

An den Präsidenten  
des Landtags Nordrhein-Westfalen  
Landtag Nordrhein-Westfalen  
40002 Düsseldorf



Stellungnahme

**Gesetz zur Änderung des Teilhabe und Integrationsgesetzes**  
**Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 17/2659**

Der vorgelegte Gesetzesentwurf sieht mit der Weiterleitung eines Betrages von 100 Mio. Euro aus der Integrationspauschale des Bundes als Aufstockungsleistung an die Kommunen in NRW einen Beitrag zur Entlastung der kommunalen Haushalte vor.

Er ist insofern grundsätzlich zu begrüßen.

Der Betrag von 100 Mio. Euro wird jedoch in seiner Höhe und im Verhältnis zu dem Gesamtbetrag, der NRW in 2018 aus der Vereinbarung zwischen Bund und Ländern vom 07.07.2016 zufließt, in keiner Weise begründet oder spezifiziert (im Sinne einer sachlichen Rechtfertigung der Beschlüsse zum Haushalt 2018).

Zweitens wird gezeigt, dass der für das Gesetz zentrale Begriff der Integration durch die Landesregierung nicht in der erforderlichen Weise expliziert und theoretisch nicht rückgebunden wird.

Drittens bedürfen die in § 14a Abs. 4 festgelegten Vorgaben für die Mittelverwendung durch die Gemeinden einer kritischen Revision und Bewertung, um Fehlallokationen zu vermeiden (> A.).

Außerdem wird die Gelegenheit versäumt, eine Bilanz der bisherigen Auswirkungen des Teilhabe- und Integrationsgesetzes zu ziehen und auf der Grundlage dieser Bilanz eine Novellierung des Gesetzes insgesamt auf den Weg zu bringen, obwohl Prima-facie-Beweise für ein Scheitern der nordrhein-westfälischen Integrationspolitik vorliegen. Die im Teilhabe- und Integrationsgesetz dargelegten Grundsätze und Verfahrensbestimmungen bedürfen daher dringend einer unabhängigen wissenschaftlichen Evaluation (> B.).

Auf die Änderungen zur Schaffung der Rechtsgrundlage (§ 14b) für die Verteilung von 10 Mio. Euro aus dem Europäischen Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds sowie die rein redaktionellen Änderungen wird nicht eingegangen.



## A.

1. Aus der Vereinbarung zwischen Bund und Ländern vom 07.07.2016 erhält NRW für 2018 einen Betrag von 434,8 Mio. Euro für die Kosten der Integration (Integrationspauschale). Gemäß der Beschlüsse zum Haushalt 2018 sollen davon 100 Mio. Euro an die Kommunen in NRW zur Verwendung für Integrationsmaßnahmen weitergeleitet werden. Der vorgelegte Gesetzesentwurf setzt diesen Beschluss um und versieht ihn mit Ausführungsbestimmungen.

Anders als die (diesbezüglich indolente) rot-grüne Vorgängerregierung ist die derzeitige schwarz-gelbe Landesregierung damit immerhin bereit, einen Teil der Integrationspauschale der untersten Verwaltungseinheit zukommen zu lassen. Das ist grundsätzlich und mit Nachdruck zu begrüßen, tragen doch die Kommunen die Hauptlast der Aufnahme- und Integrationsarbeit der Migranten.

Das TeilIntegG wurde im Februar 2012 von der rot-grünen Vorgängerregierung der derzeitigen Landesregierung und daher mit Blick auf die damals aktuell und perspektivisch bestehende Situation im Land konzipiert und verabschiedet. Welche zusätzlichen Kosten sind den Kommunen im Zuge des Migrantenzustroms seit 2015 tatsächlich und genau entstanden, und welche Positionen liegen den allgemeinen Einschätzungen zugrunde, wie sie in der einleitenden Problemerkörterung des Gesetzesentwurfs vorgetragen werden? Insoweit hierzu keine realitätsgerechten Berechnungsmodelle und zuverlässige Daten vorliegen, mit denen diese gefüttert werden können, muss in Anbetracht der erheblichen aufgelaufenen Personenzahlen davon ausgegangen werden, dass der Betrag von 100 Mio. Euro nur einen Teil der den Kommunen entstandenen Zusatzkosten abdeckt.

Dokumente wie die kürzliche *Resolution zu geduldeten Flüchtlingen* von neun Bürgermeistern der StädteRegion Aachen, einem Hilferuf an den Ministerpräsidenten, in welchem die Konsequenzen der nach dem Flüchtlingsaufnahmegesetz auf drei Monate beschränkten Erstattung der Kosten allein für die Kategorie der geduldeten Flüchtlinge vorgerechnet werden, unterstreichen das nachdrücklich.

Die Landesregierung möge insoweit begründen, warum von den 434,8 Mio. Euro, die NRW in 2018 vom Bund aus der Integrationspauschale erhält, nur 100 Mio. an die Kommunen weitergeleitet werden.

2. Die Landesregierung drückt in ihrer Begründung des Gesetzesentwurfs die Erwartung aus, dass eine „gelungene Integration der geflüchteten Menschen den gesellschaftlichen Zusammenhalt in Nordrhein-Westfalen für die Zukunft, auch vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und des aktuellen und zukünftigen Fachkräftebedarfs“ stärkt.

Die Landesregierung hat aber an keiner Stelle ihrer Verlautbarungen und Publikationen den Integrationsbegriff nach wissenschaftlichen Standards dargestellt und expliziert, obwohl sich die neuere Sozialisationstheorie dafür geradezu aufdrängt. Exemplarisch hierfür ist die Arbeit mit „Indikatoren“ in der Kommentierten Zuwanderungs- und Integrationsstatistik Nordrhein-Westfalen (bzw. in dem dieser Statistik zugrunde liegenden „Integrationsmonitoring der Länder“). Keiner der Indikatoren ist validiert, und die Kategorienbildung bleibt vollständig hinter dem in der wissenschaftlichen Forschung üblichen Differenzierungsniveau zurück.

Während beispielsweise die Bildungsforschung längst hat zeigen können, dass es zwischen den verschiedenen Migrantengruppen beträchtliche Unterschiede in der Bildungsbereitschaft, dem Lernverhalten und dem Bildungserfolg gibt – eine differentielle Betrachtung nach Herkunftsland und sozialem Status also unbedingt geboten wäre – werden im Integrationsmonitor alle Personen „mit Migrationshintergrund“ unterschiedslos in einen Topf geworfen und mit Personen „ohne Migrationshintergrund“ verglichen.

Der wichtigste (und validierte) Indikator für die Integration von Migranten aber, wie er in der maßgeblichen internationalen Forschung verwendet wird, nämlich die Anzahl der gepflegten sozialen Beziehungen zu Angehörigen der Aufnahmekultur (interethnic social ties), wird vom Integrationsmonitoring der Länder gar nicht erhoben.

Das Teilhabe- und Integrationsgesetz anerkennt die sozialen und kulturellen Potentiale und Leistungen der Zugewanderten, gibt jedoch an keiner Stelle an, wie in Situationen kulturell bedingter Wert- oder Normkonflikte verfahren werden soll. Aus sozialwissenschaftlicher Perspektive (Gruppen- und Interaktionstheorien nach Tajfel und Turner) sind solche Konflikte jedoch zu erwarten und treten tatsächlich auch regelmäßig auf, insbesondere im Zusammenhang religiös begründeter sozialer Praxen.

In der Folge präsentiert sich der Integrationsbegriff des Teilhabe- und Integrationsgesetzes als ein rein ideologisch verfasstes Konstrukt, das aus sozialwissenschaftlich und psychologisch informierter Sicht erhebliche Defizite aufweist.

Dito für die behaupteten Effekte auf den Fachkräftemangel. Wurden nach dem Massenzustrom seit September 2015 von Wirtschaftsverbänden und Forschungsinstituten noch positive Erwartungen geäußert, so haben sich diese längst verflüchtigt (siehe etwa: U Keuenhof, Deutscher Arbeitgeberverband, „Flüchtlinge und der Fachkräftemangel“, TNS Emnid-Studie „Migration nutzt nichts beim Fachkräftemangel“).

Als Hauptproblem erwies und erweist sich immer wieder die mangelnde Sprachkompetenz im Deutschen, die – abgesehen von Ausnahmefällen (meist Leuten aus bildungshöheren Milieus) – oft gar nicht und in der Regel erst nach langen Jahren überwunden werden kann. Außerdem erweisen sich Qualifikationsmängel, kulturelle bedingte Handlungsbarrieren sowie Bereitschafts- und Motivationsprobleme regelmäßig als hartnäckige Probleme.

Im Übrigen hat die AfD-Fraktion im Landtag in ihrem Antrag „Flüchtlinge auf die Rückkehr in ihre Heimatländer vorbereiten“ für NRW detailliert dargelegt, dass auf dem Anforderungsniveau „Helfer“, für das ein Teil der Migranten der letzten Jahre im Prinzip in Frage käme, gar kein Bedarf an zusätzlichen Arbeitskräften besteht.

3. Die Mittelverwendung durch die Gemeinden soll beschränkt werden auf Ziele und Grundsätze nach §1 Nummer 1 bis Nummer 6 und Nummer 8 und § 2 des Gesetzes.

Eine genauere Betrachtung dieser „Ziele und Grundsätze“ führt freilich vor Augen, dass die Mittelverwendung zu mehr als der Hälfte Maßnahmen betrifft, die an der Bevölkerung „ohne Migrationshintergrund“ zu vollziehen wären, also nicht unmittelbar den Migranten selbst zugute käme – es sei denn, um ein beliebiges Beispiel herauszugreifen, „Rassismus und Diskriminierung“ sollen bei Migranten „bekämpft“ werden (§ 1 Nr. 2).

Primär an der Bevölkerung „ohne Migrationshintergrund“, also gar nicht an der in § 11 ausgewiesenen Zielgruppe zu vollziehen wären in diesem Sinne vor allem §1 (1-3) sowie § 2 Abs. 1 und 4-7.

Bei der anderen Hälfte der möglichen mittelverwendenden Maßnahmen – also solchen, die an „Asylbegehrenden, anerkannt Schutzbedürftigen und Geduldeten (seit 01.01.15)“ zu vollziehen wären –, stellt sich die Frage nach der Ergebnisgerechtigkeit der verausgabten Mittel.

Exemplarisch für das Problem ist § 2 Abs. 3: Sprachförderung. Nach einem Bericht der FAS vom 29.04.2018, der sich seinerseits auf Daten des BAMF stützt, „scheitert jeder Zweite am Deutschtest“. Die Berichte von Lehrkräften über die mangelhafte Lernkultur in den Sprachkursen, das Fernbleiben vom Unterricht usw. sind zahlreich und in der Schilderung der Alltagsprobleme manchmal geradezu erschütternd.

So steht es auch in einem Prüfbericht des Bundesrechnungshofs. Die Beamten hatten Sprachkurse der Bundesagentur für Arbeit kontrolliert – und kamen vor einem Jahr zu einem desaströsen Ergebnis. „Es ist davon auszugehen, dass ein großer Teil der eingesetzten Mittel verpuffte, weil die Kurse von schwindenden Teilnehmerzahlen geprägt waren“, heißt es in der abschließenden Mitteilung an den Vorstand der Bundesagentur für Arbeit. Konkret seien „bei fast allen“ der 528 untersuchten Kurse mit der Zeit immer mehr Teilnehmer ferngeblieben. Als die Prüfer anrückten, trafen sie nicht mal die Hälfte, sondern nur 43,3 Prozent der gemeldeten knapp 10.000 Teilnehmer an.

Hinzu kommt, dass die Qualität und Strenge der Prüfungsprozedur selbst höchst fragwürdig ist, zumal die Prüfungen vom BAMF selbst durchgeführt werden statt von unabhängigen gemischten Kommissionen. Möglicherweise liegt das tatsächlich erreichte Sprachniveau daher unter dem zertifizierten Level (A2 oder B1).

So wenig dies ohne sachgerechte Qualitätsprüfungen aber behauptet werden darf, so wenig kann auch das Gegenteil einfach angenommen werden.

Das verweist auf ein weiteres Erfordernis von grundsätzlicher Bedeutung: Das Erfordernis einer wissenschaftlichen Evaluation der bisherigen Auswirkungen des Teilhabe- und Integrationsgesetzes.

## B.

Das Teilhabe- und Integrationsgesetz wurde im Februar 2012 u. a. mit dem Ziel verabschiedet, die soziale, gesellschaftliche und politische Teilhabe der Menschen mit Migrationshintergrund zu fördern und diese Menschen in demokratische Strukturen und Prozesse einzubinden.

Nichts demonstriert das vielfache Scheitern dieses Vorhabens jedoch eindrücklicher, als die schallende Ohrfeige, welche die hier lebenden Teilnehmer an der türkischen Präsidentschaftswahl am 24. Juni 2018 der nordrhein-westfälischen Integrationspolitik und ihren Apologeten verpasst haben.

Bei der Abstimmung über den „Autokraten Erdogan“ (The Guardian) und die Erteilung eines „Mandats für fünf Jahre mit quasi absoluter Macht“ (La Repubblica) an diesen lag Nordrhein-Westfalen, wie Deutschland insgesamt, nicht nur deutlich über den in der Türkei selbst

erzielten Zustimmungswerten für Erdogan, sondern weist mit Städten wie Essen (76%) oder Düsseldorf (71%) die absoluten Spitzenwerte überhaupt auf.

Offenbar ist die „Integration“ und demokratische Teilhabe einer Mehrheit der hier lebenden Türken, trotz der zahlreichen und kostspieligen Maßnahmen dafür, überhaupt nicht erreicht worden.

Nahezu zeitgleich hat der Skandal um die bekannten Fußballspieler Mesut Özil und Ilkay Gündogan auch auf der qualitativen Ebene deutlich gemacht, dass selbst unter den hier gegebenen, überaus günstigen Voraussetzungen für Integration – beide sind in NRW geboren und aufgewachsen, besitzen die deutsche Staatsbürgerschaft und haben vielfach in der deutschen Fußball-Nationalmannschaft gespielt, sind also in und durch Deutschland und durch eigene Leistung zu Anerkennung und Wohlstand gekommen – ein ungünstiger Verlauf der Identitätsentwicklung – prioritäre Loyalität zu Erdogan und zur Türkei – sehr wohl möglich ist.

Auch die seit Jahrzehnten weit unterdurchschnittlichen Schulleistungen und Bildungserfolge von Kindern und Jugendlichen aus türkischen Familien unterstreichen das.

Offenbar sind bei der Ausbildung der sozialen und kulturellen Identität einiger – keineswegs aber aller! – Migrantengruppen bedeutsame Kräfte im Spiel, die vom Teilhabe- und Integrationsgesetz überhaupt nicht erfasst werden.

Das Gesetz bedarf daher hinsichtlich der darin dargelegten Ziele, Grundsätze und Verfahrensweisen dringend einer unabhängigen, wissenschaftlich durchgeführten Evaluation.

Bonn, 8. Juli 2018