

**ONLINE-PUBLIKATION**

Jan Drunkenmölle und Julia Schnegg

# Teilhabe statt Ausgrenzung

Integration und Partizipation  
Geflüchteter in Berlin –  
ein Senatskonzept

**ROSA  
LUXEMBURG  
STIFTUNG**

JAN DRUNKENMÖLLE ist Politologe und arbeitet beim Verein Xenion, der psychosoziale Hilfen für politisch Verfolgte anbietet. Er ist zudem im Bereich Migrations- und Stadtpolitik aktiv und arbeitet seit Jahren mit Julia Schnegg an der Schnittstelle zwischen Bewegung, Nichtregierungsorganisationen sowie Verwaltungs- und Regierungspolitik zusammen. JULIA SCHNEGG hat Philosophie studiert und ist Geschäftsführerin bei Matthies & Schnegg – Ausstellungs- und Kommunikationsdesign. Auch sie ist im Bereich Migrations- und Stadtpolitik aktiv.

Der vorliegende Text stellt den Abschlussbericht der wissenschaftlichen Begleitung des «Gesamtkonzepts zur Integration und Partizipation Geflüchteter in Berlin» der Senatsverwaltung Integration, Arbeit und Soziales des Landes Berlin dar, die im Auftrag der Rosa-Luxemburg-Stiftung unternommen wurde.

#### IMPRINT

ONLINE-Publikation 10/2018

wird herausgegeben von der Rosa-Luxemburg-Stiftung

V. i. S. d. P.: Henning Heine

Franz-Mehring-Platz 1 · 10243 Berlin · [www.rosalux.de](http://www.rosalux.de)

ISSN 2567-1235 · Redaktionsschluss: November 2018

Redaktion: Barbara Fried

Lektorat: TEXT-ARBEIT, Berlin

Layout/Satz: MediaService GmbH Druck und Kommunikation

# INHALT

<b>Teil I – Grundlagen</b>	<b>4</b>
1 Einleitung	4
2 Ziel des Berichts	5
3 Akteur*innen	5
4 Kurze historische Einordnung	6
4.1 Das Vorgängerkonzept	6
4.2 Der aktuelle Kontext	6
5 Prozessverlauf	7
6 Organigramm	9
<b>Teil II – Reflexionen</b>	<b>10</b>
1 Expertise	10
1.1 Ungleichgewicht	10
1.2 Anerkennung	11
1.2.1 Kontaktaufnahme	11
1.2.2 Übersetzung	11
1.2.3 Kinderbetreuung	12
1.2.4 Vermittlung	12
1.2.5 Teilhabe	12
2 Kooperation und Konflikt	13
2.1 Ressortübergreifende Zusammenarbeit	13
2.2 Zusammenarbeit mit «Externen»	14
2.3 Grenzen der Kooperation	16
3 Transparenz	16
4 Ressourcen	18
4.1 Zeit	18
4.2 Geld	19
5 Das Verhältnis von Politik und Verwaltung	19
6 Das Verhältnis von Forschung und Verwaltung	20
7 Das Verhältnis von Weg und Vision	21
7.1 Integration als Partizipation denken	21
7.2 Verwaltung als Partizipation denken	22
<b>Teil III – Ausblick</b>	<b>22</b>
1 Wie weiter mit der Partizipation?	22
2 Wie weiter mit der Forschung?	24
<b>Teil IV – Datenbasis</b>	<b>24</b>
1 Hintergrundgespräche	24
2 Besuchte Veranstaltungen	24
3 Schriftliches Material	24
4 Literatur	25

# **TEILHABE STATT AUSGRENZUNG**

## **INTEGRATION UND PARTIZIPATION GEFLÜCHTETER IN BERLIN – EIN SENATSKONZEPT**

### **TEIL I – GRUNDLAGEN**

#### **1 EINLEITUNG**

Integrations- und Migrationspolitik ist in Deutschland und Europa zu einem der entscheidendsten Politikfelder geworden. Kaum ein Thema bestimmte die gesellschaftlichen Diskurse in den vergangenen Jahren mehr. Während auf Bundes- und europäischer Ebene ein Rechtsruck zu konstatieren ist, wird auf städtischer und regionaler Ebene eine Gegenbewegung immer deutlicher, die ernsthaft an der Partizipation von Geflüchteten in der Gesellschaft interessiert ist. Dabei sind Geflüchtete selbst aktiver Teil dieser politischen Prozesse. In diesem gesellschaftlichen Kontext hat die rot-rot-grüne Senatsregierung in Berlin im Herbst 2017 begonnen, ein «Gesamtkonzept Integration und Partizipation Geflüchteter in Berlin» zu entwickeln.

Das Gesamtkonzept steht heute, im Herbst 2018, kurz vor seiner Verabschiedung im Berliner Senat. Eine längere und eine kürzere Fassung sollen im Anschluss der Öffentlichkeit vorgestellt werden. Damit endet der einjährige Entstehungsprozess, in den nicht nur alle Senatsverwaltungen, sondern auch NGOs, Initiativen, Migrantische Selbstorganisationen (MSOs) und Geflüchtete einbezogen waren, die in neun Facharbeitsgruppen (FAG) Maßnahmen zu zentralen Handlungsfeldern entwickelten (siehe Beschreibung FAGs, unten, S. 7 f.). Die politische Umsetzung steht bevor. Die Textfassung des Konzepts ist das Resultat von unzähligen Treffen, Konferenzen, Positionspapieren und der Arbeit auf einer eigens geschaffenen Internetplattform.

Im Auftrag der Rosa-Luxemburg-Stiftung haben wir eine kurze Phase dieses Prozesses begleitet. Mit einer politisch-parteilichen Beschreibung und Reflexion der Entstehungsphase und ihrer partizipativen Ausrichtung soll dazu beigetragen werden, die gemachten Erfahrungen bei der Umsetzung der entwickelten Maßnahmen nachhaltig zur Geltung zu bringen. Unsere Aufgabe war es, Fallstricke und Fehlstellen, aber auch gangbare Wege und überraschende Wendungen zu markieren und uns damit an der Suche nach innovativen politischen Praktiken im Feld der «Integration und Partizipation von Geflüchteten» zu beteiligen. Angesichts des weithin dokumentierten Vertrauensverlustes in herkömmliche Politikformen ist dies auch in anderen Politikfeldern wie Wohnungspolitik, Stadtentwicklung oder Sozialpolitik dringend gefragt. Aus der Perspektive der Rosa-Luxemburg-Stiftung ist die Prozessbegleitung eine Brücke – hinein in die alltäglichen Prozesse der Regierungsarbeit von Rot-Rot-Grün im Zusammenspiel mit der Verwaltung und Initiativen. Unsere Arbeit stellt den Versuch dar, Forschungsarbeit und politische Praxis eng miteinander zu verzahnen und aktiv an der Entwicklung transformatorischer Strategien mitzuwirken. In diesem Sinne ist der Bericht als erster Anfang zu begreifen.

Wir, die Autor\*innen dieses Berichts, haben in den letzten vier Monaten an verschiedensten Treffen, Konferenzen und Workshops teilgenommen und mit vielen Beteiligten Hintergrundgespräche geführt. Dabei sind wir auf große Offenheit gestoßen, Integrationspolitik in Kooperation mit allen Akteur\*innen neu zu bestimmen und mit neuen Politikformen zu experimentieren. Unser Forschungsbericht ist eine Beschreibung dieser Bemühungen und basiert auf unseren individuellen Zugängen und Erfahrungen als Aktivist\*innen im Bereich der Migrations- und Stadtpolitik. Wir bewegen uns seit Jahren an der Schnittstelle zwischen Bewegung, NGOs sowie Verwaltungs- und Regierungspolitik. Vor allem die praktischen Erfahrungen in Partizipations- und Organisationsprozessen von Protesten von und mit Geflüchteten und im Aufbau langfristiger Kooperationsstrukturen sind hier ein wichtiger Bezugspunkt. Die übergreifende Frage nach Partizipation sowohl von Geflüchteten als auch von Initiativen und NGOs in Prozessen der Berliner Landespolitik bildet daher einen Fixpunkt unserer Beobachtung und ist der Ausgangspunkt, um nach den Möglichkeiten einer neuen integrativen Sozialpolitik für ganz Berlin zu fragen.

## 2 ZIEL DES BERICHTS

Der Bericht konzentriert sich auf den partizipativen Entstehungsprozess. Über die zukünftige Umsetzung der Maßnahmen und Ideen aus dem Gesamtkonzept kann noch keine Aussage getroffen werden. Der Forschungsgegenstand ist demnach ein verzweigter Kommunikationsprozess mit entsprechend umfangreichem Material aus neun Facharbeitsgruppen (Positionspapiere, Protokolle, Plattformdiskussionen etc.).

Der Bericht versucht, den Prozess hinter dem fertigen Gesamtkonzept transparent zu machen und herauszuarbeiten, welche politischen Formate in dem Prozessdesign stecken und welche Potenziale und Risiken diese bergen. Gleichzeitig soll eine Gesamtsicht auf den Prozess erarbeitet werden, die in Detailfragen, alltäglichen Abläufen und Sachzwängen oft verloren geht. Für die Beteiligten am Entstehungsprozess, vor allem denjenigen aus der Stadtgesellschaft, stellt eine Beschreibung Transparenz her, bietet Reflexionsmöglichkeiten und schafft Anhaltspunkte für eine Weiterentwicklung partizipativer Politikformate, die auch für die Umsetzung des Gesamtkonzepts in den kommenden Jahren angestrebt werden.

Zudem bietet der Bericht eine Grundlage für die noch ausstehende politische Auswertung des Prozesses, die die Kommunikation und Kooperation zwischen den beteiligten Akteur\*innen in Zukunft erleichtern kann. Gleichzeitig ermöglicht er Akteur\*innen, die selbst nicht beteiligt waren, sich in die Diskussion über eine Weiterentwicklung partizipativer Formate einzubringen. In diesem Sinne könnte er auch bei der inhaltlichen Vermittlung des bald vom Senat verabschiedeten Gesamtkonzepts hilfreich sein, wenn dieses in den Medien diskutiert wird.

Im Weiteren möchte die vorliegende Studie ausloten, wo und in welcher Weise eine wissenschaftliche Begleitung politische Prozesse unterstützen kann – eine Frage, die sich uns in den vergangenen Monaten immer wieder gestellt hat. Bei den Beteiligten gab es ein großes Bedürfnis nach Dokumentation und Reflexion, die meist aufgrund mangelnder Zeit und eigener Involviertheit von ihnen selbst nicht zu leisten sind. Das bedeutet, es müssen Formen entwickelt werden, die Begleiter\*innen bzw. Beobachter\*innen engmaschig in die politische Praxis integrieren, und Kommunikationswege geschaffen werden, um ihre Ergebnisse zeitnah den politischen Akteur\*innen für ihre alltägliche Arbeit zur Verfügung zu stellen.

## 3 AKTEUR\*INNEN

Die beteiligten Akteur\*innen bewegen sich in ihrer Arbeit in verschiedenen Feldern, die unterschiedlichen inneren Regeln und systematischen Logiken folgen. Um die Auseinandersetzungen bei der Entstehung des Gesamtkonzepts besser verstehen zu können, haben wir die Akteur\*innen drei verschiedenen Feldern zugeordnet: **Verwaltung**: hauptamtlich, teilweise seit Jahren in ihrem Bereich tätig, langjährige Erfahrung, geprägt durch die Tradition des jeweiligen Ressorts, kein Fokus auf Öffentlichkeitsarbeit; **Politik und Partei**: hauptamtlich, durch Parteidiskurs geprägt, abhängig von Regierungswechseln und Öffentlichkeitsarbeit; **NGOs, Ehrenamtliche, MSOs und Geflüchtete**: Mischung aus Hauptamt und Ehrenamt/Aktivismus, höhere Diversität, teilweise langjährige Erfahrung, Neuankommende, verschiedensprachig.

Das Kernstück unserer Forschung bilden die Hintergrundgespräche, die wir mit Beteiligten geführt haben. Der Fokus unserer Gespräche lag nicht auf im Vorfeld festgesetzten Fragestellungen oder Hypothesen. Unsere Gespräche waren im Ergebnis offen, die Fragen sollten aus den Gesprächen selbst entstehen. Wir haben viel zugehört und im Nachgang versucht, Reflexionen zu den Themen anzustellen, die von unseren Gesprächspartner\*innen an uns herangetragen wurden – an denen sich überraschende Gemeinsamkeiten, aber auch erhebliche Unterschiede zeigten. Neben einer kurzen historischen Einordnung des Gesamtkonzepts liegt der Schwerpunkt unseres Berichts auf diesen Reflexionen.

Soll eine Neubestimmung von «Integration und Partizipation von Geflüchteten in Berlin» dauerhaft erfolgreich sein, sind die Bedürfnisse, Zugänge und Interessen aller Beteiligten einzubeziehen und müssen offen zur Sprache kommen – ob aus Verwaltung oder Zivilgesellschaft, ob mit oder ohne Fluchterfahrung. Im Verlauf der Gespräche stellte sich heraus, dass alle Beteiligten ihrem Handeln Vorannahmen zugrunde legten, die implizit immer mitschwangen, und zwar maßgeblich, aber – je nach Position im Prozess – unterschiedlich explizit gemacht wurden. Diese Vorannahmen herauszuarbeiten war ein weiteres Anliegen und scheint uns für zukünftige Partizipationsvorhaben bedeutsam. Indem bewusst gemacht wird, welche Konzepte hinter dem jeweiligen Eingreifen in den Prozess liegen, werden diese diskutierbar werden. Falsche Annahmen, Erwartungen, Beobachtungen können in einem evtl. folgenden Prozess dann gemeinsam gehandhabt werden. Dieser Bericht ist auch als Kommunikationshilfe in diese Richtung gedacht. Um dauerhaft miteinander im Gespräch zu bleiben, sind Verständigung und Vertrauen nötig. Beides kann nur geschaffen werden, wenn offen diskutiert wird und implizite Vorannahmen der Beteiligten besprechbar werden.

## 4 KURZE HISTORISCHE EINORDNUNG

### 4.1 Das Vorgängerkonzept

Der Entwicklung des Gesamtkonzepts gingen das «Versorgungs- und Integrationskonzept für Asylbegehrende und Geflüchtete» aus dem Jahr 2015 und der «Masterplan Integration und Sicherheit» vom März 2016 voraus. Der Masterplan vom SPD/CDU-Senat war eine Reaktion auf die Verwaltungskrise des Landesamtes für Gesundheit und Ordnungsangelegenheiten (LaGesO) bei der Aufnahme von Geflüchteten seit 2015 und umfasste 60 Millionen Euro jährlich. Dies erhöhte den politischen Handlungsspielraum für Maßnahmen im Bereich der Integrationspolitik im Vergleich zu den Vorjahren deutlich.

Aufgrund der Verwaltungskrise war die Entwicklung des Masterplans unter hohem Zeitdruck in nur zwei Monaten vorangetrieben und mit einer öffentlichen Dialogkonferenz im Rathaus abgeschlossen worden. Mit Ausnahme dieser Konferenz waren Initiativen und NGOs nicht weiter einbezogen worden, obwohl sie maßgeblich die vorausgegangene Verwaltungskrise durch ihre Arbeit kompensiert und in dieser Zeit viel Wissen über die alltäglichen Bedürfnisse von Geflüchteten gesammelt hatten. Stattdessen war die Beratungsfirma McKinsey damit beauftragt worden, den Rahmen für den Masterplan zu erarbeiten.

Bereits der Titel des Masterplans macht deutlich, dass «Sicherheit» in Verbindung mit der Verwaltbarkeit von Geflüchteten das zentrale Motiv des Konzepts sein sollte. Um Integration und Formen gesellschaftlicher Teilhabe von Geflüchteten ging es nur im Zusammenhang mit der Abwendung von vermeintlicher Gefahr, wenn Geflüchtete gänzlich gesellschaftlich ausgeschlossen werden und als Marginalisierte ein soziales Konfliktpotenzial darstellen. Geflüchtete sind in diesem Sicherheitsparadigma nur Gefahr und Problem, die beide verwaltet und gesteuert werden müssen.

An dieser Stelle ist mit dem Regierungswechsel Ende 2016 auch ein deutlicher Paradigmenwechsel zu erkennen. In der neuen Regierung herrscht die Einschätzung vor, die mit der von vielen Akteur\*innen in diesem Feld übereinstimmt, dass der Masterplan die Lebensrealität von Geflüchteten nur sehr unzureichend abbildet. Vor allem die besonderen Bedarfe geflüchteter Menschen fanden darin, anders als von der EU 2013 angemahnt, kaum Beachtung. Zudem waren die politischen und sozialen Prozesse, die mit der Aufnahme von Geflüchteten in den Jahren 2014 bis 2016 zusammenhingen und die in Berlin unter anderem im Versagen des LaGesO gipfelten, ein weiterer Anlass, grundsätzlich die Organisation von Politik und Verwaltung und das Verhältnis zwischen unterschiedlichen Akteur\*innen und Handlungsfeldern zu überdenken. Bei der Festlegung der neun Facharbeitsgruppen für die Entwicklung des Gesamtkonzepts orientierte man sich daher nicht in erster Linie an der Struktur der bestehenden Verwaltung und den Senatsressorts, sondern an den Problemen und Notwendigkeiten von Geflüchteten. Es geht beim neuen Gesamtkonzept also um die reale Teilhabe von Geflüchteten und nicht um Geflüchtete als vermeintliches «Problem». Dies spiegelt sich auch im veränderten Titel wieder: Integration wird nicht länger mit Sicherheit verknüpft, sondern mit Partizipation.

Bereits der Bilanzbericht zur Umsetzung des Masterplans, der im Sommer 2018 fertiggestellt wurde, deutet auf den veränderten politischen Willen unter Rot-Rot-Grün hin. Der Bilanzbericht bescheinigt der aktuellen Regierung eine effektivere Umsetzung der Maßnahmen aus dem Masterplan ihrer Vorgängerregierung.

### 4.2 Der aktuelle Kontext

Migrations- und vor allem «Flüchtlingspolitik» ist in ganz Europa zu einem zentralen Gradmesser für die politische Ausrichtung von Regierungen geworden. Die Hoffnung derer, die für gesellschaftliche Teilhabe und Inklusion statt Rassismus eintreten, richtet sich auf die Städte, nicht nur hinsichtlich rechter Bewegungen und Regierungen in Europa, sondern auch, was die Bundespolitik in Deutschland betrifft: Immer mehr Städte bezeichnen sich in großen öffentlichen Kampagnen als Willkommensstadt oder Stadt der Menschenrechte – weitere Konzepte wie Solidarity und Sanctuary Cities aus dem nordamerikanischen Raum fanden in den letzten Jahren ebenfalls Verbreitung.

Für einen langfristigen partizipativen Prozess, der auf die soziale Teilhabe von Geflüchteten und Migrant\*innen gerichtet ist, bietet sich Berlin an, denn Berlin ist eine Stadt der Migration, die dies in ihrer Identität akzeptiert hat und sich dementsprechend öffentlich präsentiert. Hinzu kommen eine lange Tradition von antirassistischen Bewegungen und nicht zuletzt ein gewachsenes «postmigrantisches» Selbstbewusstsein in Kultur, Politik und Forschung: Die Intendanz von Shermin Langhoff im Gorki-Theater oder die Präsenz von Naika Faroutan in der Öffentlichkeit sind dafür nur zwei Beispiele. Zentral aber ist vor allem die jahrzehntelang gewachsene Alltagskultur einer heterogenen und postmigrantischen Gesellschaft in Deutschland. Vor diesem Hintergrund könnte die Politik des rot-rot-grünen Senats – seit Dezember 2016 im Amt – ein Gegenprojekt zum Rechtsruck in Europa und zur bundesweiten Dominanz der Großen Koalition darstellen. Die Entstehung eines neuen «Gesamtkonzepts für Integration und Partizipation von Geflüchteten in Berlin» ist in diesem Kontext zu sehen.

Auch wenn alle Ressorts an der Diskussion beteiligt waren, unterstand die Leitung bei der Entwicklung des Gesamtkonzepts dem Senatsressort «Integration, Arbeit und Soziales» (SenIAS) mit der Senatorin Elke Brei-

tenbach (DIE LINKE). Elke Breitenbach ist es mit ihrem Staatssekretär Daniel Tietze gelungen, in den letzten Monaten vielfach in der Öffentlichkeit Gehör zu finden und Eckpfeiler ihrer Sozialpolitik zu präsentieren – etwa als Befürworterin von Seenotrettung und mit einer Stellungnahme des gesamten Senats für die Aufnahme der Geflüchteten, die auf einem vor Malta liegenden Rettungsschiff festsaßen. Aber auch soziale Maßnahmen wie das Verteilen von Getränken an Obdachlose während der Hitzewelle fanden öffentliche Beachtung. Linke Politik ist in Berlin wahrnehmbarer als in den vergangenen Jahren und knüpft an soziale Auseinandersetzungen an, die viele Menschen in ihrem Alltag berühren. Das Regierungshandeln des Berliner Senats wird als sozial und inklusiv wahrgenommen (wie groß der Anteil der Partei DIE LINKE an der Veränderung dieser Wahrnehmung ist, bleibt zu klären).

Partizipative Formate wie das vorliegende Prozessdesign zur Erarbeitung des Gesamtkonzepts sind Politikformen der Zukunft. Bürgerbeteiligung wird vor allem in der Kommunalpolitik bundesweit immer höher bewertet. Verwaltung und Politik können bestimmte gesellschaftliche Aufgaben ohne zivilgesellschaftliches Engagement nicht (mehr) bewältigen. Dies ist ein Weg zu mehr Demokratie von unten, ob er beschritten wird, hängt allerdings davon ab, inwieweit den Beteiligten aus Initiativen und NGOs Gestaltungs- und Entscheidungsmacht zugestanden wird. Integration, Partizipation und Teilhabe können nur gelingen, wenn sie von unten getragen werden. Dieser Umbau der demokratischen Institutionen als langfristiges Ziel kann nicht von oben verordnet werden, aber er kann von oben unterstützt oder verhindert werden.

## 5 PROZESSVERLAUF

Auf Grundlage der Übereinkunft im Koalitionsvertrag und auf Betreiben des SenIAS wurde im Herbst 2017 damit begonnen, ein neues «Gesamtkonzept für die Integration und Partizipation von Geflüchteten in Berlin» zu entwickeln. Der noch gültige «Masterplan für Integration und Sicherheit» sollte überarbeitet und konzeptionell neu gefasst werden, da es als lückenhaft, ja sogar katastrophal bewertet wurde, sich allein auf die Sicherheitsfrage zu konzentrieren. Alle Senatsressorts waren in den Prozess eingebunden und beteiligten sich in unterschiedlichem Umfang in neun Facharbeitsgruppen.

Trotz obiger Analyse standen und stehen zunächst keine zusätzlichen Ressourcen zur Verfügung als die im Masterplan vorgesehenen 60 Millionen Euro pro Jahr. Der Doppelhaushalt 2018/19 war bereits in dieser Höhe beschlossen. Erst in den Verhandlungen zum nächsten Doppelhaushalt 2020/21 können weitere Finanzmittel diskutiert werden.

Für die inhaltliche Ausarbeitung des Gesamtkonzepts entwickelte die Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales ein innovatives, in hohem Maße partizipatives Prozessdesign: einen komplexen Diskussionsprozess, dessen Ergebnis eine Textvorlage sein sollte, die Ende 2018 im Senat zur Abstimmung gestellt werden kann. Zunächst wurden neun thematische Facharbeitsgruppen (FAGs) und einige zusätzliche Unterarbeitsgruppen (UAGs) ins Leben gerufen. Der Themenzuschnitt der FAGs erfolgte entlang den Lebensrealitäten von Geflüchteten und deren zentralen Problemlagen bei der Ankunft in Berlin und nicht entlang der bestehenden Verwaltungsressorts. Erst im Anschluss wurde jede FAG jeweils einer der sechs Senatsverwaltungen zugeordnet.

Folgende FAGs wurden beschlossen:<sup>1</sup>

### **FAG1: Ankommen und Bleiben**

→ Senatsverwaltung für Inneres und Sport:

Auf der Agenda standen alle Fragen der Aufnahme von Geflüchteten und ihrer Erstorientierung (Registrierung, Zugang zu Asylverfahrensberatung und anderen Beratungsangeboten) sowie des Ankommens von unbegleiteten Minderjährigen (Zugang Clearingverfahren, Übergabe in Einrichtungen der Hilfe zur Erziehung usw.).

### **FAG2: Unterbringung, Wohnen und Soziales**

→ Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales:

Auf der Agenda standen alle Fragen zur Unterbringung durch das Land Berlin (Ankunftszentrum, Erstaufnahmeeinrichtungen, Leistungsgewährung nach Asylbewerberleistungsgesetz, Daseinsvorsorge, Belegungssteuerung, Unterbringungsbedarfe für besonders Schutzbedürftige, Qualitätssicherung der Unterbringung, Vermittlung in Wohnungen).

<sup>1</sup> Vgl. dazu [www.berlin.de/lb/intmig/themen/fluechtlinge/fluechtlingspolitik/handlungsfelder/](http://www.berlin.de/lb/intmig/themen/fluechtlinge/fluechtlingspolitik/handlungsfelder/), inwieweit der hier formulierte Anspruch eingehalten wurde, kann nicht bewertet werden.

### **FAG3: Gesundheit und Pflege**

→ Senatsverwaltung für Gesundheit, Pflege und Gleichstellung:

Auf der Agenda standen alle Fragen zu präventiven, diagnostischen und therapeutischen Maßnahmen im Bereich Gesundheit und Pflege (v. a. Zugang zum Regelsystem, Öffnung bezirklicher und klinischer Behandlungssysteme, psychologische Versorgung bei Traumatisierung).

### **FAG4: Kinder, Jugendliche, unbegleitete Minderjährige und Familie einschl. vorschulischer und schulischer Bildung, Berufsorientierung und -vorbereitung sowie Erwerb von Deutschkenntnissen**

→ Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie:

Auf der Agenda standen alle Bildungsfragen in Einrichtungen der Bildungsverwaltung, Deutsch-Sprachförderung, Bedarfe von unbegleiteten, minderjährigen Geflüchteten.

### **FAG5: Arbeitsmarktintegration, Erwerbsleben und Ausbildung**

→ Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales:

Auf der Agenda standen alle Fragen der Fachkräftesicherung, Aus- und Weiterbildung, der (un-)selbstständigen Erwerbstätigkeit, Qualifizierung, Zugang zum Arbeitsmarkt, Fördermöglichkeiten.

### **FAG6: Hochschulbildung**

→ Senatskanzlei:

Auf der Agenda standen alle Fragen zum Hochschulzugang, Studium.

### **FAG7: Sozialräumliche Integration**

→ Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen:

Auf der Agenda standen alle Fragen zu neu gebauten Gemeinschaftsunterkünften, zur Veränderung der Stadtquartiere, Erweiterung der sozialen Infrastruktur, Freizeitgestaltung.

### **FAG8: Partizipation**

→ Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales:

Auf der Agenda standen alle Fragen zur strukturellen Mitbestimmung/Teilhabe, Erhebung und Einspeisung der Bedürfnisse von Geflüchteten übergreifend in die anderen FAGs.

### **FAG9: Demokratieförderung, Sicherheit und Radikalisierungsprävention**

→ Senatsverwaltung für Inneres und Sport:

Auf der Agenda standen vor allem Fragen der Radikalisierungsprävention.

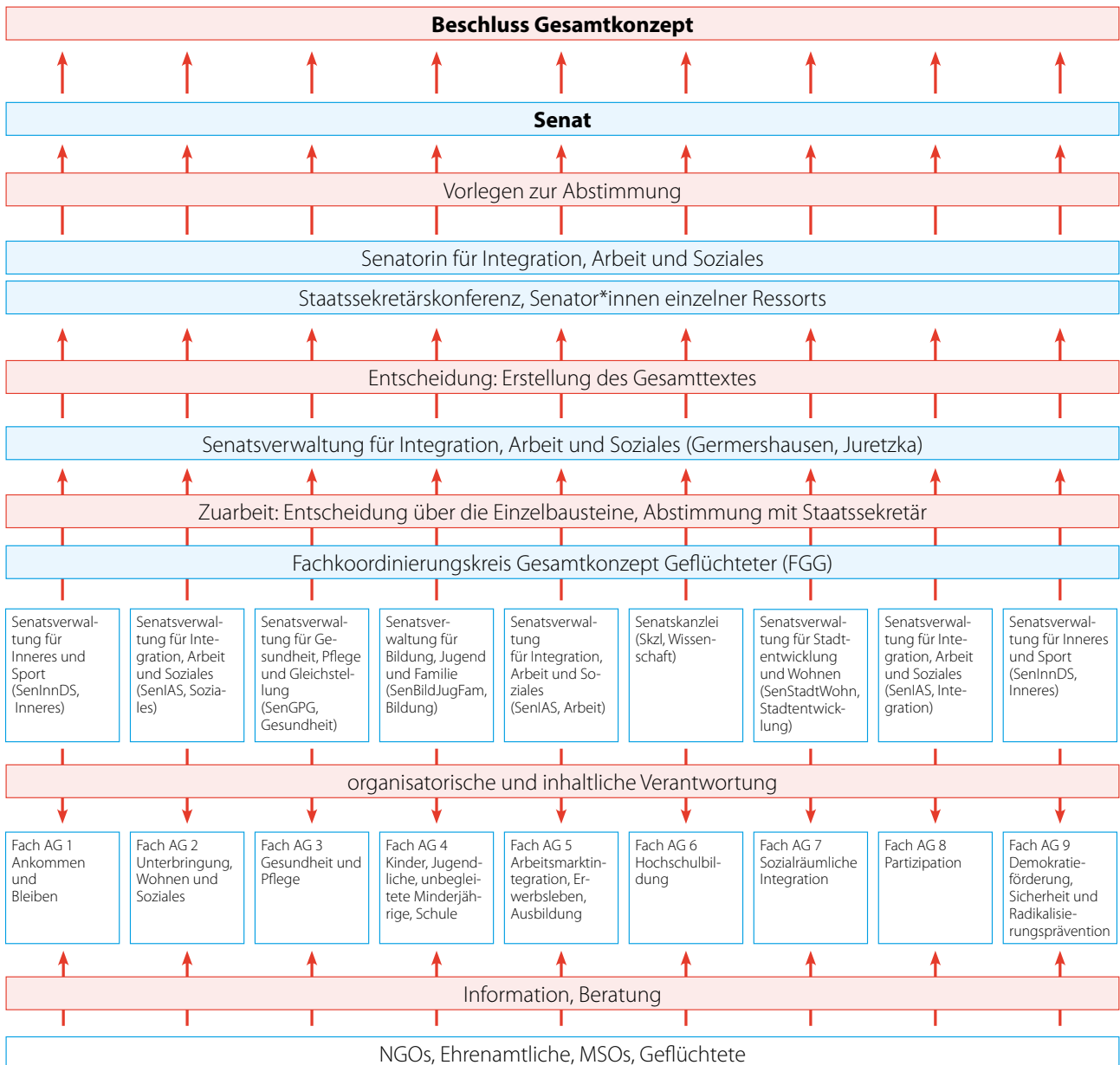
Gleichzeitig wurden Vertreter\*innen von anderen relevanten Senatsverwaltungen, von Bezirken, Migrantischen Selbstorganisationen, Fachverbänden und NGOs sowie Ehrenamtliche eingeladen, an den FAGs mitzuwirken und als Expert\*innen das Wissen aus ihrer alltäglichen Arbeit mit Geflüchteten einzubringen. Die FAGs erhielten den Auftrag, die realen Lebensbedingungen von Geflüchteten in dem zugewiesenen Themenbereich zu diskutieren, die Stellen auszuloten, an denen Handlungsbedarf besteht, und vor diesem Hintergrund konkrete Maßnahmen und Indikatoren für die spätere Evaluierung der Maßnahmen zu entwickeln. Die inhaltliche und organisatorische Verantwortung der FAGs lag bei den jeweils für ein Handlungsfeld zuständigen Senatsverwaltungen. Für jedes Handlungsfeld sollte ein ähnlich aufgebauter Textbaustein entstehen, der in das Gesamtkonzept aufgenommen werden sollte. Durch die jeweils gleich strukturierte Fragestellung sollte Vergleichbarkeit zwischen den FAGs hergestellt und das Zusammenführen der Ergebnisse erleichtert werden. Mit dieser Aufgabe war zunächst die jeweils koordinierende Senatsverwaltung und übergreifend der Fachkoordinierungskreis Gesamtkonzept Geflüchteter (FGG) betraut, in dem alle beteiligten Verwaltungen vertreten waren. Während des Diskussionsprozesses bestand für die Mitarbeiter\*innen der Senatsverwaltungen die Möglichkeit, sich bei der Entwicklung der Maßnahmen und Indikatoren vom Berliner Institut für empirische Integrations- und Migrationsforschung der HU Berlin individuell beraten zu lassen, das den Prozess von Anfang an begleitete.

Der endgültige Text der Beschlussvorlage des Gesamtkonzepts, der im Senat zur Abstimmung eingereicht werden soll, obliegt dem Beauftragten des Berliner Senats für Integration und Migration Andreas Germershaußen und seinen Mitarbeiter\*innen Nele Allenberg und Imke Juretzka. Zum Zeitpunkt des Abschlusses unserer Beobachtung war der Text noch nicht fertiggestellt und der Termin für die Einreichung im Senat auf nach der Sommerpause verschoben. Inwieweit es nach dem Rücklauf der Textbausteine gelingt, ein tragfähiges Konzept mit rotem Faden zu erstellen, das zentrale Anliegen der am Prozess Beteiligten aufnimmt, war bei Abschluss der Befragung noch nicht zu bewerten und bedarf einer weiteren Begleitforschung.



## 6 ORGANIGRAMM

Zur Veranschaulichung der komplexen Struktur bei der Erarbeitung des Gesamtkonzepts haben wir ein Organigramm erstellt, bei dem vor allem die unterschiedlichen Ebenen der Kommunikation und Entscheidungsprozesse deutlich werden. Wer welche Entscheidungsfunktion einnimmt, ist Ergebnis unserer Forschung und eine Bewertung, die wir im Nachhinein vorgenommen haben. Ein derartiges Organigramm wurde in dieser Form nicht offiziell erstellt, wäre aber rückwirkend betrachtet hilfreich gewesen, um die Einflussmöglichkeiten der jeweiligen Akteur\*innen transparent zu machen.



## TEIL II – REFLEXIONEN

### 1 EXPERTISE

Für die Verwaltungsseite setzt das Prozessdesign implizit die Grundannahme voraus, dass die Beteiligung von möglichst vielen Akteur\*innen und Expert\*innen einen qualitativen Vorteil gegenüber dem Vorgehen darstellt, Verwaltungshandeln von oben zu dirigieren und Maßnahmen einfach anzuordnen. Dies beruht zum einen auf dem Wissen, dass vor allem Ehrenamtliche und Initiativen in den Jahren seit 2015 einen großen Teil der Betreuungsarbeit und der Umsetzung bzw. Implementierung von Maßnahmen getragen haben und über einen breiten Erfahrungsschatz verfügen. Zum anderen geht es davon aus, dass die Betroffenen selbst Spezialist\*innen in eigener Sache sind und daher wichtige Beurteilungsmaßstäbe zur Verfügung stellen können, ob Maßnahmen ihrer Lebensrealität angemessen sind, ihre Bedürfnisse erfüllen und Defizite beheben können.

#### 1.1 Ungleichgewicht

Nicht alle Beteiligten aus der Verwaltung teil(t)en allerdings die Annahme, dass dieses partizipative Vorgehen einen tatsächlichen Mehrwert für die Konzeption einzelner Ressorts bringen könnte. Umstritten bleibt vor allem die Vorgabe, die Diskussion für jede\*n zu öffnen, der/die über reale Expertise zu einem Thema verfügt und NGOs, Ehrenamtliche, MSOs und Geflüchtete zu den FAGs einzuladen. Da von den leitenden Ressorts selbst entschieden werden konnte, welche Expertisen bzw. Perspektiven in der Diskussion Gehör finden sollten und in die Maßnahmenentwicklung einbezogen wurden, waren die FAGs zu den einzelnen Handlungsfeldern sehr unterschiedlich besetzt. Einige Ressorts hielten augenscheinlich nur große Akteure (Kammern, Gewerkschaften, Verbände, Krankenkassen usw.) bei der Steuerung von gesellschaftlichen Prozessen für relevant und wollten – wie üblich in der Verwaltung – nur diese zur Diskussion einladen. Manche verweigerten sich zunächst gänzlich dem Vorhaben, weil sie das Einbeziehen von Ehrenamtlichen oder NGOs lediglich als zusätzliche, ja sogar vergeudete Arbeit ansahen. Trotz des Eingreifens der Senatorin, die zum Teil mit Listen vorgab, welche Akteur\*innen auf jeden Fall einzuladen waren, resultierte aus der unterschiedlichen Identifikation mit dem Prozess und der teilweise mangelnden Anerkennung von Expertise, dass die Vielfalt der Perspektiven nicht in allen FAGs gewährleistet war. Damit entstand ein Ungleichgewicht, wie stark die Stimmen von Akteur\*innen außerhalb der Verwaltung und von NGOs gehört wurden und ihre Anliegen einspeisen konnten.

Zudem sind bestimmte Fähigkeiten vonnöten, um Expertise in der vorgegebenen Form ausarbeiten zu können. So war zum Beispiel die Schwulenberatung ausgezeichnet vorbereitet und sehr geübt in Lobbyarbeit. Ihr Einfluss auf das Ergebnis wird von Beteiligten als außerordentlich hoch beurteilt. Die Einflussnahme von weniger professionell arbeitenden NGOs oder Initiativen war dagegen deutlich geringer, auch weil sie die gesetzten formalen Standards nicht einhalten könnten oder für derartige Verhandlungen nicht über das nötige Vokabular, Institutionen- und Verhandlungswissen verfügten. Darüber hinaus setzte das Einspeisen von inhaltlichen Positionen eine detaillierte Kompetenz in den Sachfragen und verwaltungspolitischen Zusammenhängen voraus. Die Beteiligten bewerteten die Zugangsbarrieren für diesen Prozess als sehr hoch. Sie führten zu einer Hierarchisierung der beteiligten Initiativen und Einzelpersonen, die nicht den Möglichkeiten entsprach, einen wichtigen Beitrag leisten zu können, sondern der Fähigkeit, bestimmten formalen (Ausschluss-)Kriterien zu genügen und über einen angemessenen Habitus zu verfügen.

Ein Ungleichgewicht gab es auch beim Einholen von schriftlichen Diskussionsbeiträgen. In einigen FAGs war es möglich und erwünscht, zu spezifischen Themenschwerpunkten Positionspapiere einzureichen, die dann über eine Internetplattform allen FAG-Beteiligten zur Verfügung gestellt werden konnten. In anderen FAGs wurde dies kategorisch ausgeschlossen. Die Verwaltbarkeit des Aufwands wurde über den fachlichen Nutzen ausführlicher Expertisen gestellt, die augenscheinlich nicht als solche anerkannt wurden. Damit blieb in der Diskussion die Definitionsmacht der Problemlagen und Defizite bei den zusammenführenden Ressorts und wurde der Aushandlung in den FAGs entzogen.

So entstand insgesamt ein qualitativ bedeutsames inhaltliches Ungleichgewicht. Einzelne Themenfelder wurden aus der Dynamik des Diskussionsprozesses heraus, aber gänzlich ohne fachliche Abwägung, nur randständig behandelt, andere wiederum durch ausführliche schriftliche Expertisen ergänzt. Dieses Ungleichgewicht in Fundierung, Umfang und damit Gewichtung von Themen nahmen vor allem Verwaltungsexterne als Problem wahr. Es steht infrage, ob so ein umfassendes Bild der Situation von Geflüchteten in Berlin entstehen kann, das als fachkundige Grundlage für zu entwickelnde passgenaue Maßnahmen dienen kann. Deshalb haben einige Beteiligte schon die Basis für die Erstellung der einzelnen Bausteine des Gesamtkonzepts angezweifelt.

Grundsätzlich ist aus den Ergebnissen ersichtlich, dass es eine große Unentschlossenheit und Ungeübtheit darin gab, wie genau externe Expertisen einzubeziehen und zu gewichten seien. Die eingereichten Textbausteine

waren im Ergebnis disparat und oft viel zu lang, obwohl die Leitungsebene sehr genaue Vorgaben zu Aufbau und abzudeckenden Fragestellungen gemacht hatte. Als Problem bei der Zusammenführung wurde vor allem beschrieben, dass die Bausteine in ihrer fachlichen Gewichtung und inhaltlichen Aufschlüsselung bei einigen FAGs eher dem Diskussionsprozess in den FAGs als einer durchaus notwendigen fachlichen Systematik und Vollständigkeit verpflichtet schienen. Inwieweit sich dies auf die fachliche Qualität des Gesamtkonzepts auswirkt, bleibt eine offene Forschungsfrage.

## **1.2 Anerkennung**

Ein zentraler Anspruch bei der Entwicklung des Prozessdesigns war es, der Expertise von Geflüchteten einen hohen Stellenwert einzuräumen. Daher wurde als übergreifende FAG die FAG Partizipation eingerichtet, die das Referat Grundsatzangelegenheiten der Migrations- und Integrationspolitik leitete. Ihre Aufgabe war es, Formate politischer Mitbestimmung zu entwickeln und Möglichkeiten zu erdenken, um die Perspektive von Neueingereisten in den Entstehungsprozess des Gesamtkonzepts und dessen Ausrichtung einzubringen.

Die FAG Partizipation startete zeitgleich mit allen anderen FAGs im November 2017. Kernelement war ein Hearing gleich zu Beginn, um von Geflüchteten selbst zu hören, wo und wann sie partizipieren möchten. Die geäußerten Themen und Standpunkte sollten in die anderen FAGs eingespeist und dort in unterschiedlicher Besetzung von Teilnehmer\*innen aus der FAG Partizipation vorgestellt werden. Damit sollte gewährleistet werden, dass die Perspektive von Geflüchteten in allen FAGs dauerhaft einen angemessenen Stellenwert erhält.

An der FAG nahmen Neueingereiste aus Berlin, bereits in Initiativen organisierte Geflüchtete und Vertreter\*innen von Organisationen, die mit Geflüchteten arbeiten, teil. Ausgangspunkt der Organisator\*innen war, dass eine Anerkennung der Expertise auch bedeutet, die Menschen in ihren jeweiligen Lebenslagen und Alltagspraktiken ernst zu nehmen und die Organisation des Prozesses so zu gestalten, dass diese tatsächlich teilnehmen und ihr Wissen wirklich einbringen können.

### **1.2.1 Kontaktaufnahme**

Um die Einladung zu verbreiten, wurden – im Gegensatz zu anderen FAGs – neue und durchaus ungewöhnliche Kommunikationswege beschritten. Die Erfahrung aus vorhergegangenen Projekten hatte gezeigt, dass die Informationsvermittlung an Geflüchtete kaum über E-Mail oder Internetseiten funktioniert, sondern der persönlichen Ansprache bedarf. Zudem ist es ein Zeichen der Wertschätzung, dorthin zu gehen, wo die Menschen leben, die im Prozess befragt werden sollen. Daher wurden die Einladungen von Integrationslots\*innen und/oder Sozialarbeiter\*innen direkt in den Unterkünften verteilt oder bei Menschen mit eigenen Wohnungen über deren soziale Netzwerke, meist Initiativen und Selbstorganisationen, verbreitet. Davon ausgehend wurde darauf vertraut, dass Multiplikator\*innen die Information erhalten und sie über «Facebook» oder «WhatsApp» weiterverbreiten.

Diese Einladungspraxis führte dazu, dass vergleichsweise viele Geflüchtete teilnahmen. Die Eingeladenen bemängelten, dass für sie keine diskutierbaren Auswahlkriterien erkennbar und damit auch nicht von ihnen hinterfragbar waren. Ihre eigene Teilnahme an dem Diskussionskreis schien an zufällige, persönliche Kontakte gekoppelt, die weniger mit ihrer persönlichen Expertise und mehr mit ihrer Situation als Geflüchtete zu tun hatte – was sie teilweise als stigmatisierend empfanden, weil sie ganz auf den Status als Geflüchtete reduziert wurden. An dieser Stelle wird deutlich, wie notwendig es ist, Geflüchtete nicht nur als Expert\*innen in eigener Sache zu adressieren und in derartige Prozesse zu involvieren. Viele sind unabhängig von ihrem Status als Geflüchtete fachlich einschlägig ausgebildet und verfügen oft über großes Erfahrungswissen, was die Lebensrealität von Geflüchteten betrifft. Sie möchten sich als kompetente Subjekte einbringen und auch als solche wahrgenommen werden.

### **1.2.2 Übersetzung**

Um eine möglichst gleichberechtigte Teilnahme zu gewährleisten, fanden die Diskussionen in der FAG Partizipation auf Deutsch und Englisch statt, Übersetzungen in andere Sprachen (z. B. Farsi und Arabisch) wurden teilweise ermöglicht. Auch wenn die Vielsprachigkeit als Voraussetzung für gleichberechtigtes Sprechen anerkannt ist, sind doch mehrsprachige Veranstaltungen in diesem Kontext wenig etabliert und erprobt; sie werden aufgrund beschränkter finanzieller oder technischer Ressourcen selten durchgeführt. Hier wurde Beratung vom Berliner Institut für empirische Integrations- und Migrationsforschung der Humboldt-Universität zu Berlin (BIM) eingeholt, einen allgemein zugänglichen Leitfaden zu diesem Thema gibt es bisher nicht.

Nach Aussagen von Beteiligten war die sprachliche Gleichstellung auch in der FAG Partizipation nur im Ansatz gewährleistet. Lediglich bei den gemeinsamen Plena gab es eine Simultanübersetzung, nicht aber in den AGs. Zum einen führte das dazu, dass sich die Beteiligten ihre AGs nach der Sprache und nicht nach dem inhaltlichen Schwerpunkt aussuchten und so ihre fachliche Expertise für bestimmte Themenfelder nicht an den geeigneten Stellen einspeisen konnten. Zum anderen empfanden die Beteiligten die Bereitstellung nur bestimm-

ter Sprachen als Reproduktion gängiger Ausschluss- und Abwertungsmuster in ihrem Alltag, wenn etwa die Sprachen schwarzer Geflüchteter (z. B. Französisch, Somali, Tigrinya) wenig oder gar keine Berücksichtigung fanden.

### **1.2.3 Kinderbetreuung**

In Diskussionsveranstaltungen, zu denen Geflüchtete geladen werden, um über ihre Lebensrealität zu berichten, sind oft wenig Frauen vertreten. Viele sind durch die Betreuung von Kindern in ihrer Bewegungsfreiheit eingeschränkt und können daher ihre Bedürfnisse und Forderungen weniger an öffentlichen Orten vorbringen. Das ist besonders misslich, da sie oft die ersten Leidtragenden von schlechten Lebensbedingungen wie gesundheitlicher Unterversorgung oder Nahrungsmittelmangel sind. Die «besonderen Bedarfe» Asylsuchender bei der Aufnahme, wie sie zum Beispiel Frauen, Schwangere, Kinder, Jugendliche oder LSBTI\*-Geflüchtete haben, sind sogar auf europäischer Ebene zu einem neuen Querschnittsthema der gemeinsamen Europäischen Asylpolitik gemacht worden. Um Frauen (als eine Gruppe von Menschen mit besonderen Bedarfen) unabhängig von ihrer familiären Situation die Teilnahme zu ermöglichen und ihre Fachkenntnis in den Beratungen mit einbeziehen zu können, ist es zentral, eine Kinderbetreuung zu gewährleisten und das Angebot möglichst zu standardisieren. Wenn für alle deutlich ist, dass bei Einladungen des Senats immer eine Kinderbetreuung zur Verfügung steht, könnte dies die Zahl teilnehmender Frauen deutlich erhöhen – nicht zuletzt, weil dies, nach Aussagen von Beteiligten, immer als ein Willkommenssignal gewertet wird. Einige Beteiligte bemängelten, dass diese Information – eventuell im Zuge des unkonventionellen Einladungsverfahrens – nicht in ausreichendem Maß bei den betreffenden Personen angekommen sei. Dies wurde als ein Grund dafür genannt, dass Frauen auf dem Hearing deutlich unterrepräsentiert waren. Ob dieser Begründungszusammenhang tatsächlich stimmt, kann hier nicht überprüft werden. Fakt bleibt die Unterrepräsentation von (geflüchteten) Frauen und die Frage, wie derartige Initiativen Standards schaffen können, die Frauen (und anderen Menschen mit besonderen Bedarfen) die Teilnahme ermöglichen. Dies ist gerade zur Erhebung besonderer Bedarfe und für die Entwicklung geeigneter Maßnahmen und Indikatoren unerlässlich.

### **1.2.4 Vermittlung**

Um die Hürden für die Teilnahme abzubauen, war die FAG Partizipation damit betraut, das Anliegen des Gesamtkonzepts verständlich zu übersetzen und Anknüpfungspunkte für die alltäglichen Lebensrealitäten von Geflüchteten zu schaffen. Die gestellten Fragen waren sehr offen formuliert und ließen Raum, eigene Bedürfnisse im Hearing zu äußern – was die Beteiligten sehr positiv bewertet und konstruktiv aufgenommen haben. Anschließend sollte die FAG die Ergebnisse des Hearings und damit die Expertisen von Geflüchteten in die anderen FAGs transportieren und die Übersetzung in andere Handlungsfelder gewährleisten. Darauf waren die zeitlichen Abläufe des Diskussionsprozesses jedoch wenig abgestimmt. Da die Partizipations-FAG ihre Arbeit zeitgleich mit allen anderen FAGs aufnahm, war die Vorstellung der Ergebnisse in anderen Handlungsfeldern erst möglich, als deren Diskussionen schon weit fortgeschritten und kaum noch beeinflussbar waren. Dadurch konnten die Wünsche zwar zur Kenntnis genommen werden (und wurden auch sehr wohlwollend aufgenommen), es mangelte aber an konkreten Handlungsempfehlungen für die FAGs und an konkreter Übersetzung der geäußerten Bedürfnisse von Geflüchteten in die einzelnen Handlungsfelder, weil deren Entwicklung zeitlich nicht eingeplant war. Sie wurden zwar gehört und haben in der Diskussion Wertschätzung erfahren, aber reale Anerkennung hätte bedeutet, die Expertisen von Geflüchteten in konkrete Maßnahmen zu überführen, sie in den jeweiligen Bausteinen zu verankern und Indikatoren zu erarbeiten, die eine Berücksichtigung der Bedürfnisse überprüfbar machen.

### **1.2.5 Teilhabe**

Aus den Gesprächen wurde deutlich, dass die Geflüchteten selbst die Anerkennung von Expertise durch Verwaltungsstrukturen oder Politik nur ernst nehmen, wenn es ein deutliches Signal dafür gibt, dass Informationen nicht nur abgeschöpft werden. Es muss glaubwürdig gemacht werden, dass tatsächlich gemeinsam an mehr gesellschaftlicher Teilhabe gearbeitet werden soll. Die oben genannten Maßnahmen werden hier als ein Bewertungsmaßstab angelegt. Dies beinhaltet die Frage, wie Partizipation begriffen und perspektivisch ausgestaltet wird (oder werden kann).

Bezogen auf den Entstehungsprozess des Gesamtkonzepts geht es um Partizipation in zweifacher Weise. Zum einen ist es der Sinn des Gesamtkonzepts als solches, Schritte zu entwickeln, um die gesellschaftliche Partizipation von Geflüchteten zu erweitern, also a) gesellschaftliche Strukturen für Geflüchtete zu öffnen, b) sie speziell für ihre Bedürfnislage zugänglich zu machen und c) spezielle Maßnahmen zu entwickeln, die auf die Lebensrealität von Geflüchteten zugeschnitten sind. Dabei sollen vor allem – so das Ergebnis der FAG Partizipation – Maßnahmen entwickelt werden, die eine größtmögliche individuelle Entwicklungsfreiheit erlauben und die Bedürfnisse von Geflüchteten (und anderen Betroffenen von sozialpolitischen Maßnahmen) nicht hinter

unspezifischen Pauschallösungen verschwinden lassen. Dafür ist enge Kooperation und intensive Kommunikation zwischen den Betroffenen und den politischen Entscheidungsträger\*innen notwendig. Zudem ist ein steter Informationsfluss über bestehende Angebote zur Information, Beratung und (Selbst-)Organisierung zu gewährleisten, aber auch über Möglichkeiten, sich selbst Ressourcen zu beschaffen. In den Gesprächen wurde sehr vehement formuliert, wie sehr der mangelnde Zugang zu Informationen und finanziellen Ressourcen gesellschaftlichen Ausschluss (re-)produziert.

Gleichzeitig hebt das Prozessdesign selbst eine weitere Komponente von Partizipation hervor: d) die Förderung politischer Artikulationsfähigkeit und Selbstorganisation, die Geflüchtete in die Lage versetzt, sich für ihre Belange selbst einzusetzen und politische Partizipation selbst zu erkämpfen. Politische Partizipation kann in der Praxis wiederum in drei verschiedene Qualitäten untergliedert werden, die den Grad von Teilhabe in einem vorgegebenen Machtgefüge bestimmen: Anhörung/Information, Beratung/Konsultation, Entscheidung/Definition. In dem vorliegenden Prozess haben an der FAG Partizipation Beteiligte den Grad an Teilhabe als Information und Beratung beschrieben. Die Einbeziehung in Entscheidungsprozesse über den Inhalt des Gesamtkonzepts wurde ihnen nicht in Aussicht gestellt und von ihnen auch nicht erwartet. Dennoch bleibt die Frage offen, wie der Grad der Partizipation erhöht und ein Raum für politische Teilhabe geschaffen werden kann, der Geflüchteten mehr Mitspracherecht über ihre eigenen Lebensumstände einräumt. Dabei geht es nicht darum, alle über alles und auf jeder Ebene mitreden zu lassen. Vielmehr geht es um die kleinteilige Entwicklung von Formaten, die die Entscheidungshoheit der Menschen (ob mit oder ohne Fluchterfahrung) über ihr eigenes Leben ausweiten und Demokratisierungsprozesse in Gang bringen. Das sehr umfassend angelegte Partizipationsverfahren für das Gesamtkonzept hat hier generell einen Möglichkeitsraum geöffnet und an vielen Stellen gängige Verfahren infrage gestellt. Der Prozess war ein erster Schritt, um überhaupt zu erfahren, was nötig wäre. Die vorhandenen Strukturen und Institutionen sind für dieses Maß an Partizipation nicht geschaffen und müssen verändert werden. Ohne weiterführende Überlegungen laufen Partizipationsvorhaben Gefahr, lediglich Informationen und Expertise abzugreifen und Kritik in verwaltbare Bahnen zu leiten und zu neutralisieren. Alle Prozessbeteiligten merken sehr schnell, ob ihnen reale gesellschaftliche Verantwortung übertragen wird oder ob sie nur nach ihrer Meinung gefragt werden.

## **2 KOOPERATION UND KONFLIKT**

Spätestens die Schwierigkeiten bei der Unterbringung von Geflüchteten in Berlin und die Krise der Verwaltungen 2015 haben bewiesen, dass Geflüchtete von der intensiven Kooperation zwischen Akteur\*innen aus Verwaltung und Zivilgesellschaft stark profitieren. Wissen um Lebensumstände der Menschen, fachliches Know-how, aber auch finanzielle und soziale Ressourcen können gebündelt werden. Das Prozessdesign zur Entwicklung des Gesamtkonzepts trägt dem Rechnung und stellt den Versuch dar, diese Kooperation weiter zu vertiefen. Damit eine Neuorientierung in diesem Themenfeld gelingen kann, ist es von Vorteil, dass seit der Verwaltungskrise 2015 in Berlin bereits Reformprozesse (nicht immer geplant und nicht immer freiwillig) eingeleitet wurden, was die ressortübergreifende Zusammenarbeit sowie die Kooperation mit zivilgesellschaftlichen Akteur\*innen und Geflüchteten betrifft. Die in diesem Bereich nun vorhandenen Erfahrungen sind aber noch nicht über kommunale Grenzen hinweg zusammengeführt worden.

### **2.1 Ressortübergreifende Zusammenarbeit**

Die ressortübergreifende Zusammenarbeit wird zumeist als sehr positiv bewertet (siehe hierzu auch Punkt 2.3 Grenzen der Kooperation), da sie allen Beteiligten ermöglichte, Einblick in die anderen Themenschwerpunkte und ihre Problemstellungen zu gewinnen. Der Fachkoordinierungskreis Gesamtkonzept Geflüchteter (FGG) wird als gutes Gremium des Austauschs und der Kooperation empfunden. Damit wurde ein Verständnis für andere Ressorts gefördert und auch die Bereitschaft, sich in deren Aufgabenfelder hineinzudenken – was nicht zuletzt auch die Bereitschaft veränderte bzw. erhöhte, auch mit «Externen» zusammenzuarbeiten. Gleichzeitig wurde im Prozess deutlich, dass es viele inhaltliche Überschneidungspunkte der Ressorts gibt, die allein aus der Logik der Verwaltung heraus voneinander getrennt sind, aber zusammengedacht werden müssen. Ein Ergebnis dieser Erkenntnis war, dass sich die FAG2: Unterbringung, Wohnen und Soziales (Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales) und die FAG7: Sozialräumliche Integration (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen) für das Thema Wohnen als Querschnitts-UG zusammengefunden und am Ende den Baustein zu Wohnen gemeinsam verfasst haben. Auch die Entstehung des Runden Tisches Wohnen, zu dem Initiativen, Verwaltung, Senat und Wohnungsbaugesellschaften zusammenkommen, ist eine Folge der Zusammenarbeit. Exkurs: Hier ist anzumerken, dass zunächst das Thema Wohnen in keiner der FAGs untergebracht war. Da die FAGs (und damit die zuständigen Senatsverwaltungen) selbst bestimmen konnten, welche Themen sie in ih-

rem Handlungsfeld für relevant hielten und bearbeiten wollten, war diese Möglichkeit im Prozessdesign angelegt. Die dafür prädestinierten Senatsverwaltungen (SenStadt, SenIAS) weigerten sich, Verantwortung für diesen sehr strittigen und arbeitsintensiven Bereich zu übernehmen. Hier führte eine Intervention der Leitung zu einer Wiederaufnahme der Diskussion über die Verteilung der Verantwortlichkeiten; diese hatte zum Resultat, dass eine übergreifende FAG gegründet wurde, die sich aus FAG2 und FAG7 zusammensetzte.

## **2.2 Zusammenarbeit mit «Externen»**

Gesellschaftliche Akteure außerhalb der Verwaltung werden von Mitarbeiter\*innen der Verwaltung zumeist als «Externe» bezeichnet. Die Rede von intern und extern impliziert, dass Verwaltung eine Einheit darstellt (ein Innen), die der Gesellschaft (einem Außen) gegenübersteht. Damit definiert sich Verwaltung selbst nicht als Teil gesellschaftlicher Aushandlungsprozesse, sondern als gegebene Struktur. Dieses Verständnis führt dazu, die Verantwortung von Verwaltungshandeln für die Gestaltung sozialen Lebens in der Stadt unsichtbar zu machen und sich lediglich als ausführendes Organ objektiver Strukturen zu definieren. Ein verändertes, aktives Verständnis von Verwaltung, unter anderem als Akteur in politischen Aushandlungsprozessen und als großer Machtfaktor, ist allerdings in Gesprächen mit Verwaltungsmitarbeiter\*innen zu spüren.

### **Blick von «innen» nach «außen»**

Viele Abteilungen schätzen die (oft langjährige) Zusammenarbeit mit Akteur\*innen, die nicht in der Verwaltung tätig sind. Vor allem im SenIAS gibt es einen reichhaltigen Erfahrungsschatz, der bisher nur ansatzweise in Formaten wie zum Beispiel dem Integrationsbeirat systematisiert ist. Eine kontinuierliche Erweiterung der Zusammenarbeit könnte sehr bereichernd für partizipative Projekte sein. Die Abwechslung im Verwaltungsalltag, die diese Perspektivwechsel mit sich bringen, wird als große fachliche Bereicherung betrachtet. Einige Abteilungen wollen den FAG-Kreis weiter pflegen und sich beispielsweise einmal im Jahr treffen, um sich auszutauschen.

Die Einbindung in Verwaltungsprozesse setzt allerdings ausschließlich auf Beratung und konstruktive Mitarbeit durch die beteiligten Akteur\*innen. Das Selbstverständnis von Initiativen liegt dazu jedoch teilweise quer und beinhaltet auch, sich als kritische Instanz zu begreifen und nicht nur auf konstruktive Interventionen innerhalb der Verwaltung zu setzen. Dies führte bei den Verwaltungsangehörigen zu Irritationen, mit denen – je nach Wissensstand und politischem Einschätzungsvermögen – ganz unterschiedlich umgegangen wurde.

Auffällig war, wie reflektiert darüber nachgedacht wird, dass Personen von außerhalb der Verwaltung oder des Parlaments durchaus wichtige Funktionen zufallen könnten, wie zum Beispiel Kritik zu äußern oder Kontrollfunktionen zu übernehmen. Einige sehen dies kritisch, weil so Defizite in Bereichen staatlicher Zuständigkeiten zwar kompensiert, aber zugleich unsichtbar gemacht und wichtige Verantwortlichkeiten von Verwaltungen abgegeben und damit neutralisiert würden. Andere wiederum fühlten sich angegriffen, bewerteten nachträgliche Kritik als «alte Hüte» und sahen darin mangelnde Loyalität der gemeinsam geführten Diskussion und dem Gesamtprozess gegenüber. Das Unbehagen ging so weit, dass einige Verwaltungsangestellte, die sich in Leitungsfunktionen an den FAGs beteiligt hatten, der Planbar-Konferenz fernblieben, weil sie sich unerwünscht fühlten. Die Planbar-Konferenz hatten verschiedene Initiativen als kritische Begleitung der Entstehung des Gesamtkonzepts organisiert. Sie fand am 14. April 2018 im Rathaus Schöneberg statt. An dieser Stelle wurden die Unterschiedlichkeit der Politikformen und die Vorbehalte, die auf beiden Seiten existieren, deutlich.

Dennoch war in Gesprächen, vor allem auf der Leitungsebene des SenIAS, große Offenheit dafür zu spüren, effektive, basisangebundene und realitätstaugliche Strukturen für die Zukunft zu schaffen (z. B. das Willkommenszentrum) und auch weiterhin Neues zu denken (z. B. Runder Tisch Wohnen). In diesem Prozess, Verwaltung in ihrer Funktion und Ausrichtung neu zu bestimmen, verändert sich auch die Personalstruktur innerhalb der Institution. In Sachfragen ambitionierte Personen aus anderen Berufsfeldern und gesellschaftlichen Bereichen kommen in die Verwaltung, deren politischer und kultureller Horizont es zulässt, Chancen zu erkennen und für reale Veränderungen in dem Bereich der Partizipation von Geflüchteten nutzbar zu machen.

Die Bereitschaft, sich mit dem Themenfeld Partizipation von Geflüchteten zu beschäftigen und Lösungen zu finden, hängt weniger von der Parteizugehörigkeit ab, als vielmehr von der politischen Überzeugung einzelner Personen und von der Arbeits- und Diskussionskultur in einzelnen Häusern des Senats.

### **Blick von «außen» nach «innen»**

Je nach Selbstverständnis und Motivation waren die Erwartungen an die Kooperation mit der Senatsverwaltung und deren Bewertung aufseiten der Initiativen sehr unterschiedlich: Berliner Initiativen wie der Flüchtlingsrat oder das Berliner Netzwerk für besonders schutzbedürftige Flüchtlinge (BNS) beurteilten ihre Einladung durch den Senat als Zeichen der Anerkennung ihrer Arbeit zunächst positiv. Gleiches gilt grundsätzlich für die eingeladenen (geflüchteten) Aktivist\*innen und Ehrenamtlichen. Selbst wenn im Auswertungspapier der Planbar-Konferenz der Erstellungsprozess des Gesamtkonzepts kritisch bewertet wird, gab es auf der Konfe-

renz selbst viele positive Stimmen, die aber im Kreis der Organisator\*innen nicht hinreichend vertreten waren, daher kaum Gehör fanden und auch in der verschriftlichen Form nicht vorkamen.

Dass ganz verschiedene Akteur\*innen miteinander über genau formulierte Fachfragen ins Gespräch kommen und entsprechende Maßnahmen von Fachleuten aus unterschiedlichen Spektren gemeinsam besprochen werden konnten, wurde als produktiv empfunden. Dass Geflüchtete die Möglichkeit hatten, ihre Anliegen selbst vorzutragen, wurde als Besonderheit hervorgehoben. Offenbar waren die Beteiligten in der Lage, sich in den Diskussionen über ihre unterschiedlichen Vorannahmen zu verständigen, die sie in den Prozess mitbrachten und die mit entscheidend dafür waren, was beobachtet und wie Erlebtes eingeordnet und eingeschätzt wurde. Der Austausch wurde stellenweise sogar als inspirierend beschrieben. So heißt es etwa in einer am 11. Januar 2018 veröffentlichten Presserklärung des BNS: «Selten zuvor war es zivilgesellschaftlichen Organisationen in Berlin möglich, einen solch offenen Dialog auf Augenhöhe mit der Verwaltung zu führen.» Damit verband das Berliner Netzwerk allerdings die Forderung an die Verwaltung, diesen Dialog in Zukunft weiterzuführen.

Dennoch fühlten sich viele Beteiligte zu wenig ernst genommen. Da durch das Prozessdesign gesetzt war, dass die Leitung, Strukturierung und Verschriftlichung der FAGs bei den jeweiligen Senatsverwaltungen und ihren Mitarbeiter\*innen lagen, wirkte sich deren unterschiedliche Haltung zum Gesamtprozess zentral auf den Verlauf der Diskussion in den jeweiligen FAGs aus. Die Gestaltung der FAG war maßgeblich von der jeweils leitenden Person, ihrem Ressort und den zur Verfügung stehenden Gestaltungsspielräumen abhängig. In einigen FAGs wurde betont, dass trotz sehr vieler Teilnehmer\*innen ergebnisoffen und zielorientiert diskutiert und auf Augenhöhe über die Lebensrealität von Geflüchteten gesprochen werden konnte. In anderen FAGs wurde die Dominanz der Verwaltungsmitarbeiter\*innen als störend wahrgenommen und bemängelt, dass der Möglichkeitsraum für die Diskussion deutlich von den Vorgaben einzelner Senatsverwaltungen abgesteckt war. Da die Verwaltung zum Teil selbst schon auf eigene Einschätzungen oder Maßnahmenkataloge festgelegt war (z. B. für das Qualitätsmanagement in den Unterkünften), war es nicht mehr möglich, die Problemlagen von Geflüchteten wirklich angemessen festzuhalten und offen über Maßnahmen zu diskutieren, die eine richtungsweisende Perspektive für deren Aufnahme in Berlin darstellen könnten.

Initiativen, Einzelpersonen und auch NGOs sehen ihre Rolle nicht nur darin, bestehende Defizite zu beheben, sondern wollen selbst politisch tätig werden, die Politik bzw. Verwaltung kontrollieren, Forderungen stellen und sie gemeinsam mit Geflüchteten durchsetzen. Ihr Ziel ist es auch, die politisch und verwalterisch Verantwortlichen in die Pflicht zu nehmen, damit diese die getroffenen Verabredungen, zum Beispiel hinsichtlich der Unterbringung und Versorgung von Geflüchteten, einhalten (vgl. Flüchtlingsrat Berlin 2016). Diesbezüglich fällt die bisherige Auswertung der Berliner Regierungspolitik nach einem Jahr alles andere als positiv aus. Nach Meinung des Flüchtlingsrats Berlin lässt die «flüchtlingspolitische Wende [...] auf sich warten» (vgl. Pressemitteilung vom 7.12.2017). Obwohl im Koalitionsvertrag angekündigt, gebe es weder einen «Paradigmenwechsel in der Anwendung des Ausländerrechts» noch nennenswerte «Fortschritte bei der Unterbringung von Geflüchteten in privaten Wohnungen». Vor diesem Hintergrund wird auch die Bewertung des Prozesses innerhalb der Verwaltung sehr kritisch gesehen.

Vor allem die Ehrenamtlichen, die den Prozess der Öffnung von Verwaltung und Politik in diesem Themenfeld schon seit längerer Zeit begleiten, sehen neben den positiven Auswirkungen auf die finanzielle Situation oder auf den Umfang des Austausches auch die problematischen Seiten der Zusammenarbeit mit Behörden und staatlichen Stellen bzw. deren klare Grenzen. In dem Kreis derjenigen, sie seit Jahren flüchtlingspolitisch aktiv sind, herrscht beispielsweise Einigkeit darüber, dass ein Engagement gegen eine konkrete Abschiebung nicht mit, sondern nach wie vor nur gegen den Verwaltungsapparat durchzusetzen sein wird.

Aus den Befragungen wurde deutlich, dass die Kriterien für «gute Kooperation» je nach der Position im Prozess sehr unterschiedlich sind. Das heißt, es muss genau darauf geachtet werden, wer und aus welchem Grund die Kooperation als gut oder schlecht bewertet: Für die einen ist gute Kooperation ein Gradmesser von Verlässlichkeit: Wenn beispielsweise Ehrenamtliche nach einer langwierigen Diskussion und der Verabschiedung eines gemeinsamen Bausteins dieselbe Kritik (z. B. an der Unterbringungssituation von Geflüchteten) äußern wie im Vorfeld der Diskussion, dann stellt das aus dieser Perspektive die «gute» Kooperation infrage. Für andere spielt Verlässlichkeit keine Rolle. Sie messen «gute» Kooperation daran, wie viel Positives im Verhältnis zur Ausgangssituation für Geflüchtete durchgesetzt werden konnte. In dieser Perspektive bleibt die Frage nach wie vor offen, ob es nicht zielführender ist, in klarer Frontstellung gegen die Verwaltung zu verbleiben und gesellschaftlichen Druck «von außen» zu erzeugen, der Politik und Verwaltung zu Änderungen zwingt, statt auf dialogische Formen zu setzen. Vor allem Refugee-Aktivist\*innen schlagen in diesem Zusammenhang eine doppelte Strategie vor: Zum einen fordern sie Zugang zu entscheidungsfähigen Strukturen und den Zugriff auf gesellschaftliche Ressourcen. Zum anderen versuchen sie, Bündnispartner\*innen für ihren Kampf um (politische) Teilhabe zu finden und damit gesellschaftlichen Druck zur Durchsetzung ihrer Forderungen aufzubauen.

### 2.3 Grenzen der Kooperation

Kooperation bedeutet immer auch, eigene Strukturen und Verfahrensweisen zu hinterfragen und definierte Leitlinien im Verwaltungshandeln zur Diskussion zu stellen. Nicht alle Ressorts sind dazu bereit. Einzelne Ressorts betrachteten den Prozess als zu großen Eingriff in ihre Eigenständigkeit (z. B. das Innenressort). Das mag unter anderem an einer unterschiedlichen Auffassung von «Integrationsaufgabe» in Berlin liegen oder an der eigenen Positionsbestimmung in Bezug auf die Bundespolitik, das heißt in Abgrenzung von der Großen Koalition oder in Anlehnung an deren Politik.

Speziell die Innenbehörde gab zu verstehen, dass die Entwicklung von Maßnahmen über ressortexterne Verwaltungsdiskussionen oder sogar durch externe Akteure wenig erwünscht ist. Vertreter\*innen des Innenressorts erklärten explizit, dass ihnen, insbesondere was die Aufgaben der Ausländerbehörde betrifft, niemand reinreden solle. Doch gerade die Ausländerbehörde ist Dreh- und Angelpunkt, wenn es darum geht, ob die Bedürfnisse von Geflüchteten befriedigt werden oder nicht. Wenn sich die politische Ausrichtung dieser Behörde nicht ändert, wird das Ziel einer stärkeren gesellschaftlichen Teilhabe von Geflüchteten schwer zu erreichen sein. Die seit vielen Jahren bestehenden Konflikte zwischen Innenressort und SenIAS sind Teil einer übergeordneten politischen Konstellation und eines Kräfteverhältnisses innerhalb der Berliner Koalition und in der Bundespolitik, die sich nicht über derartige Diskussionsprozesse außer Kraft setzen lassen. Positiv bewertet wurde aber, dass Konfliktpunkte offen zutage traten und damit ein hoher Grad an Transparenz zum Beispiel innerhalb der FGG, in der alle Ressorts vertreten sind, erreicht wurde. Es wurde deutlich, dass die Berliner Verwaltung kein homogener Block ist. Politische Risse verlaufen quer durch die verschiedenen Ressorts. In diesem Sinne ist der Prozess der Entwicklung des Gesamtkonzepts auch ein kleiner Baustein für einen gesellschaftlichen Block von Stadtgesellschaft und progressiven Teilen der Berliner Verwaltung für eine soziale Veränderung und für mehr Rechte von Geflüchteten.

Dennoch bleibt offen, ob beim Versuch, das Gesamtkonzept ressortübergreifend in Angriff zu nehmen, im Prozessdesign nicht Machtmittel aus der Hand gegeben wurden, die beispielsweise im Handlungsfeld 9 (Demokratieförderung, Sicherheit und Radikalisierungsprävention) zu einer Verschlechterung für die Bleibeperspektiven von Geflüchteten führen. Da nämlich die Textbausteine bereits von den Staatssekretären abgezeichnet wurden, bevor sie das Leitungsteam des SenIAS ins Gesamtkonzept eingegliedert hat, sind die dort formulierten Maßnahmen der weiteren Diskussion entzogen und können höchstens auf Staatssekretärebene neu verhandelt werden.

## 3 TRANSPARENZ

Trotz hoher Kooperationsbereitschaft aufseiten des SenIAS fordern Ehrenamtliche und Initiativen weiterhin mehr Transparenz in den Kommunikationsstrukturen sowie beim Prozess der Einladung und erwarten einen besseren Zugang zu zentralen Informationen, die dem SenIAS vorliegen. Vor allem die undurchsichtige Einladungspraxis, die keine überprüfbaren Kriterien erkennen ließ, wurde scharf kritisiert. Teilweise wurden sogar Vermutungen geäußert, dass absichtlich Informationen zurückgehalten und Zugänge erschwert worden wären.

Insgesamt sitzt das Misstrauen gegenüber Verwaltungsstrukturen tief, was dazu führt, die Verwaltung grundsätzlich als homogen anzusehen und als politischen Gegner zu begreifen. So hatte der Integrationsbeauftragte zwar die Planbar-Konferenz finanziert, seine Anwesenheit in der Diskussion war aber explizit erst für die Auswertung am Ende erwünscht. Solches Misstrauen ist sicherlich über Jahre der Missachtung in der täglichen Beratungs- und Betreuungspraxis gewachsen und kann nur nach und nach abgebaut werden. Jenseits der finanziellen Unterstützung geht es den Initiativen vor allem um Anerkennung als (integrations-)politisches Gegenüber, das selbstverständlich über dieselben Informationen verfügen sollte, die auch in den professionellen Strukturen zur Verfügung stehen.

Gleichzeitig hat die Senatsseite deutlich gemacht, dass sie nicht alle Informationen zugänglich machen kann bzw. will. Gerade für Aushandlungsprozesse innerhalb der Verwaltung ist internes Wissen über Meinungsverschiedenheiten und Koalitionen von großer Bedeutung. Sie sind oft Machtinstrumente für die Durchsetzung von Maßnahmen und müssen daher – quasi als Trumpf – in der Hand einzelner Ressorts verbleiben. Diese Form der politischen Aushandlung vergrößert die Distanz zwischen Verwaltung und «Externen».

Kritisiert wurde aber auch, dass vor allem die dauerhaft in Berlin aktiven Initiativen (z. B. die Organisator\*innen der Planbar-Konferenz) es nicht geschafft haben, Repräsentationsstrukturen, das heißt ein definiertes Verhandlungsgegenüber aufzubauen. Dann wäre es vielleicht möglich gewesen, die Beteiligung von Initiativen in einzelnen FAGs an eine Gesamtstruktur rückzukoppeln, den Informationsfluss zu erleichtern und den Prozess damit transparenter zu gestalten. Dafür wären neben Beiräten mittelfristig weiter gehende Gremien wichtig, in



die zivilgesellschaftliche Strukturen Personen entsenden können, um damit eigene demokratische Legitimation zu erzeugen. Die Aufgabe, für Transparenz zu sorgen, allein dem Senat oder der Verwaltung aufzubürden, betrachteten diese als wenig selbstreflektiert. Dennoch wird das Engagement von Ehrenamtlichen, bei allen Kritikpunkten und genannten Defiziten der Organisationsform und Struktur, als wichtige Ressource verstanden, auf die zurückgegriffen werden muss, wenn es um die Umsetzung von realen, vor allem lokalen Verbesserungen bei der Versorgung und Teilhabe von Geflüchteten geht.

Die Kritik am Organisationsgrad der Initiativen berücksichtigt zu wenig, dass Aktive in ehrenamtlichen Strukturen sich selbst und ihre Rolle ganz verschieden begreifen, auch wenn diese Heterogenität für die tägliche Arbeit oft keine große Bedeutung hat. Geeint sind alle durch ihre Identität als Ehrenamtliche. Sie definieren sich über ihre Individualität und die daraus resultierende Vielstimmigkeit, die sich gerade nicht durch einzelne Personen oder Institutionen vertreten lässt. Dies wurde vor allem in Abgrenzung zu den Anforderungen oder Kritiken des Senats offensiv betont. Das unterschiedliche Selbstverständnis verschwindet hinter der Gemeinsamkeit, sich selbst als besonders engagiert und individuell wahrzunehmen, ist aber politisch bedeutsam: Die einen sehen sich eher als Unterstützer\*innen oder Übersetzer\*innen städtischer Verwaltungsmaßnahmen und verstehen ihr Engagement eigentlich jenseits von Politik als privates Anliegen. Andere begreifen ihre Aufgabe (zudem) darin, Kritik zu äußern, Korrekturmaßnahmen vorzuschlagen oder Defizite offenzulegen. Das heißt, sie definieren sich selbst als Akteure in politischen Auseinandersetzungen. Der Versuch, hier eine Art Vertretungsstruktur zu schaffen, beinhaltet die Gefahr, Menschen auszuschließen und abzuhängen. Dies würde das gemeinsame Anliegen aller – nämlich Geflüchtete in Berlin zu unterstützen – behindern. Bildungspolitische Formate und Materialien zum Verhältnis von parlamentarischer und außerparlamentarischer Arbeit könnten für die zukünftige Zusammenarbeit hilfreich sein. Die vorhandenen informellen Strukturen, die bereits bestimmte Sprecherpositionen erzeugt haben (siehe Berlin hilft, Moabit hilft usw.), sind dabei zu hinterfragen und als politisches sowie konzeptionelles Problem zu berücksichtigen. Grundsätzlich schließt hier die Frage an, wie verlässliche Strukturen auch für den Bereich des ehrenamtlichen Engagements geschaffen und wie diese an langfristige kommunale Verwaltungsstrukturen angebunden werden können.

Auch wenn Vertreter\*innen des Senats im Einzelnen infrage gestellt haben, dass die Vorwürfe von Ehrenamtlichen berechtigt sind, so sind sich doch alle Beteiligten einig, dass die Frage der Transparenz zentral ist für zukünftige Partizipationsprozesse. Das Thema war in nahezu allen Gesprächen präsent und wurde als Oberbegriff für Probleme auf ganz unterschiedlichen Ebenen verwendet: bezogen auf eine undurchsichtige Einladungspraxis, auf den Zugang zu Informationen, auf mangelnde Übersetzung oder Überlastungsprobleme. Die Auswahl der Teilnehmenden in den FAGs sollte in einem neuen Durchgang auf jeden Fall mit klaren Kriterien begründet werden, da sonst die Gefahr besteht, dass die Zusammensetzung von der politischen Agenda der FAG-Leitung abhängig ist. Als Fragen für weitere Forschungen bleibt zu klären: Wie viel Transparenz braucht ein derartiger Prozess, an welcher Stelle muss sie gewährleistet werden, um Ausschlüsse zu verhindern, und in welcher unter anderem digitalen Form kann dies passieren? Hier könnten Erfahrungen und Reflexionen beispielsweise aus den Stadtregierungen von Barcelona und Madrid nützlich sein. Ob die Einbindung von Initiativen und zivilgesellschaftlichen Akteuren in die Umsetzung des Gesamtkonzepts und deren städtische Verankerung gelingt, könnte sich unter anderem an dieser Frage entscheiden.

Gleichzeitig fiel in der Befragung auf, dass die hergestellte Transparenz in der Diskussion mit den unterschiedlichen Akteuren bei den Beteiligten politische Lernprozesse in Gang gesetzt hat, die ihr Verständnis von politischen und verwalterischen Strukturen deutlich erhöht haben. Vor allem bei außerparlamentarisch Engagierten ist dieses Wissen oft recht gering, weil sie über wenig Erfahrung in diesem Bereich verfügen. Diese neuen Erkenntnisse können in der eigenen politischen Praxis produktiv gemacht werden.

**Politische Einsatzpunkte finden:** Die Diskussion wurde immer dann als produktiv empfunden, wenn vonseiten der Verwaltung Ergebnisoffenheit bestand. Grundlage dieser Offenheit sind reale politische Spielräume für Veränderung, die durch die Diskussionen offenkundig wurden. Diese strategischen Punkte ausfindig zu machen ist ein Mehrwert über die Erstellung des Gesamtkonzepts hinaus. Akteure außerhalb der Verwaltung empfinden es als Zugewinn für ihre Arbeit, genauer zu verstehen, wie Verwaltung arbeitet, wo Spielräume und damit Interventionsmöglichkeiten sind. Gleichzeitig konnte ausgelotet werden, welche politischen Mittel hilfreich sind und wann Kooperation oder eher politischer Druck von außen etwas politisch in Bewegung setzen kann.

**Die eigenen Rolle reflektieren:** Die Neuartigkeit der Kooperation hat bei den Beteiligten dazu geführt, dass sie ihre eigene Rolle im Feld der sogenannten Integrationspolitik reflektiert haben: Wer kann was wo einbringen und verändern, wer entscheidet und wo werden diese Entscheidungen getroffen? Zudem hat sich die gegenseitige Akzeptanz erhöht. Die Kritik von NGOs und MSOs wird in der Verwaltung explizit als wichtig betrachtet, da sich diese nicht an die internen Sachzwänge gebunden fühlen muss. Gleichzeitig bemängeln Verwaltungsvertreter\*innen, dass Kritikpunkte von außen teilweise «alte Hüte» seien, das heißt, dass sie sich ständig wie-

derholen, ohne etwas zu bewirken. Das richtige Maß zwischen transformatorischen Forderungen und politischer Umsetzbarkeit zu finden setzt die Kenntnis der Verwaltungswege voraus.

**Angemessene zeitliche Abläufe festlegen:** Der Haushalt für 2018/19 ist bereits beschlossen, das heißt, die zumeist personalintensiven Maßnahmen(-änderungen) müssen kostenneutral bleiben (z. B. Übersetzer\*innen, Sprachmittler\*innen, Beratung). Vieles wird erst im Haushaltsjahr 2020/21 diskutiert werden können. Die Macht der Finanzplanung und ihre zeitlichen Abläufe sind vor allem für Strukturen außerhalb der Verwaltung oft neu, die Kenntnis davon aber wichtig für politisches Handeln. Nur mit diesem Wissen kann zum Beispiel der Zeitpunkt für den Ausbau dauerhafter Strukturen über vollfinanzierte Stellen realistisch bestimmt werden.

## 4 RESSOURCEN

Das «Gesamtkonzept für die Partizipation und Integration von Geflüchteten in Berlin» und der damit zusammenhängende Entstehungsprozess stellt eine doppelte Ressourcenfrage.

### 4.1 Zeit

Einmütig ist die Kritik darin, dass der Prozess zu komplex und damit zu aufwendig war und er daher von ständigen Überlastungsanzeigen begleitet war. Die Verfahrensweisen, wie die involvierten Akteur\*innen koordiniert werden können, sind wenig eingeübt, die zusätzlichen Gespräche und bilateralen Abstimmungen haben noch keine vorgefertigten Verwaltungswege oder institutionell verankerte und abgesteckte Formalisierungen. Der Mangel an Zeit, dieses Neuland zu ergründen, erzeugte Stress bei allen Beteiligten; der ständige Zeitdruck bei der Vorbereitung, Gestaltung und Auswertung der FAGs wurde kritisiert, auch weil ein solches Arbeiten im Konflikt mit der Logik der Politik geriet, die ihrerseits unter ständigem Handlungs- und Zeitdruck steht. Sollen politische Handlungsspielräume ausgeschöpft werden, müssen die zeitlichen Abläufe politischer Prozesse beachtet werden. Ist zum Beispiel die Regierungszeit vorbei, ist der Möglichkeitsraum geschlossen. So erschwerte es der engmaschig mit den politischen Gremien abgestimmte Zeitplan allen Akteur\*innen außerhalb der Verwaltung, den richtigen Zeitpunkt für Intervention und Kritik zu finden (z. B. Planbar-Konferenz der Ehrenamtlichen) oder auch ihre Inhalte zur richtigen Zeit einzuspeisen (z. B. FAG Partizipation). Am Ende setzte bei vielen Ermattung ein. Insgesamt ist nach Abschluss des Diskussionsprozesses die zunächst vorhandene Euphorie etwas verflogen. Innerhalb der Verwaltung wurde der Wunsch laut, den Rest der Arbeit auf die Regelgremien zu übertragen.

In den Strukturen außerhalb des Senats waren alle Beteiligten erleichtert, ihre eigentliche Arbeit wieder aufnehmen zu können. Die Beteiligung an teilweise mehreren FAGs und die damit verbundene Vor- und Nachbereitung, aber auch die intern ausgelösten Diskussionen waren schon für NGOs kaum zu leisten; für Ehrenamtliche und Geflüchtete, die zudem nicht über die nötigen finanziellen Ressourcen verfügen, war sie ein mächtiges Ausschlusskriterium und machte es vielen unmöglich, sich wirklich kontinuierlich an dem Prozess zu beteiligen. Zudem wurden dadurch die zeitlichen Ressourcen für die eigentliche Arbeit gänzlich verbraucht und ließ diese ins Hintertreffen geraten.

Zeitdruck heißt immer auch Erfolgsdruck: Sollen neue Strukturen und Handlungsabläufe entwickelt werden, ist es aber unverzichtbar, auch ergebnisoffen zu experimentieren. Es muss möglich sein, zu scheitern, neu zu überdenken und weitere Versuche zu starten. Für dieses Scheitern scheint es bisher keinen Platz zu geben. Dadurch steigt der individuelle Druck auf die Verantwortlichen, während die Bereitschaft, Verantwortung im Prozess zu übernehmen, sinkt. Zudem geht die grundlegende Offenheit für Diskussionen verloren, die für die Entwicklung innovativer Verwaltungs- und Politikformen von Bedeutung ist.

Deutlich geworden ist, dass ein Mehr an Kommunikation zwar allseits gewünscht, aber zeitaufwendig ist. Die zusätzlich zur eigentlichen Arbeit stattfindende Arbeit in den FAGs, die die Teilnahme an unterschiedlichen Gesprächskreisen und das Verfassen von Positionspapieren umfasste, empfanden die Beteiligten als sehr belastend. Dieser Druck wurde zusätzlich durch den gesetzten Zeitrahmen und die vom Senat festgelegte Zeitschiene für die Erstellung des Gesamtkonzepts befördert. Hier müssen bei der Planung künftiger Vorhaben Verschonpausen einkalkuliert werden. Intensiven Phasen müssen Konsolidierungs- und Auswertungsphasen folgen, sollen Erfolge nicht verpuffen und Lehren aus neuen Herangehensweisen gezogen werden können.

Da die Zeit und Belastbarkeit von Ehrenamtlichen, aber auch von Mitarbeiter\*innen von Initiativen und NGOs sowie von Engagierten innerhalb der Verwaltung sehr begrenzt ist, bleibt zu fragen, wie die kontinuierliche Zusammenarbeit verstetigt werden kann. Es muss überlegt werden, wie Schnittstellen geschaffen, personell gefüllt und dauerhaft bewirtschaftet werden können, an denen Informationen zusammengetragen, gebündelt und taugliche Praxisbeispiele zugänglich gemacht werden können.

In den Gesprächen wurde der Wunsch formuliert, diese Informationswege zu institutionalisieren und so auf Dauer zu stellen und nicht nur zeitweise oder projektbezogen immer wieder neu aus dem Boden zu stampfen. Das würde bedeuten, systematisch und langfristig Kooperationsformen zu finden, auf deren Informations- und Kooperationswege dann bei einzelnen Projekten zurückgegriffen werden kann. Die dazu notwendige Kontinuität in der Zusammenarbeit könnte auch auf lange Sicht das Vertrauen schaffen, das notwendig ist, relativ spontan auf zuverlässige Strukturen, verbindliche Vereinbarungen und transparente Kanäle zurückgreifen zu können (z. B. für Einladungspolitik). So wurde vorgeschlagen, hauptamtliche Koordinator\*innen/Übersetzer\*innen mit Fluchterfahrung im Verwaltungsapparat einzustellen. Da der Doppelhaushalt 2018/19 bereits beschlossen ist, bleibt die Frage bis zur Verabschiedung des Haushalts 2020/21 offen.

#### **4.2 Geld**

Für Geflüchtete war es unter anderem nicht möglich, sich kontinuierlich am Prozess zu beteiligen, weil keine Fahrtgelder zur Verfügung standen. Die Missachtung ihrer finanziellen Lage ist Ausdruck der mangelnden Anerkennung ihrer prekären Lebensrealität und wird von den Betroffenen als deutliches Signal des Ausschlusses wahrgenommen. Gleichzeitig gibt es in diesem Zusammenhang Forderungen, geflüchtete Multiplikator\*innen innerhalb der Heime (z. B. Mentor\*innen, Übersetzer\*innen usw.) dauerhaft angemessen zu entlohnen, da gerade auf sie gern zurückgegriffen wird, wenn es um die Kontaktaufnahme zu und die Informationsvermittlung an Geflüchtete geht.

Zudem drängen Ehrenamtliche und NGOs zu Recht auf finanzielle Unterstützung durch Qualifizierung, professionelle Begleitung, Informationsvermittlung, finanzielle Förderungen und Fonds (Bremer Beispiel der Stadtteilstiftung für die Flüchtlingsarbeit), denn sie verfügen nicht nur über große Kompetenz, sondern gewährleisten auch den überwiegenden Teil der Begleitung und Unterstützung von Geflüchteten und tragen damit eine enorme Verantwortung. Dabei sind diese Maßnahmen so zu gestalten, dass sie bürgerschaftliches Engagement real unterstützen, ohne dabei die Kreativität, den Gestaltungswillen und die Eigenständigkeit der Aktivitäten auszubremsen, aus denen die Engagierten meist ihre Motivation schöpfen.

Alle Beteiligten betonten einhellig das Problem, dass für die Umsetzung der projektierten Maßnahmen des Gesamtkonzepts zunächst keine finanziellen Ressourcen zur Verfügung stehen, weil der Doppelhaushalt 2018/19 bereits beschlossen ist. Es besteht jedoch dringender Handlungsbedarf, und es ist jetzt noch nicht auszumaßen, wie die Lebensbedingungen der Geflüchteten 2020/21 aussehen werden. Eine Verschlechterung ihrer Situation ist vor allem aufgrund einer veränderten bundesweiten Asyl- und Flüchtlingspolitik zu erwarten.

## **5 DAS VERHÄLTNISS VON POLITIK UND VERWALTUNG**

Die Rolle der Verwaltung wird in der politischen Forschung oftmals übergangen. Die vorliegende Forschungsarbeit zeigt, dass sie als Teil des Regierungshandelns begriffen und analysiert werden muss. Denn die wechselseitige Zuarbeit von Politik und Verwaltung ist entscheidend, ob politische Maßnahmen in der Regierungszeit durchgesetzt werden können. Wenn die Verwaltung nicht mitzieht, können Beschlüsse verschleppt und unmöglich gemacht werden. Gleichzeitig braucht eine angestrebte Veränderung in der Verwaltung die Rückenbedeckung politischer Entscheidungsträger\*innen und ist auf politische Beschlüsse und die Eröffnung von Handlungsspielräumen angewiesen (z. B. Koalitionsvertrag).

Das wird auch bei dem hier beschriebenen Prozess augenscheinlich: Ein neues Gesamtkonzept in Angriff zu nehmen setzte das Statement der Leitung des SenIAS voraus, das Thema «Integration und Partizipation Geflüchteter in Berlin» ressortübergreifend als zentrales Verwaltungsthema zu setzen. Die Rückmeldung auf den im SenIAS vorgelegten Vorschlag zeigte bereits auf allen Seiten eines: heillose Überforderung der Leistungsfähigkeit der Verwaltungsstrukturen. Das bedeutete zunächst Stillstand. Dennoch wurde der Vorschlag auf der Staatssekretärskonferenz vorgestellt und dort verabschiedet. Wichtige Voraussetzung für dieses Votum war, dass das Vorhaben, «zusammen mit der Stadtgesellschaft ein neues Konzept zur Integration und Partizipation geflüchteter Menschen» zu erarbeiten, im Berliner Koalitionsvertrag vereinbart worden war, der in der Ausformulierung dieses Themas viele «Forderungen des Berliner Flüchtlingsrates an die Landesregierung» vom September 2016 aufgenommen hat. Das Votum der Staatssekretäre wiederum wurde als Voraussetzung dafür beschrieben, dass eine Weisung an die Senatsverwaltungen erging, sich in die Erstellung des «Gesamtkonzepts Integration und Partizipation Geflüchteter» nach Maßgabe des entworfenen Prozessdesigns einzubringen.

Erst nach der Verabschiedung in der Staatssekretärskonferenz nahm also der Prozess Fahrt auf. Die ersten FAGs wurden gegründet, doch führte die Vorgabe, unterschiedliche Akteure aus dem jeweiligen Bereich zu den FAGs einzuladen, sofort zu Konflikten. Einige FAG-Leitungen wollten nur verwaltungsüblich anerkannte Akteure zur Diskussion und Maßnahmenbestimmung einladen (Kammern, Gewerkschaften, Verbände), eine

Senatsverwaltung wollte sich gänzlich dem aufgesetzten Prozess entziehen und gar keine FAG konstituieren. Mit Bezug auf den Beschluss der Staatssekretärskonferenz konnte die Leitungsebene eingreifen und zum Teil ganz konkret intervenieren: So stellte die Senatorin für einzelne AGs Listen zusammen, wer definitiv einzuladen und an der Diskussion zu beteiligen sei. Auch im Anschluss trieben SenIAS und Sozialsenatorin den Prozess stark voran und setzten ihn in der Verwaltung durch. Durch das Prozessdesign wurde das Thema «Integration und Partizipation von Geflüchteten in Berlin» in der Verwaltung endgültig als Querschnittsaufgabe etabliert. Die weitere strategische Ausrichtung und die Entwicklung neuer Steuerungselemente kann auf die Erfahrungen in diesem Prozess und auf Erfahrungen anderer Kommunen zurückgreifen (vgl. Aumüller u. a. 2015).

Durch den angestoßenen Diskussionsprozess und die gestellten Aufgaben wurde das Thema Integration und Partizipation von Geflüchteten nicht nur in der gesamten Verwaltung kommuniziert, sondern (auch über den zeitlichen Druck) priorisiert. Jede Verwaltung war gezwungen, sich dazu zu verhalten und Fragestellungen des eigenen Ressorts (zumindest auf ein Handlungsfeld bezogen) zu formulieren bzw. bisheriges Verwaltungshandeln auf diese Fragestellungen zu beziehen. Gleichzeitig stellten die FAGs eine Art thematische Steuerungsgruppe zur Beratung von Flüchtlingsthemen dar und hatten damit eine wichtige Funktion in der ressortübergreifenden Vernetzung. Wie diese (sehr wichtige) Funktion verstetigt werden kann, bleibt eine offene Frage.

Die gute Zusammenarbeit und gegenseitige Unterstützung von IntMig (Beauftragte des Senats von Berlin für Integration und Migration), Senatorin und Staatssekretär war nach Angaben der Beteiligten dafür verantwortlich, dass der Prozess in der vorgelegten Form überhaupt möglich gemacht werden konnte. Vor diesem Hintergrund müssen sich auch linke Regierungen ständig die Frage stellen: Was benötigen die den politischen Beschlüssen nahestehenden Kräfte in den Verwaltungen von den politischen Entscheidungsträger\*innen, um in deren Sinne handlungsfähig zu werden und Verwaltungsstrukturen effektiv für konkrete Maßnahmenentwicklung und Umsetzung nutzen zu können. Gerade in der augenblicklichen Frontstellung gegen die Große Koalition und die Festlegungen im Koalitionsvertrag auf Bundesebene, dessen Ausrichtung beim Thema Flucht und Migration dem Berliner Koalitionsvertrag vielfach diametral entgegensteht, ist diese Frage zentral.

Ob diese Verschränkung von politischem und verwalterischem Handeln erfolgreich ist, hängt also auch davon ab, ob die jeweils Beteiligten es schaffen, sich genauer abzustimmen, das heißt, das jeweilige Handeln besser aufeinander zu beziehen. Von zentraler Bedeutung wird es sein, Verwaltungshandeln auf zeitliche Abläufe in der Politik abzustimmen und Möglichkeitsfenster für Veränderungen und Neuerung zu nutzen. In diesem Fall ist ein umfassender Versuch gestartet worden, dies sowohl innerhalb der Verwaltung mit Bezug auf unterschiedliche Ressortzuständigkeiten (Aumüller u. a. 2015), aber auch durch die Kooperation mit Zivilgesellschaft, Geflüchteten und deren Organisationen anzugehen. Dazu gehört, die Partizipation von unterschiedlichen Akteur\*innen im Verwaltungshandeln nicht als Ausnahme zu betrachten, sondern immer mit Verwaltungshandeln zusammenzudenken. Nur wenn dauerhafte Formen von Kooperation, Beratung und Abstimmung etabliert werden, kann ein umfassender Transformationsprozess auf verschiedenen Ebenen erfolgreich sein. Zentral ist dabei, nicht einfach einzelne Maßnahmen implementieren zu wollen, sondern systematisch den Umsetzungsprozess an den permanenten Austausch anzukoppeln. Der vorliegende Prozess versucht, in diese Richtung einen Weg zu beschreiten. Es ist kein abgeschlossenes Projekt, sondern eine eingeschlagene Richtung, die ein ganz neues (noch auszuformulierendes) Verständnis von Regieren und Verwalten setzt.

## 6 DAS VERHÄLTNISS VON FORSCHUNG UND VERWALTUNG

Die einzelnen Senatsverwaltungen waren unterschiedlich geübt darin, partizipative Formate zu begleiten, zu leiten und zu moderieren. Im SenIAS gehören Formate, die Expert\*innen aus ganz unterschiedlichen Feldern mit einbeziehen, seit Längerem zum Repertoire verwalterischer Praxis. Andere Verwaltungen sahen sich vor ganz neue Aufgaben gestellt. Gleichzeitig waren die gestellten Anforderungen immens: Um am Ende aus den erarbeiteten Einzelfacetten ein schlüssiges und fachlich hochwertiges Gesamtkonzept entwickeln zu können, mussten die in den FAGs formulierten Textbausteine einem ähnlichen Aufbau folgen: Ist-Zustand beschreiben, Handlungsbedarfe identifizieren, Maßnahmen entwickeln und Indikatoren zur Wirksamkeitskontrolle aufstellen. Zudem war der Zeitplan sehr eng gesteckt. Um die hohen Anforderungen abzufedern, den Stress zu minimieren und gleichzeitig zu einem hochwertigen Ergebnis zu kommen, bestand für die Mitarbeiter\*innen der Senatsverwaltungen die Möglichkeit, sich vom Berliner Institut für empirische Integrations- und Migrationsforschung (BIM) individuell beraten zu lassen. Das BIM begleitete vom Aufsetzen des Prozessdesigns den Entstehungsprozess des Gesamtkonzepts und konnte damit maximale Kompetenz (fachlich und organisatorisch) zur Verfügung stellen, um etwa Indikatoren oder auch die Aufrechterhaltung der vorgegebenen Struktur zu prüfen. Im Unterschied zu anderen Forschungsinstitutionen (z. B. Bosch-Stiftung oder Sachverständigenrat zur Integration) sollte das BIM von Anfang an den Prozess begleiten und nicht nur nach Abschluss evaluieren.

Das Verhältnis von Forschungs- und Verwaltungspraxis wurde dadurch neu bestimmt und die Institutionen enger miteinander verzahnt, als bei ähnlichen Prozessen üblich. Das BIM erhielt als Forschungsinstitution einen sehr tiefen Einblick (quasi aus erster Hand) und einen für die empirische Forschung recht einzigartigen Zugang zu Entwicklungen, Meinungsverschiedenheiten und Entscheidungsprozessen innerhalb eines Apparates, der sich normalerweise kaum in die Karten schauen lässt. Für eine zielführende Auswertung, die nach Mängeln und Verbesserungspotenzial sucht, ist dies die erste Voraussetzung. Gleichzeitig wird Forschung in die Pflicht genommen, der Verwaltungspraxis Methoden und Arbeitsweisen zur Verfügung zu stellen, die auf dem aktuellen Stand der Wissenschaft sind und das Niveau der Diskussion stark befördern.

So werden zwar beispielsweise Indikatoren zur Erfolgskontrolle in der Kommunalpolitik und -verwaltung gegenwärtig immer mehr im Sinne einer strategischen Steuerung und Weiterentwicklung genutzt. Es werden also nicht nur Maßnahmen überlegt, sondern gleichzeitig Kriterien erarbeitet, anhand derer Erfolg oder Misserfolg der Maßnahmen und ihrer Implementierung qualitativ messbar werden. Bestenfalls entsteht damit – auch für Außenstehende und/oder Betroffene – zunächst Überprüfbarkeit und Transparenz. Von den Qualitätskriterien ausgehend, wird es so auch möglich, diese Qualitäten im Einzelnen einzufordern. Dennoch ist der Umgang mit Überprüfbarkeit, Transparenz und externer Qualitätskontrolle wenig verankert. Der Diskussionsprozess ermöglichte den Mitarbeiter\*innen des Senats, diesen Umgang zu durchdringen und einzuüben.

Die ausführliche Methodendiskussion hatte einen doppelten Effekt: Zum einen identifizierten sich schließlich alle Teilnehmer\*innen – auch die externen Expert\*innen – mit den gemeinsam mühevoll aufgestellten Indikatoren, die dann kaum noch zu verändern waren, selbst wenn dies im Sinne des Gesamtpapiers oder aus fachlichen Erwägungen sinnvoll gewesen wäre. Zum anderen hob die Diskussion um die Entwicklung von Indikatoren deutlich das fachliche Niveau. So wurde in einer FGG-Sitzung im Mai 2018 festgestellt, dass das Aufstellen seriöser Indikatoren zu einigen Themenfeldern gar nicht möglich ist, weil in einzelnen Bereichen keine verlässlichen Bezugsdaten vorhanden sind. Es gibt keine Start- oder Vergleichswerte zur Einordnung der zukünftigen Politik im Sinne des Gesamtkonzepts. Damit bleiben die Indikatoren vage. Das heißt, aus der Verwaltungspraxis heraus gelang es, Lücken in der Forschung zu identifizieren und damit implizit neue Forschungsfragen zu formulieren.

## **7 DAS VERHÄLTNISS VON WEG UND VISION**

Während der Untersuchung ist deutlich geworden, dass der beschrittene Weg, sich in einem partizipativen Prozess dem Themenbereich «Integration und Partizipation von Geflüchteten» zu widmen, zwei politische Transformationsforderungen impliziert, die sich mit dem Begriff der Partizipation verbinden.

### **7.1 Integration als Partizipation denken**

Bereits der Titel «Gesamtkonzept zur Integration und Partizipation von Geflüchteten in Berlin» enthält eine weitreichende These: Augenblicklich dient der Begriff Integration als gesellschaftliche «Konsensformel» (Gesemann/Roth 2017a), gerade weil er so unklar und damit offen für alle politischen Begehrlichkeiten ist. Die Verbindung von Integration mit dem Begriff Partizipation legt sich dagegen auf eine Perspektive fest: weg von der Anpassung an gesellschaftlich geltende Normen und Werte hin zu der Frage, wie Zugewanderte als gleichberechtigte Mitbürger\*innen aktiv an gesellschaftlichen Gestaltungsprozessen mitwirken können.

Dies ist mit Blick auf die Große Koalition im Bund besonders relevant, deren Integrationsvorstellungen an das Motto «Fördern und Fordern» gekoppelt sind und explizit soziale Ungleichheit und Unterschichtung befördern. Im Gegensatz dazu hat das neue Gesamtkonzept zum Ziel, mit Blick auf die konkreten Lebensbedingungen von Geflüchteten zu fragen, was eine gleichberechtigte Teilhabe an gesellschaftlichen Gestaltungsprozessen – an Bildung, Arbeit und Politik – behindert oder befördert und damit auch, wie soziale Ausgrenzung und Benachteiligung beseitigt werden können.

In diesem sozialen Zuschnitt des Integrationsbegriffes richtet er sich nicht nur auf Geflüchtete. Ausgehend von der Teilhabe von Geflüchteten wird vielmehr die Frage nach einer neuen Sozialpolitik aufgeworfen, die Integration «postmigrantisch» denkt. Sie ist nicht nur auf Menschen mit Migrations- oder Fluchtgeschichte beschränkt, sondern bezieht sich auf die gesamte Gesellschaft. Migration ist dann nicht mehr als zeitlich begrenztes Phänomen zu verstehen, sondern transformiert langfristig und dauerhaft die gesamte Gesellschaft – ökonomisch, politisch und sozial. Die Akzeptanz für eine heterogene Gesellschaft, in der Menschen kontinuierlich ein- und auswandern (Foroutan u. a. 2018), ist damit immer schon mitgedacht und Ausgangspunkt der Entwicklung gesellschaftlicher Perspektiven. Solche Überlegungen schließen an eine Kritik des Integrationsparadigmas an, die sowohl für die Forschung als auch gesellschaftspolitisch relevant ist (Labor Migration 2014). Diese Perspektive weiter auszuarbeiten könnte eine wichtige Herausforderung für eine zukunftsfähige Regierungsstrategie von Rot-Rot-Grün und der LINKEN im Besonderen darstellen.

## 7.2 Verwaltung als Partizipation denken

Der hohe Partizipationsgrad des Entwicklungsprozesses des Gesamtkonzepts wird gegen reine Top-down-Prozesse in Anschlag gebracht, um neue Praktiken politischer Partizipation zu entwickeln, die sich von klassischen Politikformen unterscheiden und auf die Demokratieverdrossenheit reagieren.

Nach einer breit akzeptierten Definition meint Partizipation «alle Tätigkeiten, die Bürgerinnen und Bürger freiwillig mit dem Ziel unternehmen, Entscheidungen auf den verschiedenen Ebenen des politischen Systems zu beeinflussen» (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt 2012). Bürger\*in ist dabei jede Person, die gesellschaftlicher (und nicht staatlicher) Akteur ist und – unabhängig von Staatsangehörigkeit oder Nationalität – über Grundrechte im Staat verfügt. Beteiligen sich immer weniger Menschen an demokratischen Formen politischer Teilhabe, wird Demokratie ihre Legitimationsgrundlage entzogen. Zudem steigt die Gefahr, dass Behörden oder Mandatsträger\*innen politische Entscheidungen aus Eigeninteresse treffen oder diese lediglich den Interessen von Lobbygruppen entsprechen.

Umfragen zeigen, dass das politische Leben in Deutschland von Demokratieverdrossenheit und Abstiegsangst gekennzeichnet ist. Die Beteiligung bei der Bundestagswahl 2017 lag bei gerade einmal 75,6 Prozent (2013: 71,5 %). Gleichzeitig ist die Zahl von ehrenamtlich Tätigen seit 2015 so groß wie nie. Das deutet darauf hin, dass die geringe Wahlbeteiligung nicht mit politischer Gleichgültigkeit gleichzusetzen ist, sondern vielmehr mit dem von vielen Bürger\*innen nicht als vertrauenswürdig empfundenen parlamentarischen Betrieb zusammenhängt und mit den herkömmlichen Formen politischen Handelns von Parteien und Gewerkschaften (vgl. Embacher 2010; LuXemburg 2/2016).

Neue demokratische Beteiligungsprozesse zu initiieren oder das Engagement für Geflüchtete (Willkommenskultur) weiterhin aufzugreifen und politisch in nachhaltige Verwaltungsprozesse zu überführen, das könnte vor diesem Hintergrund politisch integrativ wirken und die Demokratie stärken. Partizipation wird damit zur Grundlage von Demokratie überhaupt. Sie ist also nicht nur ein verändertes Verfahren von Verwaltung oder Entscheidung, sondern impliziter Teil eines egalitären Projekts und verändert die Verwaltungspraxis, die beteiligten Personen und das Ergebnis selbst.

## TEIL III – AUSBLICK

### 1 WIE WEITER MIT DER PARTIZIPATION?

Das groß angelegte Partizipationsverfahren für das Gesamtkonzept hat einen Möglichkeitsraum geöffnet und an vielen Stellen gängige Verfahren infrage gestellt. Nun sind passgenaue, kleinere Formate zu entwickeln, die unter anderem die Entscheidungsmöglichkeiten der Betroffenen ausweiten, denn sonst laufen Partizipationsvorhaben Gefahr, lediglich Informationen und Expertise abzugreifen und Kritik in verwaltbare Bahnen zu leiten und zu neutralisieren.

Im dem beobachteten Partizipationsprozess wurden bereits implizit Unterschiede zu herkömmlichen Formen politischer Praxis formuliert. Sie werden im Folgenden kurz skizziert. Sie ausführlich auszuarbeiten, mit anderen politischen oder auch kulturellen Feldern abzugleichen und zu erweitern könnte die Aufgabe einer weiteren Studie sein.

**Expertise neu bewerten:** Die Verwaltung fokussiert meist auf große gesellschaftliche Akteure und anerkannte Fachleute (z. B. Verbände, Gewerkschaften, Kammern usw.). Der angestrebte Prozess etablierte – aufbauend auf vielfältigen Erfahrungen in den letzten zehn Jahren – einen neuen Begriff von Expertise. Die Diskussionen in den FAGs haben gezeigt, dass bisher oft weniger beachtete Akteur\*innen über breites Fachwissen verfügen – NGOs, Initiativen, Ehrenamtliche, Migrantische Selbstorganisationen und Geflüchtete (Aktivist\*innen). Das betrifft sowohl die Lebensrealität und die Bedürfnisse von Geflüchteten (u. a. als Expert\*innen in eigener Sache) als auch die Wirksamkeit und Implementierungsmöglichkeit von Maßnahmen und deren Fallstricke in der Praxis.

**Akteur\*innen neu bestimmen:** Es gibt immer noch vergleichsweise wenig dauerhafte Kontakte zu Akteur\*innen außerhalb etablierter gesellschaftlicher Institutionen. Durch die Arbeit der FAGs wurde der Kreis der wahrgenommenen Akteur\*innen erweitert und neue Informationswege eingeschlagen. Um alle in diesem Feld Aktiven als integrationspolitische Gegenüber anzuerkennen, sollte deren Partizipation nicht als Ausnahme oder «Sonderformat» betrachtet werden. Vielmehr muss überlegt werden, wie Netzwerke und Austauschmög-

lichkeiten verstetigt werden können. Schnittstellen müssen definiert und personell durch Hauptamtliche mit Fluchterfahrung besetzt werden. Nur so entsteht die nötige Vertrauensstruktur und Kontinuität, um (auch projektbezogen) auf Kontakte und Expertisen zurückgreifen zu können.

**Handlungsfähigkeit schaffen:** Der Umgang mit Geflüchteten ist davon geprägt, sie auf ihre Defizite (als Geflüchtete) festzulegen und sie zu «passivieren». Politische Partizipation schafft hier die Möglichkeit, aktiv und politisch wirksam zu werden. Handlungsfähigkeit (Holzkamp 1986) und das Bewusstsein über Selbstwirksamkeit entstehen nicht als Möglichkeit der bzw. des Einzelnen, sondern aus der Vermittlung zwischen individueller und gesellschaftlicher Lebenstätigkeit. Das heißt, Partizipation macht im Zusammenwirken mit anderen glaubwürdig, dass es Möglichkeiten gibt, Verfügung über die jeweils eigenen, individuell relevanten Lebensbedingungen zu erlangen. Im ernsthaften Austausch über politische Veränderungen werden Geflüchtete nicht mehr auf ihren Status als Geflüchtete reduziert, sondern als (politische) Subjekte wahrgenommen. Geflüchtete können so Teil eines gesellschaftlichen Projekts werden, das die Kräfteverhältnisse in Richtung einer solidarischen Einwanderungsgesellschaft verschiebt. Die Kooperation kann die bestehenden Bilder von und Festschreibungen über Geflüchtete verändern.

**Neue Sprache(n) finden:** Oft gibt es keine gemeinsame Sprache, um sich auszutauschen und zu verständigen. Der Prozess hat dies auf unterschiedlichen Ebenen veranschaulicht und bewusst gemacht. Dies betrifft die Verkehrssprache, das heißt die Frage, in welchen Sprachen normalerweise kommuniziert wird, in welche Sprachen übersetzt wird und wie sachkundig die Übersetzung ist. Es betrifft aber auch Begrifflichkeit und Fachjargon, in denen die Diskussionen geführt werden und die einfach vorausgesetzt sind. Und schließlich betrifft es auch die Ausdrucksform Sprache als solche: Mehrsprachigkeit, die Etablierung einer gemeinsamen Sprache und das Finden vielfältiger Ausdrucksformen (z. B. Theater, Aktionen) sind Aufgaben für die Zukunft.

**Neue Formate entwickeln:** Partizipation wird häufig zu pauschal gefasst oder bleibt ein Schlagwort. Die verschiedenen Qualitäten von Partizipation und der damit verbundene Grad von (erwünschter) Teilhabe (Anhörung, Beratung, Entscheidung) muss als Gesprächsgrundlage transparent gemacht werden, auch um den Eingeladenen eine eigene Entscheidung zu ermöglichen und Enttäuschung bzw. Vertrauensverlust zu verhindern. Es geht nicht nur ums Mitreden. Um aus Ideen reale Handlungsempfehlungen zu machen, bedarf es neuer, kleinteiliger Formate, die noch themenspezifischer und unter Mitwirkung der Betroffenen entwickelt werden müssen.

**Neue Stellen schaffen:** Selbst wenn die erarbeiteten Maßnahmen allseits gewünscht werden, sind sie nicht budgetneutral zu verwirklichen. Daher ist das Gesamtkonzept als Aufforderung an die Verantwortlichen zu begreifen, die Grundlagen dafür zu schaffen, damit sie im nächsten Haushalt rechtzeitig berücksichtigt werden können. Um Kontinuität zu gewährleisten, müssen vor allem Ressourcen für Stellen erstritten werden, die neu etablierte Schnittstellen abdecken und am Leben erhalten können. In diesem Zusammenhang sind Stellenbeschreibungen zu erarbeiten und unbürokratische Wege zur Finanzierung von Projekten zu ermöglichen. Beispiele aus anderen Kommunen (z. B. Bremen) zeigen, wie derartige Förderprogramme aussehen können. Damit einhergehen müssen Hilfestellungen für Geflüchtete, die Antragsbürokratie zu bewältigen.

**Effektivität neu bemessen:** Partizipation wird oft als zusätzliche Arbeit empfunden und daher vermieden. Die Erfahrung in der gemeinsamen Arbeit (z. B. in den FAGs) beweist, dass Partizipation – langfristig gedacht – Zeit sparen könnte. Zum einen können Dissense (zwischen allen Beteiligten, «intern» und «extern») früher erkannt und ausgeräumt werden. Zum anderen kann die Beteiligung vieler Akteur\*innen die Kommunikation beschleunigen und den Elan von politischem Handeln erhöhen. Zudem fördert Partizipation die Qualität und Passgenauigkeit entwickelter Maßnahmen und stellt effektive Indikatoren zur Verfügung

**Prozess als Ressource begreifen:** Nicht nur das unmittelbare Ergebnis (in diesem Fall das Gesamtkonzept) ist bedeutsam. Für eine Umsetzung der entwickelten Maßnahmen, die die Lebensrealität von Geflüchteten und ihre gesellschaftliche Situation im Blick behält, sind auch die in Gang gesetzten gemeinsamen Kommunikations-, Erkenntnis- und Erfahrungsprozesse von zentraler Bedeutung. Das gegenseitige *commitment* der Beteiligten erzeugt (bei allen Unterschieden) den Wunsch nach einem Fortbestehen der neu etablierten Kontakte und Kommunikationsflüsse. Zudem entstehen ein Bewusstsein für langfristig wirksame Maßnahmen und eine Verantwortlichkeit für deren Wirksamkeit. Die damit angestoßene Veränderung der politischen Kultur zeigt Wirkung über die Regierungszeit hinaus.

## **2 WIE WEITER MIT DER FORSCHUNG?**

Die Diskussion um Partizipation und Teilhabe wird in unterschiedlichen Themenfeldern bereits auf verschiedenartige Weise geführt. Die Entwicklung einer «neuen Sozialpolitik», die ihren Fokus auf Partizipation und Teilhabe legt, könnte eine positiv formulierte, politische Alternative zum Rechtsruck und ein Gegengewicht zur Bundespolitik der Großen Koalition sein. Hier könnten verschiedene Diskussionsstränge zusammengeführt werden, etwa die Diskussionen über kommunale Integrationspolitik, Partizipation von Geflüchteten, kritische Migrationsforschung, empirische Integrations- und Migrationsforschung, Forschung zu demokratischen Beteiligungsprozessen im Parteien- und Gewerkschaftskontext, Willkommensinitiativen (v. a. Bewegungsforschung) und deren Überführung in kommunale Politiken und vieles mehr. Meist werden diese Diskussionen strikt voneinander getrennt geführt, obwohl es viele Anknüpfungspunkte gibt. In einer Literaturstudie systematisch nach Schnittpunkten zu forschen, die Themenbereiche inhaltlich zusammenzudenken und die Akteur\*innen, wenn möglich, miteinander ins Gespräch zu bringen (evtl. in einer größeren Tagung oder bei einem Symposium) könnte ein erster Schritt dazu sein, die Grenzen zu überwinden. Dabei könnten auch (parteiübergreifende) Bündnisoptionen ausgelotet werden. Auf dieser Grundlage sollte sich ein Forschungsvorhaben zur politischen Auswertung des «Gesamtkonzepts Integration und Partizipation von Geflüchteten in Berlin» anschließen. Dieses Projekt sollte zeitnah nach der Verabschiedung des Konzepts im Senat seine Arbeit aufnehmen und den Prozess der Umsetzung in den einzelnen Handlungsfeldern begleiten. Dabei sollen kommunalpolitisch verallgemeinerbare Strategien einer neuen sozialen Integrationspolitik im Zentrum stehen. Spätestens für die Diskussion des Haushalts 2020/21 sollten erste Ergebnisse vorliegen, um für die nächste Haushaltsperiode zielführende Maßnahmen auch finanziell unterfüttern zu können.

## **TEIL IV – DATENBASIS**

### **1 HINTERGRUNDGESPRÄCHE**

Geführt wurden Gespräche mit Teilnehmer\*innen an einzelnen oder mehreren Facharbeitsgruppen (FAGs):

- Mitarbeiter\*innen der Berliner Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales
- Vertreter\*innen von Berliner NGOs
- Vertreter\*innen von Berliner Willkommensinitiativen
- Refugee-Aktivist\*innen
- Parteimitglieder der Partei DIE LINKE

### **2 BESUCHTE VERANSTALTUNGEN**

Planbar-Konferenz, 14.4.2018

Tagung, gemeinsam veranstaltet vom Gesprächskreis Migration der Rosa-Luxemburg-Stiftung, dem Netzwerk kritischer MigrationsforscherInnen «kritnet», «We'll Come United» und «Solidarity City», 10.–13.5.2018

Inklusions\*Werkstatt, 14.5.2018

Sitzung des Fachkoordinierungskreises Gesamtkonzept Geflüchteter (FGG), 18.5.2018

Treffen Flüchtlingsrat Berlin, 14.3.2018, 20.6.2018

### **3 SCHRIFTLICHES MATERIAL**

- Material auf den Plattformen des Tools der Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales: Protokolle, Bausteine, Kommunikation von FAG8: Partizipation und FAG2: Wohnen
- Internetseite des Senats zur Dokumentation des Entstehungsprozesses des Gesamtkonzepts: [www.berlin.de/lb/intmig/themen/fluechtlinge/fluechtlingspolitik/](http://www.berlin.de/lb/intmig/themen/fluechtlinge/fluechtlingspolitik/)
- Koalitionsvereinbarung 2016–2021, Berlin



## 4 LITERATUR

- Aumüller, Jutta/Daphi, Priska/Biesenkamp, Celine (2015): Die Aufnahme von Flüchtlingen in den Bundesländern und Kommunen – Behördliche Praxis und zivilgesellschaftliches Engagement, hrsg. von der Robert Bosch Stiftung, Berlin.
- Embacher, Serge (2010): Diskurs: Demokratische Beteiligungsprozesse initiieren, solidarisches Denken und Handeln fördern – Neue Strategien für Parteien und Gewerkschaften, Berlin.
- Flüchtlingsrat Berlin (2016): Berlin braucht eine menschenwürdige Flüchtlingspolitik – Forderungen des Flüchtlingsrates Berlin an die neue Landesregierung, Berlin.
- Flüchtlingsrat Berlin (2017): Flüchtlingspolitische Bilanz 2016/17, Berlin.
- Foroutan, Naika/Canan, Coşkun/Arnold, Sina/Schwarze, Benjamin/Beigang, Steffen/Kalkum, Dorina (2018): Deutschland postmigrantisch I: Gesellschaft, Religion, Identität – Erste Ergebnisse, hrsg. vom Berliner Institut für empirische Integrations- und Migrationsforschung der HU Berlin (BIM), Berlin.
- Gesemann, Frank/Roth, Roland (Hrsg.) (2017a): Handbuch Lokale Integrationspolitik, Magdeburg.
- Gesemann, Frank/Roth, Roland (2017b): Erfolgsfaktoren der kommunalen Integration von Geflüchteten, im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.
- Gesemann, Frank/Mayer, Margit/Seidel, Alexander (2018): Entwicklung und Nachhaltigkeit von Willkommensinitiativen, unveröffentlichter Zwischenbericht, Berlin.
- Heinrich-Böll-Stiftung, Kommission «Perspektiven für eine zukunftsgerichtete und nachhaltige Flüchtlings- und Einwanderungspolitik» (2017): Lehren aus der Flüchtlingspolitik 2014 bis 2016, Berlin.
- Holzkamp, Klaus (1985): Grundkonzepte Kritische Psychologie, unter: [www.kritische-psychologie.de/files/kh1985a.pdf](http://www.kritische-psychologie.de/files/kh1985a.pdf).
- Labor Migration (Hrsg.) (2014): Vom Rand ins Zentrum – Perspektiven einer kritischen Migrationsforschung, Berlin.
- LuXemburg (2016): Klasse verbinden, Berlin.
- Planbar (2018): Planbar – Ergebnisse und Dokumentation der Ergebnisse der Konferenz im Rathaus Schöneberg, Berlin.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin (2012): Handbuch zur Partizipation, 2. Aufl., Berlin.