

Halm | Sauer | Naqshband | Nowicka

**Wohlfahrtspflegerische Leistungen
von säkularen Migrantenorganisationen
in Deutschland, unter Berücksichtigung
der Leistungen für Geflüchtete**



Nomos

Dirk Halm | Martina Sauer | Saboura Naqshband
Magdalena Nowicka

**Wohlfahrtspflegerische Leistungen
von säkularen Migrantenorganisationen
in Deutschland, unter Berücksichtigung
der Leistungen für Geflüchtete**



Nomos

Gefördert vom:



Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

1. Auflage 2020

© Dirk Halm | Martina Sauer | Saboura Naqshband | Magdalena Nowicka

Publiziert von
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Waldseestraße 3-5 | 76530 Baden-Baden
www.nomos.de

Gesamtherstellung:
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Waldseestraße 3-5 | 76530 Baden-Baden

ISBN (Print): 978-3-8487-7927-7

ISBN (ePDF): 978-3-7489-2315-2

DOI: <https://doi.org/10.5771/9783748923152>



Onlineversion
Nomos eLibrary



Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine Bearbeitungen 4.0 International Lizenz.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	9
2	Forschungsstand	13
2.1	Zum Begriff der MO	13
2.2	Bedarfe	15
2.3	Bedingungen der Angebotserbringung allgemein	15
2.4	Bedingungen der Angebotserbringung in der Flüchtlingshilfe	18
2.5	Bedingungen der Angebotserbringung in der Wohlfahrtspflege	19
3	Inhalte der empirischen Erhebungen	22
3.1	CATI-Befragung	22
3.2	Expert*inneninterviews bei Verbänden	24
3.3	Fallstudien	24
3.3.1.	Expert*inneninterviews	24
3.3.1.1	MOs	25
3.3.1.2	Kommunale Verwaltung	26
3.3.1.3	Wohlfahrtsverbände (und weitere zivilgesellschaftliche Akteure)	26
3.3.2	Weitere Instrumente der Fallstudien	26
4	Vorgehensweise	28
4.1	Sampling und Durchführung CATI	28
4.2	Ausschöpfung der CATI und Implikationen für die Dateninterpretation	31
4.2.1	Ausschöpfungsquote	31
4.2.2	Aussagenreichweite	32
4.2.3	Vergleich mit der DIK-Befragung 2014/2015	33
4.3	Durchführung Expert*inneninterviews mit Verbänden des Samples 1	34

Inhaltsverzeichnis

4.4	Ablauf der Fallstudien	34
4.4.1	Sampling	34
4.4.2	Datenerhebung	35
4.4.3	Auswertung der Daten	37
5	Ergebnisse	38
5.1	Allgemeine Merkmale der MOs	38
5.1.1	Organisationsaspekte und Klientel	38
5.1.2	Allgemeine Tätigkeit und Arbeitsschwerpunkte der Organisationen	43
5.2	Verbreitung von Angeboten	48
5.2.1	Vorhandensein sozialer Dienstleistungen und Nutzer*innen von Angeboten	48
5.2.2	Angebote für Kinder und Jugendliche	50
5.2.3	Angebote für Senior*innen	54
5.2.4	Angebote für Geflüchtete	58
5.2.5	Allgemeine Angebote/Angebote für Erwachsene	61
5.3	Rahmenbedingungen der Angebotserbringung	64
5.3.1	Mitarbeitende	64
5.3.2	Finanzierung	67
5.3.3	Räumlichkeiten	75
5.3.4	Weiterbildung	76
5.3.4	Gesellschaftspolitische Rahmenbedingungen: Rechtsruck, Diskriminierung und Rassismus	79
5.4	Zusammenhänge von Angebotserbringung, Kooperationen, Rahmenbedingungen und Organisationsmerkmalen	84
5.4.1	Angebotsbreite vs. Angebotsqualität?	84
5.4.2	Mitarbeitende mit Migrationshintergrund	85
5.4.3	Angebotszahl und Ressourcen	86
5.4.4	Multifunktionalität und Angebotszahl	88
5.4.5	Bedeutung von Kooperationen	89
5.5	Vernetzung, Kooperationsformen und Interessenvertretung	90
5.5.1	Allgemeine Befunde zu Trägeranerkennung, Vernetzung und Kooperationen	90
5.5.2	Kooperationen mit kommunalen Akteuren	93
5.5.3	Vernetzung innerhalb des MO-Feldes	95
5.5.3	Kooperationen mit den Wohlfahrtsverbänden	96

5.5.4 Politische Interessensvertretung in Integrations(bei)räten	99
5.5.5 Lokale Konstellationen der Zusammenarbeit	103
5.6 Planung von Angeboten und Antragstellung	106
5.7 Arbeit der Verbände/Verbünde	112
5.7.1 Wohlfahrtspflege/Hilfe für Geflüchtete als Thema der Verbandsarbeit	112
5.7.2 Entwicklungsziele	113
5.7.3 Verbandsinterne Koordination	115
5.7.4 Unterstützung der Mitgliedsorganisationen im Themenfeld	115
5.7.5 Kooperationen mit anderen Akteuren/strategische Allianzen	116
6 Fazit	118
6.1 Unterschiedliche Wege zur Realisierung sozialer Dienstleistungen	118
6.2 Bedeutung von Vernetzung	120
6.3 Situation der säkularen MOs vor dem Hintergrund des Forschungsstandes	121
6.4 Empfehlungen	123
Literatur	127
Methodenbericht CATI-Erhebung	131
1 Erhebungsdesign und -gegenstand	131
2 Fragebogenentwicklung	136
3 Pretest	137
4 Interviewer*innenrekrutierung, Schulung und Supervision	138
5 Hauptbefragung	139
6 Anzahl Kontaktversuche	140
7 Ausfallgründe und Ausschöpfung	141
8 Plausibilitätsprüfung	142

1 Einleitung

Der institutionalisierte Einbezug der Freien Wohlfahrtspflege in die staatliche Sozialpolitik im Rahmen des Korporatismus ist nicht nur eine Besonderheit des politischen Systems in Deutschland, sondern wird auch als Erfolgsmodell begriffen (vgl. Backhaus-Maul 2000, S. 22). So zeigt sich, dass grundsätzlich bedarfsgerechte Angebote für eine religiös und weltanschaulich plurale Gesellschaft gewährleistet werden können, wobei Deutschland im Vergleich zu anderen europäischen Ländern tatsächlich dahingehend besonders gut abschneidet, dass ein Migrationshintergrund den Zugang zu sozialen Dienstleistungen nicht wesentlich erschwert (vgl. Crepaldi/Pepé 2020).

In einer sich durch sozialen Wandel und Einwanderung verändernden Gesellschaft treten neue Akteurinnen – Migrantenorganisationen (MOs), darunter in jüngerer Zeit auch vermehrt Geflüchtetenorganisationen (GOs) – hinzu, die soziale Dienstleistungen unterbreiten und die, so die integrationspolitische Vorstellung, an bereits herausgebildete Standards und Normen des deutschen Systems der Wohlfahrtspflege Anschluss finden sollen, um eine aktive und gleichberechtigte Rolle in diesem System übernehmen zu können. Zugleich fordern MOs als neue Akteurinnen das etablierte System aber auch heraus, sie erbringen soziale Dienstleistungen in alternativen Strukturen und unter besonderen Voraussetzungen, womit sich die Frage stellt, in welchem Umfang sich MOs langfristig in die etablierten Förderstrukturen integrieren werden bzw. sich neue Modelle der Wohlfahrtspflegerbringung verfestigen. Dabei findet dieser Prozess unter zunehmendem Wettbewerb auf dem Wohlfahrtspflegesektor statt, mit Akteuren der Freien Wohlfahrtspflege, aber auch mit kommerziellen Trägern.

1 Einleitung

Info: Freie Wohlfahrtspflege

Die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) beschreibt ihren Gegenstand wie folgt: „Freie Wohlfahrtspflege‘ ist die Gesamtheit aller sozialen Hilfen, die auf freigemeinnütziger Grundlage und in organisierter Form in der Bundesrepublik Deutschland geleistet werden. Freie Wohlfahrtspflege unterscheidet sich einerseits von gewerblichen – auf Gewinnerzielung ausgerichteten – Angeboten und andererseits von denen öffentlicher Träger.“ (www.bagfw.de) „Das Subsidiaritätsprinzip stellt eine elementare Grundlage für die Arbeit der Freien Wohlfahrtspflege dar und ist zugleich in den Sozialgesetzbüchern verankert. [...] Es beschreibt den Vorrang kleinerer Gemeinschaften vor Ort, wenn diese die notwendigen Aufgaben übernehmen können. Dabei kommt den übergeordneten Ebenen – insbesondere staatlichen Akteuren – die Aufgabe zu, diese bei der Erledigung ihrer Aufgaben zu unterstützen. [...] Ein Alleinstellungsmerkmal der Freien Wohlfahrtspflege ist die Vielfalt ihrer Angebote, die von der Altenhilfe über die Gesundheitshilfe, die Kinder- und Jugendhilfe, die Familienhilfe, Hilfe für Menschen mit Behinderungen und psychischen Erkrankungen, Hilfe für Menschen in besonderen sozialen Situationen bis zu Aus-, Fort- und Weiterbildungen reicht. Hauptamtlich und ehrenamtlich Aktive arbeiten dabei Hand in Hand.“ (BAGFW 2018)

Soziale Dienstleistungen, die von MOs erbracht werden, sind bisher in Deutschland nicht umfassend hinsichtlich ihres Umfangs, ihrer Qualität und der Bedingungen der Angebotserbringung erhoben worden. Gleichwohl ist die Kenntnis dieser Bedingungen erforderlich, um konkrete Fördermaßnahmen ergreifen zu können. Die vorliegende Studie trägt dazu bei, diese Informationslücke zu schließen.

2014/2015 war im Rahmen der dritten Phase der Deutschen Islam Konferenz (DIK) durch das Zentrum für Türkeistudien und Integrationsforschung (ZfTI) bereits eine Studie mit ähnlichem Erkenntnisinteresse durchgeführt worden, die die religiösen DIK-Verbände und ihre Mitgliedsorganisationen zum Gegenstand hatte (siehe Halm/Sauer 2015). Hier zeigte sich, dass die religiösen Gemeinden viele Angebote machen, die zumeist auf Ehrenamtlichkeit basieren und nur selten an die Fördermöglichkeiten der Sozialgesetzbücher (SGB) anknüpfen (Halm/Sauer 2015, S. 105–107). Bei der Erbringung der Dienstleistungen bestehen strukturelle Schwierigkeiten, die mit der geringen Verfügbarkeit von (fachlich geeignetem) Haupt- und einschlägig qualifiziertem Ehrenamt zu tun haben, ebenso wie mit fehlender organisationaler Differenzierung (S. 106).

Die vorliegende Studie ergänzt diese Analyse nun um säkulare MOs in Deutschland, unter denen eine empirische Erhebung unter Anwendung eines mit der DIK-Studie korrespondierenden Instrumentariums durchgeführt wurde.¹ Dieses besteht aus einer CATI²-Befragung, Interviews mit Vertreter*innen wohlfahrtspflegeaffiner Verbände sowie, anders als in der Vorgängerstudie, Fallstudien in deutschen Städten. Bei der Ergebnispräsentation kommt, neben der Einbettung in den Forschungsstand insgesamt, der DIK-Studie eine besondere Bedeutung zu, nicht nur im Sinne einer Komplettierung des Bildes von sozialen Dienstleistungen von MOs in Deutschland, sondern auch, weil es methodisch möglich ist, an vielen Stellen Vergleiche zwischen den Ergebnissen zu ziehen.

CATI-Befragung und Expert*inneninterviews wurden in Verantwortung des ZfTI, die Fallstudien in Verantwortung des Deutschen Zentrums für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM) durchgeführt, ausgewertet und dokumentiert.

Die Fallstudien sollen Aspekte thematisieren, die ansonsten nicht oder nur unvollständig abgebildet werden könnten. Dies gilt für das organisationale Feld säkularer MOs (vgl. Pries 2010, S. 22–38). Hier interessiert, welchen Einfluss lokale Migrationskonstellationen auf die wohlfahrtspflegerischen Leistungen der MOs nehmen. Die Fallstudien ergründen, wie die Kooperationen der Akteure vor Ort im Detail ausgestaltet sind. Hierbei stehen nicht zuletzt die Kooperationen mit Kommunalverwaltungen einschließlich Integrationsbeauftragten, Migrations- und Integrations(bei)räten und Wohlfahrtsverbänden im Fokus. Dahinter steht die Frage, welche konkreten Herausforderungen für MOs bestehen, soziale Dienstleistungen im Kontext eines bestehenden, korporativen Systems der Wohlfahrtspflege zu erbringen. Ebenso erlaubt eine qualitative Erhebung des Selbstverständnisses der Organisationen ein besseres Verständnis der Angebotserbringung sowie der Organisationsentwicklung und des funktionalen Wandels im Längsschnitt (vgl. Thränhardt 2013).

Der vorliegende Forschungsbericht ist wie folgt gegliedert: Zunächst stellen wir den (deutschsprachigen) Forschungsstand zu den Bedingungen der Erbringung wohlfahrtspflegerischer Dienstleistungen in MOs vor.

1 Damit sind nach wie vor religiöse MOs jenseits des muslimischen einschließlich alevitischen Bekenntnisses für Deutschland nicht durch Studien erfasst, wo aber ebenso Angebote der Wohlfahrtspflege zu erwarten sind – von katholischen Auslandsmissionen über jüdische bis hin zu hinduistischen, buddhistischen oder Sikh-Gemeinden.

2 CATI = Computer Assisted Telephone Interviewing.

1 Einleitung

Dem Projekt diene dieser Forschungsstand in erster Linie dazu, diejenigen relevanten Merkmale von MOs zu identifizieren, die Gegenstand der CATI-Befragung und der Fallstudien und Expert*innengespräche mit den wohlfahrtspflegeaffinen Verbänden sein sollten – Faktoren wie z.B. das oben schon erwähnte Vorhandensein qualifizierten Ehrenamts, das die Erbringung sozialer Dienstleistungen mitbestimmt. Ebenso wurden aus dem Forschungsstand Analysefragen für die Auswertung abgeleitet. Im nächsten Schritt wird dargestellt, welcher Katalog sozialer Dienstleistungen im Rahmen der CATI-Befragung erhoben wurde – im Wesentlichen orientiert sich dieser an der Förderfähigkeit nach SGB, Zuwanderungsrecht und Asylbewerberleistungsgesetz – und welche Organisationen und Akteure im Rahmen von CATI, Expert*inneninterviews und Fallstudien an welchen Standorten befragt wurden. Ebenso werden die Vorgehensweise und Inhalte von Fallstudien und Expert*innengesprächen mit den Verbänden sowie die Methoden der Befragungsdurchführung dargestellt, wobei die detaillierte Darstellung der CATI-Befragung aufgrund des Umfangs in einem im Anhang befindlichen Methodenbericht erfolgt. Nach einer kurzen Diskussion der Aussagenreichweite der CATI-Studie erfolgt die Ergebnispräsentation von CATI, Fallstudien und Expert*inneninterviews, zunächst in Form der Beschreibung der vorgefundenen Angebotspalette, daran anschließend hinsichtlich der Bedingungen der Angebotserbringung, wobei wir uns hier an Fragestellungen orientieren, die der Forschungsstand aufwirft. Der Text schließt mit einem Fazit und Handlungsempfehlungen.

Das hier dokumentierte Projekt wurde 2019 und 2020 durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) gefördert.

2 Forschungsstand

Die Angebote und Bedingungen der Erbringung wohlfahrtspflegerischer Leistungen durch MOs in Deutschland wurden bisher nicht erschöpfend untersucht, mit der oben erwähnten Ausnahme der muslimischen einschließlich alevitischen MOs. Die folgende Literatúrauswertung gibt eine Übersicht bisheriger Hinweise auf die Angebotserbringung sowie auf diesbezügliche Bedarfe und Bedingungen, die sich weitgehend aus der Beobachtung bestimmter Organisationsfelder (insbesondere des muslimischen), spezifischer Subgruppen und in einzelnen lokalen und regionalen Kontexten ergeben. Dabei sind diese Beobachtungen in unterschiedlichem Umfang auf die im Rahmen der vorliegenden Studie interessierenden Leistungen der Wohlfahrtspflege bzw. auf Leistungen für Geflüchtete beziehbar. Wir betrachten den Forschungsstand aus der Perspektive möglicher Einflüsse auf die Erbringung sozialer Dienstleistungen durch MOs.

2.1 Zum Begriff der MO

Die Definition von MOs ist, soweit sie überhaupt versucht wird, in der Literatur nicht einheitlich. Grundsätzlich stellt sich das Problem, dass empirisch exakt operationalisierbare Definitionen die Vielschichtigkeit des Phänomens nicht erfassen (z.B. „Ausländervereine“, die über Register zu bestimmen wären) und inhaltlich angemessene Definitionen starke praktische Abgrenzungsprobleme bergen (wer ist „Migrant*in“, und was genau konstituiert eine migrantische Prägung einer Organisation?). Auch besteht das sehr grundsätzliche Problem, dass als Zuschreibung der „Aufnahmegesellschaft“ impliziert wird, es handele sich bei MOs um „Sonderorganisationen“ jenseits eines „regulären“ zivilgesellschaftlichen Institutionengefüges. Dies müssen die Angehörigen der Organisationen nicht zwangsläufig auch so sehen, womit sich bereits ein latentes Spannungsfeld auftut. Folgerichtig plädieren Hunger/Metzger (2011, S. 84) für eine Überwindung dieser „Dichotomie“; bei den Bedingungen der Erbringung sozialer Dienstleistungen mögen sich viele „einheimische“ Organisationen finden, die mit MOs mehr gemeinsam haben als mit vielen anderen Nicht-MOs. Es besteht damit auch hier ganz grundsätzlich die Herausforderung einer

5 Ergebnisse

5.1 Allgemeine Merkmale der MOs

5.1.1 Organisationsaspekte und Klientel

Die betrachteten Organisationen sind vergleichsweise jung. 61% wurden ab dem Jahr 2000 gegründet, 14% allein ab dem Jahr 2015.²⁴ Die muslimischen einschließlich alevitischen Gemeinden gaben demgegenüber 2014/2015 nur zu 17% an, sich ab dem Jahr 2000 gegründet zu haben (Halm/Sauer 2015, S. 25). Ihre Hauptgründungsphase lag in den 1980er und 1990er Jahren, während sich das Feld der säkularen MOs – vorbehaltlich der Vergleichbarkeit der beiden Stichproben – möglicherweise dynamischer entwickelt. In der Tendenz ist dieser Befund plausibel, adressierte die DIK-Befragung doch gerade die eher traditionellen und etablierten muslimischen Verbände, die in der 3. Phase der Deutschen Islam Konferenz beteiligt waren.

Auch sind die hier befragten säkularen MOs kleiner als die DIK-Organisationen: 73% der säkularen MOs haben unter 100 Mitglieder,²⁵ in der DIK Befragung waren dies nur 55% (Halm/Sauer 2015, S. 25). Etwas anders verhält es sich hinsichtlich der Nutzer*innen, also der erreichten Klientel: Organisationen mit sehr vielen Nutzer*innen kommen unter den säkularen MOs mit 43%²⁶ deutlich häufiger vor als bei den DIK-Gemeinden (25%, Halm/Sauer 2015, S. 25), die aber wiederum häufiger eine

24 n = 304. Alle folgenden Darstellungen erfolgen ohne Berücksichtigung der Antwortalternativen „weiß nicht“ und „keine Angabe“, so kein anderer Hinweis erfolgt. Angegebene n beziehen sich auf die jeweils ausgewerteten Fälle. Diese Darstellungsart wurde für eine übersichtlichere Ergebnispräsentation gewählt. Da für die vorliegende Studie keine Einstellungen und Meinungen abgefragt wurden, sind fehlende Angaben für die Dateninterpretation eher vernachlässigbar, da sie in der Regel auf fehlende Detailkenntnisse der Interviewpartner*innen hindeuten und nicht auf für die Interpretation relevante Antwortverweigerung. Wo fehlende Kenntnisse über die Organisation und daraus folgend fehlende Antworten für die Dateninterpretation von Belang sein können, weisen wir darauf hin. Angaben beziehen sich auf das Gesamtsample (N = 306), so kein anderer Hinweis erfolgt.

25 n = 267.

26 n = 259.