

Herrn Minister  
Guntram Schneider  
Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales  
des Landes Nordrhein-Westfalen  
Fürstenwall 25

40219 Düsseldorf

per E-Mail:  
[sigrid.humpart@mais.nrw.de](mailto:sigrid.humpart@mais.nrw.de)  
[claudia.peters@mais.nrw.de](mailto:claudia.peters@mais.nrw.de)

Ansprechpartner: Städte- und Gemeindebund  
Hauptreferent Dr. Manfred Wichmann  
Tel.-Durchwahl: 0211/45 87 246  
Fax-Durchwahl: 0211/45 87 292  
E-Mail: [manfred.wichmann@kommunen-in-nrw.de](mailto:manfred.wichmann@kommunen-in-nrw.de)

Ansprechpartner. Landkreistag NRW  
Beigeordneter Reiner Limbach  
Tel.-Durchwahl: 0211/300 491 200  
Fax-Durchwahl: 0211/300 491.5200  
E-Mail: [reiner.limbach@lkt-nrw.de](mailto:reiner.limbach@lkt-nrw.de)

Ansprechpartner. Städtetag NRW  
Referent Jürgen Blocher  
Tel.-Durchwahl: 0221/3771-151  
Fax-Durchwahl: 0221/3771-177  
E-mail: [juergen.blocher@staedtetag.de](mailto:juergen.blocher@staedtetag.de)

Aktenzeichen: 50.50.00 / 33.60.01 / 32.46.00

Datum: 31.08.2011/sue

**Verbändeanhörung zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration in NRW und zur Anpassung anderer gesetzlicher Vorschriften**

Ihr Schreiben vom 21.07.2011 (Az.: IV 3-5.930)

Sehr geehrter Herr Minister,

wir bedanken uns für die Gelegenheit, zum genannten Gesetzentwurf Stellung nehmen zu können. Auf Grund der äußerst knapp bemessenen, in der Sommerferienzeit liegenden Frist, bestand leider nicht die Möglichkeit, den Gesetzentwurf in unseren Fachgremien beraten zu können. Daher erfolgt unsere Stellungnahme unter dem Vorbehalt weiterer Erörterungen und Beschlüsse der zuständigen Gremien der kommunalen Spitzenverbände.

**1.**

Wir begrüßen die mit dem Gesetzentwurf verbundene Zielsetzung, die integrationspolitische Infrastruktur im Land NRW, die maßgeblich kommunal verantwortet wird, weiter zu stärken und damit den gesellschaftspolitischen Realitäten in NRW als einem Bundesland mit hohem Einwanderungsanteil Rechnung zu tragen. Aus kommunaler Sicht ist eine erfolgreiche Integration von Migrantinnen und Migranten weiterhin kein Automatismus, sondern bedarf der Steuerung, nicht zuletzt um einer gesellschaftlichen Segregation präventiv entgegenzutreten zu können. In der einleitenden Beschreibung der Ausgangslage wird zutreffend ausgeführt: „ob Integration gelingt entscheidet sich vor Ort.“

Den Kommunen – den kreisfreien Städten, Kreise und kreisangehörigen Gemeinden – kommt deshalb eine entscheidende Bedeutung zu“. Damit Kommunen diese wichtige Rolle erfolgreich wahrnehmen können, um einen erfolgreichen Integrationsprozess zu gewährleisten, bedürfen sie eines entsprechenden rechtlichen Handlungsrahmens wie auch einer adäquaten Finanzausstattung. Bei beiden Aspekten sehen wir Verbesserungsbedarf.

## **2. Zu den Allgemeinen Bestimmungen der §§ 1 – 4:**

Wir halten die Beschreibung der Ziele in § 1 des Gesetzentwurfs für zutreffend. Soweit es in § 3 Abs. 1 heißt, dass jeder nach seinen Möglichkeiten zur Verwirklichung der Integrationsziele und zur Anwendung der Integrationsgrundsätze beitragen soll, muss dies für die Gesellschaft in Gänze unter Einschluss der zu integrierenden Migrantinnen und Migranten gelten. Eine erfolgreiche Integrationspolitik setzt bedarfsgerechte Angebots- und Beratungsstrukturen voraus, wird allerdings nur dann nachhaltige Effekte erzielen können, wenn diese angenommen werden, das heisst die erforderliche Integrationsbereitschaft vorhanden ist bzw. geweckt wird.

Die in § 4 vorgenommenen Begriffsbestimmungen werden zum Teil seitens unserer Mitgliedschaft kritisch beurteilt. Die Definition des Migrationshintergrundes ist zwar inhaltlich nachvollziehbar, allerdings ist bundesweit ein möglichst hoher Grad der Vergleichbarkeit statistischer Daten anzustreben. Während das Statistische Bundesamt für die Auswertung des Mikrozensus eine Definition entwickelt hat, die auch solche Personen einbezieht, deren Eltern Ausländer oder Eingebürgerte ohne eigene Migrationserfahrung sind, erfolgt im Gesetzentwurf eine Beschränkung auf Personen, die selbst zugewandert sind und mindestens ein zugewandertes Elternteil haben. Daraus ergeben sich zwangsläufig voneinander abweichende Personengruppen. Das Land NRW sollte insoweit keinen Sonderweg beschreiten, sondern vielmehr die Definition des Statistischen Bundesamtes zur Grundlage der statistischen Auswertung in allen Handlungsfeldern machen.

## **3. Zu § 7 Abs. 1 – Kommunale Integrationszentren**

Wir begrüßen den beabsichtigten quantitativen und qualitativen Ausbau der regionalen Arbeitsstellen zur Förderung von Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien (RAA) zu kommunalen Integrationszentren. Diese Entwicklung wurde von einigen Kommunen in der Vergangenheit bereits umgesetzt, indem beispielsweise mit der

Einrichtung von Stabsstellen für Migrationsangelegenheiten die strategischen Aufgaben der Integrationsförderung, die RAA und die Einbürgerungsbehörde zusammengefasst wurden.

Im Gesetzentwurf ist an mehreren Stellen von einem Ausbau der RAA zu kommunalen Integrationszentren die Rede. Dabei ist allerdings die Tatsache zu berücksichtigen, dass in NRW derzeit nur in 27 kreisfreien Städten und Kreisen überhaupt kommunale RAA existieren, demgegenüber aber 54 kommunale Integrationszentren geschaffen werden sollen. Daher scheint es erforderlich, im Gesetz eine Konkretisierung vorzunehmen, ob die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes in einer Kommune vorhandenen RAA weiterhin nach eigenständigen Förderrichtlinien unter Festlegung ihrer Aufgaben und der Qualifikation des beschäftigten Personals weiter zu führen sind, oder ob eine organisatorische Einordnung in die neu zu schaffenden kommunalen Integrationszentren erfolgen soll.

Da bei den Aufgabenschwerpunkten der kommunalen Integrationszentren Themenbereiche angesprochen werden, für die die kreisangehörigen Kommunen originär zuständig sind, sollten auch große kreisangehörige Städte grundsätzlich die Möglichkeit erhalten, ein Integrationszentrum zu schaffen. In jedem Fall sollen zukünftige kommunale Integrationszentren auf Kreisebene mit den bestehenden Strukturen in den kreisangehörigen Kommunen abgestimmt sein, um mögliche Doppelstrukturen zu vermeiden. Dies ist nicht zuletzt im Hinblick auf den wirtschaftlichen Einsatz der Mittel erforderlich.

In vielen Kommunen wurden ausdifferenzierte Strukturen geschaffen und Integrationskonzepte beschlossen. Es wäre kontraproduktiv, wenn durch die Weiterentwicklung der Institution RAA diese etablierten und bewährten Strukturen nicht mehr optimal genutzt werden könnten.

Durch den Ausbau zu Integrationszentren sollte die Einbindung in kommunale Arbeitsabläufe gewährleistet bleiben. Dies muss sowohl in der Aufgabenstruktur als auch in der organisatorischen Anbindung deutlich gemacht werden.

Um Reibungs- und Qualitätsverluste und ggf. Doppelarbeit zu vermeiden, sind klare Zuständigkeiten und Aufgabenzuschreibungen erforderlich. Entsprechende Abstimmungs- und Kooperationsstrukturen sollten festgeschrieben werden. Hierzu sollte u. E. § 7 Abs. 1 wie folgt ergänzt werden:

„Damit sollen im Einvernehmen mit den Gemeinden [...] koordiniert werden“.

Der Ausbau zu Integrationszentren erfordert zudem eine quantitativ angemessene, sich an der Größe der Kommune orientierende Personalausstattung. Die Zuschüsse für kommunale Integrationszentren müssen an die durch den Ausbau tatsächlich entstehenden Kostenpositionen angeglichen werden.

Gegenüber der bislang vorgesehenen personellen Ausstattung der RAA (zwei Sozialpädagogenstellen, zwei Lehrkräfte sowie eine halbe Verwaltungskraft) sollen zwei weitere Lehrerstellen sowie eine weitere Stelle für sozialpädagogisches- bzw. Verwaltungspersonal zur Verfügung gestellt werden. Insgesamt wird von einem Mehrbedarf im Umfang von 7,4 Mio. € für dieses Personal sowie 2,5 Mio. € für die bis zu 50 weiteren Lehrkräfte ausgegangen. Je Integrationszentrum würde demnach eine Bezuschussung von 3 x 50.000 € sowie 20.000 € für eine halbe Verwaltungskraft erfolgen. Aus unserer Sicht wird nicht transparent, wie sich die 7,4 Mio. € errechnen. Möglicherweise errechnet sich dieser Betrag additiv zu den bisher bereit gestellten Mitteln für die 27 RAA im Land.

Es wird davon ausgegangen, dass die vorgesehenen Änderungen für die Kommunen kostenneutral erfolgen werden. Die Auswirkungen bedürfen aus unserer Sicht noch einer genaueren Überprüfung, da allein die Sachaufwendungen (Räume, Büromaterial etc.) von einer Einrichtung mit mindestens acht Vollzeitstellen – im Fall von Teilzeitbeschäftigung entsprechend mehr Personal – im Jahr erhebliche Kosten verursachen werden. Insoweit bestehen zumindest Zweifel, ob die im Gesetz vorgesehenen finanziellen Mittel ausreichend sind, um die vorgesehenen Aufgaben tatsächlich kostenneutral für die Kommunen umzusetzen.

#### **4. Zu § 8 - Integration durch Beruf/Arbeit**

Auch im Hinblick auf ihre Zuständigkeiten im Rahmen des SGB II begrüßen die kommunalen Träger die Zielsetzung, die Integration in das Arbeitsleben zu fördern und zu verbessern. Die Absichtserklärung in § 8 Abs. 1 Satz 2, alle Bestrebungen und Maßnahmen zur optimalen Nutzung der gesetzlichen Regelung der Berufsbildung und des SGB II und III zur beruflichen Integration von Menschen mit Migrationshintergrund zu fördern, ist allerdings nicht konkret und verbindlich genug. Beispielsweise wird die Einführung einer obligatorischen Berufsorientierung an weiterführenden Schulen für die gesamte Schülerschaft, insbesondere auch für Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund, einen wichtigen Beitrag in einem verbesserten Übergangsmanagement von der Schule in Beruf und Ausbildung leisten.

#### **5. Zu § 9 - Integrationsmaßnahmen freier Träger**

In der Entwurfsbegründung wird hierzu festgestellt, dass die Integrationsagenturen in unterschiedlicher Konzentration auf NRW verteilt seien. Insbesondere im ländlichen Raum bedürfe es noch des weiteren Ausbaus der Angebote. Diese Beschreibung trifft auch uneingeschränkt auf solche Gebietskörperschaften zu, die sich nicht durch ländliche Strukturen auszeichnen. Die Bandbreite der vorgesehenen Aufgaben ist damit nicht annähernd zu bewältigen.

Wie bereits bei den kommunalen Integrationszentren beschrieben, erweist sich auch hier eine an kommunalpolitischen Zielsetzungen orientierte klare Aufgabenzuschreibung für die landesgeförderten Dienste als notwendig. Neben den Angeboten der Freien Wohlfahrtspflege sollten auch die Angebote der freien Jugendhilfe vom Land unterstützt werden.

#### **6. Zu § 10 – Vertretung auf Landesebene**

Für eine Institutionalisierung der Vertretung durch den Landesintegrationsrat (LAGA NRW) ist es unabdingbar, dass der LAGA NRW sich in seinem Selbstverständnis als Repräsentanz aller kommunaler Gremien der Interessensvertretung für Migrantinnen und Migranten begreift. Eine alleinige Fokussierung auf Integrationsräte ist unzureichend und wird beispielsweise den guten Erfahrungen mit dem Modell eines Integrationsausschusses nicht gerecht.

#### **7. Zu § 13 Abs. 2 Satz 1 - Zuweisungsverfahren**

Die sich aus der Begründung des Gesetzentwurfs ergebende Intention, die berechtigten Personen „grundsätzlich in Abstimmung mit den aufnehmenden Gemeinden“ zu verteilen und zuzuweisen ist richtig und wird damit von uns unterstützt. Leider findet sie sich nicht im Gesetzeswortlaut wieder, so dass § 13 Abs 2 Satz 1 wie folgt ergänzt werden müsste: „über die Zuweisung der berechtigten Personen nach § 11 Nr. 3 und 4 an die Gemeinden entscheidet das Kompetenzzentrum für Integration, nach pflichtgemäßem Ermessen im *Benehmen mit den Gemeinden*“.

Entsprechende Abstimmungsverfahren sind unter Einbeziehung der Kommunen zu erarbeiten. Es sollte zudem eine Evaluation erfolgen, ob das noch zu konkretisierende Verfahren für die Kommunen tragbar ist.

Zu berücksichtigen sind bei der Abwägung ferner die Zuweisungsquoten bei den restlichen ausländischen Flüchtlingen nach dem FlüAG, die nicht unter den Personenkreis des § 11 fallen. Der einzelnen Kommune wird mit den bisher aufgenommenen Gruppen eine besondere Ressourcenbindung abverlangt, der bei der weiteren Verteilung Rechnung zu tragen ist. Dieser Punkt sollte als § 13 Abs. 2 Nr. 5 explizit genannt werden.

#### **8. Zu § 14 Abs. 1 - Integrationspauschalen**

Eine erfolgreiche Integration können Kreise, Städte und Gemeinden nur leisten, wenn sie hierfür eine ausreichende Finanzausstattung erhalten. Die Erfahrungen zeigen, dass die vom Gesetz angenommene Integration innerhalb eines Zeitraums von zwei Jahren regelmäßig nicht gelingt. Die kommunale Integrationsprognose belegt vielmehr, dass dies frühestens nach drei Jahren geschieht. § 14 Abs. 1 müsste daher wie folgt lauten: „Für die Aufnahme des in § 11 genannten Personenkreises gewährt das Land den Kommunen für die Dauer von drei Jahren, ab dem Datum der Einreise, Integrationspauschalen...“.

Weiterhin ist die Höhe der Integrationspauschale nicht kostendeckend. Dies führt zu nicht unerheblichen Mehrbelastungen zu einer Zeit, in der sich die Kommunen, in der größten finanziellen Krise der Nachkriegszeit befinden.

Im Gegensatz zur Begründung des Gesetzentwurfes zu Artikel 1 § 14 Abs. 1 enthält die Integrationspauschale im Vergleich zum Landesaufnahmegesetz (LAufG) jedenfalls eine deutliche Schlechterstellung der Städte, Gemeinden und Kreise. Gemäß § 9 Abs. 2 S. 1

LAufG erhalten die Gemeinden vom Land für die mit der Unterhaltung der Übergangsheime verbundenen Aufwendungen eine Vierteljahrespauschale von 200 Euro für jeden in einem Übergangsheim untergebrachten Berechtigten. Diese Vierteljahrespauschale wurde unabhängig davon gewährt, ob die Personen Leistungen des SGB II oder XII bezogen, während die neuen Integrationspauschalen sich nur auf Personen beziehen, die diese Transferleistungen empfangen. Sie ist auch heute schon nicht kostendeckend.

Das Teilhabe- und Integrationsgesetz lässt diese Pauschale nun ersatzlos entfallen, „weil die Notwendigkeit einer Erstattungsleistung des Landes an die Gemeinden für die Unterbringung in Übergangsheimen mehr und mehr an Bedeutung verliert und diese Zielsetzung als überholt gelten kann“. Diese gesetzgeberische Intention lässt außer Acht, dass Kommunen mit erheblichen Investitionskosten Übergangsheime errichtet haben, die nicht von heute auf morgen geschlossen werden können und somit zunächst weiter unterhalten werden müssen. Überdies wird die Einschätzung des Gesetzentwurfs hinsichtlich der unbegrenzten Verfügbarkeit von Wohnraum in den Aufnahmekommunen nicht geteilt. Das bestätigt auch § 12 Abs. 3 S. 2. Somit besteht weiterhin die Notwendigkeit, Übergangsheime vorzuhalten und damit die Pflicht des Landes, sich an deren Unterhalt finanziell zu beteiligen. § 14 Abs. 1 ist daher um folgende Ziffer 3 zu ergänzen: „3. Für jede in einem Übergangsheim untergebrachte berechtigte Person nach § 12 für die mit der Unterhaltung verbundenen Aufwendungen eine Vierteljahrespauschale in Höhe von 200 Euro“.

## **9. Zu § 14 Abs. 3 - Integrationspauschalen**

Nach bisheriger Rechtslage werden die Betreuungspauschalen auf der Grundlage des Landesaufnahmegesetzes (LAufG) vom Land über die Bezirksregierungen direkt an die kreisangehörigen Kommunen überwiesen, die Sozialleistungspauschalen an die Kreise als Sozialleistungsträger. Der Gesetzentwurf sieht nun die Änderung vor, dass die derzeit gültigen Pauschalen zu sog. Integrationspauschalen vereinheitlicht werden sollen. Die Zahlung soll sich nicht länger an der Unterbringung, sondern lediglich am Sozialleistungsbezug orientieren. In § 12 des Gesetzentwurfs heißt es, dass den Gemeinden weiterhin die Aufgabe der Aufnahme und Betreuung des in § 11 bestimmten Personenkreises obliege und sie diese Aufgabe als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung wahrnehmen. Nach § 14 des Gesetzentwurfs gewährt das Land den Gemeinden



die Integrationspauschalen für die o. g. Berechtigten. Dem Wortlaut des § 14 Abs. 3 zufolge werden die Kreise bei der Erstattung der Integrationspauschalen somit nicht berücksichtigt. Zweifellos dienen die Integrationspauschalen der Finanzierung der Integrationsaktivitäten vor Ort und sind daher im Grundsatz zu begrüßen. Es darf jedoch nicht unberücksichtigt bleiben, dass die Kreise neben ihren erheblichen eigenen Anstrengungen im Bereich der Integration in ihrer Eigenschaft als Sozialleistungsträger darüber hinausgehende Leistungen auf Grundlage des SGB II bzw. SGB XII erbringen. Sachgerecht wäre es daher, die Sozialleistungsaufwendungen der Kreise gesondert darzustellen, soweit sie den in § 10 a LAufG genannten Personenkreis erfassen. Dies sollte nicht lediglich in der vorgesehenen Rechtsverordnung genau ausgestaltet werden, sondern bereits unmittelbar in § 14 des Gesetzentwurfs angelegt werden.

Wie dem Land bereits seit Jahren mitgeteilt, erdrücken ambulante wie insbesondere stationäre Behandlungskosten die Kommunen in einem nicht mehr hinnehmbaren Umfang. Bei mehr als einem Drittel der Kommunen entstehen Krankheitskosten von 60.000 Euro und mehr pro Jahr. Besonders drängt die Problematik, für Einzelfälle hoher Krankheitskosten losgelöst vom GFG eine eigenständige Kostenerstattung vorzusehen. Für die Kommunen besteht keinerlei Möglichkeit, stationäre Krankheitskosten in einer Solidargemeinschaft aufzufangen. Die in der Vergangenheit angebotenen Versicherungen des Risikos stationärer Krankenbehandlungen sind mittlerweile am Markt nicht mehr existent. Zudem entzieht sich die Höhe der Krankheitskosten dem kommunalen Einflussbereich. Insoweit sehen wir das Land in der Verpflichtung, für Einzelfälle besonders hoher Krankheitskosten über die Pauschale hinaus Kostenübernahmen vorzusehen, da die einzelne Kommune das Risiko, mit hohen Krankheitskosten konfrontiert zu werden, nicht durch eigene Sicherungsmaßnahmen abwenden kann. Die in § 14 Abs. 3 vorgesehene Erhöhung der Pauschale um max. 20 %, bei Vorliegen einer besonderen Härte, reicht hierfür bei weitem nicht aus, zumal es sich hierbei um einen unbestimmten Rechtsbegriff handelt, der eine Entscheidung im Einzelfall nach sich zieht. § 14 Abs. 3 sollte daher um einen Satz 2 ergänzt werden: „Das Land übernimmt die Kosten zur gesundheitlichen Betreuung und Versorgung des in § 11 genannten Personenkreises, soweit sie den Betrag von 10.000 € je Person im Kalenderjahr übersteigen“.

## **10. Art. 2 – 13 des Gesetzentwurfes**



Die geplanten Änderungen der einzelnen Fachgesetze ergeben sich aus dem Querschnittscharakter der gesamtgesellschaftlichen Aufgabe einer verbesserten Integration und Teilhabe von Menschen mit Migrationshintergrund. Diese Änderungen haben überwiegend das Ziel, ein verändertes gesellschaftliches Leitbild bzgl. der Integration von Menschen mit Migrationshintergrund für die unterschiedlichen Lebensbereiche zu verankern. Auch wir halten es für richtig und zielführend, über den Weg „weicher“ Regelungen die Integrationsbemühungen zu unterstützen. Wir halten es für sachgerecht, die Berücksichtigung weltanschaulicher, kultureller oder religiöser Belange, mit dem Ziel einer verbesserten Integration als Sollvorschriften auszugestalten, wie beispielsweise in Art. 8 die geplante Erweiterung des § 3 Abs. 1 KHGG und die Regelungen damit an die jeweiligen Institutionsträger zu adressieren. § 3 Abs. 5 Satz 3 des Entwurfs des Integrations- und Teilhabegesetzes entsprechend können keine subjektiv - öffentlichen Rechte mit diesen Änderungen begründet werden.

Die Leistungen der Kommunen für die Integration sind im Nationalen Integrationsplan besonders gewürdigt worden. Die Erfolge der Integrationsleistungen der Kommunen hängen neben den wirkungsvollen Strukturen der Zusammenarbeit und dem persönlichen Engagement vor allem von einer aufgabenangemessenen Finanzausstattung ab, zu deren Erörterung wir in einem vertiefenden Gespräch jederzeit gerne zur Verfügung stehen.

Mit freundlichen Grüßen

In Vertretung



Verena Göppert  
Beigeordnete  
des Städtetages Nordrhein-Westfalen



Reiner Limbach  
Beigeordneter  
des Landkreistages Nordrhein-Westfalen



Hans-Gerd von Lennep  
Beigeordneter  
des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen