

»Lotsen in die Gesellschaft«

Rudolf Speth

Die Zivilgesellschaft im Einwanderungsland Deutschland

Die bürgerschaftlich Engagierten in den Helfergruppen und den vielen anderen zivilgesellschaftlichen Organisationsformen haben in den letzten Monaten einem unersetzlichen Beitrag geleistet, die Geflüchteten willkommen zu heißen und aufzunehmen. Die staatlichen Stellen waren vielfach überfordert und nicht in der Lage, schnell und angemessen auf den Anstieg der Zahl der Geflüchteten zu reagieren. In der konkreten Hilfe für die Geflüchteten und der Zusammenarbeit mit staatlichen Stellen zeigte sich eine neue Qualität der Zivilgesellschaft. Das Engagement der vielen Freiwilligen und die Tätigkeit der zivilgesellschaftlichen Organisationen bleiben auch für die Zukunft wichtig, denn es wird jetzt und in den nächsten Jahren darum gehen, die Geflüchteten mit einer stabilen Bleibeperspektive in die Gesellschaft zu integrieren. »Wir sind Lotsen in die Gesellschaft«, so beschreiben die Helfergruppen ihre Tätigkeit selbst. Solche Lotsendienste werden wichtiger, weil wir damit rechnen müssen, dass weiter Menschen aus verschiedenen Regionen der Welt nach Deutschland kommen und weil die Integration in die Gesellschaft eine schwierige und langwierige Aufgabe sein wird.

Dies sind einige der Ergebnisse einer Studie des Maecenata Instituts in Kooperation mit dem Deutschen Institut für Urbanistik. In der Studie wird danach gefragt, wie sich die Zusammenarbeit der zivilgesellschaftlichen Gruppen mit den staatlichen Akteuren bei der Hilfe für Geflüchtete in deutschen Kommunen gestaltet.

Deutschland ist ein Einwanderungsland. Bis dieser Satz von den politischen Eliten und der Gesellschaft anerkannt wurde, hat es lange gedauert. Dieser lange Prozess ist umso verwunderlicher, als die Fakten in den letzten Jahrzehnten eigentlich schon längst hätten dazu führen müssen, sich diese Tatsache einzugestehen. Heute haben 20 Prozent der Menschen, die in Deutschland leben, einen Migrationshintergrund. Die Bundesrepublik ist seit ihrer Gründung 1949 immer schon ein Einwanderungsland gewesen: den Anfang machten 12 Mio. Vertriebene, in den 1960er Jahren kamen die »Gastarbeiter« und in den 1990er Jahren Spätaussiedler aus Russland und anderen osteuropäischen Staaten; im Gefolge des Zerfalls von Jugoslawien kamen vielen aus diesen Bürgerkriegsregionen. Im letzten Jahr stieg die Zahl der Geflüchteten aus Syrien, Afghanistan und anderen Bürgerkriegsregionen stark an. Schätzungsweise kamen im Jahr 2015 mehr als 1 Mio. Geflüchtete nach Deutschland. Der steile Anstieg der Zahl der Geflüchteten war vor allem in der zweiten Hälfte des Jahres 2015 zu verzeichnen.

Allerdings entbrannte auch um den Zuzug von Geflüchteten ein heftiger Streit, weil sich Teile der Gesellschaft gegen den Zuzug von Menschen aus fremden – vor allem aus islamischen – Kulturen wehrten. In diesem Zusammenhang wurden Unterkünfte von Geflüchteten angegriffen und es formierte sich mit Pegida eine xenophobe und islamfeindliche Bewegung. Ihr Ziel war (und ist es noch immer), die politischen Entscheidungsträger zu einer restriktiveren Asylpolitik zu bewegen. Dieser Sachverhalt war in der Perspektive des explorati-

ven Forschungsprojektes von besonderer Bedeutung, weil deutlich wurde, dass das Engagement der zivilgesellschaftlichen Helfergruppen neben der sozialen (konkrete Hilfen und Unterstützung der Geflüchteten) auch eine politische Dimension (Öffentlichkeit) hat. Die Helfergruppen, die sich in den Orten gebildet haben, in denen Geflüchtete erwartet wurden, fungierten auch als Schutzschilde, weil sie das Meinungsklima in der Bevölkerung beeinflussten und den – teilweise militanten – Gegnern kaum Möglichkeiten der Artikulation ließen. Gerade in den Landkreisen Bayerns haben die Landräte, zusammen mit den Bürgermeistern, die Gründung von Helfergruppen in den Orten angeregt, in denen bald Unterkünfte für Geflüchtete eröffnet werden sollten. Damit wurde ein erster Schritt für eine Willkommenskultur geschaffen und zum weiteren wurden alle diejenigen in die Schranken verwiesen, die gegen Flüchtlingsunterkünfte mobilisieren wollten.

Die Kommunen

Die Kommunen sind der wichtigste Ort, wenn es um die Aufnahmen und die Integration von Geflüchteten geht. Die Aufnahme der Geflüchteten, die rechtliche Regelung und die Verteilung in der Republik ist zwar Aufgabe des Bundes und damit des Staates, doch die Aufnahme und die konkrete Arbeit vollzieht sich vor Ort. Die Bundesrepublik zollt damit auf der einen Seite ihrer föderalen Struktur Rechnung und sichert auf der anderen Seite ein bundeseinheitliches Vorgehen im Umgang mit Geflüchteten. Aus der zivilgesellschaftlichen Perspektive sind die Kommunen der wichtigste Raum für das bürgerschaftliche Engagement, denn 80 Prozent des Engagements finden im sozialen Nahraum statt. Es war daher naheliegend, die zivilgesellschaftlichen Hilfeleistungen für Geflüchtete in ausgewählten Kommunen zu untersuchen.

Das Projekt war als exploratives angelegt: es ging darum, erste empirisch belastbare Ergebnisse zu gewinnen, die die Grundlage für eine weitere vertiefende Untersuchung bilden können. Ziel war es, unterschiedliche Umgangsweisen mit Geflüchteten herauszubekommen.

Letztlich wurde folgende Orte ausgewählt, die näher untersucht werden sollten: Berlin, Mannheim und Starnberg (Bayern). Berlin wurde ausgewählt, weil es als Stadtstaat eine zweigliedrige Verwaltungsstruktur hat und die Zivilgesellschaft politisierter ist. Als Großstadt wurde Mannheim gewählt, weil sich die Geflüchteten Übergangsweise aufhalten und die Stadt selbst bereits durch die Landesaufnahmestelle für Geflüchtete und drei Erstaufnahmeeinrichtungen für das Land Baden-Württemberg einen wichtigen Anteil bei den Hilfen für Geflüchtete leistet. Der Landkreis Starnberg wurde gewählt, weil sich die Siedlungsstruktur und die ökonomischen Bedingungen sehr stark von einer Großstadt wie Berlin unterscheiden.

Zwei Phasen

In dem Projekt wurde davon ausgegangen, dass zwei zeitlich ausgedehnte und inhaltlich bestimmte Phasen in der Hilfe für die Geflüchteten identifiziert werden können. Die erste Phase kann grob als Phase der Nothilfe bezeichnet werden. Sie erstreckte sich von etwa September 2015 bis März 2016 und dauert teilweise noch an. In ihr ging es darum, die große Zahl der Geflüchteten zu versorgen, unterzubringen und zu registrieren.

Die zweite Phase, die Phase der Integration, wurde zum Zeitpunkt der Untersuchung kaum in Angriff genommen. Sie beginnt erst jetzt, nachdem eine große Zahl der Geflüchteten einen Aufenthaltstitel hat und eine Bleibeperspektive entwickeln kann. Dies lag auch daran, dass die staatlichen Stellen, gerade das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) kaum in der Lage war, den Stau von Asylanträgen abzuarbeiten. Es zeigte sich aber, dass in allen untersuchten Orten sich die zivilgesellschaftlichen Gruppen über die einfache Nothilfe hinausgingen. Dies hängt auch damit zusammen, dass für viele der Kontakt zu den Geflüchteten enger und persönlicher wurde und damit sich auch die Frage stellte, welche Möglichkeiten es für sie gibt, einen Platz in der Gesellschaft zu finden.

Fünf Akteure

Das Erkenntnisinteresse des Forschungsprojektes richtete sich auf die Formen und Intensitäten der Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Akteuren. Das Projekt ging davon aus, dass die Hilfen für Geflüchtete nicht allein von staatlichen Stellen erbracht werden können. Vielmehr zeigte sich gerade hier die gewachsene Bedeutung der Zivilgesellschaft. Ohne die Leistungen der Helfergruppen und der etablierten Akteure hätte die Aufnahme der Geflüchteten nicht erfolgen können.

Ein genauerer Blick zeigt allerdings, dass zwischen fünf Akteuren mit unterschiedlichen Handlungslogiken differenziert werden muss und es gerade auf ihre Zusammenarbeit ankommt.

Die Akteure des Staates haben vielleicht die wichtigste Position, weil sie – auf der Ebene des Bundes – die Regeln festlegen und den gesetzlichen Rahmen bereitstellen. Das BAMF gehört zu dieser Gruppe, weil alle Geflüchteten durch das Nadelöhr des Asylrechts müssen. Im kommunalen Raum sind es die Landratsämter, die Kreisverwaltungsbehörden und in Berlin das Landesamt für Gesundheit und Soziales (Lageso), die für die Geflüchtete zuständig sind. Ab dem 1. März 2016 sind die Jobcenter für Geflüchtete mit einer Anerkennung als Asylsuchende zuständig. Durch diese Behörden werden Unterkunft, Integration in den Arbeitsmarkt, Beschulung der Kinder, Gesundheitsversorgung und andere wichtige Dinge organisiert. Diese Akteure, deren Handeln durch rechtliche Vorgaben strukturiert wird, sind für die zivilgesellschaftlichen Akteure, besonders die spontanen helfergruppen, die wichtigsten Ansprechpartner. Sie aber auch die Vertragspartner der etablierten zivilgesellschaftlichen Akteure, die in der Regel die Unterkünfte für die Geflüchteten betreiben.

Neben dem Bund und den Ländern sind die Kommunen (Städte, Landkreise, Gemeinden) weitere wichtige Akteure. Denn die Unterbringung der Geflüchteten wird zwar von staatlichen Akteuren (Bund, Länder, Landratsämter in ihrer Funktion als staatliche Akteure) organisiert, doch die konkreten Liegenschaften können vielfach nur mit Unterstützung der Bürgermeister und Kommunen bereitgestellt werden. Die Gemeinden haben zwar formal-rechtliche keine Möglichkeit der Mitwirkung, doch ohne ihr informelles Mitwirken sind konkrete Hilfen für Geflüchtete kaum möglich. Diese Dimension gewinnt gerade vor dem Hintergrund der lokalen Bindung des zivilgesellschaftlichen Engagements besonderes Gewicht.

Eine dritte Gruppe der Akteure bei den Hilfen für Geflüchtete bilden die etablierten Akteure der Zivilgesellschaft. Diese Gruppe besteht vor allem aus den Wohlfahrtsverbänden, die mit anderen sozialen Unternehmen die Unterkünfte für die Geflüchteten betreiben. Als Betreiber der Unterkünfte organisieren und binden diese Akteure zivilgesellschaftliche Hilfsbereitschaft, teilweise in dem sie ein eigenes Freiwilligenmanagement betreiben oder den Helfergruppen Zugang zu ihren Einrichtungen gewähren. Diese Akteure sind mit ihrer Handlungslogik den staatlichen Akteuren sehr nah, weil sie Teil der Wohlfahrtsstaatsbürokratie sind. Sie haben aber auch Verbindungen zur Zivilgesellschaft oder kommen sogar aus diesem Bereich.

Die Helfergruppen, die sich fast an allen Orten spontan gebildet haben, sind eine weitere wichtige Gruppe. Es kann beinahe von einer »Erweckungsbewegung« gesprochen werden. Jedenfalls sind die zahlreichen Helfergruppen und die enorme Hilfsbereitschaft Zeugnis einer neuen Qualität der Zivilgesellschaft und des Engagements. Diese Gruppen haben sich in der Regel spontan gebildet. Sie sind locker organisiert und die große Frage ist, ob sie sich auf die Dauer stabilisieren können. Denn vielfach sind es Engagierte, die ihren Urlaub für die Hilfen für Geflüchtete verwenden. Hinzu kommt, dass die Arbeit mit Menschen aus fremden Kulturkreisen, deren Sprachen in der Regel nicht beherrscht werden, extrem fordernd ist. Nach einigen Monaten zeigte sich bereits, dass die Freiwilligen Unterstützung in Form von Coaching, Fallbesprechung, Supervision und anderen professionellen Formen aus dem Alltag der Psychologen und Sozialarbeiter benötigen. Dies ist die eine Ebene der vielen Herausforderungen für diese Helfergruppen.

Eine weitere besteht in ihrem Mangel an Ressourcen. Sie sind mit viel Elan und Engagement gestartet, doch es fehlt vielfach an stabilisierenden Strukturen, an Zeitbudgets, an verlässlichen Absprachen und vielen anderen Dingen. Denn vielfach fordern die Betreiber der Unterkünfte, an die Helfergruppen angedockt sind, Verlässlichkeit und Form von rigiden Zeitplänen, einen verantwortlichen Umgang mit den Geflüchteten und professionelles Verhalten. Es gibt auch Helfergruppen, die ihre Hilfen selbst organisieren, weil sie weniger eng an die Betreiber von Unterkünften angegliedert sind. In allen Formen leisten diese Gruppen wertvolle Hilfen, weil sie mit ihren Hilfen ethnische und sprachliche Grenzen überwinden. Einige Gruppen sind bereits dazu übergegangen, die schwierige und langwierige Aufgabe der Integration anzupacken. Hier stehen der Spracherwerb und der Zugang und die Teilnahme am Arbeitsmarkt an erster Stelle. So hat sich im Landkreis Starnberg eine Gruppe aus den örtlichen Helfergruppen gebildet, die versucht, den Zugang zum Arbeitsmarkt für die Geflüchteten zu organisieren. Mit der neuen Zuständigkeit der Jobcenter für Geflüchtete mit einer Bleibeperspektive wird dies noch einmal herausfordernder, denn die Jobcenter haben bislang keine Erfahrung im Umgang mit Freiwilligen und zivilgesellschaftlichen Akteuren.

Die Geflüchteten bilden eine weitere wichtige Gruppe, denn sie sind nicht allein Objekte der Hilfen und der staatlichen Maßnahmen. Sie haben sich vielfach noch nicht selbst organisiert, doch an einigen Stellen übernehmen Geflüchtete wichtige Aufgaben. In Berlin arbeiten Geflüchtete bei »Moabit Hilft« am Lageso mit und machen dort beinahe die Hälfte der Aktiven aus. Vielfach betätigen sich Geflüchtete auch als Sprachmittler und als Hilfen bei den alltäglichen Dingen. In Zukunft wird es darauf ankommen, diese Gruppe stärker zu Wort

kommen zu lassen und sie nach ihren Vorstellungen, Wünschen und Absichten zu fragen. Ihre Stimme und ihre Aktivität werden benötigt, wenn Integration gelingen soll.

Weitere Perspektiven

Die begrenzten Mittel des Forschungsprojektes erlaubten nur einen zeitlich engen Blick auf die Zusammenarbeit der fünf relevanten Gruppen. Allerdings wurde die neue Qualität zivilgesellschaftlichen Engagements bei dem wichtigen Thema der Hilfe für Geflüchtete Menschen deutlich. Besonders klar wird diese Veränderungen, wenn sie mit Blick auf die Ereignisse bei der Geflüchtenwelle 1992 thematisiert werden. Nach den Angriffen auf Unterkünfte drückte die Zivilgesellschaft mit Lichterketten in Hamburg und München ihren Protest und ihre Solidarität mit den Geflüchteten aus. Heute ist das anders: die zivilgesellschaftlichen Akteure sind viel früher tätig geworden und leisten konkrete Hilfe; die Hilfsbereitschaft ist auch breiter und hat weite Teile der Gesellschaft erfasst. Das Thema Geflüchtete ruft nicht nur Abwehrreflexe und Besorgnis hervor. Bislang ist die Diskussion relativ rational verlaufen, auch wenn die Zahl der Anschläge und Angriffe deutlich angestiegen ist. Insgesamt zeigt sich eine neue Qualität der Zivilgesellschaft.

Begrenzt waren nicht nur die Mittel, sondern auch die zeitliche Perspektive. Die nun beginnende Phase der Integration wird ohne die Tätigkeit der zivilgesellschaftlichen Akteure nicht auskommen. Es wird auf der einen Seite um die Integration in die formalisierten Systeme der Gesellschaft (Recht, Bildung, Arbeitsmarkt, Gesundheit) gehen und auf der anderen Seite um die Integration in die Gesellschaft selbst. In der ersten Dimension kommt es vor allem auf die politischen Institutionen an, während die Integration in die Gesellschaft die primäre Aufgabe der Zivilgesellschaft ist. Doch auch der Zugang zum Arbeitsmarkt ist nicht nur etwas, was durch die Jobcenter geregelt werden kann; hier kommt es auch darauf an, die Beherrschung der Sprache zu verbessern und interethnische Kontakte zu vermehren. Darüber hinaus geht es auch darum, die Geflüchteten mit Bleibeperspektive mit den fundamentalen Werten der Gesellschaft und der politischen Ordnung vertraut zu machen. Dazu gehört z.B. auch das veränderte Geschlechterrollenverständnis und die Selbstbestimmung und Selbständigkeit der Frauen - in ökonomischer, sexueller, kultureller und politischer Hinsicht.

Dies ist eine Perspektive, die in einem weiterführenden Forschungsprojekt vertiefend nachgegangen werden sollte. Denn die Integration, ein Prozess, der sich über mehr als ein Jahrzehnt erstrecken kann, kann nur gelingen, wenn auch die Zivilgesellschaft daran mitwirkt.

Anmerkungen

Weitere Informationen zum Projekt:

Bericht: <http://jom3.rudolf-speth.de/images/pdf/Bericht.pdf>

Policy Paper: <http://jom3.rudolf-speth.de/images/pdf/Policy-Paper.pdf>

Autor

PD Dr. **Rudolf Speth** lehrt an der Freien Universität Berlin, am Zentrum für Nonprofit-Management der Universität Münster und an der Universität Kassel. Er ist zudem assoziierter wissenschaftlicher Mitarbeiter am Maecenata-Institut.

Kontakt

Dr. Rudolf Speth

E-Mail: rudolf.speth@web.de

www.rudolf-speth.de

Redaktion

Stiftung Mitarbeit

Redaktion eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft

Eva-Maria Antz, Ulrich Rüttgers

Ellerstr. 67

53119 Bonn

E-Mail: newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de