

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.

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.

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.