

Wer schafft das?

Neue Akteurskonstellationen im Engagement für Geflüchtete

Der Sommer 2015 geht schon jetzt als ‚langer Sommer der Migration‘ oder ‚Sommer der Solidarität‘ in die Geschichtsbücher ein. Millionen Menschen suchten in diesem Zeitraum Zuflucht – vor allem vor der Gewalt des sogenannten Islamischen Staates und dem Krieg in Syrien. Eine Mehrheit der Flüchtenden kam in Syriens unmittelbaren Nachbarstaaten unter; einige machten sich auf den beschwerlichen und in vielen Fällen tödlichen Weg nach Europa, um dort Asyl zu beantragen.

Vor die Wahl gestellt, entweder im post-Schengen-Europa strikte Grenzkontrollen wieder einzuführen oder vorübergehend das Dubliner Abkommen außer Kraft zu setzen, entschied sich die Bundesregierung im September 2015 für letzteres und erklärte sich gleichzeitig bereit, zusätzlich 800.000 Geflüchtete aus Syrien aufzunehmen. Ihre Entscheidung stellte eine ad-hoc-Reaktion auf eine Notlage dar, die kurzfristig und ‚über Nacht‘ mit den ungarischen und österreichischen Regierungen vereinbart worden war. Die Bundesregierung argumentierte später, die Aufnahme syrischer Geflüchteter entspreche nicht nur der humanitären Verpflichtung eines der reichsten Länder Europas, sondern könne zudem helfen, die nachteiligen Effekte der demographischen Entwicklung auf bestimmte Bereiche des Arbeitsmarktes, wie zum Beispiel der Senior*innenpflege, abzufangen.¹

Diese Reaktion auf die humanitäre Krise an den Außengrenzen Europas fand großen Widerhall in der positiven Stimmungslage in der Bevölkerung im Sommer 2015: vielerorts gab es Solidaritätsbekundungen und unzählige Freiwillige fanden sich an Bahnhöfen oder in Erstaufnahmestellen ein, um Geflüchtete willkommen zu heißen oder mit Decken, Nahrungsmitteln oder Informationen zu versorgen. Die Engagierten merken häufig 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 das Berliner Landesamt für Gesundheit und Soziales (LAGeSo) erregte in diesem Kontext mediale Aufmerksamkeit: Bei extremen Temperaturen blieben hunderte Wartende unterversorgt, was spontane nachbarschaftliche Zusammenschlüsse wie z. B. „Moabit Hilft“ dazu bewegte, vor Ort aktiv zu werden und Versorgungsengpässe selbst zu beheben. Van Dyk und Misbach beobachteten, wie die Freiwilligenhilfe in solchen Fällen zum Lückenfüller für staatliches Versagen wurde (2016). Sie ordnen diese Entwicklung in derzeitige weitergehende Tendenzen des Rückzugs des Staates bzw. des Wandels der staatlichen Steuerungslogik ein.

Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund verstetigte sich der ehrenamtliche Einsatz. Eine beträchtliche Anzahl derer, die sich in den ersten Wochen in die Nothilfe eingebracht hatten, blieb weiterhin in Nachbarschaftsinitiativen und anderen Initiativen engagiert. Versorgungsketten und Lotsendienste wurden organisiert, Ehrenamtliche begleiteten Geflüchtete auf Behördengängen, boten Deutschunterricht oder Kinderbetreuung an, sammelten und verteilten Bekleidung oder stellten ihre Gästezimmer oder Gartenhäuser zur Verfügung. Vielerorts etablierten sich Freizeitinitiativen wie soziale Treffpunkte, Musik- und Theaterprojekte, Patenschaften oder Weiterbildungs- und Arbeitsvermittlungnetzwerke. Unter den Freiwilligen fanden sich Menschen aus den unterschiedlichsten Milieus und mit variierenden Motivationslagen zusammen: Der Kreis der Engagierten umfasste z. B. sowohl die langjährige antirassistische Aktivistin, der ihre Vision von internationaler Solidarität und humanistischer Egalität in die Tat umsetzte, als auch den ehemaligen Grundschullehrer aus dem bürgerlichen Wohnviertel, der seinen Einsatz mit Humanitarismus oder christlicher Nächstenliebe begründete.

Die oft als ‚Alleingang‘ wahrgenommene Reaktion der Bundesregierung und die weitgehende Isolation der deutschen Position in Europa mündeten in den Folgemonaten

allerdings auch in einer wachsenden Kritik an der Entscheidung der Bundeskanzlerin im In- und Ausland. Die Bundesregierung verschärfte in der Folge das Asylrecht, deklarierte ihre Absicht einer härteren Abschiebep Praxis und verlängerte die Liste der als ‚sicher‘ eingestuft Herkunftsstaaten. Die rechtspopulistische Partei *Alternative für Deutschland (AfD)*, die sich bis dahin vor allem als europaskeptische Partei hervorgetan hatte, positionierte sich dezidiert kritisch zur erhöhten Aufnahmebereitschaft der Bundesregierung, erzielte damit 2016 erstmalig zweistellige Wahlerfolge und zog in fünf Länderparlamente ein.

Die Zahl rassistischer Anschläge auf Unterkünfte für Geflüchtete vervierfachte sich 2015/2016 im Vergleich zu den Vorjahren. So verzeichneten die Behörden im Jahr 2016 970 gewaltsame Angriffe auf Asylunterkünfte und 2400 Übergriffe auf geflüchtete Personen, wobei die Dunkelziffer nicht behördlich erfasster Übergriffe deutlich höher liegen dürfte.² Gemäß einer vom Bundeskriminalamt neu erhobenen Statistik wurden auch Hilfsorganisationen und freiwillig Engagierte, wenn auch vergleichsweise weniger systematisch, zur Zielscheibe solcher Hasskriminalität.³

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen wirft diese Ausgabe des Forschungsjournal *Soziale Bewegungen* ein Schlaglicht auf das neu entstandene zivilgesellschaftliche Feld des Freiwilligeneinsatzes für Geflüchtete. Dabei widmen wir uns folgenden Fragen: Wie wird das Engagement gesellschaftlich wahrgenommen? Welche politische Signifikanz kommt ihm zu, gerade angesichts der zunehmenden Popularität rechtsextremer und rechtspopulistischer Strömungen? Welche neuen Akteurskonstellationen, Netzwerke und Handlungszusammenhänge sind in den letzten beiden Jahren entstanden? Welche nachhaltigen Effekte hat das Freiwilligenengagement auf die Zusammenarbeit zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren sowie etablierten Organisationen der Zivilgesellschaft? Welche Rahmenbedingungen werden von Seiten der organisierten Zivilgesellschaft, aber auch von

staatlichen Akteuren geschaffen? Welche Konflikte bzw. welche neuen Solidaritätslinien gehen aus diesem neuen Handlungsfeld hervor? Lässt sich die Flüchtlingshilfe gar als soziale Bewegung einstufen?

Eine soziale Bewegung? Zur politischen Bedeutung des Freiwilligeneinsatzes

Es gibt geteilte Meinungen, was die Einordnung des zivilgesellschaftlichen Aktivitätsfeldes Freiwilligenhilfe als soziale Bewegung betrifft. Ein Forscherteam um Werner Schiffauer, das 90 Freiwilligeninitiativen näher analysiert hat, hat deren Summe jüngst etwa als soziale Bewegung mit dem spezifischen Profil einer „humanitären Bürgerbewegung“ beschrieben. Deren Hauptmerkmal, so Schiffauer in seinem Beitrag für den Mediendienst Integration, bestehe darin, dass sie gesellschaftlichen Zusammenhalt und das lokale politische Gemeinwesen anhand neuer Solidaritätslinien zwischen Etablierten und Neuhinzugekommen konfigurieren (2017).

In dieser Ausgabe des Forschungsjournal *Soziale Bewegungen* argumentiert *Serhat Karakayali* hingegen, dass das breite demographische Spektrum der Freiwilligen ein so geringes Maß an weltanschaulicher Kohärenz ausweist, dass nicht von einer sozialen Bewegung im konventionellen Sinne gesprochen werden könne. Die schon länger aktive antirassistische Solidaritätsbewegung artikuliert eine Kritik der deutschen und europäischen Grenz- und Asylregimes, während der Einsatz des bürgerlichen Milieus vor allem von Integrations- und Hilfsabsichten geprägt sei. Dennoch ist der Freiwilligeneinsatz keineswegs unpolitisch: Laut einer von Karakayali und Kleist im Jahr 2016 durchgeführten Befragung wollen 80 Prozent der Engagierten mit ihrem Einsatz dezidiert ein Zeichen gegen rechtspopulistische Stimmungsmache setzen.

Während der sich verstetigenden ehrenamtlichen Unterstützung antirassistische Symbolkraft zukommt (siehe auch van Dyk/Misbach 2016: 205), verzeichnen aktuelle Umfragedaten gleichzeitig eine abnehmende Aufnahmebe-

reitschaft der deutschen Bevölkerung (Kober 2017). Die gesellschaftliche Polarisierung findet auch in der Wahrnehmung des Engagements Ausdruck. Der Beitrag von *Fabian Beckmann*, *Fabian Hoose* und *Anna-Lena Schönauer* zeigt unter anderem, dass die zivilgesellschaftliche Hilfsbereitschaft vielerorts unerschlossene Engagementpotentiale freigesetzt hat. Jedoch weisen ihre Analysen auch darauf hin, dass Engagement für Geflüchtete derzeit gesamtgesellschaftlich und schichtübergreifend negativer beurteilt wird als andere zivilgesellschaftliche Aktivitätsfelder und als Engagement im Allgemeinen.

Neue Akteure, neue Kooperationsformen

Das neu konfigurierte zivilgesellschaftliche Feld des Freiwilligeneinsatzes schuf auch neue Kooperationsformen zwischen Behörden und zivilgesellschaftlichen Akteuren. Unter hohem Handlungsdruck haben sich Akteurskonstellationen und Kooperationsstrukturen innerhalb der Zivilgesellschaft, aber auch zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren herausgebildet. Die Verwaltungen öffneten sich stärker für die Mitwirkung freiwillig Engagierter. An vielen Orten entstand eine Arbeitsteilung, bei der sich die zuständigen Stellen um rechtliche Angelegenheiten und Verfahrensfragen und freiwillig Engagierte um die alltäglichen Nöte der Geflüchteten kümmerten. Letztere haben dadurch eine wichtige Vermittler- und Lotsenfunktion übernommen. Gleichzeitig erhöhten die Tätigkeitsfelder der Ehrenamtlichen das Bewusstsein für bestimmte Problemlagen - Freiwillige kritisierten etwa die begrenzte Reaktionsbereitschaft staatlicher und lokaler Verwaltungen oder stellten fest, dass die Begleitung zu Behördengängen überhaupt erst nötig werde, weil Alltagsrassismus sich im Handeln öffentlicher Stellen fortschreibt.

Diese Ausgabe des Forschungsjournal widmet sich dem Themenkomplex in drei Beiträgen. *Priska Daphis* Analyse nimmt unterschiedliche Kooperationsformen und Interaktionsmodi von Verwaltung und Zivil-

gesellschaft in den Fokus, diskutiert deren variierenden Institutionalisierungs- und Politisierungsgrad und untersucht die Auswirkungen divergierender Grade der Vernetzung zwischen Verwaltungsakteuren und Engagierten. Einerseits unterstützen ehrenamtliche Freiwillige die Behörden mit ihrem Know-How, andererseits fordern sie die Verwaltungen auch heraus, sich auf anders gelagerte Prioritäten und Organisationskulturen einzulassen, und setzen damit Lernprozesse in Gang. Die Beteiligten bewerten ihre Kooperation insbesondere dann als ‚gut‘, wenn zivilgesellschaftliche Initiativen Gestaltungsspielräume und Mitbestimmungsmöglichkeiten haben.

Der Beitrag von *Rudolf Speth* vergleicht unterschiedliche Logiken und Dynamiken der Zusammenarbeit in drei Gemeinden, deren Ausgangssituationen und Kollaborationsstrategien sich stark unterscheiden: Berlin, Mannheim und Starnberg. Seine Analyse kontextualisiert die verschiedenen Kooperationsformen mit dem Verweis auf die Ausgangsbedingungen des deutschen Föderalismus. Speth verortet das Engagement der Helfer*innengruppen zudem historisch in der Tradition der Lichterketten der 1990er Jahre. Der großflächige Einsatz Freiwilliger habe gezeigt, dass die Zivilgesellschaft kein nettes *Add-on*, sondern eine notwendige Ressource zur Bewältigung von Aufgaben sei, bei denen der Staat überfordert ist.

Laura Grafs Beitrag betrachtet eben jenes Narrativ der ‚Überlastung‘ oder ‚Überforderung‘ der Behörden kritisch im Hinblick auf seine Abschreckungs- und Rechtfertigungswirkung. Eine finanzielle Förderung des Freiwilligenengagements durch die öffentliche Hand begünstigt dessen Verstärkung und Verdichtung, wobei staatliche Verantwortlichkeiten gleichzeitig dauerhaft und kostengünstig in die Zivilgesellschaft ausgelagert werden. Zentrale Bereiche der sozialen Arbeit werden so entprofessionalisiert sowie Kürzungen im Sozialversicherungssystem legitimiert und getragen. Kanzlerin Merkels Motivationsformel „Wir schaffen das!“ bedarf vor diesem Hintergrund einer kritischen Betrachtung.

Freiwillige und Geflüchtete: Paternalismus, Solidarität und Selbstorganisation

Schließlich ist es für eine Bilanzierung des neuen zivilgesellschaftlichen Feldes des Freiwilligeneinsatzes unabdingbar, die Perspektiven und Forderungen geflüchteter Menschen zu berücksichtigen – insbesondere da durch die der Unterstützungsbewegung zukommende Aufmerksamkeit die Kämpfe von Geflüchteten selbstorganisationen medial wieder eher in den Hintergrund gerückt worden sind.

Madelaine Sauer und *Judith Vey* untersuchen die Interaktionen zwischen Freiwilligen und Geflüchteten, skizzieren die damit verbundenen Herausforderungen und fragen, inwiefern das zivilgesellschaftliche Angebot die Bedürfnisse von geflüchteten Menschen abdeckt. Sie zeigen, dass die strukturell paternalistischen Rahmenbedingungen in Asylunterkünften eine nicht unerhebliche Herausforderung darstellen, Formen des Miteinander zu finden, die eine Trennung zwischen Hilfe empfangenden Geflüchteten und Unterstützung gebenden Freiwilligen aufbrechen.

Am Ausgangspunkt des Beitrags von *Elias Steinhilper* steht die Feststellung, dass selbst innerhalb der Solidaritätsnetzwerke Geflüchtete oft als passive, hilfsbedürftige und idealerweise auch als dankbare Empfänger zivilgesellschaftlicher Hilfe positioniert werden. In einem Brückenschlag zwischen transnationaler Migrations- und sozialer Bewegungsforschung zeigt Steinhilper hingegen, wie Geflüchtete trotz knapper Ressourcen und ungünstiger politischer Gelegenheitsstrukturen transnationalen Protest (selbst) organisieren. Zentral seien hierbei ihre Einbettung in lokale Unterstützungsstrukturen und in während der Flucht entstandene transnationale Gemeinschaften.

Llanquiray Painemal und *Adam Bahar*, die beide seit langem in der Geflüchtetenbewegung aktiv sind, plädieren in ihrem Abschluss des Themenschwerpunktes für eine Abkehr von Tendenzen der Selbstbeweihräucherung, Bevormundung und des Paternalismus innerhalb des Spektrums der Engagierten. Sie verweisen auf Praxisbeispiele gemeinsamen solidarischen

Handelns und werfen Fragen auf, die eine Zusammenarbeit auf Augenhöhe befördern können.

Die Rolle etablierter zivilgesellschaftlicher Minderheitenvertreter

Die öffentliche Diskussion um das Freiwilligenengagement reduziert das zivilgesellschaftliche Feld häufig auf eine sich einsetzende ‚Mehrheitsgesellschaft‘ auf der einen Seite und geflüchtete Menschen auf der anderen Seite. Etablierte ethnische und religiöse Minderheitenorganisationen brachten sich jedoch tatkräftig in den Prozess der Freiwilligenhilfe ein. Eine im Rahmen der Deutschen Islamkonferenz in Auftrag gegebene Studie des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) dokumentierte jüngst die ausdifferenzierten Organisationsstrukturen, innerhalb derer etwa Moscheegemeinden großenteils ehrenamtlich soziale Dienstleistungen erbringen (Halm/Sauer 2015).

In einem Sonderschwerpunkt unserer Rubrik *Pulsschlag* wird deutlich, dass die sprachlichen und sozialen Kompetenzen der etablierten post-migrantischen Organisationslandschaft, inklusive der Moscheen, einen unverzichtbaren Beitrag für die Unterstützung von Geflüchteten darstellen. Minderheitenverbände wie der Zentralrat der Muslime in Deutschland, die Türkische Gemeinde Deutschland oder der Verband für Interkulturelle Wohlfahrtspflege übernahmen koordinierende und beratende Aufgaben z.B. in Fragen der gesundheitlichen Versorgung. Daher widmet sich der Sonderschwerpunkt drängenden Fragen der Verstärkung der staatlichen Förderung dieser Aktivitäten sowie der strukturellen Einbindung von islamischen und interkulturellen Trägern in die Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege.

Auch in unserer *Literaturrubrik* werden in dieser Ausgabe zahlreiche Neuerscheinungen zum Themenschwerpunkt besprochen. Behandelt wird eine Analyse zu Flüchtlingsorganisationen im Mittelmeerraum und zur umstrittenen Flüchtlings- und Grenzpolitik,

eine vergleichende Untersuchung zu Initiativen für die Rechte von Einwander*innen in den USA, Frankreich und den Niederlanden und ein Bericht über den ‚Flüchtlingstreck‘ nach Europa. Weiterhin bringen wir eine Rezension eines Sammelbands zu Geflüchtetenprotesten und Solidaritätsbewegungen und eine Besprechung eines Erfahrungsberichts von einem in einer Berliner Flüchtlingsunterkunft freiwillig Engagierten sowie eine Rezension von Zygmunt Baumans letztem Buch zur gesellschaftlichen Panikmache, die das Thema Flucht vielerorts begleitet. Eine Besprechung eines theoretischen Werks zu Grenzziehungen und, abschließend, eine Rezension eines Sammelbands über die deutsche Umweltbewegungen die Rubrik ab.

Wolfgang Schroeder würdigt in unserer Rubrik *Aktuelle Analyse* Friedhelm Hengsbach – seit vielen Jahren im Beirat des *Forschungsjournals* – als herausragenden Vertreter der katholischen Soziallehre.

In der *online-Rubrik des Forschungsjournals FJSBplus* ergänzen Beiträge von Wolf-Dietrich Bukow und Karin Cudak zum Beharrungsvermögen einer rassistisch imprägnierten Migrationsdebatte sowie von Kathrin Engel zur Organisationsfähigkeit von Fairtrade-Unternehmen das redaktionelle Angebot.

Aleksandra Lewicki (Berlin), Gabriele Schmidt (Berlin) und Moritz Sommer (Berlin)

Anmerkungen

¹ Die Bundesregierung fördert z. B. Netzwerke wie Bridge, das Geflüchtete für Pflegeberufe ausbildet. <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2015/06/2015-06-25-fluechtlinge-in-pflegeberufe-bridges.html> [22.08.2017].

² *Heute.de* 2017: 2016 gab es laut Bundesregierung 970 Angriffe auf Flüchtlingsunterkünfte.

Die Zahl bleibt auf hohem Niveau. <http://www.heute.de/2016-gab-es-laut-bundesregierung-970-angriffe-auf-fluechtlingsunterkuenfte-zahl-bleibt-auf-hohem-niveau-46475022.html> [21.07.2017].

³ *Sanchez, Miguel* 2016: Kriminalitätsstatistik: BKA-Studie: Die neue Dimension der Hasskriminalität. *Die Morgenpost*, 29.05.2016. <https://www.morgenpost.de/politik/article207616337/BKA-Studie-Die-neue-Dimension-der-Hasskriminalitaet.html> [22.08.2017].

Literatur

Halm, Dirk/Sauer, Martina 2015: Soziale Dienstleistungen der in der Deutschen Islam Konferenz vertretenen religiösen Dachverbände und ihrer Gemeinden. Berlin: Bundesministerium des Innern (Hg.) im Auftrag der Deutschen Islam Konferenz.

Kober, Ulrich 2017: Willkommenskultur im „Stresstest“. Einstellungen in der Bevölkerung 2017 und Entwicklungen und Trends seit 2011/2012. Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung. <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/willkommenskultur-im-stresstest/> [06.08.2017].

Schiffauer, Werner 2017: Es ist eine neue Bürgerbewegung entstanden. Gastbeitrag Mediendienst Integration. <https://mediendienst-integration.de/artikel/gastbeitrag-werner-schiffauer-studie-zu-ehrenamtlichen-fluechtlingsprojekten.html> [06.08.2017].

van Dyk, Silke/Misbach, Elene 2016: Zur politischen Ökonomie des Helfens. Flüchtlingspolitik und Engagement im flexiblen Kapitalismus. In: *Prokla*, Jg. 46, Heft 183, 205-222.