



Gastbeitrag DeZIM-Institut e.V.

Koproduktion von Gemeinwohl

„Kommunen sind zentrale Orte für Vielfalt, Integration und Teilhabe. Ob das Zusammenleben vor Ort gut gelingt, hängt auch maßgeblich davon ab, wie sich Kommunen aufstellen und positionieren.“

www.weltoffene-kommune.de

Zivilgesellschaftliches Engagement im „Sommer der Migration“

Krisen und Ausnahmesituationen stellen Kommunen vor organisatorische Herausforderungen. Für die gesellschaftliche Bewältigung dieser Herausforderungen spielt das Zusammenspiel zwischen öffentlichen Verwaltungen, zivilgesellschaftlichen Organisationen und ehrenamtlichen Helfer:innen eine wesentliche Rolle. Auch im Spätsommer 2015, als die Zahl der Asylbewerber:innen in Deutschland stark zunahm und deren Aufnahme organisiert werden musste, wurden kommunale Verwaltungen in ganz Deutschland maßgeblich durch die Zivilgesellschaft unterstützt. Ehrenamtliche Helfer:innen hießen die neu Ankommenden willkommen, stellten Unterkünfte zur Verfügung und versorgten sie mit dem Nötigsten (Schiffauer et al., 2017).

Im Rückblick auf dieses beispiellose zivilgesellschaftliche Engagement im sogenannten „Sommer der Migration“ lassen sich dessen Dynamik und mittelfristigen Folgen für die lokale Ebene besser einschätzen. Dies hat sich das vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) finanzierte Verbundforschungsprojekt „Die aktivierte Zivilgesellschaft“ zum Ziel gesetzt. Mancherorts mündete die temporäre Hilfsbereitschaft in dauerhaftem Engagement, einer Belebung der Stadtgesellschaft und der Koproduktion von Gemeinwohl durch das Zusammenwirken von kommunalen Verwaltungsakteuren und lokaler Zivilgesellschaft (vgl. Schuppert, 2014).

In diesem Beitrag geben wir erste Einblicke, welche Faktoren dazu beitrugen, dass der Engagementschub sein Potenzial entfalten konnte. Ausgehend vom Konzept des Sozialkapitals zeigen wir in Schlaglichtern auf die Zusammenarbeit zwischen Engagierten und öffentlicher Verwaltung in drei deutschen Kommunen Möglichkeiten, lebendige und plurale Stadtgesellschaften gemeinsam zu gestalten.

Gefördert durch:



Die Beauftragte der Bundesregierung
für Migration, Flüchtlinge und
Integration

| BertelsmannStiftung

PHINEO
damit Engagement wirkt

Engagement als Wiege des Sozialkapitals

Freiwillige Zusammenschlüsse und ehrenamtliches Engagement von Bürger:innen gelten als Lebenselixier der Demokratie. Im zivilgesellschaftlichen Austausch entstehen soziale Verbindungen jenseits des unmittelbaren Nahumfelds, Menschen leisten einen Beitrag zur Gemeinschaft, erleben dabei Selbstwirksamkeit und entwickeln Vertrauen in das Gemeinwesen. Vor diesem Hintergrund haben zahlreiche Sozialwissenschaftler:innen den Zusammenhang von Zivilgesellschaft und Demokratie in den Blick genommen, darunter Robert Putnam mit seiner Konzeption des Sozialkapitals (*Putnam, 1994, 2000*). Seine Grundannahme lautet, dass das Sozialkapital einer Gesellschaft erhebliche Auswirkungen auf ihre Fähigkeit zur Produktion von Gemeinschaftsgütern hat. Den freiwilligen bürgerschaftlichen Vereinigungen kommt dabei eine Kernfunktion als „Wiege des Sozialkapitals“ (*Matthies & Kauer, 2004*) zu.

Dieser stark normativ gefärbte Blick auf das Zusammenspiel von Zivilgesellschaft und Demokratie wurde in der Zwischenzeit differenziert. Dabei wurde argumentiert, dass für die positive Wirkung auf das Gemeinwohl verschiedene Typen von Sozialkapital notwendig sind: „bindendes“ (bonding) Sozialkapital, das die Vernetzung von Menschen mit gleichen Merkmalen beschreibt; „brückenbildendes“ (bridging) Sozialkapital in der Verbindung unterschiedlicher Individuen und Gruppen und schließlich „verbindendes“ (linking) Sozialkapital, durch das bürgerschaftliche Netzwerke Zugang zu Institutionen und Ressourcen erhalten (*Putnam, 2004; Szreter, 2002*).

Staatliche Akteure spielen eine zentrale Rolle dabei, die Rahmenbedingungen für zivilgesellschaftliches Engagement – und damit für die Produktion von Sozialkapital – zu schaffen. Sie sind darüber hinaus in den Aufbau von „verbindendem“ Sozialkapital im Austausch zwischen Zivilgesellschaft und öffentlichen Institutionen unmittelbar involviert. Hier besteht somit auch für Kommunen ein Handlungsspielraum, die Chancen und Potenziale zivilgesellschaftlichen Engagements aktiv zu nutzen und zu erweitern.

Schlaglichter der Zusammenarbeit

Um die Dynamiken und Folgen des Engagements für Geflüchtete seit 2015 nachzuvollziehen, führen wir in ausgewählten Kommunen in Deutschland Interviews mit (ehemaligen) Freiwilligen, der organisierten Zivilgesellschaft und Akteuren aus Lokalpolitik und öffentlicher Verwaltung. Diese Perspektivenvielfalt erlaubt es, die unterschiedlichen Wahrnehmungen der Zusammenarbeit zwischen Zivilgesellschaft und kommunalen Akteuren einzuschätzen, die einen wesentlichen Einfluss auf den Aufbau von Sozialkapital vor Ort haben.

Dabei finden wir über die untersuchten Städte¹ hinweg gemeinsame Muster. Zum einen werden der Sommer 2015 und die folgenden Monate als eine enorme Herausforderung für das kommunale Handeln wahrgenommen, die ohne die Unterstützung durch Ehrenamtliche und die organisierte Zivilgesellschaft nicht hätte bewältigt werden können. Die Einschätzung einer Mitarbeiterin der öffentlichen Verwaltung einer mittelgroßen Stadt in Niedersachsen, steht hier exemplarisch:

¹ Auf die explizite Nennung von Kommunen wird bewusst verzichtet, um die Anonymität der in die Forschung involvierten Personen zu gewährleisten. Zudem reichen die identifizierten Muster über spezifische lokale Kontexte hinaus.

„Das war wirklich toll. [...] ohne das ehrenamtliche Engagement wären viele Dinge nicht so gelaufen, wie sie gelaufen sind. Und ich behaupte auch, dass die Asylsuchenden nicht so gut angekommen wären und nicht so gut integriert wären, wie sie es aktuell sind, ohne die vielen ehrenamtliche Engagierten.“

In vielen Interviews ist diese Dankbarkeit gegenüber den Engagierten spürbar. Auf der anderen Seite zeigen sich in allen Kommunen auch Reibungen und Konflikte, die aus den neu entstandenen Berührungspunkten oder dem intensivierten Austausch zwischen Ehrenamtlichen und Verwaltung seit 2015 entstanden sind. Diese brachten die unterschiedlichen Handlungslogiken zum Vorschein. Während die Engagierten nach unmittelbaren Lösungen und unkomplizierter Unterstützung der Geflüchteten strebten, versuchten Verwaltungsakteure ihrem Auftrag entsprechend, den formalen Abläufe und gesetzlichen Regelungen gerecht zu werden. Das gegenseitige Verständnis für diese grundsätzlich unterschiedlichen Handlungsansätze war nicht von vornerein vorhanden. Vonseiten der Verwaltung wurden in den Gesprächen Engagierte als „überaktiv“ beschrieben, „die einfach Dinge gemacht“ haben und sich in Abläufe einmischen wollten, die die Verwaltung als ihren Aufgabenbereich verstand. Demgegenüber formulierten Gesprächspartner:innen aus der Zivilgesellschaft, dass die Ehrenamtlichen „in den Löchern standen und etwas tun wollten“ und empört darüber waren, dass die kommunalen Vertreter:innen bremsen und sich unsicher waren, an welcher Stelle das Engagement überhaupt gewünscht war.

Darüber hinaus wurde in den Gesprächen eine Aufgabentrennung erkennbar, in der die Ehrenamtlichen eine Art „Mutterrolle“ übernahmen, und „für die menschliche Wärme zuständig“ waren, während die Verwaltung den „behördlichen Kram“ übernehmen musste. In allen untersuchten Kommunen wird deutlich, dass unterschiedliche Interessen und Grundverständnisse aufeinandergeprallt sind, deren aktive und konstruktive Bearbeitung ausschlaggebend dafür war, ob das an allen Orten umfangreiche Engagement vor Ort nachhaltige Spuren hinterlassen konnte.

Eine Vertreterin der Zivilgesellschaft in einer Kommune in Bayern unterstrich in ihrem Rückblick:

„[E]s war nicht immer leicht und wir hatten natürlich unterschiedliche Interessen, das Landratsamt und wir, aber es war trotzdem von Anfang an klar, wir schaffen das nur gemeinsam. Und deswegen war das Landratsamt froh um unsere Unterstützung und wir um deren.“

In der Einsicht, dass die Herausforderungen trotz der damit verbundenen Reibungen nur gemeinsam gestemmt werden können, sind in deutschen Kommunen nach 2015 sehr unterschiedliche Formen der Zusammenarbeit und damit unterschiedliche vertikale Netzwerke zwischen öffentlicher Verwaltung und Zivilgesellschaft entstanden. Dieses „verbindende“ Sozialkapital musste aktiv gebildet und gepflegt werden. Die folgenden Beispiele aus drei mittelgroßen Städten in Bayern, Brandenburg und Niedersachsen werfen unterschiedliche Schlaglichter auf Berührungspunkte, die sich positiv auf die Zusammenarbeit und die Dynamik im bürgerschaftlichen Engagement auswirkten.

Stadt I: Austausch trotz Reibung

Auch in in einer der von uns untersuchten Städte und dem umliegenden Landkreis in Bayern war die Zusammenarbeit zwischen Ehrenamtlichen und Verwaltungsakteuren zunächst konfliktreich und für beide Seiten mit Frustration verbunden. Die oben zitierte Bereitschaft, trotz allem an einem Strang zu ziehen, hat sich dort allerdings eine bemerkenswerte Entwicklung nach sich gezogen. Das 2014 und 2015 entstandenen Engagement hat sich dort im Laufe der Jahre verstetigt und es zeigt sich bis heute in einem regen Austausch zwischen Zivilgesellschaft und Verwaltung. Die Helferkreise in der Stadt und den umliegenden Kommunen vernetzten sich in einem landkreisweiten Bündnis und wurden so zum Ankerpunkt einer aktiven Zivilgesellschaft, die für die Aufnahme von Geflüchteten in einer Region, die vorher wenig Berührungspunkte mit Fluchtmigration hatte, einen maßgeblichen Beitrag leistete. Das Selbstbewusstsein der Aktiven vor Ort zeigte sich unter anderem in der Forderung nach hauptamtlicher Unterstützung für ihr Engagement, welcher das Landratsamt mit der (Teil-) Finanzierung von Ehrenamtskoordinationsstellen nachkam. Zwar ging die Zahl der Ehrenamtlichen nach der Hochphase des Engagements ab Mitte/Ende 2016 merklich zurück, aber im Gegensatz zur Situation in vielen anderen Kommunen gelang es den Helferkreisen die Arbeit zu verstetigen und durch die **Gründung eines Fördervereins** zu institutionalisieren.

Trotz oder gerade wegen der zentralen Rolle der selbstbewusst auftretenden Ehrenamtlichen kam es zu Beginn zu zahlreichen **Meinungsverschiedenheiten** mit Vertreter:innen des zuständigen Landratsamts. Doch gerade diese Konflikte führten dazu, dass die in der kommunalen Integrationsarbeit tätigen Akteure auf Einladung der Landrätin in ersten Vernetzungstreffen zusammenkamen, um für ein besseres Verständnis für die oft gegensätzlichen Positionen zu werben. Wie auch die Arbeit der Initiativen selbst, verstetigten und professionalisierten sich diese **vertikalen Netzwerke zwischen Verwaltung und Zivilgesellschaft** im Laufe der Zeit mit dem Resultat, dass 2021 ein neues Integrationskonzept für den Landkreis verabschiedet wurde, das in Zusammenarbeit von dem lokalen zivilgesellschaftlichen Bündnis, den zuständigen Stellen des Landratsamts und weiteren (zivilgesellschaftlichen) Akteuren in gemeinsamer Arbeit erstellt wurde.

Eine Verwaltungsmitarbeiterin des Landratsamts merkte rückblickend an, dass „am Anfang (...) wirklich Fronten aufeinandergetroffen sind. (...). Aber langsam ist man aufeinander zugegangen [...]. Man hat versucht, die andere Denke zu akzeptieren.“ So seien schließlich bei der Ausarbeitung des Integrationskonzeptes Menschen am Tisch gesessen, „die früher unsere größten Gegner waren.“ [...] Beide Seiten schauten, wie man das Beste zusammenbringe und somit seien im Integrationskonzept nicht nur die Ansichten des Landratsamtes, sondern eben auch der Engagierten enthalten.

Dieses Beispiel zeigt, dass der Prozess der Verständigung aus unterschiedlichen Blickwinkeln keineswegs reibungslos verlaufen muss, aber die Bereitschaft zum Austausch auf Augenhöhe die Voraussetzung dafür ist, Engagement nachhaltig einzubinden, auch in Zeiten, in denen die Anzahl an Geflüchteten und damit der Bedarf unmittelbarer Nothilfe zurückgeht.

Stadt II: Wertschätzung des Engagements

Auch einer brandenburgischen Kreisstadt kam es im Zuge der Ankunft von Geflüchteten ab 2015 zu einem Aktivierungsschub in der lokalen Zivilgesellschaft. Allerdings hat sich dort das Engagement weniger stark verstetigt und Formen des institutionalisierten Austauschs wie in Stadt I sind kaum entstanden. Dennoch ist in der brandenburgischen Stadt die gegenseitige Wahrnehmung zwischen der städtischen Verwaltung und der Lokalpolitik auf der einen Seite und der Zivilgesellschaft auf der anderen Seite von **Wertschätzung** geprägt, trotz der auch hier auftretender Meinungsverschiedenheiten in der konkreten Zusammenarbeit. Dabei zeigt sich die Bedeutung der symbolischen Anerkennung des Engagements durch kommunale Entscheidungsträger:innen und Verwaltungsakteure. So konnten die beteiligten Akteure 2015 auf eine Geschichte der Zusammenarbeit zurückblicken, die bis mindestens in das Jahr 2007 zurückreicht, als sich anlässlich der Planungen eines rechtsextremen Aufmarschs ein breites Bündnis formierte. In diesem Netzwerk engagieren sich seither Stadt und Zivilgesellschaft gemeinsam gegen Rechtsextremismus und für gesellschaftliche Vielfalt.

Die (historische) Bedrohung durch antidemokratische und migrationsfeindliche Akteure wurde 2015 für einen bedeutenden Teil der Stadtgesellschaft zum gemeinsamen Bezugspunkt für das kollektive Engagement für Geflüchtete. Die Verbindungen aus früheren gemeinsamen Projekten waren 2015 schnell reaktivierbar, als der Bedarf nach ehrenamtlicher Unterstützung für Geflüchtete temporär zunahm.

In Interviews mit zivilgesellschaftlichen Akteur*innen wurde wiederholt die **positive Rolle** des langjährigen Bürgermeisters, der sich offen gegen rechts und für die Aufnahme von Geflüchteten aussprach, und dessen **Wertschätzung** für zivilgesellschaftliches Engagement betont. Der „Bürgermeister und die Stadtspitze haben sich von Anfang dazu gestellt“. Und auch vonseiten der Stadtverwaltung wurde das gute Verhältnis zur lokalen Zivilgesellschaft betont: „Ja, da passt eigentlich kein Blatt Papier dazwischen, zumindest was die Stadtverwaltung betrifft, weil wir bei allen Sachen immer eng zusammenarbeiten. Das hat so ein bisschen mit der Frühgeschichte zu tun.“

Auch wenn das Engagement für Geflüchtete seit 2016 nur noch von einem kleinen „harten Kern“ (*Van den Berg et al., 2020*) getragen wird, sind die vertikalen Verbindungen zwischen Zivilgesellschaft und Stadtverwaltung nicht abgebrochen. Dazu haben die Verantwortlichen einen wichtigen Beitrag geleistet, indem sie **Wertschätzung** zum Ausdruck gebracht haben und damit eine wichtige Voraussetzung geschaffen haben, dass sich Engagement entfalten kann, erst recht in lokalen Kontexten wie in Stadt II, die auf eine starke gesellschaftliche Polarisierung in Migrationsfragen zurückblicken.

Stadt III: Koordination und Professionalisierung

Mehr als in den ersten beiden skizzierten Städten hatten eine dritte von uns untersuchte Stadt und der umliegende Landkreis in Niedersachsen schon vor dem starken Anstieg an Asylsuchenden 2015 Erfahrungen mit der Aufnahme und Integration von Geflüchteten und anderen Migrant:innen. So gab es dort bereits etablierte Strukturen in der Verwaltung, die schnell eine zentrale Rolle in der Koordination des auch dort rasch angewachsenen ehrenamtlichen Engagements einnahmen. Neben den städtischen Sozialarbeiter:innen liefen in der zuständigen **Koordinierungsstelle** der Landkreisverwaltung und in den vielen Integrationsbüros der zugehörigen Kommunen die Fäden zusammen. In Reaktion auf die Herausforderungen in der Aufnahme von Geflüchteten ab 2015 wurde die Rolle der Integrationsbeauftragten als Multiplikator:innen weiter gestärkt und zahlreiche Austauschforen geschaffen. Die Mitarbeitenden der Stadt selbst beschreiben, dass sie „sehr stark gesteuert“ haben und es „sehr viele **Netzwerke**, sehr viele Arbeitstreffen“ zwischen unterschiedlichen Verwaltungsakteuren gab.

Auch als Resultat der sehr ausgeprägten **horizontalen Vernetzung** wurden verwaltungsseitig Stellen geschaffen, um den Engagementschub zu koordinieren. Die **vertikale Anbindung** zwischen Zivilgesellschaft und öffentlicher Verwaltung erfolgte vor allem über die Integrationsbeauftragten und andere Multiplikator:innen. Diese auch im Vergleich zu den anderen Kommunen stark ausgeprägten Strukturen führten dort allerdings nicht dazu, dass die unterschiedlichen Handlungsroutinen und die Reibungen zwischen Ehrenamtlichen und Verwaltungsakteuren aktiv, gemeinsam reflektiert wurden.

Die Koordination der **Soforthilfe** wurde professionell organisiert, jedoch fehlte aus Sicht zivilgesellschaftlicher Akteure teilweise der Freiraum und der Austausch auf Augenhöhe. Der Bedarf für ehrenamtliches Engagement war aufgrund der gut funktionierenden, kommunalen Strukturen nur temporärer Natur und so haben sich die lokalen Willkommensinitiativen kaum verstetigt. Diese Entwicklungen stehen somit beispielhaft für einen ambivalenten Modus der Koproduktion. Während in der Krise effektiv reagiert werden konnte, war der mittelfristige Aufbau verbindenden Sozialkapitals gleichzeitig begrenzt.

Das Potenzial der Aktivierung nutzen

Der Blick auf den **Austausch** und die **Vernetzung** zwischen Verwaltung und Zivilgesellschaft unterstreicht, dass Kommunen einen wesentlichen Einfluss darauf haben, wie sich Engagement entwickelt und welche Spuren es hinterlässt. Aus diesen notwendigerweise selektiven Schlaglichtern lassen sich **Handlungsmöglichkeiten** ableiten, wie Kommunen das Potenzial einer aktivierten Zivilgesellschaft nutzen können. Dazu zählen insbesondere eine aktive und nachhaltige Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure, die Bereitschaft unterschiedliche Handlungslogiken und Perspektiven zu vermitteln, regelmäßige und **öffentliche Wertschätzung**, sowie eine **Koordination des Ehrenamts** die **Orientierung** schafft und dennoch **Freiräume** zur Entfaltung lässt. Diese Empfehlungen werden durch weitere empirische Untersuchungen gestützt (*Mende et al., 2021*).

Die Erfahrungen seit 2015 zeigen, dass die Wirkung von Engagementschüben, wie dem 2015, weit über die akute Bewältigung einer Krisensituation hinausgehen kann. Eine Verwaltungsmitarbeiterin in einer der Kommunen formulierte, dass der Austausch mit den verschiedenen Akteuren der Verwaltung bei einem großen Teil der Engagierten „[...] zu einem viel aufgeklärteren Bild der Gesamtheit der Gesellschaft geführt“ habe. Solche nachhaltigen Berührungspunkte sind nur möglich, wenn sich alle beteiligten Akteure, in Zivilgesellschaft und Verwaltung, auf einen **konstruktiven Austausch** einlassen und Reibungen aushalten. Dann kann bürgerschaftliches Engagement die Herausforderungen in pluralen Stadtgesellschaft aktiv mitgestalten und seine bedeutende **Funktion als gesellschaftlicher Kitt und als Wiege des Sozialkapitals** entfalten.

Über die Autor*innen:

MARINA SEDDIG

Marina Seddig schließt derzeit ein Masterstudium in „Soziologie – Europäische Gesellschaften“ an der Freien Universität Berlin ab und arbeitet als studentische Mitarbeiterin am Deutschen Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM).

MORITZ SOMMER

Moritz Sommer ist politischer Soziologe und arbeitet als wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung „Konsens und Konflikt“ am Deutschen Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM). Seine Schwerpunkte sind: Europäisierung, politischer Konflikt, Soziale Bewegung und Zivilgesellschaft.

DR. ELIAS STEINHILPER

Dr. Elias Steinhilper ist politischer Soziologe und als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM) tätig. Er arbeitet schwerpunktmäßig an der Schnittstelle von Migrations- und Konflikt- und Zivilgesellschaftsforschung.

*Dieser Artikel ist im Original auf der digitalen **Wissensplattform für weltoffene Kommunen** <https://www.weltoffene-kommune.de> erschienen. Das Projekt Weltoffene Kommune hat zum Ziel, Kommunalverwaltungen auf ihrem individuellen Weg zur Weltoffenheit durch Online- und Offlineangebote zu unterstützen. Umgesetzt wird es von der PHINEO gAG und der Bertelsmann Stiftung von 2019 bis 2021 durch die Förderung der Bundesbeauftragten für Migration, Flüchtlinge und Integration*