

7. Oktober 2020

Stellungnahmen Citizens For Europe zum Gesetz zur Förderung der Partizipation in der Migrationsgesellschaft (Referent:innenentwurf PartMigG)

Zu begrüßen ist, dass das PartIntG auf Grundlage des Diskriminierungsschutz gemäß Artikel 3 Absatz 3 Satz 1 des Grundgesetzes und Artikel 10 Absatz 2 der Verfassung von Berlin, novelliert wird. Danach sind Chancengleichheit und Teilhabe aller Menschen unabhängig ihrer Herkunft anzustreben.

Es ergeben sich jedoch einige überarbeitungswürdige Bereiche – sowohl hinsichtlich des Ziels des Gesetzes, als auch in Bezug auf die darauf folgenden Paragraphen zur Umsetzung des derzeitigen § 1 im PartMigG.

1. Ziel des Gesetzes (§ 1)

Die Verbindlichkeit des Gesetzes sollte an so vielen Stellen wie möglich festgehalten werden; exemplarisch sollte es in §1 heißen „und die **tatsächliche** Durchsetzung der gleichberechtigten Teilhabe“ sowie „**muss** das Land Berlin“ „1. die Belange von ... **umfassend** berücksichtigen“.

Zudem weisen wir erneut auf unsere 10 Thesen hin (<https://vielfaltentscheidet.de/10-thesen-zur-novellierung-des-berliner-partizipationsund-integrationsgesetzes>), welche auf die unbedingte Notwendigkeit eines weitergehenden gesellschaftspolitischen Rahmens hinweisen. Demnach **sollte u.a. das Ziel des Gesetzes weitaus umfassender sein:**

„Rassistisch Diskriminierte und rassistisch Nichtdiskriminierte sowie Menschen mit Migrationshintergrund und Menschen ohne Migrationshintergrund sind gleichzustellen. Zur Verwirklichung der Gleichstellung werden nach Maßgabe dieses Gesetzes rassistisch Diskriminierte und Menschen mit

Migrationshintergrund gefördert und bestehende Benachteiligungen für diese abgebaut. Das Land Berlin setzt sich für das umfassende Empowerment rassistisch Diskriminierter und von Menschen mit Migrationshintergrund ein.“

Bei dieser Formulierung zeigt sich, dass **Ziel eine faktische Gleichstellung** sein muss und dies auch sprachlich festgehalten werden muss. Wenn argumentiert wird, dass der Begriff der Gleichstellung für Gender reserviert ist, was wir nicht teilen, muss eine andere Formulierung gefunden werden, die weit über „Förderung“ hinausgeht. Die Formulierungen müssen unabhängig davon sein, ob die Quote im parlamentarischen Verfahren wieder aus dem Gesetz gestrichen wird. Der Begriff „Förderung“ ist bspw. zu relativ – auch ein Gewinn von 1 % kommt einer Förderung gleich. Ggfs. kann dies u.a. mit einem anderen Titel - „Partizipationsdurchsetzungsgesetz PartDurchG“ – unterstützt werden, muss sich aber wie oben angedeutet an allen Stellen durch das Gesetz ziehen.

2. Begriffsbestimmungen (§ 2)

Die jetzige Zweiteilung zwischen Personen mit Migrationsgeschichte und Personen mit Migrationshintergrund 1.) verkennt gesellschaftliche Realitäten 2.) ist außerhalb von Fachdiskursen extrem verwirrend und wird sich 3.) daher nicht durchsetzen.

Es sollte zwei Kategorien geben:

- 1.) **Personen mit Migrationsgeschichte**, dies umfasst Personen mit Migrationshintergrund nach dem alten PartIntG + die dritte Generation. D.h. der Migrationshintergrund würde sprachlich abgeschafft und durch Migrationsgeschichte ersetzt, welche 3 Generationen umfasst.
- 2.) **„Rassistisch Diskriminierte“ oder „Rassistisch diskriminierte Menschen“** sollte als zweite Kategorie verwendet werden und auch in allen anderen Paragraphen, in denen vorher von „Personen mit Migrationsgeschichte“ gesprochen wird, sollte stattdessen von „Rassistisch Diskriminierten“ gesprochen werden. Hierzu können per Definition auch Menschen gezählt werden, denen nach eigenen Angaben ein Migrationshintergrund zugeschrieben wird.

Begründung:

Das PartIntG wird in dem Jahr novelliert, in dem es erstmalig eine breite öffentliche Debatte über Rassismus und rassistische Diskriminierung gibt und eine Rot-Rot-Grüne Regierung ist an der Macht: Wann wenn nicht jetzt, kann in einem Gesetz anerkannt werden, dass rassistisch Diskriminierte in Berlin leben (ob in der ersten oder fünften Generation) und diese proaktiv gefördert werden müssen. Die jetzigen zwei Kategorien sind eine Vermeidungstaktik – der Begriff Rassismus wird in Erläuterung der Begriffsbestimmung verschoben, damit in den Paragrafen immer nur von Migrationsgeschichte gesprochen wird; dies wird zu keiner umfassenden Änderung im Denken und Handeln der Bediensteten führen, da sich die Kategorien „Menschen mit Migrationshintergrund“ und „Menschen mit Migrationsgeschichte“ kognitiv-emotional nicht unterscheiden.

Darüber hinaus beschreibt die Definition einer migrationsgesellschaftlichen Kompetenz (vgl. auch § 6), als Teil von Diversity Kompetenz, nicht ausreichend welche Kompetenzen Beschäftigte haben müssen, um die Ziele des Gesetzes umzusetzen. Alternativ sollte als neue Oberkompetenz eine „**Intersektionale, rassismuskritische Gleichstellungskompetenz**“ definiert werden, die Teil einer Diversity Kompetenz ist und auch eine migrationsgesellschaftliche Kompetenz umfasst, aber weit über diese hinausgeht. Dies Kompetenz sollte im Gesetz skizziert und anschließend mit mehreren Kompetenzstufen spezifiziert werden, die u.a. sicherstellen, dass Beschäftigte z.B. in der Lage sind

- ausgehend von dem Wissen über Mechanismen und Maßnahmen zur Erreichung von Geschlechtergerechtigkeit, diese auf weitere Diversitätsdimensionen, insbesondere Rassistische Diskriminierung zu erweitern
- Diskriminierungsmechanismen in ihrer Komplexität zu verstehen und intersektional zu analysieren
- Die gesellschaftliche Situation der in den Begriffsbestimmungen definierten Gruppen historisch einzuordnen

- Eine Kultur der Besprechbarkeit von Diskriminierung und Ausschlussmechanismen sowie notwendigen Fördermaßnahmen aufbauend auf einer Wahrnehmungskompetenz zu etablieren
- Die eigene gesellschaftliche Positionierung zu reflektieren
- Kategorien von „wir“ und „die anderen“ zu erkennen und die alltäglichen Wirkungen im Verwaltungshandeln zu bearbeiten
- Positive Maßnahmen zur tatsächlichen Gleichstellung der in den Begriffsbestimmungen definierten Gruppen zu formulieren und auch gegen institutioneller Hemmungen durchzusetzen

Diese Auflistung ist exemplarisch zu verstehen. Dadurch, dass wie oben der Begriff „rassistisch diskriminiert“ in der Begriffsbestimmung zu Migrationsgeschichte versteckt wird und sich die Migrationsgesellschaftliche Kompetenz auf „Migrationsgeschichte“ bezieht trägt der jetzige Referent:innenentwurf mit weitreichenden Folgen dazu bei, dass die eindimensionale Fokussierung auf „Migration“ sogar im Bereich der notwendigen Kompetenzen zementiert wird

3. Geltungsbereich der Quote für Menschen mit Migrationshintergrund (§1, § 9, §11, § 12, §13 und § 14 RefE)

In § 1 Abs 2 heißt es, das Land Berlin soll „die Repräsentanz von Personen mit Migrationshintergrund gemäß einer Quote entsprechend ihrem Anteil an der Berliner Bevölkerung unter seinen Beschäftigten sicherstellen“.

Dabei wird die Quotenregelung nur umfassend für Ausbildungsplätze geregelt (§ 13 RefE), nicht aber für die Übernahmen aus Ausbildungen und sowie für den Bereich Einstellungen und Beförderungen. Dabei zeigt unsere Studie „Diversität in öffentlichen Einrichtungen in Berlin – Erfahrungen und Kompetenzen auf Führungsebene“ (2017)“, dass hier der Handlungsbedarf besonders hoch ist: Nur drei Prozent der befragten Führungskräfte waren People of Color oder Schwarze Menschen. Das für dieses Ziel die Quote das einzige funktionierende Mittel ist, zeigt das Gendermainstreaming. Daher empfehlen wir auch die in § 9 RefE geregelten Zielvorgaben in den Förderplänen,

denen im Landesgleichstellungsgesetz LGG (§ 8 Absatz 1) anzupassen und auch hier eine umfassende Quotenregelung bei der Einstellung, Beförderung und Ausbildungsübernahmen vorzunehmen.

Dass die Quotenregelung in diesen Bereichen auch für Menschen mit Migrationsgeschichte verfassungsgemäß ist, zeigt unter anderen das Rechtsgutachten von Doris Liebscher (Liebscher, Doris, Möglichkeiten zur Verbesserung der Chancen für Menschen mit Migrationshintergrund/Migrationsgeschichte durch eine Novellierung des PartIntG Berlin – Rechtswissenschaftliches Gutachten, 10.12.2019, S. 55). Ihre vorgeschlagene Formulierung für einen neuen § 9 finden wir unterstützenswert - wir würden jedoch im Hinblick auf den demographischen Wandel (das Zeitfenster für Neueinstellung sind 16 Jahre, da 2036 51 % der aktuell in der Verwaltung beschäftigten in den Ruhestand eintreten), die gesamte Berliner Bevölkerung als Referenzgröße heranziehen und nicht wie geschehen, nur den erwerbstätigen Bevölkerungsteil.

Wir unterstützen daher auch die Formulierung von RomaTrial e.V., die folgende Anpassung des §§ 12 ff. PartMigG vorschlagen:

„Einstellungen und Beförderungen

(1) Menschen mit Migrationsgeschichte, die eine zur Ausfüllung der Stelle oder Funktion gleichwertige Qualifikation (Eignung, Befähigung und fachliche Leistung) besitzen wie Mitbewerberinnen und Mitbewerber ohne Migrationsgeschichte, sind diesen gegenüber unter Wahrung der Einzelfallgerechtigkeit solange bevorzugt einzustellen oder zu übernehmen, bis der Anteil der Menschen mit Migrationsgeschichte in der betreffenden Laufbahn, Berufsfachrichtung, Vorgesetzten- oder Leitungsebene und Funktionsstelle der jeweiligen Einrichtung nach § 1 oder Dienststelle im Sinne des Personalvertretungsgesetzes mindestens dem Anteil der Menschen mit Migrationsgeschichte in der Berliner Bevölkerung entspricht.

(2) Menschen mit Migrationsgeschichte, deren Qualifikation der der Mitbewerberinnen und Mitbewerber ohne Migrationsgeschichte gleichwertig ist, sind gegenüber männlichen Mitbewerbern unter Wahrung der Einzelfallgerechtigkeit solange

bevorzugt zu befördern, bis der Anteil der Menschen mit Migrationsgeschichte in den jeweils höheren Besoldungs-, Vergütungs-, Lohn- oder Entgeltgruppen der betreffenden Laufbahn, Berufsfachrichtung, Vorgesetzten- oder Leitungsebene und Funktionsstelle der Einrichtung nach § 1 oder Dienststelle im Sinne des Personalvertretungsgesetzes der mit Migrationsgeschichte in der Berliner Bevölkerung entspricht.“

Aus unserer Sicht wird durch den Vorschlag auch eine sehr wichtige begriffliche Präzisierung vorgenommen, die im RefE bisher fehlt:

Das Gesetz hat, „die Förderung der Partizipation und die Durchsetzung der gleichberechtigten Teilhabe **von Personen mit Migrationsgeschichte** in allen Lebensbereichen in der durch Vielfalt und Migration geprägten Berliner Stadtgesellschaft“, zum Ziel. Bisherige Fördermaßnahmen betreffen jedoch einen viel kleineren Teil dieser Zielgruppe, nämlich nur Menschen mit Migrationshintergrund bis zur 3. Generation. Damit bleiben rassistisch diskriminierte Menschen, die jetzt bereits häufig die 2. und 3. Generation bilden und im Falle von Schwarzen Menschen und Sinti*zze und Rom*nja bereits auch schon über die 3. Generation hinaus, unberücksichtigt. Rassistisch diskriminierte Menschen werden so zu einem sehr großen Teil – und mit Blick auf die Zukunft, auch einem nicht unerheblich steigenden Teil, von diesem Gesetz nicht profitieren können.

4. Förderung in der Personalplanung (§ 9)

Ein Ergebnis unserer Studie „Diversität in öffentlichen Einrichtungen in Berlin“(2017), war, dass 93 % der Führungskräfte bei den Maßnahmen, die grob dem Bereich der Personal und Organisationsentwicklung zuzuordnen sind, ein angestoßener Organisationsentwicklungsprozess am besten bewertet wurde. Wir sind bundesweit in Kontakt mit Verwaltungsmitarbeitenden, die den Wunsch an uns herantragen, dass ein zentralisierter Prozess mit klaren Maßnahmen und Zielen definiert werden und mit ausreichend Ressourcen zur Umsetzung unterlegt werden soll. Diese Erfahrung deckt sich auch mit einem weiteren Ergebnis aus unserer Studie, wo nur 23 % der befragten Führungskräfte in irgendeiner Form bereits ein Leitbild, Leitlinien oder

einen Maßnahmenplan entwickelt hatten. Wir raten sehr stark dazu, die öffentlichen Stellen hier stärker zu unterstützen und Führungskräften sowie Personaler:innen einen Maßnahmenkatalog zur Verfügung zu stellen, der auch im Hinblick auf den Pioniercharakter des Gesetztes, eine Orientierung und Überblick zu rechtlich möglichen positiven Maßnahmen geben soll.

5. Regelungen zur Berichtslegung (§ 8, § 10 § 21 und § 22 RefE)

Um die Entwicklung der neuformulierten Ziele in §§ 12 ff. PartMigG zu monitoren und bedarfsgerecht zu steuern, ist es zudem notwendig, die in Abschnitt 3, § 8 geregelte Datenerhebung für die Personalplanung auf Menschen mit Migrationsgeschichte zu erweitern und nicht nur Menschen mit Migrationshintergrund zu befragen, sondern auch rassistisch diskriminierte Menschen sowie Menschen, den ein Migrationshintergrund zugeschrieben wird.

Weiterhin begrüßen wir die in § 21 geregelte Berichtspflicht über den Stand der Umsetzung der Maßnahmen alle zwei Jahre sehr. Für uns ist es jedoch nicht nachvollziehbar, warum bei der Berichtspflicht eine andere Regelung getroffen wurde als im Landesgleichstellungsgesetz. Die in § 19 LGG festgehaltene Berichtspflicht, sieht nämlich auch das Abgeordnetenhaus alle zwei Jahre als Adressaten vor. Dabei entscheidet das Abgeordnetenhaus nicht nur alle zwei Jahre über den Haushalt und könnte damit ggfs. weitere Ressourcen für die Gleichstellung von Menschen mit Migrationsgeschichte zur Verfügung stellen, sondern schafft durch die Debatten im Plenarsaal auch Öffentlichkeit in Bezug auf die Entwicklung der öffentlichen Stellen. Deswegen lehnen wir auch die im § 22 festgehaltene Regelung ab, dass dem Abgeordnetenhaus nur alle 5 Jahre (zum Ende jeder Legislatur) berichtet werden soll (siehe § 22 Partizipations- und Teilhabebericht).

Die in § 10 formulierte Beschäftigtenbefragung ist sinnvoll. Es bleibt fraglich, warum die Begrifflichkeiten nicht an den Fachdiskursen anknüpfen („Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsdaten) und warum nicht genauer definiert wird, welche Standards und Inhalte diese Befragungen erfüllen und Abdecken müssen. Die jetzige Formulierung lässt viel zu viel Spielraum. Darüber hinaus scheint eine zentralisierte

Erhebung sehr viel vielversprechender, weil es keine dezentralisierte Kompetenz zur Durchführung entsprechender Befragungen innerhalb der Verwaltung gibt.

6. Leerstellen

Wir bedauern es sehr, dass im Gesetz keine Vertretung für die Belange für Menschen mit Migrationsgeschichte / Rassistisch Diskriminierte in der Verwaltung, berücksichtigt wurde. Wir sind überzeugt, dass eine Ansprechperson innerhalb der Verwaltung, die Resilienz von Menschen mit Rassismuserfahrung erhöhen - und so zu einer nachhaltigen Personalpolitik führen würde. Die Praxis zeigt, dass unterrepräsentierte Gruppen nicht nur prioritär angeworben, sondern v.a. auch gehalten werden müssen – dies ist mittel- und langfristig unter Berücksichtigung der Ziele des Gesetzes nur möglich, wenn es einen verwaltungsinternen formalisierten Zusammenschluss dieser gibt. Des Weiteren würden wir dafür auch die Institutionalisierung von Empowerment für Menschen mit Rassismuserfahrung stark empfehlen. Neben Schutzräumen, fehlt zudem die gesetzliche Verankerung zur Schaffung und Bereitstellung spezifischer Fortbildungsangebote für Schwarze Menschen und People of Color.