

## Aufnahme und Betreuung geflüchteter Menschen in Berlin : zur Kooperation zwischen Verwaltung und Zivilgesellschaft

Edlefsen, Markus; Staemmler, Daniel

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Edlefsen, M., & Staemmler, D. (2018). *Aufnahme und Betreuung geflüchteter Menschen in Berlin : zur Kooperation zwischen Verwaltung und Zivilgesellschaft*. (Opuscula, 111). Berlin: Maecenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-56029-0>

### Nutzungsbedingungen:

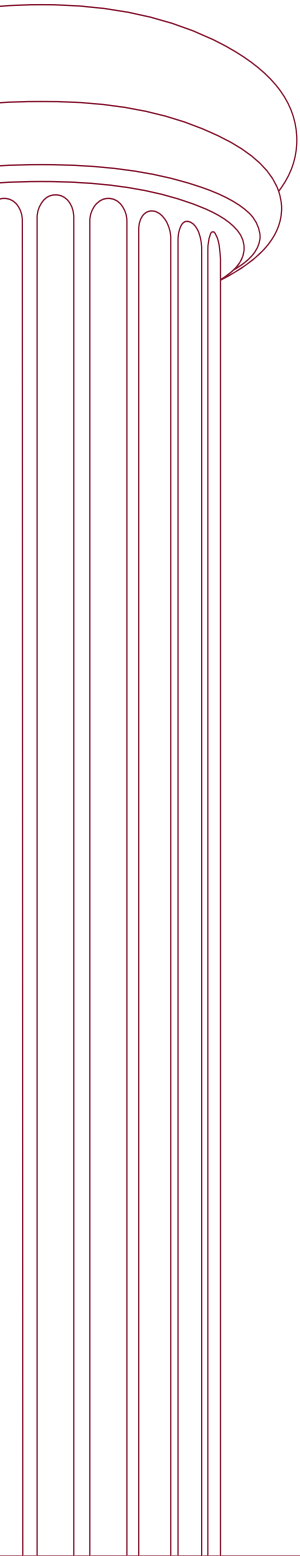
Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/deed.de>

### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0>



Markus Edlefsen, Daniel Staemmler

**Aufnahme und Betreuung  
geflüchteter Menschen in Berlin**

Zur Kooperation zwischen Verwaltung und Zivilgesellschaft

## Der Autor

**Markus Edlefsen**, B.A. ist als wissenschaftliche Hilfskraft, bei der Maecenata Stiftung tätig. Er ist Vorstandsmitglied des Fördervereins Zivilgesellschaftsforschung und in zahlreichen stadtpolitischen Initiativen aktiv. Nebenher studierte er Politikwissenschaft und Soziologie an der Humboldt Universität zu Berlin. Im Rahmen dieses Studiums wurde auch die vorliegende Untersuchung initiiert.

**Daniel Staemmler**, B.A. studierte Politikwissenschaft und Soziologie in Berlin, Münster und Riga, ist Vorstandsmitglied der Deutschen Nachwuchsgesellschaft für Politik- und Sozialwissenschaft und setzt sich mit Demokratietheorie, Digitalisierung und sozialen Bewegungen auseinander.

## Das Maecenata Institut

Das **Maecenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft, Berlin** wurde 1997 als unabhängige wissenschaftliche Einrichtung gegründet. Das Institut hat die Aufgabe, das Wissen über und das Verständnis für die Zivilgesellschaft und den sogenannten Dritten Sektor mit den Themenfeldern Bürgerschaftliches Engagement, Stiftungs- und Spendenwesen durch Forschung, akademische Lehre, Dokumentation und Information sowie den Austausch zwischen Wissenschaft, Politik und Praxis zu fördern. Das Institut versteht sich als unabhängiger Think Tank.

Das Institut ist eine nicht rechtsfähige Einrichtung der Maecenata Stiftung (München) und hat seinen Arbeitssitz in Berlin.

Weitere Informationen unter: [www.institut.maecenata.eu](http://www.institut.maecenata.eu)

## Die Reihe Opuscula

Die **Reihe Opuscula** wird seit 2000 vom Maecenata Institut herausgegeben. Veröffentlicht werden kleinere Untersuchungen und Forschungsarbeiten sowie Arbeitsberichte aus Projekten des Instituts. Die Registrierung dieser in elektronischer Form erscheinenden Reihe unter der ISSN 1868-1840, sowie die Vergabe von Einzelkennungen (URNs) durch die Deutsche Nationalbibliothek sorgen für volle Zitierfähigkeit. Durch die Kooperation mit dem Social Science Open Access Repository (SSOAR) Projekt ist eine dauerhafte Verfügbarkeit aller Ausgaben mit fester URL-Adresse sichergestellt. Eine Übersicht der neuesten Exemplare ist auf der letzten Seite jeder Ausgabe zu finden.

Die gesamte Reihe *Opuscula* finden Sie zum kostenlosen Download unter:

<http://www.opuscula.maecenata.eu>

## Impressum

### Herausgeber

MAECENATA Institut  
Rungestraße 17, D- 10179 Berlin,  
Tel: +49-30-28 38 79 09,  
Fax: +49-30-28 38 79 10,

E-Mail: [mi@maecenata.eu](mailto:mi@maecenata.eu)

Website: [www.maecenata.eu](http://www.maecenata.eu)

**Redaktion:** Markus Edlefsen

**ISSN (Web)** 1868-1840

**URN:** urn:nbn:de:0168-ssoar-56029-0



Alle Rechte vorbehalten! Nachdruck nur mit Genehmigung des Herausgebers.

Dieses Werk bzw. Inhalt steht unter einer [Creative Commons 3.0 Deutschland Lizenz](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de/).

Die Beiträge geben ausschließlich die Meinung der Verfasserin bzw. des Verfassers wieder.

**Haftungsausschluss:** Trotz sorgfältiger inhaltlicher Kontrolle übernimmt das Maecenata Institut keine Haftung für die Inhalte externer Links.

Für den Inhalt verlinkter Seiten sind ausschließlich deren Betreiber verantwortlich.

**Maecenata Institut, Berlin 2018**

## **Inhalt**

1. Einleitung.....	2
2. Governance als theoretisches Konzept.....	4
3. Governance der Migration am Berliner Beispiel.....	7
3.1 Berliner Flüchtlingspolitik: Die wiederholte Konzeptualisierung des Chaos.....	8
3.2 Analyse der Zusammenarbeit von Behörden und Zivilgesellschaft .....	13
4. Fazit und Ausblick.....	16
5. Literaturliste .....	20

## **Abkürzungsverzeichnis**

BAMF	Bundesministerium für Migration und Flüchtlinge
BUL	Berliner Unterbringungsleitstelle
FAG	Facharbeitsgruppe
NUK	Notunterkunft
LAGeSo	Berliner Landesamt für Gesundheit und Soziales
LAF	Berliner Landesamt für Flüchtlingsangelegenheiten
LKF	Landesweite Koordinationsstelle Flüchtlingsmanagement
ZAA	Zentrale Aufnahmeeinrichtung des Landes Berlin für Asylbewerber
ZAL	Zentrale Leistungsstelle des Landes Berlin für Asylbewerber

## 1. Einleitung

Den Sommer 2015 bezeichnen viele Chronisten als den Beginn der „Flüchtlingskrise“, wobei sich die Zuschreibung der Krise eher als „Krise der Verwaltung“ bezeichnen ließe, wie Lahusen und Schneider (2017) kritisch bemerken. Andere verbuchen diese Episode hingegen als den „langen Sommer der Migration“ oder den „Sommer der Solidarität“. Einigen Entwicklungen, die in jenem Sommer ihren Höhepunkt fanden, widmet sich diese Arbeit. Was war passiert? Und wie wurde damit umgegangen? Das wird im Folgenden anhand Berliner Politik und Verwaltung untersucht. Vor den Kriegen in Syrien, Irak oder Afghanistan flüchteten im Jahr 2015 mehrere Millionen Menschen. Der größte Teil der Geflüchteten aus diesen Krisengebieten wurde zwar von den angrenzenden Nachbarstaaten aufgenommen, doch die Zustände in den Flüchtlingscamps boten vielerorts keine Perspektive. In der Hoffnung auf Asyl machten sich viele auf den beschwerlichen und in vielen Fällen tödlichen Weg<sup>1</sup>, um illegal über die Grenzen zu gelangen und in den Staaten der Europäischen Union Zuflucht zu finden. Das Gleiche gilt für zahlreiche Migranten aus Afrika und aus europäischen Staaten (insbesondere Roma aus Albanien, dem Kosovo, Bosnien und Serbien), sie alle versuchten ihren widrigen Lebensumständen zu entkommen.

Zum September 2015 hatte sich die Situation dramatisch zugespitzt. Die deutsche Bundesregierung sah sich vor die Wahl gestellt, auf die zunehmende Auflösung der Schengener Regularien durch strikte Grenzkontrollen zu reagieren oder vorübergehend das Dublin-Abkommen außer Kraft zu setzen. In Absprache mit den ungarischen und österreichischen Regierungen entschied sich die Bundesregierung unter Angela Merkel in einer ad hoc dazu, die Grenzen zu öffnen und zusätzlich etwa 800.000 Geflüchtete aus Syrien aufzunehmen. Diese Reaktion auf die humanitäre Krise an zahlreichen Grenzen der Europäischen Union fand großen, positiven Widerhall in der Stimmungslage der Bürger: vielerorts gab es Solidaritätsbekundungen und unzählige Freiwillige fanden sich an Bahnhöfen oder in Erstaufnahmestellen ein, um Geflüchtete willkommen zu heißen und mit dem Nötigsten zu versorgen. Die Engagierten unterstützten den beherzten Vorstoß der Kanzlerin, mit dem sich Deutschland als eines der reichsten Länder der Europäischen Union der moralisch-humanitären, wie auch rechtlichen Verantwortung gegenüber den Schutzsuchenden nicht verschloss. Sie merkten jedoch häufig auch kritisch an, dass ihr Einsatz vor allem auch deshalb notwendig wurde, weil die zuständigen Behörden nicht in der Lage waren, menschenwürdige Aufnahmebedingungen zu gewährleisten. Insbesondere die zentrale Berliner Erstaufnahmeeinrichtung, das Landesamt für Gesundheit und Soziales (LAGeSo) erregte mediale Aufmerksamkeit: Bei extremen Temperaturen blieben dort hunderte Wartende unterversorgt. Nachbarschaftliche Initiativen wie etwa das Bündnis Moabit hilft! sprangen ein, um Versorgungsengpässe vor Ort zu beheben. Dyk und Misbach (2016) konstatieren, dass Freiwilligenhilfe in solchen Fällen zum Lückenfüller für staatliches Versagen wurde. Sie ordnen diese Entwicklung in derzeitige Tendenzen des Rückzugs des Staates und des Wandels der staatlichen Wohlfahrts- und Steuerungslogik ein.

Das neu konfigurierte zivilgesellschaftliche Feld der Geflüchtetenhilfe schuf neue Kooperationsformen zwischen Behörden und zivilgesellschaftlichen Akteuren. Unter hohem Handlungsdruck bildeten sich Akteurskonstellationen und Kooperationsstrukturen innerhalb der Zivilgesellschaft, aber auch zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren heraus. Der beständige Wandel im

---

<sup>1</sup> <http://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean> (abgerufen am 23.12.17)

Selbstverständnis darüber, was der Staat leisten kann und soll(te), erfuhr im Rahmen der hier beschriebenen Entwicklungen eine neue Dynamik. Die Verwaltungen öffneten sich stärker für die Mitwirkung freiwillig Engagierter. Der Kooperationsfähigkeit aller Beteiligten im Rahmen einer funktionierenden Zusammenarbeit kommt eine hohe Bedeutung für die Bewältigung dieser gesamtgesellschaftlichen Herausforderung zu (vgl. Aumüller et al. 2015; Speth/Becker 2016). Die Zivilgesellschaft übernahm mit dieser Zusammenarbeit viel Verantwortung, von der besonders jene kommunalen Stellen, die mit der Aufnahme von Geflüchteten betraut waren, enorm profitieren könnten. Werden Ressourcen und Knowhow in diesem Sinne gebündelt, verbessert dies nicht nur die Unterbringung und Betreuung der Geflüchteten, sondern es entstehen auch positive Effekte auf die bürgerliche Wahrnehmung von Geflüchteten (vgl. Daphi 2016; Haman/Karakayali 2016).

Nachdem zivilgesellschaftliche Initiativen viele Aufgaben in der Grundversorgung aufgefangen hatten, stellte sich die Frage, wie und in welchem Format das Engagement sinnvoll fortgesetzt und unterstützt werden kann. Auch hier wird einer intensiven Zusammenarbeit mit Behörden ein hoher Stellenwert beigemessen (vgl. Speth/Becker 2016). Darüber hinaus sollte eine solche Kooperation auch bewirken, das Engagement für und mit Geflüchteten zu verstetigen und vor Erschöpfungserscheinungen zu bewahren. Tatsächlich verstetigte sich vielerorts der ehrenamtliche Einsatz. Eine beträchtliche Anzahl derer, die sich in den ersten Wochen eingebracht hatten, blieb weiterhin in den engagierten Bündnissen und Initiativen engagiert. Ob und in wie weit diese Entwicklung durch die Zusammenarbeit mit den kommunalen Stellen gestützt wurde, ist zumal im vorgestellten Fall fragwürdig.

Was zeichnet gute Zusammenarbeit eigentlich aus? Welche Kriterien lassen sich für diese Frage untersuchen? Die Ansätze der Governance-Forschung widmen sich explizit der Frage nach der Interdependenzbewältigung zwischen verschiedenen Akteuren einer sozialen Ordnung bzw. im konkreten Fall jener eines bestimmten Politikfeldes. Auch bekräftigen die Ansätze in diesem Sinne die Kooperationspotenziale, welche die zuvor genannten Studien aufzeigen. Denn nur durch gemeinsame Handlungsabstimmungen kann die Interdependenz im Sinne von Governance produktiv bewältigt werden (vgl. Schimank 2007: 30). Das folgende zweite Kapitel erläutert daher zunächst vertiefend den Begriff der Governance als theoretisches Konzept und Interaktionsstruktur. Das anschließende Kapitel führt chronologisch in die Entwicklungen in Berlin ein, um anhand der vorliegenden Akteurskonstellation zu analysieren, in welchem Rahmen und unter welchen Bedingungen die Berliner Politik und Verwaltung dabei mit den verschiedenen zivilgesellschaftlichen Akteursgruppen zusammenarbeitete, um den Herausforderungen zu begegnen. Die Interaktionsbemühungen und Kooperationsmuster der Beteiligten sollen eines differenzierten Blickes gewürdigt und zueinander in Bezug gesetzt werden. Aufgrund der wiederholten Vorwürfe zivilgesellschaftlicher Initiativen, allen voran des Bündnisses Moabit hilft!, wird gefragt, welche Kooperationsstrukturen und -verfahren, am Berliner LaGeSo ausgebildet wurden. Vor dem Hintergrund der Governance-Forschung folgt daraus die Hypothese, dass die zivilgesellschaftlichen Akteure in unzureichendem Maße beteiligt wurden.

Da Berlin nach den Wahlen zum 18. Abgeordnetenhaus seit Dezember 2016 von einem neuen Senat regiert wird, der sich konzeptionell neu aufgestellt und ausgerichtet hat; aber auch wegen der Eröffnung des neu geschaffenen Landesamt für Flüchtlingsfragen (LAF), welches das LAGeSo in den für diese Untersuchung relevanten Zuständigkeiten zum August 2016 abgelöst hat, ist die folgende Untersuchung vor allem als Rückblick zu lesen. Es wird nachvollzogen, was zuvor rund um das LAGeSo passiert war. Das letzte Kapitel beantwortet die Untersuchungshypothese zusammenfassend und gibt einen abschließenden Ausblick.

## 2. Governance als theoretisches Konzept

In dem Versuch die Verfasstheit gegenwärtigen Regierens zu beschreiben, verdeutlicht Governance etwas Neues und ermöglicht einen anderen analytischen Zugriff auf einen Sachverhalt. Zugleich beschreibt er einen semantischen Wandel im Selbstverständnis moderner Gesellschaften. Aus dieser Doppeldeutigkeit resultiert eine große begriffliche Unschärfe, die seine Bürde bildet. Möglicherweise ist die mangelnde Trennschärfe eine Voraussetzung für die erfolgreiche Begriffskonjunktur. Schließlich kann Governance zweierlei Neues signalisieren: Rüb sieht in Governance ein Narrativ, das von verschiedenen Autoren angesichts der Dysfunktionalität vergangener Steuerungsformen erzählt wird.

„Eine neue Epoche ist angebrochen, eine neue Phase der Zeitgeschichte, in der das ‚alte‘ Regieren nicht mehr funktioniert, keine plausiblen, geschweige denn rationale Entscheidungen mehr produzieren kann, sondern generell dysfunktional geworden ist. Governance ist – und das haben nur wenige erkannt – eine spezifische Geschichte, die uns erzählt wird und sich von den „narratives“ der 80er Jahre unterscheidet“ (Rüb 2016:5).

Diese Narrative lassen einen gewissen Hang zur Dramatisierung und zur zeitlichen Schematisierung der geschichtlichen Entwicklung erkennen. In ihr bildet Governance damit die vorerst letzte Stufe in einer schematischen und zugespitzten, zeitlichen Entwicklung der politischen Ordnungsbildung in der Moderne. Sie beginnt mit hierarchischem Regieren, findet ihre Fortsetzung in der politischen Steuerung, dann im „kooperativen“ Staat und endet zu Beginn des neuen Jahrhunderts vorläufig mit Governance (vgl. ausführlicher dazu beispw. Mayntz 2010). Grund dafür ist das mangelnde Passungsverhältnis zwischen gesellschaftlichen Problemlagen und staatlichen Regulierungsstrukturen. Dies erfordert von modernen Gesellschaften eine

„verstärkte Verflechtung von Steuerung an verschiedenen Orten und auf verschiedenen institutionellen Ebenen, [und] die Herausbildung neuer kooperativer und partizipativer Formen staatlicher Steuerung, die Privatisierung und Dezentralisierung staatlicher Aufgabenerfüllung sowie den verstärkten Rückgriff auf gesellschaftliche Selbstregulierung.“ (Thies 2012:114).

Indem Governance-Ansätze auch praxisorientierte Lösungsansätze jenseits traditioneller Regulations- und Interventionsstrategien vorstellen, wird diese Form des Regierens zur einzig adäquaten Strategie für den Umgang mit der komplexen gesellschaftlichen und globalen Umwelt erklärt. Wie auch immer die Krisen- und Zeitdiagnosen im Kontext von Governance anlegt sind: Es geht um die Regulierung, Steuerung, Gestaltung, Strukturierung von als problematisch erachteten gesellschaftlichen Sachverhalten, die durch Komplexität, Eigendynamik, Geschwindigkeit und immanente Abnahme von Ordnungsmustern gekennzeichnet sind. Daraus ergibt sich ein nicht zu stillender Bedarf an Regelung, der sich aus der funktionalen Differenzierung moderner Gesellschaften bzw. deren zunehmender inter- und transnationaler Verflechtung ergibt. Benz benennt den Wandel der Staatlichkeit im Kontext von Governance als postdemokratische Wende, welche die Bindung der Interaktionsprozesse an demokratisch legitimierte Verfahren aufgibt. Er versteht den Staat als „institutionalisierten Handlungskontext, in dem Individuen, Gruppen (kollektive Akteure) oder Organisationen (korporative Akteure) zusammenwirken, um bestimmte gesellschaftliche Probleme zu lösen bzw. Aufgaben zu erfüllen“ (Benz 2008:74). Governance meint dabei immer absichtsvolles Handeln im öffentlichen Interesse, ganz gleich ob die Handelnden private oder staatliche Akteure sind.

## **Governance als Interaktionsstruktur**

Die Polity-Dimension ist nur in wenigen Definitionen von Governance expliziert. Am deutlichsten hat dies in der deutschsprachigen Diskussion Renate Mayntz formuliert. Sie definiert Governance als eine „Regelungsstruktur“ (Mayntz 2004: 66) und verwendet ihn zugleich als Gegenbegriff zur hierarchischen Steuerung. Governance ist sodann „das Gesamt aller nebeneinander bestehenden Formen der kollektiven Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte: von der institutionalisierten zivilgesellschaftlichen Selbstregelung über verschiedene Formen des Zusammenwirkens staatlicher und privater Akteure bis hin zum hoheitlichen Handeln staatlicher Akteure.“ (ebd.: 66). Die Formulierungen verweisen auf eine strukturelle Dimension der Politik, also auf eine polity-orientierte Betrachtungsweise. Aus dieser Strukturperspektive ist Politik nicht mehr mit den tradierten Strukturen eines Regierungssystems identisch, sondern schließt formelle, netzwerkähnliche, informelle, situative und exklusive Strukturen ein. Der Begriff der politischen Entscheidung, der aus den Optionen von Alternativen eine Festlegung markiert, sie als im öffentlichen Interesse liegend legitimiert und sich für diese entscheidet, wird durch den Begriff der Regelung ersetzt, der eine Entscheidung nicht unbedingt voraussetzt. Ein direkter Bezug zum „öffentlichen Interesse“, zur demokratisch legitimierten Politik ist damit allerdings aufgehoben. Viel mehr gelten all jene Mechanismen und Strukturen als Governance, die die Regelungen von gesellschaftlichen Sachverhalten ermöglichen. Hierbei konstruiert sie eine polare Achse, auf deren einem Pol hierarchische Regelung, auf dem anderen Pol gesellschaftliche Selbstorganisation firmieren. Alle Regelungsformen, die auf dieser Achse lokalisierbar sind, seien sie lokaler, regionaler, nationaler oder supranationaler, werden folgerichtig als Governance bezeichnet. Sie benennt dabei das Zusammenspiel der Akteure von Staat und Zivilgesellschaft bei der Regelung kollektiver Sachverhalte im gemeinschaftlichen Interesse als das besondere Merkmal von Governance im modernen Staat (vgl. Mayntz 2010: 68).

Insgesamt haben wir es also mit Polity-Strukturen zu tun, die eine andere Qualität haben als die institutionell und (verfassungs-)rechtliche Polity in traditionellen nationalstaatlichen Arrangements. Die neuen Governance-Strukturen sind eine Kombination aus verschiedenen Qualitäten, Netzwerken ähnlich oder mit ihnen identisch, die sich stabilisieren, verstetigen, gleichwohl durch flexible und variierende Mitgliedschaften und durch flexible und variierende Prozessmuster gekennzeichnet sind. Organisationssoziologisch betrachtet sind es lose verkoppelte Strukturen, die unter Beteiligung einer Vielzahl von Akteuren entstehen, von staatlichen, zivilgesellschaftlichen bis zu privaten und herausgehobenen Einzelpersonen, Regelungen für gesellschaftliche Sachverhalte treffen, einen bestimmten Sachverhalt in immer wieder neuen Anläufen strukturieren und damit Ordnungsleistungen erbringen. Sie sind „rule-in-use“, also operational wirksam und Regelungspotential generierend. Governance ist meist (aber nicht immer) als Gegenbegriff zum Staat oder als weitgehend autonome, sich selbst organisierende Struktur mit relativem Bestand gedacht, die uninstitutionalisiert bzw. gering verrechtlicht ist, eher auf geteilten Normen, auf „rules-in-use“ basieren und staatliche Akteure einschließen können. In beiden Fällen jedoch sind es „anti-staatliche“ Organisationsformen, die Regelungen vornehmen und im Kern politische Entscheidungen an sich ziehen. „Denn der Staat als Regierungs- oder Regulierungsobjekt im Singular verliert seinen einheitlichen Charakter und wird zu einer pluralen und amorphen Größe, deren Charakter, Struktur, Zusammensetzung und Regeln sich ändern. Das regelsetzende ‚Subjekt‘ mutiert zu einer lose und variabel vernetzten Struktur, deren Struktur in ihrer prinzipiellen Strukturlosigkeit besteht (vgl. Rüb 2016).

Die Zusammenarbeit der zivilgesellschaftlichen Gruppen mit den städtischen Stellen verläuft entlang aller drei Politikdimensionen: Von der Polity, welche die formelle Dimension der Politik bezeichnet und



den institutionellen Rahmen normiert, über die Politics, welche die konkreten Prozesse bezeichnen, in denen die Kooperationen und Beteiligungen ablaufen, bis zur inhaltlichen Dimension der Politik, welche als Policies die spezifischen Probleme, Lösungsvorschläge und Programme umfasst. Die Untersuchung befasst sich lediglich mit den ersten beiden Dimensionen, da eine inhaltliche Analyse der Flüchtlingspolitik im Rahmen der vorliegenden Untersuchung nicht zu bewerkstelligen ist. Das Handeln der Akteure wird dabei nicht allein durch ihre institutionelle Umwelt, ihre Präferenzen und Wahrnehmungen sowie ihre Handlungsressourcen bestimmt und begrenzt, sondern vor allem durch das Handeln der anderen Akteure. Das Ergebnis einer sozialen Interaktion wird deshalb wesentlich von der Konstellation der beteiligten Akteure mitbestimmt. Eine Grundannahme des akteurszentrierten Institutionalismus<sup>2</sup>, dessen Methodik für diese Untersuchung in vereinfachter Modifikation adaptiert wurde, lautet, dass soziale Phänomene das Ergebnis der Interaktionen zwischen intentional handelnden Akteuren sind (Scharpf 2000: 17). Als Akteur kann theoretisch jede Person (individueller Akteur) oder Gruppe (kollektiver Akteur) auftreten, die über eigene Handlungsressourcen und Handlungsfähigkeiten verfügt. Im vorliegenden Fall haben wir es allerdings mit komplexen Akteuren, im Sinne von unterschiedlich integrierten Ansammlungen individueller Akteure, zu tun, die nicht unbedingt gemeinsame Ziele und Motive verfolgen, und die daher auch keine gemeinsame strategische Ausrichtung oder Rationalität vereint. Vielmehr liegt hier das Konzept einer begrenzten Rationalität (*bounded rationality*) zugrunde (vgl. Simon 1947 in Scharpf 2000: 95). Danach verfügen die Akteure weder über alle relevanten Informationen, noch sind sie fähig, alle verfügbaren Informationen hinsichtlich der Handlungsmöglichkeiten und deren Konsequenzen auch nur zu verarbeiten. Entscheidend sind stattdessen die Wahrnehmungen der Akteure beziehungsweise ihre Interpretation der Situation, aus der sich dann ihre Handlungsorientierung ergibt. Insofern handeln Akteure nicht etwa informiert rational-strategisch, sondern im Rahmen der ihnen zur Verfügung stehenden Informationen intentional. Dabei beeinflusst der institutionelle und situative Kontext ihres Handelns auch wesentlich ihre Ziele und Präferenzen (vgl. Scharpf 2000: 96). Je nach institutionellem Kontext entstehen Gelegenheitsstrukturen, in dessen Rahmen Interaktionen stattfinden und auch formalisiert verankert werden können. Dabei betonten Mayntz und Scharpf, dass die Analyse nicht auf formal konstituierte Akteure beschränkt bleiben darf, sondern alle relevanten Akteure im Untersuchungsfeld einbeziehen muss (Mayntz/Scharpf 1995: 44). Des Weiteren strukturiert der institutionelle Rahmen die Handlungen der Akteure, indem er Regeln der Mitgliedschaft, der legitimen Handlungsweisen, der verfügbaren Ressourcen, der Ziele sowie der Werte der Akteure enthält. Dies gilt auch für formal nicht konstituierte Akteure, allerdings in negativer Hinsicht, indem ihnen beispielsweise Ressourcen oder legitime Handlungsweisen nicht zugestanden werden. Grundlegende Voraussetzung aber keineswegs Selbstverständlichkeit für jedwedes Zusammenspiel der Akteure ist schließlich die gegenseitige Anerkennung zwischen den Akteuren.

Letztlich geht es bei der Untersuchung vor allem um eine abstrakte, aber dennoch möglichst präzise Beschreibung der Handlungssituation (Scharpf 2000: 88). Dies geschieht anhand der Beschreibung der Akteurkonstellation und der Interaktionsformen, welche die jeweiligen Handlungssituation kennzeichnen und in beliebiger Kombination auftreten können. Die Akteurskonstellation ist ein Sammelbegriff für die Informationen, die über die beteiligten Akteure vorliegen. Sie beschreibt damit die Logik der Situation, in der die Akteure interagieren und wie diese von ihnen wahrgenommen wird.

---

<sup>2</sup> Die Methode des „aktorszentrierten Institutionalismus“ (vgl. Scharpf 2000) erlaubt einen selektiven Zugriff allein auf den „grundlegenden Erklärungsansatz“ (ebd.: 84). Denn auch Mayntz und Scharpf selbst verstehen ihn nicht als „gegenstandsbezogene inhaltliche Theorie [...], sondern bestenfalls [als] eine Forschungsheuristik“ (Mayntz/Scharpf 1995: 39)

Entsprechend kann die Akteurskonstellation wesentlich durch die Beschreibung und Darstellung des Policy-Netzes gekennzeichnet werden, das die Akteure und deren mittelfristig stabilen oder sogar institutionalisierten Beziehungen abbildet (vgl. Windhoff-Héritier 1987 zit. in Scharpf 2000: 151). Eine große Bedeutung für die Beschreibung der Akteurkonstellation kommt der bereits eingeführten Interaktionsorientierung zu. In ihr spiegelt sich die subjektive Deutung der »objektiven« Interessenkoalitionen zwischen den verschiedenen Akteuren wider. Die nach Scharpf am häufigsten auftretenden Interaktionsorientierungen Individualismus, Solidarität, Wettbewerb, Altruismus und Feindschaft (Scharpf 2000: 152f.) prägen den Charakter einer Akteurskonstellation ganz wesentlich. Entsprechend ändert ein grundsätzlich möglicher Wechsel der Interaktionsorientierung auch die Art der Akteurkonstellation.

### 3. Governance der Migration am Berliner Beispiel

Die Verantwortung für Erstaufnahme, Betreuung, Versorgung und Unterbringung von Asylbegehrenden liegt aufgrund des zentralisierten, einstufigen Verfahrens des Stadtstaats Berlin bei der Landesregierung. Daraus ergeben sich verwaltungstechnische Besonderheiten zwischen den politischen Ebenen. Auf der Landesebene ist der Senat für alle wichtigen Angelegenheiten zuständig, auf der kommunalen die zwölf Bezirke. Als unmittelbar der Berliner Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales untergeordnete Behörde oblag<sup>3</sup> es dem LAGeSo, die Kompetenzen bei der Aufnahme, Verteilung, Unterbringung und Integration der Geflüchteten zu bündeln. Das LAGeSo war damit zentraler Adressat der staatlichen Politik und oberste administrative Regelungsinstanz in Berlin auf diesem Gebiet. Innerhalb der Behörde waren die Zentrale Aufnahmeeinrichtung (ZAA), die Zentrale Leistungsstelle des Landes Berlin für Asylbewerber (ZAL) und die Berliner Unterbringungsleitstelle (BUL) für die jeweiligen Aufgabenbereiche zuständig. Untergebracht wurden die Menschen zunächst in den sieben Erstaufnahmeeinrichtungen und 95 Notunterkünften (NUK). Die BUL musste die fehlenden Kapazitäten bei NUKs durch die Übernahme von Büro- und Schulgebäude sowie Turnhallen kompensieren<sup>4</sup>. Der Umzug der Geflüchteten in eine der 47 Gemeinschaftsunterkünfte war nach drei bis sechs Monaten vorgesehen. Die Realität sah allerdings anders aus. Insgesamt standen der Stadt Berlin nach eigener Auskunft zum Februar 2016 43.970 Plätze zur Unterbringung der Geflüchteten zur Verfügung. Die Belegungsquote lag zu diesem Zeitpunkt bei 96%. Die Zuständigkeiten des LAGeSo reichten bis zum Abschluss des Asylverfahrens beim BAMF bzw. der Vermittlung der Asylbegehrenden in Wohnungen.

Traurige Bekanntheit erlangte das LAGeSo in der zweiten Jahreshälfte 2015, als eine Hitzewelle die Situation der Asylbegehrenden vor dem Gebäude in der Turmstraße zusätzlich erschwerte. Während die Bundeskanzlerin im August ihr „Wir schaffen das“ verkündete und infolge der Geschehnisse in Ungarn und Österreich öffentlich das Dublin-Abkommen aussetzte, geriet die Situation vor und im LAGeSo zum Symbol für das Scheitern der Anstrengungen für eine vermeintlich ‚humane‘ Willkommenspolitik. So wurde etwa die Debatte um Obergrenzen in der Berichterstattung immer

---

<sup>3</sup> Bis zur Eröffnung des Landesamts für Flüchtlingsfragen (LAF) am 1. August 2016

<sup>4</sup> [http://www.efb-berlin.de/fileadmin/templates/images/pdf-redakteure/SENAT\\_160524-Masterplan-integration-und-sicherheit-kurz.pdf](http://www.efb-berlin.de/fileadmin/templates/images/pdf-redakteure/SENAT_160524-Masterplan-integration-und-sicherheit-kurz.pdf) (abgerufen am 23.12.17)

wieder von Bildern derer begleitet, die unter widrigsten Bedingungen tagelang vor der Berliner Behörde warteten.

Die Koordination und Ausgestaltung der Entstehungsprozesse der Berliner Geflüchtetenpolitik kam formal dem Beauftragten des Berliner Senats für Integration und Migration zu, dessen Hauptaufgabe darin bestand, den Prozess der Erarbeitung der Migrations- und Integrationspolitik des Senats von Berlin mitzugestalten und mit anderen Verwaltungen im Land Berlin abzustimmen.<sup>5</sup> Auch die Zusammenarbeit mit und Unterstützung von Migrantenorganisationen zählt zu seinen Arbeitsschwerpunkten. Nach dem Gesetz zur Regelung von Partizipation und Integration in Berlin vom 15. Dezember 2010 sollte er dabei unter anderem vom Landesbeirat für Integrations- und Migrationsfragen unterstützt werden, indem der Landesbeirat Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Berliner Integrationspolitik beisteuert.

### **3.1 Berliner Flüchtlingspolitik: Die wiederholte Konzeptualisierung des Chaos**

Die Debatte zur Berliner Geflüchteten- und Asylpolitik begannen allerdings nicht erst zum Sommer 2015, sondern weitaus früher, und umfasst mehr Aspekte als die chaotische Situation bei der Erstaufnahme. Seit längerem schon war Berlin Schauplatz von öffentlichen Auseinandersetzungen um die deutsche Asylpolitik und dem Umgang mit den geflüchteten Menschen. Bereits seit 2012 kam es immer öfter zu Protestaktionen und Besetzungen durch engagierte Unterstützergruppen und durch die Geflüchteten selbst<sup>6</sup>. Die damit verbunden Dialogversuche der Geflüchteten und deren zivilgesellschaftlichen Unterstützergruppen wurden von Behörden und Politik jedoch nur vereinzelt aufgegriffen und blieben, von kleineren Ausnahmen abgesehen, ergebnislos.

Da der Wohnungsmarkt in Berlin, als wachsender Großstadt, bereits seit Jahren angespannt ist, stellte auch die Unterbringung der Asylbegehrenden eine langjährige Herausforderung für die Senatsverwaltung dar. Trotz eines Kooperationsvertrages zwischen dem LAGeSo und sechs Berliner Wohnungsgesellschaften sowie der Vermittlungsleistungen der BUL konnte das Ziel einer dezentralen Unterbringung von Asylbegehrenden in Wohnungen nicht erfüllt werden (vgl. Aumüller/Daphi/Biesenkamp 2016: 53, 60, 115). Stattdessen zeichneten sich bereits 2012 Problemlagen bei den Unterbringungskapazitäten ab, als sich die Behörde unter dem damaligen Leiter Franz Allert (CDU) dazu gezwungen sah, neun Notunterkünfte in leerstehenden Schul- und Verwaltungsgebäuden zu errichten. Die Erweiterung der Unterbringungskapazitäten scheiterte jedoch nicht allein am Berliner Wohnungsmarkt, sondern auch an der Koordination mit den Bezirken, welche die ungleiche Verteilung der Geflüchteten im Stadtgebiet bemängelten. Ein Verteilungsschlüssel existierte nicht, und so stießen Sozialsenator Mario Czaja (CDU) und LAGeSo-Leiter Allert in den Bezirken auf Gegenwind<sup>7</sup>. Zusätzlich erschwerten die zu niedrig gehaltenen Prognosen des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) das Agieren des Landesamtes, da die Angaben zu den erwarteten Zugangszahlen immer wieder nach oben korrigiert werden mussten. Weiterhin betreute das Landesamt – über die nach dem Königsberger Schlüssel zugeordneten Asylbegehrenden

---

<sup>5</sup> Nach dem Rücktritt von Monika Lücke zum 31. Mai 2015, übernahm Andreas Germershausen kommissarisch den Posten bevor er diesen zum Oktober 2015 schließlich auf formal übernahm.

<sup>6</sup> Z.B. die Besetzung der nigerianischen Botschaft Oktober 2012, der Hungerstreik von 25 Geflüchteten am Pariser Platz, die Besetzung der St. Thomaskirche am Mariannenplatzes im September 2014, die Besetzung des DGB-Gebäudes in der Schöneberger Keithstraße.

<sup>7</sup> Siehe dazu die Pressemitteilung des Flüchtlingsrats Berlin e.V.: [http://www.fluechtlingsinfo-berlin.de/fr/pdf/PE\\_Panik\\_mache\\_stoppen.pdf](http://www.fluechtlingsinfo-berlin.de/fr/pdf/PE_Panik_mache_stoppen.pdf) (abgerufen am 23.12.17)

hinaus – all jene, die ihr Asylbegehren im Stadtstaat Berlin erstmals äußerten. Wegen der Popularität der Hauptstadt bei Geflüchteten kam es daher zu zusätzlichen Anträgen und dem damit verbundenen Verwaltungsaufwand.

Auch nach der Verabschiedung eines Unterbringungskonzepts in Absprache mit den Bezirken und dessen Fortschreibung lagen die Kapazitäten stets unter dem Bedarf, was zu kurzfristiger Obdachlosigkeit<sup>8</sup> und letztlich zu neuen Formen der Unterbringung – beispielsweise in Hostels – führte. Begleitet wurde die Errichtung neuer Unterkünfte von Protesten von AnwohnerInnen<sup>9</sup>. Demgegenüber standen die Hostelunterbringung und der Betrieb der Unterkünfte durch gemeinnützige wie private Betreiber dauerhaft in der Kritik der Opposition, zivilgesellschaftlicher Hilfsorganisationen und Bürgerinitiativen. Kritisiert wurden die Überbelegung und Größe der Unterkünfte, die mangelhaften Zustände der Einrichtungen und Hostels sowie die administrativen Praktiken der Betreiberfirmen. Da das LAGeSo selbst keine Unterkünfte betrieb, war die Behörde primär für Vergabe, Finanzierung und Kontrolle der Unterkünfte zuständig, was zu intransparenten Vergabeverfahren und hohen, jährlich steigenden Kosten führte. Darüber hinaus wurden die jeweils vorgeschriebenen Mindeststandards vertraglich eingeschränkt, nicht umgesetzt und unzureichend kontrolliert. Dass es in der Praxis der Auftragsvergabe zu umfassenden Missständen und Rechtswidrigkeiten kam, verdeutlichen die Korruptionsvorwürfe gegen LAGeSo-Chef Allert im Herbst 2014. Infolge einer externen Wirtschaftsprüfung führten sie letztlich zu dessen Entbindung von der Unterbringung und einer Restrukturierung der BUL.

Währenddessen zogen sich die Wartezeiten für die Geflüchteten vor dem LAGeSo beständig weiter in die Länge, die Zugangszahlen stiegen von etwa 629 Asylbegehrenden im Januar 2014 auf bis zu 1530 im Oktober gleichen Jahres. Zusätzlich zu den ErstantragsstellerInnen standen auch EmpfängerInnen von Grundleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz am Standort Turmstraße Schlange. So mussten sie beispielsweise für die monatlichen Kostenübernahmen, die vierteljährliche Verlängerung der Bescheinigung zur Meldung als Asylbewerber (BüMA) und für Krankenscheine persönlich vorstellig werden. Dazu kamen verschiedentlich Fristen für Versorgungs- und Beratungstermine sowie die auf Papier basierenden Abläufe der Behörde. In Kombination mit fehlenden personellen wie räumlichen Ressourcen führte diese Situation im September erstmals zur vorübergehenden Schließung der ZAA: Nach Jahren der Personaleinsparungen hatte es zwar Neueinstellungen und Entfristungen gegeben, doch scheiterte eine nachhaltige Entwicklung des Personals oftmals an der restriktiven Personalpolitik und fehlendem Arbeitsraum.<sup>10</sup> Dieses Versäumnis und die dauerhaft große Belastung der MitarbeiterInnen hatten immer wieder einen hohen Krankenstand zur Folge.<sup>11</sup> Schließlich bearbeitete ein Mitarbeiter der ZAA 2014 monatlich bereits 400 bis 600 Fälle anstelle der angedachten 180. Für Asylbegehrende, die am selben Tag nicht mehr von der Behörde angehört werden konnten, mussten Tragflughallen zur Übernachtung eingerichtet werden. Ende des Jahres 2014 gab es in Berlin bereits 54 Not- und Gemeinschaftsunterkünfte, darunter vier Tragflughallen und erste beschlagnahmte

---

<sup>8</sup> Siehe dazu die Pressemitteilung des Flüchtlingsrats Berlin e.V.: [http://www.fluechtlingsrat-berlin.de/print\\_neue\\_meldungen2.php?post\\_id=687](http://www.fluechtlingsrat-berlin.de/print_neue_meldungen2.php?post_id=687) (abgerufen am 23.12.17)

<sup>9</sup> Der Bezug einer neu errichteten Gemeinschaftsunterkunft in Berlin-Hellersdorf konnte im August 2013 aufgrund der Proteste von AnwohnerInnen und Rechtsextremen nur unter Polizeischutz stattfinden.

<sup>10</sup> Erste Berichte zu langen Wartezeiten bei der medizinischen Erstversorgung wegen fehlendem Personal stammen aus dem Jahr 2012.

<sup>11</sup> Ähnliche Entwicklungen spielten über Monate hinweg in der Berliner Ausländerbehörde ab, die aus Personalmangel in Teil auf so genannten Entlastungsmaßnahmen wie erweiterte Duldungen zurückgriffen.

Turnhallen. Allerdings führte das tagelange Anstehen vor der Behörde oftmals zu Übernachtungen auf dem Gelände des LAGeSo.

Der Senat begegnete der turbulenten Situation nach und nach mit verschiedenen Maßnahmen: der Einrichtung der Taskforce Notunterbringung, einer ressortübergreifenden Arbeitsgruppe unter Federführung des Staatssekretärs für Soziales, Dirk Gerstle (CDU). Aufgabe der Taskforce war es, zusätzliche Unterbringungskapazitäten in Immobilien des Landes zu schaffen und die Bebauung von sechs landeseigenen Grundstücken mit Wohncontainern zu koordinieren. Ziel der Arbeitsgruppe war die Ausarbeitung eines Gesamtkonzepts für Versorgung und Unterbringung. Des Weiteren wurde der Berliner Beirat für Zusammenhalt gegründet. Bestehend aus einigen renommierten ehemaligen Berliner PolitikerInnen aller Parteien, sollte dieser Beirat als Ansprechpartner und Vermittler bei den Bürgern Unterstützung für das städtische Unterbringungskonzept werben.

Bereits im Februar 2015 kündigt die damalige Integrationsbeauftragte Monika Lücke ihren Rücktritt zum Mai 2015 an. Die Opposition sah in ihrer vorzeitigen Amtsniederlegung eine Bestätigung für die gescheiterte Integrations- und Flüchtlingspolitik des Senats. Sie selbst äußerte bereits im September 2014 ihre Enttäuschung über die Politik ihres Senats und Verständnis dafür, dass die Flüchtlinge am besetzten Oranienplatz kein Vertrauen mehr in die staatlichen Institutionen haben.<sup>12</sup> Nachdem der Rat der Bürgermeister das Ausbleiben einer kohärenten Flüchtlingspolitik angemahnt hatte, gerieten zum Sommer 2015 die Bilder vom LAGeSo immer stärker ins Licht der Öffentlichkeit. Im Jahr 2015 registrierten sich etwa 80.000 asylsuchende Menschen in Berlin, das entsprach einem Wert von 7,25% aller in Deutschland ankommenden Geflüchteten.<sup>13</sup> Neben den Wohlfahrtsverbänden wurden nun zunehmend auch Freiwilligeninitiativen am LAGeSo aktiv und versuchten täglich, die schwierige Situation vor der Behörde zu verbessern. Zahlreiche Maßnahmen, um auf die sich zuspitzende Situation zu reagieren, wurden nun angestoßen.

Zum Mai 2015 initiierte Sozialsenator Mario Czaja die Einrichtung eines ‚Runden Tisches zur Versorgung von Flüchtlingen‘, der als beratendes Gremium mit empfehlendem Charakter als Bindeglied zwischen Verwaltung und Zivilgesellschaft fungieren sollte.<sup>14</sup> Über den Zeitraum vom 21. Mai 2015 bis zum 6. April 2016 wurden zu den sechs Sitzungen des Runden Tisches jeweils etwa 40 bis 50 Vertreter aus Politik, Verwaltung, Zivilgesellschaft eingeladen. Begleitet wurden diese allerdings von beständiger Kritik an unzureichenden Beteiligungsmöglichkeiten. Bereits beim ersten Treffen zeichnete sich die mangelhafte Berücksichtigung ab, als Senator Czaja den Stand der Ausarbeitung des Konzeptes zur Unterbringung der Geflüchteten präsentierte. Da das Konzept bereits fertig ausgestaltet schien, war es offensichtlich nicht vorgesehen, die Vorschläge und konkreten Forderungen der Anwesenden aufzunehmen. Auch bei späteren Treffen wiederholte sich diese Kritik. Rudimentäre Voraussetzungen für die Zusammenarbeit im Sinne umfassender Informationsweitergaben wurden nicht erfüllt. Die Unterrichtung der Zivilgesellschaft fand erst in fortgeschrittenen Planungsstadien statt, wie etwa bei dem Plan der Unterbringung von Asylbegehrenden auf dem Gelände des ehemaligen Flughafens

---

<sup>12</sup> <http://www.tagesspiegel.de/berlin/neue-aufgabe-bei-der-giz-integrationsbeauftragte-lueke-verlaesst-berlin/11413926.html> (abgerufen am 23.12.17)

<sup>13</sup> Nach dem Königberger Schlüssel, der die Verteilungsquoten zwischen den einzelnen Bundesländern regelt, hatte Berlin eigentlich nur die Aufnahme von 5,04% der Geflüchteten zu bewerkstelligen. Das LAGeSo hatte auch noch die Weitervermittlung von 25.000 Menschen zu übernehmen. Das von den geschätzten 200.000 - 500.000 sich illegal in Deutschland aufhaltenden Menschen ein überproportionaler Anteil in Berlin leben dürfte, ist in diesem Zusammenhang auch noch zu bedenken (vgl. Becker/ Speth 2016).

<sup>14</sup> <https://www.berlin.de/sen/soziales/themen/runder-tisch-fluechtlinge/> (abgerufen am 23.12.17)

Tempelhof.<sup>15</sup> Das Umsetzungsformat des Runden Tisches schien kaum darauf ausgerichtet zu sein, die Beiträge der Beteiligten systematisch aufzunehmen und effektiv für eine weitere Berücksichtigung auszuarbeiten.

In Folge einer vom regierenden Bürgermeister Michael Müller einberufenen fraktionsübergreifenden Krisensitzung wurde vom Senat am 11. August 2015 schließlich ein Gesamtkonzept zur Versorgung und Unterbringung beschlossen. Die Unterarbeitsgruppe ‚Wohnen und Unterbringung‘ der ressortübergreifenden Arbeitsgruppe forcierte vorrangig die Optimierung und Anpassung bisheriger Bemühungen, wie die Koordination zwischen Senats- und Bezirksverwaltungen und der Kooperation mit den Wohnbaugesellschaften. In den Bereichen Bildung, Gesundheit und Arbeit oblag es hingegen den jeweiligen Senatsverwaltungen, neue Maßnahmen zu erarbeiten. Zum selben Termin rief der Senat den landesweiten Koordinierungsstab Flüchtlingsmanagement (LKF) ins Leben, jedoch ohne Erwähnung im Gesamtkonzept. Mit einem Sofortprogramm und in verschiedenen Arbeitsgruppen sollte das LAGeSo sowohl organisatorisch als auch fachlich bei der Koordination und Erfüllung seiner Aufgaben durch den Stab unterstützt werden. Unter Leitung des Staatssekretärs für Soziales Dirk Gerstle (CDU) und des neu einberufenen Staatssekretärs für Flüchtlingsfragen Dieter Glietsch (SPD), der direkt dem Regierenden Bürgermeister unterstand, sollten die Senats- und Bezirksverwaltungen, die landeseigenen Unternehmen, die Hilfsorganisationen sowie Polizei und Feuerwehr stärker eingebunden werden. Der Stab förderte dementsprechend die interne wie externe Koordination durch wöchentliche Treffen mit dem Ziel, weitere Entscheidungsmöglichkeiten für Verbesserungen bei Unterbringung und Versorgung frühzeitig zu erarbeiten. Im Dezember 2015 arbeiteten etwa 100 Personen aus den verschiedenen Senats- und Bezirksverwaltungen im LKF. MitarbeiterInnen des LAGeSo, die sich nur zeitweise mit den Aufgaben des LKF befassten, machten etwa ein Viertel der Personen aus, während der weitere Personalbedarf ermittelt wurde. Seit September 2015 bestand zudem ein pro-bono Beratungsvertrag zwischen dem LKF und McKinsey & Company. Die Unternehmensberatung unterstützte die Arbeit des LKF mit vier Vollzeitkräften und weiteren Fachexperten in gemeinsamen Teams, um die Verwaltungsabläufe zu verbessern. Tatsächlich wurde die Außenkommunikation durch eine stärkere Präsenz in den sozialen Medien gesteigert. Die interne Arbeit des LKF geriet allerdings mehrfach in die Kritik, etwa von Seiten der Bezirke, die sich bei den Auswahlprozessen von weiteren Grundstücken für Modularbauten nicht ausreichend beteiligt sahen, ebenso von Vertretern der zivilgesellschaftlichen Organisationen, die deren kaum vorhandene Beteiligungsmöglichkeiten und selektiven Austausch bemängelten. Aus der Opposition war zudem der Vorwurf zu vernehmen, dass mit der Einrichtung dieses direkt dem Sozialsenator untergeordneten Krisenstabes eine Doppelstruktur geschaffen wurde, die die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten nur noch weiter durcheinandergebracht hätte.

Im September 2015 berief Integrationssenatorin Dilek Kolat (SPD) Andreas Germershausen zum Nachfolger auf den zwischenzeitlich einige Monate verwaisten Posten des Beauftragten des Senats für Integration und Migration. Derweil wurden zusätzliche Außenstellen zur Erstregistrierung eröffnet; doch die Situation blieb angespannt. Zwischenzeitlich hatte es immer wieder Zwischenfälle am LAGeSo gegeben, es kam mehrfach zu Zusammenstößen zwischen den Sicherheitskräften und den wartenden Asylbegehrenden. Auch in den überbelegten Notunterkünften kam es zu Konflikten zwischen den auf engstem Raum ohne Privatsphäre unter schwierigsten Bedingungen lebenden Menschen.

---

<sup>15</sup> Das vom LKF vorbereitete Vorhaben zur Änderung des Gesetzes zum Erhalt des Tempelhofer Feldes, das 2014 aus einem Volksentscheid hervorgegangen war und die Bebauung des Areals für unzulässig erklärte, stieß beim Treffen im Oktober 2015 auf heftige Kritik.

Kälteeinbrüche erschwerten die Lage zusätzlich. In seiner Regierungserklärung im November 2015 gestand Müller Fehler für die vergangenen sechs Monate ein, hob die Unabsehbarkeit der Zugänge hervor und dankte den ehrenamtlichen HelferInnen. Für seine Gewichtung der Rede und der Absage an die Abschiebungsrhetorik von CDU-Innensenator Henkel erntete er harsche Kritik vom brüskierten Koalitionspartner und viel Applaus von der Opposition. Es bahnte sich ein Zwist in der Regierungskoalition an. In Anbetracht der im September 2016 anstehenden Wahlen zum Abgeordnetenhaus, schienen sich die Parteien zunehmen in Position zu bringen. Ende 2015 eskalierte die Situation auf politischer Ebene, nachdem Meldungen veröffentlicht wurden, denen zufolge die Neueingestellten am LAGeSo wegen des fehlenden Ordnungssystems vorrangig mit dem Suchen von Akten beschäftigt seien. Die MitarbeiterInnen hatten sich anonym über die fehlgehenden Prozesse hinter ihrer belastenden Arbeit beschwert. Zugleich fehlte den Hilfsorganisationen der Überblick über die sich ständig ändernden Abläufe bei der Erstregistrierung. Zuletzt erstatteten 40 Rechtsanwälte wegen der menschenunwürdigen Zustände vor der Behörde Strafanzeige gegen Czaja und Allert wegen Körperverletzung und Nötigung im Amt.

Zwei Tage darauf, am 9. Dezember 2015, forderte der regierende Bürgermeister in der rbb-Abendschau – zu der LAGeSo-Leiter Allert eigentlich eingeladen war – eine neue Leitung für das LAGeSo. Senator Czaja und die Behörde waren davon nicht in Kenntnis gesetzt worden. Allert gab daraufhin umgehend seinen Rücktritt bekannt. In einem Interview mit dem Tagesspiegel bemängelte Allert, es habe seit August keine Kommunikation mit Müller gegeben. Weiterhin kritisierte er die Ausgliederungen aus der Zuständigkeit des LAGeSo in den LKF und die BUL, was seines Erachtens zu einer Lähmung der Verfahren geführt hätte. Im Anschluss an die Zusammenarbeit mit dem LKF wurde Sebastian Muschter von McKinsey zu Allerts kommissarischer Nachfolger. Über die kostenlose Beratung hinaus bekam die Unternehmensberatung im Januar 2016 unter Verzicht auf eine Ausschreibung den Zuschlag für einen hochdotierten Beratungsvertrag zur Erstellung des Berliner Masterplans Integration.<sup>16</sup> Dieser Masterplan sollte die ressortübergreifende Zusammenarbeit verstärken, und die zahlreichen Maßnahmen in Einklang bringen, um zu einem geregelten Aufnahme- und Integrationssystem zurückzukehren. Offensichtlich betraute McKinsey den ehemaligen Innenstaatssekretär Lutz Diwell (SPD) mit der Aufgabe, was zwei Monate später zu einem Eklat im Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses führte. McKinsey beendete daraufhin seine beratende Tätigkeit für das LAGeSo. Ähnlich undurchsichtig verliefen auch andere Auftragsvergaben, wie etwa an die Bertelsmann-Tochter Arvato.<sup>17</sup> Müller und die Senatskanzlei wiesen jedoch alle Filz- und Korruptionsvorwürfe unter Verweis auf die erforderliche Steuerungskompetenz der Senatsverwaltungen in Krisensituationen von sich. Trotz der offenen Kritik, die Müller im vorigen Jahr an Sozialsenator Czaja geübt hatte, stellte dieser sich in der Diskussion um Arvato hinter den Bürgermeister. Gegen einen Referatsleiter des LAGeSo läuft indes ein Verfahren wegen Bestechlichkeit. Er soll Provisionen einer Sicherheitsfirma erhalten haben, die mit der Bewachung von Unterkünften beauftragt worden war.

Zum 13. März 2016 konnte die erste Fassung des Masterplanes endlich vorgelegt werden. Die Themenbereiche wurden mit InteressenvertreterInnen bei Veranstaltungen der Senatsverwaltungen sowie auf einer themen- und ressortübergreifenden Konferenz am 19. April 2016 im Roten Rathaus

---

<sup>16</sup> In Höhe von 238.000 EUR vgl. <https://www.berliner-zeitung.de/berlin/die-wichtigsten-antworten-zum-mckinsey-lageso-eklat-23750090> (abgerufen am 23.12.17)

<sup>17</sup> <http://www.tagesspiegel.de/berlin/die-spd-und-der-fall-arvato-in-berlin-opposition-fordert-vom-senat-aufklaerung-ueber-vergaben/13387176.html> (abgerufen am 23.12.17)

diskutiert. Aus diesen Diskussionen sind nochmals Anregungen in den Masterplan eingeflossen. Der „Masterplan Integration und Sicherheit“ wurde daraufhin am 24. Mai 2016 vom Senat beschlossen (Agh.-Drs. 18/0477). Auf europäischer Ebene wurden indes Fakten geschaffen. Einige europäische Regierungen hatten sich unter Beteiligung Deutschlands darauf geeinigt, die Reiserouten der Flüchtenden durch die Schließung der Balkanroute und das umstrittene EU-Türkei-Abkommen vom Frühjahr 2016 zu blockieren. Dieses Vorgehen hatte auch unmittelbare Auswirkungen auf die Zahlen der Neuankünfte und Erstanträge in Berlin, die daraufhin stark zurückgingen.<sup>18</sup> Mit der Eröffnung des Landesamtes für Flüchtlingsangelegenheiten (LAF) zum 1. August 2016 wurden die bisherigen Aufgaben der Registrierung, Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen aus dem LAGeSo herausgelöst und in die eigenständige, vermeintlich leistungsfähigere Struktur überführt. Mit den Wahlen zum 18. Abgeordnetenhaus von Berlin vom 18. September 2016 veränderte sich die Struktur und Dynamik der Berliner (Geflüchteten-)Politik und Verwaltung nachhaltig. Die vorige Große Koalition unter Führung der SPD Berlin verlor ihre absolute Mehrheit. Trotz großer Verluste wurde die SPD erneut stärkste Kraft und gründete zusammen mit der Linkspartei und den Grünen eine neue Regierungskoalition. Sie hat sich viel vorgenommen, um die Situation für die Geflüchteten zu verbessern.

### **3.2 Analyse der Zusammenarbeit von Behörden und Zivilgesellschaft**

#### **Politik und Verwaltung**

In Berlin ist dem Abgeordnetenhaus als städtischer Legislative und dem Senat unter Bürgermeister Müller (SPD) als Exekutive, das LAGeSo als oberste Landesbehörde nachgeordnet.<sup>19</sup> Sozialsenator Czaja (CDU) war als politischer Akteur für dieses direkt verantwortlich. Abstimmungen waren auch mit den Bezirksbürgermeistern vorgesehen. Vom zeitweilig unbesetzten Amt des Beauftragten des Berliner Senats für Integration und Migration gingen indes keine öffentlich wahrnehmbaren Aktivitäten aus. Im Oktober 2015 wurde versucht, das LAGeSo durch den Aufbau des LKF als Lenkungsgruppe und Krisenstab zu unterstützen. Mit der Installation doppelter Zuständigkeiten entstanden wiederholt Kommunikations- und Abstimmungsprobleme zwischen der Leitung des LAGeSo und der Lenkungsgruppe beim Regierenden Bürgermeister, geleitet vom ehemaligen Polizeipräsidenten Dieter Glietsch als Staatssekretär für Flüchtlingsfragen. Politik- und Verwaltungsakteure waren zu diesem Zeitpunkt eng miteinander verwoben. Eine klare Trennung zwischen Politik und Verwaltung war nicht erkennbar und auch nicht beabsichtigt. Zwar ist für das Verhältnis von Politik und Verwaltung idealtypisch eine klar getrennte hierarchische Gewaltenteilung vorgesehen, indem die Verwaltung nur das ausführende Organ darstellt, das die Entscheidungen der Politik umsetzt. Tatsächlich bildet jedoch die Übernahme politischer Funktionen durch die Verwaltung die Regel. So wird die instrumentelle Sichtweise auf die öffentliche Verwaltung um den Bereich des Policy Making erweitert.<sup>20</sup> Die Verwaltung erlangt damit eine entscheidende Rolle bei der politischen Meinungsbildung und wird in allen wichtigen Entscheidungsgremien und Prozessen

---

<sup>18</sup> Als weiterführende Schritte waren mehrere Abkommen mit den afrikanischen Regierungen an den zentralen Reiserouten, beispielsweise mit Libyen, Marokko oder Mali geschlossen.

<sup>19</sup> Infolge der Landtagswahlen gestaltete die neue rot-rot-grüne Regierungskoalition die Kompetenzen neu, die Nachfolge von Czaja im zweiten Senats Müller traten Elke Breitenbach (Die Linke) im Amt für Integration, Arbeit und Soziales sowie Dilek Kolat (SPD) im Amt für Gesundheit, Pflege und Gleichstellung an.

<sup>20</sup> Das Abgeordnetenhaus als eigentlich gedachtes Zentrum der politischen Meinungsbildung ist wie andere Parlamente auf anderen Ebenen überfordert und überlässt wie auch wesentliche Aufgabenteile der Exekutive und der Verwaltung.



berücksichtigt, um dort mit ihrem Praxiswissen maßgebliche Informationen für die Lösungsansätze in den politischen Entscheidungsprozess hineinzutragen.

Als sich die Situation am LAGeSo im Sommer 2015 zuspitzte, sprangen in vielen Bereichen zivilgesellschaftlichen Gruppen ein, um die behördliche Leistungserbringung am LAGeSo zu unterstützen, etwa bei der Erstversorgung aber auch bei der Unterbringung und Betreuung von Geflüchteten. Das Engagement, insbesondere das der spontanen Initiativen stellte für die Behörde zwar oft eine unerlässliche Hilfestellung dar, indem diese wichtige Aufgaben in der Unterstützung Geflüchteter übernahmen und dabei ihr Know-how und ihre individuellen Betreuungskapazitäten einbrachten. Gleichzeitig stellte das Engagement die Behörden aber auch vor neue Herausforderungen. Zum einen bedeutete es zusätzlichen Aufwand, sich mit den Engagierten bei Aufnahme und Betreuung der Geflüchteten zu koordinieren und sich auf die andersgelagerten Prioritäten und Organisationsstrukturen zivilgesellschaftlicher Gruppen einzulassen. Zum anderen stellte das zivilgesellschaftliche Engagement eine Herausforderung dar, weil die engagierten Gruppen oft nicht derselben Meinung waren, was den besten Umgang mit den Geflüchteten betrifft und daher auch schnell als KritikerInnen des behördlichen Handelns auftraten (vgl. Daphi 2017: 36). Umfragen bestätigen zwar, dass 90% der Kommunalverwaltungen das zivilgesellschaftliche Engagement als zentrale Ressource bei der Bewältigung der aktuellen Herausforderungen im Bereich der kommunalen Aufnahme und Integration von Geflüchteten einschätzten, besonders im Falle von Willkommens- und Geflüchteteninitiativen, wie auch bei LotsInnen, MentorInnen und PatInnenprojekten (Gesemann/Roth 2016: 20). Trotzdem nehmen Ausmaß und Schwerpunkt der Kooperation je nach Motiven und Präferenzen der Behörde sehr unterschiedlich Formen an (vgl. Gesemann/Roth 2016). Am LAGeSo gab es gegenüber den neuen zivilgesellschaftlichen Unterstützergruppen zunächst erhebliche Vorbehalte. Gründe dafür waren fehlende Erfahrungen und persönlichen Vernetzungen zu den bis dato aktiven Unterstützergruppen. Traditionell ist derartiges Engagement in Berlin auch politisch konnotiert. Daher hatten sich neben den entsprechenden Auseinandersetzungen zuvor kaum gemeinsame Aktivitäten und Routinen entwickelt. Lediglich mit den Wohlfahrtsverbänden gab es langjährige Kontakte und Kooperationen, da diese wegen ihrer wohlfahrtsstaatlichen Aufgaben quasi als Dienstleister in geschäftlichen Routinen mit Politik und den Behörden verbunden waren. In den koordinativen Gremien wie dem Runden Tisch zur Versorgung von Flüchtlingen, dem LKF oder dem Integrationsbeirat, wurde die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure über die etablierten Vertreter der Kirchen und Wohlfahrtsverbände hinaus jedoch nur sehr selektiv, meist aufgrund persönlicher Kontakte vorgenommen. In der Zusammenarbeit mit neuen zivilgesellschaftlichen Gruppen bestanden weder Kontakte noch Erfahrungen zu deren Hintergründen, Motiven und vor allem auch Verlässlichkeit und Vertrauenswürdigkeit vorhanden. Die Identifikation der als relevant zu erachtenden und damit auch in institutionelle Beteiligungsformate aufzunehmenden Organisationen war in einem flüchtigen, wie auch heterogenen und unübersichtlichen Feld wie der Berliner Engagementlandschaft, überdies ein nicht immer einfacher oder unkontroverser Punkt, insbesondere wenn die Organisationen auch als politische Akteure agierten.

### **Wohlfahrtsverbände**

Bedingt durch die Betonung der Neuartigkeit der Interaktionzusammenhänge mag der Eindruck aufkommen, dass Beteiligungsformen zwischen Verwaltung und Zivilgesellschaft erst in jüngerer Zeit aufkamen. Doch gerade in der Sozialpolitik besteht im subsidiär-korporatistischen deutschen

Sozialstaatsystem eine lange Tradition der Kooperation zwischen Staat und Wohlfahrtsverbänden. Letztere lassen sich damit einhergehend als staatsnahe Institutionen bezeichnen (Backhaus-Maul 2002). Der Verweis auf diese Governance-Traditionen, speziell die im Sozialbereich dominierenden Formen von Korporatismus und Subsidiarität, ist wichtig, um zu verstehen, dass Partizipation und Engagement auf lokaler Ebene eigene rechtliche und institutionelle Formen ausbildete (Evers 2017: 232). Als Dienstleister und politische Akteure konnten die Verbände auf seit Jahrzehnten bestehende Erfahrungen in der Kooperation mit den Behörden zurückgreifen. Zwischen Wohlfahrtsverbänden, caritativen Einrichtungen und den Behörden bestanden persönliche Kontakte und Netzwerke. Die Interaktionsmuster waren etabliert und routiniert, darüber hinaus zumeist auch vertraglich geregelt. Durch ihre Rolle als Dienstleister verfügten die Wohlfahrtsverbände über Praxiswissen, welches die Behörden bereitwillig aufnahmen. Sie kanalisiert das formalisierte Engagement durch die Integration von freiwilligem Engagement und waren daher die bevorzugten Kooperationspartner der Behörden. Ihr Freiwilligenmanagement war professionalisiert, eigene Betreuungsangebote für die Freiwilligen existierten. Ihre Organisationsstrukturen waren entsprechend ihrer Aufgaben der Leistungserbringung teilweise unternehmensähnlich aufgestellt und agierten annähernd im Sinne der Marktlogik. Weiterhin verfügten zahlreiche Wohlfahrtsverbände über gemeinnützige Unternehmen zur Erbringung von Dienstleistungen. Ihre Organisationstiefe glich damit derer der Behörden. Das Verhältnis dieser Einrichtungen zu den anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen war nicht unbedingt solidarisch ausgerichtet. Manche dieser etablierten Akteure standen den neueren zivilgesellschaftlichen Vereinigungen skeptisch gegenüber, fürchteten sie doch, durch die neuen Akteure ihren angestammten Einfluss und zivilgesellschaftlichen Alleinvertretungsanspruch in neuen Konstellationen einzubüßen

### **Zivilgesellschaftliche und migrantische Initiativen**

Das Verhältnis vieler in der Geflüchtetenarbeit engagierten Gruppen zu den städtischen und staatlichen Behörden war durch zahlreiche, teilweise seit Jahren ausgetragene politische Auseinandersetzungen geprägt. Die zivilgesellschaftlichen Gruppen engagierten sich zumeist als Fürsprecher und Advokaten der (unorganisierten) Interessen geflüchteter Menschen. Um diese Auseinandersetzungen zu illustrieren, ist beispielsweise auf die eineinhalb Jahre andauernde Besetzung des Oranienplatzes in Berlin-Kreuzberg durch ein Flüchtlingsprotestcamp zu verweisen. Ohne diese Entwicklung hier umfassend beschreiben zu können, steht diese Auseinandersetzung für eine politisierte Wahrnehmung der sogenannten Flüchtlingskrise in der Stadt. Unter den zahlreichen Aktiven in der Geflüchtetenhilfe war die politische Aufmerksamkeit damit bereits vor den zunehmenden Migrationsbewegungen in der zweiten Jahreshälfte 2015 vorgeprägt (vgl. Becker/Speth 2016).<sup>21</sup> Migrantische Protestgruppen fanden kaum Gehör. Im Juni 2013 fand auf dem Mariannenplatz in Berlin-Kreuzberg das von AktivistInnen der „Karawane für die Rechte der Flüchtlinge und MigrantInnen“ und von „The Voice Refugee Forum Germany“ organisierte „Refugee Tribunal against Germany“ statt. Insgesamt nahmen über die drei Tage mehrere tausend Personen an der Veranstaltung teil, darunter Geflüchtete aus ganz Deutschland. Weder die Medien noch Politik interessierten sich jedoch zu diesem Zeitpunkt für das Thema und dessen zivilgesellschaftliche Unterstützer. Die Behörden akzeptierten diese Gruppen nicht als ernstzunehmende Gesprächspartner und Vertreter einer relevanten Bevölkerungsgruppe. Der Slogan „Integration erfordert Teilhabe“, den der Landesbeirat für Integrations- und Migrationsfragen als Schlüsselsatz für ihre Arbeit als formale Institution der

---

<sup>21</sup> Der Platz wurde nach 550 Tagen Besetzung im April 2015 geräumt. Ein Teil der Geflüchteten, die meist aus afrikanischen Ländern stammten, zogen daraufhin in die Gerhard Hauptmann Schule im gleichen Bezirk.

Beteiligung und Eigeninitiative von Migranten benannte, verhalte im politischen Tagesbetrieb. Der Einfluss dieses institutionalisierten Gremiums blieb marginal.

Einige Initiativen, z. B. Pro Asyl oder der Flüchtlingsrat Berlin, konnten sich zwar als fachspezifische Themenanwälte etablieren und haben über die Jahre Netzwerke in die Verwaltungen und Politik aufgebaut. Diese Netzwerke boten nicht nur die Voraussetzungen, um zu institutionalisierten Koordinations- und Entscheidungsgremien eingeladen zu werden, sondern boten zudem Kanäle für die Interessenvermittlung. Ihr Rückhalt in der zersplitterten Berliner Engagementlandschaft blieb jedoch überschaubar, da keine allgemein akzeptierten Verbandsstrukturen das Feld strukturieren. Ohne verbindende Strukturen blieb den einzelnen Gruppen oft nur der Umweg über die Öffentlichkeit, um sich Gehör für ihre Anliegen zu verschaffen. Am LAGeSo verfolgte beispielsweise die Initiative Moabit hilft! die Strategie öffentlichkeitswirksam auf vorhandene Missstände hinzuweisen. Sie warb damit um Unterstützung und beeinflusste die Behebung dieser Zustände. Als Interaktionsmuster war in diesem Fall der öffentliche Druck das Mittel, zur Durchsetzung ihrer Anliegen. Ihre moralische Integrität war dabei von zentraler Bedeutung. Vorfälle wie der Eklat um die Weiterverbreitung der Falschmeldung eines angeblich verstorbenen syrischen Geflüchteten durch die Initiative Moabit hilft! konnten die Glaubwürdigkeit und die öffentliche Unterstützung solcher Akteure tiefgreifend infrage stellen.

#### **4. Fazit und Ausblick**

Die Akteurskonstellation und Kooperationsbedingungen lassen sich im untersuchten Berliner Fall als hochkomplex zusammenfassen. Die eingangs aufgestellte Untersuchungshypothese, dass die Verantwortlichen aus Berliner Politik und Verwaltung die zivilgesellschaftlichen Akteure nur unzureichend beteiligt wurden, lässt sich zu einem gewissen Grad bestätigen. Dabei ist allerdings der Verweis auf die komplexen Bedingungen in der unübersichtlichen und heterogenen Berliner Engagementlandschaft angebracht, welche die Aufgabe der adäquaten Beteiligung insbesondere der neuen zivilgesellschaftlichen Akteure erschwert. So ist beispielsweise die Komplexität einer repräsentativen Auswahl von einzelnen Vertretern, die als Stellvertreter für ihren Bereich Akzeptanz finden, nicht zu unterschätzen. Schließlich haben sich im weiten und unübersichtlichen Feld der Geflüchtetenhilfe und der Migrantenorganisationen keine milieuübergreifenden Verbandsstrukturen ausgebildet. Die Selektionsprozesse potenzieller Repräsentanten sorgten daher wiederholt für Kontroversen, da sie für jene, die nicht an den institutionellen Beteiligungsformaten beteiligt wurden, immer wieder den Eindruck von Willkür erwecken mussten. Jene Akteure der Zivilgesellschaft, die in die Gremien eingeladen wurden, fanden ihre Themen und Beiträge oft nicht angemessen gewürdigt. Die einberufenen Gremien waren durch den vermeintlichen Krisenmodus nicht auf die systematische Aufnahme und Verarbeitung aller Beiträge der Beteiligten angelegt, sondern zumeist an schnellen Entscheidungsfindungsprozessen interessiert. Es stellt sich heraus, dass wiederholt Souveränität und Kontrolle durch öffentlich inszenierte Aktionen ausstrahlt werden sollte. Währenddessen blieb ein systematisches und konsistent geplantes Vorgehen außen vor. Zwar ist naheliegend, dass Krisenmomente zu Bedürfnissen nach Kontrolle und der Zentralisierung von Entscheidungsgewalt führen, jedoch geht daraus keine nachhaltige Regelungsstruktur im Sinne der Governance hervor.

Insbesondere zwischen Stellen, die unter einer Leitung mit unterschiedlicher Parteizugehörigkeiten geführt wurden, schien sich der anstehende Wahlkampf abzuzeichnen und die Zusammenarbeit nicht

immer an gemeinsamen Zielen ausgerichtet. Generell schienen manch hartgesottene Gegner der humanitären Aufnahme der geflüchteten Menschen auch gar nicht daran interessiert, funktionierende nachhaltige Integrationsprozesse anzustoßen und entsprechende Strukturen aufzubauen, weil damit ihre zentrale Argumentationslinie infrage gestellt würde, dass die gesellschaftliche Integration nicht funktionieren kann. Obendrein würde durch funktionierende Aufnahmestrukturen auch ein wichtiges Abschreckungsinstrument für die etwaigen nachkommenden Flüchtenden verloren gehen. Der Aufnahme- und Betreuungsprozess sollte nach deren Meinung eben nicht zu einfach sein. Auch das mitten in der sich zunehmend verschärfenden Situation im Sommer 2015 die Stelle des Beauftragten des Senates für Integration, die die Konzeption und Vermittlung der Migrations- und Integrationspolitik zur Aufgabe hat, Monate lang nur kommissarisch schwach besetzt blieb, zeugt von einer verpassten Gelegenheit. Von diesem Posten aus hätten systematisch durchdachte kooperativer Beteiligungsstrukturen und -prozesse für die Ausgestaltung einer nachhaltigen, von möglichst vielen Beteiligten getragenen, Migrations- und Integrationspolitik ausgehen können.

In diesem Sinne wäre auch ein Diskurs geboten gewesen, der insbesondere die Formen und Möglichkeiten der Beteiligung der Zivilgesellschaft unter den Gesichtspunkten von Koproduktion und neuer Subsidiarität (vgl. etwa Heinze et al. 2015) thematisiert, um deren spezifischen Potenziale und Praxistauglichkeit auszuloten. Ein solcher Diskurs kam allerdings nicht zustande. Stattdessen dominierten im Rückblick inspirationslose Formen der symbolischen Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Organisationen, welche dem dabei vorherrschenden Korporatismus des Kungelns als informeller Beteiligungspraktik keine innovativen Formate entgegenzusetzen hatte. Neue Formen der Beteiligung wären in diesem Sinne in besonderem Maße auf transparente und legitimationsgenerierende Verfahren angewiesen, welche verhindern, dass eine Klientel- und privatwirtschaftliche Interessenspolitik stattfindet. Die Diskussion zu neuen Governance-Formen hätte nach Evers (2015) die Aufgabe, nachzuerfolgen, wo und wie im zurückliegenden halben Jahrhundert Traditionsbestände an organisiertem Engagement in Vereinen und Verbänden und deren Einbeziehung in die Politik durch neue Entwicklungen überlagert und infrage gestellt worden sind. Die Vielfalt von Engagement und Beteiligungs- und Kooperationsformen würde aus dieser Perspektive als Produkt eines Übergangsprozesses zu neuen, noch ungewissen Arrangements erscheinen

Die Transparenz und damit einhergehend die Legitimation erweisen sich als Krux neuer Beteiligungsformen. Wenn klassische Verfahren durch partizipative Elemente der Governance ersetzt werden, wird deren transparente und demokratische Gestaltung zur zentralen Voraussetzung ihrer Legitimität. Es stellt sich die Frage, wie Beteiligungsformen und -praktiken entwickelt werden können, welche transparent nachvollziehbar eine Kooperation und Einflussnahme zivilgesellschaftlicher Interessen ermöglichen. Ernstgemeinte Kooperationsformen sehen im Engagement nicht nur eine billige kompensative Dienstleistung, sondern stärken auch die lokale Demokratie und Teilhabe. Open Government-Diskurse fordern die Offenheit von Regierung und Verwaltung gegenüber nichtstaatlichen Akteuren ein. Offenheit bedeutet dabei auch Interaktions- und Lernfähigkeit. Der Staat muss, so lässt sich feststellen, verstärkt mit der Zivilgesellschaft kooperieren, um spezifische Steuerungs- und Akzeptanzprobleme heutiger politisch-administrativer Systeme zu entschärfen. Die gemeinsame Problemlösungsfähigkeit muss weiter ausgebaut werden. Open Government-Konzepte können helfen, einen gemeinsamen Lernprozess auf Basis eines Vertrauensverhältnisses zwischen Regierung und Zivilgesellschaft zu kreieren.

Unter dem Titel „Berlin gemeinsam gestalten: solidarisch-nachhaltig-weltoffen“ veröffentlichte der neue rot-rot-grüne Senat zum 16. November 2016 seine Koalitionsvereinbarung.<sup>22</sup> Zahlreiche Ressorts und Zuständigkeiten wurden neu verteilt. Die neue Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales wird inzwischen von Elke Breitenbach (Linke) geführt. In seinen Richtlinien der Regierungspolitik hat der Senat festgelegt, ein neues Konzept zur Integration und Partizipation geflüchteter Menschen zu erarbeiten. In der Staatssekretärskonferenz vom 17. August 2017 wurde das geplante Vorhaben vorgestellt, und die Verfahrensweise zur Erarbeitung der Gesamtkonzeption wurde gebilligt. Das Gesamtkonzept hat das Ziel, die Integrations- und Partizipationsmöglichkeiten von Geflüchteten zu stärken. Dazu werden die tatsächliche Lebensrealität und die Bedingungen, unter denen Geflüchtete zurzeit in Berlin leben, in den Blick genommen und etwaiger Handlungsbedarf identifiziert. Da Integration nun tatsächlich als Querschnittsaufgabe verstanden werden soll, wurden neun Handlungsfelder unterschieden, die sich an den Lebensbereichen der Geflüchteten orientieren sollen. Je Handlungsfeld wird eine Facharbeitsgruppe (FAG), unterstützt durch jeweils eine federführende Senatsverwaltung, konkrete Vorschläge und Ziele zur Verbesserung der Situation erarbeiten, die in das Gesamtkonzept einfließen werden. Auch der Dialog mit den Geflüchteten selbst ist im Rahmen der Facharbeitsgruppe FAG 8 Partizipation vertreten. Hier sollen spezielle Partizipationsformate entwickelt werden, um Perspektiven, Expertise und Anliegen von Geflüchteten bei Entscheidungsprozessen, die sie betreffen, einzubeziehen und damit Möglichkeiten zur Einflussnahme zu eröffnen. Die Koordinierung des Gesamtvorhabens sowie die Berichterstattung liegen beim Berliner Integrationsbeauftragten. Der Prozess wird darüber hinaus begleitet vom Berliner Institut für empirische Integrations- und Migrationsforschung der Humboldt-Universität zu Berlin. Neben dem Fachkoordinierungskreis, in dem die einzelnen FAGs zusammenkommen, wird sich auch die Staatssekretärskonferenz im Erarbeitungsprozess regelmäßig mit entscheidungsrelevanten Fragen befassen. Weitere Anregungen, Ideen und Kritikpunkte versucht die Abteilung Integration in der Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales, vertreten durch den Beauftragten des Berliner Senats für Integration und Migration, Andreas Germershausen,<sup>23</sup> mit dem Programm „Integration im Dialog“<sup>24</sup> zu sammeln. Bei diesem Dialogverfahren, das seit dem 05. September 2017 in allen Berliner Bezirken Station macht, wird mit Beteiligten aus Zivilgesellschaft, Senatsverwaltung und Bezirken anhand jeweils verschiedener parallel bearbeiteter Schwerpunkte diskutiert, wie die Kooperation zwischen den Beteiligten verbessert und die Integration und Partizipation der Geflüchteten gelingen kann. Geplant sind außerdem ein Workshop mit Migrant\*innenorganisationen, sowie eine bezirksübergreifende Veranstaltung mit dem Fokus auf besonders schutzbedürftigen Geflüchteten. Die dem Integrationsbeauftragten angeschlossene Abteilung Integration verfolgt damit insbesondere das Ziel, weitere Anregungen, Ideen und Kritikpunkte in die Entwicklung des neuen 'Gesamtkonzepts Integration und Partizipation Geflüchteter' einfließen zu lassen, um die neue Migrations- und Integrationspolitik partizipativ entlang der Vorstellungen aller Beteiligter auszurichten.

---

<sup>22</sup> <https://www.berlin.de/rbmskzl/regierender-buergermeister/senat/koalitionsvereinbarung/> (Abruf 23.12.17)

<sup>23</sup> Germershausen (Parteilos) ist seit Mai 2015 kommissarisch auf diesem Posten, zum Oktober auch formell. Zuvor war er seit 2001 beim Senat beschäftigt, seit 2005 war er Leiter des Grundsatzreferats „Integrationspolitik“ bei den damaligen Integrationsbeauftragten.

<sup>24</sup> Teilnehmer waren neben dem Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) Vertreter von Initiativen und Vereinen, wie das Willkommensnetzwerk Reinickendorf, der Verein kein Abseits! e.V. die Koordinatorin für Flüchtlingsarbeit des Kirchenkreises Reinickendorf, das Projekt BENN (Berlin Entwickelt Neue Nachbarschaften), das Projekt Multaka, Treffpunkt Museum als auch zahlreiche Bezirks- und Senatsmitarbeiter sowie MitarbeiterInnen des Landesamtes für Flüchtlingsangelegenheiten.

Dennoch wird sich zeigen müssen, wie ernsthaft diese Vorhaben vom neuen Senat verfolgt werden. Ob dies alles zur Anwendung moderner Governance-Theorie führt bleibt abzuwarten. Denn die schwierigen Rahmenbedingungen bleiben auch für den neuen Senat weiterhin bestehen. Ein Beispiel dafür findet sich im LAF. Mit der Gründung des neuen Landesamts wurden die entsprechenden Verwaltungsstrukturen zwar neu aufgestellt, doch auch durch diesen Neuanfang lassen sich die alten Probleme nicht ohne weiteres wegwischen. So funktioniert die neue Behörde trotz der zurückgegangenen Geflüchtetenzahlen auch ein Jahr nach Eröffnung noch nicht richtig; der Personalrat beklagt die Überlastung der Mitarbeiter, die Wohlfahrtsverbände unbezahlte Rechnungen und fehlende Verträge.<sup>25</sup> Die neuen Rahmenbedingungen sind offensichtlich keine Garantie dafür, dass ein Neuanfang gelingt.

---

<sup>25</sup> [http://www.deutschlandfunk.de/landesamt-fuer-fluechtlingsangelegenheiten-seit-dem-start.1769.de.html?dram:article\\_id=399984](http://www.deutschlandfunk.de/landesamt-fuer-fluechtlingsangelegenheiten-seit-dem-start.1769.de.html?dram:article_id=399984) (abgerufen am 23.12.17)

## 5. Literaturliste

- Aumüller, Jutta/Daphi, Priska/Biesenkamp, Celine (2015): *Die Aufnahme von Flüchtlingen in den Bundesländern und Kommunen. Behördliche Praxis und zivilgesellschaftliches Engagement*. Stuttgart: Robert Bosch Stiftung.
- Backhaus-Maul, Holger (2002): Wohlfahrtsverbände als korporative Akteure. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 52 (26-27), S. 22-30.
- Benz, Arthur (2006): *Governance and Democracy: Comparing National, European and Transnational Experiences*. London: Routledge.
- Benz, Arthur (2008): *Der moderne Staat*. München: Oldenbourg.
- Daphi, Priska (2016): *Zivilgesellschaftliches Engagement für Flüchtlinge und lokale „Willkommenskultur“*. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 66 (14-15), S. 35-39.
- Dyk, Silke van/Misbach, Elene (2016): *Zur politischen Ökonomie des Helfens. Flüchtlingspolitik und Engagement im flexiblen Kapitalismus*. In: *PROKLA*, 46 (2), S. 205-222.
- Evers, Adalbert (2017): *Lokale Governance, Engagement und die Rolle der Wohlfahrtsverbände*. In: Hoose, Fabian/Beckmann, Fabian/Schönhauser Anna-Lena (Hg.), *Fortsetzung folgt – Kontinuität und Wandel von Wirtschaft und Gesellschaft*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S.231-250.
- Gesemann, Frank/Roth, Roland (2016): *Kommunale Flüchtlings- und Integrationspolitik – Ergebnisse einer Umfrage in Städten, Landkreisen und Gemeinden*. Berlin: DESI – Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration.
- Haman, Ulrike/Karakayali, Serhat/Wallis, Mira/Höfler, Janis (2016): *Koordinationsmodelle und Herausforderungen ehrenamtlicher Flüchtlingshilfe in den Kommunen*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Heinze, Rolf/Klie, Thomas/Kruse, Andreas (2015): *Subsidiarität revisited*. In: *Sozialer Fortschritt*, 64 (6), S. 131-138.
- Lahusen, Christian/Schneider, Stephanie (Hg.) (2017): *Asyl verwalten. Zur bürokratischen Bearbeitung eines gesellschaftlichen Problems*. Bielefeld: transcript.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (1995): *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*. Frankfurt a. M: Campus.
- Mayntz, Renate (2004): *Governance im modernen Staat*. In: Benz, Arthur (Hg.), *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*, 1. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 65-76.

- Mayntz, Renate (2010): *Die Elemente von Governance im modernen Staat*. In: Benz, Arthur (Hg.), *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*, 2. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 68-71.
- Rhodes, R.A.W. (2000): *The Governance Narrative: Key Findings and Lessons from the Erc's Whitehall Programme*. In: *Public Administration*, 78 (2), S. 345–363.
- Rosenau, James N./Czempiel, Ernst-Otto (1992): *Governance without Government. Order and Change in World Politics*. Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- Rüb, Friedbert (2016): *Governance - Tiefen und Untiefen eines Begriffs: Versuch einer Annäherung*. Unveröffentlichtes Manuskript.
- Schimank, Uwe (2007): *Elementare Mechanismen*. In: Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg (Hg.), *Handbuch Governance: Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 29-45.
- Scharpf, Fritz W. (2000): *Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Opladen: Leske + Budrich.
- Speth, Rudolf/ Becker, Elke (2016): *Zivilgesellschaftliche Akteure und die Betreuung geflüchteter Menschen in deutschen Kommunen*. Opusculum Nr. 92, Berlin: Maecenata Institut & Deutsches Institut für Urbanistik.
- Thies, Björn (2012): *Co-Gruppen-Demokratie: Vorüberlegungen und Skizze zu einer institutionellen Demokratisierung moderner Gesellschaften*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.



## Reihe Opuscula

Frei verfügbar auf [www.opuscula.maecenata.eu](http://www.opuscula.maecenata.eu)

---

- |       |         |   |
|-------|---------|---|
| 2016  | Nr. 91  | <b>Der Einsatz von ehrenamtlichen Mitarbeitern in deutschen Museen</b><br><i>Franziska Götz</i>   |
|       | Nr. 92  | <b>Zivilgesellschaftliche Akteure und die Betreuung geflüchteter Menschen in deutschen Kommunen</b><br><i>Rudolf Speth, Elke Becker</i>   |
|       | Nr. 93  | <b>Kulturstiftungen im Wandel?<br/>Konsequenzen für die Förderung von Kunst und Kultur in Deutschland</b><br><i>Andrea Wenger</i>   |
|       | Nr.94   | <b>Hospizbewegung und Stiftungen</b><br>Zur Institutionalisierung der Hospizarbeit und den Potenzialen von Stiftungen, im Rahmen dieser Entwicklungen.  |
|       | Nr. 95  | <b>Voluntary work in Germany and Norway: a comparative study</b><br><i>Nina Antonov</i>   |
| <hr/> |         |   |
| 2017  | Nr. 96  | <b>(Un-)Abhängigkeit operativer Stiftungen?</b> Eine organisationssoziologische Betrachtung am Beispiel der Stiftung Studienfonds OWL<br><i>Linda Hagemann</i>                                      |
|       | Nr. 97  | <b>Mission Investing – Hype oder Revolution des Stiftungssektors?</b><br>Zweckbezogenes Investieren als strategische Option für Stiftungen im Niedrigzinsumfeld<br><i>Phillip Kratschmer</i>        |
|       | Nr. 98  | <b>Islamische Stiftungen in Deutschland</b><br><i>Sarah Echter, Linda Mattes</i>  |
|       | Nr. 99  | <b>Foundation owned firms</b><br>a comparative study of stakeholder approaches<br><i>Matthias Draheim, Günter Franke</i>  |
|       | Nr. 100 | <b>Visualizing the knowledge of Voluntary and Nonprofit Sector Research:</b><br>Panorama and Foundation<br><i>Min Chen, Chao Min</i>  |
|       | Nr. 101 | <b>Transparenz in deutschen Sportstiftungen</b><br>Eine Untersuchung anhand der Kriterien der "Initiative Transparente Zivilgesellschaft"<br><i>Oliver Grubert, Matthias Kasper, Daniel Priller</i> |
|       | Nr. 102 | <b>Zivilgesellschaftliche Akteure in erinnerungskulturellen Projekten</b><br><i>Stephanie Alberding</i>   |
|       | Nr. 103 | <b>Flüchtlingshilfe und sorgende Gemeinschaft</b><br>Kirchengemeinden auf dem Weg in die Zivilgesellschaft<br><i>Henning von Vieregge</i>   |
|       | Nr. 104 | <b>The Space for Civil Society: Shrinking? Growing? Changing?</b><br><i>Mareike Alscher, Eckhard Priller, Susanne Ratka, Rupert Graf Strachwitz</i>   |
|       | Nr. 105 | <b>Legitime Institution oder bloß legale Einrichtung?</b><br><i>Harm Hendrik Esser</i>  |
|       | Nr. 106 | <b>Digitaler Strukturwandel der Öffentlichkeit</b> - wie zivilgesellschaftliche Online Plattformen die Öffentlichkeit innovativ nutzen können<br><i>Lea Frank-Gretic</i>                            |
|       | Nr. 107 | <b>Zivilgesellschaft und Kommunen.</b><br>Lerneffekte aus dem Zuzug Geflüchteter für das Engagement in Krisen<br><i>Rudolf Speth, Elke Bojarra-Becker</i>   |
| 2018  | Nr. 108 | <b>Engagiert in neuer Umgebung</b><br>Empowerment von geflüchteten Menschen zum Engagement<br><i>Rudolf Speth</i>   |
|       | Nr. 109 | <b>Zivildienst und Zivilgesellschaft</b><br>Konkurrenz oder Koproduktion?<br><i>Daniel Weyermann</i>  |
|       | Nr. 110 | <b>Gestiftete Autonomie</b><br>Welchen Beitrag leistet das Stiftungsmodell zur Autonomie von Universitäten<br><i>Thomas Brunotte</i>  |
-