

Stellungnahme

der Vollversammlung der AGABY

Zum „Bayerischen Integrationsgesetz“ – Entwurf der Staatsregierung vom 23.02.2016

ALLGEMEINE EINSCHÄTZUNG

Die Arbeitsgemeinschaft der Ausländer-, Migranten- und Integrationsbeiräte Bayerns (AGABY) steht angesichts der zukunftssträchtigen Bedeutung des Themas und der besonderen aktuellen Herausforderungen einer gesetzlichen Regelung der Rahmenbedingungen für ein gleichberechtigtes und demokratisches Miteinander positiv gegenüber. Allerdings lehnt AGABY das Vorgehen der Bayerischen Staatsregierung und den vorliegenden Entwurf zum Bayerisches Integrationsgesetz (Stand: 23.02.2016) ab.

Für die Ausländer-, Migranten- und Integrationsbeiräte Bayerns sind zwei Prinzipien zum Integrationsgesetz unabdingbar:

1. Integration muss zur Pflicht und Gemeinschaftsaufgabe des Landes und der Kommunen Bayerns erklärt werden. Die Kommunen dürfen bei dieser Aufgabe nicht allein gelassen werden.
2. Integration braucht eine Infrastruktur mit institutionellen, personellen und finanziellen Zuständigkeiten und Ressourcen, damit diese Aufgabe dauerhaft und kompetent auch in der Landesverwaltung und auf den Bezirksebenen behandelt wird.
3. Integration braucht konkrete Möglichkeiten zur aktiven Mitwirkung der Eingewanderten auch bei der Gestaltung der Integrationspolitik.

INTEGRATIONSVERSTÄNDNIS

Der Entwurf lässt ein erfolgsversprechendes Verständnis von Integration vermissen. Das im Gesetzentwurf skizzierte Bild von Migrant_innen ist von negativen Vorurteilen geprägt, der Text hat einen imperativen und repressiven Ton, der die Integration verhindert und nicht fördert. Erfolgreiche Integrationsprozesse und die vielfältigen Erfahrungen bleiben unerwähnt. Die seit langem gelebte und gelungene Integration wird nicht berücksichtigt. Der Einschätzung der Ausländer-, Migranten- und Integrationsbeiräte nach wären genau diese Erfahrungen eine wichtige Ressource für die weiterführende Integration.

Der Gesetzentwurf nimmt die aktuelle Flüchtlingssituation als Anlass, um gesetzliche Rahmenbedingungen für die Integration vorzugeben. Damit wird aber die hoch komplexe Thematik der Integration auf eine Facette reduziert und ein Gesetzentwurf mit repressivem Charakter verfasst, der das Ziel hat, die aufnehmende Gesellschaft zu beruhigen.

ZIELGRUPPE

Dementsprechend sind die Zielgruppen und die Adressaten des Gesetzesentwurfes eingeschränkt. Ein Integrationsgesetz sollte sich nicht nur an Flüchtlinge richten, sondern an alle Migrantengruppen, die sich in unterschiedlichen Phasen der Integration befinden. Des Weiteren sollte es auch alle gesellschaftlichen Akteure und Schichten betreffen, die sich in unterschiedlichen Phasen der Öffnung und des Arrangements miteinander befinden. Damit sollte sowohl die Vielfalt unserer Gesellschaft als auch die Integration als ein beidseitiger

Prozess – der Migrant_innen und der Aufnahmegesellschaft - anerkannt werden. Unabdingbar sollten im Integrationsgesetz Maßnahmen für eine aktive Gleichstellungspolitik enthalten und die nachhaltige Bekämpfung von Rassismus festgeschrieben sein.

ANSATZ „FÖRDERN UND FORDERN“

Im Gesetzentwurf wird angekündigt, „konsequent den doppelten Ansatz des „Förderns“ und „Forderns“ zu verfolgen. Diesen Ansatz findet AGABY sehr wichtig, er wird aber im Gesetzestext nicht widergespiegelt. Detailliert ausgeführt werden lediglich Forderungen und Sanktionen gegen Flüchtlinge und Migrant_innen. Die Verantwortung der aufnehmenden Gesellschaft, die Rolle der unterschiedlichen gesellschaftlichen Akteure und generell die konkreten Fördermaßnahmen bleiben unbestimmt.

SOZIALE GERECHTIGKEIT UND GESELLSCHAFTLICHE TEILHABE

Soziale Gerechtigkeit und gesellschaftliche Teilhabe sind zentrale Säulen, auf denen eine erfolgreiche Integrationspolitik stehen muss. Es braucht dafür gesetzliche Regeln und landesrechtliche Strukturen, die einen Rahmen für politisches und gesellschaftliches Handeln bieten und die die Chancengleichheit und die Teilhabe aller Menschen in allen gesellschaftlichen Bereichen fördern. Es wäre ein fataler Fehler, wenn dieses Gesetz diese wichtige Aufgabe und gesellschaftliche Verantwortung nicht berücksichtigen würde.

LEITKULTUR?

Höchst problematisch wird von den Ausländer-, Migrant- und Integrationsbeiräten der Begriff „Leitkultur“ empfunden, der den ganzen Text prägt, jedoch undefiniert bleibt. „Leitkultur“ ist ein politischer Begriff, der unterschiedliche Interpretationen beinhaltet. Wird dieser Begriff nicht genau definiert, so lässt er in der Integrationspolitik zu viel Spielraum und dadurch Potential für willkürliche Entscheidungen und die Gefahr für Diskriminierung. Die Leitkultur ist als zentraler Begriff im Bereich Integration ungeeignet. Stattdessen befürwortet AGABY, die Werte und Regeln unserer demokratischen Gesellschaft, die in der Bayerischen Verfassung und in unserem Grundgesetz verankert sind, und das Europäische Recht und das Völkerrecht zum Leitbild zu machen.

ZU AUSGEWÄHLTEN ARTIKELN

Über diese allgemeine kritische Einschätzung hinaus wird im Folgenden auf einzelne Artikel des Gesetzentwurfs eingegangen.

ART. 2: BEGRIFFSBESTIMMUNGEN

Bei der Begriffsbestimmung werden alle Gruppen von Einwanderern aufgezählt. Unklar bleibt allerdings, wer genau die Zielgruppe des Gesetzes sein soll. Die Kriterien dafür, wer als „integrationsbedürftig“ gelten soll, sind unausgegoren. Laut Gesetzentwurf fallen darunter auch Deutsche, wenn sie (Spät-)Aussiedler_innen sind und Personen, die die deutsche Sprache nicht auf dem Niveau A2 beherrschen, nicht jedoch EU-Bürger_innen, egal welches Sprachniveau sie aufweisen. Wir plädieren für eine klare Definition der Zielgruppe des Gesetzes, und zwar ganz nach einem Integrationsverständnis, das Integration als beidseitigen Prozess aller Migrantengruppen und der ebenso pluralen aufnehmenden Gesellschaft begreift.

ART. 3: ALLGEMEINE INTEGRATIONSFÖRDERUNG

- (1) AGABY begrüßt ausdrücklich, dass Bildung als der Schlüssel zur Integration betrachtet wird. Wir fordern, das bayerische Schulsystem zukunftsfähig zu machen, und zwar für alle Kinder und Jugendlichen mit und ohne Migrationshintergrund. Allen muss ein schneller und ihren Fähigkeiten und Qualifikationen entsprechender schulischer Zugang ermöglicht werden. Die Mehrsprachigkeit der Schüler_innen, aber auch der Lehrkräfte, ist die Zukunft der schulischen Integration. Deshalb müssen die längst

überfälligen Reformen im Schulsystem – inklusive in der Lehrerausbildung – durchgeführt werden. Nur so kann das strukturelle Defizit im Bildungsbereich korrigiert werden. Eine erfolgreiche schulische Integration bereichert und macht unsere Gesellschaft zukunftsfähig.

- (2) & (3) AGABY rät davon ab, Angebote im Bereich der Integration an der nicht oder nur sehr unklar definierten „Leitkultur“ zu orientieren. Wir begrüßen jedoch ganz ausdrücklich die umfassenden Angebote in den Bereichen Geschichte, Politik und Recht. Im Gesetzesentwurf ist leider nicht erkennbar, welche zusätzlichen Angebote, über die bereits existierenden „Orientierungs- und Integrationskursen“ hinaus, es in Zukunft geben soll.
- (4) Um eine Unterstützung und Hilfe zur Integration zu gewähren, die dem individuellen Bedarf gerecht wird, müsste als erstes der Betreuungsschlüssel der Migrationsberater_innen angemessen angepasst und das Angebot flächendeckend in Bayern ausgebaut werden (1 zu 150 ist unzureichend!).
- (5) Es ist ausdrücklich zu begrüßen, dass das bürgerschaftliche Engagement von und für Migrant_innen in allen Bereichen der Gesellschaft gestärkt werden soll. Das geschieht an erster Stelle in den kommunalen Ausländer- und Integrationsbeiräten, deren Gründung zur kommunalen Pflichtaufgabe erklärt werden soll. Voraussetzung dafür wäre die Anpassung der Bayerischen Gemeindeordnung. Beides sollte im Integrationsgesetz geregelt sein. In diesem Sinne muss auch AGABY - als die einzige demokratische Vertretung der Ausländer- Migrantinnen- und Integrationsbeiräte auf Landesebene - institutionell anerkannt und verankert werden.
- (6) Der Hinweis auf die staatliche Unterstützung von Rückkehrberatung ist in einem Integrationsgesetz höchst fragwürdig. Für Menschen, die in Bayern seit Jahren Integration erfolgreich leben, ist dieser Abschnitt eine große Enttäuschung. Zudem sind die Angebote in den entsprechenden Behörden bereits vorhanden.

ART. 4: DEUTSCHE SPRACHE

AGABY vertritt, wie die Bayerische Staatsregierung, die Meinung, dass sprachliche Integration der wichtigste Schritt zur Integration ist. Allerdings gehen wir davon aus, dass sprachliche Integration mehr ist als das Erlernen der deutschen Sprache. Unserer Ansicht nach gehören dazu auch die Förderung der Mehrsprachigkeit und der zweisprachigen Erziehung.

- (1) Mit der Wortwahl „in das öffentliche Leben und Arbeiten einfügen“ werden in diesem Absatz Deutschkenntnisse als Anpassungsleistung eingefordert. Wir plädieren für folgende Formulierung: „Deutschkenntnisse stellen eine wichtige Chance für die Teilhabe am öffentlichen Leben und Arbeiten dar.“
- (2) & (4) Hier werden Kriterien formuliert, wie „sich angemessen verständigen zu können“ und „mindestens erwartbare Sprachniveau“, die nicht konkret definiert, deshalb nicht messbar sind. Beim Nichterreichen dieser undefinierten Kriterien wird damit gedroht, dass Migrant_innen die Kosten der Maßnahmen zur Sprachförderung und der Dolmetscherleistungen erstatten müssen. Über die Konsequenzen des Erreichens eines bestimmten Sprachniveau kann nur dann die Rede sein, wenn die dafür notwendige Infrastruktur überhaupt (Deutschkurse, evtl. mit Kinderbetreuung, Alphabetisierungskurse usw.) vorhanden ist. Die Formulierungen dieses Absatzes beruhen auf Unterstellungen; zudem werden Sanktionen als negative Motivation verwendet, die nie zielführend ist.

ART. 6: FRÜHKINDLICHE BILDUNG

In diesem Artikel heißt es einleitend: „Alle Kinder in Kindertageseinrichtungen sollen zentrale Elemente der christlich-abendländischen Kultur erfahren...“. Dieser erste Satz ist für alle, die eine andere oder keine Religionszugehörigkeit haben, eine Provokation. Zu vermuten ist, dass diese ausgrenzende Formulierung von der Angst gegenüber dem Islam inspiriert wurde

und die Beruhigung der christlichen Bevölkerung zum Ziel hat. Von einer verordneten christlich-abendländischen Kultur und solch einem Eingriff in die Erziehung wären sowohl Deutsche als auch Migrantenkinder betroffen. Zudem sind solche Vorgaben weder mit den Werten der Religionsfreiheit, noch mit dem angestrebten interreligiösen Dialog vereinbar. Grundsätzlich stellt sich weiterhin die Frage, welcher förderliche Zusammenhang zwischen solchen Vorgaben und dem Ziel der Integrationsförderung bestehen könnte.

ART. 7: SCHULEN

Grundsätzlich steht eine interkulturelle Öffnung der Schulen, insbesondere hinsichtlich des pädagogischen Personals, noch aus. Es sollten verstärkt Lehrkräfte mit Migrationshintergrund unterrichten. Zusätzlich sollte die Anerkennung einer im Ausland (und in anderen Bundesländern) erworbenen Lehrerausbildung ermöglicht und entbürokratisiert werden. Zudem sollte entsprechend die Lehreraus- und Weiterbildung verbessert werden, um die Lehrkräfte besser auf ihre Aufgaben vorzubereiten und ihnen interkulturelle Kompetenzen, Inhalte einer antirassistischen Erziehung und den Umgang mit Mehrsprachigkeit zu vermitteln. Im Gesetzentwurf wird eine entsprechende Zielsetzung nicht formuliert und es sind keine Maßnahmen zur Umsetzung der interkulturellen Öffnung der Schulen vorgesehen.

Es darf nicht Ziel eines Integrationsgesetzes sein, mit schulischer Segregation die Integration zu verhindern. Allen Kindern und Jugendlichen, die nach Deutschland kommen, muss ein schneller Zugang zu den Schulen ermöglicht werden, der ihren Fähigkeiten und Qualifikationen entspricht. Es darf nicht sein, dass junge Menschen in Schulen landen, die nicht zu ihren Begabungen und Neigungen passen oder dass sie Jahre verlieren, weil es an der notwendigen Sprachförderung fehlt. Deswegen ist die bayernweite Ausweitung der Modellprojekte in Nürnberg und München mit Übergangsklassen an Gymnasien unerlässlich.

ART. 9: VERANTWORTUNG DER WIRTSCHAFT

Die Wirtschaft spielt für die Integration eine wichtige Rolle. Je früher Menschen in die Arbeitswelt integriert sind, umso besser funktioniert auch die gesamtgesellschaftliche Integration. Um hier allerdings Verbesserungen zu erreichen und die Herausforderungen anzunehmen, sollte die Wirtschaft mehr als nur zusätzliche Sprachkurse anbieten. Zudem tragen nicht nur große, sondern auch mittelständische und kleine Betriebe Verantwortung für eine erfolgreiche Integration. Hier sollte das Integrationsgesetz konkrete Maßnahmen zur Umsetzung und Unterstützung der Integration in die Arbeitswelt festschreiben.

Eine nachhaltige und qualifikationsadäquate Arbeitsmarktintegration sollte durch Maßnahmen in den Betrieben, durch die unbürokratische Anerkennung ausländischer Abschlüsse und durch eine qualifizierte Berufsausbildung erfolgen. Wichtig ist dabei, die geflüchteten Menschen nicht auf eine Funktion als Fachkräfte zu reduzieren und keinen zweiten Arbeitsmarkt zu schaffen. In diesem Zusammenhang sind Wirtschaft und Regierung gleichermaßen gefordert.

ART. 10: RUNDFUNK UND MEDIEN

Es ist sehr zu begrüßen, dass der vorliegende Gesetzentwurf die Medien auffordert, mit ihrer Berichterstattung die Integration zu fördern. Umso wichtiger ist die Sensibilisierung der Medien, weil sie über bildliche oder sprachliche Darstellungen oft zu Stereotypen beitragen. Rundfunk und Medien sollten auch die kulturelle Vielfalt widerspiegeln und sich interkulturell öffnen. Eine mögliche Maßnahme wäre die Einführung einer Migrantenquote in Medienberufen.

ART. 11: AUSGEWOGENE RÄUMLICHE VERTEILUNG IM FREISTAAT BAYERN

Die Ermächtigung der Staatsregierung, Flüchtlinge willkürlich im Freistaat Bayern zu verteilen, lehnen wir konsequent ab. Bisher werden Schutzsuchende dazu gezwungen, sich während ihres laufenden Asylverfahrens in der vom Freistaat zur Verfügung gestellten Region, Stadt und Unterkunft aufzuhalten. Dabei wird keinerlei Rücksicht auf persönliche Bedürfnisse genommen. Der Zuzug zu den Familienangehörigen wird untersagt, in einigen Regionen gibt es keine Strukturen um die Sprache zu erlernen oder sich schulisch oder beruflich weiterzuentwickeln. Die willkürliche Verteilung dient also nicht der Integration, sondern verhindert sie!

ART. 13: ACHTUNG DER RECHTS- UND WERTEORDNUNG

Dieser Artikel muss gleichermaßen für Migrant_innen und für die Mehrheitsgesellschaft gelten.

ART. 15: BAYERISCHER INTEGRATIONSBEAUFTRAGTER

AGABY begrüßt die Einführung einer/s Integrationsbeauftragten auf der bayerischen Landesebene. Die/der bayerische Integrationsbeauftragte soll nicht nur vom Ministerpräsidenten alleine berufen und entlassen werden, sondern vom Landtag. Dieses Amt ist mit einer Person zu besetzen, die selbst einen Migrationshintergrund hat und/oder entsprechende Fachexpertise mitbringt. Die Integration ist viel zu wichtig, um nur einen ehrenamtlichen Integrationsbeauftragten zu ernennen. Die/der Integrationsbeauftragte soll sich regelmäßig mit Vertreter_innen von Verbänden beraten, die die Integration von Migrant_innen fördern. Dieser Austausch soll im Rahmen der Gremienarbeit des Bayerischen Integrationsrats erfolgen.

Aus einem Integrationsgesetz sollte sich auch ergeben, welche Zusammensetzung der Integrationsrat hat, welche Rechte und Pflichten und wie die Zusammenarbeit mit der/dem Integrationsbeauftragten erfolgt. Dabei sollen die leitenden Prinzipien Transparenz, Partizipation, demokratische Legitimität und Beteiligung von Migrant_innen sein. Als Vorgabe können die sich bereits als erfolgreich erwiesenen Strukturen der kommunalen Integrationsbeiräte dienen. AGABY als einzige demokratisch legitimierte Interessenvertretung der Migrant_innen auf Landesebene ist zur Unterstützung und Mitarbeit bereit.

ART. 16: INTEGRATIONSBERICHT

Integrationsberichte sind für das Monitoring und die zukünftige strategische Planung der Integrationspolitik sehr wichtig. Das hat sich in der kommunalen Praxis bereits vielfach erwiesen. Aufgrund der hohen Bedeutung des Themas Integration sollte es mindestens zweimal pro Legislaturperiode einen Bericht geben. Weiterhin fordern wir, dass diese Berichte der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

Würzburg, 17. April 2016