

S Y S
P O N S

Evaluation des Gesetzes zur Regelung von Partizipation und Integration in Berlin (PartIntG)

im Auftrag des
Integrationsbeauftragten
von Berlin

Abschlussbericht
Februar 2019

Im Auftrag des

Beauftragter des Senats
für Integration
und Migration

Senatsverwaltung
für Integration, Arbeit
und Soziales

be  **Berlin**

Evaluation des Gesetzes zur Regelung von Partizipation und Integration in Berlin (PartIntG)

im Auftrag des
Integrationsbeauftragten von
Berlin

Abschlussbericht
Februar 2019

Syspons GmbH
Prinzenstraße 84
10969 Berlin

Projektverantwortlich: Dr. Christoph Emminghaus, Dr. Jenni Winterhagen

Team: Teresa Bremberger, Thore Hagemann, Shari Heuer

Juristische Expertise und Beratung: Akad. Rat a.Z. Dr. Roman Lehner, Georg-August-Universität Göttingen

Kontakt:
Dr. Jenni Winterhagen
jenni.winterhagen@syspons.com

Inhalt

Abbildungsverzeichnis.....	iv
Abkürzungsverzeichnis	v
1 Einleitung.....	1
2 Beschreibung Evaluationsgegenstand	2
2.1 Entstehung des PartIntG	2
2.2 Kurzbeschreibung des Gesetzes	3
3 Übergeordnete Ergebnisse zur Wirksamkeit des Gesetzes	5
3.1 Wirkungen.....	5
3.2 Einschränkungen der Wirksamkeit	6
3.3 Voraussetzungen, um Wirksamkeit zu erhöhen	7
4 Befunde und Entwicklungspotentiale zu Teilaspekten des Gesetzes.....	9
4.1 Ziele, Funktionen und Zielgruppen des Gesetzes (§ 1 und 2 PartIntG)	9
4.1.1 Ziele und Funktionen des Gesetzes	9
4.1.2 Zielgruppe des Gesetzes	11
4.2 Zu den im Gesetz verankerten Gremien und Institutionen (§ 5 – 8 PartIntG)	13
4.2.1 Beauftragter des Senats für Integration und Migration (§ 5 PartIntG)	13
4.2.2 Landesbeirat für Integrations- und Migrationsfragen (§ 6 PartIntG)	18
4.2.3 Bezirksbeauftragte*r für Integration und Migration (§ 7 PartIntG)	23
4.2.4 Integrationsausschüsse und Bürgerdeputierte (Art. VIII PartIntG)	28
4.2.5 Die Berichtslegung zum PartIntG (§ 8 PartIntG)	31
4.3 IKÖ in der Verwaltung (§ 4 PartIntG)	33
4.3.1 IKÖ in der Personalentwicklung	34
4.3.2 IKÖ der Fachpolitiken	48
4.4 Artikelgesetz	54
5 Analyse- und Vertiefungsbedarfe	56
6 Fazit	57
Anhang.....	59
Methodik.....	59

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Erhebungsergebnisse zum Verhältnis LADG und PartIntG	12
Abbildung 2: Antworten der Berliner Verwaltungseinheiten (Senatsverwaltungen, Bezirksämter und Unternehmen mit Landesbeteiligung) im dritten Umsetzungsbericht des PartIntG auf die Frage: „Inwiefern fand interkulturelle Kompetenz 2014/2015/2016 Berücksichtigung bei der Personalentwicklung?“	36
Abbildung 3: Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund (in %) an allen neu eingestellten Auszubildenden im Öffentlichen Dienst und in Berliner Betrieben mit Landesbeteiligung. Quelle: BQN Berufliches Qualifizierungsnetzwerk.	38
Abbildung 4: Top 6 Berliner Verwaltungseinheiten des Öffentlichen Dienstes nach Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund (in %) an Neueingestellten (Durchschnittswert der Jahre 2006-2017). Quelle: BQN Berufliches Qualifizierungsnetzwerk.	39
Abbildung 5: Top 6 Berliner Betriebe mit Landesbeteiligung nach Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund (in %) an Neueingestellten (Durchschnittswert der Jahre 2010-2017). Quelle: BQN Berufliches Qualifizierungsnetzwerk.	40
Abbildung 6: Antworten der Verwaltungseinheiten aus dem dritten Umsetzungsbericht auf die Frage: „Erfolgte die Implementierung des Zusatzes ‚Bewerbungen von Menschen mit Migrationshintergrund, die die Einstellungs Voraussetzungen erfüllen, sind ausdrücklich erwünscht‘ bei Stellenausschreibungen?“	43
Abbildung 7: Antworten der Verwaltungseinheiten aus dem dritten Umsetzungsbericht auf die Frage: „Inwiefern fand interkulturelle Kompetenz 2014/2015/2016 als soziale oder fachliche Kompetenz Berücksichtigung bei der Personalauswahl?“ (Mehrfachauswahl möglich).	44
Abbildung 8: Antworten der Verwaltungseinheiten aus dem dritten Umsetzungsbericht auf die Frage: „Welche Maßnahmen wurden im Bereich interkulturelle Öffnung 2014/2015/2016 durchgeführt“ (Mehrfachauswahl möglich).	50
Abbildung 9: Antworten der Verwaltungseinheiten aus dem dritten Umsetzungsbericht auf die Frage: „Bestehen Kooperationen mit Migrantenorganisationen?“	50
Abbildung 10: Design und Elemente des Begleitvorhabens.	59
Abbildung 11: Interviewpartner*innen der leitfadengestützten Interviews.	60

Abkürzungsverzeichnis

AG	Arbeitsgruppen
BA	Bezirksamt
BaWü	Baden-Württemberg
Bezirksbeauftragte	Bezirksbeauftragte für Integration und Migration
BBD	Berlin braucht Dich
BlnDSG	Berliner Datenschutzgesetz
BQN	Berufliches Qualifizierungsnetzwerk
BVV	Bezirksverordnetenversammlungen
BzVG	Bezirksverwaltungsgesetz
CfE	Citizens for Europe
DSGVO	Datenschutzgrundverordnung
GG	Grundgesetz
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
KI	Kommunale Integrationszentren
IKÖ	Interkulturelle Öffnung
i.V.m.	in Verbindung mit
Landesbeirat	Landesbeirat für Integrations- und Migrationsfragen
Landesbeauftragte	Beauftragte oder Beauftragter des Senats von Berlin für Integration und Migration
LADS	Landesstelle für Gleichbehandlung – gegen Diskriminierung
LADG	Landesantidiskriminierungsgesetz
LGBG	Landesgleichberechtigungsgesetz
LGG	Landesgleichstellungsgesetz
LSBB	Landesseniorenbeirat
NRW	Nordrhein-Westfalen
PartIntG	Gesetz zur Regelung der Partizipation und Integration in Berlin
PartIntG BW	Gesetz zur Verbesserung von Chancengleichheit und Teilhabe
PersVG	Personalvertretungsgesetz
SenIAS	Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales
TIntG NRW	Gesetz zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration
VvB	Verfassung von Berlin

1 Einleitung

Im Jahr 2010 hat das Land Berlin das Gesetz zur Regelung der Partizipation und Integration in Berlin (PartIntG) in Kraft gesetzt. Ziel des Gesetzes ist es, „Menschen mit Migrationshintergrund die Möglichkeit zur gleichberechtigten Teilhabe in allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens zu geben“ (§1 Abs. 1 PartIntG). Es regelt dazu Strukturen, Gremien und Institutionen auf Landes- und Bezirksebene. Damit war Berlin das erste Bundesland, das anerkannte, dass es zu erfolgreichen Integrationsprozessen von Eingewanderten und ihren Familien gesetzlich geregelter Partizipationsstrukturen bedarf.

So gibt das PartIntG bestehenden Institutionen – dem Landesbeirat für Migration und Integration (Landesbeirat), den Landesbeauftragten für Integration und Migration (Landesbeauftragte) – eine gesetzliche Grundlage und etabliert in allen Bezirken Integrationsbeauftragte sowie Integrationsausschüsse. Die Verwaltung soll ihre Aufgabenwahrnehmung an der „Vielschichtigkeit der Einwanderungsgesellschaft“ ausrichten und den Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund entsprechend dem Anteil an der Bevölkerung erhöhen (§4 Abs. 1 PartIntG).

Nach knapp einer Dekade hat die Berliner Landesregierung in ihrer Koalitionsvereinbarung festgelegt, das PartIntG zu „evaluieren und weiterzuentwickeln und hierzu eine unabhängige Institution mit einer kritischen Bestandsaufnahme beauftragen.“¹ Folgender Bericht führt die Ergebnisse der Evaluation zusammen, mit der die Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales das Team von Syspons beauftragt hat. Unser Evaluationsdesign zeichnet sich dabei durch einen stark formativen Ansatz und ausschließlich qualitative Datenerhebungen aus. Zentrales Ziel war es, in einem partizipativen Prozess konkrete Entwicklungspotentiale und Handlungsoptionen zu identifizieren bzw. einen Rahmen zu stellen, diese zu entwickeln. Dabei wurden möglichst viele sowie unterschiedliche Perspektiven berücksichtigt.

Das vorliegende Dokument stellt somit insbesondere dar, wie beteiligte Akteure und Expert*innen das Gesetz diskutieren, welche Weiterentwicklungen sie weitgehend im Konsens als notwendig erachten bzw. welche unterschiedlichen Wünsche und Ideen sie an eine Gesetzesnovelle herantragen. Damit soll der Bericht dazu beitragen, die weitere politische Diskussion zu informieren, strukturieren und zu fokussieren. Ein Schwerpunkt wird dabei auf die Interkulturelle Öffnung in der Berliner Verwaltung gelegt. Dies liegt daran, dass dies, erstens, ein zentraler Aspekt des Gesetzes; zweitens, dass dieser in den Erhebungen stark thematisiert wurde und drittens, dass dazu Daten vorliegen, die hier aufgearbeitet und komprimiert dargestellt werden sollten.

Der Bericht verwendet dabei die Begriffe des Gesetzes. Darauf ist insofern vorab hinzuweisen, als dass einzelne Begriffe mittlerweile stark kritisiert werden, insbesondere der Begriff der Interkulturellen Öffnung. Diese Kritik zeichnet der Bericht nach und stellt sie ausführlich dar, bleibt in der Wortwahl aber bei der Terminologie des Gesetzes. Dies stellt keine Wertung dar, sondern ist pragmatisch darauf zurückzuführen, dass der Evaluation keine anderen, gesetzlich definierten Begriffe zur Verfügung stehen und sie dem Entscheidungsprozess nicht vorgreifen kann. Der Bericht gliedert sich wie folgt:

- **Kapitel 2** beschreibt kurz die Entstehung des Gesetzes und seine zentralen Inhalte.
- **Kapitel 3** geht auf die übergeordneten Ergebnisse der Evaluation zu Wirkungen, Einschränkungen der Wirksamkeit und Handlungsoptionen zur Erhöhung der Wirksamkeit ein.
- **Kapitel 4** stellt die Befunde der Evaluation zu den einzelnen Aspekten des Gesetzes dar, wobei wir uns in der Gliederung an den Absätzen des Gesetzes orientieren.
- **Kapitel 5** geht auf Analyse und Vertiefungsbedarfe ein.
- **Kapitel 6** zieht ein übergreifendes Fazit.

Die Handlungsoptionen sind jeweils am Ende der einzelnen Kapitel eingefügt. Dabei unterscheiden wir zwischen **Handlungsoptionen**, die für die **Novelle** des Gesetzes relevant sind, und Optionen, die sich auf die **Umsetzung** der Gesetzesziele beziehen.

¹ Vgl. Sozialdemokratische Partei Deutschlands Landesverband Berlin, Die Linke Landesverband Berlin und Bündnis 90/ Die Grünen Landesverband Berlin (2016): Berlin gemeinsam gestalten. Solidarisch. Nachhaltig. Weltoffen. Koalitionsvereinbarung 2016-2021, S. 116.

2 Beschreibung Evaluationsgegenstand

In §1 Abs. 1 definiert das PartIntG als sein Ziel „Menschen mit Migrationshintergrund die Möglichkeit zur gleichberechtigten Teilhabe in allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens zu geben [...]“. Das Gesetz ist somit als Chancengleichheitsgesetz mit dem Fokus auf Menschen mit Migrationshintergrund zu verstehen. Im Folgenden wird die Entstehung des Gesetzes und der damalige Kontext zur Hintergrundinformation kurz erläutert. Darauf folgt eine kurze Beschreibung des PartIntG.

2.1 Entstehung des PartIntG

Als die Berliner Regierung spätestens im Jahr 2005 mit der ersten Fassung ihres Integrationskonzepts für Berlin „Vielfalt fördern – Zusammenhalt stärken“ auf die Staatsbürgerschaftsreform von 1998 reagierte, nahm es „eine tendenziell pessimistische Analyse des Ist-Stands und der zukünftigen Entwicklung der Integration von Migranten/-innen in Berlin ein“². Zwei Jahre später verlautete die Neuauflage dieses Integrationskonzeptes eine zunehmend positive Auffassung der regionalen Integrationspolitik. Das Thema Integration und Migration bekam in Berlin einen neuen Stellenwert, der deutlich wurde in der Schaffung eines Ressorts für Integration, Arbeit und Soziales im Jahr 2006. Das Integrationskonzept von 2007 erscheint somit als Arbeitsprogramm für das neu geschaffene Ressort und setzt sich ambitionierte Ziele: (1) umfassende Teilhabe der Migrantenbevölkerung, (2) Reform des Bildungssystems und einen besseren Zugang zum Arbeitsmarkt für Migrant*innen und (3) das Verständnis von Integrationspolitik als eine ressortübergreifende Querschnittsaufgabe. „Integrationspolitik heißt daher im Kern Herstellung von Chancengleichheit“³.

Dieser Kontext ist besonders vor dem Hintergrund relevant, dass die Gesetzesinitiative zum PartIntG aus der Zivilgesellschaft kam. Der Landesbeirat (gegründet 2003⁴) stieß den Gesetzgebungsprozess an. Er bestand zu der Zeit aus Vertreter*innen von Migrantenselbstorganisationen, Senats- und Bezirksverwaltungen und anderen Sozialverbänden.

Insgesamt verlief der Gesetzgebungsprozess sehr schnell: zwischen der Erstellung der ersten Textentwürfe seitens der Senatsverwaltungen und der ersten Lesung im Abgeordnetenhaus im September 2010 verging nur ein knappes halbes Jahr. In der Zwischenzeit fanden Abstimmungen unter den einzelnen Senatsverwaltungen, sowie Anhörungen der Verbände und Bürgermeister*innen der Berliner Bezirke statt. Der Grund für den schnellen Prozess war laut Interviewten ein politischer: das PartIntG sollte nicht im Wahlkampf zum Abgeordnetenhaus 2011 im Vordergrund stehen. Vor dem Hintergrund dieses Zeitplans ist die Verabschiedung des Gesetzes, das kein Vorbild in anderen Bundesländern hatte und von der Zivilgesellschaft angestoßen und getragen wurde, als großer Erfolg zu werten.

Der Erarbeitungsprozess des Gesetzes begann im April 2010 mit der Abstimmung von Eckpunkten für das Gesetz im Berliner Senat. Diese Eckpunkte wurden von der Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales unter Einbeziehung von Vertreter*innen des Landesbeirates formuliert. Im Juni stand der erste Gesetzesentwurf im Senat. Anschließend wurde dieser der Mitzeichnung zwischen den Senatsverwaltungen freigegeben. Neben Stellungnahmen der Senatsverwaltungen wurden mehr als 100 Verbände gemäß §41 und §42 Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) II und Migrant*innen-Verbände und Fachkreise angehört. Im August – kurz vor öffentlicher Bekanntmachung – wurden des Weiteren die Stellungnahmen des Rates der Bürgermeister*innen eingearbeitet.

Im Rahmen des Beteiligungsprozesses für das PartIntG wurden viele Änderungsvorschläge und -bedingungen zur Mitzeichnung von den Senatsverwaltungen, dem Rat der Bürgermeister*innen und Migrant*innen-Verbänden formuliert. Einige Vorschläge wurden berücksichtigt, andere finden Erwähnung in der Gesetzesbegründung.

² Vgl. Abgeordnetenhaus von Berlin (2007): "Vielfalt fördern – Zusammenhalt stärken" – Das Berliner Integrationskonzept, S. 2

³ Vgl. Abgeordnetenhaus von Berlin (2007): "Vielfalt fördern – Zusammenhalt stärken" – Das Berliner Integrationskonzept, S. 3

⁴ <https://www.berlin.de/rbmskzl/aktuelles/pressemitteilungen/2003/pressemitteilung.43732.php>

Der Rat der Bürgermeister*innen lehnte beispielsweise den Gesetzesentwurf ab und forderte eine federführende Beteiligung der Bezirke, da diese am meisten mit Integration zu tun hätten. Zahlreiche Stellungnahmen von Migrant*innen-Verbänden kritisierten u.a. die formulierte Definition von Integration. Viele weitere Kritikpunkte der Verbände sind weiterhin aktuell und werden in den Interviews von verschiedenen Seiten wiederholt (vgl. Kapitel 4).

Weitere kritische Stellungnahmen kamen häufig von den Industrie- und Handels-, sowie den Handwerkskammern. Sie verstanden einige der Formulierungen als zusätzliche bürokratische Hürden, die allein auf die Erweiterung von Interessenvertretung abzielten.

So ist das PartIntG als politische Kompromisslösung, die unter hohem Zeitdruck gefunden wurde, zu verstehen. Gleichzeitig ist es ein wichtiger Meilenstein und Erfolg in der Integrationspolitik. Der Verband für Interkulturelle Arbeit feierte das Gesetz aus diesen Gründen in seiner Stellungnahme zum Gesetz als „Paradigmenwechsel in der Integrationspolitik des Landes Berlin“.

In den Richtlinien der Regierungspolitik von 2017 wurde bestimmt, dass das PartIntG mithilfe einer externen Evaluation überprüft und fortentwickelt werden soll. Diese wird nun sieben Jahre nach der Einführung des Gesetzes realisiert. Neben dem vorliegenden Bericht sind außerdem Fachgespräche mit Migrantenorganisationen und weiteren interessierten Bürger*innen in den Bezirken sowie Fachgespräche zu spezifischen Themen als Teil des Evaluations- und Weiterentwicklungsprozesses geführt worden.

2.2 Kurzbeschreibung des Gesetzes

Das PartIntG ist ein Chancengleichheitsgesetz und besteht aus einem Stammgesetz mit dem eigentlichen Gesetzestext sowie einem Artikelgesetz, das Änderungen an relevanten anderen Gesetzen regelt.

Ergänzend zum Gesetz existiert eine umfassende Gesetzesbegründung. Hier sind teilweise Kritikpunkte aufgenommen und erläutert, die in den Stellungnahmen der Senatsverwaltungen, des Rats der Bürgermeister*innen sowie von Migrantenorganisationen geäußert wurden.

Ein weiteres rechtliches Dokument, das im Zusammenhang mit dem PartIntG steht, ist die „Verordnung über die Wahl zum Landesbeirat für Integrations- und Migrationsfragen“.

Das PartIntG setzt sich zum Ziel die gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit Migrationshintergrund im Land Berlin zu ermöglichen. Dabei wird Integration als gesamtgesellschaftlicher Prozess verstanden, der in Zusammenarbeit mit allen Bürger*innen gestaltet werden muss (§1 PartIntG). Die Begriffsbestimmung von Menschen mit Migrationshintergrund erfolgt in §2 PartIntG.

Das Gesetz gilt für alle Einrichtungen der Berliner Verwaltungen und Unternehmen, an denen Berlin eine Mehrheitsbeteiligung hält (§3 PartIntG).

Ein Schwerpunkt des PartIntG liegt auf der Interkulturellen Öffnung (IKÖ) der Verwaltung (§4 PartIntG). Diese wird sowohl als nach innen gerichtet – also in Bezug auf die Personalentwicklung und Beteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund in Gremien – verstanden, als auch nach außen gerichtet – mit der Erweiterung der interkulturellen fachlichen Kompetenzen, die es für die Dienstleitungen der Verwaltung braucht.

In den §5-7 PartIntG werden die unterschiedlichen Gremien gesetzlich geregelt. Das betrifft den seit 2003 existierenden Landesbeirat (§6 PartIntG) sowie den Beauftragten bzw. die Beauftragte des Senats von Berlin für Integration und Migration, der bzw. die zuvor die Bezeichnung Ausländerbeauftragte*r (seit 1981) trug (§5 PartIntG). §7 PartIntG regelt die Bezirksbeauftragten für Integration und Migration (Bezirksbeauftragte).

Mit dem §8 PartIntG wird der Senat zu einer zweijährlichen Berichterstattung über die Umsetzung der Ziele des Gesetzes verpflichtet.

Im Artikelgesetz erfolgt die Änderung von Landesgesetzen, die mit dem PartIntG in Verbindung stehen. So werden beispielsweise im Artikel VII PartIntG (Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes) die Integrationsausschüsse in allen Bezirksverordnetenversammlungen verankert, in die neben den Bezirksverordneten mind. vier Bürgerdeputierte gewählt werden müssen. Weitere Anpassungen erfolgen für das

Berliner Hochschulgesetz (Artikel II PartIntG), das Sportförderungsgesetz (Artikel III PartIntG), das Landesgleichberechtigungsgesetz (Artikel IV PartIntG), das Berliner Seniorenmitwirkungsgesetz (Artikel V PartIntG), das Gesetz über die Sonn- und Feiertage (Artikel VI PartIntG), das Allgemeine Zuständigkeitsgesetz (Artikel VII PartIntG), das Laufbahngesetz (Artikel IX PartIntG), das Bestattungsgesetz und dessen Durchführung (Artikel X und XI PartIntG), das Gesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (Artikel XII PartIntG) und das Schulgesetz (Artikel XIII PartIntG). Das Artikelgesetz schließt mit der Bekanntmachungserlaubnis (Artikel XIV PartIntG) und der Regelung zum Inkrafttreten des Gesetzes (Artikel XV PartIntG).

3 Übergeordnete Ergebnisse zur Wirksamkeit des Gesetzes

Die Interviewpartner*innen wurden gebeten, die allgemeinen Wirkungen des PartIntG seit dessen Einführung einzuschätzen. Im Folgenden werden die Ergebnisse aufbereitet, dabei gehen wir zuerst auf Wirkungen und Einschränkungen der Wirksamkeit ein. Anschließend leiten wir daraus übergeordnete Voraussetzungen der Wirksamkeit ab.

3.1 Wirkungen

Wie in Kapitel 1 und 2 erläutert, ist das PartIntG das erste Gesetz, welches mit dieser Thematik und in dieser Form auf Landesebene eingeführt wurde. Damit gilt es als **Impulsgeber für weitere Bundesländer**:

- 2012 verabschiedete Nordrhein-Westfalen (NRW) das „Gesetz zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration“ (TIntG NRW),
- 2015 veröffentlichte Baden-Württemberg (BaWü) das „Gesetz zur Verbesserung von Chancengleichheit und Teilhabe“ (PartIntG BW) und
- 2017 folgte Bayern mit dem „Bayrischen Integrationsgesetz“, welches aber eine andere Stoßrichtung aufweist und sich deutlich von den ersten drei Gesetzen unterscheidet.

Auch in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, dem Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein wird bzw. wurde über dementsprechende Gesetzesinitiativen diskutiert.

Schon vor der Einführung des PartIntG gab es Strukturen und Aktivitäten wie zum Beispiel den Landesbeirat, die die gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit Migrationshintergrund förderten. Doch das Gesetz – so die Interviewpartner*innen – hat diesen bereits bestehenden Strukturen und Aktivitäten zusätzliche **Legitimität** verschafft.

Prinzipiell wurden in allen Gesprächen vor allem die hohe **symbolische Wirkung** hervorgehoben als gutes Praxisbeispiel für das Gelingen eines partizipativen Prozesses. So nahm der Landesbeirat eine aktive Rolle in der Initiierung sowie der Gesetzesgestaltung ein.

So sind Rolle und Aufgaben sowohl des Landesbeirats als auch der Integrationsbeauftragten des Landes und der Bezirksbeauftragten nun gesetzlich geregelt und einheitlich beschrieben. Das Gesetz habe somit einen **normativen Maßstab für Partizipation und Integration** geschaffen, an dem sich Verwaltungshandeln ausrichten und messen lassen muss. Dies schaffe sowohl Orientierungshilfen für die Verwaltung und erzeuge mitunter auch Handlungsdruck, sich mit den Themen auseinanderzusetzen.

Die Institutionalisierung dieser Gremien und Ämter sowie die gesetzliche Verankerung des Themas Partizipation und Integration sei auch als Signal in Richtung der Menschen mit Migrationshintergrund in Berlin verstanden worden. Die Einführung des Gesetzes wirke als **Bekräftigung der Forderungen aus der Zivilgesellschaft nach mehr Teilhabe**. Es wirke auf dieser symbolischen Ebene in zwei Richtungen: einerseits adressiere es den Anspruch der Menschen mit Migrationshintergrund auf politische Teilhabe. Andererseits gelte es auch als Signal an die Mehrheitsgesellschaft, dass Partizipation und Integration Teil der politischen Agenda in Berlin geworden ist.

Darüber hinaus erhalten bestehende Institutionen mehr Möglichkeiten: So sind die Senatsverwaltungen erstmals dazu angehalten, auf Staatssekretär*innen-Ebene über die integrationspolitisch relevanten Tätigkeiten dem Landesbeirat Bericht zu erstatten.

Das PartIntG setzt IKÖ als Norm für die Verwaltung. Dies habe die Diskussion, so verschiedene Befragte, hin zu Umsetzungsfragen verschoben. Es stellt sich nicht mehr die Frage „ob“ eine IKÖ der Verwaltungen notwendig sei. Diese **Etablierung von IKÖ als zentralem Organisationsentwicklungsprinzip** ist als Wirkung nicht zu unterschätzen. Auch wenn Behörden bereits vor dem Gesetz IKÖ betrieben hätten, gebe das PartIntG erstmals eine grobe Orientierung für dessen Umsetzung. Die Vorgaben zur IKÖ

können als zentrales Instrument der Landesintegrationsbeauftragten verstanden werden, um Verwaltungshandeln zu beeinflussen. Projekte wie „Berlin braucht Dich“ (BBD) oder die IKÖ-Beratung des Personalrates der Senatsverwaltung erhalten mit dem PartIntG einen normativen Bezugspunkt und gewinnen so an Legitimität.

Die Interviewpartner*innen machen auch auf die **Einführung neuer Strukturen** durch das PartIntG aufmerksam. Durch dessen Verabschiedung gibt es nun in allen Bezirken sowohl Bezirksbeauftragte (zuvor gab es in 10 von 12 Bezirken Bezirksbeauftragte) als auch obligatorische Integrationsausschüsse der Bezirksverordnetenversammlungen (BVV). Die Tatsache, dass Bürgerdeputierte ohne deutschen Pass (bzw. ohne Pass eines EU-Staats) in den Ausschüssen der BVV stimmberechtigt mitwirken dürfen, ist zwar nicht auf die Einführung des PartIntG zurückzuführen, sondern seit 1989 etabliert und landesverfassungsrechtlich abgesichert (vgl. GVBl. S. 1289, Artikel I, 7.). Durch die obligatorischen Integrationsausschüsse ist dieser Gedanke verstärkt, aber auch modifiziert worden: Verstärkt, weil Menschen mit Migrationshintergrund bei der Wahl der Bürgerdeputierten in die Integrationsausschüsse besonders berücksichtigt werden sollen, modifiziert, weil auch deutsche Staatsbürger mit Migrationshintergrund adressiert werden (vgl. Artikel VIII PartIntG).

Als eine weitere Wirkung des PartIntG nannten viele Interviewpartner*innen die erfolgreiche **Anpassung der Verordnung zur Durchführung des Bestattungsgesetzes**, welche über Artikel XI des Artikelgesetzes Bestattungen nach muslimischem Ritus ermöglicht. Interviewpartner*innen aus den muslimischen *Communities* geben an, dass diese Möglichkeit begrüßt und nun auch vermehrt wahrgenommen würde mit leichten Herausforderungen in der Umsetzung.

Im Rahmen der Evaluation konnten qualitativ die Wirkungen des Gesetzes wie oben beschrieben festgehalten werden. Eine quantifizierbare Wirkungsanalyse war aufgrund der bisherigen Datenlage nicht möglich, gilt es jedoch zukünftig anzustreben. Als Orientierung für die Schaffung einer quantitativ auswertbaren Datenlage könnten beispielsweise das Integrationsmonitoring der Städte Frankfurt a.M. oder Wien dienen.

3.2 Einschränkungen der Wirksamkeit

Die Interviewpartner*innen sind sich einig, dass die Wirksamkeit des PartIntG eingeschränkt ist. In Verbindung mit der Dokumentenanalyse konnten folgende Einschränkungen identifiziert werden:

Erstens ist die **Bedingung der Kostenneutralität** eine maßgebliche Hürde. So setzt die Gesetzesbegründung die jährlichen Kosten des Gesetzes mit 34.500 Euro an, die im Rahmen der bestehenden Budgetregelungen auszugleichen sind. Diese beziehen sich auf die Einrichtung der Integrationsausschüsse, für welche Sitzungsgelder zu zahlen sind. Des Weiteren fallen ebenfalls Mehrkosten durch zu zahlende Sitzungsgelder von 40 Euro pro Sitzung durch die Vergrößerung des Beirats in Sozialhilfeangelegenheiten an. Alle anderen Maßnahmen sind kostenneutral zu halten. Beispielsweise muss entsprechend dieser Bedingung die IKÖ der Senatsverwaltungen im Rahmen des bestehenden Etats abgedeckt werden. Die Wirksamkeit des Gesetzes – so die einhellige Meinung – ist deswegen stark eingeschränkt.

Dabei wurde im damaligen Gesetzgebungsprozess mitunter die Forderung laut, das Gesetz solle ein Budget für die Integrationsbeauftragten festlegen. Dies kann – so auch die damaligen Hinweise und Stellungnahmen – selbstverständlich nicht Teil eines Gesetzes sein, da Budgets von Verwaltungseinheiten in Haushaltsverhandlungen festgelegt werden. Dennoch kann, so die Argumentation verschiedener Interviewpartner*innen, ein Gesetz explizit darauf hinweisen, dass eine angemessene und ausreichende Ressourcenausstattung zur Zielerfüllung notwendig ist.

Zum anderen behandle das Gesetz allgemein **anspruchsvolle Zielsetzungen**, die aber nicht ausreichend durch bindende Instrumente flankiert seien. Die Berliner Senatsverwaltung beschäftigt insgesamt rund 100.000 Menschen. Im Gesetz wird die IKÖ aller Häuser und gleichzeitig die Partizipation von Personen mit Migrationshintergrund angestrebt. Die Interviewpartner*innen argumentieren, dass dies ohne konkrete Maßnahmen und Ressourcen nur äußerst eingeschränkt wirksam sein kann.

So werden im PartIntG eher **vorsichtige Formulierungen** gewählt. Es heißt beispielsweise in Bezug auf Unternehmen mit Mehrheitsbeteiligungen des Landes: „Das Land Berlin [...] hat darauf hinzuwirken,

dass die Ziele und Grundsätze [...] beachtet werden“ (§3 Abs. 2 PartIntG). Dies ließe sich verbindlicher formulieren. Das Landesgleichstellungsgesetz (LGG) verwendet hier beispielsweise striktere Formulierungen, wie „Einrichtungen sind verpflichtet“ oder „es ist sicherzustellen“ (§ 3 LGG). Dies gilt auch für die Inkludierung einer Hinwirkungspflicht bei Unternehmen mit Minderheitenbeteiligung (§1a Abs. 3 LGG), bei der im PartIntG eine Entsprechung wie im LGG fehlt. Hier ist zu prüfen, inwiefern das PartIntG an Wirkkraft zunähme, wenn derartige Formulierungen geändert bzw. ergänzt würden. Schließlich wäre dies verfassungsrechtlich auch ohne Vorliegen eines mit Artikel 3 Abs. 2 Grundgesetz (GG) bzw. Artikel 10 Abs. 3 Verfassung von Berlin (VvB) vergleichbaren Verfassungsauftrags in Hinblick auf die Förderung der Teilhabe von Menschen mit Migrationshintergrund möglich, soweit keine Inpflichtnahme der Mehrheitseigner vorgesehen ist.

Auch konkretisiert das LGG Rechtsverordnungen (Wahl der Frauenvertreterinnen, Vorgaben zur Datenerhebung durch Rechtsverordnung, Festlegung zu fordernder Frauenfördermaßnahmen bei öffentlicher Auftragsvergabe) und kennt mit dem Frauenförderplan ein besonderes Instrument zur Maßnahmen zur Frauenförderung. Zudem wird der Erlass von Verwaltungsvorschriften zur Durchführung des Gesetzes in die Hände eines einzigen Senatsmitglieds gelegt. Das Landesgleichberechtigungsgesetz (LGBG) enthält ebenfalls verschiedene Ermächtigungsgrundlagen für den Verordnungserlass (Vorgaben zur Sicherheit der Mobilität, zur Erstattung von Aufwendungen für Kommunikationshilfen, zur Ausgestaltung barrierefreier Informationstechnik), sieht den Erlass einer Geschäfts- und Wahlordnung des Landesbeirats vor und überantwortet der für das Schulwesen zuständigen Senatsverwaltung den Erlass von Ausführungsvorschriften zur Integration der Gebärdensprache in den Unterricht. Man kann also feststellen, dass LGG und LGBG in weitaus umfassenderen Umfang von rechtlichen Verweisungstechniken Gebrauch machen als es für das PartIntG der Fall ist.

In den Interviews wurde deutlich, dass das PartIntG insgesamt wenig bekannt ist. Einzelne Interviewpartner*innen wiesen darauf hin, dass sie in Vorbereitung des Interviews das Gesetz erstmalig gelesen haben bzw. sich in Erinnerung rufen mussten.

3.3 Voraussetzungen, um Wirksamkeit zu erhöhen

Um die anspruchsvollen Gesetzesziele zu erreichen, bedarf es einer Reihe von Voraussetzungen. Aus den qualitativen Erhebungen ergeben sich sieben zentrale Gelingensbedingungen für ein wirkungsvolles Gesetz. Diese stehen zueinander in einem engen Verhältnis und setzen einander teilweise voraus.

(1) Partizipation und Teilhabe benötigt **Ressourcen**: Ausreichend Zeit und qualifiziertes Personal. Auch bedarf es finanzieller Ressourcen, um das nötige Fachwissen und die Partizipation verschiedener Akteure beispielsweise aus der Zivilgesellschaft hinzuziehen zu können. Ein ausdrückliches Bekenntnis, dass die Gesetzesumsetzung mit adäquaten Ressourcen ausgestattet wird, ist somit zentrale Voraussetzung für ein wirksames Gesetz.

(2) Es müssen **konkrete und verbindliche Umsetzungsinstrumente** definiert werden, die mit den o.g. entsprechenden Ressourcen hinterlegt sein müssen. Dabei bietet die aktuelle Fassung des Gesetzes eine solide Grundlage, auf Basis dessen weitere Instrumente definiert werden und bestehende verfeinert werden können. Es bedarf konkreter, verbindlicher Formulierungen und Konkretisierungen bestehend aus Ausführungsvorschriften und Verordnungen

3) Es bedarf **relevanter und aussagekräftiger Daten**, um die Wirksamkeit des Gesetzes und dessen Umsetzung besser beurteilen und steuern zu können. So bedarf es einerseits aggregierbarer und vergleichbarer Daten zu den Umsetzungsaktivitäten in der Verwaltung sowie der erreichten Ziele sowie zum Personal in der Verwaltung.

(4) Auch mit Ressourcen ausgestattete Instrumente können nicht wirken, wenn der **politische Wille** fehlt. So sollte die Gesetzesnovelle unterstützt sein von zentralen politischen Akteuren, die in diesem Prozess nach innen und außen ein Zeichen für Diversität und Partizipation setzen.

Des Weiteren bedarf es (5) einer **transparenten Sensibilisierungs- und Basisarbeit** sowohl mit den Führungskräften als auch den weiteren Beschäftigten in der Verwaltung, um die Akzeptanz zur Umsetzung dieser Maßnahmen in den Häusern der Senatsverwaltung zu gewinnen.

(6) Die **Information der Zivilgesellschaft und Öffentlichkeit zum Gesetz** wird genannt, indem einerseits die Zielgruppe des Gesetzes und andererseits die Mehrheitsgesellschaft mit einer öffentlichkeitswirksamen Kampagne für die Inhalte des Gesetzes sensibilisiert werden.

(7) Eine potenzielle Novellierung des Gesetzes darf letztlich nicht in Isolation von **anderen Chancengleichheitsstrategien** geschehen. Strategien, Umsetzungsinstrumente und politische Ansätze anderer Chancengleichheits-Institutionen können als Vorlage und Inspiration für die Neuauflage des PartIntG dienen. Aus diesem Grund ist ein weiterer begünstigender Faktor für das Gelingen einer Novellierung, ebendiese nur in Absprache und Begleitung mit anderen Institutionen der Berliner Verwaltung durchzusetzen. Dazu gehören insbesondere die Abteilung „Frauen und Gleichstellung“ der Senatsverwaltung für Gesundheit, Pflege und Gleichstellung, die Landesbeauftragte des Landes Berlin für Menschen mit Behinderung sowie die Landesstelle für Gleichbehandlung – gegen Diskriminierung (LADS).

4 Befunde und Entwicklungspotentiale zu Teilaspekten des Gesetzes

4.1 Ziele, Funktionen und Zielgruppen des Gesetzes (§ 1 und 2 PartIntG)

In den letzten Jahren ist der Fokus politischer Maßnahmen im Integrations- und Migrationsbereich stark geprägt von der erhöhten Fluchtmigration der Jahre 2015/2016. Gleichzeitig rückt das Verständnis um rassistische Diskriminierung mehr in den öffentlichen Mainstream, wenn auch mit unterschiedlichen Perspektiven auf die Anerkennung und Umgangsweise mit diesem gesellschaftlichen Machtverhältnis. Im Folgenden wird dargelegt, ob und wie Ziele, Funktionen und Zielgruppen vor diesem Hintergrund aus Sicht der Befragten angepasst werden sollen.

Wir basieren unser Verständnis von rassistischer Diskriminierung in diesem Bericht auf die Definition der Vereinten Nationen im Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung (ICERD). Diese Definition begreift rassistische Diskriminierung als „jede auf der Rasse, der Hautfarbe, der Abstammung, dem nationalen Ursprung oder dem Volkstum beruhende Unterscheidung, Ausschließung, Beschränkung oder Bevorzugung, die zum Ziel oder zur Folge hat, dass dadurch ein gleichberechtigtes Anerkennen, Genießen oder Ausüben von Menschenrechten und Grundfreiheiten im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen oder jedem sonstigen Bereich des öffentlichen Lebens vereitelt oder beeinträchtigt wird“⁵. Aus der Sicht vieler Interviewpartner*innen wurde deutlich, dass dies eine gute und insbesondere weithin anerkannte Grundlage darstellt. Kritisiert und ergänzt wurde die Definition durch die Anmerkung, dass der genutzte Rassebegriff als sozial konstruiert und nicht biologisch begründbar gefasst werden müsse.

4.1.1 Ziele und Funktionen des Gesetzes

Das Land Berlin setzt sich mit dem PartIntG zum „zum Ziel, Menschen mit Migrationshintergrund die Möglichkeit zur gleichberechtigten Teilhabe in allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens zu geben und gleichzeitig jede Benachteiligung und Bevorzugung gemäß Artikel 3 Abs. 3 S. 1 des Grundgesetzes und Artikel 10 Abs. 2 der Verfassung von Berlin auszuschließen“ (§1 Abs.1 PartIntG). Zudem erläutert das PartIntG den Begriff der Integration als „gesamtgemeinschaftlichen Prozess, dessen Gelingen von der Mitwirkung aller Bürgerinnen und Bürger abhängt. Erfolgreiche Integration setzt sowohl das Angebot an die Bevölkerung mit Migrationshintergrund zur Beteiligung als auch den Willen und das Engagement der Menschen mit Migrationshintergrund zur Integration voraus [...]“ (§1 Abs. 2 PartIntG).

Zentrale Ergebnisse zu den Zielen des Gesetzes

Aus den Interviews zeigt sich ein Konsens darüber, dass die Ziele aus §1 nicht ausreichend deutlich werden. Insgesamt, so die sich wiederholende Argumentation, werde nicht klar, was genau mit „gleichberechtigter Teilhabe“ gemeint sei.

Fragwürdig sei auch, warum der Begriff der Integration in Abs. 2 erläutert wird, obwohl dieser in Abs. 1 als Ziel keine Erwähnung findet und, so die Interviewpartner*innen, auch nicht finden sollte. Das formulierte Verständnis von Integration wird stark kritisiert. Die derzeitige Lesart fokussiere auf eine individualisierte „Bringschuld“ der Zielgruppe und gehe von einem Defizit aus: „Erfolgreiche Integration setzt [...] den Willen und das Engagement der Menschen mit Migrationshintergrund zur Integration voraus“ (§1 Abs. 2 PartIntG). Das Gelingen von Integration erscheine im Gesetz vorwiegend abhängig von Bereitschaft und Bemühungen der Zielgruppe. Es wird nicht auf die von der Gesamtgesellschaft produzierten rassistischen Barrieren verwiesen, die die gleichberechtigte Teilhabe der Zielgruppe verhinderten.

⁵ Vereinte Nationen (1965): „Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 7. März 1966“, 21. Dezember 1965.

Eine ähnliche Kritik wurde bereits im Gesetzgebungsprozess im Rahmen der Anhörungen von Fachkreisen und Verbänden geübt.

In Verbindung mit der Frage um die Zielgruppe hält die Mehrheit der Interviewpartner*innen den Begriff der Integration für überholt: Er sei auf Teile der Zielgruppe ohnehin nicht anwendbar. Es wird dafür plädiert, die entsprechende Passage und den Begriff aus dem Gesetzestitel zu streichen. Auch Bezirksbeauftragte, die ihren Fokus derzeit überwiegend auf Fluchtmigration und Neuzuwanderung legen, würden den Begriff im Titel lieber durch „Willkommengesetz“ ersetzt sehen.

Abs. 1 erwähnt außerdem explizit auch den Ausschluss von Bevorzugung von Menschen mit Migrationshintergrund. Da dies jedoch bereits in der Berliner Verfassung sowie im Grundgesetz festgelegt ist, fordern sowohl Vertreter*innen von Migrantenorganisationen als auch Stimmen aus den Bezirken in den Stellungnahmen zum Gesetzesentwurf, dass diese Formulierung aus dem Text gestrichen wird.

Entwicklungspotentiale für die Novelle

- 1. Ziel Gleichberechtigte Teilhabe definieren:** Das Ziel, Menschen mit Migrationshintergrund gleichberechtigte Teilhabe zu ermöglichen, sollte konkretisiert werden. Teilhabe ermöglicht das Gesetz dadurch, dass es Repräsentations- und Partizipationslücken adressiert. Dabei gilt es, Partizipation nicht nur zu ermöglichen, sondern aktiv zu fördern.
- 2. Ergänzende Funktion zum LADG:** Das PartIntG sollte sich an dieser Stelle ergänzend zum Landesantidiskriminierungsgesetz (LADG) verstehen. Während Letzteres insbesondere gegen individuelle Diskriminierung schützen soll, dient das PartIntG als Instrument zur Aktivierung und Empowerment der migrantischen Zivilgesellschaft und der Stärkung von Partizipation. Damit ergänzt das PartIntG das LADG im Sinne eines Vertikalen Ansatzes, während das LADG Dimensionen-übergreifend agiert. Der Begriff Empowerment sollte im PartIntG verwandt werden.
- 3. Begriff „Integration“ nicht in derzeitiger Art verwenden:** Vor dem Hintergrund der Kritik am Begriff der Integration, gilt es zu prüfen, inwieweit §1 Abs. 2 noch angemessen erscheint. Es sollte erwogen werden, den Absatz ersatzlos zu streichen. Dies gilt auch für den Titel des Gesetzes. Wenn am insgesamt kritisierten Begriff der Integration aus politischen oder pragmatischen Gründen festgehalten wird, sollte ein neues Verständnis von Integration formuliert werden. Es gilt sich von einer Defizitorientierung zu entfernen und gesellschaftliche Teilhabebarrrieren anzuerkennen. Der Landesbeirat hat in dieser Diskussion bereits Vorarbeit geleistet, die berücksichtigt werden sollte.⁶

Zentrale Ergebnisse zu den Funktionen des Gesetzes

Die Interviewpartner*innen sind sich überwiegend einig darüber, dass es die zentrale Funktion des PartIntG sei, die Instrumente zur Umsetzung der Gesetzesziele bereit zu stellen und die Gremien der §5-8 rechtlich zu verankern und zu legitimieren. Sie begrüßen, dass eine Form von Organisationsentwicklungen für die Senatsverwaltungen über den §4 festgelegt wird, kritisieren jedoch, dass dieser in seiner derzeitigen Form der oben genannten Anforderung noch nicht ausreichend gerecht werde (vgl. Kapitel 4.3). Auch seien die Rollen und Aufgaben der in § 5-7 geregelten Institutionen noch zu ungenau formuliert (vgl. Kapitel 4.2).

Die meisten Interviewpartner*innen kritisieren den im Gesetz verwandten Begriff und das Konzept der IKÖ – und in diesem Zuge auch das Konzept der interkulturellen Kompetenz. Diese Begriffe würden mittlerweile im aktuellen Diskurs nicht mehr verwendet. Dabei werde gleichzeitig unzureichend erläutert, wie das Konzept der IKÖ definiert werde. Dabei verweisen die Befragten auf die aktuelle wissenschaftliche und fachpolitische Debatte, in welcher der Begriff „interkulturell“ stark kritisiert werde.

Im Zentrum dieser Kritik steht das Argument, dass der Begriff suggeriere, es existierten verschiedene abgrenzbare „Kulturen“, denen sich eine postulierte Kultur der sogenannten Mehrheitsgesellschaft öffnen müsse. Auf diese Weise würden Menschen mit Migrationshintergrund zu „Anderen“ gemacht. Dies sei per se schon problematisch, noch unverständlicher werde die Anwendung des Begriffs auf Menschen

⁶ Organisation des Fachgesprächs „Integration? Nein Danke!“ am 04.12.2018 in Berlin mit der Expertise von Prof. Dr. María do Mar Castro Varela und ihrem Vortrag mit dem Titel „Kritik an Integration und wie eine partizipative Politik aussehen kann“.

mit Migrationshintergrund, die in Deutschland sozialisiert und aufgewachsen sind und sich schon immer als Teil der deutschen Gesellschaft verstehen.

Es gehe nicht darum das „kulturell Andere“ zu verstehen, sondern Diskriminierungen abzubauen, die einen gleichberechtigten Zugang zu Leistungen und Arbeitsverhältnissen in der Verwaltung behindern. Vereinzelt nannten Interviewpartner*innen „Diskriminierungssensible Organisationsentwicklung“ oder „Diversitätsorientierte Organisationsentwicklung“ für die Diversitätsdimensionen ethnische Herkunft bzw. rassistische Zuschreibung als mögliche Alternativkonzepte und -begriffe zur IKÖ.

Entwicklungspotentiale für die Umsetzung des Gesetzes

- 4. Begriff der IKÖ stärker kritisch reflektieren:** Hinsichtlich der IKÖ der Verwaltung muss reflektiert werden, welcher andere Begriff diesen ersetzen kann. Wenn eine neue Begrifflichkeit aus pragmatischen oder politischen Gründen nicht umgesetzt werden kann, sollte die Gesetzesbegründung und ggf. auch das Gesetz selbst den Begriff kritisch reflektieren und auf die Grenzen und Schwierigkeiten des Begriffes hinweisen.
- 5. Grundlagen für Datenerhebungen für das Personal der Verwaltung legen:** Um die Wirksamkeit der IKÖ-Maßnahmen zu kontrollieren, bedarf es eines regelmäßigen Monitorings. Hierfür sollte das Gesetz die Grundlage legen (vgl. Kapitel 4.3.1).

4.1.2 Zielgruppe des Gesetzes

Zentrale Ergebnisse

Eng verknüpft mit der Frage nach den Zielen des Gesetzes ist auch die Frage nach der Zielgruppe. Für welche Menschen soll das PartIntG konkret die gleichberechtigte Teilhabe ermöglichen? Wer ist also mit dem Gesetz gemeint? Den Evaluationsdaten zufolge besteht ein Konsens über die Kritik an der im Gesetz derzeit genutzten Kategorie, die Personen mit Migrationshintergrund⁷ als Zielgruppe definiert. Es existieren unterschiedliche Sichtweisen darauf, wie die Zielgruppe stattdessen zu definieren sei.

Viele Interviewpartner*innen werfen die Frage auf, welche Personen von strukturellen Ausschlüssen betroffen sind und welche das Gesetz tatsächlich benötigen. Schließt die derzeitige Definition Personen mit ein, die nicht von sozialen Ausschlüssen aufgrund der (zugeschriebenen) Herkunft betroffen sind? Schließt sie Personen aus, die per Definition keinen Migrationshintergrund haben, jedoch aufgrund rassistischer Zuschreibungen soziale Ausschlüsse erfahren?

Veranschaulicht wird dies in einzelnen Gesprächen im Stile folgendes Beispiels: Derzeit greift das Gesetz bei einer deutschen Frau, die die Tochter einer weißen deutschen Mutter und eines weißen US-amerikanischen Vaters ist. Sie besitzt laut Definition im §2 einen Migrationshintergrund. Es ist jedoch davon auszugehen, dass sie in Deutschland aufgrund ihrer ethnischen Zuschreibung keine sozialen Ausschlüsse erfährt.

Gleichzeitig ist eine Schwarze Deutsche, deren Eltern ebenfalls Deutsche sind, nicht vom Gesetz berücksichtigt, obwohl sie rassistische Diskriminierung erfährt und von sozialen Ausschlüssen betroffen ist. Dasselbe gilt für eine deutsche kopftuchtragende Frau, die das Enkelkind ehemaliger in Deutschland lebender türkischer Gastarbeiter*innen ist. Viele der in Deutschland lebenden Sinti*ze und Rom*nja sind seit Jahrhunderten in Deutschland beheimatet, haben demnach keinen Migrationshintergrund nach Definition des PartIntG, sind jedoch eine Gruppe, die besonders von sozialen Ausschlüssen aufgrund rassistischer Zuschreibungen betroffen ist.

In den Interviews wurden wiederholt solche oder ähnliche Beispiele genannt, um zu illustrieren, warum die derzeitige verwendete Zielgruppendefinition nicht ausreichend sei. Dies sei vor allem vor dem Hintergrund ein Problem, dass nach der Begriffsbestimmung im PartIntG zukünftig immer mehr Menschen

⁷ Vgl. PartIntG §2: Menschen mit Migrationshintergrund sind, soweit in einem anderen Gesetz nichts anderes bestimmt ist,

1. Personen, die nicht Deutsche im Sinne des Artikels 116 Abs. 1 des Grundgesetzes sind,
2. im Ausland geborene und nach 1949 nach Deutschland ein- und zugewanderte Personen und
3. Personen, bei denen mindestens ein Elternteil die Kriterien der Nummer 2 erfüllt.

keinen Migrationshintergrund besitzen würden, obwohl sie weiterhin Diskriminierungserfahrungen machen. Um dieser Entwicklung entgegen zu wirken, bedürfe es einer neuen Auseinandersetzung mit der Definition seiner Zielgruppe.

Für die Mehrheit der Interviewpartner*innen sollte die Definition sowohl Neuzugewanderte berücksichtigen als auch Menschen, die von rassistischer Diskriminierung (ob mit oder ohne Migrationshintergrund) betroffen sind.⁸ Neuzugewanderte seien von sozialen Ausschlüssen betroffen, da sie in Interaktion mit der Verwaltung als Menschen, die gerade erst in Deutschland angekommen sind, vor allem mit sprachlichen und bürokratischen Barrieren konfrontiert seien. Menschen, die rassistische Diskriminierungserfahrung machen, erführen zudem aufgrund Zuschreibungen bezüglich ihrer Herkunft ebenso soziale Ausschlüsse. Dafür müsse nicht zwingend ein Migrationshintergrund nach Definition §2 PartIntG vorliegen. Daher greife die aktuelle Definition an dieser Stelle zu kurz.

Für den Großteil der Bezirksbeauftragten spielt vor allem die Gruppe der Neuzugewanderten für die Definition der Zielgruppe eine Rolle. Dies hängt damit zusammen, dass sie ihren Arbeitsfokus in den Bezirken vor allem auf Fluchtmigration und Neuzuwanderung legen (vgl. Kapitel 4.2.3). Die zweite oben benannte Gruppe (Menschen, die von rassistischer Diskriminierung betroffen sind), seien aus ihrer Perspektive – so geht es aus den Interviews und einer Fokusgruppe hervor – für das Gesetz nicht zwingend relevant. Sie und vereinzelte weitere Interviewpartner*innen verweisen zum Umgang mit dieser Gruppe an dieser Stelle auf das Landesantidiskriminierungsgesetz. Dem entgegen wiederum andere Interviewpartner*innen, dass der Verweis auf das LADG in diesem Zusammenhang am Thema vorbeiführe.

Beim LADG handelt es sich um einen horizontalen Ansatz, der keine kategoriespezifischen Maßnahmen nennt und zum Schutz individueller Rechte aller Bürgerinnen und Bürger gegenüber möglicher Diskriminierung durch die Verwaltung besteht. Es gibt keine spezifische Zielgruppe. Hingegen verfolgt das PartIntG einen vertikalen Ansatz und stellt sozusagen eine der vielen Säulen des LADG dar, in diesem Fall ethnische Zugehörigkeit bzw. rassistische Zuschreibung. Es besteht nicht nur zum Schutz, sondern vor allem zur Förderung der Partizipation und Teilhabe für Menschen mit Migrationshintergrund. Menschen ohne Migrationshintergrund, die von rassistischer Diskriminierung betroffen sind, im PartIntG nicht zu berücksichtigen würde bedeuten, dass diese zwar nach wie vor durch das LADG vor Diskriminierung geschützt werden, jedoch wären sie auf diese Weise von der Förderung und Aktivierung zur gleichberechtigten Teilhabe ausgeschlossen (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1: Erhebungsergebnisse zum Verhältnis LADG und PartIntG

LADG	PartIntG
Horizontaler Ansatz: keine kategoriespezifischen Maßnahmen	Vertikaler Ansatz: eine Kategorie des LADG (ethnische Zugehörigkeit, rassistische Zuschreibung)
Schutz individueller Rechte der Bürger*innen gegenüber möglicher Diskriminierung durch die Verwaltung	Strukturen für Partizipation und Teilhabe (Integrationsbeauftragte, Landesbeirat)
Keine spezifische Zielgruppe: Allen Menschen einen diskriminierungsfreien Umgang miteinander zu ermöglichen	Teilhabe von Menschen mit Migrationshintergrund ermöglichen, Repräsentationslücken füllen
➤ <u>Überschneidungen</u> gibt es im Aspekt der Organisationsentwicklung der Verwaltung	
Förderung einer Kultur der Wertschätzung in der Berliner Verwaltung, Monitoring nicht vorgesehen	Förderung der interkulturellen Öffnung, u.a. durch Monitoring etc.

⁸ Laut dem Nationalen Aktionsplan gegen Rassismus der Bundesregierung von 2017, sind in Deutschland vier Gruppen in besonderer Weise von rassistischer Diskriminierung betroffen: Sinti*ze und Rom*nja, Schwarze Menschen, Juden und Jüdinnen und muslimische Menschen bzw. Menschen, die als Muslime diskriminiert werden. Die Auflistung sollte nicht als abschließend betrachtet werden.

Entwicklungspotentiale für die Novelle

6. Begriffsbestimmung der Zielgruppe überarbeiten: Aus den Ergebnissen der Evaluation wird deutlich, dass die derzeitige Begriffsbestimmung in §2 nicht ausreichend dazu geeignet ist, die tatsächliche Zielgruppe des PartIntG zu erfassen. Der Begriff Menschen mit Migrationshintergrund muss dementsprechend in der Novelle zumindest spezifiziert oder erweitert, wenn nicht sogar komplett ersetzt werden. Folgende Handlungsoptionen werden an dieser Stelle vorgeschlagen:

- a) Spezifizierung des Begriffes:** „Menschen mit Migrationshintergrund, **insbesondere** Neuzugewanderte und diejenigen, die von rassistischer Diskriminierung betroffen sind.“ Diese Definition hätte nach wie vor zum Nachteil, dass Menschen, die von rassistischer Diskriminierung betroffen sind und keinen Migrationshintergrund besitzen nicht adressiert werden.
- b) Erweiterung des Begriffes:** „Menschen mit Migrationshintergrund **und** Personen, die von rassistischer Diskriminierung betroffen sind.“ Bei dieser Definition sind auch Menschen, die von rassistischer Diskriminierung betroffen sind und keinen Migrationshintergrund besitzen vom Gesetz adressiert.
- c) Neue Definition einführen:** „Menschen mit eigener Zuwanderungserfahrung und Menschen, die von rassistischer Diskriminierung betroffen sind.“ Diese Formulierung macht den ursprünglich gewählten Begriff Menschen mit Migrationshintergrund obsolet. Der für viele Interviewpartner*innen negativ besetzte Begriff könnte auf diese Weise komplett ersetzt werden. Nachteilig könnte sich dieses Vorgehen für statistische Erhebungen erweisen. Hier wird derzeit mit „Menschen mit Migrationshintergrund“ als Proxy für z.B. rassistische Diskriminierung gearbeitet. Jedoch ist davon auszugehen, dass sich auch in diesem Kontext die Begrifflichkeiten und Erhebungsmöglichkeiten bereits verändern und auch zukünftig weiterentwickeln werden.⁹

Die Entscheidungsfindung für einen spezifizierten, erweiterten oder neuen Begriff muss bei der Novellierung des Gesetzes als **partizipativer Prozess** verstanden werden. Empfohlen wird dafür **ein Fachgespräch mit Expert*innen bzw. Vertreter*innen verschiedener Teilzielgruppen** durchzuführen, die Vor- und Nachteile neuer Formulierungen diskutieren sowie den Bedarf neuer Zielgruppen im PartIntG eingeschlossen zu werden und reflektieren und daraus Handlungsvorschläge abzuleiten.

4.2 Zu den im Gesetz verankerten Gremien und Institutionen (§ 5 – 8 PartIntG)

Das PartIntG regelt die Einrichtung und Aufgaben verschiedener Gremien und Institutionen (vgl. Kapitel 2.2). Die zentralen Befunde zu Wirksamkeit, Funktionsweise sowie zu Entwicklungspotentialen werden im Folgenden näher beschrieben.

4.2.1 Beauftragter des Senats für Integration und Migration (§ 5 PartIntG)

Mit dem PartIntG agiert der*die Landesintegrationsbeauftragte, vormals Ausländerbeauftragte, erstmals auf einer gesetzlichen Grundlage. Zentrale Aufgabe des*der Beauftragten ist es, auf die Umsetzung der im Gesetz genannten Ziele hinzuwirken. Dazu kann der*die Integrationsbeauftragte erstens, „entsprechende Konzepte, Strategien und Maßnahmen“ entwickeln. Sie oder er agiert „ressortübergreifend“ (§5 Abs. 1 S. 5 PartIntG) und kann gegenüber anderen Senatsverwaltungen „Maßnahmen anregen“ (§5 Abs. 2 S. 3 PartIntG). Zweitens wird, soweit aktuelle Vorhaben der Senatsverwaltung die Ziele des PartIntG betreffen, die zuständige Senatsverwaltung rechtzeitig beteiligt und hat die Möglichkeit zur

⁹ Vgl. Ahyoud, Nasiha; Aikins, Joshua Kwesi; Bartsch, Samera; Bechert, Naomi; Gyamerah, Daniel; Wagner, Lucienne (2018): Wer nicht gezählt wird, zählt nicht. Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsdaten in der Einwanderungsgesellschaft – eine anwendungsorientierte Einführung. Vielfalt entscheidet – Diversity in Leadership, Citizens For Europe (Hrsg.), Berlin. Online verfügbar: www.vielfaltentscheidet.de/publikationen

Stellungnahme. Drittens ist der*die Beauftragte Ansprechperson für Menschen mit Migrationshintergrund und unterstützt sie in der Durchsetzung ihrer Rechte (Ombudsfunktion).

Zentrale Ergebnisse der Evaluation

Positionierung des Landesbeauftragten

Der*die Beauftragte wurde seit 2010 unterschiedlich in der Verwaltung positioniert. Der*die derzeitige Integrationsbeauftragte nimmt eine Doppelrolle ein: Er oder sie ist gleichzeitig Leiter*in der Abteilung Integration innerhalb der Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales (SenIAS) und damit in die Hierarchie der Verwaltung eingeordnet. Die aktuelle Koalitionsvereinbarung schreibt die Unabhängigkeit des Beauftragten in der Wahrnehmung der Aufgaben nach dem PartIntG fest und betont seine Rolle in der IKÖ der Verwaltung sowie der Integrationspolitik.

Die Frage, wie die Positionierung des Integrationsbeauftragten künftig gestaltet werden soll, wird in vielen Interviews diskutiert.

Als Nachteile der derzeitigen Doppelfunktion wird genannt, dass so die Unabhängigkeit eingeschränkt werde. Die frühere Positionierung direkt unterhalb der*s Senator*in sei vorteilhaft gewesen. So sei ein Agieren auf politischer Ebene leichter gewesen, insgesamt sei das Amt ‚politischer‘ genutzt worden und stärker im öffentlichen Diskurs vertreten gewesen. Die Leitung einer Abteilung nehme viel Zeit für bürokratische Prozesse in Anspruch und lenke von den Kernaufgaben des*r Integrationsbeauftragten ab. Auch erfordere die Doppelrolle ein bestimmtes Profil von Bewerber*innen für das Amt, das den Kreis potenzieller Kandidat*innen verkleinere.

Vorteile werden darin gesehen, dass eine Abteilungsleitung Zugriff auf Ressourcen und Personal habe, was als entscheidend für die Wirksamkeit des Amtes beschrieben wird. Auch sei man so innerhalb der Verwaltungsprozesse eingebunden und könne so Abteilungsleitungen anderer Senatsverwaltungen auf Augenhöhe begegnen.

Gemeinsam ist allen Befragten, dass sie die Position des*r Beauftragten möglichst unabhängig und durchsetzungsstark mit Blick auf Ressourcen gestalten würden. Dazu, wie die Position genau positioniert werden solle, besteht keine Einigkeit. In der Diskussion kommen, neben dem Status Quo, folgende Modelle auf:

- Doppelfunktion beibehalten, aber diese im Organigramm deutlich mache und die Stabsstelle des*r Landesbeauftragten außerhalb der Abteilung positionieren.
- Der/die Beauftragte auf die Ebene einer*s Staatssekretärs heben und die Abteilung Integration in seinen bzw. ihren Zuständigkeitsbereich legen.
- Zum früheren Modell zurückkehren: Beauftragte*n und Stabsstelle außerhalb der Ministerialbürokratie direkt unterhalb der*s Senator*in positionieren.
- Querschnittsfunktion aufwerten: Den/die Beauftragte direkt in der Staatskanzlei unter dem/der Regierenden Bürgermeister*in verankern.

Die derzeitige Doppelrolle erschwert es zu beschreiben, welche Aktivitäten des Beauftragten dazu dienen, die Ziele des PartIntGs umzusetzen und welche im Zusammenhang seiner Abteilung stehen. Die derzeit vier Referate in der Abteilung arbeiten alle mehr oder weniger direkt zum PartIntG:

- Das Referat I A hat als Schwerpunkt IKÖ und Partizipation. Mit diesen Themen ist derzeit ein*e Mitarbeitende*r betraut.
- Das Referat I B hat zunächst die wenigsten direkten Bezüge zum PartIntG, mit dem Thema Querschnittsfragen der Integrationspolitik aber deutliche Schnittflächen.
- Das Referat I C verantwortet u.a. die Beratungsstelle für Migrant*innen, sodass hier die Ombudsfunktion zum Tragen kommen.
- Das Referat I D hat mit der Verantwortung für das Willkommenszentrum ebenfalls direkte Bezüge zur Ombudsfunktion. Das Willkommenszentrum berät und informiert neu Zugewanderte zu den alltäglichen Themen, wie Fragen des Aufenthaltsstatus, Ausbildungs- oder Arbeitssuche, Bildungsangebote für Kinder etc. In einer Arbeitsgruppe dieses Referats liegt auch die Zuständigkeit für Geflüchtete.

Betrachtet man einzelne aktuelle Maßnahmen, so lassen diese sich wie folgt den Zielsetzungen des PartIntG zuordnen, wie die folgende beispielhafte, nicht umfassende Darstellung zeigt:

Beteiligung und Partizipation stärken:

- Berliner Aktionsplan zur Einbeziehung ausländischer Roma zur Stärkung von Beteiligung und Partizipation
- Koordination Gesamtkonzept zur Partizipation und Integration Geflüchteter
- Landesrahmenprogramm Integrationslots*innen
- Projektförderung des Landes im Partizipations- und Integrationsprogramm
- Islamforum Berlin

Ombudsfunktion:

- Willkommenszentrum und Beratungsstelle

IKÖ:

- Leitbildprozess zur Entwicklung eines Diversity/ IKÖ-Leitbildes der Verwaltung (gemeinsam mit der LADS)
- IKÖ-Diversity-Gremium zur Begleitung von IKÖ-Prozessen und dem Diversity-Landesprogramm.
- Betreuung des Projekts und der Kampagne „Berlin braucht Dich“ (BBN)

Im Folgenden werden die Ergebnisse aus den Erhebungen zu einzelnen Punkten dargestellt.

Beteiligung und Partizipation

Mit Blick auf die Rolle der*s Beauftragten auf die Stärkung der migrantischen Zivilgesellschaft und der Beteiligung sollten, so der Trend in den Erhebungen, bisherige Instrumente fortgeführt werden. Ohne dass die Evaluation die Projektförderung durch das Partizipations- und Integrationsprogramm näher betrachten konnte, sind die Rückmeldungen in den Interviews dazu überwiegend positiv. Um dies zu konkretisieren, wäre allerdings eine vertiefende Analyse notwendig.

Angeregt wird in einem einzelnen Interview, den Ansatz auf Bezirksebene fortzuführen, indem auch die Bezirksbeauftragten auf einen Fonds zurückgreifen können. Dieser soll ggf. noch niederschwelliger gestaltet sein, sodass entstehende Initiativen, die noch keine rechtliche Form gefunden haben, beispielsweise durch Honorarverträge gefördert werden können. Analog bestehen derzeit in den Bezirken Mittel aus dem „Gesamtkonzept zur Integration und Partizipation Geflüchteter“ auf Bezirksebene für Geflüchtete.

Mit Blick auf den Berliner Aktionsplan zur Einbeziehung von Roma sind die Ergebnisse der laufenden Evaluation zu abzuwarten.

Neue Beteiligungsformen werden kaum gefordert. Ausnahmen beziehen sich vereinzelt auf Bezirksebene und mit Blick auf Konsultationsprozesse. Hierbei wird Bezug auf den Konsultationsprozess im Rahmen der UN-Dekade für Menschen afrikanischer Herkunft genommen (vgl. Abschnitt 4.3.2).

Ombudsfunktion

Was die Ombudsfunktion an Aktivitäten und Aufgaben für den/die Beauftragte beinhaltet, wird in einzelnen Interviews unterschiedlich interpretiert: Ist es die Vertretung von Rechten Einzelner, die eine Ombudsfunktion beinhaltet, und damit auch die Beratung und Arbeit mit Einzelpersonen? Oder geht es darum, die Rechte der Zielgruppe insgesamt im Blick zu behalten und Verletzungen bzw. Einschränkungen einer Gruppe auf politischer Ebene zu adressieren? In den wenigen Gesprächen, die dies explizit adressieren, wird dies nicht als „entweder“ „oder“ diskutiert, sondern eine Reflexion dazu gewünscht.

Dabei kam, insbesondere aus Organisationen, die selbst Beratungsstellen betreiben, Kritik an der Tatsache, dass eine Landesbehörde in den direkten Kontakt mit Einzelpersonen geht. Dies sei nicht notwendig, es gebe in den Bezirken genügend Organisationen, die beratend und begleitend tätig sind. Diese gelte es zu stärken, anstatt auf Landesebene eine weitere Struktur vorzuhalten.

Als Gegenargumentation wird angeführt, dass eine Landesbehörde gegenüber anderen Behörden bestimmter auftreten können und anders wahrgenommen werde. Auch habe so die Landesebene direkten

Kontakt mit den (rechtlichen) Herausforderung in der Praxis und könne dieses Wissen nutzen, um Regelungen weiterzuentwickeln und effektiver zu gestalten.

Auch hier ergeben die Interviews kein einheitliches oder dominierendes Meinungsbild. Die Argumentationen der Befürworter*innen scheinen plausibel, konnten jedoch im Rahmen der Evaluation nicht vertiefend betrachtet werden.

IKÖ

Die aktuelle Regierungsvereinbarung sieht vor, dass ein „Leitbild interkulturelle Öffnung der Verwaltung unter Beteiligung aller Senatsverwaltungen und der Bezirke“ entwickelt wird. Da die LADS einen ähnlichen Auftrag zur Erstellung eines Diversity-Leitbildes verfolgt, haben LADS und der Integrationsbeauftragte einen gemeinsamen Prozess zur Erstellung eines Diversity-Leitbildes begonnen. In einzelnen Interviews mit Beteiligten wurde dieser Prozess als partizipativ und produktiv beschrieben und begrüßt.

Dabei streben die verschiedenen Chancengleichheitsstrategien der Landesverwaltung insgesamt ein koordiniertes Vorgehen an. Die Abstimmung erfolgt über das Netzwerk Vielfalt und Chancengleichheit, in der u.a. die LADS, die Abteilung Gleichstellung, die Beauftragte für Menschen mit Behinderung etc. vertreten sind. Diese Abstimmungsrunden werden übereinstimmend als wichtig und produktiv betrachtet.

Mit Blick auf die IKÖ der Verwaltung gibt der Integrationsbeauftragte die Berliner Hefte zur interkulturellen Verwaltungspraxis heraus. In der Reihe sind zwischen 2011 und 2017 neun Hefte erschienen, u.a. zum Terminus interkulturelle Kompetenz, interkulturell kompetente Führung sowie zur interkulturellen Organisationsentwicklung allgemein.

Gleichzeitig wird in den Interviews deutlich, dass die Rolle des*r Integrationsbeauftragten im Feld der Organisationsentwicklung unklar bleibt. Hierbei liegen die Meinungen dazu, welche Funktion der*m Beauftragten in dieser Querschnittsarbeit zu kommt, weit auseinander. Die gehörten Perspektiven lassen sich in folgenden drei Grundpositionen zusammenführen:

- Durchaus verbreitet ist die Ansicht, dass die*der Beauftragte in der Organisationsentwicklung der anderen Senatsverwaltungen eine verbindlichere Rolle spielen sollte, indem beispielsweise mit an die Berichterstattung gekoppelten Zielvereinbarungen gearbeitet wird. Der*m Beauftragten käme eine Kontrollfunktion und treibende Kraft im Prozess zu. Grundannahme hinter dieser Sichtweise ist, dass ohne ein gewisses Maß an Druck sich sonst in der Senatsverwaltung nichts ändern würde.
- Andere Stimmen betrachten eine verbindliche Rolle der*s Beauftragten mit Skepsis. Verbindlichkeit müsse mit möglichen Sanktionen ausgestattet sein. Welche dies seien könnten und ob dazu genügend politischer Wille vorhanden sei, sei unklar. Auch hätten Ministerialverwaltungen viele Mechanismen entwickelt, um von außen herangetragenen Veränderungen zu ‚widerstehen‘. Zielführender sei es hingegen, den günstigen Zeitpunkt zu nutzen und für die Themen offene Kräfte in der Verwaltung mit Ressourcen und Know-How zu unterstützen. Günstig sei der Zeitpunkt vor folgendem Hintergrund: die Beendigung des Einstellungsstopps ermögliche es, IKÖ in der Personalentwicklung verstärkt voranzutreiben. Demographischer Wandel und Fachkräftemangel kämen hinzu. Es gelte, dieses Moment zu nutzen und insbesondere den Personalabteilungen Unterstützung und Lösungen anzubieten.
- Andere Stimmen sind der Ansicht, dass die IKÖ der Senatsverwaltungen nicht gelingen werde, wenn sie in die Verantwortung der*s Integrationsbeauftragten gelegt werde, da er*sie zu wenig Einfluss in die anderen Häuser hinein besitze. Auch sei nicht absehbar, dass Ressourcen in dem Ausmaß zur Verfügung gestellt würden, dass das notwendige Wissen mit Blick auf die einzelnen Fachpolitiken sowie die Personalentwicklung vorhanden wären, um mit den Senatsverwaltungen auf Augenhöhe zu arbeiten. Es gelte hingegen, die Senatsverwaltungen selbst in die Pflicht zu nehmen und Beauftragte zum Thema dort zu verankern. Der*m Integrationsbeauftragten käme hierbei die Funktion einer Begleitung zu, beispielsweise durch die Berichtslegung (vgl. Abs. Berichtslegung in Kap. 4.2.3).
- Unabhängig von diesen Positionen besteht weitgehende Einigkeit, dass eine IKÖ von Fachpolitiken und Personalentwicklung nicht automatisch passiere, sondern Ressourcen und politischem Willen

sowie Verbindlichkeit bedürfe. Auch besteht Einigkeit darüber, dass es eines koordinierten Vorgehens zwischen Land und Bezirken sowie zwischen den Senatsverwaltungen bedürfe. Die Einrichtung eines Steuerungskreises zur IKÖ der Senatsverwaltungen ähnlich zum Leitbild-Prozesses wäre zielführend.

Zusammenspiel Bezirksintegrationsbeauftragte*r und Landesintegrationsbeauftragte*r

Insgesamt geht der Trend dahin, dass eine stärkere Vernetzung und ein koordiniertes Vorgehen von Bezirks- und Landesebene gewünscht wird. Mit Blick auf den*die Landesintegrationsbeauftragte*n wird von der Bezirksebene gewünscht, dass diese*r sich stärker für die Belange der Bezirke engagiere. Aufgrund der politischen Autonomie der Bezirke kann die Landesebene nicht eingreifen, wenn es in der Umsetzung des PartIntG zu Schwierigkeiten käme, insbesondere mit Blick auf die Verweisung von Themen aus den BVV in die Integrationsausschüsse. Hier könne von Seiten der*s Integrationsbeauftragten jedoch der Dialog gesucht werden, um die kommunalen Akteure zu unterstützen. Die bereits stattfindende Vernetzungsarbeit zwischen dem*r Landesbeauftragten und den Bezirksbeauftragten hat Potenzial sich verstärkt für zivilgesellschaftliche Akteure der Bezirke zu öffnen. Andere Stimmen sehen die Einflussmöglichkeiten des Landes in den Belangen der Bezirke als wenig aussichtsreich.

Zentrale Entwicklungspotentiale für die Gesetzesnovelle

7. Rolle und Instrumente des Landesbeauftragten in der IKÖ definieren: Mit Blick auf die IKÖ der Verwaltung ist es zentral, die Stellung der*s Integrationsbeauftragten klar zu definieren. Des Weiteren gilt es zu beschreiben, welche Instrumente der*m Beauftragten zur Verfügung stehen, um die IKÖ in den Häusern entweder zu begleiten, zu unterstützen oder zu kontrollieren und voranzutreiben. Insgesamt sollte dabei eine gute Balance zwischen verbindlich geregelten Maßnahmen und Anreizstrukturen gefunden werden:

- a. So könnte das PartIntG in seiner neuen Fassung der*m Beauftragten den Auftrag geben, innerhalb eines festgelegten Zeitraumes einen Maßnahmenplan zu erstellen, um die IKÖ der Verwaltung voranzubringen. Dieser sollte partizipativ mit den Fachpolitiken erstellt werden. Hierbei sind vergleichbare Prozesse als Beispiele heranzuziehen, etwa die Konkretisierung des Mobilitätsgesetzes im Radverkehrsplan. Dabei sollte es übergreifende Ziele und Maßnahmen geben, beispielsweise mit Blick auf Personalentwicklung, sowie für jede Fachpolitik spezifische Maßnahmen. Es sollte berücksichtigt werden, dass ein Prozess der Organisationsentwicklung Zeit bedarf, weswegen realistische Ziele gesteckt werden sollten. Diese sollten allerdings überprüfbar sein und die Fortschreibung der Maßnahmen und erreichten Ziele dokumentiert werden. Dieser Prozess ist als iterativer Prozess festzulegen, indem er sich beispielsweise einmal pro Legislatur wiederholen ließe, um regelmäßig realistische und idealerweise aufeinander aufbauende Maßnahmen zu planen.
- b. Maßnahmen und Wirkungen der IKÖ sollten mit Indikatoren hinterlegt und auf langfristige Sicht zu einer systematischen und präzisen Berichterstattung dienen. Dabei bedarf ein solcher Prozess Zeit und Ressourcen. (vgl. Kapitel 3.3)
- c. Anreize könnten beispielsweise sein, dass der*die Integrationsbeauftragte personelle und finanzielle Ressourcen zur Verfügung stehen hat, welche die Senatsverwaltungen beantragen können. Diese könnten die IKÖ in den Senatsverwaltungen unterstützen. So könnten sie beispielsweise dazu dienen, einen Konsultationsprozess durchzuführen, um die Bedarfe der jeweiligen Zielgruppen zu erheben oder zu analysieren, welche der wichtigsten Dienstleistungen der Verwaltung wen erreichen und wen nicht (vgl. Kapitel 4.3.2). Essenziell ist dabei, dass dem Team der*s Integrationsbeauftragten personelle Ressourcen zur Verfügung stehen, um diese Prozesse methodisch zu unterstützen und Erkenntnisse von einem Prozess in den nächsten weiterzutragen. Auch dies sollte im Gesetz geregelt, jedoch nicht im Detail ausgeführt, werden.

8. Maßnahmen zur Umsetzung des PartIntG bündeln: Um sichtbar zu machen, mit welchen Maßnahmen das PartIntG umgesetzt wird, erscheint es zielführend, diese zu bündeln bzw. in einen übergeordneten, strategischen Rahmen zu stellen. Dies kann über ein Landesprogramm Partizipation geschehen, das idealerweise im PartIntG genannt oder zumindest in den Erläuterungen zum Gesetz angeführt wird.

Das Landesprogramm und folgende Maßnahmen sollten in engem Bezug zum Landesprogramm Diversity gestellt werden und ein insgesamt koordiniertes Vorgehen mit der LADS angestrebt werden. Hierbei kann es sinnvoll sein, der*r Integrationsbeauftragten den Auftrag zu erteilen, das Landesprogramm Diversity zu ergänzen, seine Maßnahmen hier zu verorten und Synergien zu nutzen. Gleichzeitig sollte die LADS ebenso aufgefordert sein, die bestehende Zusammenarbeit und Einbindung weiterzuführen, zu vertiefen und Maßnahmen zwischen den Landesprogrammen Diversity und Partizipation zu verknüpfen. Auch dies könnte gesetzlich festgelegt werden und dabei dem Netzwerk Vielfalt und Chancengerechtigkeit eine gesetzliche Grundlage gegeben werden.

- 9. Position des*r Landesintegrationsbeauftragten:** Gleich welche Positionierung die*der Landesintegrationsbeauftragte künftig erfährt, sollte die Unabhängigkeit der*s Beauftragten soweit wie möglich gestärkt werden. Dies könnte mindestens durch eine ähnliche Formulierung wie in der Vereinbarung der Regierung in der 17. Wahlperiode (2016-2021) sichergestellt werden. Hierbei ist insbesondere die eigene Pressearbeit fortzuführen.
- 10. Einfluss auf Gesetzesvorhaben:** Für einen stärkeren Einfluss des*r Beauftragten auf Gesetzentwürfe insbesondere anderer Senatsverwaltungen bzw. seiner*ihrer Konzepte, Strategien und Maßnahmen könnten auch § 5 Abs. 3 PartIntG und § 4 Abs. 2 PartIntG („Bei Gesetzes- und Verordnungsvorhaben ist zu prüfen, ob die Ziele und Grundsätze dieses Gesetzes berücksichtigt werden“) prozedural über einen Transparenzmechanismus verknüpft werden. Das Recht zur Stellungnahme nach § 5 Abs. 3 S. 2 PartIntG korrespondiert mit einer entsprechenden Berücksichtigungspflicht des Rechtsetzers. Beide Berücksichtigungspflichten könnten durch eine Pflicht zur Dokumentation der Gesetzesfolgenabschätzung in Gesetzentwürfen und Beschlussvorlagen gestärkt werden, ähnlich wie sie in Bezug auf die Gleichstellungsrelevanz im Vorblatt einer Beschlussvorlage schon heute üblicherweise angegeben wird (z. B.: „Das Gesetz entspricht den Zielen und Grundsätzen des PartIntG. Die Stellungnahme des bzw. der Beauftragten des Senats von Berlin für Integration und Migration wurde berücksichtigt.“). Der hier einschlägige § 35 GGO II, der – in Verbindung mit dem in Anlage 2 zur GGO II angeführten Fragenkatalog, wo unter Ziff. 4.2. bereits die „Integration von Menschen mit Migrationshintergrund“ als relevanter Gesichtspunkt der Folgenabschätzung genannt wird – eine entsprechende Handhabe bieten könnte, sollte eine klarstellende Ergänzung dahingehend erhalten, dass das Ergebnis der Folgenabschätzung in Bezug auf die Auswirkungen einer Regelung auf die Integration und Teilhabe von Menschen mit Migrationshintergrund gesondert darzustellen ist. Dies könnte auch auf die Stellungnahmen des Landesbeirats erstreckt werden.

Entwicklungspotentiale für die Umsetzung des Gesetzes

- 11. Ressourcen sicherstellen:** Zentral wird es sein, die im PartIntG vorgesehenen Ziele und Maßnahmen mit den entsprechenden Ressourcen zu versehen.
- 12. Ressourcenschonende Beteiligung:** Vor dem Hintergrund der häufig starken Belastung der Verwaltung durch Regelaufgaben sollte der Beteiligungsprozess zur Erstellung eines etwaigen Maßnahmenplans IKÖ sowie die Umsetzung ressourcenschonend und effektiv gestaltet sein.
- 13. Bestehende Strukturen nutzen:** Mit Blick auf Unterstützungsangebote und Information zur IKÖ, insbesondere in der Personalentwicklung, sollten bestehende Gremien von Seiten des Teams der*s Integrationsbeauftragten genutzt werden. Hierbei handelt es sich beispielsweise um Steuerungskreise, wie sie zwischen dem Hauptpersonalrat und der Senatsverwaltung für Finanzen, Abteilung IV Landespersonal bestehen.

4.2.2 Landesbeirat für Integrations- und Migrationsfragen (§ 6 PartIntG)

Der Landesbeirat besteht seit 2003. War er zuvor im Integrationskonzept geregelt, wird er durch das PartIntG 2010 erstmalig gesetzlich verankert. Seine Aufgabe ist es, „den Berliner Senat in allen Fragen der Integrationspolitik“ zu beraten und zu unterstützen (§ 6 Abs. 1 S. 1 PartIntG).

Der Landesbeirat setzt sich aus Folgenden stimmberechtigten Mitgliedern zusammen:

- sieben Vertreter*innen der Bevölkerung mit Migrationshintergrund einschließlich einer Vertreter*in der Aussiedler*innen,

- dass für Integration zuständige Senatsmitglied,
- die*der Beauftragte des Senats von Berlin für Integration und Migration,
- zwei Vertreter*innen des Rates der Bürgermeister,
- ein*e Vertreter*in der*s Bezirksbeauftragten für Integration und Migration,
- jeweils eine Vertreter*in
 - a) der Industrie- und Handelskammer zu Berlin sowie der Handwerkskammer Berlin,
 - b) des Landessportbundes Berlin,
 - c) des Deutschen Gewerkschaftsbundes,
 - d) der Verbände der freien Wohlfahrtspflege in Berlin und
 - e) des Flüchtlingsrates Berlin.

Zu den 17 stimmberechtigten Mitgliedern kann der Beirat beratende Mitglieder benennen. An den Sitzungen sollen zusätzlich die einzelnen Senatsverwaltungen Vertreter*innen entsenden, möglichst auf Staatssekretärebene. Den Vorsitz hat das für Integration zuständige Senatsmitglied, der stellvertretenden Vorsitz wird auf Vorschlag der gewählten Vertreter*innen gewählt.

In der Regel tagt der Landesbeirat zwei bis vier Mal im Jahr und arbeitet zusätzlich in thematischen Arbeitsgruppen, die sich unterschiedlich oft, in der Regel alle zwei Monate treffen. Es besteht eine Ansprechperson in der Abteilung Integration der SenIAS, die den Landesbeirat organisatorisch unterstützt.

Zentrale Ergebnisse

Der Landesbeirat kommt seiner beratenden Funktion der Verwaltung insbesondere durch Stellungnahmen nach, die in der Regel von den Arbeitsgruppen vorbereitet und im Landesbeirat diskutiert und verabschiedet werden. Wie die Senatsverwaltungen mit den Stellungnahmen verfahren und inwiefern sie auf sie eingehen, ist jedoch nicht verbindlich geregelt, was dieses Instrument in seinen Einflussmöglichkeiten beschränkt.

Auf die Frage, was die wichtigsten Erfolge und Wirkungen des Landesbeirat waren, wird häufig auf die Initiierung des PartIntG verwiesen. Darüber hinaus wird positiv hervorgehoben, dass der Landesbeirat 2018 in die Stellenbesetzung der*s Integrationsbeauftragten stimmberechtigt einbezogen wurde. Gefordert wird, dass dies gesetzlich festgelegt wird. Einbezogen wird der Landesbeirat auch in der Projektauswahl des Programms „Förderung aus dem Partizipations- und Integrationsprogramm“. Darüber hinaus werden Einzelbeispiele genannt, in denen es dem Landesbeirat möglich war, Informationen zu Problemlagen an die Verwaltung zu vermitteln.

Gleichzeitig wird von mehreren Gesprächspartner*innen der Eindruck vermittelt, dass es dem Landesbeirat in der Verwaltung an Ansehen bzw. an der Anerkennung seiner*ihrer Bedeutung mangelt. So wird wiederholt darauf verwiesen, dass die Senatsverwaltungen selten auf Staatssekretärebene vertreten seien.¹⁰ Dabei besteht unter den Befragten keine Einigkeit dazu, ob die Anwesenheit von Staatssekretär*innen notwendigerweise hilfreich sei. Konsens besteht darin, dass eine kontinuierliche Teilnahme von Personen der einzelnen Verwaltungen, welche sich im Thema IKÖ auskennen, dafür zuständig sind und möglichst weitgehend entscheidungsbefugt sind, gewünscht wird.

Mit Bezug auf die Wahlperiode von fünf Jahren wird diese von vielen befragten Akteuren als zu lang bezeichnet. So verliere der Landesbeirat aufgrund von Umzug oder anderen persönlichen Faktoren aktive Mitglieder. Dies wird verstärkt, da die Aufwandsentschädigung von 20 € für die Sitzungen nicht dem realen Aufwand widerspiegeln und in keinem Verhältnis zu Aufwandsentschädigungen stünden, die beispielsweise Mitglieder der BVV erhielten. Insgesamt muss die Arbeit des Landesbeirats im allgemeinen Kontext des ehrenamtlichen Engagements der Berliner Bevölkerung mit Migrationshintergrund diskutiert werden. Es gibt vermehrte Hinweise darauf, dass die Mitglieder des Landesbeirats ihrem eigenen Anspruch an ihre politische Arbeit aufgrund begrenzter Zeitressourcen und geringer Entschädigung kaum gerecht werden können.

Es ist daher unstrittig, dass die Wirksamkeit des Landesbeirats insbesondere dadurch eingeschränkt ist, dass den ehrenamtlichen gewählten Vertreter*innen keine oder kaum hauptberufliche Ressourcen bei

¹⁰ Die Protokolle der Sitzungen führen die Anwesenden nicht auf, die Beteiligung der Senatsverwaltungen wird jedoch von fast allen Interviewten als gering beschrieben.

der Unterstützung ihrer Arbeit zur Verfügung stehen. Die Unterstützung durch SenIAS sei aufgrund geringer personeller Ressourcen gering und nicht kontinuierlich. Es bedürfe einer „wirklichen“ Geschäftsstelle, die mit hauptberuflichem Personal die gewählten Vertreter*innen inhaltlich und organisatorisch unterstütze.

Dabei gehen die Meinungen auseinander, ob die Geschäftsstelle bei der SenIAS oder bei einem unabhängigen und neutralen Träger angesiedelt sein sollte. Bleibe sie bei der SenIAS, so könnte dies Vorteile mit Blick auf Kommunikation und kurze Wege in die Verwaltung haben. Werde ein Träger dafür ausgewählt, könne die Geschäftsstelle unabhängiger und ggf. fokussierter und innovativer arbeiten. Hier zeichnet sich keine Mehrheitsmeinung ab.

Auch die finanzielle Ausstattung wird als unzureichend kritisiert. Der Mangel an Ressourcen wird z.B. deutlich an den Mitteln für die Öffentlichkeitsarbeit. Aktuell stehen jährlich über die Öffentlichkeitsarbeit der SenIAS 5.000,- Euro zur Verfügung. Davon werden Mail-Adressen der Mitglieder, Visitenkarten, Flyer und eine Veranstaltung im Jahr finanziert. Dies sei nicht ausreichend für eine kontinuierliche Pressearbeit. Eine intensivere Öffentlichkeitsarbeit sei unerlässlich. So sei der derzeitige Internetauftritt auf einer Unterseite der Senatsverwaltung nicht ansprechend und unflexibel. Es fehlten die Stellungnahmen des Landesbeirats, die dadurch eine Chance auf öffentliche Wahrnehmung verlieren.

Mit Blick auf die künftige Ausrichtung der Arbeit des Landesbeirats wird punktuell darauf hingewiesen, dass der Landesbeirat stärker die Arbeit des Abgeordnetenhauses und hier insbesondere der Ausschüsse kritisch begleiten solle. So solle der Landesbeirat sich zu aktuellen politischen Vorhaben positionieren und hier Stellung beziehen. Dies sei der angemessene Ort für ein ehrenamtliches Repräsentationsgremium, um seine Interessen und Perspektiven einzubringen. In Detailfragen könne es sich hingegen einer hauptberuflich aufgestellten Verwaltung gegenüber nur schwierig behaupten.

Beteiligung in Gremien des Landes

Eine Zielsetzung des PartIntG ist es, dass die Gremien des Landes Vertreter*innen mit Migrationshintergrund stärker beteiligen (§4 Abs. 6 PartIntG). Viele Gremien wenden sich an den Landesbeirat, um diesem Auftrag nachzukommen. Der Landesbeirat stößt jedoch aufgrund der begrenzten Anzahl an gewählten Vertreter*innen mit Migrationshintergrund (sieben Mitglieder und sieben stellvertretende Mitglieder) an seine Grenzen, diese Anfragen zu bedienen.

Dazu, wie erfolgreich sich Beiratsmitglieder in den Gremien einbringen können, liegen der Evaluation einzelne Informationen aus Interviews und internen Dokumenten vor.¹¹ Dabei werden unterschiedliche Erfahrungen deutlich: so kann es in einigen Gremien erfolgreich gelingen – und sei dringend notwendig – eine migrantische Perspektive einzubringen, in anderen jedoch nicht. Dies liegt mitunter daran, dass die Themen der jeweiligen Gremien spezifische Fachkenntnisse voraussetzen. Auch sind die Mitglieder des Landesbeirats in den jeweiligen anderen Gremien nicht stimmberechtigt, was mitunter kritisiert wird.

Zusammensetzung des Landesbeirates

Mit Blick auf die Zusammensetzung des Landesbeirats ist zunächst festzuhalten, dass der Beirat als Austauschgremien zwischen Institutionen der Einwanderungsgesellschaft und der migrantischen Zivilgesellschaft konzipiert ist. Andere Landesbeiräte – beispielsweise der Landesbeirat in NRW – bestehen ausschließlich aus Vertreter*innen der migrantischen Zivilgesellschaft.

Dieser Austauschcharakter des Beirats wird nicht grundsätzlich in Frage gestellt. Die Zusammenarbeit mit Vertreter*innen der Verbände hänge von den Personen ab, die sich teils aktiv und kontinuierlich einbrächten, teils kaum in Erscheinung träten. Dass die gewählten migrantischen Vertreter*innen jedoch nicht die Stimmenmehrheit im Beirat haben, ruft deutliche Kritik hervor.

Gleichzeitig wird deutlich, dass ein inhaltlicher Austausch zwischen Verwaltung und gewählten Mitgliedern im Landesbeirat nur eingeschränkt funktioniert. Dies beruhe darauf, dass die Senatsverwaltungen durch wechselnde Personen nicht kontinuierlich vertreten sowie selten auf politischer Ebene

¹¹ Genannt werden als Beiräte, in denen sich Mitglieder des Landesbeirates beteiligen, folgende: Landesjugendhilfeausschuss, Landesschulbeirat, Beirat für Familienfragen, Beratungsnetzwerk gegen Rechtsextremismus, Gesprächskreis Migration, Beirat Beruflicher Schulen.

repräsentiert seien. Ebenfalls fehle es dem Landesbeirat an Ansprechpersonen, einerseits mit Blick auf die Fachpolitik und andererseits bezüglich der IKÖ der Häuser.

Einigkeit besteht auch darin, dass die Zusammensetzung des Beirats entsprechend der Zielgruppe angepasst werden muss, sollte die Gesetzesnovelle diese konkretisieren oder erweitern (vgl. Kapitel **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden..2**). Wenn dabei Personengruppen, die besonders von rassistischer Diskriminierung betroffen sind, aufgenommen werden, sollten Organisationen aus der Antirassismus- und Empowerment-Arbeit im Landesbeirat vertreten sein. Dabei wird insbesondere eine Vertretung von Sinti und Roma im Landesbeirat vom Landesbeirat begrüßt, da hier besondere Partizipations- und Repräsentationsbedarfe wahrgenommen werden. Auch wird übereinstimmend gewünscht, dass mit Blick auf die Fluchtmigration der vergangenen Jahre sichergestellt wird, dass Organisationen der Neuzugewanderten vertreten sind.

Es wird vereinzelt die Frage aufgeworfen, ob der Vorsitz des Landesbeirates beim für Integration zuständigen Senatsmitglied liegen sollte. Kritiker*innen wünschen sich eine stärkere Unabhängigkeit des Gremiums, Befürworter*innen weisen darauf hin, dass durch den Vorsitz durch das Senatsmitglied das Gremium an Gewicht gewinne und im direkten und regelmäßigen Austausch mit dem Senatsmitglied stehen könnten. Hier zeichnet sich keine Präferenz ab, gleichzeitig scheint der Wunsch nach einer Änderung der derzeitigen Regelung nicht weit verbreitet.

Organisatorische Fragen

Die Wahlverfahren zum Landesbeirat ist im Hinblick auf die Auswahl der Vertreter*innen, die von Migrantenorganisationen zur Wahl der Vertreter*innen der Bevölkerung mit Migrationshintergrund entsandt werden können, durch Rechtsverordnung geregelt. Das Verfahren wird in mehreren Punkten kritisiert: Erstens sei unklar, wie die Liste, auf der sich die Migrantenorganisationen eintragen können, aktualisiert und geprüft wird. Zweitens ist das Verfahren, Vertreter*innen nach Regionen aufzustellen und zu wählen, umstritten. Bei den Wahlen ordnen sich Bewerber*innen folgenden Regionen zu:

- Türkei,
- Naher und mittlerer Osten, Pakistan und Indien,
- Fernost, Afrika, Süd-, Mittel- und Nordamerika,
- EU,
- Aussiedler*innen,
- Europa außerhalb der EU und
- ohne regionale Zuordnung.

Damit stellt das System sicher, so die Befürworter*innen dieses regionalen Ansatzes, dass der Diversität der Migrationsgesellschaft Rechnung getragen wird. Kritische Stimmen problematisieren diesen Ansatz. Durch ihn würden engagierte Personen mit Migrationshintergrund, die sich hier in Deutschland einbringen wollen, erneut auf eine „Herkunftsregion“ zurückverwiesen, die damit wieder an Bedeutung erhalte. Auch seien die Regionen zu groß, um diese durch eine Person tatsächlich „abdecken“ zu können.

Dabei wird in der Diskussion um den Ansatz deutlich, dass derzeit kein alternatives Verfahren mehrheitlich favorisiert wird. Einige Stimmen fordern, den regionalen Bezug grundsätzlich abzuschaffen und die Vertreter*innen nach Themen und fachlichen Schwerpunkten aufzustellen (Jugend, Arbeit, Asyl etc.). Andere verweisen auf die Gefahr, dass ohne diese Regelung große, gut organisierte Einwandergruppen den Landesbeirat dominieren könnten. Eine vorgeschlagene Zwischenlösung sieht vor, dass der Landesbeirat zum Ende einer jeden Legislatur die Regionen für die nächste Legislatur bestimmen sollte. Dabei zeichnet sich in den Erhebungen ab, dass diese Frage im Landesbeirat umstritten ist und Konfliktpotential bergen könnte.

Vergleich zu anderen Partizipationsgesetzen

Der Vergleich zu NRW und BaWü zeigt, dass die Flächenstaaten das Instrument der Beiräte ebenfalls gewählt, jedoch anders ausgestaltet haben. Dabei ist insbesondere der Blick auf den Landesbeirat in NRW ausschlussreich. Bei diesem handelt es sich um einen selbstorganisierten Zusammenschluss der kommunalen Vertretungen (Integrationsräte u. -ausschüsse) von Menschen mit Migrationshintergrund (§ 10 Abs. 3 TIntG NRW). Er wird vom Land jährlich finanziell gefördert (§ 10 Abs. 1 TIntG NRW), aktuell

umfasst dies rund 100.000 € im Jahr. Er besteht aus über Hundert Mitgliedern und ist somit deutlich größer als der Berliner Landesbeirat.

Damit verfügt das ehrenamtliche Gremium über eine vergleichsweise starke Geschäftsstelle, was sich auch positiv auf die kommunalen Integrationsräte auswirkt. Je nach politischem Willen können sie bspw. in Bezug auf die IKÖ der Verwaltung sensibilisierend arbeiten. Nachteilig kann die fehlende Interessenwahrnehmung aus dem „Inneren“ der politischen und administrativen Strukturen sein.

Außerdem hat sich das Land NRW verpflichtet, den Landesintegrationsrat bei Integrationsfragen anzuhören (§ 10 Abs. 2 TIntG NRW). Dies kann eine direkte Zusammenarbeit mit der Landesregierung ermöglichen und stärkt die Position des Landesintegrationsrats.

Entwicklungspotentiale für die Novelle

14. Ressourcen: Damit der Landesbeirat wirksam agieren kann, muss dieser mit Ressourcen ausgestattet werden. Dazu könnte im Gesetz folgender Aspekt aufgenommen werden:

Das Land fördert den Landesbeirat und seine Geschäftsstelle durch finanzielle Zuwendungen, um eine professionelle Unterstützung der gewählten Vertreter*innen im Landesbeirat in organisatorischer und inhaltlicher Hinsicht sowie in der Öffentlichkeitsarbeit zu gewährleisten.

Abhängig davon, wie sich die Meinungsbildung im Landesbeirat und weiteren Beteiligten entwickelt, könnte hier auch festgehalten werden, ob diese innerhalb der Senatsverwaltung anzusiedeln ist oder nicht.

15. Aufgabe und Rolle: Die zentrale Aufgabe des Landesbeirates könnte damit ergänzt werden:

Der Landesbeirat hat die Aufgabe, den Berliner Senat und seine Verwaltung in allen Fragen der gesellschaftlichen Teilhabe der Zielgruppe zu beraten. Der Landesbeirat nimmt Stellung zu aktuellen politischen Vorhaben des Abgeordnetenhauses und seiner Ausschüsse.

16. Zusammensetzung: Die Zusammensetzung des Landesbeirat sollte ggf. entsprechend der Zielgruppe angepasst werden. In der Zusammensetzung sollten die gewählten Mitglieder unbedingt die Stimmmehrheit haben. Die regionale Zuordnung sollte kritisch geprüft und ggf. weiterentwickelt werden, hierbei gilt es zu berücksichtigen, dass dazu voraussichtlich keine einfachen Lösungen gefunden werden können. Dabei ist zu berücksichtigen, dass herkunftsbezogene Diversität sowie ggf. die Diversität der antirassistisch arbeitenden Zivilgesellschaft Berücksichtigung findet. Ein Platz für die Vertreter*innen von neuzugewanderten Geflüchteten sollte vorgesehen werden.

17. Ansprechstellen zur IKÖ in den Senatsverwaltungen etablieren: Um im Sinne einer IKÖ der Fachpolitik Interessen der Zielgruppe zu vertreten und Informationen über Missstände kommunizieren zu können, benötigt der Landesbeirat kontinuierliche Ansprechpersonen in den Senatsverwaltungen. Dazu könnte im Gesetz folgender Aspekt aufgenommen werden:

Je Senatsverwaltung ist eine Ansprechperson für herkunftsbezogene Diversität, (Antirassismus)¹² und Empowerment zu etablieren. Diese hat die Aufgabe, Maßnahmen der interkulturellen Öffnung in der Fachpolitik des Hauses zu sammeln und zu beraten. Sie arbeitet der Berichtslegung im Rahmen des PartIntG zu. Sie begleitet und unterstützt Konsultationsverfahren, die ggf. im Haus angestrebt werden. Sie verfügt über Diversitätskompetenz und diskriminierungskritische Haltung in fachlicher und sozialer Hinsicht. Sie arbeitet mit dem Landesbeirat zusammen.

Alternativ könnten Arbeitsgruppen (AGs) nach dem Vorbild der externen AGs der Landesbeauftragten für Behinderung eine ähnliche Funktion einnehmen.

18. Auswahl Integrationsbeauftragte*r: In die Auswahl des*r Integrationsbeauftragten sollte der Landesbeirat einbezogen werden. Dies stärkt den Landesbeirat und die Legitimation des Integrationsbeauftragten und sichert eine gute Zusammenarbeit zwischen dem Integrationsbeauftragten und dem Beirat. So könnte ergänzt werden:

¹² Abhängig von der Definition der Zielgruppe.

Der Landesbeirat sendet aus seiner Mitte ein gewähltes Mitglied, das stimmberechtigt im Auswahlverfahren der*s Integrationsbeauftragten einbezogen wird.

19. Wahlperiode: Derzeit werden sieben Vertreter*innen und sieben Stellvertretende für fünf Jahre gewählt. Um dem ehrenamtlichen Charakter der Tätigkeit gerecht zu werden, sollte die Wahlperiode entweder verkürzt oder die Anzahl der gewählten Vertreter*innen erhöht werden. Folgende Optionen sind möglich: Die Wahlperiode könnte halbiert werden; die Möglichkeit einer Nachwahl nach 2,5 Jahren könnte eingeräumt werden; es könnten mehrere Stellvertretende gewählt werden. Letztere Option hätte den Vorteil, dass nicht mehr aufwändige Wahltermine durchgeführt werden müssen.

20. Gremien: Um eine Beteiligung der Zielgruppe in Gremien des Landes zu gewährleisten, könnten im Gesetz folgende Aspekte aufgenommen werden:

Der Landesbeirat kann aus seiner Mitte oder sonstige Personen der Zielgruppe in Gremien des Landes entsenden. Bei Personen außerhalb der Zielgruppe sollte fachliche Nähe zu dem Fokus des Gremiums bestehen. Die benannten Personen berichten dem Landesbeirat aus den Gremien. Der Landesbeirat kann die Entsendung beenden.

Dazu sollte eine umfassende Liste der bestehenden Gremien, der bisherigen Beteiligung der Zielgruppe im Gremium erstellt werden. Eine Aufwandsentschädigung für die Personen sollte in einer Verordnung festgehalten werden. Darüber hinaus sollte geprüft werden, bei welchen zentralen Gremien ggf. eine Stimmberechtigung anzustreben bzw. möglich wäre.

21. Verbindlichkeit: Der Landesbeirat hat in Berlin lediglich eine beratende Funktion gegenüber dem Senat. In NRW hat er ein Anhörungsrecht. Ob die Einführung eines Anhörungsrechts zielführend wäre, müsste vertieft geprüft werden. Auch wäre zu prüfen, ob direkt an einzelne Senatsverwaltungen gerichtete Stellungnahmen des Landesbeirats innerhalb einer bestimmten Frist zu beantworten sind.

Entwicklungspotentiale für die Gesetzesumsetzung

22. Bei der Einrichtung der Geschäftsstelle wurde folgender Personalbedarf deutlich: Die Mehrheit der Beteiligten, insbesondere aus dem Landesbeirat, sehen den Bedarf nach einer halben Stelle für eine*n Referent*in und einer halben Sachbearbeitungsstelle.

23. Mit Blick auf die Aufwandsentschädigung der Beiratsmitglieder wäre zu vergleichen, welche anderen Aufwandsentschädigungen für ähnliche Ämter bestehen und was eine angemessene Entschädigung wäre.

4.2.3 Bezirksbeauftragte*r für Integration und Migration (§ 7 PartIntG)

Die Bezirksbeauftragten für Integration und Migration werden nach Anhörung der örtlichen Migrantenorganisationen von der*m Bezirksbürgermeister*in ernannt. Mit Blick auf die „Rechte und Aufgaben gegenüber dem Bezirksamt und den anderen bezirklichen Einrichtungen gilt § 5 entsprechend der bezirklichen Zuständigkeit.“ Zentrale Aufgaben der Bezirksbeauftragten definiert das Gesetz wie folgt:

„1. Sie geben Anregungen und unterbreiten Vorschläge zu Entwürfen von Anordnungen und Beschlussvorlagen sowie Maßnahmen der Bezirke, soweit diese Auswirkungen auf den Abbau von Integrationshemmnissen sowie die Förderung und Partizipation von Menschen mit Migrationshintergrund haben.

2. Sie wirken darauf hin, dass bei allen wichtigen Vorhaben, die der Bezirk plant oder realisiert, die Belange von Menschen mit Migrationshintergrund berücksichtigt werden.“

Dazu informieren die Bezirksämter die Bezirksbeauftragten.

3. Zusätzlich sind die Bezirksbeauftragten „Ansprechpartnerinnen oder Ansprechpartner für Vereine, Initiativen und sonstige Organisationen, die sich mit Fragen im Zusammenhang mit der Lebenssituation von Menschen mit Migrationshintergrund befassen, sowie für Einzelpersonen bei auftretenden Problemen.“ (§ 7 PartIntG Absatz 1-4)

Zentrale Ergebnisse

Mit dem PartIntG wurden in allen Bezirken Bezirksbeauftragte etabliert. Ihnen zugeordnet sind mittlerweile häufig Flüchtlings- und/oder Ehrenamtskoordinationen. So wie die Bezirke sich untereinander unterscheiden, sind auch die Stellen der Bezirksbeauftragten von Heterogenität charakterisiert. Die Erfolge und Schwerpunkte der Arbeit der Bezirksbeauftragten sind dabei abhängig von ihrer Positionierung im Bezirksamt, den politischen Konstellationen sowie der Ausstattung. Dies wird im Folgenden näher dargestellt.

Organisatorische Anbindung und Stellenbesetzung

Nach einer Analyse der verfügbaren Bezirksorganigramme ist rund die Hälfte der Bezirksbeauftragten für Integration und Migration als Stabsstelle direkt bei der*em Bürgermeister*in des Bezirks angesiedelt. Die andere Hälfte der Bezirksbeauftragten sind unterschiedlichen Stadträt*innen bzw. Abteilungen untergeordnet.

Die direkte Anbindung an die*den Bezirksbürgermeister*in erscheint den Bezirksbeauftragten selbst als die beste Lösung, da sie eine stärkere Einbindung in politisches Handeln ermöglicht und ggf. Zugang zu Ressourcen erlaubt. Auch verleiht dies der Position ein stärkeres politisches Gewicht und verdeutlicht, dass das Thema als Querschnittsaufgabe im Bezirk angesehen ist.

Nachteile einer Stabsstelle bestünden darin, dass häufig weitere Aufgaben den Bezirksbeauftragten übertragen werden. Auch sei insgesamt die Abhängigkeit von politischem Verständnis und dem Willen, die Ziele des PartIntG umzusetzen, stärker als bei einer anderen Anbindung.

Die in anderen Bezirksämtern angesiedelten Beauftragten scheinen meist klarere Aufgabenprofile mit festgelegten Budgets zu haben. Diese Stellen haben einen stärker dienstleistungsorientierten Charakter und können Aufgaben wie Beratung, Daseinsvorsorge oder die Einrichtung eines bezirklichen Welcome Centers durchführen und verwalten. Nachteilig wird hier gesehen, dass niedriger eingestufte Stellen weisungsgebunden sind und wenig Autonomie im Sinne der aktiven Gestaltung von politischen Integrationsleitlinien vorsieht.

Die Bezirksbeauftragten werden – nach der Anhörung von Migrantenorganisationen – vom Bezirksamt ernannt. Dabei unterscheiden sich die formalen Anforderungsprofile, die in den Bezirken gestaltet werden. Mit Blick auf die Auswahl und Besetzung kritisieren einige Befragte – teils mit sehr deutlichen Worten – dass diese nicht nur nach Kompetenz und Kenntnissen ausgewählt würden, sondern dass politische Erwägungen eine wesentliche Rolle bei einigen Stellenbesetzungen spielten. Einige Befragte vermuten, dass mitunter sichergestellt werden solle, dass künftige Bezirksbeauftragte ihre Handlungsspielräume nicht zu eigenständig nutzen.

Die Wirksamkeit der Bezirksbeauftragten hänge aber zentral von ihrer Qualifikation und ihrem Engagement ab. Wichtig für die Wirksamkeit im Sinne der Gesetzesziele sei dabei – neben der fachlichen und prozessualen Kompetenz – die Fähigkeit und der Wille, gegebenenfalls auch auf Konflikte einzugehen bzw. Interessenskonflikte zu benennen. Eine „politisch motivierte Wahl“ könne diese Wirksamkeit mitunter deutlich einschränken.

Dabei wird auch darauf verwiesen, dass die symbolische Funktion, die das Amt des Bezirksbeauftragten einnehmen könnte, nicht ausreichend genutzt wird. So wirke die Besetzung des Amtes durch eine Person mit einem eigenen Migrationshintergrund – insbesondere, wenn dieser durch Namen oder Erscheinen auch zugeschrieben wird – als Signal der Offenheit und Diversität.

Die vorliegenden Daten zum Migrationshintergrund der Bezirksbeauftragten unterstreichen diese Argumentation. So hatten 2017 nur drei Bezirksbeauftragte einen Migrationshintergrund und sechs hatten keinen (keine Angabe: 3).¹³ Auch die Vergütung der Bezirksbeauftragten unterscheidet sich zwischen den Bezirken, womit die Stellen mehr oder weniger attraktiv ausgestaltet sind. Es gilt somit zu prüfen,

¹³ Vgl. Schriftliche Anfrage der Abgeordneten Susanna Kahlefeld (Bündnis 90/Die Grünen) vom 19. Juni 2017 (Eingang beim Abgeordnetenhaus am 20. Juni 2017) zum Thema: „Wie sind die Integrationsbeauftragten in den Bezirken ausgestattet?“ und Antwort vom 05. Juli 2017 (Eingang beim Abgeordnetenhaus am 07. Juli 2017) Drucksache 18/11 612

ob auch in den Gremienpositionen die gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit Migrationshintergrund widerspiegelt wird.

Aufgabenverständnis und Aufgabenwahrnehmung

Mit Blick darauf, wie die Bezirksbeauftragten ihre Aufgaben und Rolle verstehen und welche Schwerpunkte sie sich setzen, bestehen deutliche Unterschiede. Für alle Bezirke gilt, dass sich der Fokus auf die Integration von Neuzugewanderten und Geflüchteten verschoben hat. Die Dringlichkeit des Themas hat einerseits dazu geführt, dass die Bezirksbeauftragten an Gewicht und Ressourcen hinzugewonnen haben: Häufig wurden ihnen Flüchtlings- und Ehrenamtskoordinationen zugeordnet. Die meisten Beauftragten verfügen mittlerweile über durchschnittlich 2-3 Mitarbeitende, meist Flüchtlings- oder/und Bildungscoordinationen. Auch wenn Bezirksbeauftragte selbst nicht oder nur selten direkt mit der Zielgruppe arbeiten – beispielsweise durch Beratungen – tut dies häufig ihnen zugeordnetes Personal. Dabei kommen die im Abgeordnetenhaus durchgeführten Fachrunden zum PartIntG zum Schluss, dass auf Bezirksebene das Verhältnis zwischen Bezirksbeauftragten und Stabsstelle Geflüchteter häufig unklar sei und geklärt werden müsse.¹⁴

Mit der nachlassenden Neuzuwanderung wird nun der Wunsch geäußert, die gewonnenen Ressourcen und Rückhalt nachhaltig zu nutzen, so der Trend in den Interviews. Hierbei sollten strukturelle Fragen wie Beteiligungsformen und IKÖ im Bezirk stärker angegangen werden.

Gleichzeitig wird deutlich, dass das Selbstverständnis der Beauftragten über das persönliche Profil geprägt ist. Abhängig davon, ob die Beauftragten beispielsweise im Bereich Empowerment und Antirassismusbearbeitung qualifiziert und erfahren sind, verstehen sie dies als Teil ihrer Arbeit. Personen, die aus der Integrationsarbeit, im Sinne der Vermittlung von Sprache, der Vermittlung in Arbeit oder der Beratung kommen, legen hier eher einen Fokus.

Insgesamt wird kritisiert, dass es kein einheitliches Stellenprofil für die Beauftragten gäbe. Dies solle, so einige Stimmen, zumindest gesetzlich so stark wie möglich definiert werden. Zentrale Schwerpunkte sind dabei einerseits eine verwaltungsfokussierte Arbeit, welche die IKÖ der Verwaltung in den Blick nimmt und kontrollierend wirkt, und andererseits eine dienstleistungsorientierte Arbeit, die beratend und vernetzend nach außen und für die Zielgruppe arbeitet. Notwendige Fähigkeiten für diese Arbeit sind Kenntnisse und Erfahrungen in der Netzwerk- und Strukturarbeit, der verwaltungsinternen Organisationsentwicklung und IKÖ, des Empowerments und der Antirassismusbearbeitung.

Während die Bezirksbeauftragten derzeit noch wenig in die Verwaltung hineinarbeiten, versteht die Mehrheit der Bezirksbeauftragten die Förderung von Beteiligung und Vernetzung als wichtigen Teil ihrer Aufgaben. Die Beauftragten agieren dabei auf verschiedenen Ebenen. So arbeiten sie mit lokalen Initiativen zusammen und hier werden aktivierende und offene Ansätze im Sinne des ‚Community Organizing‘ als positiv beschrieben. Auf der Ebene der fachlichen Kreise arbeiten sie mit gut informierten und kontinuierlich tätigen freiwillig Engagierten bis hin zu hauptberuflichem Personal bei Trägern und in der Verwaltung zusammen. Hier gelte es, einen effektiven Informationsaustausch zu ermöglichen und Koordinationsmöglichkeiten zu bieten. Auf der politischen Ebene wird mit Migrationsräten (diese bestehen nicht in allen Bezirken), mit Bürgerdeputierten und Integrationsausschüssen zusammengearbeitet. Im Folgenden wird auf die Ebenen näher eingegangen:

Basisarbeit: Auf dieser Ebene werden offene Vernetzungstreffen mit Migrantenorganisationen und Initiativen positiv hervorgehoben. Dabei sei es wichtig, immer wieder zu prüfen, ob alle Communities erreicht sind und sich nicht „darauf auszurufen“, dass sich die „üblichen Verdächtigen“ versammeln. Eine Beauftragte berichtet, dass sie über Projektaufträge Migrantenorganisationen aus anderen Bezirken in den eigenen Bezirk „einkaufe“, wo Organisationen für diese Herkunft noch nicht bestünden. Damit könnten Organisationsstrukturen im eigenen Bezirk entstehen.

¹⁴ Vgl. Vorschläge zur Änderung des PartIntG: Diskussionsergebnisse aus den Fachrunden mit Migrantenorganisationen am 04.06., 04.09. und 03.12.2018 im Berliner Abgeordnetenhaus, moderiert von Abgeordneten Nicola Böcker-Giannini (SPD), Susanna Kahlefeld (Bündnis 90/Die Grünen) und Hakan Taş (Die Linke), Stand: 8.1.2019.

Diese Basisarbeit müsse einen aktivierenden Charakter haben. Es gelte zu ermöglichen, dass Interessen artikuliert werden und sich ggf. organisiert wird. Beteiligungsformen müssten niederschwellig und offen sein, im Gegensatz zum Instrument der Bürgerdeputierten, welches voraussetzungsreich sei (vgl. Kapitel 4.2.4).

Viele Bezirksbeauftragte verfügen über Mittel, mit dem sie lokale Initiativen, Projekte und Netzwerke fördern können. Das Budget ist jedoch meist gering und liegt bei wenigen Tausend €. In manchen Fällen kann das Budget allerdings deutlich höher sein und 100.000 € für Zuwendungen überschreiten. Dies wird als besonders hilfreich wahrgenommen, um eine migrantische und antirassistische Basis in den Bezirken aufzubauen und ihnen Beteiligung zu ermöglichen sowie eine Stimme zu geben. Hierbei sei es zielführend, über Honorarverträge auch Initiativen in Gründung fördern zu können. Gefordert wird eine einheitliche Ausstattung der Beauftragten mit einem Partizipationsfonds, bei dem die Mittel vom Land gestellt, aber über die Bezirksbeauftragten verteilt würden. Zweck sollte insbesondere die aktivierende Aufbauarbeit einer migrantischen und antirassistischen Zivilgesellschaft sein.

Einige Beauftragte sehen in dieser Form der aktivierenden, stärkende Beteiligung ihre zentrale Aufgabe. Die Aufgabe der Beauftragten sei es, Akteure zu vernetzen, Bedarfe zu artikulieren und als Kommunikationsschnittstelle in die Verwaltung hinein (und aus der Verwaltung heraus) darzustellen.

Hinsichtlich der im Gesetz formulierten Aufgaben gilt es zu evaluieren, inwiefern die aktivierende Netzwerkarbeit dem Aufgabenprofil genügt. Um die im Gesetz formulierten Anforderungen zu erfüllen, müssen Bezirksbeauftragte ihre Arbeit gemeinsam mit den Migrantenselbstorganisationen auf die fachliche sowie auf die politische Ebene tragen.

Fachliche Ebene: Mit Blick auf die Vernetzung der hauptberuflich tätigen sowie der semi-professionellen Freiwilligen gelte es, einen effektiven Informationsaustausch zu ermöglichen und Koordinationsmöglichkeiten zu bieten. Hier haben die Beauftragten unterschiedliche Formen des Austausches und der Vernetzung entwickelt. Das übergeordnete Ziel auf fachlicher Ebene ist, gemeinsam mit Migrantenselbstorganisationen Vorschläge und Leitlinien zu erarbeiten, die Integrationshemmnisse abbauen und Partizipation ermöglichen. Hierbei könnten Strukturen entwickelt werden, die der IKÖ der Fachpolitiken in den Bezirken dienen könnten. Diese eher politische Arbeit – auch im Sinne der Aufgaben 1 und 2 nach PartIntG – erscheint jedoch deutlich weniger stark stattzufinden.

Politische Ebene: Wenn in einem Bezirk ein Migrationsbeirat besteht, nehmen die Bezirksbeauftragten häufig koordinierende Aufgaben ein bzw. fungieren als Geschäftsstelle und gleichzeitig als Vorsitz für die Beiräte. Es existieren nicht in allen Bezirken Migrationsbeiräte. Aus diesem Grund gibt es kein klares Aufgabenprofil für Integrationsbeauftragte in diesen Beiräten, noch gibt es genaue Vorstellungen, welche Rolle sie dort einnehmen sollen. Mit Blick auf Integrationsausschüsse nehmen fast alle Beauftragten eine Rolle ein. Sie sind dort in unterschiedlicher Funktion eingeladen – am häufigsten als Ansprechperson für Integration der Bezirksverwaltung (vgl. Abschnitt 4.2.4).

Auf politischer Ebene nehmen sie nicht nur vernetzenden Charakter ein, sondern prüfen auch Anordnungen, Beschlüsse und Maßnahmen des Bezirks daraufhin, ob die Belange von Menschen mit Migrationshintergrund berücksichtigt werden. Während Frauen- und Gleichstellungsbeauftragte Stellungnahmen der Bezirksämter einfordern können (§ 21 Abs. 4 LGG) steht den Bezirksbeauftragten ein solches Instrument nicht zur Verfügung. Insgesamt scheint in den Erhebungen dieser Aspekt der Arbeit – der in den oben genannten, im Gesetz verankerten Zielen eine prominente Rolle spielt – weniger zum Tragen zu kommen.

Berichtslegung

Im Gegensatz zu den Landesbeauftragten sieht das PartIntG auf Bezirksebene keine Berichtslegung der Beauftragten vor. Aus dem von den Fraktionen des Abgeordnetenhauses moderierten Diskussionsprozess kam vor diesem Hintergrund der Vorschlag auf, eine Berichtspflicht auf Bezirksebene einzuführen, die sich an Verwaltung und Öffentlichkeit wendet. Ob dieser Bericht analog zum Bericht auf Landesebene zu gestalten ist – und damit hier auch in der Erarbeitung des Berichtes ggf. Synergien bestehen – wird

offengelassen und wäre genauer zu bestimmen.¹⁵ Gleichwohl ist dabei anzumerken, dass es hierbei zu beachten gilt, ein konzises, ressourcenschonendes Erhebungs- und Auswertungskonzept umzusetzen, das relevante und aussagekräftige Daten erhebt, um aus den Erfahrungen auf Landesebene zu lernen (siehe dazu die Kritik an der Berichtslegung auf Landesebene).

Kurzfasit

In den Bezirken interpretieren die Bezirksbeauftragten ihre Aufgaben sehr unterschiedlich. Gleichzeitig hat die Fluchtmigration der letzten Jahre den Fokus der Arbeit auf Neuzuwanderung und Integrationsfragen verschoben. In der Rolle als Fachstelle für IKÖ nehmen alle Bezirksbeauftragten ihre Position gegenüber der Verwaltung als eher schwach wahr. Hier erfolgte dementsprechend selten eine Schwerpunktsetzung. Dabei wünschen sich viele Beauftragte, hier mehr aktiv zu werden und über mehr Möglichkeiten zu verfügen. Genannt wird beispielsweise die Möglichkeit, Akteneinsicht in Einstellungsverfahren zu haben und in Einstellungsprozessen beteiligt zu werden.

Entwicklungspotentiale für die Novelle

24. Aufgaben und Schwerpunkte der Bezirksbeauftragten: Die Novelle sollte Profil und Aufgaben der Bezirksbeauftragten – entsprechend der Ziele und Zielgruppe des Gesetzes – konkretisieren und klarer definieren. Dabei sollten auch zentrale Kompetenzen beschrieben werden, die die Bezirksbeauftragten für die Zielerreichung benötigen. Die Evaluation empfiehlt, die direkte Zusammenarbeit mit der Zielgruppe im Sinne von Beratung von Einzelpersonen kritisch zu prüfen. Es scheint, dass ein Arbeitsfokus auf Strukturen, Formaten und Netzwerken stärker die Zielerreichung des PartIntG befördern kann.

25. Rolle der Bezirksbeauftragten in der IKÖ: Ausgehend von der Weiterentwicklung des Gesetzes mit Blick auf die IKÖ der Verwaltung sollte geprüft werden, welche Aufgaben den Bezirksbeauftragten hier zukommen sollten. Um auch im Bezirk das Thema vorantreiben zu können, erscheint es als gute Möglichkeit, sie zu Ansprechpersonen für den*die Integrationsbeauftragten des Landes und den Landesbeirat zu machen. Hierbei sollte eine enge Zusammenarbeit und Abstimmung mit den Diversity-Beauftragten gesucht werden. Ggf. sind die Schulungen, welche die LADS für die Diversity-Beauftragten durchführt, auch für die Bezirksbeauftragten relevant und könnten für diese geöffnet werden.

Mit Blick auf die Personalentwicklung wäre näher zu prüfen, ob die Bezirksbeauftragten in Stellenbesetzungen eingebunden werden und Akteneinsicht erhalten können. Mit Blick auf die IKÖ der Fachpolitiken und Servicedienstleistungen der Verwaltung können die Netzwerke, Sitzungen und Veranstaltungen, welche die Bezirksbeauftragten auf der fachlichen Ebene durchführen, dazu dienen, Impulse und Bedarfe aus der migrantischen Zivilgesellschaft an die Verwaltung zu kommunizieren. Eine Berichtslegung analog zur Landesebene könnte die Arbeit der Bezirksbeauftragten sinnvoll ergänzen. Diese könnte beschreiben, welche Maßnahmen die Bezirksverwaltung zur Erreichung der Gesetzesziele umgesetzt hat, welche Ziele erreicht wurden und welche Wirkungen erreicht wurden, insbesondere mit Blick auf die Personalentwicklung. Dabei muss von den Erfahrungen der Berichtslegung auf Landesebene gelernt werden: es bedarf relevant, über die Bezirke vergleichbarer Daten, die ressourcenschonend erhoben und aufbereitet sind.

26. Position der Bezirksbeauftragten stärken: Für eine stärkere Positionierung kann über eine entsprechende Ausweitung der Befugnisse im PartIntG nachgedacht werden, so wäre ein Recht zur Unterbreitung von Vorlagen zur Kenntnisnahme an die BVV (vgl. § 21 Abs. 5 LGG) zu erwägen. Da die BVV kraft ihrer Geschäftsordnungsautonomie grundsätzlich verschiedene Verfahrensweisen für den Umgang mit solchen Vorlagen vorsehen können, sollte die Möglichkeit einer direkten Zuleitung an den Integrationsausschuss geprüft werden. Der Ausschuss könnte dann – mit den Stimmen der

¹⁵ Vgl. Vorschläge zur Änderung des PartIntG: Diskussionsergebnisse aus den Fachrunden mit Migrantenorganisationen am 04.06., 04.09. und 03.12.2018 im Berliner Abgeordnetenhaus, moderiert von Abgeordneten Nicola Böcker-Giannini (SPD), Susanna Kahlefeld (Bündnis 90/Die Grünen) und Hakan Taş (Die Linke), Stand: 8.1.2019.

Bürgerdeputierten – eine Empfehlung dahingehend abgeben, ob eine Aussprache im Plenum erfolgen soll.

27. Geschäftsordnungen der BVVen analysieren: Die Evaluation sieht Vertiefungsbedarfe in der Analyse (siehe Kapitel 5).

28. Partizipationsfonds auf Bezirksebene: Die Bezirksbeauftragten sollten einheitlich über die gleichen Mittel verfügen, um die migrantische und antirassistische Zivilgesellschaft zu fördern, Strukturen aufzubauen und Initiativen zu unterstützen. Im Zentrum sollte dabei die aktivierende Beteiligung der Zielgruppen und der Aufbau von zivilgesellschaftlichen Strukturen stehen. Das Gesetz sollte vorsehen, die Beauftragten mit entsprechenden finanziellen Mitteln auszustatten.

4.2.4 Integrationsausschüsse und Bürgerdeputierte (Art. VIII PartIntG)

Das PartIntG führt auf Bezirksebene die Integrationsausschüsse als notwendig einzurichtenden Ausschuss der BVV ein. Diese sind „zuständig für Angelegenheiten, die nicht nur unerhebliche Auswirkungen auf die Integration der Menschen mit Migrationshintergrund“ haben (Art. VIII, Abs. 4 PartIntG). Konkretisiert werden Verfahren und Arbeit in den Geschäftsordnungen der BVV.

Für jeden Integrationsausschuss müssen mindestens 4 und maximal 7 Bürgerdeputierte berufen werden. Bürgerdeputierte „sind sachkundige Bürgerinnen und Bürger, die stimmberechtigt an der Arbeit der Ausschüsse der Bezirksverordnetenversammlung teilnehmen.“ Die Mehrheit der Stimmen muss jedoch bei den gewählten Bezirksverordneten liegen. Bürgerdeputierte sieht das Gesetz nicht nur in den Integrationsausschüssen, sondern optional auch in anderen Ausschüssen vor, in denen bis zu vier Bürgerdeputierte jeweils hinzugewählt werden können.

Dabei empfiehlt der Gesetzgeber, als Bürgerdeputierte „insbesondere Bürgerinnen und Bürger mit Migrationshintergrund im Sinne des § 2 des Partizipations- und Integrationsgesetzes“ zu berücksichtigen. Innovativ ist das Instrument des Bürgerdeputierten ohnehin, als es auch Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit erlaubt, Bürgerdeputierte zu werden. Durch die obligatorische Entsendung von Bürgerdeputierten in die Integrationsausschüsse wird dieses Instrument sachbereichsspezifisch verstärkt. Dies ist nach dem Kenntnisstand der Evaluation die einzige in der Bundesrepublik bestehende Möglichkeit, als Person ohne deutsche Staatsangehörigkeit in Parlamentsausschüssen stimmberechtigt mitzuarbeiten.

Zentrale Erkenntnisse der Evaluation

Die BVV richten Integrationsausschüsse ein, wobei einige Geschäftsordnungen ihre einzelnen Ausschüsse explizit nennen, andere nicht. Ob die Integrationsausschüsse effektiv arbeiten können, ist abhängig von der jeweiligen Bezirksverordnetenversammlung. So kann sich ein Ausschuss nur dann mit einem Thema befassen, wenn dies an ihn delegiert wird. In den Interviews wird von einigen Bezirken bzw. Zeitperioden berichtet, in denen der jeweiligen Integrationsausschuss dadurch bedeutungslos wurde, dass keine Arbeitsaufträge an ihn delegiert wurde.

Aus der Perspektive der Beteiligten in den Bezirken wird in diesem Zusammenhang der Wunsch geäußert, dass der Landesintegrationsbeauftragte in solchen Fällen in einen Dialog mit dem Bezirksamt bzw. mit den BVV gehe. Zwar habe der*die Landesbeauftragte dazu keine verbindliche Handhabe, aber er könne politischen Druck ausüben und den Zustand skandalisieren. Andere sehen die Einflussmöglichkeiten des Landesintegrationsbeauftragten auf Bezirksebene als eher gering an.

Insgesamt werden jedoch die Integrationsausschüsse als sinnvolle Innovation gesehen. Die Tatsache, dass in einigen BVV migrationskritische Abgeordnete vertreten sind, sei – so berichten einige Befragte – paradoxerweise zum Vorteil der Integrationsausschüsse. Die etablierten Parteien würden mit Blick auf die Integrationsausschüsse nun eher geschlossen auftreten, um diesen Argumentationen keine politische „Steilvorlagen“ zu liefern.

Auch die Bürgerdeputierten werden weithin als sinnvolles Instrument betrachtet, um Personen unabhängig ihrer Staatsangehörigkeit in die Arbeit des Bezirksparlaments einzubinden. Die Stelle der Bürgerdeputierten sei eine Möglichkeit, Personen mit Migrationshintergrund an die politische Arbeit

heranzuführen und dadurch politischen Nachwuchs zu fördern. Vor dem Hintergrund der Unterrepräsentation von Personen mit Migrationshintergrund in den deutschen Parlamenten hat dies für viele Befragte hohe Bedeutung.

Gleichzeitig wird in den Gesprächen wiederholt, dass das Instrument sehr voraussetzungsreich ist, da es ein gewisses Maß an Kenntnissen über die politische Arbeit benötige, um das Amt ausführen zu können. Die bürokratischen und hoch politisierten Prozesse hätten ein hohes Frustrationspotential für politisch unerfahrene Personen. Aus dieser Erfahrung, so die Aussage einzelner Gesprächspartner*innen, gingen die Parteien vermehrt dazu über, Personen aus ihren Wahllisten, die es nicht in die BVV geschafft hätten, über den Status des Bürgerdeputierten einzubinden. Dabei ist unklar, ob die Mehrheit der Bürgerdeputierten einen Migrationshintergrund hat.

In vielen Bezirken bestehen neben den gesetzlich vorgeschriebenen Integrationsausschüssen auch Migrationsbeiräte, die Bezirke optional einrichten können. In der Regel handelt es sich hierbei um ein Gremium bestehend aus Vertreter*innen von Migrantenselbstorganisationen, wobei die Regelungen sehr unterschiedlich sein können. Insgesamt besteht derzeit unter den Befragten eine Unsicherheit dazu, wie sich Integrationsausschüsse und Migrationsbeiräte zueinander verhalten sollten. Einzelne Bezirke haben aufgrund der Integrationsausschüsse den Migrationsbeirat ruhen lassen. Landesbeirat und Bezirksbeauftragte planen gemeinsam derzeit ein Fachgespräch, um diese Frage zu behandeln.

Als Ergebnis der Evaluation werden die Unterschiedlichkeiten zwischen den Integrationsausschüssen und den Migrationsbeiräten als Institutionen deutlich:

Im Integrationsausschuss haben die Bezirksverordneten die Mehrheit. Es handelt sich um einen Arbeitsausschuss des Kommunalparlaments, dessen Arbeitsweise durch vielfache Regelungen und politische Rahmenbedingung geordnet ist. Die Mitarbeit ist voraussetzungsreich und bedarf Kenntnisse der politischen Arbeitsweise. Es ist anzunehmen, dass eine Vernetzung in politische Kreise insbesondere in die Bezirksverbände der Parteien hilfreich ist, um Bürgerdeputierte*r zu werden.

Migrationsbeiräte sind eine deutlich niederschwelligere Beteiligungsform: In ihnen sind Vertreter*innen der migrantischen Zivilgesellschaft vertreten, sowie ggf. Einzelpersonen aus Politik, Verwaltung und weiterer Zivilgesellschaft eingeladen. Ein Migrationsbeirat sollte dabei in der Regel eine Stimmenmehrheit, wenn nicht sogar eine ausschließliche Stimmberechtigung der Vertreter*innen migrantischer und antirassistischer Zivilgesellschaft vorsehen. Für die Migrationsbeiräte auf Bezirksebene gibt es kein einheitliches Verfahren, wie diese zusammengesetzt werden, im Bezirk Mitte werden sie beispielsweise vom Bezirksamt per Beschluss berufen. Ihren Handlungsspielraum nehmen sie als in der Regel als deutlich größer und flexibler wahr als den der Integrationsausschüsse.

Gemeinsam ist beiden Institutionen, dass sie als mögliches Instrument auch dafür angesehen werden, politischen Nachwuchs mit Migrationshintergrund zu fördern. Auch die Migrationsbeiräte können Foren sein, in dem Handeln in politischen Institutionen geübt wird. Diese seien niederschwelliger als das Instrument des Bürgerdeputierten.

Es wird deutlich, dass Integrationsausschuss und Migrationsbeirat sich nicht gegenseitig ersetzen können. Dennoch haben sie „natürliche Schnittmengen“ in ihrer Arbeit. In Bezirken, in denen beide Gremien existieren, ist somit eine sinnvolle Aufgabenkoordination und Rollenverteilung notwendig. Dabei können Migrationsbeiräte – wenn nicht politische Hauptberufliche aus der Mehrheitsgesellschaft die Arenen dominieren – Möglichkeiten sein, Interessen der migrantischen Zivilgesellschaft in den Bezirken zu bündeln und zu kommunizieren. Den Integrationsausschüssen käme die Rolle zu, stärker in den Dialog mit den politischen Gremien zu gehen. Insbesondere die Einbindung der Interessen und Sichtweisen von Personen mit Migrationshintergrund steht hier im Fokus.

Entwicklungspotentiale für die Novelle

29. Vertiefende Analysen: In dem Bereich Integrationsausschüsse, Bürgerdeputierte und Migrationsbeiräte besteht vertiefender Analysebedarf (siehe Kapitel 5).

Unabhängig von den Ergebnissen der vertiefenden Analysen sieht die Evaluation folgende Entwicklungspotentiale für die Novelle:

30. Bürgerdeputierte quotieren: Um die Repräsentation von Menschen mit Migrationshintergrund in den Ausschüssen stärker voranzutreiben, kann eine Quotierung eingeführt werden. Ein Beispielszenario: Bei vier Bürgerdeputierten müssen mindestens zwei mit Migrationshintergrund, oder mindestens zwei, die von Migrantenselbstorganisationen vorgeschlagen wurden, eingesetzt werden. Dies kann an das Vorschlagsrecht nach § 21 Abs. 1 S. 3 Bezirksverwaltungsgesetz (BzVG) gekoppelt werden. Hier besteht bislang trotz des Wortes „insbesondere“ keine starke Determinierung zur Berücksichtigung von Menschen mit Migrationshintergrund.

Da die Ausschüsse keine Hoheitsgewalt ausüben, können nach Artikel 2 S. 3, 73 Abs. 2 VvB in Verbindung mit § 20 S. 2 BzVG auch Nicht-Deutsche gewählt werden. § 20 S. 3 BzVG könnte demnach ohne verfassungsrechtliche Bedenken geändert werden in Richtung einer Festlegung eines Deputiertenkontingents für Menschen mit Migrationshintergrund, solange genügend geeignete Bewerber*innen aus diesem Kreis vorhanden sind. Der anerkannte und über Artikel 73 Abs. 2 VvB mit Verfassungsrang ausgestattete Zweck des Bürgerdeputiertenwesens, „in den Ausschüssen bei der Beratung kommunalpolitischer Angelegenheiten in ständigem Auftrag die Belange der gesamten Einwohnerschaft des Bezirks [zu] implementieren“, rechtfertigt vor dem Hintergrund der besonderen Funktion der Integrationsausschüsse – auch gegenüber Artikel 3 Abs. 3 S. 1 GG und Artikel 10 Abs. 2 VvB – die obligatorische Berücksichtigung wenigstens des realen Bevölkerungsanteils von Menschen mit Migrationshintergrund. Entsprechend wäre bei Ausschöpfung des Zuwahlkontingents aus § 9 Abs. 1 S. 2-4 BzVG zu erwägen, zwei der sieben möglichen Sitze zwingend für Deputierte mit Migrationshintergrund zu reservieren. Dem gesetzgeberischen Anliegen, auch die Sachkunde von Bürgern ohne Migrationshintergrund in Integrationsfragen nutzbar zu machen, würde damit auch weiter genüge getan. In den Bezirken mit einem geringen Bevölkerungsanteil von Menschen mit Migrationshintergrund liefe diese Quote zwar leer. An der Errungenschaft, auch in solchen Bezirken überhaupt die verpflichtende Bildung von Integrationsausschüssen vorzusehen, ändert dies nichts.

31. Verhältnis Integrationsausschuss und Migrationsbeiräte klären: Das Verhältnis und die Rollenverteilung gilt es zu klären, wobei hierbei ggf. Spezifika der Bezirke berücksichtigt werden müssen. Ggf. sollten die Migrationsbeiräte als optionales oder verpflichtendes Instrument der Bezirke im PartIntG aufgenommen werden. Der Vorteil von Migrationsbeiräten besteht darin, dass hier garantiert Menschen mit Migrationshintergrund vertreten sind. In BVV, die weniger an den Aktivitäten ihrer Integrationsausschüsse interessiert sind, kann durch Migrationsbeiräte ein Ausgleichsgremium für dieses Defizit erschaffen werden.

32. Zusammenspiel zwischen Migrationsbeiräten und Integrationsausschüssen stärken: Ähnlich wie bei den Bezirksbeauftragten empfiehlt die Evaluation sich an den Befugnissen des LGG zu orientieren. Es gilt zu prüfen, ob es möglich ist, auch den Migrationsbeiräten ein Recht zur Unterbreitung von Vorlagen zur Kenntnisnahme an die Bezirksverordnetenversammlung (§ 21 Abs. 5 LGG) zu geben. In Hinblick auf die unterschiedlichen Verfahrensweisen für den Umgang mit solchen Vorlagen, könnte auch hier die Möglichkeit der direkten Zuleitung an die Integrationsausschüsse erwogen werden.

33. Verknüpfung von Landes- und Bezirksebene überprüfen und ggf. stärken: Während beispielsweise in NRW die kommunalen Migrationsbeiräte und der Landesbeirat stark miteinander verknüpft sind, ist dies in Berlin weniger der Fall. Geprüft werden sollte, wie die Arbeit auf beiden Ebenen besser in einen fachlichen Austausch gebracht und verknüpft werden kann. Möglichkeiten sind hierbei eine stärkere Präsenz der Bezirksbeauftragten im Landesbeirat oder ein zusätzliches Gremium, das alle Akteure zusammenbringt (Bezirksbeauftragte, Bürgerdeputierte, Migrationsbeiräte, Landesbeirat, Landesbeauftragte*r, ggf. eingeführte Ansprechpersonen für IKÖ der Senatsverwaltungen). Dies könnte in sehr unterschiedlichen Formaten der Fall sein (Jährliche Fachkonferenz, Quartalsaustausch zu spezifischen Themen etc.). Zu prüfen wäre, ob das Ziel ein Austausch und eine Vernetzung oder die Verabschiedung politischer Positionen und eines politischen Vorgehens sein sollte. Die Organisation könnte in den Händen der Geschäftsstelle des Landesbeirates, bei der*em Landesbeauftragte*n liegen oder in abwechselnder Folge in einem Bezirk. Die entsprechenden Ressourcen müssen dazu bereitgestellt werden.

4.2.5 Die Berichtslegung zum PartIntG (§ 8 PartIntG)

Der Berliner Senat berichtet gemäß Artikel 1 § 8 PartIntG dem Abgeordnetenhaus in einem Zweijahresrhythmus über die Umsetzung der Ziele des Gesetzes. Darüber hinaus sieht das Gesetz vor, dass der Senat Zielvorgaben vorlegt, wie hoch der Anteil an Personen mit Migrationshintergrund unter den Beschäftigten sein soll. Über die Erreichung der Ziele in der Personalentwicklung soll regelmäßig berichtet werden (§ 4 Abs. 5 S. 3 PartIntG).

Ausgehend von der Betrachtung der verschiedenen hier genannten Paragraphen ergibt sich folgender Auftrag für den Berliner Senat: er soll (1) über die Umsetzung der Ziele des Gesetzes alle zwei Jahre berichten; er solle (2) Zielvorgaben für die Personalentwicklung mit Blick auf den Anteil an Personen mit Migrationshintergrund vorlegen und (3) berichten, ob die Zielvorgaben eingehalten werden.

Seit dem Inkrafttreten des Gesetzes hat es noch keine ausformulierten Zielvorgaben der Regierung gegeben. Gleichzeitig wurden bisher drei Umsetzungsberichte gemäß § 8 PartIntG veröffentlicht. Die Umsetzungsberichte spiegeln teilweise die Personalentwicklung im öffentlichen Dienst wider, sie verfügen allerdings nicht über ein einheitliches Benchmarking, also einheitliche Verfahren, wie Daten erhoben und ausgewiesen werden, wie in § 4 Abs. 5 S. 2 vorgesehen.

Die Entwicklung der Berichterstattung

Der*die Integrationsbeauftragte setzt die Berichtslegung federführend um. Der*die Landesbeauftragte strukturiert, erhebt Daten im öffentlichen Sektor und verfasst die Umsetzungsberichte. Für die Berichterstattung zuständig ist das Referat I A „Grundsatzangelegenheiten der Integrations- und Migrationspolitik; interkulturelle Öffnung“ in der Abteilung Integration der SenIAS. Von dort werden Abfragen in die anderen Senatsverwaltungen, Bezirke und Unternehmen mit Landesanteilen versendet. Die Berichtslegung liegt in der Verantwortung des Referats und wird basierend auf den Antworten aller Verwaltungseinheiten vollzogen.

Ein wichtiges Merkmal der Berichterstattung muss vorneweg erwähnt werden: die Umsetzungsberichte sind per Gesetz als Berichte des Senats geregelt, d.h. sie werden im Namen der gesamten Regierung Berlins veröffentlicht und dem Abgeordnetenhaus übergeben. Für die Berichterstattung bedeutet dies, dass alle Senatsverwaltungen dem Bericht vor Veröffentlichung zustimmen müssen. Es ist anzunehmen, dass Berichte, die die Praxis einzelner Senatsverwaltungen explizit kritisieren, mit Widerständen im Zustimmungsverfahren zu rechnen haben.

Alle drei Berichte folgen der Struktur des ersten Artikels im PartIntG und dabei insbesondere Paragraph 4 („Gleichberechtigte Teilhabe und interkulturelle Öffnung“). Dabei sind die Berichte fokussiert auf die *Umsetzung einzelner Maßnahmen*, die in den Paragraphen und Absätzen geregelt sind. Sie berichten nicht zur Erfüllung der im Gesetz formulierten Ziele.

Die Umsetzungsberichte haben sich über die Zeit weiterentwickelt, wie im Folgenden dargestellt wird: Der erste Umsetzungsbericht erschien 2012 in einem Umfang von 25 Seiten plus Anhang. Darauf folgten der zweite Umsetzungsbericht 2015 (165 Seiten plus Anhang) und der dritte 2017 (257 Seiten, ohne Anhang). So hat sich die Berichterstattung innerhalb von fünf Jahren deutlich weiterentwickelt und im Umfang vervielfacht. Dies ist darauf zurückzuführen, dass mehr Verwaltungseinheiten betrachtet werden: Der erste Bericht stellt ausschließlich die einzelnen Senatsverwaltungen dar. Bezirksämter behandelt er nur rudimentär. Der zweite Bericht schließt auch die Bezirke umfassend ein. Im dritten Bericht erweitert sich die Liste der berichtenden Organisationseinheiten um die Unternehmen mit Landesbeteiligung, die nur ausnahmsweise vertreten waren.

Von der Praxis einer tendenziell zusammenfassenden und an Beispielen verhafteten Berichterstattung entfernen sich die Autor*innen mit den späteren Umsetzungsberichten. Bericht Nummer zwei beginnt mit einer systematisierten Aufarbeitung der Ergebnisse in Form einer Tabelle, gefolgt von einer qualitativen Zusammenfassung am Berichtsende.

Der dritte Bericht führt erstmals standardisierte Kategorien bei der Abfrage ein. So wird aus einer losen Sammlung durchgeführter Maßnahmen eine kategorisierte Aufzählung. Damit erlangt der dritte Bericht mehr Trennschärfe und Systematik.

Insgesamt werden die Berichte mit der Zeit nicht nur umfangreicher, sondern sie können auch auf eine größere Datengrundlage zurückgreifen. So nimmt eine zunehmende Anzahl von Organisationen an der Berichterstattung teil. Auch liegen mehr Daten zur Personalentwicklung vor: Im ersten Bericht werden noch relativ wenig Zahlen geliefert. Der zweite Bericht liefert rudimentäre Zahlen und Statistiken zu Angestellten mit Migrationshintergrund in der Berliner Verwaltung. Der dritte Umsetzungsbericht liefert ebenfalls Zahlen zu diesen Aspekten. Doch bleiben diese Angaben nicht vergleichbar und sind begrenzt aussagekräftig.

Zentrale Ergebnisse der Evaluation

Die zentralen Ergebnisse der Dokumentenanalyse belaufen sich auf vier Erkenntnisse: Positiv ist zunächst zu berichten, dass die Struktur sich deutlich verbessert und systematisiert hat. Des Weiteren verbessert sich die Beteiligung am Bericht: Im dritten Umsetzungsbericht haben alle Berliner Verwaltungseinheiten auf Senats- und Bezirksebene und fast alle Unternehmen mit Landesbeteiligung (86 %) berichtet.

Gleichzeitig sind die Berichte – besonders der zweite und dritte Bericht – äußerst umfassend und sehr detailliert. Eine Vergleichbarkeit und leichte Erschließbarkeit der Daten ist nicht gegeben. Eine systematische Auswertung und datenbasierte Steuerung von Maßnahmen ermöglicht der Bericht nicht. Auch kann die Darstellung nicht dazu dienen, beispielsweise besonders erfolgreiche Senatsverwaltungen zu identifizieren und hervorzuheben, sodass aus ihren Erfahrungen gelernt werden kann. Auch Misserfolge und Hemmfaktoren können nicht identifiziert werden.

Die Ergebnisse der Befragungen decken sich mit diesen Erkenntnissen. Unter den Befragten wird der Berichterstattung dabei eine zentrale Bedeutung zugewiesen: Dies sei „das einzige Schwert“ das der Integrationsbeauftragte habe, um über Öffentlichkeit Druck auszuüben. Aus diesem Grund wurde vielfach die Notwendigkeit nach einer Weiterentwicklung der Berichterstattung deutlich geäußert. Zentrale Argumentation ist dabei, dass spätestens seit dem dritten Umsetzungsbericht die Quantität an nicht vergleichbaren Detailinformationen und der stetig steigende Umfang der Berichte nicht der erwünschten Übersichtlichkeit dienen.

Die Analyse der Berichte zeigt dabei folgende Entwicklungspotenziale: Obwohl man den Berichten insgesamt einen hohen Informationsgehalt nicht absprechen kann, ist deren Aussagekraft begrenzt. Aufgrund der oben beschriebenen grundlegenden strukturellen Unterschiede zwischen den Berichten lassen sich keine Tendenzen über die Zeit herausarbeiten. Ebenfalls ist es nicht möglich konkrete Vergleiche bezüglich einzelner Aspekte der IKÖ zwischen Senatsverwaltungen oder Bezirksämtern anzustellen.

Des Weiteren fehlt es den Abfrage-Kategorien an Trennschärfe, um tatsächliche Erkenntnisse aus dem Vergleich einzelner Verwaltungseinheiten zu ziehen. Dies ist u.a. auf weit gefasste Fragestellungen zurückzuführen.¹⁶ Auch deswegen wird die Kategorie „Sonstiges“ überproportional häufig genutzt. Dies weist auch darauf hin, dass die angebotenen Kategorien nicht erschöpfend sind. Hinzu kommt, dass viele offene Textfelder entsprechend viel Raum zur offenen Deskription lassen.

Das Resultat der hier angeführten Punkte ist ein Berichtswesen, das trotz hohem Detailreichtum weit unter seinen Potenzialen bleibt. Gleichzeitig bedarf die jetzige Berichterstattung vieler Ressourcen auf beiden Seiten der Erhebung. Geringe Aussagekraft sowie hoher Ressourcenaufwand mindern die Akzeptanz bei der Zielgruppe und mindern das Interesse in der Öffentlichkeit.

Der Blick auf die Umsetzung der Berichtslegung in NRW kann ggf. in der Weiterentwicklung hilfreich sein. Der 5-jährliche Umsetzungsbericht in NRW (§ 16 TIntG) inkludiert ein Zuwanderungsmonitoring (Bevölkerungsentwicklung), ein Integrationsmonitoring (Stand der Integration von Menschen mit Migrationshintergrund auf Grundlage von Zielen und Indikatoren) und die Dokumentation und Bewertung der integrationspolitischen Maßnahmen und Leistungen des Landes. Zur IKÖ der Verwaltung berichten die verschiedenen Ressorts jährlich. Der Bericht fasst die wichtigsten Maßnahmen der Verwaltung

¹⁶ Beispielhaft sei hier eine Fragestellung aus dem dritten Bericht angeführt: „Inwiefern fand interkulturelle Kompetenz 2014/2015/2016 als soziale oder fachliche Kompetenz Berücksichtigung bei der Personalauswahl?“, S. 42.

übersichtlich zusammen und ist außenwirksam aufgearbeitet. Diese Aspekte könnten für die Berichtslegung in Berlin von Interesse sein.

Entwicklungspotentiale für die Gesetzesnovelle

Aus Evaluationssicht muss ein Umsetzungsbericht folgenden Gütekriterien genügen. Er muss

- für die Umsetzung der Gesetzesziele relevante Daten liefern,
- diese gebündelt und leicht erschließbar darstellen und
- Erfolge sichtbar machen.

Um diesen Kriterien zu entsprechen werden im Folgenden Vorschläge zur Weiterentwicklung des Gesetzes gemacht.

34. Formale Gestaltung überprüfen: Derzeit handelt es sich um Berichte des Senates. Aus Sicht der Evaluationsergebnisse gilt es zu prüfen, ob künftig eine Berichtslegung durch den*die Landesbeauftragte*n zielführender ist. Dadurch entfällt die Abstimmung des Berichts mit den Senatsverwaltungen. Dies könnte u.U. dazu führen, dass der*die Landesintegrationsbeauftragte den Bericht besser dazu nutzen könnte, durch das Aufzeigen von Erfolgen und Entwicklungspotentialen eine stärkere Dynamik im Feld zu erzeugen. Sichergestellt werden müsste dabei, dass die Beteiligung der Senatsverwaltung in der Berichtslegung nicht sinkt.

35. Entwicklung und Erhebung von Indikatoren beauftragen: In der Novelle sollte das Gesetz einen klaren Auftrag geben, dass die IKÖ der Senatsverwaltungen mit einem Konzept ausgestaltet und mit Indikatoren hinterlegt wird. Dabei sollten sowohl übergreifende Konzeptansätze und Indikatoren sowie fachspezifische Ansätze und Indikatoren gebildet und erhoben werden. Damit kann ein systematisches IKÖ-Monitoring etabliert werden, dass Wirkungen und Maßnahmen systematisch erfasst und Vergleichbarkeit herstellt sowie der Fachspezifik der einzelnen Politiken gerecht wird. Angemessene Ressourcen – finanzielle Mittel/Personal – sind sicherzustellen.

Entwicklungspotentiale für die Umsetzung des Gesetzes

36. Pragmatische Zwischenlösung der Berichtslegung vor der Novelle einführen: Aufgrund der Tatsache, dass die Einführung eines umfangreichen Monitoring-Systems eine gewisse Zeit und viele Ressourcen in Anspruch nimmt, wird eine Zwischenlösung für die Berichterstattung vorgeschlagen, um eine zeiteffiziente und aussagekräftige Berichtsvorlage zu erarbeiten. Diese könnte an die aktuelle Berichterstattungspraxis angelehnt sein, sich aber an zielorientierter Wirkungsmessung orientieren und oben beschriebene Entwicklungspotenziale bereits teilweise ausschöpfen. Die technische Umsetzung ließe sich digitalisieren, um einerseits ressourcenschonend zu arbeiten und gleichzeitig eine direkte und schnelle Auswertbarkeit der Daten zu gewährleisten.

4.3 IKÖ in der Verwaltung (§ 4 PartIntG)

Im Folgenden werden die Ergebnisse zur IKÖ in der Verwaltung dargestellt. Um diesen umfassenden Organisationsentwicklungsprozess zu strukturieren, unterscheiden wir im Folgenden zwischen IKÖ der Fachpolitiken und in der Personalentwicklung.

Ersteres zielt auf den gleichberechtigten Zugang zu Leistungen und Infrastruktur der Verwaltung durch alle Bürger*innen sowie die dazu notwendigen internen Organisationsstrukturen und Prozesse. IKÖ in der Personalentwicklung zielt auf einen gleichberechtigten Zugang zu Beschäftigungsverhältnissen in der Verwaltung, eine chancengerechte Gestaltung von Personalentwicklung und die Förderung von für die IKÖ notwendigen Kompetenzen. Selbstverständlich sind beide Prozesse eng miteinander verknüpft. So ist beispielsweise davon auszugehen, dass mit Personal, das selbst einen Migrationshintergrund hat, sich die Dienstleistungsqualität der Verwaltung verbessern kann. Gründe dafür können bspw. Sprachkenntnisse sein, die zu einer besseren Verständigung führen oder Kenntnisse von spezifischen Bedarfen und Zugangshürden.

4.3.1 IKÖ in der Personalentwicklung

Die IKÖ in der Personalentwicklung beschreibt das PartIntG näher. Es geht dabei auf interkulturelle Kompetenz und den Anteil an Personen mit Migrationshintergrund unter den Beschäftigten ein.

Erstens definiert das Gesetz interkulturelle Kompetenz¹⁷ und legt fest, dass für „alle Beschäftigten“ der „Erwerb und die Weiterbildung“ dieser Kompetenz „sicherzustellen“ sind. Dabei soll diese Kompetenz bei der „Beurteilung der Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung im Rahmen von Einstellungen und Aufstiegen der Beschäftigten im öffentlichen Dienst grundsätzlich berücksichtigt werden.“

Die Gesetzesbegründung definiert interkulturelle Kompetenz genauer und nennt konkrete Einzelmerkmale, nach denen diese im Rahmen von Bewerbungsverfahren und im Beurteilungswesen beurteilt werden kann.¹⁸ Sollte „ausnahmsweise interkulturelle Kompetenz nicht als relevantes Qualifikationsmerkmal berücksichtigt“ werden, so „ist dies zu begründen.“

Zweitens verpflichtet das PartIntG die öffentlichen Stellen in seinem Anwendungsbereich, den „Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund entsprechend ihrem Anteil an der Bevölkerung“ zu erhöhen (§4 Abs. 4 PartIntG). Dazu ist bei Stellenausschreibungen darauf hinzuweisen, dass „Bewerbungen von Menschen mit Migrationshintergrund, die die Einstellungsvoraussetzungen erfüllen, ausdrücklich erwünscht sind“ (§4 Abs. 4 PartIntG).

Der anschließende Abs. konkretisiert diese Absicht des Senates. So legt der Senat „Zielvorgaben zur Erhöhung des Anteils“ vor und legt „Maßnahmen zur interkulturellen Öffnung fest.“ Die Zielvorgaben werden überprüft über ein einheitliches „Benchmarking“, wozu regelmäßig Bericht erstattet wird.

Die Gesetzesbegründung beschreibt das Vorgehen hierzu genauer. So ist in der „Berichterstattung über die Personalentwicklung [...] die Entwicklung des Anteils von Menschen mit Migrationshintergrund bei den Beschäftigten des öffentlichen Dienstes auszuweisen.“ Dabei kann aufgrund des Datenschutzes die evtl. erfolgende Datenerhebung freiwillig sein. Der Anteil ist ein „wichtiger Indikator für die interkulturelle Öffnung einer Verwaltung.“ Deswegen wurden dies und die „Anzahl [sic. Wahrscheinlich ist Anteil gemeint] der Neueinstellungen von Beschäftigten mit Migrationshintergrund an allen Neueinstellungen“ in das Integrationsmonitoring aufgenommen.

Zentrale Ergebnisse der Evaluation

Übergreifend lässt sich festhalten, dass die Diskussion über die Personalentwicklung heute in einem völlig veränderten Kontext geführt wird als in der Entwicklungsphase des PartIntG. Der Einstellungsstopp in der Verwaltung ist Vergangenheit. Im Gegenteil besteht ein hoher Einstellungsdruck aufgrund des demographischen Wandels. Der Einstellungsstopp hat dazu geführt, dass das Personal überdurchschnittlich alt ist und ein hoher Anteil der Belegschaft in den nächsten Jahren in die Rente bzw. Pension wechseln wird. Vor dem Hintergrund des allgemeinen Fachkräftemangels wird es generell als Herausforderung betrachtet, die hohe Anzahl an freien Stellen zu besetzen. Stellenweise knüpfen die Interviews an diese Herausforderung an und weisen darauf hin, dass Diversitätsstrategien einen Betrag leisten können, diese zu bewältigen. Es sei notwendig, dass die Strategien zur Chancengerechtigkeit und Vielfalt in übergreifenden Prozessen - beispielsweise im Kontext der „Steuerungsgruppe zur Verbesserung der gesamtstädtischen Verwaltungssteuerung“ – stärker wahrgenommen werden. Gleichzeitig sollte Diversität in der Verwaltung unabhängig von der aktuellen Stellenlage ein konstant relevantes Ziel sein.

Nach dieser übergreifenden Einordnung geht der Bericht auf folgende Themen näher ein, die hier im Überblick vorangestellt werden, da der Abschnitt umfangreicher ist:

- Begriff und Definition interkulturelle Kompetenz

¹⁷ Interkulturelle Kompetenz ist eine auf Kenntnissen über kulturell geprägte Regeln, Normen, Werthaltungen und Symbole beruhende Form der fachlichen und sozialen Kompetenz.

¹⁸ Die/der Bewerber/in [...] nimmt kulturelle Unterschiede wahr, setzt sie in Beziehung zueinander und leistet kulturelle Übersetzungsarbeit; respektiert unterschiedliche kulturelle Gruppen als gleichwertig; reflektiert die eigene Sichtweise und das Orientierungs- und Regelungssystem der eigenen Kultur emotional und kognitiv; tritt vorurteilsfrei gegenüber fremden Orientierungs- und Regelungssystemen der Wahrnehmung, des Denkens, Empfindens, Urteilens und Handelns auf; erkennt rechtzeitig, wodurch interkulturelle Konflikte entstehen, und lässt die Erkenntnis in ihr / sein Handeln einfließen.“

- Schulungen und Fortbildungen
- Anteil an Personen mit Migrationshintergrund unter den Beschäftigten und Auszubildenden
- Notwendigkeit, Inhalte und Art von Datenerhebungen
- Rechtliche Analyse zur Datenerhebung
- Derzeitige Maßnahmen zur Erhöhung des Anteils der Zielgruppe
- Mögliche Maßnahmen zur Erhöhung des Anteils der Zielgruppe
- Entwicklungspotentiale

Begriff und Definition interkulturelle Kompetenz

Unter den interviewten Personen gibt es einen klaren Konsens, den Begriff interkulturelle Kompetenz aufzugeben und den Begriffs Diversitätskompetenz bzw. Diversity-Kompetenz zu nutzen. Hauptgrund ist ein inhaltlicher: das Adjektiv „interkulturell“ suggeriert, die Kompetenz bestünde vorwiegend darin, eine andere Kultur zu verstehen und im Agieren zwischen zwei „Kulturen“ kompetent zu sein. Kultur in diesem Sinne rücke jedoch ein Bild von Kultur in den Vordergrund, welches andere Länder oder Gesellschaften als „homogenes Großkollektiv imaginiert“¹⁹. Diversitätskompetenz hingegen betone, dass es zentral sei, den Blick auf sich selbst im Umgang mit Diversität zu richten. Zentral sei, die eigene, kulturell geprägte Wahrnehmung und Deutung von Realität zu hinterfragen (vgl. dazu auch die Kritik des Begriffs Integration in Kapitel 4.1). Darüber hinaus wird ein praktischer Grund angeführt: Es sei wichtig, zwischen dem LADG und dem PartIntG einheitliche Begriffe zu verwenden.

Schulungen und Fortbildungen

Mit Blick auf das Schulungsangebot gibt es keine so eindeutige Tendenz unter den Interviewpartner*innen wie zum Begriff und seiner Definition, aber es zeigt sich ein Trend unter den Interviewten, die sich besonders intensiv mit dem Thema Schulungen auseinandergesetzt haben. So wird argumentiert, dass es – abhängig von Kontext und Zielgruppe – sinnvoll sei, eher allgemeine Diversitätsschulungen mit Blick auf Vielfältigkeit gesellschaftlicher Positionierungen anzubieten als Schulungen, die sich allein auf die Kategorie „Migrationshintergrund, rassistisch Diskriminierte“ fokussiere. Dies habe folgende Vorteile:

- Es gäbe bei auftraggebenden Verwaltungen eine Tendenz, von den Schulungen einen Input zu wünschen „wie die anderen tickten“ – gemeint sind beispielsweise spezifische migrantisch geprägte Communities in Berlin. Dies vereinfache das Thema und verschiebe den Fokus weg von der eigenen Prägung hin zu einer vermeintlich anderen und von sich abgrenzbaren Kultur. Dies sei verständlich, weil es schwierig sei, sich mit den eigenen Grenzen von Sichtweisen und stereotypischem Denken auseinanderzusetzen. Dies sei aber der Kern einer „interkulturellen“ bzw. Diversitäts-Schulung. Diversitätsschulungen könnten aufgrund der Vielzahl der relevanten Dimensionen nicht mehr „in diese Falle“ laufen, etwas über angeblich „andere“ vermitteln zu wollen.
- Auch beobachten manche Trainer*innen, dass es mit dem Konzept der Diversität häufig leichter sei, die jeweiligen Zielgruppe zu erreichen. So könne sich fast jede*r mit einer Diversitäts-Dimension identifizieren oder kenne Personen, die einer der Dimensionen – Geschlecht, Sexualität, Behinderungen etc. – zugehörten und Diskriminierungen erfahren hätten.

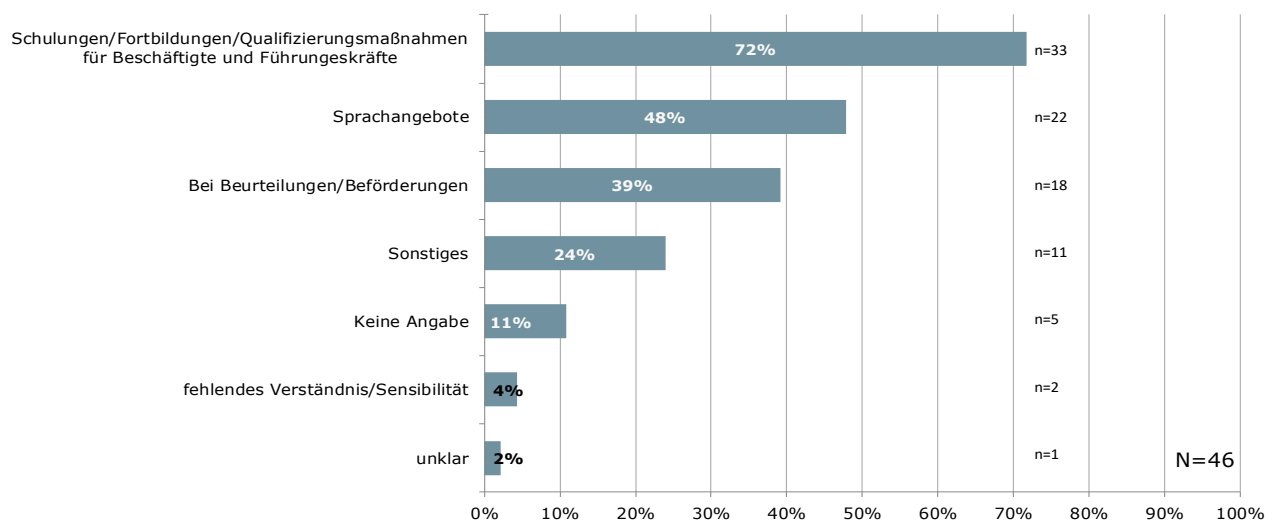
Mit Blick auf die Umsetzung von Schulungen und ob sie alle Beschäftigten – wie im Gesetz festgelegt – erreichen, liegen Daten aus dem Umsetzungsbericht und der Online-Befragung von Citizens for Europe (CfE) vor.²⁰ Die Studie von CfE untersuchte, welche Strategien und Maßnahmen zur Förderung von Diversität und Chancengleichheit in der Berliner Verwaltung bereits umgesetzt werden und wo Führungskräfte einen weiteren Bedarf sehen, aktiv zu werden.

¹⁹ Vgl. Katrin Osterloh & Nele Westerholt (2015): Wie Rassismus aus Wörtern spricht. Susan Arndt & Nadja Ofuatey-Alazard (Hrsg.), Münster.

²⁰ Vgl. Aikins, Joshua Kwesi; Bartsch, Samera; Gyamerah, Daniel; Wagner, Lucienne (2018): „Diversität in öffentlichen Einrichtungen. Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsdaten in der Praxis – Ergebnisse einer Piloterhebung unter Führungskräften der Berliner Verwaltung und landeseigenen Unternehmen“ Vielfalt entscheidet – Diversity in Leadership, Citizens For Europe (Hrsg.), Berlin.

Abbildung 2 zeigt, dass 33 (knapp 72%) der 46 berichtenden Verwaltungseinheiten des dritten Umsetzungsberichts zum PartIntG auf die Frage, inwiefern interkulturelle Kompetenz 2014 bis 2016 Berücksichtigung bei der Personalentwicklung fand, antworteten, dies durch Schulungen zu tun. Damit ist dies, die am häufigsten getroffene Maßnahme. Die Anzahl der teilnehmenden Personen und die Häufigkeit der Schulungen in diesem Zeitraum bleibt unklar. Die Befragung durch CfE bestätigt die Ergebnisse in der Tendenz, wenn auch auf geringem Niveau: so geben nur gut 40% der Befragten an, dass Mitarbeitende regelmäßig an Fortbildungen teilnehmen (z. B. zu den Themen interkulturelle Kompetenz, Diversity Kompetenz, Antidiskriminierung, Empowerment). Entsprechend geringer ist die Teilnahme an Sprachkursen (18 Prozent). Immerhin ein Fünftel gibt an, dass eine Führungsperson an einem Schulungsangebot zu vielfaltssensiblen Führungskonzepten teilgenommen hat.²¹ So zeichnet sich in der Tendenz ab, dass Schulungen und Fortbildungen eine häufig gewählte Maßnahme sind, aber nicht davon auszugehen ist, dass sie alle Beschäftigten erreichen.

Abbildung 2: Antworten der Berliner Verwaltungseinheiten (Senatsverwaltungen, Bezirksamter und Unternehmen mit Landesbeteiligung) im dritten Umsetzungsbericht des PartIntG auf die Frage: „Inwiefern fand interkulturelle Kompetenz 2014/2015/2016 Berücksichtigung bei der Personalentwicklung?“



Zur Qualität der Schulungen gibt es unter den Interviewten nur einzelne Aussagen. Diese einzelnen Stimmen kritisieren jedoch deutlich und stark, dass Schulungen häufig dahingehen, Personen wie beispielsweise Polizist*innen im Umgang mit einer bestimmten migrantischen Community und ihrer „anderen Kultur“ zu schulen und nicht den Blick auf eine Reflexion der eigenen Wahrnehmung und Vorgehensweise.

Anteil an Personen mit Migrationshintergrund unter den Beschäftigten und Auszubildenden

Im PartIntG wird ein **Benchmarking in Orientierung an der Bevölkerungsstruktur** angesprochen (§ 4 Abs. 5 S. 2 in Verbindung mit (i.V.m.) Abs. 4 S. 1 PartIntG), dies wurde jedoch bisher nicht umgesetzt. Dazu müssten alle Dienststellen in die Pflicht genommen werden und eine entsprechende Maßnahmenstruktur für ein Benchmarking bzw. Monitoringsystem in das Gesetz oder eine Rechtsverordnung aufgenommen werden. Problematisch ist in diesem Zusammenhang, dass die zugrunde liegende Zielvorgabe in Abs. 4 keine Binnendifferenzierung nach Besoldungs-, Vergütungs-, Entgelt- oder Lohngruppen (vgl. § 3 Abs. 2 LGG) vorsieht. Dies hat zur Folge, dass theoretisch ein dem Bevölkerungsanteil entsprechender Beschäftigungsanteil im gesamten Landesdienst durch Überrepräsentation in einzelnen Beschäftigungsgruppen, ggfs. in unteren Entgeltgruppen, erreicht werden könnte. Ein solches Ergebnis liefe dem Ziel des Gesetzes zuwider. Im Anhörungsprozess während der Gesetzgebung wurde ein ähnlicher Einwand durch den Türkischen Bund Berlin bereits eingebracht, konnte sich jedoch nicht durchsetzen.

²¹ Ebd., S. 19

Einzige Datenquelle für IKÖ in der Personalstruktur ist derzeit das Integrationsmonitoring der Länder, welches Zahlen zu den Erwerbstätigen im Öffentlichen Dienst im Alter von 15 bis unter 65 Jahren liefert. Die Statistiken basieren auf Daten des Mikrozensus 2011 und weisen Hochrechnungen für die Jahre 2011, 2013 und 2015 aus. Laut Integrationsmonitoring der Länder stiegen die Beschäftigtenzahlen im Öffentlichen Dienst von 247.000 im Jahr 2011 auf 257.000 im Jahr 2015 an. Für die Jahre 2011, 2013 und 2015 betrug der Anteil der Erwerbstätigen mit Migrationshintergrund im Öffentlichen Dienst in Berlin 9,3 %, 8,7 % und 10 %.

Gemessen am Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund an der Berliner Gesamtbevölkerung sind diese Werte nicht ausreichend, um die Ziele des PartIntG zu erreichen. Für dieselben Jahre betrugen die Anteile der Menschen mit Migrationshintergrund an der Berliner Gesamtbevölkerung 22% (2011), 24,4% (2013) und 26,6% (2015). Die Beschäftigungsquote der Menschen mit Migrationshintergrund liegt demnach deutlich unter dem Gesamtanteil an der Bevölkerung. Insgesamt ist diesen Zahlen mit Vorsicht zu begegnen, da sie auf Basis von Hochrechnungen aktualisiert werden. Die vom Mikrozensus präsentierten Daten können des Weiteren bestenfalls als Annäherung, an die für das PartIntG relevanten Daten genutzt werden. Die im Mikrozensus verwendete Definition des Migrationshintergrundes deckt sich nicht mit der Definition im PartIntG, sondern verwendet eine weitere, mehr Menschen umfassende Definition²². Ein weiterer Punkt der Divergenz besteht im unterschiedlichen Geltungsbereich von PartIntG und Mikrozensus. Der im Gesetz definierte Geltungsbereich umfasst deutlich weniger Angestellte als vom Mikrozensus abgedeckt (Lehrer*innen sind bspw. nicht vom PartIntG erfasst, zählen aber im Mikrozensus zu den Beschäftigten im Öffentlichen Dienst).

Über die Zahlen des Integrationsmonitoring der Länder hinaus wird im Personalbogen des Öffentlichen Dienstes die Staatsangehörigkeit festgehalten. Hier besteht Potential, eine weitere Datengrundlage bzgl. Migrationshintergrund zu schaffen. Allerdings besteht bei Abfrage der Staatsangehörigkeit die Gefahr, dass sie nicht ansatzweise die Zahlen der Menschen mit Migrationshintergrund nach der Definition des PartIntG abbildet. Des Weiteren müssen hier die datenschutzrechtlichen Bestimmungen eingehalten werden.

Zur Diversität unter den Führungskräften liegt die Studie von CfE aus dem Jahr 2018 vor. Diese stellt anhand einer Piloterhebung unter 187 Befragten Führungskräften einen Anteil an Personen mit Migrationshintergrund von knapp 11 Prozent fest. Daneben fragt die Studie auch nach sogenannten Selbstidentifikationen. Selbstidentifikationen sind Bezeichnungen und Gruppenzugehörigkeiten, die sich Personen selbst geben. Bestenfalls werden diese offen abgefragt, können aber auch standardisiert erfragt werden, wenn die verfügbaren Antwortkategorien in einem partizipativen Prozess mit der Zielgruppe erarbeitet wurden. CfE nutzt folgende Selbstbezeichnungen (Reihenfolge nach Häufigkeit der Nennung in Prozent): Weiß (88,5%), Türkisch-Deutsch (1,9%), Muslimisch (1,3%), Polnisch-Deutsch (1,3%), Person of Colour (0,6%), Schwarz (0,6%), Afrodeutsch (0,6%), Jüdisch (0,0%), Russischsprachig Jüdisch (0,0%), Sinti und Roma (0,0%), Arabisch (0,0%), Asiatisch-Deutsch (0,0%), Russlanddeutsch (0,0%) und andere (z.B. deutsch, Mensch) (9,6%). Auch diese Erhebung zeigt eine Diskrepanz zwischen den Zielen des PartIntG und der Realität: Menschen mit Migrationshintergrund sind auch auf Führungsebene deutlich unterrepräsentiert im Öffentlichen Dienst.²³

Was die Piloterhebung unter Führungskräften und einige unserer Interviewpartner*innen ebenfalls eindeutig aufzeigen, ist die Ungenauigkeit des Begriffs „Migrationshintergrund“. Beide Datenquellen bestätigen, was oben bereits formuliert wurde. Die im PartIntG benutzte Definition „Migrationshintergrund“ trifft nicht auf alle Personen zu, die von dem Gesetz profitieren sollten. In der Gesetzesbegründung für das PartIntG wird häufig von „Chancengleichheit“ und „gleichberechtigte Möglichkeiten der Teilhabe am gesellschaftlichen Leben“ geredet. Migration nach Deutschland (auch in zweiter Generation) solle aber nicht als alleiniges Merkmal für die Förderung zu mehr Chancengleichheit genügen. Andere Faktoren wie die Betroffenheit von Diskriminierung aufgrund der Hautfarbe oder als fremd wahrgenommen zu

²² In der Gesetzesbegründung für das PartIntG ist der Unterschied der Definitionen kenntlich gemacht: „Die hier verwandte "Berliner Definition" schließt darum im Unterschied zur 2005 in den Mikrozensus eingeführten Definition die deutschen Kinder von hier geborenen Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit oder Eingebürgerten - also die "3. Generation" - nicht ein und umfasst nur Personen, die selbst oder deren Eltern Migrationserfahrungen haben“ (S. 16)

²³ Vgl. Citizens for Europe (Hrsg.) (2018): Diversität in öffentlichen Einrichtungen, S. 38

werden sollten ebenfalls im PartIntG berücksichtigt werden. Die Gründe dafür zeigt die CfE-Studie beispielhaft an der Verknüpfung zweier Fragen. Nur 13 der 17 Personen, die angeben einen Migrationshintergrund zu haben, gaben ebenfalls an, dass sie nie oder nur selten als fremd wahrgenommen werden. Dies deutet darauf hin, dass die Kategorie Migrationshintergrund nicht zwangsläufig ein Indikator für Chancengleichheit und geringere Teilhabe ist.²⁴

Auch zu dem Anteil von Personen mit Migrationshintergrund unter Neueinstellungen werden keine Statistiken geführt, mit Ausnahme der Auszubildenden. BBD erhebt unter den Auszubildenden die Daten auf freiwilliger Basis und wertet sie aus. Die Fokussierung auf Auszubildende erklärt sich auch vor dem Hintergrund des damals bestehenden Einstellungsstopps in der Verwaltung.

Abbildung 3: Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund (in %) an allen neu eingestellten Auszubildenden im Öffentlichen Dienst und in Berliner Betrieben mit Landesbeteiligung. Quelle: BQN Berufliches Qualifizierungsnetzwerk.

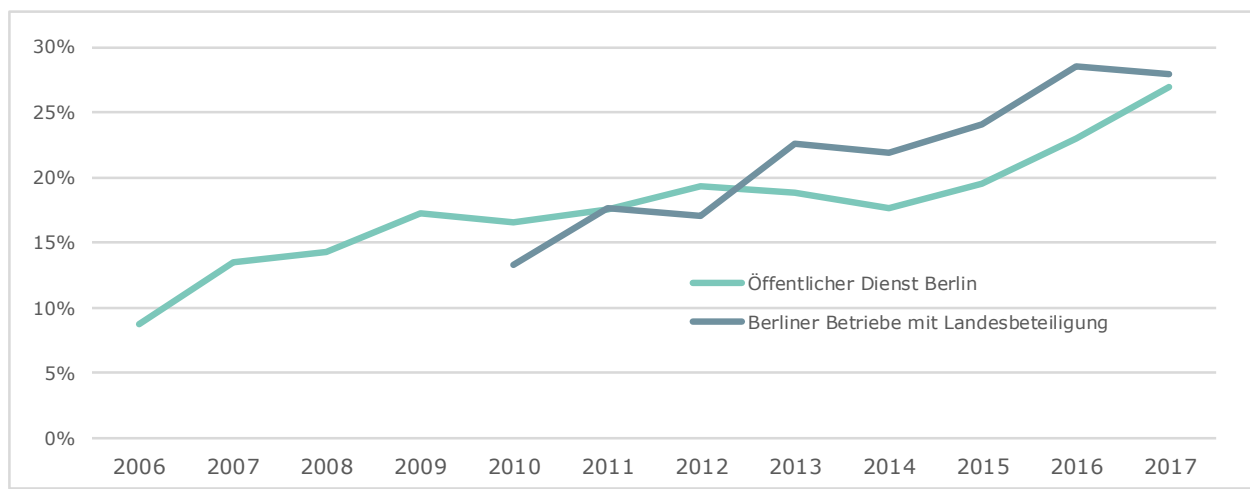
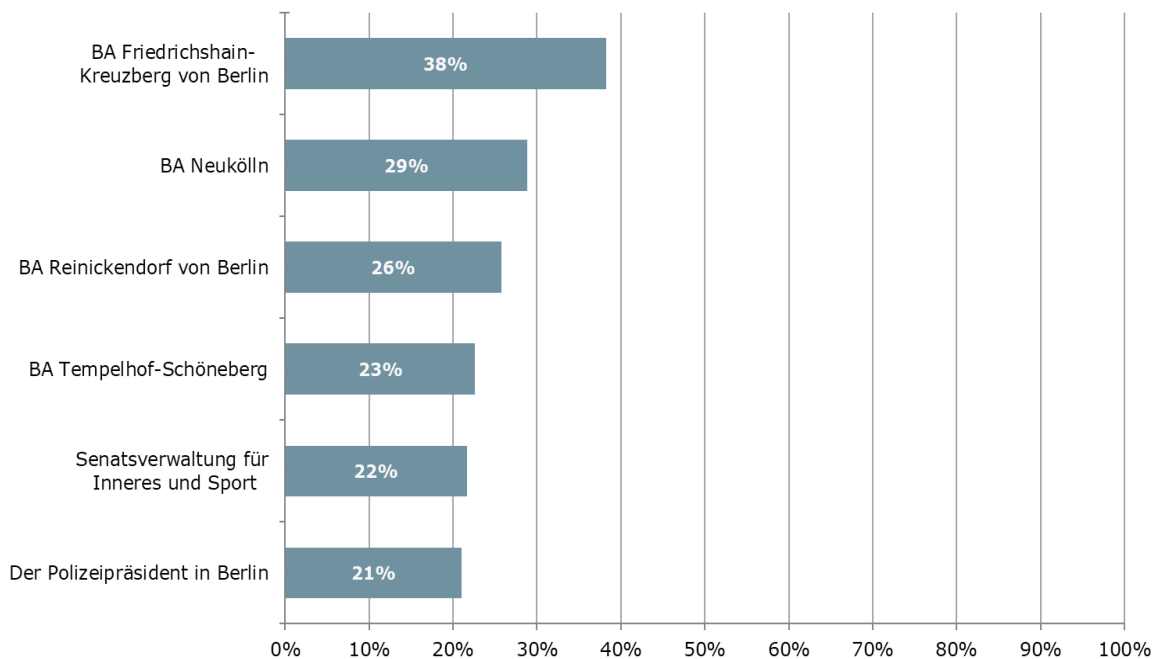


Abbildung 3 verdeutlicht den Trend zu mehr Menschen mit Migrationshintergrund unter den Neueingestellten im Öffentlichen Dienst (Senatsverwaltungen und Bezirksämter), bzw. in den Berliner Betrieben mit Landesbeteiligung. Insgesamt verzeichnet der Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund seit 2006 einen fast durchweg positiven Trend. Die Aufzeichnung für Berliner Betriebe mit Landesbeteiligung beginnt erst im Jahr 2010, verläuft seitdem auf höherem Niveau analog zu der Kurve des Öffentlichen Dienstes. Der insgesamt positive Trend wurde in den Interviews auf unterschiedliche Art und Weise erklärt. Konsens besteht jedoch darin, dass der demographische Wandel hier greift. Darüber hinaus wird der Anstieg u.a. auch auf Maßnahmen von BBD zurückgeführt.

Der Anteil an Auszubildenden mit Migrationshintergrund an Neueingestellten ist zwischen den einzelnen Senatsverwaltungen, Bezirken und Betrieben sehr unterschiedlich. Mit Blick auf die unterschiedlichen Senatsverwaltungen und Bezirke weist dabei eine genauere Datenanalyse darauf hin, dass abrupte Änderungen auf einen personellen Wechsel der verantwortlichen Personaler*innen bzw. der internen Priorisierung hindeuten. Einzelne Interviewte bestätigen diese Interpretation. Die Unterschiede, die zwischen den Bezirken bestehen – beispielsweise zwischen dem Bezirksamt (BA) Friedrichshain-Kreuzberg und dem BA Lichtenberg – weisen darauf hin, dass intern dem Ziel der Diversität unterschiedliche Bedeutung zugewiesen wird. Mit Blick auf die Berliner Polizei wird von Interviewten festgehalten, dass der Anstieg auf grundsätzliche Änderungen im Auswahlverfahren zurückzuführen sei.

²⁴ Ebd., S. 37

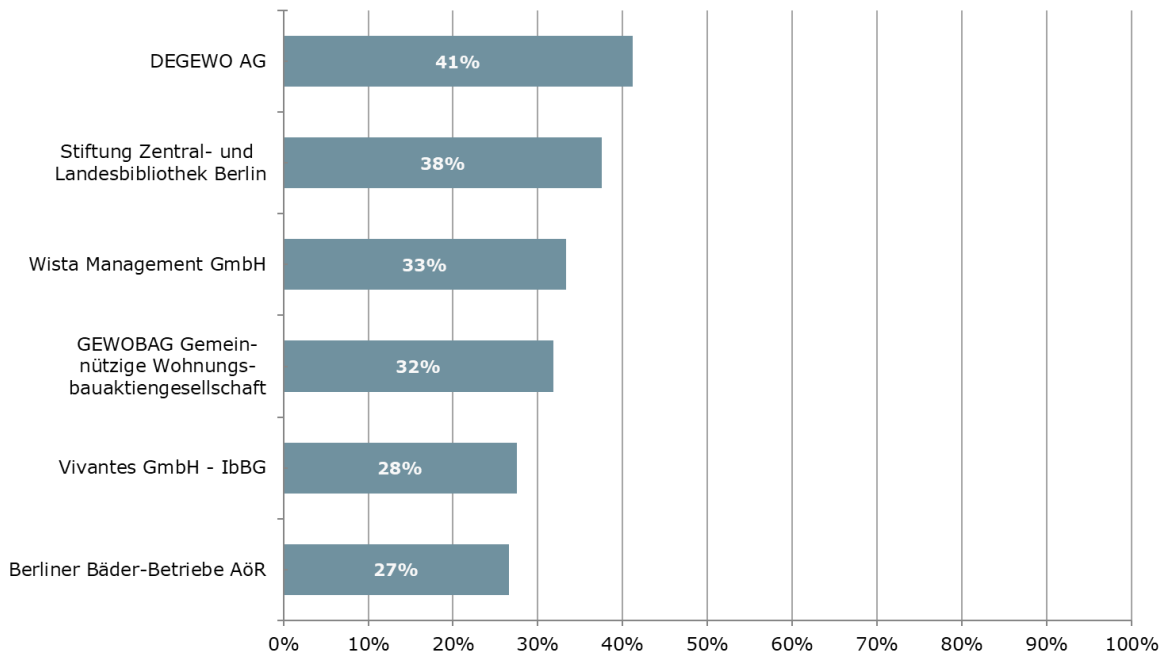
Abbildung 4: Top 6 Berliner Verwaltungseinheiten des Öffentlichen Dienstes nach Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund (in %) an Neueingestellten (Durchschnittswert der Jahre 2006-2017). Quelle: BQN Berufliches Qualifizierungsnetzwerk.



Unter den Top sechs Verwaltungseinheiten in Bezug auf den Anteil der neueingestellten Menschen mit Migrationshintergrund rangiert das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg mit deutlichem Vorsprung auf Platz eins. Fast 10 Prozentpunkte trennt das Bezirksamt vom Bezirksamt in Neukölln. Laut Interviewten ist aufgrund der demographischen Aufstellung beider Bezirke die vergleichsweise hohe Einstellungsquote keine große Überraschung (vgl. Abbildung 4Abbildung 3).

Die Senatsverwaltung für Inneres und Sport liegt auf Platz fünf, gefolgt von dem Polizeipräsidenten in Berlin auf Platz sechs. Letzterer ist an die Senatsverwaltung für Inneres und Sport angegliedert. Im Durchschnitt haben beide Einheiten eine überdurchschnittlich hohe Quote der Neueingestellten Menschen mit Migrationshintergrund (der Durchschnitt aller Verwaltungseinheiten liegt bei 16,9%). In den Interviews wurde dies durch Änderungen im Auswahlverfahren erklärt, bzw. durch eine grundlegende Haltungsänderung auf Führungsebene im Hinblick auf die Einstellungspraxis.

Abbildung 5: Top 6 Berliner Betriebe mit Landesbeteiligung nach Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund (in %) an Neueingestellten (Durchschnittswert der Jahre 2010-2017). Quelle: BQN Berufliches Qualifizierungsnetzwerk.



Unter den Top sechs Berliner Betrieben mit Landesbeteiligung in Bezug auf den Anteil der neueingestellten Menschen mit Migrationshintergrund sind die Unterschiede den einzelnen Betrieben nicht so deutlich ausgeprägt (vgl. Abbildung 5). Die Standardabweichung in der Liste der Betriebe ist mit einem Wert von 5,3 deutlich geringer als bei den Verwaltungseinheiten des Öffentlichen Dienstes (7,4). Unter den Betrieben scheint die Rekrutierungspraxis für Auszubildende deutlich besser den Bedürfnissen aller Menschen angepasst zu sein.

Die hier präsentierten Zahlen bieten einen ambivalenten Eindruck der Personalpolitik im Öffentlichen Dienst in Berlin dar. Einerseits deuten die Zahlen des Integrationsmonitorings der Länder auf ein Defizit bei der Repräsentation von Menschen mit Migrationshintergrund hin. Der Anteil der öffentlich Beschäftigten Menschen mit Migrationshintergrund erreicht nicht einmal ansatzweise den Anteil an der Gesamtbevölkerung. Eine zentrale Schwäche der verfügbaren Daten ist, dass Gesamtzahlen zu Beschäftigten im Öffentlichen Dienst nicht dem Geltungsbereich des PartIntG entsprechen. Die für das PartIntG relevanten Verwaltungseinheiten verfügen jedoch über keine Datengrundlage, mit denen man die Ziele des PartIntG abgleichen könnte. Eine CfE-Studie versucht ansatzweise die demographische Aufteilung der für das PartIntG relevanten Verwaltungseinheiten auf Führungsebene abzubilden. Diese Studie kommt zu ähnlichen Ergebnissen wie der Blick ins Länder-Integrationsmonitoring: Menschen mit Migrationshintergrund sind unterrepräsentiert.²⁵

Andererseits bieten die Statistiken des Beruflichen Qualifizierungsnetzwerks (BQN) Grund zur Hoffnung: unter den Neueingestellten Auszubildenden im Berliner Öffentlichen Dienst und den landeseigenen Betrieben gibt es seit 2006 bzw. 2010 einen Aufwärtstrend des Anteils von Menschen mit Migrationshintergrund. Keine*r unserer Interviewpartner*innen gibt Anlass zur Annahme, dass dieser Trend allein der Einführung des PartIntG geschuldet ist. Es lässt sich jedoch nicht bestreiten, dass das Gesetz diskursprägend war und Signale in die Verwaltung hineingesendet hat. Sollte der positive Trend sich auf alle Beschäftigten im Geltungsbereich des Gesetzes auf unterschiedlichen Besoldungsstufen fortsetzen, besteht Hoffnung, dass das PartIntG Wirkung entfaltet hat.

²⁵ Vgl. Citizens for Europe (Hrsg.), 2018: Diversität in öffentlichen Einrichtungen

Notwendigkeit, Inhalte und Art von Datenerhebungen

Die Frage, ob und wie Daten zum Migrationshintergrund sowie zu Selbstidentifikationen oder Diskriminierungserfahrungen erhoben werden sollten, ist eine der zentralen und mitunter am stärksten thematisierten Fragen in den Interviews. Es besteht weitgehend ein Konsens, dass es Datenerhebungen bedarf, um Fortschritte aufzeigen und Entwicklungserfordernisse dokumentieren zu können, jedoch ebenfalls, um Öffentlichkeit und ggf. politischen Druck herstellen zu können. Umstritten ist hingegen, wie und was erhoben werden soll. Im Folgenden wird zunächst dargestellt, was erhoben werden kann und wie es diskutiert wird. Anschließend werden unterschiedliche Zielgruppen und Wege der Befragung dargestellt.

Inhalte von Erhebungen

Migrationshintergrund: Dass die Kategorie Migrationshintergrund als alleiniges Definitionsmerkmal der Zielgruppe stark umstritten ist, wurde oben beschrieben (vgl. Kapitel 4.1). Dies bedeutet jedoch nicht, dass diese Kritiker*innen einer Erhebung des Migrationshintergrundes entgegenstehen. Weithin verbreitet ist die Ansicht, dass dieser Indikator genutzt werden sollte. Die Argumentation ist dabei folgende: Da Daten zum Migrationshintergrund für Berlin vorliegen, besteht eine Datengrundlage, wie hoch der Anteil unter den Beschäftigten sein sollte. Wünschenswert wäre es, eine einheitliche Definition des Migrationshintergrundes zu nutzen, den Migrationshintergrund durch Herkunftsländer oder -regionen zu ergänzen und zu spezifizieren, ob eine eigene Migrationsbiografie vorliege. Insgesamt solle in den Formulierungen darauf geachtet werden, dass eine Vergleichbarkeit zu bestehenden Statistiken sicher hergestellt werden kann.

Selbstidentifikation: Einzelne Befragte sehen es als sinnvoll an, darüber hinaus Selbstidentifikationen zu erfragen wie sie beispielsweise in der Studie von CfE genutzt wurden.²⁶ Der Vorteil für diese Art der Befragung ist eine hohe Rücklaufquote und Akzeptanz bei den Befragten. Die Möglichkeit, sich selbst eine Identitätsbezeichnung zu geben, erhöht die Bereitschaft überhaupt eine Angabe zu machen. Der Nachteil bei solchen Befragungen ist die Schwierigkeit bei der Auswertung der Daten. Offene Felder für die Selbstidentifikation führen zu sehr unterschiedlichen Antwortmustern und einer unübersichtlichen Anzahl von Kategorien.

Diskriminierungserfahrungen: Ergänzend zu den oben genannten Erhebungskategorien, wird vereinzelt darauf verwiesen, dass auch Daten zu Diskriminierungserfahrungen – beispielsweise im Rahmen von freiwilligen Mitarbeitendenbefragungen – erhoben werden können. Kritisiert wird daran einerseits, dass Diskriminierungserfahrungen auf subjektiv interpretierte Erfahrungen zurückgehen, die mitunter sehr unterschiedlich wahrgenommen werden. Gleichzeitig wird die Frage aufgeworfen, ob die Erhebung von Diskriminierungserfahrung sich dann nicht auf den konkreten Arbeitskontext der Verwaltung beziehen sollte, um die Handlungsrelevanz der Daten sicherzustellen. Des Weiteren wird angemerkt, dass durch die Erhebung von Selbstidentifikationsdaten sich die Frage nach Diskriminierungserfahrungen erübrigen würde: Personen, die sich beispielsweise als Person of Colour identifizierten, erleben erwiesenermaßen Diskriminierung.

Arten der Erhebung

Eine zentrale Unterscheidung der Datenerhebung ist, ob es sich um freiwillige oder verpflichtende, anonyme oder nicht anonymisierte Angaben handelt. Konkret gibt es folgende Möglichkeiten:

- Erhebung durch den Personalbogen: Mit einer Einstellung werden in den Dienststellen Daten erhoben – wie Kontonummer, Adresse etc. Die Angaben sind verpflichtend. In der Evaluation konnte nicht geklärt werden, ob im Personalbogen ausschließlich verpflichtende Angaben erfragt werden können oder ob als Antwortkategorie „keine Angabe“ aufgenommen werden kann. Dies wäre zu prüfen. Offen ist auch, inwiefern eine Erhebung rückwirkend für alle Beschäftigten erfolgen kann bzw. sollte oder ob der Bogen nur für Neueinstellungen ergänzt werden sollte.
- Nutzung von Mitarbeitendenbefragungen: Die Senatsverwaltung für Finanzen führt Mitarbeitendenbefragungen durch. Diese sind freiwillig und anonym. Wie hoch der Rücklauf ist, ist der Evaluation nicht bekannt.

²⁶ Vgl. Citizens for Europe (Hrsg.), 2018: Diversität in öffentlichen Einrichtungen

- Nutzung von freiwilligen Fragebögen bei Neueinstellungen, ähnlich wie dies BQN im Rahmen von BBD tut.

Zu diesen Arten der Erhebungen gibt es unterschiedliche Aussagen. Gegen eine verpflichtende Angabe spricht, so einige Befragte, das dies ggf. stigmatisierend wirken könne, dass Befragte sich in Kategorien „zugeordnet“ und diskriminiert fühlen könnten. Auch wird angeführt, dass mit Blick auf die deutsche Geschichte, in der Daten zu Minderheiten missbraucht wurden, solche Datenerhebungen besonders vorsichtig zu gestalten seien.

Für eine breite, weitgehend verpflichtende Erhebung im Personalbogen wird sich ausschließlich mit Blick auf die Kategorie Migrationshintergrund, ergänzend ggf. mit Herkunftsländern, ausgesprochen. Wenn Diskriminierungserfahrungen oder Selbstbezeichnungen erhoben würden, müsste dies unbedingt – so der breite Konsens – auf freiwilliger und anonymisierter Basis geschehen. Diejenigen, die sich für eine verpflichtende Erhebung des Migrationshintergrundes aussprechen, argumentieren, dass nur so eine ausreichende Datengrundlage bestünde. So sei die Angst vor Stigmatisierung individuell nachvollziehbar, aber könne entkräftet werden, in dem die Gründe für die Datenerhebung in einem kurzen Begleitschreiben dargelegt werden. Nur basierend auf Daten könne für Gleichberechtigung erfolgreich agiert und argumentiert werden.

Grundsätzlich gibt es den Konsens, dass es notwendig ist, eine so gute Datenbasis wie möglich zu schaffen, bei der Datenerhebung jedoch gleichzeitig sensibel vorzugehen. Gewarnt wird vor „Schnellschüssen“: es sei wichtig, die Datenerhebungen sorgfältig zu planen, Zielgruppen in die Planung der Erhebung einzubeziehen und somit eine nachhaltige Lösung zu finden. Ein Lösungskompromiss, der sich in den Interviews implizit abzeichnet, könnte wie folgt aussehen:

- Erhebung des Migrationshintergrundes, konkretisiert durch Herkunftsländer oder -regionen, durch den Personalbogen. Dies wird gestützt durch ein erklärendes Begleitschreiben. Es gibt die Möglichkeit, „keine Angabe“ zu wählen. Hierzu muss das Gesetz die notwendige rechtliche Grundlage schaffen (vgl. unten). Erhebung möglichst rückwirkend für alle Beschäftigten und Auszubildenden.
- Mitarbeitendenbefragung: Aufnahme von Fragen zu Selbstidentifikation, Diskriminierungserfahrung und, darüberhinausgehend, zu Unterstützungsbedarfen. Erstellung der Fragen in einem partizipativen Prozess. Darstellung, warum Daten erhoben werden und erklären, was für Maßnahmen aus den Datenerhebungen erfolgt sind. Wenn eine rückwirkende Erhebung des Migrationshintergrundes im Personalbogen nicht möglich ist, dann Erhebung des Migrationshintergrundes, konkretisiert durch Herkunftsländer und -regionen.

Rechtliche Analyse zur Datenerhebung

In den Interviews wurde betont, dass rechtliche Fragen nicht der Umsetzung der im Gesetz geforderten Datenerhebungen entgegengestanden hätten. Hierzu bedürfe es rechtlicher Regelungen, es seien allerdings in Abstimmung mit den zuständigen Behörden bereits Wege und Schritte definiert worden. Zur Umsetzung habe jedoch der politische Wille gefehlt. Die zentrale Frage sei weiterhin, ob man solche Datenerhebungen wolle. Vorausgesetzt sei, dass das PartIntG auch nach der Novelle unverändert Anlass für eine solche Erhebung gebe. Trotzdem seien hier noch einmal kurz die rechtlichen Rahmenbedingungen dargelegt, besonders, da neue Gesetze zu berücksichtigen sind. Dabei erscheint eine verpflichtende Erhebung vorteilhaft, da im Fall freiwilliger Erhebung nach Artikel 7 Abs. 3 EU-Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) jederzeit der Widerruf der Einwilligung möglich ist, was die weitere Datenverarbeitung unzulässig macht.

Die Rechtslage zur Frage, welche Daten ein Arbeitgeber von den Beschäftigten verpflichtend erheben kann, ergibt sich aus dem Zusammenspiel des jüngst novellierten Berliner Datenschutzgesetzes (BlnDSG) und der DSGVO. In § 14 BlnDSG ist die Verarbeitung besonders sensibler Daten geregelt, um solche handelt es sich beim Migrationshintergrund im Sinne des (i.S.d.) Artikel 9 Abs. 1 DSGVO und für sie ist nur in den engen Grenzen des Artikel 9 Abs. 2 eine Verarbeitung vorgesehen. § 14 Abs. 1 Nr. 1 BlnDSG nimmt die in Artikel 9 Abs. 2 lit. b DSGVO genannten Rechtfertigungsgründe auf, so auch die Erforderlichkeit in Bezug auf die Erfüllung bestimmter Arbeitgeberpflichten, hier könnte man an § 4 Abs. 4 S. 1 PartIntG denken, da das Bestreben zur Erhöhung des Beschäftigtenanteils eine gesetzliche Pflicht der Verwaltung als Arbeitgeberin ist, allerdings nicht unbedingt i.S.d. genannten „Sozialschutzes“, denn

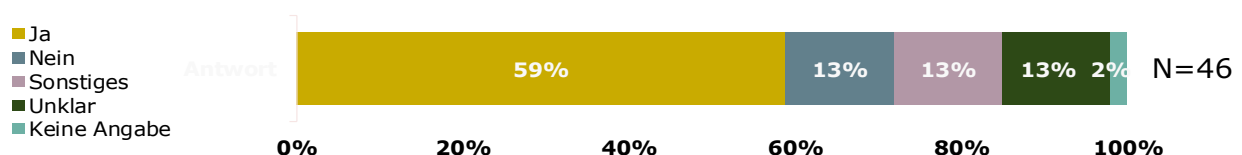
hier ist nach den Erwägungsgründen 52 und 53 der DSGVO wohl eher Sozialfürsorge gemeint. Angeknüpft werden könnte indes an Artikel 9 Abs. 1 lit. g sowie Artikel 88 Abs. 1 DSGVO, wobei ein spezifischer Erlaubnistatbestand in Hinblick auf Zwecke der „Gleichheit und Diversität“ am Arbeitsplatz im BlnDSG noch nicht vorhanden ist. Sofern die Daten nur zum Zweck der Bestimmung des Anteils der Beschäftigten mit Migrationshintergrund verarbeitet und anonymisiert werden sollen, könnte auch eine Anknüpfung an Artikel 9 Abs. 2 lit. j DSGVO i.V.m. § 17 BlnDSG („statistische Zwecke“) erwogen werden. In jedem Fall erscheint eine nähere datenschutzrechtliche Prüfung geboten.

Derzeitige Maßnahmen zur Erhöhung des Anteils der Zielgruppe unter Beschäftigten und Auszubildenden

Das PartIntG formuliert den Anspruch, dass der Senat „Zielvorgaben zur Erhöhung des Anteils“ vorlegt und „Maßnahmen zur interkulturellen Öffnung“ festlegt. Dies wurde nicht umgesetzt. Darüber hinaus nennt das PartIntG als klare Vorgabe, dass bei Stellenausschreibungen darauf hinzuweisen ist, dass „Bewerbungen von Menschen mit Migrationshintergrund, die die Einstellungsvoraussetzungen erfüllen, ausdrücklich erwünscht sind.“

Die Analyse des 3. Umsetzungsberichts zeigen, dass dies nicht gänzlich geschieht (vgl. Abbildung 6). So geben nur knapp 60 Prozent der Verwaltungseinheiten im 3. Umsetzungsbericht, an, dass sie den Zusatz bei Stellenausschreibungen implementieren. Diesen Eindruck bestätigen einzelne Interviewte, die teils in Vorbereitung der Interviews Stellenausschreibungen stichprobenartig auf diesen Zusatz hin geprüft haben. Warum eine einheitliche Umsetzung nicht erfolgt, ist unklar. Die Evaluation wertet die Tatsache, dass diese niederschwellige Maßnahme nicht erfolgt, als einen deutlichen Hinweis, dass eine Auseinandersetzung mit dem Thema in vielen Personalabteilungen bzw. bei den zuständigen Personen für Ausschreibungen nicht erfolgt ist.

Abbildung 6: Antworten der Verwaltungseinheiten aus dem dritten Umsetzungsbericht auf die Frage: „Erfolgte die Implementierung des Zusatzes ‚Bewerbungen von Menschen mit Migrationshintergrund, die die Einstellungsvoraussetzungen erfüllen, sind ausdrücklich erwünscht‘ bei Stellenausschreibungen?“



Unabhängig von der Umsetzung wird die Formulierung kritisiert. Der Zusatz, dass es sich um Personen handeln solle, welche die Einstellungsvoraussetzungen erfüllten, solle gestrichen werden. Dies sei selbstverständlich und wirke nicht einladend, sondern sende die implizite Botschaft, man müsse Personen mit Migrationshintergrund besonders auf eine notwendige Eignung hinweisen.

In der rechtlichen Analyse wurde deutlich, dass die gesetzlichen Vorgaben zur Formulierung der Stellenausschreibungen die gesetzliche Zielsetzung nur unzureichend wiedergeben. Es sollte erwogen werden, die Pflicht zur entsprechenden Formulierung der Stellenausschreibungen um den Hinweis zu ergänzen, dass nicht nur der Wunsch, sondern eine gesetzliche Pflicht zur Erhöhung Anteils des Personals mit Migrationshintergrund in der Berliner Verwaltung bestehe. Nur dann könnten die Adressat*innen auch wissen, dass der Wunsch des Landes zur Erhöhung des Beschäftigtenanteils Ausdruck einer entsprechenden rechtlichen Verpflichtung ist, was notwendig wäre, um einen klareren Bewerbungsanreiz zu setzen. So könnte man formulieren, dass der Senat dazu verpflichtet ist, den Anteil von Beschäftigten mit Migrationshintergrund zu erhöhen, bis er dem Anteil an der Bevölkerung Berlins entspricht. Damit könnte ein wichtiges Signal gesandt und den Bewerber*innen die Information vermittelt werden, dass es eine solche Verpflichtung gibt. Auch verwaltungsintern könnte das Wissen um diese Verpflichtung dadurch weiterverbreitet werden.

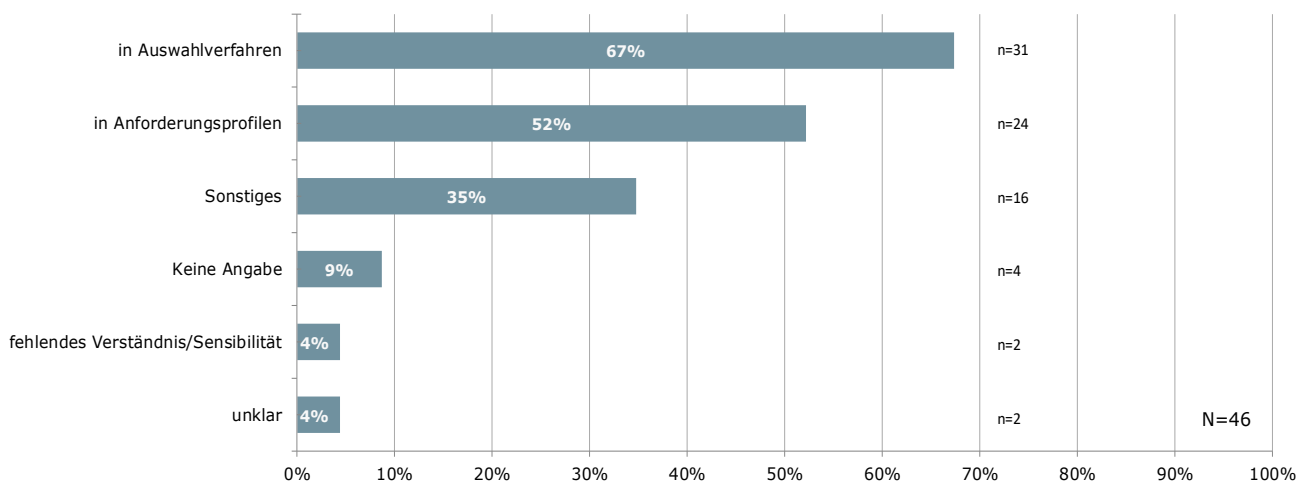
Das PartIntG fordert auch, interkulturelle Kompetenz bei der „Beurteilung der Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung im Rahmen von Einstellungen und Aufstiegen der Beschäftigten im öffentlichen Dienst grundsätzlich“ zu berücksichtigen ist. Die Analyse des 3. Umsetzungsberichtes zeigt, dass dies

u.a. in Auswahlverfahren und in Anforderungsprofilen geschieht (vgl. Abbildung 7). Einzelne Interviewte, die teils in Vorbereitung der Interviews Stellenausschreibungen stichprobenartig auf die Berücksichtigung von interkultureller Kompetenz geprüft haben, ziehen in Zweifel, dass eine Berücksichtigung im breiten Umfang geschieht. Hier sieht die Evaluation Vertiefungsbedarfe (siehe Kapitel 5).

In Interviews wurde deutlich, dass einzelne Häuser innovative Maßnahmen umsetzen, um Diversität unter den Beschäftigten und Auszubildenden zu erhöhen. Als Beispiel wird die Berliner Polizei angeführt, die eine Tradition hat, verstärkt Auszubildende aus migrantischen Communities zu rekrutieren. Hier habe ein Prozess stattgefunden, der das Auswahlverfahren grundsätzlich geändert habe. So fokussiere das Verfahren weniger auf formale Qualifikationen denn auf Kompetenzen, die durch einen Test erhoben werden. Das Verfahren wurde stark standardisiert und gleichzeitig dafür gesorgt, dass Entscheidungen nicht von Einzelpersonen gefällt werden und diese Entscheidungen wiederum in einem Qualitätssicherungsverfahren geprüft werden. Auch hier bestehen vertiefte Analysebedarfe (siehe Kapitel 5).

Darüber hinaus wird die Kampagne und das Projekt BBD in Interviews positiv erwähnt. Während die Öffentlichkeitsarbeit in Interviews wahrgenommen und grundsätzlich positiv bewertet werden, wird in einem einzelnen Interview die Wirksamkeit der schulbezogenen Arbeit hinterfragt. Dabei sei hier erneut darauf hingewiesen, dass eine vertiefte Analyse von Einzelmaßnahmen im Rahmen der Evaluation nicht geleistet werden konnten. Insgesamt besteht Vertiefungsbedarf, welche erfolgreichen Maßnahmen in der Rekrutierung bereits umgesetzt werden konnten.

Abbildung 7: Antworten der Verwaltungseinheiten aus dem dritten Umsetzungsbericht auf die Frage: „Inwiefern fand interkulturelle Kompetenz 2014/2015/2016 als soziale oder fachliche Kompetenz Berücksichtigung bei der Personalauswahl?“ (Mehrfachauswahl möglich).



Eine weitere wichtige Quelle, welche Maßnahmen zur Förderung des Anteils an Beschäftigten der Zielgruppe bereits umgesetzt werden, ist die oben bereits mehrfach angeführte Studie von CfE. Diese hat Führungskräfte (n=187) der Berliner Verwaltung auch danach gefragt, welche Maßnahmen zur Förderung von Vielfalt und Gleichberechtigung sie bereits durchführen. Zielgruppenspezifische Strategien werden dabei, so das Ergebnis der Studie, weniger durchgeführt. Mit Blick auf die Zielgruppe des PartIntG ist jedoch hervorzuheben, dass 20 Prozent der Befragten angeben, Praktikumsplatzkontingente für Menschen mit Migrationshintergrund bereitzustellen. 14 Prozent geben an, Ausbildungsplatzkontingente für Personen mit Migrationshintergrund bereitzustellen.²⁷ 17 Prozent geben darüber hinaus an, bislang unterrepräsentierte Gruppen gezielt zur Mitarbeit in ihrer Einrichtung/Abteilung anzusprechen. Ob hierbei die Zielgruppe mit der des PartIntG identisch ist, bleibt unklar.

²⁷ Hierbei ist darauf hinzuweisen, dass die einzelnen Verfahren ggf. genauer daraufhin zu prüfen wären, ob sie im Detail verfassungskonform sind.

Anonymisierte Bewerbungsverfahren werden sehr selten angeboten (6 Prozent). Im Rahmen der Interviews wurde das Instrument der anonymisierten Bewerbungsverfahren sehr unterschiedlich diskutiert. Einerseits wird es als Mittel gesehen, um Diskriminierungen im Auswahlverfahren vorzubeugen. Andererseits wird argumentiert, dass eine einfache Anonymisierung, bei der Name, Foto, Geschlecht und Alter nicht genannt werden, nicht ausreiche: In Lebensläufen seien viele Merkmale enthalten, die implizit auf soziale bzw. migrantische Herkunft hindeuteten. Lebensläufe von Personen aus Einwandererfamilien fehlen beispielsweise häufig Auslandsaufenthalt im englischsprachigen Ausland, dafür seien beispielsweise Auslandssemester im Herkunftsland der Eltern vorhanden. Auch hier kann die Evaluation nur weiteren Vertiefungsbedarf feststellen und festhalten, dass kein Konsens besteht, ob anonymisierte Bewerbungen ein wirksames Instrument darstellen.

Mögliche Maßnahmen zur Erhöhung des Anteils der Zielgruppe unter den Beschäftigten und Auszubildenden

Die rechtliche Analyse identifiziert verschiedene Maßnahmen zur Erhöhung des Personalanteils der Zielgruppe bzw. bezieht auch in Interviews geäußerten Vorschläge, die die Evaluation anonymisiert zur rechtlichen Prüfung vorgelegt hat, ein.

Eine häufig angesprochene Maßnahme ist eine Orientierung an Quoten. Der Wunsch der meisten Befragten ist hier, dass vom LGG sowie dem LGBG gelernt und bewährte Maßnahmen übernommen werden. Die Kraft des PartIntG die Zielgruppe zu fördern, müsse mit ähnlich verbindlichen Instrumenten wie das LGG ausgestattet werden.

So sieht das LGG vor, dass der Senat bzw. alle Dienststellen (inkl. der Führungsbereiche) verpflichtet sind, auf eine Erhöhung des Frauenanteils der Beschäftigten hinzuwirken (§ 3 Abs. 1 LGG) und dabei grundsätzlich die bevorzugte Einstellung bei gleicher Qualifikation vorgesehen ist (§ 8 LGG) (Das LGBG hat ab einer Mitarbeitendenzahl von 20 Personen sogar eine Beschäftigungspflicht normiert (§ 71 SGB IX)).

Ergebnis der rechtlichen Analyse ist, dass eine Bevorzugung bei gleicher Qualifikation für Menschen mit Migrationshintergrund verfassungsrechtlich nicht tragbar ist (im Gegensatz zu Frauen oder Menschen mit Behinderung). Artikel 3 Abs. 2 S. 2 und Abs. 3 S. 2 GG bzw. Artikel 10 Abs. 3 S. 2 und Artikel 11 VvB schließen die Bevorzugung von Frauen und Menschen mit Behinderung nicht aus, sondern erlauben und fordern dies in gewissem Umfang.²⁸ Artikel 3 Abs. 3 S. 1 GG sowie Artikel 10 Abs. 2 VvB mit Bezug auf „Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen [...] Anschauungen“ als im hiesigen Kontext relevante Kategorien verbietet hingegen strikt die bevorzugende Anknüpfung an ebendiese Kategorien,²⁹ ohne dass ein Verfassungsauftrag zur Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung vorhanden wäre.

In der Diskussion dieses Analyseergebnisses wird dabei deutlich, dass unterschiedliche Rechtstraditionen hier eine Rolle spielen, insbesondere die Rechtstradition im anglo-amerikanischen im Vergleich zur deutschen mit Blick auf das Verständnis von Diskriminierung. So ergab die Diskussion, dass der Begriff der „affirmative action“ im Sinne positiver Maßnahmen zum Abbau struktureller Diskriminierungen sich in die deutsche Rechtsordnung schwer einpasst, wo das Verständnis vorherrscht, dass Bevorzugungen bestimmter Personengruppen etwa bei Einstellungen als rechtfertigungsbedürftige Diskriminierungen anzusehen sind, die aber eben nur in Bezug auf Frauen und Behinderte und hier auch nur in engen Grenzen verfassungsrechtlich als zulässig angesehen werden. Asymmetrische Deutungen der Diskriminierungsverbote, wonach die Bevorzugungen von Personen, die als strukturell benachteiligt einzustufenden Gruppen angehören, schon gar nicht als Diskriminierung anzusehen sein sollen, werden zum Teil vertreten,³⁰ haben sich aber bislang nicht durchsetzen können.

²⁸ Vgl. näher Langenfeld, in Maunz/Dürig, GG, 83. EL April 2018, Art. 3 Abs. 2, Rdnrn. 89 ff.; Heun, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2013, Art. 3, Rdnr. 13; Driehaus, in: ders., VvB, 3. Aufl. 2009, Art. 10, Rdnr. 19; ebd., Art. 11, Rdnr. 1.

²⁹ Vgl. näher Langenfeld, in Maunz/Dürig, GG, 83. EL April 2018, Art. 3 Abs. 3 S. 1, Rdnrn. 20 ff.; Driehaus, in: ders., VvB, 3. Aufl. 2009, Art. 10, Rdnr. 15.

³⁰ Vgl. Baer, Würde oder Gleichheit, 1995, S. 221 ff; Schubert, Verbotene Worte?, 2005, S. 143 ff; andeutungsweise Sacksofsky, Das Grundrecht auf Gleichberechtigung, 2. Aufl. 1996, S. 313; Nw. und Kritik bei Lehner, Zivilrechtlicher Diskriminierungsschutz und Grundrechte, 2013, S. 157-159, 152-156.

Vor diesem Hintergrund müssen andere Maßnahmen und Instrumente gefunden werden, um den Anteil von Beschäftigten mit Migrationshintergrund zu erhöhen.

Eine Möglichkeit besteht in der Nutzung der Personalräte, um in Einstellungs- sowie Beförderungsverfahren die Interessen von Bewerber*innen bzw. Beschäftigten mit Migrationshintergrund zu vertreten (§ 71 Abs. 1 Personalvertretungsgesetz (PersVG)). Dafür bedarf es einer Novellierung des PersVG (§ 72 Abs. 1), um den expliziten Auftrag der „Eingliederung ausländischer Dienstkräfte“ auf die relevante Vertretungsgruppe auszuweiten. Die vorgeschlagene Formulierung aus dem Prozess der IKÖ in der Personalratsarbeit der SenIAS ist „Chancengleichheit sowie eine möglichst diskriminierungsfreie Interaktion aller beim Land Berlin arbeitenden Menschen.“³¹

Weiterhin wäre eine Verpflichtung zu einer möglichst breiten Einladung von Bewerber*innen mit Migrationshintergrund denkbar, solange dies nicht zu einer Ungleichbehandlung gegenüber anderen Bewerber*innen führt. Dies schließt eine Regelung wie in § 6 Abs. 1 LGG aus. Eine förmliche Ungleichbehandlung läge aber z. B. nicht vor, wenn bei Vorliegen eines relevanten Bewerber*innenanteils von Menschen mit Migrationshintergrund eine Verpflichtung bestünde, eine möglichst hohe Anzahl von Einladungen insgesamt auszusprechen, um die Wahrscheinlichkeit der Berücksichtigung der Bewerber*innen mit Migrationshintergrund zu erhöhen. Schwierig wäre hier aber die Bestimmung des konkreten Anteils von Menschen mit Migrationshintergrund, da schon auf Basis der Migrationshintergrund-Erhebungsverordnung des Bundes bei Arbeits- und Ausbildungssuchenden die relevanten Daten durch die Bundesagentur für Arbeit nicht individualisierbar erfasst werden. Jedenfalls in den Bereichen, in denen sich aber auf Grund der in Berlin vorliegenden Daten (z. B. erhoben durch das BQN Berlin bei den neu eingestellten Auszubildenden) eine am Bevölkerungsanteil gemessene Unterrepräsentanz von Menschen mit Migrationshintergrund ergibt, könnte auch an eine an der ersten Variante des § 6 Abs. 1 LGG angelehnte Option gedacht werden: Danach wäre in diesen Bereichen, soweit mit vertretbarem Aufwand möglich, immer eine Einladung aller Bewerber*innen mit Migrationshintergrund oder zumindest eines überwiegenden Teils einzufordern. Eine derartige Regelung könnte in § 4 Abs. 4 PartIntG integriert werden.

Eine weitere Möglichkeit im Hinwirken auf eine Chancengleichheit im Bewerbungsverfahren, wäre die systematische Einführung anonymisierter Bewerbungen, wobei die Einzelheiten des Verfahrens in einer Rechtsverordnung oder auch in Verwaltungsvorschriften festgelegt werden könnten. Ein entsprechendes Pilotprojekt in Nordrhein-Westfalen wurde im Jahr 2012 ausgesprochen positiv evaluiert, insbesondere was die Tauglichkeit zur realen Erhöhung der Chancengleichheit angeht. Das Verfahren ist aber weiterhin politisch umstritten.

Bei all diesen Maßnahmen der Personalentwicklung bedarf es, wie erwähnt, der Differenzierung nach Funktionen und Entgeltgruppen (bspw. Erfordernis der interkulturellen Kompetenz auch in Anforderungsprofilen der Führungsebene), um auch die Führungsetage zu erreichen.

Einen ähnlichen Auftrag – also die Kontrolle von Einstellungs- und Beförderungsverfahren könnte eine Struktur aus Vertreter*innen von Menschen mit Migrationshintergrund analog zu den Frauenvertreterinnen erfüllen. Dies erfordert jedoch eine hohe Investition in die Personalstruktur der Dienststellen, insbesondere auch in Hinblick auf die Notwendigkeit einer präzisen wahlrechtlichen Erfassung aller wahlberechtigten Beschäftigten, die sich – verglichen etwa mit § 16a LGG in Verbindung mit der WOBFrau³² – deutlich schwieriger und fehleranfälliger erweisen dürfte. Auch nur ganz geringfügige Mängel oder Unvollständigkeiten in der Erfassung aller Beschäftigten mit Migrationshintergrund könnten aber bereits zur Anfechtbarkeit der Wahl führen. Investitionen könnten eingegrenzt und derartige Probleme vermieden werden, wenn stattdessen zum einen die Kompetenzen und Aufgaben der Bezirksbeauftragten erweitert und zum anderen Arbeitsgruppen (AGs) nach dem Vorbild der externen AGs der Landesbeauftragten für Behinderung oder entsprechenden Stellen in jeder Senatsverwaltungen eingerichtet werden würden.

³¹ Der Beauftragte des Senats von Berlin für Integration und Migration et al. (2017): Interkulturelle Öffnung in der Personalratsarbeit. Berliner Hefte zur interkulturellen Verwaltungspraxis, Berlin, S. 16.

³² Verordnung über die Wahl und Bestellung der Frauenvertreterin und ihrer Vertreterin vom 25. Mai 2011 (GVBl. S. 184).

Maßnahmen zur Unterstützung und Förderung von Beschäftigten und Auszubildenden mit Migrationshintergrund

In den Interviews, die vertieft das Thema Personalentwicklung behandelten, wurde auch das Thema adressiert, dass Beschäftigte mit Migrationshintergrund, insbesondere, wenn sie als einzige mit Migrationshintergrund in Abteilungen und Dienststellen arbeiteten, oft Schwierigkeiten begegneten. So erzählt ein Interviewpartner, es sei generell schwer, für Menschen mit Migrationshintergrund eine Stelle in der Verwaltung zu erhalten. Sich dann aber auch noch wohl zu fühlen, sei häufig noch schwieriger. Bleiben würden vor allem Personen, die sich stark anpassen würden, was Veränderungen im Sinne einer stärkeren Berücksichtigung von Interessen und Perspektiven der Bevölkerung mit Migrationshintergrund erschweren würde.

Vor diesem Hintergrund wird vereinzelt diskutiert, ob Netzwerke oder andere Maßnahmen getroffen werden könnten, um die Zielgruppe zu unterstützen. Die rechtliche Analyse verweist diesbezüglich auf die Förderung der Aufstiegschancen innerhalb der Verwaltung im Frauenförderplan (§ 4 LGG). Analog dazu könnte ein Plan zur erweiterten Gleichberechtigung und Partizipation greifen. Dieser könnte bspw. ein Qualifikationsmaßnahmenmanagement enthalten, um interne Stellenbesetzungen bzw. den Aufstieg durch Menschen mit Migrationshintergrund besser zu ermöglichen. Auch könnten diese zu Vernetzung, Empowerment und Austausch dienen. Diese Maßnahmen müssten allerdings aus Gleichbehandlungsgründen für alle Beschäftigten, d. h. auch für jene ohne Migrationshintergrund, offen sein, könnten aber durchaus auf typische Probleme von Menschen mit Migrationshintergrund zugeschnitten sein.

Entwicklungspotentiale für die Gesetzesnovelle

37. Zielsetzung nach Laufbahn- bzw. Entgeltgruppen spezifizieren: Hier ist eine Ausrichtung am realen Bevölkerungsanteil innerhalb einer jeden Gruppe geboten. Insofern sollte eine Änderung von § 4 Abs. 4 PartIntG bzw. der Erlass einer entsprechenden Ausführungsvorschrift geprüft werden.

38. Datengrundlage sicherstellen: Eine ausreichende Datengrundlage ist sicherzustellen und im Gesetz zu verankern. Die oben beschriebenen Möglichkeiten der Datenerhebungen, sowohl über die Erweiterung des Personalbogens als auch Mitarbeitendenbefragungen, sollten ausführlich geprüft und genutzt werden. In der Formulierung der Fragen und Antwortmöglichkeiten sollten diese, insbesondere wenn es um Selbstbeschreibungen und Diskriminierungserfahrungen geht, sorgfältig entwickelt werden, möglichst unter Beteiligung der Zielgruppen

39. Maßnahmen zur Erhöhung des Anteils an Beschäftigten mit Migrationshintergrund prüfen: Die Evaluation hat eine Vielzahl an möglichen Maßnahmen identifiziert. Diese sollten geprüft, die erfolgversprechendsten ausgewählt und ggf. gesetzlich verankert werden. Dies betrifft insbesondere die Frage, ob eine Pflicht zur Einladung von Bewerber*innen eingeführt wird. Der Hinweis, dass Bewerbungen von Personen mit Migrationshintergrund besonders erwünscht sind, sollte in Hinblick auf die oben geschilderte Ergänzungsbedürftigkeit überarbeitet werden.

40. Weitere Analysen durchführen: Zur derzeitigen Umsetzung von gesetzlichen Regelungen des PartIntG bestehen Vertiefungsbedarfe (siehe Kapitel 5).

41. Zielsetzungen festlegen: Das Gesetz führt aus, dass der Senat Zielvorgaben zum Anteil der Zielgruppe unter Neueinstellungen formuliert. Diese Vorgabe sollte beibehalten und konkretisiert werden, in welchen Abständen und in welcher Art diese Zielvorgaben formuliert werden.

42. Rolle der Personalvertretungen reflektieren: Gemeinsam mit dem Hauptpersonalrat sollte reflektiert werden, ob aus seiner Sicht eine Änderung des PersVG eine gute Möglichkeit darstellen könnte, die Interessen der Zielgruppe besser zu vertreten.

43. Begriff Diversitätskompetenz/ Diversity-Kompetenz nutzen: Analog zum dem in Abstimmung befindlichen Entwurf des LADG sollte einheitlich der Begriff Diversitätskompetenz/ Diversity-Kompetenz genutzt werden. Auf den Begriff interkulturelle Kompetenz sollte verzichtet werden.

44. Maßnahmen zur Förderung von Beschäftigten und Auszubildenden der Zielgruppe aufnehmen: Maßnahmen zur Förderung von Beschäftigten und Auszubildenden der Zielgruppe im Sinne von Empowerment und Vernetzung sollten gesetzlich verankert werden. Da eine

„Bevorzugung“ vermieden werden muss, könnten diese Maßnahmen beispielsweise auf Personen gerichtet werden, die entweder der Zielgruppe angehören oder als Multiplikator*innen fungieren, im Sinne, dass sie die Ziele des Gesetzes im Bereich der Personalentwicklung in ihrer Arbeit umzusetzen versuchen.

Entwicklungspotentiale für die Gesetzesumsetzung

- 45. Den Kontext als Chance nutzen:** Derzeit sind in der Verwaltung jährlich eine Vielzahl an Stellen zu besetzen. Diesen Kontext sollten die Vertreter*innen von Chancengleichheitsstrategien mit Bezug auf die Zielgruppe des PartIntG als Chance nutzen, um Kompetenzen, Netzwerke und Instrumente zur Gewinnung qualifizierter Mitarbeiter*innen einzubringen.
- 46. Personalabteilungen bzw. -referate gezielt unterstützen:** Wissen, wie Stellenausschreibungen und Anforderungsprofile gestaltet werden können, um strukturelle Ausschlüsse der Zielgruppe zu vermeiden, welches beispielsweise im Team des Integrationsbeauftragten vorhanden ist, sollte vertieft und ausgebaut werden. Es sollten Ressourcen zur Verfügung stehen, dieses Wissen durch ressourcenschonende und praxisorientiert Beratungs- und Unterstützungsprozesse in die Personalabteilungen bzw. an die für Ausschreibungen zuständigen Stellen zu kommunizieren. Auch Veranstaltungen, in denen ein gezielt moderierter Wissensaustausch zwischen Personen aus der Praxis stattfinden kann, könnte durch das Team der*s Integrationsbeauftragten ermöglicht werden. Dabei sollte ein Fokus auf Rekrutierungsverfahren sowie Stellenausschreibungen, Anforderungsprofilen und der Wertung von Diversitätskompetenz gelegt werden.
- 47. Der Zielgruppe Austausch und Vernetzung ermöglichen:** Zu prüfen wäre, ob der Bedarf unter Beschäftigten der Zielgruppe besteht, sich auszutauschen und zu vernetzen, ähnlich wie dies Frauen in sogenannten Männerberufen und zunehmend auch Männer in sogenannten Frauenberufen tun. Dabei wäre zu prüfen, welche Formate den Bedarfen entsprechen.

4.3.2 IKÖ der Fachpolitiken

Die IKÖ der Fachpolitiken beschreibt das PartIntG kaum. Es beschreibt die „gleichberechtigte Teilhabe in allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens“ als übergeordnete Zielsetzung. Explizit auf die Leistungen der Verwaltung geht das Gesetz an einer Stelle ein: „Alle Einrichtungen im Geltungsbereich berücksichtigen die Vielschichtigkeit der Einwanderungsgesellschaft und richten ihre Aufgabenwahrnehmung bedarfs- und zielgerecht danach aus.“ § 4 Abs. 2 legt fest, dass bei „Gesetzes- und Verordnungsvorhaben [...] zu prüfen [ist], ob die Ziele und Grundsätze dieses Gesetzes berücksichtigt werden.“

Ausführlicher geht die Gesetzesbegründung auf das Thema ein: Sie definiert IKÖ als „einen Reformprozess, der die in § 3 Abs. 1 bezeichneten Einrichtungen darauf verpflichtet, ihre Angebote und Leistungen an den Bedürfnissen aller Berliner Bevölkerungsgruppen auszurichten. Insofern zielt IKÖ auf den chancengleichen Zugang von Personen unterschiedlicher Herkunft und Lebenslagen zu allen Leistungen der Verwaltung ab.“ Damit sei IKÖ ein „Teil des Prozesses der Verwaltungsreform und verfolgt grundsätzlich die gleichen Ziele wie Kundenorientierung und Qualitätsmanagement.“ Der Grundsatz der IKÖ sei auch „in Förderrichtlinien und -programme sicherzustellen.“

Das Integrationskonzept, auf das die Gesetzesbegründung rekurriert, präzisiert dies wie folgt:

„Zur langfristigen und erfolgreichen Integration gehört, dass hier lebende Migrantinnen und Migranten so in das System sozialer Versorgung und Unterstützung einbezogen werden, dass sie gleiche Entfaltungschancen haben. Dies geschieht in erster Linie durch eine Öffnung der allgemeinen Dienste und Einrichtungen. Diese müssen für alle Bürgerinnen und Bürger in gleicher Weise zugänglich sein, also eine stärkere Orientierung gegenüber Migrantinnen und Migranten entwickeln. Schwerpunkte der interkulturellen Öffnung sind die migrantenspezifischen Verwaltungen (z. B. die Ausländerbehörde) und die Regelangebote in den Bereichen Jugend, Gesundheit und Alter sowie Soziales und Arbeit. Wo dies unverhältnismäßig aufwändig ist, existieren daneben gesonderte Angebote für Migrantinnen und Migranten.“

Darüber hinaus nennt das Integrationskonzept Charakteristika von Verwaltung und Maßnahmen, die notwendig für die IKÖ in den Fachpolitiken sind. Zunächst nennt es Themen, die in diesem Bericht im Bereich der Personalentwicklung behandelt werden, aber auch für eine IKÖ der Fachpolitiken notwendig sind: interkulturelle Sensibilität und Kompetenz der Beschäftigten, sprachliche Verständigungsmöglichkeiten sowie Mitarbeitende mit eigenem Migrationshintergrund. Darüber hinaus geht es darauf ein, IKÖ als Teil von Zielbestimmungen einer Organisation und als Aufgabe von Führungskräften verankert werden müsse. Letztlich gelte es, Maßnahmen des Empowerments zu treffen, damit eine chancengleiche Nutzung der Angebote der Verwaltung und sonstiger Infrastruktur möglich wird. Hierbei sind Information und Beteiligung die genannten Instrumente.

Zentrale Ergebnisse

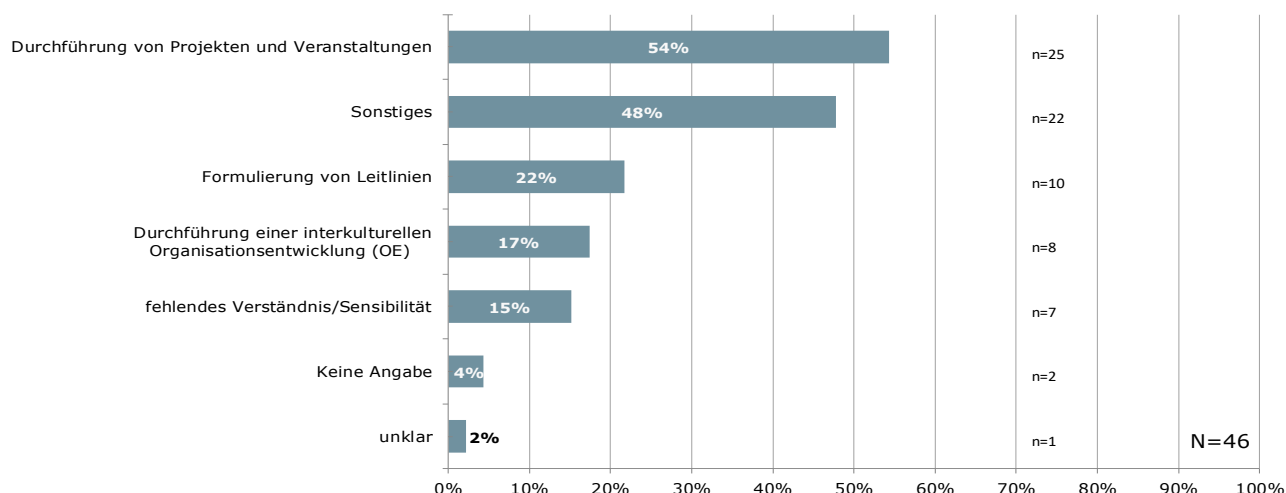
Die Interviews geben teils einen Einblick dazu, was an Maßnahmen in der Verwaltung zur IKÖ umgesetzt wird bzw. wo auffallende Mängel wahrgenommen werden. Insgesamt verbleiben jedoch einzelne Beispiele, da ein gesichertes und umfassendes Wissen über den derzeitigen Umsetzungsstand nur in den Berichten des Senats zur Verfügung steht, welches aber mit den oben beschriebenen Herausforderungen einhergeht. Das Integrationskonzept beschreibt, wie in einzelnen Fachbereichen Maßnahmen ergriffen wurden und hebt dabei insbesondere Gesundheit und Pflege als gute Beispiele hervor. Im Bereich Kultur sind beispielsweise die Bestrebungen zu nennen, durch die Förderung von Projekten und einem Monitoring der Besucher*innen in Kultureinrichtungen sowie Maßnahmen in Kultureinrichtungen im Rahmen des Projektes „Outreach“ auch für die Zielgruppe des PartIntG einen besseren Zugang zu diesen zu ermöglichen.

Analyse des 3. Berichts zur Umsetzung des PartIntG

Folgende Angaben des 3. Berichts ließen sich in der Analyse der Evaluation aggregieren und sollen hier näher dazugestellt werden. Der Bericht fragte die einzelnen Fachbereiche danach, welche Maßnahmen im Bereich IKÖ in den Jahren 2014 - 2016 durchgeführt wurden (vgl. Abbildung 8). Durch die Aggregation der Antworten im Rahmen der Evaluation wird folgendes Bild deutlich: an erster Stelle steht die Durchführung von Projekten und Veranstaltungen. Hier lässt das Format des Umsetzungsberichtes theoretisch keine Beispielnennungen zu. An zweiter Stelle wurden „sonstige Maßnahmen“ angegeben, die häufig als Residualkategorie für Beispielnennungen der geschlossenen Kategorien genutzt wird. Beispielsweise zu nennen sind an dieser Stelle Lesezirkel und Lesungen in mehreren Sprachen im Bezirksamt Steglitz-Zehlendorf, die Organisation fachbezogener und fächerübergreifender Veranstaltungen (AGs, Vorträge, Fachtage usw. zu Themen der Partizipation und Integration) im Bezirksamt Treptow Köpenick, Einrichtung einer AG IKÖ in einigen Verwaltungseinheiten, die ‚Initiative Respect Each Other‘ im Friedrichstadtpalast und wenig überraschend die Kampagne BBD der SenIAS. An dritter Stelle wird die Formulierung von Leitlinien genannt. Auch hier lassen sich Beispiele nur nennen, wenn die beantwortenden Verwaltungseinheiten die Kategorie „Sonstiges“ nutzten, um einzelne Maßnahmen beispielsweise zu nennen. So berichtet eine Verwaltungseinheit von der „Bearbeitung des Themas kulturelle Öffnung bis 2017“. Eine andere berichtet von der „Vorbereitung von Leitlinien/Prozessleitfaden“. Unter Maßnahmen, die auf ein fehlendes Verständnis von IKÖ hindeuten, hat die Evaluation Angaben gefasst, die in keinem ersichtlichen Zusammenhang zum Ziel der IKÖ stehen.

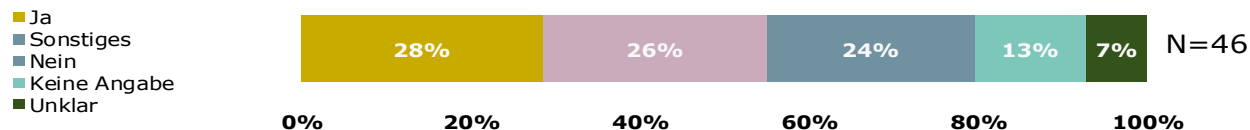
Insgesamt zeigt sich ein sehr heterogenes, auf Einzelmaßnahmen beschränktes Feld, was selten auf einen übergreifenden strategischen Ansatz hindeuten.

Abbildung 8: Antworten der Verwaltungseinheiten aus dem dritten Umsetzungsbericht auf die Frage: „Welche Maßnahmen wurden im Bereich interkulturelle Öffnung 2014/2015/2016 durchgeführt“ (Mehrfachauswahl möglich).



Darüber hinaus fragte der Bericht danach, ob Kooperation mit Migrantenorganisationen bestehen bzw. neu geschlossen wurden (vgl. Abbildung 9). Rund 28 % beantworten diese Frage mit „Ja“, rund 24 % verneinen dies. Rund 26 % geben als Antwort „Sonstiges“ an, und beziehen sich hier insbesondere darauf, dass sie eher lose Kontakte – oft im Rahmen von Projekten – pflegen oder geben an, mit Initiativen, jedoch nicht mit etablierten Migrantenorganisationen zusammenzuarbeiten.

Abbildung 9: Antworten der Verwaltungseinheiten aus dem dritten Umsetzungsbericht auf die Frage: „Bestehen Kooperationen mit Migrantenorganisationen?“



Zusätzlich zum Bericht liegt die bereits oben erwähnte Studie von CfE vor, die Führungskräfte der Berliner Verwaltung 2017 online befragte. Auch wenn die Studie breiter angelegt ist und einen Schwerpunkt auf die Personalentwicklung und -akquise legt, lässt sie nichtsdestotrotz Rückschlüsse bzw. explizite Hinweise für die IKÖ der Fachpolitiken zu.

Betrachtet man Maßnahmen, die explizit auf die IKÖ in den Fachpolitiken zielen, so nennen 23 der befragten Führungskräfte, dass ein Leitbild, Leitlinien oder Maßnahmenplan zur Förderung von Vielfalt und Chancengleichheit entwickelt wurde. 9 % geben an, dass ein Organisationsentwicklungs-Prozess zur Förderung von Vielfalt und Chancengleichheit begonnen wurde. Weitere Maßnahmen bestehen in einer vielfaltssensiblen Öffentlichkeitsarbeit (28%), dem Heranziehen von Beschwerdestellen in Fällen von Diskriminierung (16%) sowie die regelmäßige Konsultation von Akteuren, die die Belange von Menschen mit Migrationshintergrund einbringen, bevor Entscheidungen getroffen werden.

Die Führungskräfte wurden auch danach gefragt, welche Maßnahmen sie in der IKÖ am wirksamsten erachten. Mit Blick auf die IKÖ der Fachpolitiken wird dabei ein Organisationsentwicklungs-Prozess am wirksamsten erachtet. Auf die wichtigsten Hindernisse zur IKÖ, die die Führungskräfte wahrnehmen, beschreiben wir im Abschnitt zur IKÖ der Personalentwicklung.

Spezifika zu einzelnen Fachpolitiken

In den Interviews wird als zentraler und wichtiger Fachbereich für gleichberechtigte Teilhabe die Zielgruppe der Bildungsverwaltung genannt. Dies entspricht der zentralen Funktion von Bildung für gleichberechtigte Teilhabe und der Tatsache, dass es sich um einen der zentralen Kompetenzbereiche der Länder – nicht des Bundes – handelt. Dabei wird starker Reformbedarf im Schulgesetz gesehen, um einen

Schutz der Schüler*innen vor Diskriminierung zu gewährleisten (vgl. Kapitel 4.4). Mit Blick auf fachliche Weiterentwicklungsbedarfe werden u.a. Schulbücher genannt, die bisher ein einseitiges, westliches Verständnis von Geschichte und aktueller Politik widerspiegeln. Mit diesen Konstruktionen von Realität könnten sich Kinder, die in ihren Familien andere Perspektiven kennenlernten, nicht identifizieren. Wenn der Blick nicht erweitert werde und andere Sichtweisen nicht zumindest thematisiert würden, könne dies zu Entfremdungserfahrungen führen, die den Glauben an die Autorität des in der Schule vermittelten Wissens grundsätzlich hinterfragen. Auffällig ist, dass die Bildungsverwaltung weniger auskunftsfreudig bei der Berichterstattung zur Gesetzesumsetzung als andere Senatsverwaltungen ist.

Mit Blick auf den Gesundheitsbereich wird in einem Interview darauf hingewiesen, dass es dringend notwendig sei, die Kommunikationsfähigkeit in den Notaufnahmen der Krankenhäuser zu erhöhen, sei es durch Telefondolmetscher oder andere Lösungen.

Insgesamt besteht zur Frage, in welchen Bereichen die IKÖ am notwendigsten ist, der Bedarf nach einer Priorisierung. Konsens besteht darüber, dass insbesondere die Verwaltungen und Behörden mit direktem Kundenkontakte und Leistungsvergabe sowie der Bildungsbereich am wichtigsten sind. Das Integrationskonzept hebt die Bereiche Jugend, Gesundheit und Alter sowie Soziales und Arbeit hervor.

Akteure und Beispiel „Arbeitsgruppen für Menschen mit Behinderungen“

Mit Blick auf Akteure, Rollen und Ressourcen ist der Grundkonsens in allen Interviews, dass es an Ressourcen sowie einem klaren und geteilten Verständnis davon fehlt, welche Akteure welche Rollen im Prozess der IKÖ in den Fachpolitiken übernehmen sollen (vgl. Kapitel 4.2.1). Darüber hinaus fehlt es in den einzelnen Senatsverwaltungen an fachlichen Ansprechpersonen, die für das Thema im jeweiligen Haus zuständig und sprechfähig sind. Das würde auch einen Austausch ermöglichen, der kaum stattfindet und wenn nicht sichtbar und systematisch stattfindet.

Mit Blick darauf, wie eine Positionierung des Themas in den einzelnen Fachpolitiken erfolgen kann und welche Akteurskonstellationen hier zielführend sein könnten, wird in Interviews und Fokusgruppen punktuell auf die Arbeitsgruppe „Menschen mit Behinderungen“ als mögliches Vorbild für das PartIntG hingewiesen. Zu diesen liegen der Evaluation die Ergebnisse einer Expertise Institut Mensch, Ethik und Wissenschaft von 2011 vor, die Berliner Akteure und Instrumente in diesem Feld vertieft betrachtet hat.³³

Diese Studie weist darauf hin, dass Ziele und Aufgaben der AGs nicht offiziell geklärt sind, sondern allein in Koalitionsvereinbarungen und Tätigkeitsberichten der*s Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderung präzisiert werden. So weist die Studie auf den ehemaligen Berliner Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderung, Martin Marquard, hin, der die Ziele wie folgt definiert: „Durch die AGs soll frühzeitiger festgestellt werden, wo ein Handlungsbedarf besteht, der Informationsfluss soll verbessert und der Rahmen für eine Konsensfindung unter direkter Einbeziehung aller beteiligten Gruppen geschaffen werden. [...] Die Arbeitsgruppen sollen also ein proaktives Instrument zur Erreichung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen sein, indem Verstöße gegen dieses Ziel von vornherein vermieden werden.“³⁴

Die AGs sind aus Vertreter*innen der jeweiligen Verwaltung, dem*r Landesbeauftragte*n für Menschen mit Behinderung und seinem*ihrem Büro, eine Vertretung der für die Umsetzung des LGBG federführenden Senatsverwaltung, Mitglieder des Landesbeirates für Menschen mit Behinderung, eine*r Bezirksbeauftragte*r sowie Vertreter*innen aus Wirtschaft und Öffentlichkeit. Dabei seien die AGs unterschiedlich groß, da verschiedene Themen unterschiedlich relevant seien. Besonders stark werde beispielsweise die AG der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung nachgefragt.

Mit Blick auf die Themen würde sehr unterschiedlich diskutiert, von Landesgesetzgebungen bis hin zu konkreten Bauvorhaben oder bestehenden Mängeln in der Barrierefreiheit. Eine übergreifende Koordination erfolge kaum. Als Ausnahmen wird die AG der Senatsverwaltung Stadtentwicklung und der Senatsverwaltung Kultur genannt, die sich zum Thema barrierefreie Ausstellungen koordiniert hätten.

³³ Vgl. Ackermann, Grüber, Spörke (2011): Disability Mainstreaming in Berlin.

³⁴ Vgl. Ackermann, Grüber, Spörke (2011), S. 89

Insgesamt bemängelt die Studie, dass die Arbeitsgruppen wenig bekannt und nicht durchgehend implementiert seien (Stand 2011). Die Ergebnisqualität der AGs hänge von sehr unterschiedlichen Faktoren ab, u.a. der Ansiedlung in der Verwaltung, dem regelmäßigen Sitzungsrhythmus etc.

Akteure zur IKÖ in NRW

Die IKÖ der Verwaltung wird in NRW mithilfe der Kommunalen Integrationszentren, den Integrationsbeauftragten der Bezirksregierungen sowie der Arbeit des Landesintegrationsrats und seiner kommunalen Entsprechungen, den Integrationsräten, vorangebracht (vgl. Kapitel 4.2.2). Hier bestehen Strukturen, die außer dem Ziel der Förderung der interkulturellen Kompetenz keine verbindlichen Instrumente für die IKÖ an der Hand haben, jedoch mit Ressourcen ausgestattet sind, die es ihnen erlauben, eine umfassende und flächendeckende Sensibilisierungsarbeit zu leisten. Hervorzuheben ist die Einbeziehung von freien Maßnahmeträgern im Weiterbildungsbereich (§ 6 Abs. 4 TIntG), die eine gesetzliche Anknüpfung für Förderrichtlinien bietet.

Als Flächenland hat NRW in § 7 TIntG die optionale Einrichtung Kommunalen Integrationszentren (KI) festgeschrieben. Diese dienen einerseits der fachlichen Unterstützung struktureller Weiterentwicklung der kommunalen Verwaltungen, andererseits fungieren sie als Beratungsstellen für Menschen mit Migrationshintergrund. Kommunale Integrationszentren sind somit etablierte Strukturen, um die IKÖ der Verwaltung systematisch und flächendeckend voranzutreiben – auch im Rahmen der Modernisierung der Verwaltung. Die personelle Finanzierung tragen Familien- und Bildungsministerium, die infrastrukturelle die Kommunen. In diesem Zusammenhang hervorzuheben ist, dass eine Novellierung des TIntG auf dem Weg ist, die umfassende Finanzzuweisungen an die Gemeinden zur Entlastung in Hinblick auf Integrationsmaßnahmen vorsehen soll. Auf Landesebene sind die KI durch eine Koordinierungsstelle vernetzt und unterstützt – ihre Wirksamkeit wird durch ein Online-Controlling nachgehalten. Für Berlin könnte hier bspw. ein bezirkliches Netzwerk aus Willkommenszentren mit entsprechender Finanzierung angedacht werden oder die Einrichtung von Stellen in jeder Senatsverwaltung, welche die IKÖ der Häuser nachhalten.

Instrumente und Wege zur Zielerreichung

Mit Blick auf die Frage, mit welchen Maßnahmen die Gesetzesziele erreicht werden sollen, ergeben die Interviews, dass dazu nicht genügend Sicherheit besteht. Bemängelt wird, dass das Gesetz nicht genügend Orientierung gibt, wie IKÖ der Fachpolitiken gelingen kann und was es dazu braucht.

Diese Bedarfe wurden von Seiten der Integrationsbeauftragten erkannt und versucht, durch die Publikationsreihe „Berliner Hefte zur interkulturellen Verwaltungspraxis“ zu füllen. Zwischen 2011 und 2017 sind 9 Hefte erschienen, die sowohl übergreifende Themen haben (Führung, Personalentwicklung, Organisationsentwicklung etc.) sowie spezifische Themen aufgreifen (Arbeitsmarkt, Alter und Pflege, Bibliotheken). Damit wird Wissen zur Verfügung gestellt, für das es aber, so die Kritik, Ressourcen bedürfe, um diese aktiver in die Verwaltung zu kommunizieren.

Darüber hinaus thematisieren einzelne Interviewpartner*innen, dass es an niedrigschwelligen Beschwerdestellen/ -prozessen bei Diskriminierungserfahrungen fehle. Dies kann ggf. mit der Verabschiedung und der Implementierung des LADG erfolgen.

Konsens unter vielen Interviewpartner*innen ist es, dass es an Indikatoren fehlt, wie Fortschritte in der IKÖ gemessen werden. Dabei müsse es sowohl fachübergreifende als auch fachspezifische Indikatoren geben. Zur Entwicklung letzterer, so die Aussage vieler Interviewpartner, brauche es notwendigerweise einen Prozess mit oder innerhalb der Häuser.

Konsultationsprozesse als gutes, aber voraussetzungsreiches Instrument

Als ein mögliches und gutes Instrument für die fachliche Weiterentwicklung werden Konsultationsprozesse beschrieben. Kürzlich abgeschlossen ist ein Konsultationsprozess, der im Rahmen der UN-Dekade für Menschen afrikanischer Herkunft (2015-2025) in Berlin durchgeführt wurde. Hintergrund ist, dass die Regierung Berlins die UN-Dekade in den Koalitionsvertrag aufgenommen und sich verpflichtet hat, Maßnahmen zu entwickeln und umzusetzen. Dabei wurde erkannt, dass diese Maßnahmen sinnvollerweise unter Einbeziehung der *communities* partizipativ entwickelt werden sollten. Die LADS hat deswegen einen Konsultationsprozess ausgeschrieben. Generation ADEFRA e.V. wurde ausgewählt von Mai bis September

2018 den Prozess umsetzen: Sie haben Arbeitsgruppen gegründet, stark in Netzwerke gearbeitet und zu verschiedenen Bereichen jeweils Hauptkritik, Hauptforderungen und Haupthandlungsbedarfe identifiziert.

Der Konsultationsprozess könnte ein gutes Beispiel darstellen, wie ein gleichberechtigter Zugang zu Leistungen und Berücksichtigung von Bedarfen ermöglicht werden kann. Konsultationsprozesse seien aber, so verschiedene Befragte, sehr voraussetzungsreich. Die Gelingensbedingungen und Voraussetzungen, die in den Interviews formuliert wurden, lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Zentrale und übergeordnete Leitfrage müsse sein: Wer fehlt und warum? In der auftraggebenden Verwaltung bedarf es eines ersten Problembewusstseins, dass Teile der Bevölkerung nicht erreicht werden. Es müsse erkannt sein, dass es der Verwaltung selbst derzeit nicht möglich ist, diese zu erreichen bzw. deren Bedarfe kennenzulernen: Es fehle ihr an Vertrauen, Zugängen, Kommunikationsmitteln. Es muss also erkannt sein, dass Gruppen „fehlen“ und dass es gilt herauszufinden, warum.
2. Die durchführenden Akteure bzw. beauftragten Akteure müssen in der diskriminierungskritischen Zivilgesellschaft verwurzelt und Teil der *Community* sein. Dies sei unabdingbar für den Erfolg: Nur so würden marginalisierte Gruppen erreicht, da Zugänge und Vertrauen bestünden. Nur so könne der Prozess gesteuert werden, da es einer hohen Kompetenz zur selbstkritischen Reflexion und zum Umgang mit Konflikten bedürfe. Die Verwurzelung in der diskriminierungskritischen Zivilgesellschaft sichert eine intersektionale Arbeitsweise, sodass auch bei der eigentlichen Fokussierung auf eine (Teil)zielgruppe, andere von Diskriminierung betroffenen Gruppen mitgedacht werden können.
3. Der Prozess bedarf zeitliche und finanzielle Ressourcen. Er sollte möglichst flexibel angelegt sein, um im Prozess aufkommende, unerwartete Themen und Bedarfe berücksichtigen zu können. Die Beteiligung von Personen an den Konsultationen, die durch reproduktive Arbeit eingebunden sind, müsse ermöglicht werden (Stichwort Kinderbeaufsichtigung bei Veranstaltungen, familienfreundliche Zeiten, niederschwellige Formate).
4. Teil der Beauftragung müsse es sein, nicht nur Bedarfe und Barrieren zu ermitteln, sondern konkrete Maßnahmen im Rahmen des Konsultationsprozesses zu entwickeln und diese der Verwaltung zu kommunizieren. Im Idealfall sind zur Umsetzung dieser Maßnahmen – und nicht nur zur Beauftragung des Konsultationsprozesses – Mittel im Haushalt proaktiv eingestellt. Die Art und Weise, wie mit den Maßnahmenvorschlägen verfahren wird und der Prozess der Abstimmung dieser sollte im Voraus geklärt sein.

Entwicklungspotentiale für die Gesetzesnovelle

- 48. Prozessverständnis konkretisieren:** Die zentralen Entwicklungspotentiale in der IKÖ liegen nicht in einer Weiterentwicklung des Gesetzes, sondern in der Ressourcenausstattung, Rollenklärung und Umsetzung. Dennoch sollte in einer Novelle das Verständnis, wie die Ziele der IKÖ erreicht werden, präzisiert werden. Dabei sollten partizipative Methoden und Beteiligungsverfahren auf Berücksichtigung hin überprüft werden.
- 49. Zuständigkeiten, Aufgaben und Ressourcen klären:** Vgl. Empfehlungen zur Rollenklärung in Kapitel 4.2.1.
- 50. Prozess auf Indikatoren basieren:** Vgl. Empfehlungen in Kapitel 4.2.5.
- 51. Fachliche Ansprechpersonen etablieren:** Es bedarf Ansprechpersonen in den einzelnen Verwaltungen, die für das Thema fachlich zuständig und sprechfähig sind. Hier sollten die Synergien zwischen Diversity-Ansprechpersonen, Integrationsbeauftragten und bestehenden Beschwerdestellen geprüft werden. Die Ansprechpersonen müssen ausreichend Ressourcen für ihre Aufgabenwahrnehmung verfügen.
- 52. Konsultationsprozess als Instrument etablieren:** Zu prüfen ist, ob im Gesetz selbst Konsultationsprozesse als Instrument identifiziert und beschrieben werden. Angemessene Ressourcen sind sicherzustellen.

Entwicklungspotentiale für die Umsetzung des Gesetzes

- 53. Fokussierte Strategie erarbeiten, Ressourcen sicherstellen:** Um den umfassenden Zielsetzungen des Gesetzes in der IKÖ der Fachpolitiken gerecht zu werden, bedarf es eines geteilten

Grundverständnis, wie die Ziele erreicht werden. Die Darstellung des Prozesses sollte über die Detailtiefe des Gesetzes hinaus gehen und leicht erschließbar sein.

- 54. Schwerpunktsetzung im Rahmen einer Strategieentwicklung:** Hierbei scheint es sinnvoll, die Anstrengungen auf die relevantesten und/oder erfolgversprechendsten Bereiche zu fokussieren. Es müssen Maßnahmen entwickelt werden und geklärt werden, welche Ressourcen zur Umsetzung notwendig sind.

4.4 Artikelgesetz

Das PartIntG ist – wie auch die Partizipations- und Gleichbehandlungsgesetze in NRW und BaWü – ein Mantel- bzw. Artikelgesetz. Das bedeutet, sie umfassen Anpassungen weiterer Landesgesetze. Ein Teil der Evaluation war es auch zu erheben, ob Ergänzungsbedarfe im Artikelgesetz bestehen. Bisher sieht das Artikelgesetz Änderungen vor für das Bezirksverwaltungsgesetz (Artikel VIII PartIntG) das Berliner Hochschulgesetz (Artikel II PartIntG), das Sportförderungsgesetz (Artikel III PartIntG), das Landesgleichberechtigungsgesetz (Artikel IV PartIntG), das Berliner Seniorenmitwirkungsgesetz (Artikel V PartIntG), das Gesetz über die Sonn- und Feiertage (Artikel VI PartIntG), das Allgemeine Zuständigkeitsgesetz (Artikel VII PartIntG), das Laufbahngesetz (Artikel IX PartIntG), das Bestattungsgesetz und dessen Durchführung (Artikel X und XI PartIntG), das Gesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (Artikel XII PartIntG) und das Schulgesetz (Artikel XIII PartIntG).

Im Folgenden werden mögliche Erweiterungsbedarfe dargestellt, so wie sie in den Interviews, in den juristischen Analysen sowie in Dokumenten erwähnt werden. Diese konnten allerdings im Rahmen der Evaluation nicht einzeln vertieft analysiert werden. Deswegen werden diese hier zusammengestellt, ohne dass die Evaluation gezielte Empfehlungen geben kann.

- 55. Einzig mit Blick auf den Bildungsbereich besteht weitgehend Konsens, dass dringender Handlungsbedarf besteht, den die Evaluation empfiehlt, aufzunehmen.**

Muslimischer Bestattungsritus

Zentrale Änderung sei, so die Aussage der meisten Interviewpartner*innen, im Mantelgesetz durch die Ermöglichung des muslimischen Bestattungsritus eingetreten. Soweit sie dies beurteilen können, sehen sie die Umsetzung weitgehend erfolgreich, wenn es auch anfangs Schwierigkeiten in Information und Umsetzung gegeben hätte. Der Platzbedarf stelle weiterhin eine Herausforderung dar. Änderungsbedarfe im Gesetz werden nicht gesehen.

Bildung

Viele Interviewpartner*innen äußern den Bedarf nach einer stärkeren Berücksichtigung des Bildungsbereichs im Gesetz. Dieses Thema sei so zentral, dass dies explizit aufgenommen werden müsste. Dies könne durch eine Ergänzung des Schulgesetzes im Artikelgesetz erfolgen. Ziel müsse es sein, Schüler*innen ausreichend vor Diskriminierung zu schützen, dies explizit zu verbieten und Anforderungen zu definieren, wie Lehrkräfte diskriminierungskritisch handeln sollten. Auch sei das Thema frühkindliche Bildung und der Zugang zu frühkindlichen Bildungseinrichtungen für die Zielgruppe zentral.

Ein Blick in die andere Ländergesetze zeigt, dass hier der Bereich Bildung stärker thematisiert wird. So ergänzt das TIntG NRW das Schulgesetz NRW beispielsweise um den Hinweis, dass „Menschen unterschiedlicher Herkunft vorurteilsfrei zu begegnen, die Werte der unterschiedlichen Kulturen kennenzulernen und zu reflektieren sowie für ein friedliches und diskriminierungsfreies Zusammenleben einzustehen“ ist. In BaWü schließt dies im Schulgesetz einerseits die Verwirklichung gleicher Bildungschancen mit ein sowie die Förderung von Eltern mit Migrationshintergrund (Artikel 2 PartIntG BW). Diskutiert wurde in der Entstehungszeit des Gesetzes die Frage, ob der Zugang von Drittstaatsangehörigen zum Referendariat durch das PartIntG gewährleistet werden kann.

Gesundheit

In einem Interview wird die Notwendigkeit betont, den Gesundheitsbereich verstärkt zu betrachten, insbesondere die Kommunikationsfähigkeit in den Notaufnahmen der Krankenhäuser (vgl. Kapitel 5.3.1).

Vergleicht man das PartIntG mit anderen Ländergesetzen, so zeigt sich, dass in NRW und BaWü der Gesundheitsbereich eine wichtigere Rolle spielt. Der Bereich Gesundheit ist im Artikelgesetz des PartIntG Berlin bisher unterrepräsentiert. Aufschlussreich könnte die „Berücksichtigung der Vielfalt kultureller und sozialer Lebenssituationen“ bspw. anhand des Krankenhausgestaltungsgesetzes oder des Landeshebammengesetzes (NRW) sein.

Ausbildung

Interkulturelle Kompetenz ist als Ausbildungsinhalt in viele Ausbildungsverordnungen bzw. Prüfungsordnungen, welche die Ausbildungsberufe im öffentlichen Dienst umfassen, in BaWü integriert. So kann systematisch interkulturelle Kompetenz in kommenden Generationen von Verwaltungspersonal verankert werden.

Hochschule

Im Landeshochschulgesetz könnte als Zielformulierung die Förderung des Anteils von Studierenden mit Migrationshintergrund eingesetzt werden und dazu Öffentlichkeitsarbeit, Beratung und Unterstützung zu erhöhen. Diskutiert wurde in der Entstehungszeit des PartIntG auch eine verpflichtende Einführung eines Raums der Stille in den Hochschulen.

Integrationsförderung bei Auftragsvergabe und Leistungsgewährung

Das PartIntG lässt jene Bereiche außer Acht, die das LGG in seinen §§ 13 f. aufgreift. Angelehnt an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den sogenannten Tariftreueerklärungen, ließe sich eine an § 129 (früher: § 97 Abs. 4) Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) anknüpfende landesgesetzliche Vorgabe in Hinblick auf das auch dort einschlägige Sozialstaatsprinzip (Artikel 20 Abs. 1 GG) womöglich rechtfertigen: Danach wären bei bestimmten Auftragsvergaben und Gewährungen gesetzlich nicht geschuldeter Leistungen Verpflichtungen zur Förderung der Integration von Menschen mit Migrationshintergrund vertraglich festzuschreiben. Teilweise wird § 129 GWB (in Kraft seit 2016) aber auch merklich enger interpretiert als § 97 Abs. 4 GWB alte Fassung, so dass auch die Bundesrechtskonformität des § 13 LGG nicht mehr gesichert erscheint, zumindest, wenn man die gesamte Unternehmenspolitik in den Blick nehmen möchte.³⁵ Im Rahmen einer anstehenden Novellierung des Landesvergaberechts wäre dies zusammen mit der Übertragbarkeit auf den Integrationsbereich zu prüfen.

Sportförderungsgesetz

Hier könnte die Zielgruppe des Gesetzes als explizite Zielgruppe der Sportförderung eingeführt werden.

Landesgleichberechtigungsgesetz

Hier könnte der entsprechende Landesbeirat um ein neuntes, nicht stimmberechtigtes Mitglied, welches die Belange von Menschen mit Migrationshintergrund und Behinderung vertritt, eingeführt werden.

Seniorenmitwirkungsgesetz

Der Landesseniorenbeirat (LSBB) könnte künftig auch Senior*innen mit Migrationshintergrund bei der Zusammensetzung des LSBB explizit berücksichtigen.

Ausführung Kinder- und Jugendhilfegesetz

Der Jugendhilfeausschuss könnte durch eine*n Vertreter*in des Integrationsausschusses der BVV als beratendes Mitglied ergänzt werden.

Der Landesjugendhilfeausschuss könnte durch eine*n Vertreter*in des Landesbeirats als beratenden Mitglied ergänzt werden.

³⁵ Vgl. Opitz, in: Burgi/Dreher (Hrsg.), Beck'scher Vergaberechtskommentar, 3. Aufl. 2017, § 129, Rdnr. 26.

5 Analyse- und Vertiefungsbedarfe

Die Evaluation hat an einigen Stellen vertieften Analysebedarf festgestellt, dem sie aufgrund des vorgesehenen Zeitplans bzw. der vorgesehenen Ressourcen nicht nachgehen konnte. Im Folgenden werden die wichtigsten gebündelt dargestellt.

Die meisten Vertiefungsbedarfe bestehen auf **Bezirksebene**, auch, da die Situation mitunter in den Bezirken unterschiedlich ist. Diese sind folgende:

- **Handlungsfähigkeit der Integrationsausschüsse:** Es wäre sinnvoll zu analysieren, wie viele Vorlagen die BVV den Integrationsausschüssen in den vergangenen Jahren zugewiesen haben und welche Anträge aus den Integrationsausschüssen in die BVV eingebracht wurden. Dies würde zeigen, wie handlungsfähig die Ausschüsse sind.

Es ist rechtlich zu prüfen, ob es möglich ist, dass die Bezirksbeauftragten und ggf. auch die Migrationsräte Vorlagen direkt an den Integrationsausschuss richten, ohne dass die BVV dies an den Ausschuss delegieren müssen. Dabei wäre zu prüfen, ob dies ggf. auf bezirklicher Ebene rechtlich verankert werden muss.

Bürgerdeputierte: Es sollte darüber hinaus analysiert werden, wie viele der derzeitigen Bürgerdeputierten ausschließlich Staatsbürger*innen von Drittstaaten sind. Dadurch könnte festgestellt werden, wie stark diese Möglichkeit wahrgenommen wird.

- **Rolle und Bedeutung der Migrationsräte:** Es gilt vertieft zu analysieren, wie bestehende Migrationsbeiräte zusammengesetzt sind und wie sie arbeiten. Ausgehend davon könnten genauere Aussagen getroffen werden, wie Migrationsverhältnisse im Verhältnis zu den Integrationsausschüssen künftig und ggf. im PartIntG geregelt werden sollten.
- **Juristische Ebene:** Ein vertiefter Vergleich könnte analysieren wie die Elemente des PartIntG in den Geschäftsordnungen der BVVen implementiert sind und könnte ggf. Hinweise dazu liefern, wo hier Unterschiede und Entwicklungspotentiale auf Bezirksebene liegen. Diese könnten ggf. auch aufschlussreich für die Novelle des PartIntG sein.

Des Weiteren sehen wir weitere Vertiefungsbedarfe in der **IKÖ mit Blick auf die Personalentwicklung**. Das PartIntG macht verbindliche Vorgaben, die in Stellenausschreibungen und Anforderungsprofilen zu berücksichtigen sind. Die Analyse einer repräsentativen Stichprobe könnte prüfen, ob diese umgesetzt werden. Die anekdotische Evidenz, die im Rahmen dieser Evaluation gesammelt wurde, reicht nicht aus, um finale Einschätzungen zum tatsächlichen Stand zu geben.

Zusätzlich wäre es äußerst zielführend, gute Beispiele in der Personalentwicklung zu identifizieren, zu beschreiben und die Akteure der Personalentwicklung in einen Austausch dazu zu bringen. Die Interviews deuten darauf hin, dass Ansatzpunkte der Analyse u.a. die Verfahren in der Berliner Polizei und Kampagne sowie Projekt BBD sein könnten.

Mit Blick auf die IKÖ der Fachpolitiken wäre vertieft zu betrachten, wie Konsultationsprozesse ein hilfreiches Instrument darstellen und eingesetzt werden können.

6 Fazit

Die Evaluation hat betrachtet, inwieweit sich das PartIntG in den ersten acht Jahren seines Bestehens bewährt hat, welche Wirkungen es entfaltet hat und welche Weiterentwicklungspotentiale bestehen. Die Ergebnisse und Hinweise zu Entwicklungspotentialen sind in den einzelnen Kapiteln ausführlich dargestellt. Hier soll auf übergeordneter Ebene ein Fazit gezogen werden und die zehn – aus Sicht der Evaluation – wichtigsten bzw. erfolgversprechendsten Handlungsoptionen aufgelistet werden. Diese Priorisierung soll damit den Anfang einer notwendigen politischen Diskussion darüber, welche Schritte am dringlichsten einzuleiten sind, einleiten.

Anspruchsvolle Zielstellung ohne adäquate Umsetzungsinstrumente

Mit dem in Kraft treten des PartIntG im Jahr 2010 hat dieses die Debatte um Partizipation und Integration von Menschen mit Migrationshintergrund beflügelt und eine Strahlkraft und einen Vorbildcharakter für andere Länder ausgeübt, die in der Folgezeit ihrerseits ebenfalls Gesetze mit einer vergleichbaren Zielstellung verabschiedet haben.

In der Umsetzung des Gesetzes hat sich das Spannungsfeld zwischen der anspruchsvollen Zielsetzung des PartIntG und dem Fehlen von adäquaten und mit Ressourcen unterlegten Umsetzungsinstrumenten herausgestellt. Dies betrifft sowohl die im Gesetz festgeschriebenen Gremien und Institutionen wie auch die Umsetzung der IKÖ der Berliner Verwaltung.

Prozess der Gesetzesnovelle

Eine Novelle des PartIntG kann dazu beitragen, den politischen Diskurs auf das unverändert relevante Feld der Partizipation und Teilhabemöglichkeiten von Personen mit Migrationshintergrund zurückzuführen. Dafür sollte der Prozess der Novelle partizipativ und nachhaltig gestaltet sein. Nur mit der notwendigen Zeit und der Beteiligung von Akteuren mit relevantem Erfahrungswissen können Lösungen gefunden werden, die das Gesetz nachhaltig aufstellen und verankern können.

Zielerreichung bedarf Fokussierung und Strategie

Im Ergebnis sollte eine Novelle dazu beitragen, die bereits heute anspruchsvolle Zielstellung umzusetzen und das Gesetz an die aktuellen Begrifflichkeiten anzupassen. Hierfür erscheinen eine Fokussierung und eine klare Umsetzungsstrategie angebracht. So bedeutet alleine die IKÖ einen Veränderungsprozess einer Verwaltung mit rund 100.000 Beschäftigten.

Neben der IKÖ deutet der Entstehungsprozess der Evaluation darauf hin, dass die Mehrzahl der beteiligten Akteure eine weitere Schwerpunktsetzung auf eine verbesserte Berichterstattung und die Vernetzung der Akteure und Institutionen im Sinne eines abgestimmten Handelns als besonders relevant betrachten.

Hauptentwicklungspotentiale

Im Folgenden führen wir die Entwicklungspotentiale auf, die aus der Einschätzung der Evaluation zentral für die Weiterentwicklung sind und deren konkrete Ausgestaltung die Umsetzung anderer Fragen stark beeinflusst. Die Nummerierung entspricht der fortlaufenden Nummerierung im Text, wo die Entwicklungspotentiale näher erläutert sind:

- I. Gesetzesziel gleichberechtigte Teilhabe neu definieren (1).
- II. Begriffsbestimmung der Zielgruppe überarbeiten (6).
- III. Angemessene Ressourcen zur Umsetzung sicherstellen (insb. 7,11,14,28,33,35,51,51).
- IV. Aussagekräftige Datengrundlagen sicherstellen (34, 35, 36, 38).
- V. Rolle und Instrumente des Landesbeauftragten in der IKÖ definieren (7).
- VI. Ansprechstellen zur IKÖ in den Senatsverwaltungen etablieren (17).
- VII. Integrationsausschüsse und Funktion der Bürgerdeputierten stärken (26, 29, 30).

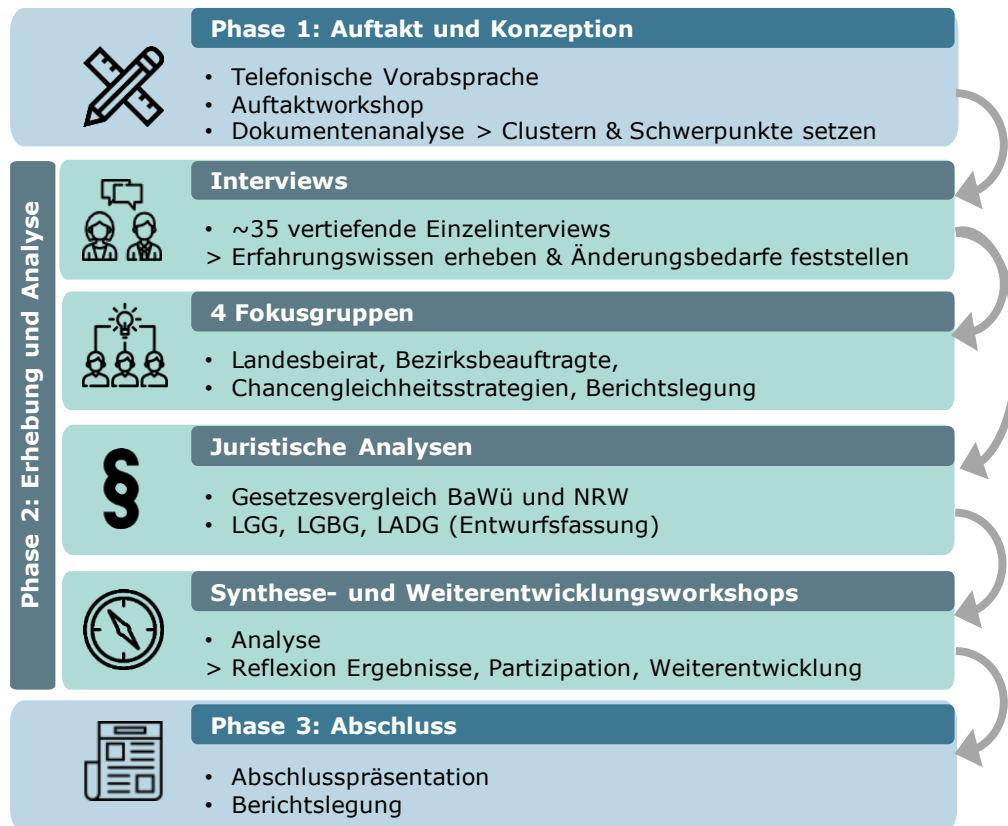
- VIII. Aufgaben und notwendige Kompetenzen der Bezirksbeauftragten konkretisieren und Position sowie die Vernetzung von Bezirks- und Landesebene stärken (24, 25, 26, 28, 33).
- IX. Vorgeschlagene Maßnahmen zur Erhöhung des Anteils der Zielgruppe unter den Beschäftigten und Auszubildenden und zu ihrer Förderung überprüfen und umsetzen (39, 44).
- X. Schwerpunktsetzung in der IKÖ der Fachpolitiken im Rahmen einer Strategieentwicklung fokussieren (54).

Anhang

Methodik

Als Erhebungsdesign haben wir einen Mix aus verschiedenen qualitativen partizipativen (z.B. Fokusgruppen) sowie qualitativen nicht-partizipativen (z.B. Daten- und Dokumentenanalyse) Erhebungs- und Analyseansätzen gewählt. Folgende Abbildung zeigt das Design und die einzelnen Elemente der Evaluation im Überblick, die im Anschluss näher erläutert werden (vgl. Abbildung 10).

Abbildung 10: Design und Elemente des Begleitvorhabens.



Dokumentenanalyse

Die Durchführung der Dokumentenanalyse beinhaltete die Analyse vorhandener Dokumente (Umsetzungsberichte, Strategiepapiere, ausgewählte Gesetzesvorhaben, Sitzungsprotokolle unterschiedlicher Gremien etc.) sowie Statistiken, um den aktuellen Umsetzungsstand des PartIntG besser zu verstehen und die Evaluation genauer daran auszurichten.

Hierdurch wurden Analyseaspekte herausgearbeitet, welche erste Antworten zu den Evaluationsfragen der Leistungsbeschreibung hinsichtlich der Fortschritte sowie Defizite in Bezug auf die Umsetzung von IKÖ und gleichberechtigter Teilhabe im Geltungsbereich des Gesetzes (§ 4) geben konnten. Leitfragen prüften hierbei beispielsweise, inwiefern Ziele und Grundsätze des PartIntG bei neuen Gesetzes- und Verordnungsvorhaben berücksichtigt wurden, in welchem Umfang dem Verwaltungspersonal Angebote zur Erweiterung der interkulturellen Kompetenz geboten wurden und inwiefern diese wahrgenommen wurde oder auch ob ein einheitliches Benchmarking zur Personalentwicklung in Bezug auf den Anteil von Mitarbeitenden mit Migrationshintergrund existiert.

Vertiefende Einzelinterviews

Es wurden insgesamt 45 leitfadengestützte Interviews mit verschiedenen Akteur*innen durchgeführt. Dazu zählten u.a. aktuelle und ehemalige Mitglieder des Landesbeirats, ausgewählte Bezirksbeauftragte, der Beauftragte des Senats für Integration und Migration sowie verschiedene zivilgesellschaftliche Akteure, darunter Vertreter*innen von Migrantenorganisationen (vgl. Abbildung 11). Die Einbindung des Erfahrungswissens der oben genannten Akteur*innen war unverzichtbar, um eine umfassende Einschätzung der Wirkungen und Weiterentwicklungsbedarfe des PartIntG und seiner darin festgelegten Gremien erarbeiten zu können.

Abbildung 11: Interviewpartner*innen der leitfadengestützten Interviews.

Senats- und Bezirksverwaltung	Landesbeirat & Bürgerdeputierte	Integrationsbeauftragte (Land und Bezirk)	Zivilgesellschaftliche Akteure und Migrantenorganisationen	Unternehmen	Politik
19	7	5	11	1	2

Für die Interviews wurden semi-strukturierte Leitfäden erstellt, die vorab an die interviewten Personen versendet wurden. Der Großteil der Interviews wurde persönlich durchgeführt, ein kleiner Teil erfolgte telefonisch. Die Ergebnisse der Interviews flossen in die Vorbereitung und Gestaltung der Fokusgruppen ein.

Fokusgruppen

Um die Bandbreite der unterschiedlichen Akteur*innen zielführend und effizient in die Evaluation einbinden zu können und gleichzeitig die vielfältigen Evaluationsbereiche abzudecken wurden von Syspons vier Fokusgruppen mit jeweils zwei-drei Teammitgliedern durchgeführt. In den Fokusgruppen wurden Thesen zur Diskussion gestellt, die aus den bisherigen Erhebungen (Daten- und Dokumentenanalyse, Einzelinterviews) extrahiert wurden. Zusätzlich wurden anhand von Leitfragen zu entsprechenden Themenfeldern weitere Daten erhoben. Die Ergebnisse wurden dokumentiert und zusammen mit den Ergebnissen der ersten Analyseschleife (Dokumentenanalyse und Einzelinterviews) als Grundlage für die Weiterentwicklungsworkshops aufbereitet.

Fokusgruppe 1 wurde mit Vertreter*innen der SenIAS durchgeführt, mit dem Ziel, die bisherigen **Umsetzungsberichte** kritisch zu reflektieren, Entwicklungspotenziale zu identifizieren und ein weiteres methodisches Vorgehen für ein neues Format des Umsetzungsberichts zu skizzieren.

Für Fragen zur Rolle des **Landesbeirats für Integrations- und Migrationsfragen** fand **Fokusgruppe 2** mit fünf aktuellen Mitgliedern des Gremiums statt. Anhand von sechs Thesen wurden die Rahmenbedingungen und Aufgabenanforderungen der ehrenamtlichen Tätigkeit im Landesbeirat sowie konkrete Aspekte des PartIntG, z.B. im Hinblick auf die Definition der Zielgruppe, diskutiert.

In der **Fokusgruppe 3** wurde gemeinsam mit elf **Bezirksbeauftragten für Integration und Migration** diejenigen Themen behandelt, die als besonders relevant für die Arbeit der Bezirksbeauftragten identifiziert wurden. Dabei ging es vor allem um Erfahrungswerte der Teilnehmenden bezüglich der IKÖ und gleichberechtigter Teilhabe in den Bezirken sowie um die Positionierung, Rolle und Ressourcen der Bezirksbeauftragten.

Schließlich hat sich **Fokusgruppe 4** unter Beteiligung von Vertreter*innen verschiedener **Chancengleichheitsstrategien** in der Landesverwaltung (u.a. LADS, Abteilung Gleichstellung, Senatsverwaltung für Gesundheit, Team Beauftragte für Menschen mit Behinderung sowie Landesintegrationsbeauftragter) den Schnittstellen zwischen PartIntG, LGG, LGBG und LADG zugewendet.

Weiterentwicklungsworkshops

Auf Basis der Evaluationsergebnisse aus der Dokumentenanalyse, den Interviews und den Fokusgruppen wurde die Weiterentwicklung der PartIntG eingeleitet. Hierfür wurde eine **Übersicht zu den Evaluationsergebnissen** erstellt, aus der hervorging, welche Stellen des Gesetzes und der Umsetzung als gut funktionierend betrachtet werden können und in welchen Bereichen Potentiale für Verbesserung bestehen.

Die Vorschläge für die Weiterentwicklung selbst wurden in einem **beteiligungsorientierten Prozess in zwei Workshops** entwickelt. Ziele der Workshops war es, die Ergebnisse der Datenerhebung zu diskutieren, konkrete Vorschläge für Veränderungen zu identifizieren und ggf. zu priorisieren. Dies sollte aus einer **multiperspektivischen Sicht** geschehen. Der erste Workshop fand mit dem Beauftragten des Senats für Integration und Migration und Vertreter*innen seines Teams statt. In den zweiten Workshop wurden unterschiedliche Akteursgruppen (einzelne ehemalige und aktuelle Mitglieder des Landesbeirats, ausgewählte Bezirksbeauftragte, Vertreter*innen der Senatsverwaltung, zivilgesellschaftliche Akteure und Vertreter*innen von Migrantenorganisationen) eingebunden.

Juristische Analysen

Für den Gesetzesvergleich bot sich ein **interessengeleitetes Verfahren** an. D.h., dass ausgehend von einer grundlegenden Analyse zum Aufbau und zur Struktur der jeweiligen Gesetze insbesondere jene Regelungsbereiche und Handlungsansätze in den Mittelpunkt gestellt wurden, für die im Berliner PartIntG ein Nachsteuerungsbedarf besteht, weil die gewünschten Wirkungen ausgeblieben sind.

Mit dieser Schwerpunktsetzung verzahnte sich der Gesetzesvergleich mit anderen Methoden der Evaluation. Einerseits sollte der Vergleich so spät wie möglich im Evaluationsprozess durchgeführt werden, um die bis dahin gewonnene Erkenntnisse in die Schwerpunktsetzung des Rechtsvergleichs einfließen lassen zu können. Andererseits sollte der Rechtsvergleich so früh wie nötig durchgeführt werden, um die Befunde für die gezielte Weiterentwicklung des PartIntG nutzen zu können.

Methodisch basierte der Rechtsvergleich auf einer **Analyse der Gesetzestexte**, der daraus resultierenden institutionellen Umsetzung und ggf. einer erfolgten Rechtsprechung sowie einer begrenzten Anzahl von **Expert*inneninterviews** in den jeweiligen Bundesländern. Darüber hinaus wurde eine **Sekundäranalyse bereits vorliegender Analysen und Studien** zu den betreffenden Integrationsgesetzen durchgeführt. Folgende Gesetze wurden zur vergleichenden juristischen Analyse herangezogen:

- **Gesetze der Chancengleichheitsstrategien Berlin:** Vor dem Hintergrund der verschiedenen Zielsetzungen konzentrierte sich die Analyse auf die möglichen Lernfaktoren aus LGG und LGBG für das PartIntG. Für das LADG galt es mögliche Überschneidungen oder Widersprüche zu vermeiden.
- **Partizipationsgesetze anderer Länder:** Für die Evaluation des Berliner PartIntG brachte der Vergleich mit den Gesetzen in Nordrhein-Westfalen (TIntG NRW) und Baden-Württemberg (PartIntG BW) einen zusätzlichen Erkenntnisgewinn. Auch wenn die Analyse der dortigen Regelwerke nicht so tief erfolgen konnte wie die Evaluation in Berlin, sind aus dem Gesetzesvergleich Erkenntnisse entsprungen, die insbesondere für die Weiterentwicklung wichtige Impulse geben konnten.

Die Gesetzesanalyse erfolgte in Zusammenarbeit und unter Anleitung unseres Rechtsexperten Dr. Roman Lehner.



Syspons GmbH
Prinzenstraße 84
10969 Berlin

Dr. Christoph Emminghaus
Geschäftsführer

E-Mail: christoph.emminghaus@syspons.com

© Syspons 2019. All rights reserved.

Im Auftrag des

Beauftragter des Senats
für Integration
und Migration

Senatsverwaltung
für Integration, Arbeit
und Soziales

be  **Berlin**