dem Hintergrund, dass diese Materie im Bundesintegrationsgesetz geregelt werden soll, besteht bereits keine Gesetzgebungskompetenz mehr für die Landesebene, so dass dieser Paragraph ersatzlos gestrichen werden kann.

Ohnehin begegnet der vorliegende Entwurf rechtlichen Bedenken unsererseits, da Verstöße gegen die Europäische Menschenrechtskonvention und die Genfer Flüchtlingskonvention im Raum stehen.

Zudem ist eine Wohnsitzauflage für Personen mit einem Aufenthaltstitel nicht integrationsförderlich.

9. Art. 13, 14 Achtung der Rechts- und Werteordnung, Unterlaufen der verfassungsmäßigen Ordnung

Bei beiden Vorschriften bestehen erhebliche Zweifel, ob sie dem verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebot entsprechen.

Ein Grundkurs über unsere Werte- und Rechtsordnung sollte wie die Vermittlung der deutschen Sprache zum Integrationskurs für alle Zuwanderer gehören und nicht erst als Sanktion verhängt werden. Als repressive Maßnahme wird ein solcher (am Ende auch noch einmaliger) Kurs kaum Wirkung entfalten.

10. Art. 15 Bayerischer Integrationsbeauftragte/r, Integrationsrat

Wir begrüßen die gesetzliche Normierung des/r Bayerischen Integrationsbeauftragten und des Bayerischen Integrationsrats ausdrücklich.

Nachzudenken wäre, ob der/die Integrationsbeauftragte als unabhängige Persönlichkeit nicht beim Landtag angesiedelt sein sollte.

Auch sollte aus der Option zur Berufung eines Integrationsrats eine Verpflichtung werden. Neben Verbänden sollten auch Einzelpersonen berufen werden können.

11. Art. 17 Ausschluss der Klagbarkeit

Es stößt bei uns auf Bedenken, dass die Elemente des Forderns unmittelbar wirken, insbesondere auch als Sanktionen, umgekehrt aber die Elemente des Förderns nur freiwilligen Charakter haben, von der Lage des Haushalts abhängig sind und keine subjektiven Rechte begründen.

Zusammengefasst halten wir den gesamten Gesetzentwurf für nicht geglückt und empfehlen eine grundlegende Überarbeitung. Die Thematik, die eigentlich einer größeren gesellschaftlichen Debatte bedarf, ist zu wichtig, um der Schnelligkeit willen ein untaugliches Gesetz in Kraft zu setzen. Wir sind gerne bereit, an einer Neufassung mitzuwirken, und raten, in diesen Prozess weitere relevante Gruppen, insbesondere auch Migrantenverbände, miteinzubeziehen.

Für persönliche Gespräche stehen wir gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Bettina Nickel
Stellv. Leiterin