

Zusammenfassung

Die Studie nimmt die Entwicklung des enormen zivilgesellschaftlichen Engagements zur Unterstützung von Geflüchteten seit dem Jahr 2015 in den Blick und fokussiert dabei auf Prozesse der Institutionalisierung und Professionalisierung neu entstandener zivilgesellschaftlicher Willkommensinitiativen sowie Bedingungen der Kooperation und Koproduktion zwischen Zivilgesellschaft und Kommune. Mittels qualitativer und quantitativer empirischer Erhebungen in deutschen Groß- und Mittelstädten, von denen vier Großstädte vertiefend untersucht wurden, gelangt die Studie zu folgenden zentralen Ergebnissen:

1. Neue Engagement- und Initiativenlandschaft

In den vergangenen Jahren ist flächendeckend eine neue Engagement- und Initiativenlandschaft zur Unterstützung von Geflüchteten entstanden, die ihren dynamischen Höhepunkt infolge des überwältigenden öffentlichen Interesses in der spontanen Neugründung bzw. Reaktivierung zahlreicher Willkommensinitiativen in fast allen größeren Städten um 2015 fand. Inzwischen hat sich das Engagement spürbar normalisiert und viele Ehrenamtliche haben sich wieder zurückgezogen. Trotz dieses Rückgangs besteht weiterhin ein starker und stabiler Kern von Willkommensinitiativen und organisierten Engagierten, die sich zu lokalen Expertinnen und Experten entwickelt haben und meist fest in lokale Netzwerke im Bereich Flucht und Integration eingebunden sind. Zwar unterscheiden sich die Initiativen im Einzelnen in ihrer Zusammensetzung und Interessenlage zum Teil stark voneinander, in Bezug auf Entwicklungsdynamiken und Kooperationsverhalten sind aufgrund wiederkehrender Rahmenbedingungen allerdings einige Muster erkennbar.

2. Institutionalisierung und Professionalisierung

In ihrer Entwicklung haben sich die Initiativen dynamisch veränderten Bedingungen und Bedarfen angepasst und transformierten sich von spontanen Nothelfern in der Unterbringung und Versorgung von Geflüchteten zu professionellen, teils spezialisierten Nachbarschafts- und Integrationsakteuren mit ausgeprägtem lokalen Mitgestaltungswillen und entscheidendem Anteil im Gesamtfeld der Integration und Unterstützung von Geflüchteten. Die bestehenden Initiativen haben dabei fortgeschrittene Institutionalisierungs- und Professionalisierungstendenzen entwickelt: Sie gründen Vereins- und andere Organisationsstrukturen, initiieren und beteiligen sich an Netzwerken, akkumulieren umfangreiche und spezialisierte Wissensbestände, wirken in politischen Prozessen mit, akquirieren vielfältige Ressourcen und sichern ihre Arbeit durch bezahlte Stellen ab. Einzelne Initiativen haben sich darüber hinaus innerhalb weniger Jahre mit besonderen Angeboten als Leuchtturmprojekte etabliert, beispielsweise als Nachbarschaftseinrichtungen oder spezialisierte Beratungsstellen.

3. Herausfordernde Etablierungsprozesse

Die meisten Initiativen haben eine Anbindung an öffentliche Regelstrukturen gefunden und ergänzen das staatlich vorgehaltene Leistungsangebot auf eigene und kreative Weise. Sie konkurrieren hier mit traditionellen und alteingesessenen Trägern, die von den jungen Initiativen durch deren Flexibilität und Kreativität herausgefordert werden. Aus dem eher ungeklärten Verhältnis zwischen Haupt- und Ehrenamt ergeben sich dabei regelmäßig Konflikte und Reibungsverluste. In vielen Fällen bleibt eine fehlende Augenhöhe zwischen etablierten Akteuren und neueren zivilgesellschaftlichen Initiativen bestehen, was die Arbeit für letztere erschwert.

4. Lokale Spezifika und begünstigende Faktoren

Die Art und Weise, in der sich jüngere Willkommensinitiativen entwickeln, hängt in hohem Maße von lokalen Spezifika und institutionellen Strukturen der kommunalen Integrationspolitik

ab. In vielen Fällen, in denen eine stabile Verstetigung erreicht werden konnte, lag dies an begünstigenden lokalen Faktoren wie z.B. der Existenz von Stadtteil- und Kultureinrichtungen oder Bürgervereinen als Kristallisationsanker des Engagements, harmonischen lokalen Kooperationskulturen oder auch ernsthaften Bestrebungen der Kommune, zivilgesellschaftliche Akteure durch die Ermöglichung von Zugängen (z. B. zu Wissen, finanziellen Mitteln oder Räumlichkeiten) zu unterstützen. Mit ausreichender Kraft der Engagierten konnten sich einige Initiativen auch ohne besondere begünstigende institutionelle Rahmenbedingungen in selbstständigen und unabhängigen zivilgesellschaftlichen Strukturen verstetigen. Bewusst den Kontakt zu staatlichen Akteuren meiden dabei aber die wenigsten Initiativen.

5. Kooperation mit Kommunen: gut, aber nicht konfliktfrei

Die kommunale Ebene zeigt sich zumeist offen und unterstützend gegenüber dem neuen Engagement, woraus sich häufig neue Modi der Koproduktion bei Integrationsleistungen für Geflüchtete etabliert haben. Diese sind unterschiedlich gewichtet, angefangen bei der Einräumung von Gestaltungsspielräumen für Willkommensinitiativen in der Ausgestaltung lokaler Angebote über ihre Etablierung als öffentlich anerkannte „neue Träger“ mit entsprechenden Leistungsvereinbarungen bis hin zu neuen Beteiligungsmöglichkeiten für Engagierte in politischen Gremien. Die hohe wechselseitige Kooperationsbereitschaft bedeutet allerdings nicht die Abwesenheit von Konflikten. Nur die wenigsten Initiativen bewerten die Zusammenarbeit mit staatlichen Akteuren als reibungslos. Insbesondere in den Großstädten bzw. Millionenstädten, in denen die Wege zwischen Engagierten und jeweiligen zuständigen kommunalen Behörden weiter und unübersichtlicher werden, kommt es nicht selten zu Konflikten, während sich in den meisten kleineren Kommunen ein eher harmonisches Verhältnis einstellt. Am kritischsten bleibt das Verhältnis der Initiativen zu denjenigen Ämtern und Behörden, die vor Ort die Umsetzung einer restriktiven von Bund und Ländern politisch zu verantwortenden Asylgesetzgebung und Flüchtlingspolitik betreiben.

6. Unterstützungsansätze und Gestaltungsspielräume

Kommunale Strategien zur Unterstützung von Willkommensinitiativen bestanden zunächst verbreitet in der Einrichtung von Ehrenamtskoordinatorinnen und -koordinatoren als Schnittstelle zwischen Zivilgesellschaft und Verwaltung. Vor allem in Kommunen, deren Ehrenamts- und Integrationsakteure sichtbar bemüht waren, Willkommensinitiativen und Ehrenamtliche mit einer transparenten Informationspolitik, organisatorischer Hilfe und Vermittlungsleistungen sowie aktiven Beteiligungsmöglichkeiten zu unterstützen und zu einem offeneren Verwaltungshandeln beizutragen, konnte sich eine vertrauensvolle Kooperation etablieren. In welchem Maße diese Möglichkeiten als produktiv und gelingend bewertet werden, hängt davon ab, inwieweit der Eigensinn der zivilgesellschaftlichen Akteure bewahrt und gestärkt werden kann und mit Gestaltungsspielräumen und Mitentscheidungsmöglichkeiten für sie einhergeht. Relevant ist obendrein, dass die öffentliche Rollenzuschreibung von Willkommensinitiativen im Spannungsfeld zwischen gern gesehenen Integrationsunterstützern und unbequemen Kritikern nicht einseitig ausgelegt wird.

7. Unzureichende Fördermittelstruktur

Die Fördermittellandschaft, auf der die Initiativen ihre Professionalisierung und Verstetigung aufbauen können, erweist sich insgesamt als breit, aber unflexibel und zu bürokratisch. Nicht bedarfsgerechte Zuschnitte, zu enge Zweckbindungen und aufwändige Belegpflichten lassen viele bestehende Möglichkeiten für junge und ehrenamtliche Initiativen unattraktiv erscheinen oder schließen diese praktisch aus. Für professionalisierte Initiativen sind darüber hinaus fehlende Übergangsmöglichkeiten in Regelfinanzierungen problematisch, weil diese bewirken, dass sie in immer wiederkehrenden Antrags- und Projektzyklen hängenbleiben und keine weitergehende Entwicklungsperspektive aufbauen können. Am zugänglichsten haben sich kommunale Projekt- und Integrationsfonds erwiesen, die einen niedrigschwelligen Zugang ermöglichen und Initiativen einen lokalen Vertrauensvorschuss gewähren können.

8. Zunehmend schwierige gesellschaftliche und politische Rahmenbedingungen

Oberhalb der kommunalen Ebene tragen nur wenige Bedingungen positiv zur Verstetigung des Engagements von Willkommensinitiativen bei. Die öffentliche Aufmerksamkeit für die Unterstützung von Geflüchteten ist einem eingetrübten gesellschaftlichen Klima gewichen, in dem in der medialen und politischen Öffentlichkeit eher Abwehr und Skepsis gegenüber Geflüchteten dominieren. Landes- und Bundesebene haben die rechtlichen Rahmenbedingungen verschärft. Willkommensinitiativen kritisieren einen wachsenden Druck auf ihre Arbeit und ungebrochen den gesellschaftlichen und behördlichen Umgang mit Geflüchteten. Insgesamt lässt sich festhalten, dass die Beständigkeit der Initiativen und das Durchhaltevermögen der Engagierten nicht wegen, sondern trotz dieser gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen erhalten bleibt.

9. Politisierung und Pragmatismus

Vor dem Hintergrund zahlreicher Widerstände, die Engagierte und Initiativen auf gesellschaftlicher, politischer, rechtlicher und administrativer Ebene erfahren, hat das jüngere Engagement zur Unterstützung von Geflüchteten eine breite Politisierung erfahren. Die in großen Teilen von karitativen Motiven und einer bürgerlichen Mittelschicht getragene Bewegung der jüngeren Willkommensinitiativen hat dabei zunehmend ein Selbstverständnis politischer Artikulation entwickelt – wobei Teile insbesondere der großstädtischen Engagementlandschaften schon seit Beginn von politisch-aktivistischen Bewegungsmilieus getragen wurden bzw. auf der anderen Seite weiterhin viele Ehrenamtliche lediglich alltägliche Unterstützung leisten möchten, ohne sich politisch zu äußern. Insbesondere in größeren Städten finden sich explizit politisch arbeitende Netzwerke als Zusammenschluss von Engagierten aus einzelnen Willkommensinitiativen. Bestrebungen zu überlokaler, regionaler oder bundesweiter Vernetzung von Willkommensinitiativen blieben bis auf wenige Ausnahmen erfolglos, sodass sich der Wirkungskreis der Initiativen – wenn auch bundesweit unter ähnlichen Rahmenbedingungen – unabhängig voneinander auf die konkrete und alltägliche Arbeit vor Ort und lokale politische Auseinandersetzungen konzentriert. Daneben bleibt ihnen kaum Kraft und Zeit, um den öffentlichen Diskurs stärker zu beeinflussen.

10. Neue Governance-Modi

Die Studie bestätigt, dass der kommunalen Ebene eine wichtige Rolle im Zusammenspiel der verschiedenen staatlichen Ebenen zukommt: zum einen, insofern sie nicht nur umsetzt und verwaltet was auf höheren Ebenen beschlossen wird, sondern selbst entsprechend der lokalen Bedingungen Programme entwickelt und Maßnahmen auflegt; zum anderen, weil die Einbeziehung nichtstaatlicher, insbesondere zivilgesellschaftlicher Akteure in Planung, Verhandlung und Koproduktion der unterschiedlichen Maßnahmen und Dienstleistungen nur auf dieser Ebene sinnvoll zu gestalten ist. Dabei bildete sich in allen Städten ein neues Beziehungsgeflecht von an der Erbringung von Governance- und Dienstleistungen im Bereich Flüchtlingsaufnahme und -integration beteiligten Akteuren heraus. Die Studie identifiziert vier unterschiedliche Modelle mit ihren jeweiligen Stärken und Schwächen.