

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 Literaturlauswertung 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

„Entmigrantisierung“ der Perspektive, wie sie in der kritischen Migrationsforschung (siehe z.B. Bojadžijev/Römhild 2014, S. 10–24) gefordert wird.

Vor diesem Hintergrund haben Definitionsversuche von MOs immer pragmatischen Charakter. Wichtig erscheint uns, bei der Definition einerseits die Zuschreibung von außen zu vermeiden und auf das Selbstverständnis der MOs bzw. ihrer Mitglieder zu rekurrieren sowie einen „objektiven“ Zusammenhang von Migration und Organisation herzustellen. Mit Halm/Sauer (2019) definieren wir MOs daher als in der Folge bestimmter Migrationen entstandene Zusammenschlüsse von Menschen, die ein Selbstverständnis als Eingewanderte teilen.³ So verstandene MOs können durch Befragungen identifiziert werden, so auch durch die CATI-Befragung im Rahmen der hier dokumentierten Studie. Nach Schätzungen anhand amtlicher Register existieren in Deutschland mehr als 17.000 MOs (Priemer et al. 2017, S. 41), einschließlich religiöser Organisationen.

Mitunter wird auch von „Migrantenselbstorganisationen“ gesprochen oder auch von „Geflüchtetenselbstorganisationen“. Es ist davon auszugehen, dass der Selbstorganisationsaspekt in MOs unterschiedlich stark ausgeprägt ist, aber die Unterschiede hier gradueller Natur sind und nur von Fall zu Fall bestimmt werden können, weshalb sich dieser Aspekt für eine Strukturierung des MO-Feldes nicht eignet. Die Fallstudien unterscheiden innerhalb der MOs zwischen Migranten- und Geflüchtetenorganisationen (GOs) und beachten, inwiefern die Organisationsmitglieder den Selbsthilfaspekt betonen.

Für Deutschland existiert bisher kein Überblick der MO-Landschaft oder ihrer Entwicklung (vgl. Mualem Sultan et al. 2019, S. 7).

3 Die Fallstudien berücksichtigen auch, inwiefern sich Organisationen vom Selbstverständnis als Migrant*innen emanzipieren. Mit dem Heimischwerden von Eingewanderten in Deutschland und im intergenerationalen Wandel wird der Begriff „Migrant*in“ für viele Nachkommen fragwürdig. MOs, die ihr Selbstverständnis diesbezüglich reflektieren, bezeichnen wir als „Neue Deutsche Organisationen“ (NDOs), wobei der Begriff seinen Ursprung in einem gleichlautenden Zusammenschluss entsprechender MOs hat. Dieser Zusammenschluss definiert sich wie folgt: NDOs „knüpfen an die jahrzehntelange Arbeit von Migrantenselbstorganisationen und Ausländerbeiräten an, doch sie unterscheiden sich in folgenden Punkten: 1. Sie betonen ihre Zugehörigkeit zur Gesellschaft bereits im Namen. 2. Sie definieren sich nicht mehr ethnisch. 3. Sie wollen nicht mehr über „Integrationsmaßnahmen“ reden, sondern über gleiche Rechte und Chancen. 4. Sie wollen in den Debatten über das Einwanderungsland Deutschland als „Aufnahmegesellschaft“ verstanden werden, nicht als Einwanderer. Sie sind Teil der Lösung.“ <https://www.neuemedienmacher.de/projekte/bundeskongress-ndo/> [17.9.2020].

Info: Migrantenorganisationen

Wir verstehen **Migrantenorganisationen** als in der Folge von Einwanderungsbewegungen entstandene Zusammenschlüsse von Menschen, die ein Selbstverständnis als Eingewanderte teilen. Unter diesen sind im Zuge des „Sommers der Migration“ 2015 viele neue **Geflüchtetenorganisationen** entstanden, die besonders starken Selbsthilfecharakter haben. **Neue Deutsche Organisationen** stehen zwar in der Tradition der Migration, ihre Mitglieder verstehen sich aber nicht (mehr) als Eingewanderte.

2.2 Bedarfe

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass MOs mit Blick auf die Erreichung gerade marginalisierter, kulturell abweichender und neu angekommener Zielgruppen durch soziale Dienstleistungen Vorteile gegenüber „aufnahmegesellschaftlichen“ Akteuren bieten, was Aşkin et al. (2018) am Beispiel des Gesundheitssektors zeigen. MOs finden vergleichsweise einfach Zugang zu diesen Gruppen. Zugleich stellen sich auch langfristige Anforderungen, wie im Bereich der Pflege und Beratung im Alter in einer zunehmend diversen Gesellschaft, die von Volkert/Risch (2017, S. 5) anhand einer Bevölkerungsbefragung nachgewiesen werden. Hier bestehen möglicherweise besondere Potenziale für die Leistungserbringung durch MOs und ihre Mitarbeitenden.⁴

2.3 Bedingungen der Angebotserbringung allgemein

Von anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen einschließlich „aufnahmegesellschaftlichen“ Wohlfahrtsverbänden unterscheiden sich MOs durch ihre ausgeprägte Multifunktionalität. Oft übernehmen sie im Migra-

4 Die Potenziale bestehen also in einer möglicherweise besonderen „Kultursensibilität“ der MOs, wobei dieses Argument auch problematisiert werden kann. Kultursensibilität ist nichts Gegebenes, das MOs schlicht aufgrund einer bestimmten Herkunft eigen ist. Funktionierende Kultursensibilität beinhaltet die Berücksichtigung individueller und biografischer Umstände (vgl. Hundenborn et al. 2018, S. 22). Einige Umfragen zeigen, dass sich Personen mit Migrationshintergrund aus bestimmten Herkunftsländern häufiger als andere wünschen, im hohen Alter von Personen mit dem gleichen Migrationshintergrund gepflegt zu werden (vgl. Thum et al. 2015; Schultz/Wittlif 2015). Diese Erwartung können unter Umständen die MOs besser als die mehrheitsgesellschaftlichen Organisationen erfüllen.

tions-, Ankommens- und Integrationsprozess ihrer Klientel sehr zahlreiche Aufgaben und sind in mannigfacher Hinsicht gefordert (vgl. Aşkin et al. 2018, S. 38; vgl. auch Mualem Sultan et al. 2019, S. 7). Auf diese Spezifik kommen wir weiter unten im Zusammenhang mit den Potenzialen der MOs für die Erbringung sozialer Dienstleistungen noch zurück.

Es existieren einige Studien zu den Tätigkeiten von MOs in Deutschland, vor allem auf Länder- und regionaler Ebene, jedoch nicht speziell im Bereich der Wohlfahrtspflege. Dazu zählt Hadeed (2005), der anhand von Expert*inneninterviews mit MO-Mitarbeitenden die Situation in Niedersachsen darstellt. Huth (2011) untersucht in ihrer explorativen Studie zum bürgerschaftlichen Engagement von Migrant*innen in MOs in Hessen Motivationen und Hinderungsgründe. Zitzelsberger et al. (2010) haben eine bundesweite Befragung von MOs von Migrant*innen hinsichtlich Strukturen und Tätigkeitsfeldern durchgeführt. Die genannten Studien gehen ebenfalls auf die Kooperationen der Organisationen ein.

Hadeed (vgl. 2005, S. 173–177) identifiziert drei Problemfelder hinsichtlich der Tätigkeit von MOs:

1. Oft besteht eine unzureichende personelle und materielle Ausstattung, was sich im Mangel an hauptamtlichen Mitarbeiter*innen ausdrückt. Dies korrespondiert mit Ergebnissen aus anderen Studien, die fehlende finanzielle Förderung (vgl. Zitzelsberger et al. 2010, S. 60; Huth 2011, S. 27) und eine zu geringe Anzahl an freiwillig Mitarbeitenden herausstellen. Allerdings gibt es Hinweise (bei Halm/Sauer 2018, siehe unten), dass sich, bezogen auf die Erbringung sozialer Dienstleistungen, das Problem fehlender Freiwilliger für die Organisationen nicht generell stellt und hier eine differenzierte Betrachtung notwendig ist.
2. Gesellschaftspolitische Rahmenbedingungen: Neben dem oft fehlenden Wahlrecht der Mitglieder/Organisationsklientel und fehlenden Kenntnissen über Strukturen deutscher Politik erschweren auch der Mangel an Ressourcen, die belastende Migrationssituation, fehlende rechtliche Möglichkeiten und Diskriminierung die Arbeit. Zugleich erweist sich bei Huth (2011, S. 39), dass gerade ressourcenschwache Organisationen in besonderem Umfang auf funktionierende Kooperationen mit anderen (mehrheitsgesellschaftlichen) Akteuren angewiesen sind.
3. Organisationbedingte Faktoren: Die Multifunktionalität und (z.B. bei Organisationen mit großem Einzugsgebiet, die eher kleine Migrationsgruppen vertreten) räumliche Entfernung zwischen Wohnorten von Vorstandsmitgliedern können eine effektive Arbeit erschweren.

Insgesamt ist zu beachten, dass MOs sich ausgesprochen dynamisch entwickeln. Die Bedarfe, die an sie herangetragen werden, stehen in Verbindung mit Zuzug und Sozialintegrationsentwicklungen der Klientel. Dies wirkt sich auf das Angebotsportfolio aus, ohne dass hier ein direkter Zusammenhang bestehen muss. Und gerade in den letzten Jahren hat sich die Organisationslandschaft in Deutschland verändert, indem MOs stärker in politische Prozesse eingebunden wurden.

Zudem gilt es auch, eine eher organisationssoziologische Perspektive einzunehmen: Auch bei sozialer Assimilation der ursprünglichen Klientel neigen Organisationen zum Selbsterhalt. Sie können verschwinden, aber auch Zielgruppen und Zielsetzungen verändern (vgl. Halm/Sauer 2019). Auch aus diesem Blickwinkel kann die Erbringung sozialer Dienstleistungen durch die MOs betrachtet werden.

Ist die Befundlage zu den allgemeinen Arbeitsbedingungen von MOs in Deutschland in wesentlichen Teilen einheitlich, so wird das Bild hinsichtlich der Kontakte und Kooperationen widersprüchlicher. Hier scheinen Veränderungen im Zeitverlauf (Aktualität der Studien), aber auch unterschiedliche betrachtete Räume, Gruppen und thematische Felder eine Rolle zu spielen. Bei Hadeed (2005, S. 193) existieren Kooperationen einerseits mit anderen MOs in Deutschland und andererseits mit Organisationen im Herkunftsland, wobei meist nur eine punktuelle Zusammenarbeit mit anderen MOs besteht. Er konstatiert, dass „Vereine derselben Migrantengruppe häufig in einem Spannungsverhältnis zueinander [stehen].“ (S. 193) Die wenigen existierenden Netzwerke bestehen meist aus MOs gleicher Nationalität sowie politischer und ideologischer Ausrichtung. Diese erstrecken sich oft bundes- oder sogar europaweit (S. 193). Auch zu nichtmigrantischen deutschen Organisationen und Parteien existieren kaum Verbindungen (Hadeed 2005, S. 195; so auch bei Huth 2011, S. 39). Lediglich mit Wohlfahrtsverbänden besteht eine gute Zusammenarbeit, vor allem bei „herkunftshomogene[n] Vereine[n] der ersten Generation“ (Hadeed 2005, S. 195), was dem Umstand geschuldet ist, dass die Wohlfahrtsverbände zunächst die soziale Betreuung der „Gastarbeiter“ leisteten und sich viele Organisationen der ersten Einwanderergeneration in diesem Kontext entwickelt haben (vgl. S. 195). Mit dem Wandel der Organisationslandschaft und der Diversifizierung der MOs stellt sich die Frage, ob dieser Befund heute noch so gilt.

Die von Zitzelsberger et al. (2010) befragten Organisationen von Migrantinnen haben demgegenüber sämtlich Kontakt zu mindestens einem anderen Verein, einer Organisation oder einem Projekt:

Am häufigsten wird der Kontakt mit Integrations- bzw. Ausländerbeauftragten, Wohlfahrtsverbänden, Ausländer- bzw. Integrationsberatern sowie Migrationsberatungsstellen gesucht, auch Ämter bzw. Behörden wie Jugendamt oder Ausländerbehörde spielen eine wichtige Rolle. Jeweils etwa die Hälfte der MSOs hat (auch) Kontakt zu anderen gemischten MSOs sowie zu anderen MSOs nur von Frauen (je 47%), weitere 44% haben Kontakt mit Frauenorganisationen von deutschen Frauen ohne Migrationshintergrund (S. 68).

Hunger/Metzger (2011) untersuchen die Kooperationen zwischen MOs und etablierten Organisationen der Mehrheitsgesellschaft in Berlin und ihre Erfolgsbedingungen. Dabei sind allerdings die vorgefundenen Kooperationen der Erkenntnisgegenstand, weniger die Häufigkeit oder die Bedingungen ihres Vorkommens. Sie unterscheiden sechs Typen der Kooperation bzw. von Kooperationsanlässen, die sich in der Realität meist vermischen: Kooperation in einem Dachverband, Coaching/Mentoring, Tandem-Projekte, Projektkonzeption, öffentlichkeitswirksame Aktionen und die Schaffung von Zugängen zu migrantischen Zielgruppen (Hunger/Metzger 2011, S. 11). Die Wohlfahrtsverbände spielen auch hier bei den – untersuchten – Kooperationen eine wichtige Rolle (Hunger/Metzger 2011, S. 72). Zudem kooperieren vor allem „aufnahmegesellschaftliche“ Organisationen der Integrationsarbeit, weniger nicht explizit zuständige Ämter oder auch Schulen (vgl. S. 72). Für etablierte Träger ist nicht zuletzt der Zugang zu schwer erreichbaren Zielgruppen eine Motivation für eine Zusammenarbeit. Jedoch birgt dies Herausforderungen, da ungleiche Ressourcenverteilungen zwischen Kooperationspartnern zu hierarchischen Beziehungen und somit zu Misstrauen führen können. Einflüsse von außen, wie externe Geldgeber, aber auch öffentliche Diskurse beeinflussen die Kooperationen ebenfalls (S. 73–75).

Die vorliegende Studie soll eine Einschätzung ermöglichen, wie sich die Kooperationssituation auf dem Feld der Wohlfahrtspflege darstellt, wobei der Forschungsstand darauf hindeutet, dass, verglichen mit anderen Tätigkeitsfeldern von MOs, Kooperationen hier eher ausgeprägt sind, auch mit relevanten Akteuren wie den Wohlfahrtsverbänden.

2.4 Bedingungen der Angebotserbringung in der Flüchtlingshilfe

Für Münster untersuchen Meyer/Ziegler (2018) anhand qualitativer Interviews mit MO-Vertreter*innen Aufgaben, Ressourcen, Bedarfe und Konfliktlinien im Bereich der Flüchtlingshilfe in der städtischen MO-Land-

schaft: Die Angebote sind sowohl breit gefächert als auch an Zielgruppen verschiedenen Alters gerichtet, zumeist aber in die vorhandenen Aktivitäten der Organisationen integriert (S. 11). Die verfügbaren Ressourcen für die Arbeit sind unterschiedlich groß. Nur wenige der MOs erhalten eine Bundes- oder Landesförderung explizit für die Flüchtlingsarbeit. Zumeist werden vorhandene Angebote für Geflüchtete in den Bereichen Bildung, Kultur und Sozialberatung geöffnet, wobei die Sozialberatung dann oft konkrete Einzelfallhilfe bedeutet (Meyer/Ziegler 2018, S. 13). Zu den speziell für Geflüchtete etablierten Angeboten „zählen Sprachkurse, die Bereitstellung von Wohnraum, Unterstützung studieninteressierter Flüchtlinge oder gemeinsames Fastenbrechen im Rahmen des Ramadans.“ (S. 13). Im Bereich der Hilfen für Geflüchtete zeigen sich hinsichtlich Finanzierung und Personal ähnliche Defizite und Wünsche der Organisationen, wie der Forschungsstand sie auch im Allgemeinen formuliert (siehe S. 17). Bemerkenswert ist, dass die zumeist auf den lokalen Bereich beschränkte Vernetzung der Organisationen durch die Herausforderungen der Fluchtmigration deutlich gefördert wurde (S. 18). Offenbar hat der 2015/2016 bestehende Handlungsdruck dazu beigetragen, unterschiedliche Akteure „an einen Tisch zu bringen“.

2.5 Bedingungen der Angebotserbringung in der Wohlfahrtspflege

Jagusch (2009) betrachtet Vereine von Jugendlichen mit Migrationshintergrund in Rheinland-Pfalz anhand von Fallstudien. Sie unterscheidet freizeitorientierte (z.B. Sportvereine), religiöse, an Bildung orientierte (z.B. Hausaufgabenhilfe), genderspezifische (v.a. Frauenvereine), kulturorientierte (z.B. Tanz und Musik) und gesellschaftspolitisch orientierte (z.B. Antidiskriminierung) Vereine, wobei diese in der Regel nicht nur einer Kategorie zugeordnet werden können (Jagusch 2009, S. 30). Multifunktionalität besteht also auch bei diesen speziellen MOs von Jugendlichen. Viele der Organisationen sind im Kontext nicht jugendzentrierter MOs zunächst als Jugendabteilungen entstanden. Auch besteht eine Diskrepanz zwischen der grundsätzlichen Definition von Jugendlichen als Zielgruppe und der (Qualität der) tatsächlich geleisteten Jugendarbeit, die sich mitunter als noch wenig strukturiert darstellt, zugleich aber beträchtliche Entwicklungspotenziale aufweist (S. 44).

Weitere Erkenntnisse beziehen sich auf die Bedingungen der sozialen Dienstleistungen in muslimischen einschließlich alevitischen Organisationen und entstanden im Umfeld der DIK (siehe oben). Halm/Sauer (2012)

betrachten die Aktivitäten der Organisationen insgesamt, nicht nur hinsichtlich der Wohlfahrtspflege. Es zeigt sich, dass den Organisationen in der Regel grundlegende Infrastrukturen zur Verfügung stehen, sie oft differenziert strukturiert sind und die Arbeit weit überwiegend auf Ehrenamtlichkeit basiert (S. 85). Gerade die organisationale Differenzierung ist für MOs nicht selbstverständlich, aber eine wesentliche Voraussetzung für die Erbringung von Angeboten. Diesbezüglich ist ein Vergleich mit dem säkularen Organisationsfeld interessant. Neben einer Vielzahl religiöser Angebote werden auch viele nicht-religiöse Dienstleistungen für Jugendliche und Erwachsene erbracht. Dabei nehmen Sozial-, Erziehungs-, und Gesundheitsberatung durchaus breiten Raum ein (S. 54). Speziell für die Wohlfahrtspflege stellen Halm/Sauer (2015) fest, dass vorrangig Kinder und Jugendliche, weniger Senior*innen adressiert werden. Auch hier dominiert das Ehrenamt deutlich, bei teilweise vorhandener Qualifizierung bei denjenigen Angeboten, die besonderer Fachlichkeit bedürfen. Die Organisationen arbeiten „weitestgehend ohne Rückgriff auf öffentliche Förderung und nur selten mit finanzieller Unterstützung durch ihre Verbände“ (S. 105). Die Zugehörigkeit zu einem bestimmten muslimischen Verband ist insgesamt nicht bedeutsam für den Umfang der sozialen Dienstleistungen einer MO. Vielmehr entscheiden Ressourcen, organisationale Differenzierung und der jeweilige lokale Bedarf (S. 105). Wie andere Studien zu MOs sieht auch die Arbeit von Halm/Sauer (2015, S. 106) die fehlende Möglichkeit der Einstellung von hauptamtlich Mitarbeitenden als wichtigen Hinderungsgrund für die Angebotserbringung. Zugleich hängen Kooperationen vom Vorhandensein von Hauptamt ab, ebenso wie von qualifiziertem Ehrenamt (S. 106–107). Einen wichtigen Beitrag sehen in der Folge Halm/Sauer (2018) in der Qualifizierung von Ehrenamtlichen, wobei dieser bei MOs, in denen ein Mindestmaß an Angeboten und organisationalen Voraussetzungen vorhanden ist, deutlich größere Bedeutung zukommt als der bloßen Gewinnung von Freiwilligen, deren Engagement gerade bei fachlich anspruchsvolleren Aufgaben ansonsten nicht sinnvoll kanalisiert werden kann (S. 326). Auch Yanik-Şenay (2018, S. 349–350) zeigt anhand eines Fallbeispiels, dass die Ermöglichung von Hauptamt eine wichtige Voraussetzung für die Unterbreitung von Angeboten der Familienberatung ist. Dabei ist davon auszugehen, dass die hier beschriebenen Zusammenhänge keineswegs MO-spezifisch sind, sondern Allgemeingültigkeit beanspruchen können.

Nagel (2016) schließlich fragt nach den Potenzialen zur Angebotserbringung religiöser MOs insgesamt, nicht nur muslimischer. Er stellt dar, dass Art und Umfang von sozialen Dienstleistungen von religiösen MOs von

einer Vielzahl an internen und externen Faktoren beeinflusst werden. Dazu zählen „Mehrheits-Minderheits-Konstellationen in den Herkunftsländern, erloschene Rückkehrhoffnungen, die Sozialstruktur der Mitglieder sowie öffentliche Diskurse über verschiedene religiöse Traditionen“ (Nagel 2016, S. 81). Die Fluchtmigration und die damit verbundene Nachfrage nach Angeboten werden als Impuls für die Professionalisierung verstanden.

Die hier skizzierten Befunde haben, wie erwähnt, nur bedingte Gültigkeit und sind nicht ohne Weiteres für den hiesigen Gegenstand der Wohlfahrtspflege und Flüchtlingshilfe durch säkulare Organisationen zutreffend. In der vorliegenden Studie gilt es u.a. zu prüfen, inwiefern die in der bisherigen Forschung gefundenen Zusammenhänge auf unseren Gegenstand übertragbar sind.