

MAECENATA

## OBSERVATORIUM

ANALYSEN, POSITIONEN UND DISKURSE ZU ZIVILGESELLSCHAFT, ENGAGEMENT UND PHILANTHROPIE

Nr. 8 – April 2016

**Zivilgesellschaft als Lotsen  
in die Gesellschaft**Die Betreuung geflüchteter Menschen in  
deutschen Kommunen*Von Elke Becker, Rudolf Speth,  
Rupert Graf Strachwitz***Die Stunde des  
bürgerschaftlichen Engagements**

Mehr als 1 Million geflüchteter Menschen sind 2015 nach Deutschland gekommen, in den ersten Monaten des Jahres 2016 bereits mehr als 100.000. Damit halten sich rund 1,2 Millionen Geflüchtete in deutschen Städten und Gemeinden auf – von mehr als 60 Millionen, die weltweit auf der Flucht sind. Wer bei uns angekommen ist, muss, so verlangen es unsere Werteordnung, unsere Gesetze und unser Verständnis von einer freiheitlichen Gesellschaft, menschenwürdig untergebracht, betreut und überwiegend in den nächsten Jahren in unsere Gesellschaft integriert werden. Für den sozialen Frieden in Deutschland ist es unabdingbar, dass zumindest eine Inklusion dieser Zuwanderer gelingt.

Die große Zahl stellt Deutschland vor große Herausforderungen. Dank dem Engagement vieler Bürgerinnen und Bürger konnte

gemeinsam mit den staatlichen und kommunalen Verwaltungen trotz aller Defizite bisher eine beeindruckende Leistung vollbracht werden. Die staatlichen und kommunalen Stellen waren auf die Unterbringung, Registrierung, Verpflegung und gesundheitliche Versorgung so vieler Menschen nicht vorbereitet gewesen und dementsprechend überfordert, was ihnen nicht pauschal zum Vorwurf gemacht werden kann. Im Gegenteil, auch von den Kommunalverwaltungen wurde zum Teil Großartiges geleistet. Dennoch waren sie auf die Zivilgesellschaft angewiesen.

Das Zusammenwirken hat gezeigt, dass die Zivilgesellschaft kein nettes *Add-on* mehr ist. Sie ist immer weniger nur ein Handlanger der Verwaltung und immer mehr ein Mitgestalter. Dies führt für sie zu erhöhter Verantwortung und der Notwendigkeit, Positionen zu erarbeiten und zu überdenken. Im Vergleich zu den Ereignissen in den 1990er Jahren, als ebenfalls die Zahl der Asylsuchenden stieg und Unterkünfte angegriffen wurden, haben die Hilfen für die Geflüchteten eine neue soziale und politische Dimension angenommen. Viele Bürgerinnen und Bürger sind zwar skeptisch, doch die Bereitschaft, den Geflüchteten zu helfen, ist größer denn je. Dies hat nicht zuletzt mit dem gewachsenen Selbstbewusstsein der Zivilgesellschaft und den Handlungsempfängen und -defiziten der staatlichen Akteure zu tun. Heute lässt sich

feststellen: Die tatkräftige Hilfe der zivilgesellschaftlichen Helfergruppen war nicht nur eine Gelingensbedingung dafür, diese Herausforderung zu meistern. Bürgerengagement ist zu einem gestaltenden Element der Gesellschaft geworden. Die Zivilgesellschaft hat dadurch erheblich an Aufmerksamkeit und politischem Stellenwert gewonnen.

### **Die veränderte Tektur zwischen den Akteuren**

In einer vom Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend geförderten Studie, die als erste Phase eines größeren Forschungsprojekts konzipiert ist, haben das Maecenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft<sup>1</sup> und das Deutsche Institut für Urbanistik<sup>2</sup> von Januar bis März 2016 die Aktivitäten unterschiedlicher zivilgesellschaftlicher Akteure und deren Zusammenwirken mit staatlichen Institutionen an drei ausgewählten Standorten (Berlin, Mannheim, Landkreis Starnberg) untersucht.<sup>3</sup> Es zeigten sich Gemeinsamkeiten, aber auch große Unterschiede. Sich spontan bildende Helfergruppen sind überall wichtige Elemente des sozialen und politischen Engagements für Geflüchtete. Nicht nur in Berlin wurde deutlich, dass die etablierten Akteure beispielsweise Unterkünfte betreiben, während spontane Helfergruppen den Geflüchteten Hilfen bei der Bewältigung des Alltags bieten und sich teilweise um die Unterkünfte der etablierten Akteure

gruppieren. Für die Frage nach der Art und Weise der Zusammenarbeit der Zivilgesellschaft mit den staatlichen Akteuren bei der Hilfe für Geflüchtete ist daher die Differenzierung zwischen unterschiedlichen Akteuren der Zivilgesellschaft von großer Bedeutung. Es geht nicht nur um die Zusammenarbeit von Zivilgesellschaft und Staat, sondern auch um die zwischen unterschiedlichen zivilgesellschaftlichen Akteuren.

### **Erste und zweite Phase**

Die Hilfe für geflüchtete Menschen seit 2015 kann aus heutiger Sicht zeitlich und inhaltlich in zwei Phasen eingeteilt werden, die sich allerdings überlappen und teilweise parallel laufen. Die 1. Phase begann mit den steigenden Zahlen der Geflüchteten im Sommer 2015 und klang im Februar 2016 mit der Schließung der Balkanroute etwas ab. In dieser Phase ging es vor allem darum, die Aufnahme der großen und immer weiter steigenden Zahl von Geflüchteten innerhalb kürzester Zeit zu meistern. Im Mittelpunkt standen Unterbringung und Versorgung mit den nötigsten Dingen des Lebens. Zu Beginn dieser Phase reagierten die Verantwortlichen zum Teil nur verzögert und waren kaum in der Lage, der großen Zahl der Geflüchteten gerecht zu werden. Menschenunwürdige Vorgänge spielten sich an den Grenzen, in Zügen und Bussen sowie in den Unterkünften ab. Dies zeigte sich beispielsweise, als viele Geflüchtete zunächst nicht registriert wurden, die nötige

---

<sup>1</sup> Das Maecenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft, gegründet 1997, ist eine außeruniversitäre sozialwissenschaftliche Forschungseinrichtung zum Themenbereich Zivilgesellschaft, bürgerschaftliches Engagement und Stiftungswesen. Als unabhängiger Think Tank fördert es zudem die Stärkung der Zivilgesellschaft durch Politikberatung und öffentliche Information. Das Maecenata Institut hat seinen Sitz in Berlin (<http://www.maecenata.eu>).

<sup>2</sup> Das Deutsche Institut für Urbanistik (DIFU), gegründet 1973, beschäftigt sich auf wissenschaftlicher Ebene praxisnah mit allen Aufgaben, die Kommunen

heute und in Zukunft zu bewältigen haben. Als größtes Stadtforschungsinstitut im deutschsprachigen Raum ist es die Forschungs-, Fortbildungs- und Informationseinrichtung für Städte, Gemeinden, Landkreise, Kommunalverbände und Planungsgemeinschaften. Das DIFU hat seinen Sitz in Berlin (<http://www.difu.de>).

<sup>3</sup> Elke Becker / Rudolf Speth, Zivilgesellschaftliche Akteure und die Betreuung geflüchteter Menschen in deutschen Kommunen. Berlin: Maecenata 2016 (Opusculum Nr. 92) Download: <http://www.maecenata.eu/publikationen/reihe-opuscula>

Unterbringung nicht bereitgestellt werden konnte und sich das Asylverfahren als sperriges Instrument erwies. In dieser Phase agierte die zivilgesellschaftliche Hilfsbereitschaft schneller und kompensierte staatliche Überforderung durch Willkommenskultur, persönliche Zuwendung und Dienstleistungen. Die zivilgesellschaftlichen Gruppen schufen darüber hinaus insgesamt ein Klima der Aufnahmebereitschaft und des freundlichen Empfangs, auch wenn sich bei manchen Bürgerinnen und Bürgern eine deutliche Polarisierung mit fremdenfeindlichen Positionen entwickelte.

Die 1. Phase ist nicht abgeschlossen, denn es werden nach wie vor Geflüchtete kommen, doch haben die Behörden an Handlungs- und Organisationskompetenz und mit der Einführung finanzieller Regelungen auch ein höheres Interesse an der Beteiligung gewonnen. Inzwischen wurde eine 2. Phase eröffnet, in der die Integration der Geflüchteten in die Gesellschaft im Mittelpunkt steht. Diese Phase wird lange andauern und erscheint in der Bewältigung überaus komplex. Es kann nur dringend davor gewarnt werden, in alte Handlungsmuster zurückzufallen und zu glauben, die Integration von einer Million Menschen ließe sich allein durch hoheitliche Maßnahmen bzw. auf dem Verwaltungswege erreichen.

Auch in der 2. Phase spielen vielmehr zivilgesellschaftliche Akteure eine wichtige, allerdings andere Rolle; es geht jetzt zum einen um die Inklusion in die gesellschaftlichen Systeme (Arbeitsmarkt, Bildung, Wohnen, Gesundheit, Recht), zum anderen aber auch um die umfassende Integration in die Gesellschaft (Werte, politische Kultur, Engagement). Während die Inklusion vor allem die Aufgabe der staatlichen Akteure ist, wird die gesellschaftliche In-

tegration hauptsächlich von zivilgesellschaftlichen Akteuren geleistet werden

müssen. Ob diese insgesamt gelingt, wird daher auch von deren Bereitschaft und Fähigkeit hierzu abhängen und nicht zuletzt ihrem Verhältnis zu und Austausch mit politischen Entscheidungsträgern und öffentlichen Verwaltungen. Die Lotsen in die Gesellschaft werden weiter gebraucht.

### **Fünf Gruppen von Akteuren**

Eine partizipative Einbindung der nicht-staatlichen Akteure bildet nach allen berichteten Erfahrungen die besten Voraussetzungen sowohl für den Erfolg der Maßnahmen als auch für den Abbau von Widerständen gegen die Aufnahme von Geflüchteten als solche. Nach allen bisher gemachten Erfahrungen bedarf es eines kooperativen Modells der Zusammenarbeit, an dem fünf in sich nicht homogene Akteursgruppen gleichermaßen mitwirken:

- Bund und Länder,
- Städte, Landkreise, Gemeinden,
- etablierte zivilgesellschaftliche Organisationen (bspw. Wohlfahrtsverbände),
- lokale Helfergruppen (Spontanhelferinnen und -helfer),
- die geflüchteten Menschen.

Diese Kooperation ist nicht auf dem Verwaltungswege herzustellen. Sie bedarf der kontinuierlichen Ermutigung, der Ertüchtigung, beispielsweise durch Fortbildung und Organisationsentwicklung, und eines klaren Bekenntnisses aller Beteiligten zu einem partizipativen Entwicklungsprozess. Ausbildung, Prozessgestaltung, Empathie und Engagement sind daher wichtiger als neue Stellen.

## Die geflüchteten Menschen

Für alle Akteure muss gelten, dass die geflüchteten Menschen nicht nur passive Adressaten oder gar Objekte von Hilfsleistungen sind. Die Werte unserer Gesellschaft gebieten es, vor jedem Menschen, der zu uns gefunden hat, Respekt zu bezeugen. Niemand darf zum Objekt herabgewürdigt, jede(r) Geflüchtete muss als Subjekt die Möglichkeit zur Teilhabe an seinem/ihrer Inklusions- und Integrationsprozess haben. Gerade wenn es in der 2. Phase um die Integration in die Gesellschaft geht, werden Eigenverantwortung, Mitwirkung und eigene Aktivitäten der Geflüchteten unabdingbar. Aus zivilgesellschaftlicher Perspektive muss ihnen ermöglicht werden, aktive Bürgerinnen und Bürger zu werden und eigenständig ihren Weg in die Gesellschaft zu finden. Dieser Anspruch stellt an die Lernbereitschaft der anderen Akteure und aller Bürgerinnen und Bürger hohe Anforderungen. Sie dürfen diesen nicht ausweichen. In diesem Zusammenhang ist die Herausbildung von Selbstorganisationsstrukturen der Geflüchteten positiv zu sehen.

## Lotsen in die Gesellschaft

Das Wirken der zivilgesellschaftlichen Akteure bleibt weiterhin unverzichtbare Gelingensbedingung des Integrationsprozesses, allerdings nur dann, wenn sie einer originär zivilgesellschaftlichen Handlungslogik folgen. Deshalb müssen zivilgesellschaftliche Gruppen unterstützt werden, damit das Engagement nicht erlahmt. Dies betrifft vor allem die spontanen Helfergruppen, weil gerade diese eine doppelte Wirkung entfalten: in Richtung der Integration der Geflüchteten und in Richtung der örtlichen Gemeinschaft. Die spontanen Helfergruppen werden auch für die 2. Phase gebraucht. Es

überrascht nicht, dass sie über weniger Erfahrung, Ressourcen und Managementstrukturen verfügen als die Etablierten. Dagegen bieten sie Empathie, Engagement und ihre Vertrautheit mit örtlichen Gegebenheiten an und dienen allein dadurch den Ankommenden als ‚Lotsen in die Gesellschaft‘ im Sinne der Werte, Umgangsformen usw., die für die spätere Integration ausschlaggebend sein werden.

Gleichzeitig wird deutlich, dass diese Helfergruppen an Grenzen stoßen. Für diese sind daher Begleitmaßnahmen wie Fallbesprechungen, Supervision, individuelle Beratung, Fortbildung, Vernetzung und dergleichen unverzichtbar. Die berufenen und zu berufenden Freiwilligenkoordinatorinnen und -koordinatoren müssen nicht nur „Zivilgesellschaft lernen“, sondern sich besonders an den spontanen Helfergruppen ausrichten, weniger an den traditionellen Mechanismen und Interessenlagen der etablierten Organisationen. Nur so können sie für die Helfergruppen eine stabilisierende Funktion erfüllen.

## Die organisierte Zivilgesellschaft

Die etablierten zivilgesellschaftlichen Organisationen (Wohlfahrtsverbände, Hilfsorganisationen und Vereine in den Bereichen Sport, Kultur, Freizeit, Religion, Bildung) sind vielfach langjährig erfahren in der Erbringung von Versorgungsleistungen für Menschen, die aus fremden Kulturen kommen, die Sprache nicht beherrschen und unterschiedliche Motivationen und Fähigkeiten mitbringen. Sie verfügen über Führungsstrukturen und geschulte ehren- und hauptamtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Sie haben sich in der 1. Phase uneingeschränkt bewährt. Für die 2. Phase wird es für sie von Bedeutung sein, sich gegenüber der neuen gesellschaftlichen Realität weiter zu öffnen und einen konkreten

Beitrag zur Integration zu leisten. Im Einzelfall ist zu prüfen, inwieweit ein Zusammengehen zwischen etablierten Organisationen und Spontanhelfergruppen möglich und zielführend erscheint. Ein Einheitsmodell hierfür wird es nicht geben. Besondere Aufmerksamkeit verdient ferner die Bewahrung einer zivilgesellschaftlichen Handlungslogik, besonders im Wettbewerb mit gewerblichen Anbietern vergleichbarer Leistungen. Dass auch gewerbliche Anbieter zum Teil gute Arbeit leisten, ist unbestritten, zumal wenn es sich um Sozialunternehmer oder vergleichbare Dienstleister handelt. Ein Selbstprüfungsprozess, welche Aufgaben vor allem von der Zivilgesellschaft übernommen werden sollten, ist deren Akteuren zu empfehlen.

### **Politik und Verwaltung**

Die Frage nach der Zusammenarbeit der Akteure basiert auf dem Wissen, dass die politischen Entscheidungsträger und deren Verwaltungen unterschiedliche Zuständigkeiten vertreten. Regelungskompetenzen sind nicht gleichmäßig und überdies innerhalb des Bundesgebietes höchst unterschiedlich verteilt. Diese Verteilung macht die Zusammenarbeit schwieriger, ist aber nicht grundsätzlich änderbar, da sie in unser Verfassungssystem eingebettet ist. Forderungen nach mehr Vereinheitlichung gehen insoweit ins Leere.

Die kommunale Ebene hat keine Regelungskompetenz bei der Hilfe für Geflüchtete. Dennoch sind die Kommunen unverzichtbare Akteure. Zudem haben die Helfergruppen eine starke kommunale Verankerung; Integration in die Gesellschaft vollzieht sich im lokalen Umfeld. Die rechtlich-formale Zuständigkeit liegt aber bei einer anderen Ebene des Staates. Zivilgesellschaftliche Akteure müssen mit diesen staatlichen Institutionen kooperieren. In Berlin ist dies beispielsweise der Senat in

Gestalt des Landesamtes für Gesundheit und Soziales (LaGeSo), in den Landkreisen die entsprechende Kreisverwaltungsbehörde.

### **Bund und Länder**

In beiden Phasen ist die Bewältigung des Zustroms der Geflüchteten eine nationale Aufgabe. Dem Bund wächst insofern eine besondere Verantwortung zu. Seit dem 1. März 2016 sind beispielsweise für die Geflüchteten mit Anerkennung und Bleibeperspektive die Jobcenter zuständig. Sie sind die entscheidenden staatlichen Akteure für das Gelingen der Integration in die Systeme der Gesellschaft. Die Jobcenter sind damit auch die zentralen Ansprechpartner für die zivilgesellschaftlichen Gruppen, wenn es um die formale Inklusion geht. Es wird daher auf die Ausgestaltung der Organisationsstrukturen der Jobcenter ankommen, denn sie sind (in Kooperation mit dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge) sowohl für die systemische Integration verantwortlich als auch die Kooperationspartner der zivilgesellschaftlichen Akteure, die Angebote für die lebensweltliche Integration in die Gesellschaft machen sollen. Da das Erlernen der deutschen Sprache und die Teilnahme am Arbeitsmarkt als wichtigste Elemente einer gelingenden Integration definiert worden sind, ergeben sich für alle Akteure bestimmte Anforderungen. Der Bund hat dafür zu sorgen, dass der Zugang zum Arbeitsmarkt geöffnet wird. Es erscheint sinnvoll, den Kommunen bei der Ausgestaltung des lokalen Arbeitsmarktes mehr Spielraum und Entscheidungskompetenz zu gewähren, weil über die Entwicklung lokaler Arbeitsmärkte eine Integration besser gelingen kann. Schließlich trägt der Bund aber auch die Verantwortung für die Entwicklung der Kooperation mit und die Förderung der Organisationsentwicklung in der Zivilgesellschaft.

Als primäre Träger der staatlichen Verwaltung kommt den Ländern eine wesentliche Aufgabe in der Sicherstellung der Grundbedürfnisse der Zuwanderer zu. Zivilgesellschaftliche Organisationen können sie dabei unterstützen, ihnen die Verantwortung dafür aber nicht abnehmen.

### **Städte, Landkreise, Gemeinden**

Der Erfolg der Integration wird sich auf dem Arbeitsmarkt und im unmittelbaren Umfeld entscheiden. Die konkrete Umsetzung vollzieht sich auf der kommunalen Ebene. Die Integration in den Arbeitsmarkt und das Gesundheitssystem, die Versorgung mit Wohnungen, die Beschulung der Kinder, die psychosoziale Versorgung, die Kinderbetreuung, die Pflege von Senioren und weitere sozialstaatliche Dienstleistungen werden im kommunalen Nahraum auch mit Hilfe zivilgesellschaftlicher Akteure erbracht. Daher müssen kommunale Verwaltungen für eine partnerschaftliche Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft ertüchtigt werden.

### **Fazit**

Es gilt, auf positive Erfahrungen zurückzugreifen und diese zu verbreiten. So ist es für die politische Akzeptanz und die politische Kultur wichtig, die proaktive Politik von Landräten und Bürgermeistern im Sinne eines *best practice* zum Vorbild für andere zu machen. Die Strategie, Bürgerversammlungen zu veranstalten und die Gründung von Helferkreisen zu begleiten, noch bevor Geflüchtete kommen und die Unterkünfte beziehen, hat beispielsweise das politische Klima in den entsprechenden Kommunen nachhaltig günstig beeinflusst. Positive Erfahrungen in der Zusammenführung von organisierter Zivilgesellschaft und spontanen Helferguppen können den Organisationen

nutzbar gemacht werden, die diesbezüglich skeptisch sind. Bildungs- und Ertüchtigungsprozesse bedürfen der Auswertung und Verallgemeinerung.

Letztlich stellt sich aber gesamtgesellschaftlich die Frage, ob und wo die partizipativen und kooperativen Ansätze bei der Bewältigung dieser Herausforderung nicht in andere Bereiche der politischen Gestaltung übernommen werden können. Leistung, Kraft und Stimme der Zivilgesellschaft haben sich in dieser Herausforderung bewährt und entwickelt. Der Gesellschaft sollte daran gelegen sein und die Politik ist aufgefordert, dies umfassender zu nutzen. Hierzu allerdings muss auch die Zivilgesellschaft selbst einen Evaluations- und Lernprozess durchlaufen.

*Dr. Elke Becker leitet den Bereich Forschung am Deutschen Institut für Urbanistik. Sie ist Fellow des Maecenata Instituts.*

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

*Dr. phil. Rupert Graf Strachwitz leitet das Maecenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft, Berlin.*

E-Mail-Abonnement & Download unter:  
[www.observatorium.maecenata.eu](http://www.observatorium.maecenata.eu)