

### **Willkommensinitiativen und Engagementlandschaften für Geflüchtete in Deutschland: Dynamiken und Verstetigungsansätze seit dem »Willkommenssommer« 2015**

#### **Willkommensinitiativen – aus der Not zur Tugend**

Das zivilgesellschaftliche Engagement zur Unterstützung von Geflüchteten hat nach den Zuwanderungserfahrungen, die in den Jahren 2015 und 2016 einen neuen Höhepunkt in Deutschland erreichten, eine enorme Dynamik entfaltet. In den Jahren 2015 und 2016 entwickelten sich zivilgesellschaftliche Zusammenschlüsse, Helferkreise oder andere Angebote zur Unterstützung und Begleitung von Geflüchteten – die wir unter dem Begriff »Willkommensinitiativen« subsumieren – zu einem bundesweit flächendeckenden Phänomen, an dem sich ein signifikanter Anteil der Bevölkerung beteiligte. In vielen Kommunen haben diese Initiativen seitdem einen unverzichtbaren Beitrag für den Prozess des Ankommens und die Integration von Geflüchteten geleistet. Angesichts sich fortwährend verändernder Anforderungen, Rahmenbedingungen und Problemlagen hat sich der Fokus des zivilgesellschaftlichen Engagements kontinuierlich verschoben und der von den Initiativen bearbeitete thematische Radius immer stärker aufgefächert. Ebenso stellen sich Verwaltung und Politik auf lokaler Ebene neu in diesem Bereich auf: Es entstanden und entstehen neue Pfade der Koproduktion, deren Steuerungsmechanismen nach wie vor relativ unbestimmt sind.

Inzwischen ist nicht nur die öffentliche Aufmerksamkeit für die Thematik, sondern vielerorts auch das breite Engagement abgeflaut. Nichtsdestotrotz sind aus der Initiativenlandschaft dieser Zeit beständige Ansätze, Organisationen und nachhaltige Strukturen entstanden, deren Entwicklungen wir in diesem Beitrag zusammenfassen.<sup>1</sup> Im Fokus stehen dabei 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, gelangten wir zu folgenden zentralen Ergebnissen.

---

<sup>1</sup> Der Beitrag basiert auf den Ergebnissen des Forschungsprojekts »Entwicklung und Nachhaltigkeit von Willkommensinitiativen«, welches zwischen August 2017 und Oktober 2019 im Auftrag des vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. am Berliner DESI – Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration durchgeführt wurde (vgl. Gesemann/ Seidel/ Mayer (2019); siehe auch den Sonderbericht zu den Ergebnissen einer Online-Befragung von Willkommensinitiativen (Gesemann/Seidel 2019).

## **Entwicklung und Nachhaltigkeit von Willkommensinitiativen: Kernergebnisse**

### **Neue Engagement- und Initiativenlandschaft**

In den vergangenen Jahren ist flächendeckend eine neue Engagement- und Initiativenlandschaft zur Unterstützung von Geflüchteten entstanden, wobei sich das Engagement inzwischen aber spürbar normalisiert hat und sich viele Ehrenamtliche wieder zurückgezogen haben. Trotz dieses Rückgangs besteht weiterhin ein starker und stabiler Kern von organisierten Engagierten, die sich zu lokalen Expert\*innen entwickelt haben und meist fest in lokale Netzwerke im Bereich Flucht und Integration eingebunden sind.

### **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.

### **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.

### **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 Ak-

teure durch die Ermöglichung von Zugängen (z.B. zu Wissen, finanziellen Mitteln oder Räumlichkeiten) zu unterstützen. Bewusst den Kontakt zu staatlichen Akteuren meiden die wenigsten Initiativen.

### **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 Geflüchteten 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. 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.

### **Unterstützungsansätze und Gestaltungsspielräume**

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.

### **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 aufwendige 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 noch kommunale Projekt- und Integrationsfonds erwiesen, die einen niedrighwelligen Zugang ermöglichen und Initiativen einen lokalen Vertrauensvorschuss gewähren können.

## **Zunehmend schwierige gesellschaftliche und politische Rahmenbedingungen**

Oberhalb der kommunalen Ebene tragen nur wenige Bedingungen positiv zur Verstärkung des Engagements von Willkommensinitiativen bei. Die öffentliche Aufmerksamkeit für die Unterstützung von Geflüchteten ist einem eingetrübten gesellschaftlichen Klima gewichen; 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.

## **Politisierung und Pragmatismus**

Vor dem Hintergrund solcher Widerstände hat das neue 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. Bestrebungen zu überlokaler oder bundesweiter Vernetzung von Willkommensinitiativen blieben bis auf wenige Ausnahmen aber erfolglos, sodass sich der Wirkungskreis der Initiativen auf die konkrete und alltägliche Arbeit vor Ort und lokale politische Auseinandersetzungen konzentriert.

## **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 nicht-staatlicher, 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.

## **Handlungsempfehlungen für Kommunen zwischen politisch-administrativer Steuerung und dem Eigensinn von Zivilgesellschaft**

Aus den beobachteten Prozessen der Zusammenarbeit zwischen Kommunen und zivilgesellschaftlichen Akteuren wird deutlich: Kommunen brauchen ein passendes Verständnis ihrer »koordinierenden« Rolle – zwischen politisch-administrativer Steuerung und dem Eigensinn von Zivilgesellschaft, die sich nicht »von oben« koordinieren lässt. Durch die strukturelle Stärkung zivilgesellschaftlicher Selbstentfaltungskräfte, die Ermöglichung von Wegen und das Öffnen von Türen kann eine nachhaltige Entwicklung von Willkommensinitiativen – bei vorhandenem Willen – politisch unterstützt werden. Spezifische Funktionen und Voraussetzungen

können dabei nur von Kommunen erbracht werden. Im Folgenden eine – unvollständige – Liste von Maßnahmen und Handlungsempfehlungen für Kommunen:

- Einen Überblick über die Akteure bewahren und den Kontakt zur Initiativenlandschaft halten, Doppelstrukturen vermeiden sowie zur Ergänzung fehlender oder unzureichender Angebote anregen,
- bei der Koordination, Organisation und Vernetzung bestehender Strukturen unterstützen, beispielsweise durch die Finanzierung von Stellen oder durch organisatorische Unterstützung,
- Informationen für Ehrenamtliche zugänglich machen und verbreiten, z.B. über niedrigschwellige Ansprechpartner in Kommune, Ämtern und Behörden oder aktive Newsletter,
- Beteiligung zivilgesellschaftlicher Initiativen ermöglichen, ob in Form lokaler Runder Tische oder durch das Einräumen von Mitsprache- und Mitentscheidungsrechten in städtischen politischen Gremien,
- Qualifizierungs- und Fortbildungsmaßnahmen oder auch Supervision für Ehrenamtliche anbieten, um Initiativen beim Aufbau von speziellem Wissen zu unterstützen,
- Niedrigschwellige und sozialraumorientierte Fördermöglichkeiten und finanzielle Mittel zur Verfügung stellen, um eine nachhaltige Arbeit der Initiativen zu ermöglichen und lokal identifizierte Bedarfe passgenau zu bedienen,
- selbst strukturbildend wirken, um Engagierte für die Unterstützung von Geflüchteten zu gewinnen, ohne damit in Konkurrenz zu bestehenden (zivilgesellschaftlichen) Angeboten zu treten,
- praxiserprobte Expertise von Engagierten einbinden – vom Abschluss von Leistungs- und Kooperationsvereinbarungen mit Initiativen bis zur Besetzung öffentlicher Stellen aus dem Pool von Ehrenamtlichen bzw. zivilgesellschaftlichen Expert\*innen.

Insgesamt bergen die starke Selbstorganisation von Engagierten, die Geschwindigkeit und Beständigkeit der Initiativenentwicklung, die Vielfalt und Differenzierung von Angeboten sowie die neuen Formen der Kooperation und Zusammenarbeit ein großes zivilgesellschaftliches Potenzial für eine soziale und partizipative Gesellschaftsentwicklung, welches sich aber nur unter bestimmten Voraussetzungen entfalten kann. Viele Ressourcen gehen durch unorganische, nicht mit lokalen Bedarfen harmonisierende strukturelle Rahmenbedingungen verloren. Die positiven Bemühungen in den meisten Kommunen dürfen zudem nicht darüber hinwegtäuschen, dass wesentliche Hürden für das Engagement für Geflüchtete und Kräfte, die an Ehrenamtlichen zehren, außerhalb der kommunalpolitischen Ebene verantwortet werden. Dazu gehört insbesondere die Eintrübung der gesellschaftlichen Stimmung gegenüber Geflüchteten und die Stärkung von restriktiven Elementen der Asyl- und Migrationspolitik. Die soziale Spaltung der Gesellschaft provoziert Verteilungs- und Neiddebatten, bei denen Zugewanderte auf der Verliererseite landen. Viele Engagierte und Initiativen haben sich an solchen Hemmnissen und

Herausforderungen politisiert und bilden inzwischen ein lokal wirksames, gesamtgesellschaftlich aber noch eher leises Gegengewicht.

### **Autoren**

**Dr. Frank Gesemann** ist Diplom-Politologe und Geschäftsführer von DESI – Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration. Langjährige Evaluations- und Forschungserfahrungen insbesondere in den Bereichen Migration und Integration, Engagement und Zivilgesellschaft.

**Alexander Seidel** ist M.A.-Humangeograph und arbeitet als wissenschaftlicher Mitarbeiter am DESI Institut. Arbeits- und Forschungsschwerpunkte in den Bereichen Stadtentwicklung, Segregation und Zivilgesellschaft.

Kontakt: [info@desi-sozialforschung-berlin.de](mailto:info@desi-sozialforschung-berlin.de)

### **Literatur**

- Gesemann, Frank/ Seidel, Alexander/ Mayer, Margit 2019: **Entwicklung und Nachhaltigkeit von Willkommensinitiativen**. Abschlussbericht. vhw-Schriftenreihe Nr. 13. Berlin 2019: vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung.  
[https://www.vhw.de/fileadmin/user\\_upload/08\\_publicationen/vhw-schriftenreihe-ta-ungsband/PDFs/vhw\\_Schriftenreihe\\_Nr.\\_13\\_Willkommensinitiativen.pdf](https://www.vhw.de/fileadmin/user_upload/08_publicationen/vhw-schriftenreihe-ta-ungsband/PDFs/vhw_Schriftenreihe_Nr._13_Willkommensinitiativen.pdf)
- Gesemann, Frank / Seidel, Alexander 2019: **Entwicklung und Dynamik städtischer Engagementlandschaften für Geflüchtete**. Ergebnisse einer Befragung von Willkommensinitiativen. Berlin: DESI – Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration (=DESI-Schriftenreihe Nr. 1).  
[desi-2019\\_bericht-online-befragung-willkommensinitiativen](#)

### **Redaktion**

**BBE-Newsletter für Engagement und Partizipation in Deutschland**

Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE)

Michaelkirchstr. 17/18

10179 Berlin

Tel: +49 30 62980-115

[newsletter@b-b-e.de](mailto:newsletter@b-b-e.de)

[www.b-b-e.de](http://www.b-b-e.de)