

Landtag Nordrhein-Westfalen  
Frau Präsidentin Carina Gödecke MdL  
Platz des Landtags 1  
40221 Düsseldorf

Per E-Mail:

[anhoerung@landtag.nrw.de](mailto:anhoerung@landtag.nrw.de)

[sabine.arnoldy@landtag.nrw.de](mailto:sabine.arnoldy@landtag.nrw.de)

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
16. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME**  
**16/3650**

A11, A19, A09

Ansprechpartner:

Verena Göppert  
Tel.-Durchwahl 030 /37711-402  
Fax-Durchwahl: -  
E-Mail:  
[Verena.Goeppert@staedtetag.de](mailto:Verena.Goeppert@staedtetag.de)

Dr. Marco Kuhn  
Tel.-Durchwahl: 0211.300.491.300  
Fax-Durchwahl: 0211.300.491.5300  
E-Mail: [m.kuhn@lkt-nrw.de](mailto:m.kuhn@lkt-nrw.de)

Andreas Wohland  
Städte- u. Gemeindebund NRW  
Tel.-Durchwahl: 0211/4587- 255  
Fax-Durchwahl: 0211/4587- 211  
E-Mail:  
[andreas.wohland@kommunen-in-nrw.de](mailto:andreas.wohland@kommunen-in-nrw.de)

Aktenzeichen: 16.0.10

Datum 05.04.2016

**Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik zur Integration am 8.4.2016 im Landtag  
Ihr Schreiben vom 12.03.2016; Az.: I.1/A11-V.ZO2**

Sehr geehrte Frau Landtagspräsidentin Gödecke,

vielen Dank für unsere Hinzuziehung als Sachverständige zu der Sitzung des Landtagsausschusses für Kommunalpolitik zur Integration von Flüchtlingen am 08. April 2016.

Vorab möchten wir darauf hinweisen, dass der kommunalen Ebene eine herausragende Bedeutung bei der Integration von Flüchtlingen mit Bleiberecht zukommt. Wir bitten daher, die kommunale Ebene umfassend bei Maßnahmen und Umsetzungsfragen zur Integration einzubeziehen. Ohne die Städte, Gemeinden und Kreise kann Integration nicht gelingen. Sie brauchen die notwendigen Ressourcen, um diese wichtige Aufgabe wahrnehmen zu können.

Die vom Ausschuss für Kommunalpolitik gestellten Fragen beantworten wir wie folgt:

**Zu Frage 1 (Prioritäre Integrationsmaßnahmen):**

Die Integrationsmaßnahmen sind abhängig von der jeweiligen Lebenslage und unterscheiden sich daher dementsprechend. Grundvoraussetzung für eine Integration in jeder Lebenslage ist aber, dass die Zugewanderten die deutsche Sprache erlernen. Gerade Migranten, bei denen davon ausgegangen werden kann, dass sie einen Aufenthaltstitel bekommen, sollten

noch während des Asylverfahrens an entsprechenden Sprachkursen teilnehmen können. Eine modularisierte Sprachförderung sollte sicherstellen, dass einerseits eine Grundkommunikation ermöglicht wird und andererseits das Sprachniveau aber den Erfordernissen des Arbeitsmarktes entspricht.

Die Integration in den Arbeitsmarkt und die Vermittlung von entsprechenden Qualifikationen, Schulabschlüssen und Ausbildungsplätzen für Jugendliche stellen eine große Herausforderung dar, der sich die Arbeitsmarktakteure und die Bildungsinstitutionen stellen müssen. Hier werden die Weichen für eine gelungene Integration gestellt. Dies gilt auch für den frühkindlichen Bereich. Kinderbetreuungsangebote bilden eine wichtige Grundlage, Kinder frühzeitig mit Sprache und Kultur in Deutschland vertraut zu machen. Parallel sollen die gemeinsamen Werte und Normen unserer Gesellschaft den Migranten - mitunter zunächst auch noch in ihrer Landessprache - nahe gebracht werden. Allerdings ist die Integration mehr als die bloße Kenntnis der gemeinsamen Werte und Normen. Grundvoraussetzung jeglicher Integration ist, dass dazu sowohl auf der Seite der Migranten als auch auf der Seite der Bevölkerung eine entsprechende Bereitschaft besteht. Dazu bedarf es auch interkultureller Maßnahmen.

Insbesondere interkulturelle Kulturarbeit sollte sich nicht spezialisiert auf einzelne Ethnien, Nationalitäten oder Religionen ausrichten. Vielmehr sollte die Verbindung zwischen den unterschiedlichen ethnisch-nationalen Gruppen in dem Sinne hergestellt werden, dass Verbindendes gesucht wird und Verschiedenheiten zugelassen werden. Kommunale Kultureinrichtungen sollten mit Blick auf erforderliche Integrationsleistungen die Vernetzung zu zivilgesellschaftlichen Strukturen suchen und mittel- und langfristig tragfähige Angebote und Konzepte entwickeln. Wenn auch kurzfristig niederschwellige Kulturangebote vorgehalten und finanziert werden, so muss es immer Ziel bleiben, Begegnungen zwischen Flüchtlingen, Asylbewerbern und sonstigen Personen mit Migrationshintergrund mit der ortsansässigen Bevölkerung zu organisieren. Dies ist eine zentrale Kulturaufgabe.

### **Zu Frage 2 (Überblick über die Förderprogramme):**

Unabhängig von der Größe der jeweiligen Kommune ist es unerlässlich, dass auf einer speziellen Internetseite des Landes sämtliche Finanzierungs- und Fördermöglichkeiten – und zwar auch solche des Bundes und der EU – aufgeführt und stets aktualisiert werden. Im Übrigen sollte anstelle einer Vielzahl fachpolitisch geprägter nebeneinander bestehender Einzelprogramme Fördermittel weitgehend pauschaliert ausgeschüttet werden, damit sie vor Ort am jeweiligen Bedarf orientiert und im Sinne bestmöglicher Integrationswirkungen eingesetzt werden können.

### **Zu Frage 3 (Koordination Ehrenamt):**

Ein zentrales Element für eine Integration ist die Aktivierung und Koordination des bürgerschaftlichen Engagements und des Ehrenamtes. Dabei geht es zum einen um die Einbindung bereits bestehender Institutionen des gesellschaftlichen Lebens wie z. B. Sport-, Musik-, Kultur- und Schützenvereine in die Integrationsstrategie der Kommunen. Hier müssen die Kommunen für eine starke Vernetzung der gesellschaftlichen Akteure sorgen und als zentraler Akteur zur Koordination und Abstimmung verschiedener Integrationsbemühungen auftreten. Zum anderen - und dies wird zweifellos eine der größten Herausforderungen - müssen die Kommunen die Bürger dazu animieren, im persönlichen Umfeld täglich integrierend zu wirken.

Die derzeitigen Erkenntnisse machen deutlich, dass ein hohes Engagement des bürgerschaftlichen Ehrenamtes wahrzunehmen ist. Allerdings wird immer wieder zu Recht darauf hingewiesen, dass dieses Engagement kein Selbstläufer ist, sondern auch davon abhängt, ob und inwieweit die konkrete ehrenamtliche Tätigkeit Erfolge zeigt. Ebenfalls ein Faktor für das Engagement ist der Aspekt der ggfs. möglichen Überforderung des Ehrenamtes. Dies gilt umso mehr, als dass Integration zum einen auf Nachhaltigkeit ausgelegt ist und zum

anderen – trotz gegenwärtigen Rückgangs – ein Ende der weltweiten Flüchtlingsströme mit ihren Auswirkungen auf Deutschland nicht absehbar ist. . Deshalb wird eine hauptamtliche Begleitung zivilgesellschaftlicher Aktivitäten durch den öffentlichen Sektor notwendig sein.

#### **Zu Frage 4 (Finanzen):**

Renommierte Wirtschaftsinstitute wie das Institut der deutschen Wirtschaft in Köln, das Münchner ifo-Institut oder das Kieler Institut für Weltwirtschaft beziffern Kosten in zweistelliger Milliardenhöhe pro Jahr, die – soweit sie die Integration betreffen – vor allem von der kommunalen Ebene zu tragen sein werden. Wir gehen auf der Grundlage der derzeit vorliegenden Erkenntnisse davon aus, dass bundesweit pro Jahr etwa 10 Mrd. Euro von den Kommunen für Integrationsmaßnahmen aufgewendet werden müssten. Diese Mehrkosten können die Kommunen – nicht nur in NRW - nicht alleine schultern. Wenn Bund und Länder die Kommunen mit der Integrationsaufgabe alleine lassen, werden bestehende Haushalts-sanierungspläne und Haushaltssicherungskonzepte nicht einzuhalten sein, und viele Kommunen, die bislang die Haushaltssicherung noch vermeiden konnten, werden das zukünftig nicht mehr können. Viele Kommunen in prekärer Haushaltslage werden auch große Schwierigkeiten haben, Aufwand für integrationspolitisch sinnvolle und notwendige, gleichwohl aber gesetzlich nicht explizit vorgeschriebene Maßnahmen in die Haushalte einzuplanen. Damit droht die Gefahr, dass Integration von der Kassenlage der jeweiligen Kommune abhängt.

Die Kommunen brauchen daher ein Gesamtfinanzierungspaket, das Planungssicherheit schafft. Für die notwendige Unterstützung durch den Bund durch zusätzliche Finanzmittel muss ein Finanzierungsweg gewählt werden, der die unmittelbare Zuleitung der Bundesmittel an die Kommunen ermöglicht, ohne dass das Geld erst über die Länder fließt. Diese für die Bewältigung der Integrationsaufgabe unverzichtbaren Mittel müssen im Interesse einer gelingenden Integration rasch und im Übrigen unabhängig von den bereits im Koalitionsvertrag (Bundesebene) zugesagten Entlastungen (5 Mrd. Euro ab 2018) zur Verfügung gestellt werden.

Darüber hinausgehend könnte das Land eine nachhaltige und unbürokratisch zu handhabende Integrationspauschale für anerkannte Asylberechtigte gewähren. Unabhängig davon hat das Land selbstverständlich die durch seinen noch zu beschließenden Integrationsplan verursachten Kosten eigenständig zu tragen.

Der Verfestigung von Integrationsdefiziten muss durch frühzeitige und abgestimmte Förderkonzepte mit Mitteln des Landes entgegengewirkt werden. Dabei unterscheiden sich die Förderbedarfe in Abhängigkeit von der örtlichen Situation. Fördermittel des Landes für kommunale Integrationsmaßnahmen sollten daher pauschal bereitgestellt und keiner fachpolitischen Zweckbindung unterworfen werden, so dass die Mittel vor Ort bedarfsgerecht und an den Integrationskonzepten orientiert eingesetzt werden können.

Im Bereich der Kosten, die durch die Unterbringung von leistungsberechtigten Flüchtlingen im Rechtskreis des SGB II entstehen, erwarten die Kommunen im Übrigen die vollständige Übernahme der Unterbringungskosten durch den Bund.

#### **Zu Frage 5 (Wohnen):**

Soweit möglich werden Flüchtlinge dezentral untergebracht. Allerdings ist dies aufgrund der hohen Anzahl von Flüchtlingen in den jeweiligen Städten und Gemeinden immer schwieriger. Dementsprechend erfolgt auch die Unterbringung in zentralen Gebäuden. Soweit keine eigenen kommunalen Gebäude zur Verfügung stehen, werden entsprechende Räumlichkeiten angemietet.

Die im Handlungsfeld 4 genannten wohnungspolitischen Maßnahmen werden im Grundsatz begrüßt. Allerdings hat sich auch das Land seiner finanziellen Verantwortung zu stellen und einen Beitrag zur angemessenen Wohnraumversorgung von einheimischer Bevölke-

rung wie Flüchtlingen zu leisten. Eine reine Forderung an den Bund, die Mittel um weitere 5 Milliarden Euro aufzustocken, ist unzureichend.

### **Zu Frage 6 (Zusammenarbeit vor Ort mit Industrie und Handwerk):**

Die Integration von Flüchtlingen wird nachhaltig davon abhängen, ob es gelingt, diese in Arbeit oder Ausbildung zu bringen. Auf die Arbeitsagenturen und Jobcenter kommen große Herausforderungen zu. Bei der Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt ist allerdings eine Konzentration der Kompetenzen für eine schnelle, umfassende und zielorientierte Betreuung von Asylsuchenden und Flüchtlingen mit Bleibeperspektive bei der Integration in Arbeit und Ausbildung unumgänglich. In diesem Zusammenhang wird auf die gemeinsame Erklärung der Regionaldirektion NRW und der Bundesagentur für Arbeit, des Arbeitsministeriums NRW sowie der kommunalen Spitzenverbände zur flächendeckenden Einrichtung von „Integration-Points“ vom 11.11.2015 verwiesen.

Der bei der Regionaldirektion NRW für Arbeit eingerichtete Beirat zur Integration von Flüchtlingen in Arbeit und Ausbildung bündelt und koordiniert darüber hinaus die Aktivitäten weiterer Partner auf Landesebene, so neben den zuständigen Landesministerien und den Trägern der Arbeitsförderung und Kommunen insbesondere die Sozialpartner aus Unternehmen, Handwerk und Gewerkschaften. Vor Ort bietet es sich an, die lokalen Beiräte der Jobcenter für eine solche Vernetzungsarbeit zu nutzen.

### **Zu Frage 7 (Weiterentwicklung der Verwaltung):**

Neben der Organisation der Zusammenarbeit der verschiedenen Abteilungen und Aufgabenträger auf Verwaltungsseite muss auch die Zusammenarbeit mit anderen Akteuren aus Politik, Verbänden, Wirtschaft und den Vertretern der Zuwanderer selbst aufeinander abgestimmt werden. Dabei muss verstärkt Personal für den Bereich Koordination und Einbindung des Ehrenamtes bzw. des einzelnen Bürgers in den Integrationsprozess eingestellt werden. In der Praxis findet sich ein breites Spektrum an Organisationslösungen für die Integrationsarbeit. Nach der Darstellung in dem Handbuch für Kommunen „Integrationsarbeit - effektiv organisieren“ des Ministeriums für Gesundheit, Soziales, Frauen und Familie des Landes NRW werden die vielfältigen Modelle in drei grundsätzlichen Organisationslösungen zusammengefasst:

a) Integration als Querschnittsaufgabe - Integrationsbeauftragter:

- Verteilte Zuständigkeiten (strategisch und operativ) in den Facheinheiten.

b) Weitgehende Bündelung von Integrationsaufgaben in einer Organisationseinheit:

- Strategische und operative Zuständigkeiten gebündelt.

c) Organisationseinheit für strategische Planung und Koordination:

- Facheinheit mit Zuständigkeit für die strategische Steuerung (Planung, Steuerung, Koordination, Produktentwicklung sowie Erbringung einzelner Leistungen).
- Verteilte Zuständigkeiten (operativ) in den Fachbereichen.

Alle drei Modelle bieten Vor- und Nachteile - siehe zu diesen im Einzelnen unter 7.1 im Handbuch für Kommunen „Integrationsarbeit-effektiv organisieren“ des Ministeriums für Gesundheit, Soziales, Frauen und Familie des Landes NRW. Wie auch bei allen anderen Fragen der Organisation und Steuerung der kommunalen Aufgaben hängt die Wahl des Organisationsmodells von der Größe der Kommune, den örtlichen Besonderheiten und den bisher gemachten Erfahrungen im Bereich Integration ab.

Um die Barrieren zu den Ansprechpartnern in den Kommunalverwaltungen vor Ort für die Migranten abzusenken, kann es sich u.a. anbieten, für die Rekrutierung neuer Verwaltungsmitarbeiter verstärkt auf Menschen mit Migrationshintergrund zurück zu greifen.

### **Zu Frage 8 (Integrationskurse):**

Unabhängig von der Frage einer gesetzlichen Verpflichtung zur Integration einschließlich entsprechender Sanktionsmaßnahmen sehen wir Bund und Land in der Verpflichtung, durch ihre Behörden bzw. Einrichtungen eine ausreichende Zahl von Integrationskursen und -plätzen anzubieten. Die von den Kommunen getragenen Volkshochschulen führen mit fast 50% den größten Anteil der bundesseitig finanzierten Integrationskurse durch. Die derzeitige Trägerpauschale des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) in Höhe von 3,10 Euro pro Unterrichtseinheit und Teilnehmendem reicht bei Weitem nicht aus. Aktuelle Berechnungen des Deutschen Volkshochschulverbandes beziffern den notwendigen Zuschuss des Bundes auf 4,40 € pro Unterrichtseinheit und Teilnehmendem, um die Lehrkräfte angemessen und auskömmlich zu entlohnen.

Zu begrüßen ist, dass die Fördermittel des Landes Nordrhein-Westfalen für Basissprachkurse für Flüchtlinge von 500.000 Euro auf 2 Millionen Euro in diesem Jahr erhöht wurden. Es ist aber jetzt schon absehbar, dass für die angemessene Bezahlung des hauptamtlichen Personals und insbesondere bei steigenden Flüchtlingszahlen das Land die Fördermittel für Maßnahmenförderungen weiter anpassen muss.

Ohne eine angemessene und auskömmliche Finanzierung wird sich die bereits festzustellende Abwanderung von Lehrkräften in andere Bildungsbereiche fortsetzen, da dort bessere Rahmenbedingungen geboten werden. Dies könnte die flächendeckende Grundversorgung an qualitativ hochwertigen Sprach- und Integrationskursen durch die Volkshochschulen wegen unzureichender Ressourcen gefährden. Gleichzeitig würden die Wartezeiten zur Teilnahme an den Integrationskursen für die integrationswilligen Zugewanderten erheblich länger werden als bereits jetzt.

Insbesondere im Hinblick auf die Jobcenter in kommunaler Trägerschaft halten wir eine Intensivierung der Zusammenarbeit mit den Vertretern des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) im Hinblick auf eine bessere Koordinierung und Abstimmung der jeweiligen Angebote sowie zur Verbesserung des Datenaustauschs für dringend erforderlich. Wir regen an, diesen Prozess durch das zuständige Ministerium auf Landesebene zu koordinieren.

### **Zu Frage 9 (Asylbewerber mit geringer Bleibeperspektive):**

Bereits die Folgen der jetzigen Flüchtlingssituation in Deutschland binden in erheblichem Umfang die Ressourcen des Staates und zwar auch im Hinblick auf die Integration. Dementsprechend sollten Integrationsleistungen primär zu Gunsten Asylsuchender mit einer hohen Bleibeperspektive erfolgen.

### **Zu Frage 10 (Verteilung der Asylberechtigten Personen auf die Kommunen):**

Wir sind der Ansicht, dass eine Wohnsitzauflage in vielfältiger Hinsicht ein geeignetes Mittel für den Umgang mit den Herausforderungen der Flüchtlingskrise sein kann. So kann sie eine Konzentration von Menschen andersartiger kultureller Prägungen an wenigen Orten verhindern. Dies hat Vorteile für die Integration der Menschen vor Ort. Zugleich ist sie ein geeignetes Mittel zur Steigerung der kommunalen Planungssicherheit, da andernfalls die langfristige Nutzung ihrer vielfältigen und kostenträchtigen Investitionen für die Integration nicht gewährleistet sein könnte.

Eine Wohnsitzauflage ist aus unserer Sicht insbesondere unter folgenden kumulativen Voraussetzungen denkbar:

- Die Wohnsitzauflage muss verfassungsgemäß sein und mit europa- und völkerrechtlichen Bestimmungen in Einklang stehen.
- Eine solche Verpflichtung muss bundesweite Gültigkeit haben.

- Sie muss für einzelne Kommunen und nicht nur für eine Region ausgesprochen werden können.
- Mit der Wohnsitzauflage sollte auch ein Infrastrukturprogramm einhergehen, um alle Kommunen in die Lage zu versetzen Integration erfolgreich zu verwirklichen.
- Da Langzeitarbeitslosigkeit tiefgreifende negative Folgen für die betroffenen Flüchtlinge, ihre Familien und die öffentlichen Haushalte aller Ebenen bewirken und die Integration bereits an der Wurzel schädigen würde, ist es sinnvoll die Wohnsitzauflage durch einen zweiten Arbeitsmarkt zu flankieren. Die Kriterien der Zusätzlichkeit und der Wettbewerbsneutralität in § 16d SGB II müssen entfallen, bzw. vor Ort entschieden werden.
- Bund und Land müssen die Kosten der Integration - insbesondere die für Unterkunft und Heizung sowie für zusätzliche Plätze in Kindertagesstätten, Kindertagespflege und Schulen - übernehmen.

Mit freundlichen Grüßen



Helmut Dedy  
Ständ. Stellvertreter des Hauptgeschäftsführers  
des Städtetages NRW



Dr. Martin Klein  
Hauptgeschäftsführer  
des Landkreistages Nordrhein-Westfalen



Dr. Bernd Jürgen Schneider  
Hauptgeschäftsführer  
des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen