

2. Dialogveranstaltung mit Migrantenorganisationen/Neuen Deutschen Organisationen am 05./06.09.2017 im BMFSFJ

Werkstattgespräch zu der Forderung aus dem Impulspapier und der ersten Dialogveranstaltung im BMFSFJ am 12.07.2017: Beratung der Bundesregierung durch Einrichtung eines ständigen Gremiums „Nationaler Rat zur interkulturellen Öffnung“

Protokoll: Galina Ortmann

Beteiligte:

Referentin: **Dr. Cornelia Schu**; Geschäftsführerin und Direktorin des Forschungsbereiches des Sachverständigenrates Deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR)

Moderation: **Dr. Anne-Kathrin Will**; Berliner Institut für empirische Integrations- und Migrationsforschung (BIM) der Humboldt-Universität zu Berlin

Zusammenfassung der Ergebnisse und Bericht im Plenum: **Galina Ortmann**; stellvertretende Vorsitzende des Bundeszuwanderungs- und Integrationsrats (BZI)

Hintergrund:

Der Fokus des Werkstattgespräches lag **auf Veränderungsziel 2 „Teilhabe bei der interkulturellen Öffnung“ des Impulspapiers der Migrant*innenorganisation zur Teilhabe in der Einwanderungsgesellschaft**. Es wurde die folgende konkrete Forderung aufgestellt:

*„Nationaler Rat zur interkulturellen Öffnung: Dem Beispiel des „Nationalen Ethikrats“ folgend, soll auf Bundesebene ein entsprechendes Gremium „Nationaler Rat zur interkultureller Öffnung“, bestehend aus Fachexpert*innen und Vertreter*innen von Migrant*innenorganisationen und weiteren zivilgesellschaftlichen Akteur*innen, auf gesetzlicher Grundlage etabliert werden.“*
(Seite 12)

Das Bundesfamilienministerium möchte die MSOs und NDOs dabei unterstützen, diese **Forderung weiterzuentwickeln**, z.B. im Hinblick auf **Aufgabenbereiche, Rahmenbedingungen** und **Kriterien für die Zusammensetzung** eines solchen Gremiums.

Material:

- Impulspapier der Migrant*innenorganisationen zur Teilhabe in der Einwanderungsgesellschaft (2016)
- Beiratsmitglieder des Berliner Landesbeirates für Integrations- und Migrationsfragen ziehen Bilanz (2009)
- Der lange Weg zum Landesintegrationsrat NRW (2014)
- Vom Ausländerbeirat zum Beirat für Integration und Migration – die Reform der Ausländerbeiräte in Rheinland-Pfalz (2009)
- „Die Messung von Integration in Deutschland und Europa. Die Möglichkeiten und Grenzen bestehender Integrationsmonitorings“, Bericht des Sachverständigenrates Deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR, 2017)
<https://www.svr-migration.de/publikationen/integrationsmonitoring/>

- Deutscher Ethikrat (<http://www.ethikrat.org/>)
- Dokumentation der ersten Dialogveranstaltung mit Migrantenorganisationen und Neuen Deutschen Organisationen am 12. Juli 2017 im BMFSFJ

Frau Dr. Schu hat durch ein Impulsreferat sechs Fragen aufgeworfen, die für die Planung eines nationalen Rats zur interkulturellen Öffnung von Bedeutung sind. Dem Impuls stellte sie folgende Vorbemerkung voraus:

Der SVR versteht unter Integration die chancengleiche Teilhabe aller an zentralen Bereichen der Gesellschaft; er vertritt die Auffassung, dass eine verstärkte interkulturelle Öffnung einen wichtigen Beitrag zur Erreichung dieses Ziels leisten kann.

Zu diesem ganz konkreten Vorschlag (Gründung eines nationalen Rats zur interkulturellen Öffnung) gibt es allerdings keine Position des SVR, die sie vertreten könnte. Sie ist aber gern der Bitte gefolgt, informell und kollegial bei dem Vorschlag der MO „mitzudenken“.

-

Die zentralen Fragen:

- 1) Welches **Ziel** wird mit der Gründung verfolgt?
- 2) Was heißt das für **die Art von Gremium** (unabhängiges Expertengremium => Beratung oder auch und in erster Linie Interessenvertretung => Mitwirkung/Beteiligung)?
- 3) **Wer wird eigentlich beraten?**
- 4) **Was ist der Auftrag, das Mandat?**
- 5) **Wie kommt die Mitgliedschaft zustande, oder: Wer beruft die Mitglieder, was sind Auswahlkriterien und wie wird Rotation/Wechsel gestaltet?**
- 6) **Um welche MOs oder NDOs geht es eigentlich? Oder: Wie kann Anspruch auf Repräsentation eingelöst werden?**

1. Welches Ziel wird mit der Gründung verfolgt?

- Im Impulspapier steht, dass die Einbindung der MO selbst das Ziel ist sowie deren Unterstützung bei der Professionalisierung
- Wäre dann nicht mit der Einrichtung dieses Ziel bereits erreicht?
- Was aber wäre **das gesamtgesellschaftliche** und sozusagen **übergeordnete Ziel des Gremiums? Impulse geben zu einer partizipativen Gestaltung der Gesellschaft schlechthin? Oder genauer und ausschließlich Empfehlungen mit Blick auf das Thema partizipative Gestaltung der Einwanderungsgesellschaft und vielleicht noch konkreter zu IKÖ-Zielen?** Hier wäre es sinnvoll, darüber nachzudenken, wie die Ziele zueinanderstehen; wenn es **in erster Linie um Mitsprachemöglichkeiten für MOs geht, dann hätte das Auswirkungen auf die Funktion und die Zusammensetzung des Rats** (dann wären wir eher bei einem **Integrationsbeirat**, wie sie etwa auf Länderebene gängig sind)

- Zur Konkretisierung der Zielsetzung gehört ein Problemaufriss, also: **Welches Problem soll mit dem neu geschaffenen Gremium gelöst oder angegangen werden?** Also z.B.: Unterrepräsentanz von Personen mit Migrationshintergrund, zunehmende Gefahr von Rassismus und Diskriminierung oder fehlendes gesellschaftliches Verständnis eines gemeinsamen „Wir“?
- Generell ist es so, dass sich Beratungsgremien z.T. sehr **konkreten Fragen** widmen (z.B. **Impfkommission**) oder **großen gesellschaftlichen Themen** (Ethikrat)

Wenn es um ersteres geht, muss das **Ziel auch sehr spezifisch definiert werden, genau wie der Arbeitsauftrag an den Rat**: konkrete Empfehlungen für Zielvorgaben im Bereich IKÖ etwa

Wenn es hier um zweiteres geht, ist die Frage, ob „Teilhabemöglichkeiten“ auf IKÖ begrenzt diskutiert werden sollte; **ist das Ziel teilhabeorientierte Gestaltung der Einwanderungsgesellschaft (dann geht IKÖ- Fokus) oder soll es generell um Teilhabe gehen, ohne eine Gruppe in den Vordergrund zu stellen** (auch für Frauen, Behinderte, Homosexuelle gibt es schließlich Barrieren), **in diesem Fall wäre das Ziel Gestaltung einer teilhabeorientierten Gesellschaft für alle.**

Aus der Sicht von Frau Dr. Schu wäre das ein wichtiger Punkt für **die gesellschaftliche Akzeptanz: Dass ein solches Gremium nicht in erster Linie als Verstärkerforum für Partikularinteressen wahrgenommen wird, sondern dass eine allgemeine Teilhabeperspektive starkgemacht wird.**

2. Was heißt das für die Art von Gremium (unabhängiges Expertengremium => Beratung oder auch und in erster Linie Interessenvertretung => Mitwirkung/Beteiligung)?

Von der Zielbeschreibung hängt auch eine andere wichtige Frage ab: **Welche Art von Gremium passt zum Ziel?**

Hier stellt sich aus Ihrer Sicht die Frage, ob das Vorbild (Nationaler Ethikrat) gut zu dem passt, was sich die MO vorstellen, da **der Rat (fast) rein wissenschaftlich besetzt ist** und eher als **Expertengremium konzipiert ist** und **weniger als Partizipationsgremium, in dem es auch und stark um Mitsprache und die Möglichkeit geht, Interessen verschiedener Zielgruppen zu vertreten**; die Stellungnahmen und sonstigen Publikationen des Ethikrates jedenfalls sind stark wissenschaftlich

Das Anliegen der MO ist auch auf Mitsprache und Interessensvertretung angelegt, das hat Auswirkungen auch auf die Art des Gremiums, das man anstrebt:

In diesem Zusammenhang wäre es ratsam über **die Unterscheidung von Expertengremium und Interessensvertretungsgremium nachzudenken**. Das ist in der Praxis nicht immer trennscharf, aber von der Tendenz her zielführend.

Geht es um **Unabhängigkeit und Expertise der Mitglieder**, also u.a. um sachliche Beratung?

Oder **stehen doch eher Interessenvertretung und Mitwirkung im Fokus?** Bzw. aus Sicht der Auftraggeber das Ziel, alle für das Thema relevanten Stakeholder zu beteiligen? Dann **ist Repräsentation ein wichtiger Legitimationspunkt**, also die Frage, ist die Landschaft gut abgebildet, **Pluralität gewährleistet** (z.B. Debatte um Rundfunkräte).

In einem **Expertengremium** sitzen Personen, **die Fachexperten** sind (z.B. als Wissenschaftler oder als im Feld Tätige) – hier wird in der Regel **ad personam berufen; in solchen Gremien ist**

aber der Anspruch, dass die Mitglieder im Interesse der Sache unabhängig agieren und nicht ihre eigenen bzw. Gruppen-Interessen vertreten (ein solches Beispiel ist der Ethikrat).

In anderen Gremien hingegen geht es genau um die Stimme verschiedener Gruppen – hier wird üblicherweise **nicht ad personam, sondern ex officio berufen**, d.h. bspw. die Vorstände oder leitende Vertreter der Sozialpartner (Arbeitgeber, Gewerkschaften) werden berufen oder die zu vertretenden Organisationen gebeten, jemanden für die Mitwirkung zu nominieren oder wählen zu lassen.

Im Vorschlag jedenfalls sind unterschiedliche Mitgliedergruppen vorgesehen: Personen/Organisationen, die von der Thematik „betroffen“ sind bzw. in deren konkreten Interesse IKÖ ist, sowie Fachexperten (hier treffen zwei unterschiedliche Mitgliedergruppen aufeinander).

3. Wer wird eigentlich beraten?

- Der geplante Rat adressiert **die Bundespolitik. In der Ausgestaltung der Integration liegen aber zentrale Kompetenzen bei den Ländern und Kommunen. Soll das Gremium die Bundesregierung beraten, den Bundestag oder ein Ministerium?** Das steht auch in Zusammenhang mit der Zielsetzung: **Welche Ebene hat eigentlich Gestaltungskompetenz für das, was verbessert werden soll?**
- **Wie steht das neue Gremium zu anderen Gremien, die auch MO-Interessen vertreten, z.B. auf Landesebene (Landesintegrationsbeiräte z.B.)? Und wie ist es in Beratungslandschaft eingebettet?** Ggf. wäre über „Verlinkung“ nachzudenken.

4. Daraus folgen auch die praktischen Fragen: Was ist der Auftrag, das Mandat?

- Woran soll das Gremium arbeiten?
- Beim **Ethikrat sind 3 Aufgaben vorgesehen** (www.ethikrat.org/ueber-uns/auftrag):
 - Information der Öffentlichkeit**
 - Erarbeitung von Stellungnahmen und Empfehlungen an die Politik**
 - Zusammenarbeit mit ähnlichen Räten/Institutionen im Ausland**
- **Wie kann Verbindlichkeit hergestellt werden? (Monitoring)**

5. Wie kommt die Mitgliedschaft zustande, oder: Wer beruft die Mitglieder, was sind Auswahlkriterien und wie wird Rotation/Wechsel gestaltet?

Bei Gremien, die vom Bund eingesetzt werden, liegt i.d.R. Berufungsrecht beim Bund (z.B. Bundespräsident, Minister/in), je nachdem, welche Ebene beraten wird.

Bei Interessenvertretungsgremien, die für den Auftraggeber die Funktion der Repräsentanz und Beteiligung erfüllen, müssten in Abhängigkeit von der Zielsetzung die zu berufenden Organisationen/Einrichtungen benannt werden und die Größe des Gremiums wäre zu bestimmen.

Also im konkreten Fall (wenn es um IKÖ gehen soll): **Wer soll neben den MOs dabei sein?** Sinnvoll wären sicher **die Sozialpartner** – also Gewerkschaften und Arbeitgeberseite (BDA, IHK), wer aber noch? Bei der **Zusammensetzung des Rates** ist auch zu klären:

- **inwieweit unterschiedliche Ansätze bzw. ein plurales Meinungsspektrum erwünscht ist, um gesellschaftliche Debatten im Rat nachbilden zu können,**
- **wie erfolgt die Berufung der ggf. vertretenen Fachexperten?**
- **auf welche Kriterien kommt es hier an und**
- **wer beruft?**

- **in welchem Verhältnis steht die Anzahl der MO zu den Fachexperten und zu den anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren? Wie kann man Wechsel institutionalisieren? (Befristung der Berufungen etc.)**

6. Um welche MOs oder NDOs geht es eigentlich?

Oder anders gewendet: **Wie kann ein Anspruch auf Repräsentation eingelöst werden?**

Ist das Ziel, dass das Spektrum der MOs/NDOs abgebildet wird? Das also z.B. auch Stimmen Gehör finden, die (noch) nicht so etabliert sind? Oder geht es darum, den gut organisierten und etablierten Organisationen mehr Gehör zu verschaffen (oder ihnen gleichsam einen Lautsprecher zu bieten), was wäre dann für die übrigen MOs der Mehrwert?

Wie kann es gelingen, die Superdiversität der Herkunftsgruppen bei bestehender Heterogenität des Etablierungsgrades im MO-Bereich abzubilden und Stimmen aus verschiedenen Communities und aus verschiedenen Migrantengenerationen Gehör zu verschaffen?

- Ist es z.B. eine Idee, einen **Platz für die NDOs zu reservieren, weil diese mehrheitlich 2., 3. oder 4. Generation vertreten** und diese dann aufzufordern, eine Vertretung zu wählen?
- Wäre es sinnvoll, **die übrigen MO-Plätze zu quotieren**, also beispielsweise 2 Plätze für die **größten Herkunftscommunities**, 2 für **mittlere** und 2 für **kleine** vorzusehen?
- Wählen die MOs dann jeweils einen Vertreter für das Gremium?
- Kann ein **Losverfahren** eine Ergänzung sein?
- Was ist mit **Religion als Querschnittskategorie zu Herkunft und Generation?** Sollen religiöse Verbände auch einen Platz haben?
- **Wie kann gewährleistet werden, dass die im Gremium vertretenen MOs für die anderen mitsprechen?**
- **Wie viel Transparenz über die sicher auch bestehenden Interessenskonflikte ist wünschenswert und auszuhalten?**

Nach dem Inputvortrag wurde kontrovers diskutiert.

Zentrale Ergebnisse des Werkstattgespräches/der Diskussion bzw. die vereinbarten Schritte einer konkreten Umsetzungsstrategie:

- **Globales/übergeordnetes Ziel:** Der nationale Rat zur interkulturellen Öffnung sollte **die Impulse zur partizipativen Gestaltung der Einwanderungsgesellschaft liefern**. Die Zwischenziele sollten noch konkretisiert bzw. herausgearbeitet werden.
- **Der Rat sollte auf gesetzlicher Grundlage** (als Vorlage sollte der Ethikrat dienen/breite Akzeptanz) beim **Bundeskanzleramt** verankert werden, um unabhängig agieren zu können.
- Der Rat sollte ein **beratendes Gremium mit konkretem breitem Auftrag** sein und mit den Vertreter*innen der MO/NDO/ „nicht etablierten“ MO, den Vertreter*innen aus der Wissenschaft (Experten) und der Zivilgesellschaft besetzt werden.

Empfohlene **Zusammensetzung des Gremiums:**

-1/3 **klassische Migrant*innenorganisationen/Neue Deutsche Organisationen**/kleinere noch **„nicht etablierte“ Migrant*innenorganisationen**.

Sie sollten unter sich die **legitimierte Vertretung** wählen. Es sollte gewährleistet werden, dass die im Gremium vertretenen MOs auch für die anderen mitsprechen. Ziel: die Superdiversität der Herkunftsgruppen bei bestehender Heterogenität des Etablierungsgrades im MO-Bereich abzubilden und Stimmen aus verschiedenen Communities und aus **verschiedenen Migrant*innengenerationen** Gehör zu verschaffen. **Dabei ist Frage der Legitimation (Akzeptanz) der Vertretung ein sehr wichtiger Punkt.**

-1/3 **Vertreter*innen der Wissenschaft,**

-1/3 **Vertreter*innen der Zivilgesellschaft** (konnte nach Themen besetzt werden, die sich nacheinander wechseln)

Zu klären/konkretisieren:

- wie erfolgt die Berufung,**
- was sind die Auswahlkriterien,**
- wie wird Rotation/Wechseln gestaltet?**

- Der Rat sollte **die Bundesregierung** (Bundestag) beraten und auf der Bundesebene agieren.

Da aber **die zentralen Kompetenzen in der Ausgestaltung der Integration bei den Ländern und Kommunen liegen**, sollte nachgedacht werden –wie man die Verbindung zu den Ländergremien hinbekommt. In diesem Zusammenhang wäre **die Einbindung von Migrationsbeiräten** (kommunale Verankerung in der Verwaltung und Politik) **von großer Bedeutung**.

Ferner sollte zukünftig über die Einrichtung des Rates zur interkulturellen Öffnung **auf der Landesebene** bzw. in jedem Bundesland nachgedacht werden. Dies sollte noch diskutiert werden.

- Bei der Gründung des Rates sollte folgende **Kriterien** berücksichtigt werden:
 - Unabhängigkeit,
 - breite Akzeptanz,
 - Transparenz,
 - generationsübergreifend,

- spezielle Themen sollten in den thematischen AG beraten werden,
- Frauen, Menschen mit Behinderung sollten als Querschnittsthema berücksichtigt werden.

- **Monitoring**

In den zeitlichen Abständen von 2/3 Jahren sollte verbindlich ein Monitoring - auf die konkreten Aufgaben bezogen (z.B. Interkulturelle Öffnung) - durchgeführt werden, um die Umsetzung der Empfehlungen zu prüfen.

- Darüber hinaus sollte noch geklärt werden: **Wie steht das neue Gremium zu anderen Gremien, die auch MO-Interessen vertreten?** (Konkurrenz/Verbündete).
- Die Empfehlungen des Impulspapiers der MO in Bezug auf die Gründung des Rates sollte berücksichtigt werden, da dafür bereits die Grundlage erarbeitet wurde. Der Ethikrat wurde bewusst als Schablone gewählt, da er eine hohe gesellschaftliche Akzeptanz und einen breiten Auftrag hat. Darüber gab es einen breiten Konsens.
- Es sollte ein Folgetreffen geben, um die offenen Fragen zu klären und die konkrete Umsetzungsstrategie festzulegen (Beteiligte: BMFSFJ, MO, Neue Deutsche Organisationen).