

5. Engagement zwischen Haupt- und Ehrenamt: Aufgabenunklarheiten und Professionalisierung

In diesem Kapitel beleuchte ich den Diskurs um die Aufgabenunklarheit zwischen Haupt- und Ehrenamt und deren Effekte. Wenngleich diese Themen schon vorm Forschungszeitraum relevant waren,¹ zeigte sich in der Phase der vermehrten Institutionalisierung und Etablierung von Unterstützungsstrukturen, dass die Grenzziehungen von kommunalen Integrationsaufgaben ein sichtbarer Kristallisationspunkt waren. Die Dringlichkeit dieser Frage hat sich nicht nur durch den starken Anstieg des »kompensatorische[n] Einsatz[es] von Ehrenamtlichen in Leipzig« sowie auch »laut einschlägiger Studien flächendeckend in Deutschland« erhöht (Glorius 2017: 43f.). Dabei ist auch die Frage, *ob* die Übernahme staatlicher Aufgaben eine problematische Tendenz ist, zentraler Teil der Diskussion (Hamann und Karakayali 2016: 79). Langfristig gesehen haben sich Fragestellungen verändert: Es geht nicht mehr nur um die schnelle Nothilfe, nicht mehr nur um die Unterbringung, sondern es geht auch um die *Sozial- und Systemintegration* zuwandernder Menschen in Deutschland. Die Arbeit wendet sich beginnend mit diesem Kapitel stärker auch den langfristigen Folgen des Einsatzes von Freiwilligen zu, beginnend in der *Konsolidierungsphase* meiner Feldforschung.

Dazu ergründe ich zunächst die gesetzlichen Grundlagen des Handelns im Bereich der Geflüchtetenhilfe. Die Komplexität des asylpolitischen Mehrebenensystems in Deutschland trägt maßgeblich dazu bei, dass kommunale Aufgaben externalisiert werden. Im Rahmen der Verteilung von Aufgabenbereichen der Verwaltung, Unterbringung und Integration von Geflüchteten in *Freiwillige Aufgaben* sowie *Weisungs- und Pflichtaufgaben* werden Mindestanforderungen formuliert, die finanziell durch höhere Ebenen finanziert werden. Die Integration von Geflüchteten ist dort meist nicht erfasst. Das heißt, dass die Förderung von Institutionen in diesem Bereich als kommunale *Freiwillige Aufgaben* realisiert werden. Diese sind finanziell abhängiger vom städtischen Haushalt als die anderen Aufgaben. Diese

1 Thomas Leif beschreibt schon 2004 Konflikte zwischen Haupt- und Ehrenamtlichen als eine der »wesentlichen Konfliktzonen im Feld der Engagement-Politik« (ebd.: 51).

Betrachtungen der strukturellen Ressourcenverteilung diskutiere ich im Zusammenhang mit der Schwierigkeit der Aufgabenverteilung in der Praxis (vgl. Kapitel 5.1). Als Beispiel für das Einspringen Freiwilliger in diese strukturelle Organisation beschreibe ich die Leipziger Organisation »Kontaktstelle Wohnen e.V.«, die sich gründete, um Geflüchtete bei der Wohnungssuche zu helfen (vgl. Kapitel 5.2). Diese empirischen Ausführungen führen als gedankliche Brücke zu den beobachteten Effekten: Kommunale Aufgaben wurden zunehmend an freie oder private Träger ausgelagert. Dies führt, wie ich weiter zeige zu einer Überforderung ehrenamtlicher Strukturen, die nicht ausreichend von hauptamtlichen abgegrenzt sind (vgl. Kapitel 5.3). Aber auch im Hauptamt gab es Überforderung (vgl. Kapitel 5.4): Die Professionalisierung derjenigen, die die Soziale Arbeit in den Unterkünften leisteten, erfolgte meist ad hoc und durch *learning by doing*. Inhaltliches und strukturelles Wissen musste erworben werden während gleichzeitig Asylsuchende beim Ankommen in Leipzig begleitet wurden.

5.1 Die Aufgaben der kommunalen Asylverwaltung und die Rolle des freiwilligen Engagements darin

Im Feld fiel mir immer wieder auf, dass im Diskurs über die Aufgabenverteilung Aussagen über Verantwortlichkeiten nicht belegt wurden, sondern eher statuiert. Daher erörtere ich als erstes, welche Aufgaben tatsächlich als staatliche Aufgaben definiert werden und von wem, sowie welche Aufgaben von Ehrenamtlichen erfüllt werden können, sollen und dürfen?

5.1.1 Überblick Aufgaben im Asylprozess: Die Rolle der Kommunen

Bei der Recherche zu den Pflichtaufgaben der Regelversorgung von Geflüchteten fiel auf, dass eine hohe Anzahl von Verordnungen, Regulierungen und Gesetzestexte betrachtet werden muss, um ein Bild davon zu bekommen, welche Texte relevant für die Aufgabenverteilung in der Asylpraxis sind. Es gibt nicht *die eine* Definition oder Position zu diesem Thema. Die Frage »Wer ist zu welchem Zeitpunkt im Asylprozess wofür zuständig« ist aufgrund des asylpolitischen Mehrebenensystems in Deutschland sehr komplex (vgl. Bogumil et al. 2019: 12f.). Hinzu kommt die damit verbundene Dynamik der Zuständigkeiten: Zu Beginn der Aufnahme eines Geflüchteten greift vor allem das Verwaltungssystem im Zusammenhang mit der Gewährung von Asyl, dessen Verantwortung vor allem auf Bundesebene liegt (Bearbeitung der Asylanträge durch das BAMF. In den Jahren 2015 und 2016 wurden Geflüchtete aber auch in dieser ersten Phase ihres Asylverfahrens in Erstaufnahmeeinrichtungen in den Kommunen untergebracht. Das »Aufenthaltsgesetz (AufenthG) und damit zusammenhängende Gesetze und Verordnungen [...] führen die

Länder in weiten Teilen als eigene Angelegenheit aus und betreiben dafür Ausländerbehörden« (Schamann und Kühn 2017: 9).² Auch die sich daran anschließenden Aufgaben der »integrationsbezogenen Verwaltung« (Bogumil et al. 2019: 12: 13) liegen auf Länder- und kommunaler Ebene. Damit sind alle Aufgaben gemeint, die nicht die Asylentscheidung, sondern den Aufenthalt in Deutschland betreffen. Hier wird die Überschneidung zu anderen gesellschaftlichen Feldern deutlich: »Kommunale Integration umfasst alle Maßnahmen zur Eingliederung von anerkannten Flüchtlingen oder Asylbewerbern mit »guter Bleibeperspektive«« (Bogumil et al. 2019: 18; Hervorhebung im Original), das heißt es geht um Bildung, Kultur, Wohnen, Spracherwerb, Sport etc. Eine relevante Frage ist: Was ist mit den Personen ohne gute Bleibeperspektive oder mit Geduldeten (vgl. ebd.: 18)? Dies ist eine strukturelle Lücke, in die Freiwillige einspringen, weil die Versorgung rechtlich nicht abgedeckt ist.

Die »gesetzlichen Ansprüche von Asylsuchenden« in Hinblick auf die mit der Unterbringung zusammenhängenden »Regelversorgung« sind grundsätzlich im Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLg) auf Bundesebene festgelegt. Die Kommune als unterste Unterbringungsbehörde ist zwar weisungsgebunden an die »zuständigen Behörden des Freistaates Sachsen – Landesdirektion und Sächsisches Staatsministerium des Innern (SMI)« (Sozialamt Leipzig 2012: I/6, vgl. auch Sächsisches Flüchtlingsaufnahmegesetz §2). Gleichzeitig gibt es auf Länder- und kommunaler Ebene jeweils Handlungsspielräume in Form von Gesetzgebungen, Richtlinien oder zum Beispiel in Leipzig das Unterbringungskonzept, die diese »Mindeststandards« des AsylbLg unterschiedlich interpretieren (Vey 2018: 83).

Wo genau welche Spielräume sind und inwieweit diese begrenzt werden, wird durch die Unterteilung der kommunalen Aufgaben in *Freiwillige Aufgaben*, *Pflichtaufgaben* und *Weisungsaufgaben* geregelt (Sächsische Gemeindeordnung 2020: §2). Die Einhaltung der im AsylbLg festgehaltenen Mindeststandards ist eine *Weisungsaufgabe*. Alles darüber hinaus fällt in den Bereich der *Freiwilligen Aufgaben*. Über *Freiwillige Aufgaben* kann die Kommune »ganz nach freiem Ermessen, ob und wie sie diese Aufgaben zu erfüllen gedenkt« entscheiden (Kommunalforum Sachsen 2017: 3). Das Kommunalforum Sachsen nennt als Beispiele: »Wohnungsbauförderung«, »bestimmte soziale Einrichtungen (z.B. Jugendhäuser, Sozialstationen, Altenheime)«, Erholungseinrichtungen und Fremdenverkehr«, oder auch »die Sportförderung« (u.a. »Förderung der Sportvereine« (ebd.: 3).

Allerdings sollen vom kommunalen Haushalt in der Regel zuerst die *Weisungs-* und *Pflichtaufgaben* gedeckt werden und zuletzt die *Freiwilligen Aufgaben*. Für diese besteht eine »finanzielle Eigenverantwortung für die Umsetzung und Finan-

2 »Empirische Studien zeigen, dass diese Delegationskette dazu führt, dass die aufenthaltsrechtliche Praxis in Deutschland erheblich variiert (Ellermann 2009; Eule 2014)« (Schamann und Kühn 2017: 9).

zierung entsprechender Aufgaben und Leistungen. Dabei sind diese originär aus den Eigeneinnahmen der Gemeinden zu finanzieren.« (KOWID 2020) Das heißt, dass in der Praxis typischerweise zuerst *Freiwillige* Leistungen der Kommune gekürzt werden (müssen), weil diese aufgrund der Eigenfinanzierung abhängiger vom Haushalt sind als die anderen Aufgaben, deren Verantwortung und Weisung bei höheren Ebenen liegt. Dabei sind die »Kosten durch jene staatliche Ebene zu tragen, welcher die Aufgabenverantwortung obliegt« (KOWID 2020). »Um die Erledigung bestimmter freiwilliger Aufgaben auch weiterhin zu erledigen, bleibt mitunter als letzter Ausweg die Privatisierung dieser Aufgaben.« (Kommunalforum Sachsen 2017: 3) Das heißt, eine Kommune, die über Mindeststandards hinaus Geflüchtete unterstützen möchte, hat einen Handlungsrahmen, der abhängig ist von den eigenen finanziellen Ressourcen, die die Kommune dafür einplant. Es ist keine Landes- oder nationale Aufgabe, diese Aufgaben zu finanzieren oder in der Praxis zu koordinieren. Menschen, die von den gesetzlichen Integrationsmaßnahmen aufgrund ihres Status nicht erfasst werden, sind zum Beispiel Geduldete und Menschen ohne »gute Bleibeperspektive«. Will eine Kommune für diese Menschen Integrationsleistungen anbieten, müssen diese aus Eigenmitteln des städtischen Haushalts finanziert werden.

In Leipzig geschieht die Umsetzung des dezentralen Wohnens beispielsweise im Rahmen eines kommunalen Handlungsspielraumes, den die Stadt im Unterbringungskonzept erläutert (Sozialamt Leipzig 2012: I/8).³ In einer ausführlichen Begründung heißt es, dass Integration als »eine politische und gesellschaftliche Daueraufgabe, die alle Menschen betrifft und sie gemeinsam in die Pflicht nimmt« (ebd.: I/8) aufgefasst wird. Die Stadt Leipzig stellt dar, dass die Begrenzung kommunaler Handlungsspielräume den Integrationsmöglichkeiten »vor Ort« im Wege stehen und dadurch »manche Migrantengruppen nach wie vor nicht umfassend in die vorhandenen Integrationsbemühungen eingeschlossen sind« (ebd.: I/8). Deswegen werden »[f]ür die Ausstattung und Ausgestaltung von Gemeinschaftsunterkünften in Leipzig [...] höhere Standards festgelegt, als sie die Vorgaben des

3 »Das der Stadt Leipzig als unterer Unterbringungsbehörde insofern eingeräumte Ermessen ist jedoch begrenzt. Bei der Unterbringung von Asylbewerbern handelt es sich um eine Pflichtaufgabe nach Weisung, das Weisungsrecht der zuständigen Behörden des Freistaates Sachsen – Landesdirektion Leipzig und Sächsisches Staatsministerium des Innern (SMI) in ihrer Funktion als Fachaufsicht bzw. Oberste Fachaufsicht – ist uneingeschränkt. Durch Erlass des SMI ist geregelt, in welchen Fallkonstellationen eine dezentrale Unterbringung erfolgen soll [...]. Einen diesbezüglichen Zustimmungsvorbehalt für jeden Einzelfall gab der Freistaat Sachsen zwar nicht auf, er setzt ihn jedoch nicht mehr um. Im Zuge der geforderten Interessenabwägung ist weiterhin der sowohl seitens des Gesetzgebers als auch von der weisungsbefugten Landesebene formulierte Mehrkostenvorbehalt zu beachten. Danach dürfen der öffentlichen Hand durch die dezentrale Unterbringung keine Mehrkosten im Vergleich zur Gemeinschaftsunterbringung entstehen« (ebd.: I/7f.).

Freistaates Sachsen aus der Verwaltungsvorschrift ›Unterbringung und soziale Betreuung‹ treffen« (ebd.: I/9). Weiter heißt es:

»Auch der politische Ansatz ist im Wandel: wie insbesondere der Ausländerbeauftragte des Freistaates Sachsen formuliert, sollen Asylbewerber/-innen künftig besser integriert werden. Letztlich tragen verbesserte Unterbringungsstandards auch dazu bei, das Leben in Einrichtungen gemeinschaftlichen Wohnens sozialverträglicher zu gestalten. Angesichts des Umstandes, dass hier Menschen in Not über längere Zeiträume auf begrenztem Raum zusammenleben, erhöht dies auch die Sicherheit in den Einrichtungen selbst sowie in ihrem Umfeld.« (ebd.: I/10)

Dieses Beispiel, das auf das Jahr 2012 zurückgeht, zeigt die rechtlichen Lücken auf, die bestimmte Lebensbereiche oder Personengruppen nicht erfassen. Wie bereits in Kapitel 2.1 beschrieben, nahm Leipzig diesbezüglich eine Vorreiterrolle in Sachsen ein. Im Forschungszeitraum wurden diese hier beschriebenen Widersprüche weitaus sichtbar. Gleichzeitig wurde es, auch in Leipzig, schwieriger, die nötigen Infrastrukturen bereitzustellen, um dem eigenen Anspruch der Integration aller »Migrantengruppen« gerecht zu werden. Daher sind vor allem Freiwillige mit ihrem Engagement dort eingesprungen, wo Menschen nicht von bundes- oder landesweit gesetzlich erfassten Regulierungen, sondern von der Kommunalverwaltung abhängig waren, deren Handlungsspielraum wiederum ebenfalls begrenzt war. Deren Einsatz im Rahmen der »Betreuung« wird im Unterbringungskonzept explizit zusätzlich zu den Stellen Sozialer Arbeit einkalkuliert: »Darüber hinaus ist die Einbeziehung von Freiwilligen und ehrenamtlich Tätigen anzustreben.« (Stadt Leipzig 2012: I/20)

Die folgende Tabelle zeigt eine Übersicht über die Aufgabenteilung in den Kommunen. Ihre Handlungen sind gemäß dem Subsidiaritätsprinzip vor dem Eingriff durch höhere Kommunen geschützt. Allerdings, auch wieder nur im Rahmen der finanziellen Mittel, wie ich in Kapitel 6 ausführlich besprechen werde.

Tabelle 3: Übersicht über die Aufgabenteilung in Kommunen

Übergeordnete politische Ebenen (Land, Bund, EU):		
»In die Rechte der Gemeinden darf nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes eingegriffen werden.« (Sächsische Gemeindeordnung 2020: §2(4)) Subsidiaritätsprinzip		
KOMMUNE:		
Weisungsaufgaben	Pflichtaufgaben	Freiwillige Aufgaben
-----Definition/Rechtsgrundlage-----		
»Pflichtaufgaben können den Gemeinden zur Erfüllung nach Weisung auferlegt werden (Weisungsaufgaben). Das Gesetz bestimmt den Umfang des Weisungsrechts. Die Weisungen sollen sich auf allgemeine Anordnungen beschränken und in der Regel nicht in die Einzelausführung eingreifen.« (Sächsische Gemeindeordnung 2020: §2(3))	»Die Gemeinden können durch Gesetz zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichtet werden (Pflichtaufgaben).« (Sächsische Gemeindeordnung 2020: §2(2)) Kommunen »haben keine Entscheidungsfreiheit darüber, ob sie diese Aufgaben erfüllen wollen oder nicht. Sie haben nur noch Entscheidungsfreiheit über das »Wie« der Durchführung der ihnen gesetzlich zugewiesenen Aufgaben« (Kommunalforum Sachsen 2017: 3).	»Die Gemeinden erfüllen in ihrem Gebiet im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit alle öffentlichen Aufgaben in eigener Verantwortung und schaffen die für das soziale, kulturelle, sportliche und wirtschaftliche Wohlfürder Einwohner erforderlichen öffentlichen Einrichtungen, soweit die Gesetze nichts anderes bestimmen.« (Sächsische Gemeindeordnung 2020: §2(1))
-----Aufgabenbereiche-----		
»Vollzug des Aufenthaltsrechts« »Gewährung sozialer Leistungen« »Gesundheitsversorgung« »Unterbringung« (Schammann und Kühn 2017:7)	Zum Beispiel: Schulen, Feuerwehr Besonderheit Sachsen: Kultur (vgl. Kommunalforum Sachsen 2017: 3)	Zum Beispiel: »Deutschkurse oder Migrationsberatungsstellen auch für Asylsuchende mit unklarer Bleibeperspektive« (Schammann und Kühn 2017: 8). Soziale Betreuung in den Unterkünften
-----Bedeutung in Bezug auf Unterbringung-----		
Einhaltung der Mindeststandards des AsylbLG und Richtlinien des SMI		Über Mindeststandards hinausgehende Leistungen (im städtischen Unterbringungskonzept festgeschrieben)

Quelle: Eigene Darstellung.

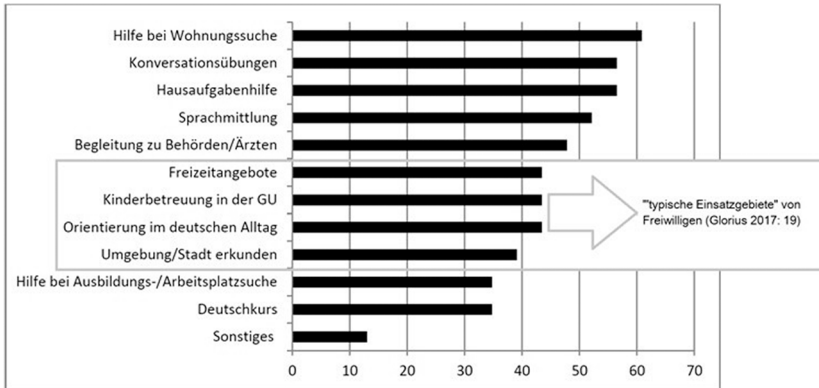
5.1.2 Was kann (nur) Ehrenamt? Diskurs über Aufgabenverteilung im strukturellen Lückenteppich

In der Praxis wurde immer wieder bemerkt und diskutiert, dass es eine unklare Aufgabenverständnis und eine unklare Aufgabenverteilung zwischen Haupt- und Ehrenamtlichen gibt. Schon vor 2015 war die Beziehung von Hauptamt und Ehrenamt Gegenstand von Fachtagungen sowie persönlichen Gesprächen und Alltagswahrnehmungen. »Was kann (nur) Ehrenamt?« fragt eine (langjährige) Sozialarbeiterin aus einer Gemeinschaftsunterkunft in einer Diskussionsrunde auch am 18.06.2018. Dies verdeutlicht, dass auch nach zahlreichen Jahren der intensiven Praxiserfahrung solche Fragestellungen noch bzw. wieder relevant geworden sind. Dies liegt daran, dass Freiwillige nicht nur kurzfristig in strukturelle Lücken eingesprungen sind, sondern auch Jahre später noch Aufgaben übernehmen, die in den Bereich kommunaler *Freiwilliger Aufgaben* fallen. Die kommunale Eigenfinanzierung dieser Aufgaben bewirkt, dass die Durchführung der Aufgaben durch Freiwillige für Kommunen durchaus Vorteile mit sich bringt, da in diesem Verwaltungsbereich als erstes Gelder eingespart werden müssen. Hier wird die Frage, inwieweit Freiwillige als Ressource fungieren erneut aufgegriffen (vgl. Kapitel 4.2). An dieser Stelle wird deutlich, dass nach dem kurzfristigen Einspringen in strukturelle Lücken auch langfristige Fragen der Finanzierung und Verantwortungsübernahme für die »Integration« von Geflüchteten dahingehend eine Rolle spielen (vgl. Kapitel 6). Dies macht die Differenzierung und praktische Gestaltung der Aufgabenteilung so komplex. Auch die Planungs- und Koordinierungsversuche, die, wie in Kapitel 4.3 beschrieben, institutionalisiert wurden, um diese Fragen in der Praxis zu klären, haben nicht nachhaltig zu einer Lösung geführt.

Im Folgenden gehe ich konkret auf die Aufgabenfelder aus der Praxis des freiwilligen Engagements für Geflüchtete ein und gebe einen Überblick über die Diskussion der jeweiligen ehrenamtlichen oder hauptamtlichen Zuständigkeit. Birgit Glorius hat Fachkräfte der Sozialen Arbeit aus 19 Gemeinschaftsunterkünften in Leipzig gefragt, welche Aufgaben Freiwillige in der Praxis übernehmen. Die Antworten hat sie in einem Diagramm zusammengestellt (2017: 20). Anhand dieses Diagramms lässt sich ein Überblick über die Fülle der übernommenen Aufgaben durch Freiwillige gewinnen. Wie Glorius in ihrer Studie deutlich macht, sind die »typischen« Einsatzgebiete« von Freiwilligen nicht die am häufigsten genannten (ebd.: 20). Ich habe dies im Diagramm von Glorius optisch hervorgehoben (vgl. Abbildung 8).

Die am häufigsten genannten freiwilligen Unterstützungsformen fallen in »den Pflichtbereich der kommunalen Selbstverwaltung« und »der vierte Bereich [sollte] durch entsprechend interkulturell sensibilisiertes Behördenhandeln eigentlich überflüssig sein. Ehrenamtliche sollten in den benannten Bereichen allenfalls er-

Abbildung 8: »Einsatzgebiete ehrenamtlicher Helfer/innen in den GU's (Anteile in % aller befragten Einrichtungen)« (Glorius 2017: 20).



Quelle: Grafische Darstellung und Daten von Glorius (2017: 20). Eigene Bearbeitung: Hervorhebung typischer Einsatzgebiete von Freiwilligen im grauen Kasten.

gänzend zum Einsatz kommen, und das nur bei guter Koordination und Supervision« schlussfolgert Glorius (2017: 29).⁴

Die Aufgabenverteilung ist ein Kristallisationspunkt, an dem sich Diskurse um Zuständigkeiten und Ressourcenverteilung mit der Frage nach der Kategorisierung von *Willkommenskultur* verknüpfen. Dass sich NGOs Menschen aus der Praxis und Fluchtforschenden mit der Frage nach einer guten Aufgabenverteilung beschäftigen, zeigt, dass es keine verbindlichen Regelungen gibt, die deutlich die Vielfalt praktischer Aufgaben aufteilen. Katrin Holinski vom Sächsischen Flüchtlingsrat e.V. stellt dar, dass die »Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über die Mindestempfehlungen zu Art, Größe und Ausstattung von Gemeinschaftsunterkünften und zur sozialen Betreuung von 2009« Grundlage ist für die Definition der Mindestanforderung.

»Als grundsätzlicher Gegenstand der Sozialen Arbeit mit Asylsuchenden und Geflüchteten wird Folgender gesehen: Förderung von Maßnahmen zur gegenseitig-

4 Auch Judith Vey (2018: 83ff.) benennt in ihrer Studie folgende Aufgaben der Regelversorgung, die in die staatliche Befugnis fallen: »Abbau von Sprachbarrieren«, »Begleitung und Beratung«, »Förderung von Mobilität«, »Organisierung von Orten des Austauschs« (Bereitstellung der Orte sei nicht Ehrenamtsaufgabe), »Kinderbetreuung« (wenn dadurch Zugang zu Deutschkursen nur möglich ist, ist es keine Ehrenamtsaufgabe), »Nachbarschaftspflege«. »Zusätzliche ehrenamtliche Angebote« sind folgende (ebd.: 86f.): »Freizeitangebote« (ebd.: 86), »Alltagsorientierung durch Pat_innenschaften« und »Politische Arbeit« (ebd.: 87). In der Praxis übernahmen auch Freiwillige häufig diese Aufgaben.

gen Unterstützung der Heimbewohner_innen, Selbsthilfe der Heimbewohner_innen, Förderung des ehrenamtlichen und privaten sozialen Engagements sowie ggf. Beratung über freiwillige Ausreise (Sächsisches Staatsministerium des Innern: Sächsisches Unterbringungs- und Kommunikationskonzept, S. 7).« (Holinski 2015: 3)

Der Sächsische Flüchtlingsrat e.V. und die Liga der Freien Wohlfahrtsverbände haben ein Positionspapier zur Frage der Aufgabenverteilung veröffentlicht. Katrin Holinski vom Sächsischen Flüchtlingsrat e.V. fasst deren Position wie folgt zusammen:

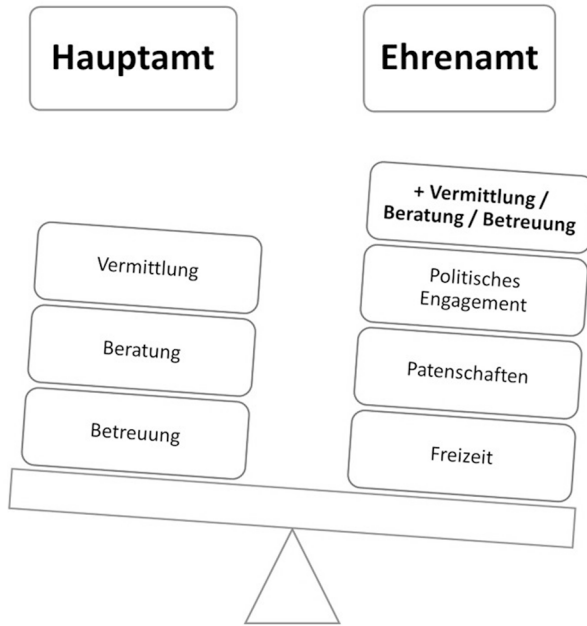
»Zusammenfassend heißt es also bezüglich des ehrenamtlichen Engagements aus Sicht des Sächsischen Flüchtlingsrates: Nein zur Beratung, Begleitung oder Vermittlung in Angebote als Hauptkern der ehrenamtlichen Arbeit; Ja zur Organisation und Durchführung von sozialintegrativen Freizeitangeboten, Patenschaftsprojekten und politischem Engagement.« (ebd.: 10)

Hier wird deutlich, dass nur durch eine Abgrenzung der Aufgabenbereiche die Qualitäten der jeweiligen Unterstützungsformen hervortreten können. Auf diese Weise kann den Freiwilligen, die im Bereich der Sozialen Arbeit nicht ausgebildet sind, ein Platz zugeordnet werden, in dem ihre Arbeit bedeutsam ist, ohne dass sie sich mit der Arbeit der Sozialarbeiter*innen überlagert. Dabei geht es vor allem um Beziehungsarbeit, um sozialen Austausch in der Nachbarschaft oder in soziokulturellen Nischen (vgl. auch Glorius 2017: 30). Begegnungen, Freundschaften, das Teilen der eigenen Perspektive auf die Stadt, die Aspekte, die dazu führen, dass Geflüchtete »Mitglied werden« können, lassen sich nicht durch eine Beziehung zwischen hauptamtlichen Sozialarbeitenden oder Angestellten der Behörden erfüllen (vgl. auch Holinski 2015: 7). Umso erstaunlicher ist es, dass Freiwillige in der Erstaufnahmeeinrichtung, in der ich Deutsch unterrichtete, dazu angehalten wurden, soziale Kontakte nicht über den Kontext der Einrichtung hinaus zu entwickeln (vgl. Kapitel 3.2.5).

Von zentraler Bedeutung ist die Feststellung, dass die Balance zwischen haupt- und ehrenamtlichen Aufgaben 2015 endgültig kippte, als Freiwillige begannen, vor allem Aufgaben wie »Beratung, Begleitung oder Vermittlung« (Holinski 2015: 10) auszuführen:

Besonders fruchtbar wird diese Erkenntnis, wenn man sie mit einer Forschung der Sozialanthropologin Rosie Read (2018) vergleicht, die über Freiwillige in drei tschechischen Krankenhäusern forschte. Sie beschreibt für ihr Forschungsfeld eine klare Trennung von als »staatlich« und »zivilgesellschaftlich« konstruierten Arbeitsfeldern. Die Freiwilligen übernehmen ausschließlich Aufgaben, die als »zivilgesellschaftlich« markiert sind, und diese laufen parallel zu staatlich organisierter medizinischer Versorgung. »Volunteers were to be recognized not as an unpaid work

Abbildung 9: Aufgabenverteilung zwischen Haupt- und Ehrenamt.



Quelle: Eigene Darstellung.

force but as individuals giving up their free time to support patients in a unique, non-medical manner.« (Read 2018: 96f.) Analog dazu leisteten Freiwillige in der Geflüchtetenhilfe ihren Beitrag in einer Weise, die nicht durch Soziale Arbeit geleistet werden kann. Um »hospital volunteering« von der Arbeit des medizinischen Personals abzugrenzen und es damit als etwas *Ergänzendes* zu markieren, wurde die freiwillige Arbeit in Reads Forschungskontext als »zivilgesellschaftlich« kodiert und konnte auf diese Weise dem »staatlichen« Handeln gegenübergestellt werden: »Producing hospital volunteering as civil society – that is, not the state – entailed the affirmation of difference, of a clear boundary between hospital care (as the state) and volunteered care (as civil society).« (Read 2018: 97) Eine solche Klarheit existiert in meinem Feld nicht, weil »staatliche« Aufgaben der Grundversorgung während der Krise nicht in staatlicher Verantwortung ausreichend organisiert werden konnten. Die Kodierungen »staatlich« und »zivilgesellschaftlich« sowie auch »politisch« und »apolitisch« (vgl. Kapitel 3) waren Gegenstand von Verhandlungen. Einer klaren Trennung dieser Zuständigkeiten stehen zum Beispiel die Kategorisierungen des Asylsystems im Weg, die Leistungen nach Status verteilen. So stellt sich

bei den Freiwilligen nicht das Gefühl ein, dass grundlegende Integrationsaufgaben von staatlicher Seite übernommen werden. Gleichzeitig bewirken Abschottungsmechanismen, dass Freiwillige daran gehindert werden, Angebote als etwas *Ergänzendes* zu »staatlichen« Angeboten zu etablieren.

Etwas *Ergänzendes* zu sein ist für das Ehrenamt einerseits Begrenzung. Andererseits entsteht gerade durch diese Grenze zum Hauptamt der Möglichkeitsraum, in dem sich diese speziellen Unterstützungsformen am besten entfalten können.

5.2 Beispiel »Kontaktstelle Wohnen«

Im Folgenden werfe ich beispielhaft einen Blick auf die Rolle, die der Verein »Kontaktstelle Wohnen« in Bezug auf die Unterbringung von Geflüchteten in Leipzig spielt. Daran wird gut sichtbar, wie verwoben die kommunale Umsetzung von *Weisungsaufgaben* und freiwilliges Engagement in der Praxis sind.

Im Herbst 2015 entstand die »Kontaktstelle Wohnen« aus zwei ehrenamtlichen Initiativen, die versuchten, auf einer Internetplattform einen Pool aus Wohnungen, Wohnungssuchenden und Wohnungspat*innen zu verbinden. Die *Kontaktstelle Wohnen* wurde zu einem Ort, an dem Wohnungspatenschaften entstanden und die gemeinsame Wohnungssuche organisiert werden konnte. Außerdem suchte die »Kontaktstelle« selbst nach Wohnungen sowie zunehmend auch nach Strategien, mithilfe von Fördermitteln und Spenden, Wohnungen zu akquirieren. Der in Leipzig anvisierten dezentralen Unterbringung setzte die Entwicklung des Wohnungsmarktes Grenzen: Durch die allgemeine Zuwanderung nach Leipzig wurde insbesondere günstiger Wohnraum in der Stadt knapp. Für Asylsuchende erschwerte diese Wohnungssituation zusätzlich die Suche nach Wohnraum (vgl. Stadt Leipzig 2015: 3).⁵

Mit ihrer Arbeit unterstützte die »Kontaktstelle« das Sachgebiet »Migrantenhilfe« im Sozialamt, das »über die Art der Unterbringung (in privaten Wohnraum oder in eine Gemeinschaftsunterkunft)« entscheidet, aber auch über den jeweiligen »Leistungsumfang« informiert und Hilfe bei der Antragsstellung gibt (Stadt

5 Die Stadt Leipzig schreibt dazu außerdem an anderer Stelle, in ihrer Fortschreibung des »Wohnungspolitischen Konzeptes« vom 30.09.15: »Die Stadt Leipzig bekennt sich dabei zu ihrer besonderen Verantwortung für das Wohnraumangebot für Menschen mit niedrigen und mittleren Einkommen. Dazu sollen – neben einer ganzen Bandbreite von Handlungsinstrumenten – insbesondere die kommunalen Liegenschaften genutzt und geeignete Grundstücke gezielt zur Unterstützung von bezahlbarem und selbstbestimmtem Wohnen entwickelt werden. Eine Besonderheit der wohnungspolitischen Strategie ist es darüber hinaus, die Eigeninitiative der Leipzigerinnen und Leipziger durch Modellprojekte, Beratungsleistungen und die Erprobung von Finanzierungsmodellen zu unterstützen. ›Leipziger Freiheit« soll auch in Bezug auf das Wohnen weiterhin möglich bleiben« (Stadt Leipzig 2015: 3).

Leipzig, Migrantenhilfe 2020). In der Praxis zeigte sich, dass der Zugang zum relevanten Wohnungsmarkt für Geflüchtete durch Sprachbarrieren, Vorurteile und Unsicherheiten der Vermietenden, fehlendes Know-How über das Vorgehen bei der Wohnungssuche etc. erschwert war. Dies intensivierte sich noch, weil sich der Wohnungsmarkt durch Zuzug in das stark wachsende Leipzig⁶ veränderte und immer weniger sozialverträgliche Wohnungen zur Verfügung standen. Die Wohnungspatenschaften wurde zu einer essenziellen Unterstützung für den Zugang Geflüchteter zum Mietwohnraum. Diese zusätzliche, ehrenamtliche Unterstützung bei der Wohnungssuche war durch den Umfang einer städtischen Stelle nicht zu gewährleisten. Das betrifft auch die Koordination, die die »Kontaktstelle Wohnen« übernahm.

Ende 2015 hat die Stadt außerplanmäßige Gelder für die Besetzung von Stellen, die im Bereich der Flüchtlingshilfe arbeiten, ausgeschrieben. Dafür mussten die interessierten Gruppen kurzfristig einen entsprechenden Antrag schreiben. Die »Kontaktstelle Wohnen« konnte dadurch ab Frühjahr 2016 vier halbe Stellen finanzieren. Das bedeutet, dass die Suche nach dezentralem Wohnraum für Geflüchtete und die Koordinierung des dafür nötigen Ehrenamts vor allem außerhalb städtischer Strukturen organisiert wurde. Zu betonen ist, dass die Stadt hier kein Konzept exportiert hat, sondern eigeninitiativ entstandene Arbeitsstrukturen und -netzwerke finanziell unterstützt hat. Durch die finanzielle Unterstützung trieb sie eine Spezialisierung bei den Akteur*innen voran. Andreas Dohrn, Vorstands- und Gründungsmitglied der »Kontaktstelle Wohnen«, beschreibt:

»Wir sind sehr spezialisiert. Das heißt: eines unserer Teams zum Beispiel checkt im Monat 1.000 Wohnungen, geht 1.000 Wohnungen hinterher. Wie soll das Ines Mehner (Mitarbeiterin im Sozialamt, Anm. d. Protokolls) in der Stadtverwaltung Leipzig machen? Das kann sie nicht, sie kann das Spiel nicht gewinnen. Wie soll sie das tun? Das ist völlig unrealistisch. Man muss spezialisiert sein.« (Stiftung Bürger für Leipzig 2018a: 4)

Die »Kontaktstelle Wohnen« gilt als sehr erfolgreiches Beispiel für einen freiwillig initiierten relevanten Akteur der Leipziger Asylpraxis. Im sechsten Kapitel widme ich mich dem Verein noch einmal unter dem Gesichtspunkt seiner Etablierung, die eng mit seiner Förderstrategie zusammenhängt. An dieser Stelle möchte ich durch

6 In der Kommunalen Bürgerumfrage 2018 ist die Bevölkerungsentwicklung in 4 Phasen unterteilt. In den Jahren 2009/2019 beginnt die »Phase des starken städtischen Wachstums«: »Im Zuge einer sich bessernden Arbeitsmarktlage stiegen mit zeitlicher Verzögerung auch die Einkommen an. Gleiches gilt für das generelle Stimmungsbild der Bürgerschaft. Tendenzen, die Stadt und die Region zu verlassen, nehmen deutlich ab. Gleichzeitig erfährt die Stadt einen sehr starken Zuzug von vornehmlich jungen Erwachsenen« (Stadt Leipzig, Amt für Statistik und Wahlen 2019: 9).

dieses Beispiel verdeutlichen, dass Unterbringung zwar als kommunale *Pflichtaufgabe* definiert ist, es in der Praxis aber mehr Unterstützung bedarf, um diese mit einem integrationspolitischen Anspruch umzusetzen. Diese haben sich in Leipzig initiativ gegründet, um in der Folge selbst für die eigene Finanzierung zu sorgen. Andreas Dohrn stellt dar, dass dadurch die Erbringung kommunaler Pflichtaufgaben in der Praxis abhängig ist von externer Förderung: »Unterbringung ist ein kommunale Pflichtaufgabe. Was nicht sein kann ist, dass am 15. Dezember zur letzten Runde in der ›Kontaktstelle Wohnen‹ sich alle fragen: ›Gibt's uns eigentlich am ersten Januar noch?‹« (Stiftung Bürger für Leipzig 2018a: 5) Mittlerweile wird die »Kontaktstelle Wohnen« im aktuellen Integrationskonzept der Stadt Leipzig (2020a) als etablierte Unterstützungsstruktur aufgeführt und die finanzielle Förderung der Stadt dargestellt. Es wird kenntlich gemacht, dass der Verein aus ehrenamtlicher Initiative entstanden ist. Die Erwähnung verdeutlicht, dass die Stadt Leipzig dieses Modell der Förderung der Aufgabenübernahme durch externe Strukturen bewusst vertritt und unterstützt (Stadt Leipzig 2020a: 44). Das Zitat von Andreas Dohrn aus dem Jahr 2018, das sich auf die Erfahrungen der Jahresenden zuvor bezieht, macht jedoch die praktischen Grenzen deutlich, in denen die Organisation arbeitete (vgl. Kapitel 6).

5.3 Effekte der finanziellen Abhängigkeit *Freiwilliger Aufgaben*

Das Beispiel der »Kontaktstelle Wohnen« hat nicht nur aufgezeigt, dass es im Rahmen der *Pflichtaufgabe* der Unterbringung einen erheblichen kommunalen Gestaltungsspielraum gibt, der durch nicht-staatliche Strukturen genutzt wird. Es zeigt auch, dass kommunale *Pflichtaufgaben* an Träger ausgelagert werden, wie ich dies schon erwähnt habe. Im Folgenden gehe ich konkret auf diese sich verstetigende Auslagerung ein als ein Effekt der Einbettung *Freiwilliger Aufgaben*, wie ich sie in Kapitel 5.1.1 beschrieben habe. Als zweiten Effekt gehe ich auf die Überforderung von Freiwilligen ein. Auch dies knüpft an das Beispiel der Wohnungspatenschaften an.

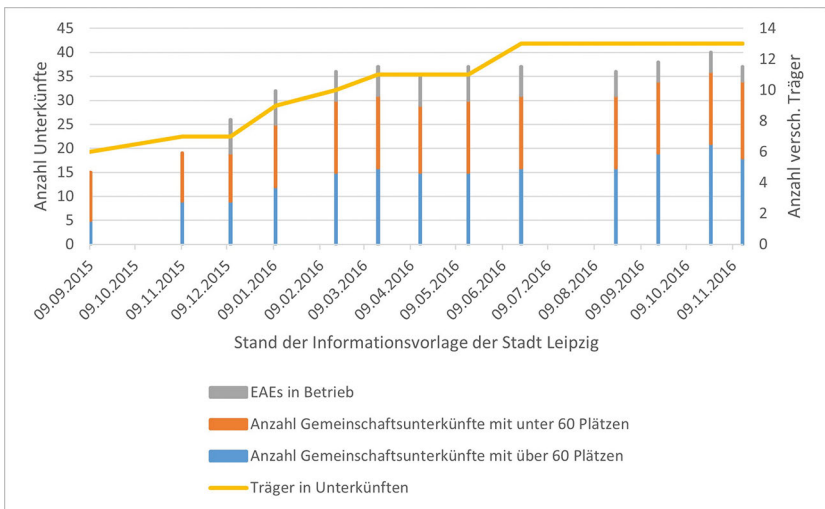
5.3.1 Übergabe kommunaler Aufgaben an Träger

Angeichts der bisherigen Ausführungen verwundert es nicht, dass kommunale Aufgaben im Kontext der Unterbringung von Geflüchteten zu großen Teilen an Träger übergeben wurden. Dies ist in Leipzig seit jeher Praxis. Die Stellenentwicklung soll, so betont die Stadt immer wieder, möglichst geringgehalten werden (vgl. Sozialamt Leipzig 2012: I/10), daher wird zum Beispiel die Flüchtlings-Sozialarbeit, die Leipzig als *Freiwillige Aufgabe* erledigt, vom Sozialamt über die Einstellung durch externe Träger finanziert, ohne dass dafür Stellen im Sozialamt geschaffen wer-

den müssen (vgl. Sozialamt 2013: 19f.). Als zweite Begründung wird die größere Wirtschaftlichkeit externer Träger angegeben (vgl. Sozialamt Leipzig 2012: I/10).

Im Jahr 2015 bedeutete dies nun, dass für viel mehr Unterkünfte eine Trägerschaft ausgeschrieben und vergeben werden musste. Blickt man auf das folgende Diagramm, so ist erkennbar, dass die Anzahl der verschiedenen Träger mit der Anzahl der Unterkünfte steigt. Dies lässt vermuten, dass auch die einzelnen Träger nur über begrenzte Übernahmekapazitäten verfügen:

Abbildung 10: Quantitative Entwicklung der Unterkünfte und Träger in Leipzig im Zeitraum 09/2015–11/2016.



Eigene Darstellung. Quelle: Informationsvorlagen der Stadt Leipzig.⁷

Die Durchführung aus der Hand zu geben, ist im Forschungszeitraum ein in deutschen Kommunen übliches Vorgehen gewesen (vgl. Klie, Klie und Marzluff 2016: 31). Auch für den Betrieb der Erstaufnahmeeinrichtungen in Verantwortung des Landes, die es ab August 2015 gehäuft in Leipzig gab, wurden Träger eingesetzt. Sowohl Stadt als auch Land übertrugen die Trägerschaft häufig an bestehende Wohlfahrtsorganisationen wie das Deutsche Rote Kreuz, Caritas, Diakonie/Innere

7 Diese wurden im Forschungszeitraum monatlich unter dem Titel »Aktueller Sachstand und weitere Planungen für die Unterbringung von Geflüchteten in der Zuständigkeit der Stadt Leipzig« veröffentlicht und sind im Ratsinformationssystem der Stadt online einsehbar unter: <https://ratsinfo.leipzig.de/>.

Mission, Johanniter Unfallhilfe, oder Malteser Hilfsdienst (vgl. Informationsvorlagen der Stadt Leipzig). Auch Firmen, wie European Homecare, blieben weiterhin als private Träger aktiv. Die Akteur*innen, mit denen die Stadt schon mehrere Jahre zusammenarbeitete, haben zu der Zeit kaum weitere Unterkünfte als Träger übernommen. Während zum Beispiel der Leipziger Verein »Pandechaion« seit 2008 Betreuer von Unterkünften ist, sind die Wohlfahrtsorganisationen erst seit dem 2015 in diesem Sektor aktiv. Die Trägerschaft wurde also in der Mehrzahl von Akteur*innen ausgeübt, die bisher nicht in diesem Bereich in Leipzig aktiv waren. Aufgrund der Übertragung des »Alltagsgeschäftes« der Unterbringung und Versorgung von Geflüchteten an freie Träger wurden auch die unklaren Aufgabendefinitionen, die strukturellen Lücken und deren Bewältigung in den Verantwortungsbereich der Träger gestellt. Dies macht Träger auch zu entscheidenden Institutionen der Ehrenamtskoordination im Feld der Hilfe für Geflüchtete, und nicht die Verwaltung oder die Behörden. Durch die gestiegene Trägerzahl hat sich auch hier das Akteur*innenfeld vergrößert und diversifiziert. In der Praxis gab es unterstützende Koordinationsangebote durch Vereine, Initiativen oder andere Ehrenamtskoordinationsstellen außerhalb der Unterkünfte (vgl. Glorius 2017: 19).

5.3.2 Überforderung im Ehrenamt

Die Externalisierung der Aufgaben, darunter auch die Koordination von Engagement und die damit einhergehende Streuung der Aufgaben auf eine Vielzahl von Beteiligten hatte zur Folge, dass eine ausgewogene, für alle Involvierten angemessene, Verteilung von Aufgaben an Haupt- bzw. Ehrenamt häufig nicht gegeben war. Dies hatte Überlastung nicht nur von Strukturen, sondern auch von Individuen zur Folge.

Das Engagement in Wohnungspatenschaften ist auch ein gutes Beispiel dafür, dass mit dessen Übernahme häufig mehr Aufgaben als ursprünglich gedacht auf die Freiwilligen zukamen. »Als Pate erlebt man das gesamte Spektrum des Lebens«: nicht nur Sprache und Wohnen, da kommen dann auch noch Themen wie Gesundheit, Bildung und weitere hinzu, hieß es auf einer Informationsveranstaltung zu Engagement in einer Unterkunft (vgl. Feldnotizen 12.03.2016). Freiwilliges Engagement sei »keine Kuschelarbeit, sondern durchaus eine fordernde Arbeit«, so eine Vertreterin des Wohlfahrtsträgers der Unterkunft auf derselben Veranstaltung. Diese Formulierungen können als gutgemeinte Warnungen verstanden werden, die Fülle des Engagements nicht zu unterschätzen. Sie lassen vermuten, dass die bisherigen Erfahrungen mit Freiwilligen diese Klarstellung notwendig machen.

Wie der Johanniter-Regionalvorstand Wieland Keller im Interview mit dem Stadtmagazin *kreuzer* verdeutlicht (Reker 2016: 19), gibt es im Zusammenhang mit einem Engagement in der Regel auch noch komplexe Aufgaben, die vielleicht nicht unbedingt gleich vordergründig erkennbar sind: Auch die Konzepte des Angebots

müssen entwickelt, Räume und Materialien besorgt und finanziert und erst am Ende dieses Angebot an Geflüchtete kommuniziert werden. »Im Idealfall sollte man sich selbst Gedanken machen und mit einer konkreten Idee plus Umsetzungsplan an die Trägerorganisationen herantreten und sagen: ›Ich bräuchte nur noch die Flüchtlinge.« (Wieland Keller [Johanniter-Regionalvorstand]; zitiert in Reker 2016: 19) Das Zitat macht deutlich, dass all diese Aufgaben aus der Perspektive des Trägers idealerweise an die Freiwilligen ausgelagert werden.

Auch meinen Beobachtungen nach, war die Fülle der Aufgaben, die Freiwillige im Laufe ihres Engagements übernahmen, für viele von ihnen überraschend. In Kapitel 4.3.2 habe ich am Beispiel der Erfahrungen von Jana Hildebrandt dargelegt, wie die Praxis des Engagements mit dessen vorheriger Planung kollidierte. Meist stellte sich erst im Verlauf des Engagements heraus, welche Aufgaben beispielsweise ein Freizeitangebot mit sich brachte, oder mit welchen Themen die Freiwilligen durch die Komplexität der Lebensrealität der Geflüchteten in Kontakt kamen. Dies führte zu Überforderung und Frustration und teilweise auch Wut auf Behörden. Sandra Herzog ist freiberufliche Künstlerin und Pädagogin und arbeitet in unterschiedlichsten Theater- und Kunstprojekten in der Stadt. Kennengelernt habe ich sie 2013. Wir waren beide Mitglieder einer losen Gruppe, die einmal pro Woche in einer Unterkunft am Stadtrand eine Kinderbetreuung anbot. Sie drückte diese Überforderung durch die Aufgabenvielfalt im Engagement als einen »Mangel auf allen [...] Feldern« aus, mit dem sie während und durch ihr Engagement konfrontiert ist (Interview Sandra Herzog 22.10.15):

»Ich glaube das Problem ist ja auch nicht, dass was Ehrenamtler können, und was nicht, sondern dass die Ehrenamtler einfach Dinge übernehmen, die eigentlich keine Ehrenamtler-Aufgaben sind. Und das auch niemand das betreut, also das Problem ist also nicht der Ehrenamtler, sondern der Mangel auf allen anderen Feldern – und [überlegt] ja, keine Ahnung, wenn jemand, der 1,50 groß ist, irgendwie eine Lücke, die 1,80 groß ist, füllen soll, dann kann man sich ausrechnen, wie das läuft.« (Interview Sandra Herzog 22.10.15)

Einige Freiwillige thematisierten wie Sandra Herzog ihr Engagement als Übernahme von Aufgaben, derer sie nicht gewachsen sind, weil es hauptamtliche, viele sagten »staatliche« Aufgaben seien. Dies beförderte die ambivalente Position der Freiwilligen, die sich in der Dynamik zwischen kurzfristigem Helfenwollen und langfristiger Engpassspannung und unerwarteter Komplexität des Engagements ergab. Insbesondere in der Anfangsphase war ehrenamtliches Engagement im Bereich der Flüchtlingshilfe zumeist reaktiv. Zahlreiche Freiwillige beschrieben einen »Zwiespalt«, so wie Anne Thieme (vgl. Kapitel 3.2.4): Einerseits galt es *kurzfristig* den ankommenden Menschen zu helfen, andererseits wollte man nicht *langfristig* »staatliche« Aufgaben übernehmen, weil man sich dafür nicht in der Verantwor-

tung sah oder es nicht für möglich hielt, diese Aufgaben überhaupt übernehmen zu können. Anne schildert ihre Unzufriedenheit wie folgt:

»Klar, es ist toll mit den Ehrenamtlichen. Es gibt viele Leute, die das machen wollen. Aber es ist natürlich auch immer so ein Zwiespalt. Es kann eigentlich nicht sein, dass ein Land eine Erstaufnahmeeinrichtung zu einem Großteil oder zusätzlich von ehrenamtlichen Helfern betreuen lässt. Das müssen mehr sein, nicht nur für die Grundversorgung. Aber für alles darüber hinaus wäre es gut, wenn da Leute eingestellt werden. Ich meine klar, ich mach das gerne und ich habe einen Job und ich kann mir das leisten, aber ich fände es trotzdem eigentlich wichtig, dass man nicht alles auf dem Rücken – dass man nicht alles an Ehrenamtliche abgibt. Also auch diese Wichtigkeit mal zu sehen. Wie wichtig das ist, dass da auch gute Leute sind, dass man die Leute halt bezahlt, das gibt dem ja auch so einen gewissen Stellenwert, ne? Das man das halt irgendwie auch ansieht als etwas, das nicht nur vorübergehend ist.« (Interview Anne Thieme 17.12.15)

Diese Ambivalenz führte wie in Kapitel 3 dargestellt zu einer häufig beobachteten Politisierung der Freiwilligen (Sutter 2017: 17 und 19; vgl. de Jong und Ataç 2017: 35; vgl. Fleischmann und Steinhilper 2016: 68), die mit einer Wut über mangelnde Unterstützung durch die Behörden zusammenhängt (Hamann und Karakayali 2017: 12f.). Was hier deutlich wird ist, dass die ehrenamtliche Arbeit nicht alle Aufgaben, die sich den Freiwilligen zeigen, ausfüllen kann. Es erhält zu wenig Bezahlung (Anne Thieme), es schafft Lücken, die zu groß sind, um sie ausfüllen zu können (Sandra Herzog). Für Kompensation bzw. Anerkennung der »Mangel«-Erfahrungen existieren unterschiedliche Strategien, die in den Erzählungen als denkbare Lösung bzw. Entlastung erscheinen. Gemeinsam ist ihnen, dass die Mangelerfahrungen vor allem auf strukturelle Probleme zurückgeführt werden und die Überforderung im Engagement nicht als individuelles gedeutet wird.

Dies verdeutlicht, dass das Fehlen von klar definierten ehrenamtlichen und hauptamtlichen Handlungsfeldern ein Kernproblem zahlreicher Freiwilliger ist, welches ihr Engagement begleitet. Dabei werden unterschiedliche Lösungsansätze diskutiert und aktive Grenzziehungen vorgenommen, wie auch Rosie Reads Beispiel des »hospital volunteering« (2018: 97) zeigte.

»As Timothy Mitchel (1991: 90) observes: »The line between state and society is not the perimeter of an intrinsic entity, which can be thought of as a free-standing object or actor. It is a line drawn internally, *within* the network of institutional mechanisms through which a certain social and political order is maintained.« (Read 2018: 91; Hervorhebung im Original)

In meinem Feld wurde diese Grenzziehung im Kontext von Mangel-, Grenz- und Überlastungserfahrungen in einem politisch kontroversen Feld, in dem wahrscheinlich alle Akteur*innen überlastet waren, verhandelt. Hauptamtliche

Akteur*innen verdeutlichten vor allem, welche Bereiche Freiwillige *nicht* übernehmen sollten. Gleichzeitig gab es nicht genügend Hauptamtliche, um die anfallenden Aufgaben zu erledigen (vgl. Kapitel 5.4). Behördenmitarbeiter*innen wiesen Freiwillige, die Geflüchteten halfen, ab (vgl. Interview Steffen Decker 21.01.19). Freiwillige erlebten, dass sie helfen wollten, aber einerseits nicht immer wussten wie und andererseits bei der Organisation ihres Engagements regelmäßig an Grenzen stießen, die sie nicht beeinflussen konnten (Beispiel Stadtteilgruppe, vgl. Kapitel 3.2.4 und 7.1). Dies zeigt, dass sich durch die Interaktionen der Akteur*innen im Feld keinen erkennbaren Konsens in diesen Grenzziehungsfragen entwickelte. Dies hängt auch zusammen mit wahrnehmbaren Widersprüchen von unterschiedlichen Integrationspolicies und ihren Umsetzungsmöglichkeiten. Diese Gedanken greife ich gesondert und ausführlich in Kapitel 6 auf wo ich mich mit der Förderung der freiwilligen Angebote und damit auch der ›Finanzierung von Integration‹ beschäftige.

5.4 Professionalisierung: Spezialisierung durch *learning by doing*

An dieser Stelle nehme ich einen Perspektivwechsel vor und fokussiere die Situation der hauptamtlichen Arbeitskräfte in den Unterkünften und anderen Bereichen der asylpolitischen Assemblage. Die gedankliche Anbindung an freiwilliges Engagement findet dabei auf zweierlei Art statt:

Zum einen begegnete ich im Laufe meiner Feldforschung zahlreichen Menschen, die begonnen haben, als Freiwillige in Unterstützungsstrukturen für Geflüchtete zu arbeiten und später dadurch in ein Beschäftigungsverhältnis in diesem Kontext kamen. Beispielsweise war das Engagement in der Ernst-Grube-Halle für mehrere meiner mittlerweile hauptamtlichen Kontaktpersonen der Einstieg in das Feld der Geflüchtetenhilfe. So auch für Julia Krause, die studierte Ethnologin ist. Sie arbeitete lange als Freiwillige in einem Verein für Austausch mit Geflüchteten. Dort hat sie unentgeltlich den »Verwaltungskram« übernommen (Interview 20.10.16). Dadurch hatte sie Wissen erworben, das ihr dabei half, einen Projektantrag zu stellen, mit dem sie sich eine Stelle als Ehrenamtskoordinator*in in einem anderen Verein selbst schuf (ebd. 20.10.16). Sie sagte: »Meine Ausbildung war ehrenamtlich«. Alles »was [sie] wusste und wissen muss« habe sie durch ihr freiwilliges Engagement gelernt (ebd. 20.10.16). Diese Erzählung deckt sich mit den meisten meiner Informant*innen im Feld.

Zum anderen betrifft die Notwendigkeit, sich binnen kürzester Zeit zu professionalisieren, gleichermaßen Haupt- wie Ehrenamtliche. Daher war Wissen auch nicht mehr entlang der Hauptamt-Ehrenamt-Grenze verteilt. Hauptamtliche wie Ehrenamtliche waren in der Mehrzahl neu im Feld. *Learning by doing* wurde dies von meinen Kontaktpersonen sehr häufig genannt. Diese Form der Spezialisie-

runge ist auch eine Form der Improvisation aufgrund eines Mangels an Zeit und an Wissen wie ich im Folgenden darstelle. Zeitmangel als Faktor wurde selbst in den hauptamtlichen Strukturen deutlich, wo die Finanzierung abgesichert war. Im Folgenden zeige ich dies am Beispiel der veränderten Einstellungsmodalitäten von »Sozialarbeitenden« in Unterkünften für Asylsuchende auf:

Grundsätzlich hat Leipzig eine im Vergleich zu sächsischen Standards bessere Standardversorgung mit Sozialarbeit in den Unterkünften festgeschrieben (vgl. Stadt Leipzig 2013: 6). In der Fortschreibung des Unterbringungskonzeptes wird begründet, dass gerade in einer Erstaufnahmeeinrichtung der Bedarf an sozialer Betreuung und die Ermöglichung von Sprachkursen zentral ist (vgl. ebd.: 9f.).⁸ Daran sollte auch 2015/2016 weiter festgehalten werden. Im Zusammenhang mit dem gewachsenen Bedarf gab es jedoch Schwierigkeiten, diese Stellen zu besetzen. Statt den Betreuungsschlüssel runterzusetzen und weniger Personal zu benötigen, setzte man die Einstellungsmodalitäten runter, um so viel Personal wie möglich einstellen zu können. Ich sprach mit der Leitung einer Erstaufnahmeeinrichtung. Die Person schilderte mir, dass die Anforderungen der Stadt Leipzig an Soziale Arbeit in den Unterkünften aufgeweicht wurden,

»weil es überhaupt nicht zu leisten gewesen wäre. Dann hätte nie mehr eine Unterkunft eröffnet werden können. Weil einfach, in Leipzig werden im Jahr 70 Sozialarbeiter/Sozialarbeiterinnen vom Studiengang her fertig, woher hätten sie denn kommen sollen?« (Interview Leitung EAE 30.06.16)

Daher wurde das »Fachkräftegebot« nachdem ausschließlich staatlich anerkannte Sozialarbeiter*innen und Sozialpädagoge*innen eingestellt werden durfte, aufgeweicht. Dieses war vorher in den Ausschreibungen zu den Unterkünften enthalten (vgl. ebd. 30.06.16).⁹ Es entstanden also neue Einstellungsmodalitäten. Im Kontext der Geschwindigkeit des Bedarfs galten ungewöhnlich niedrige Zugangsvoraussetzungen. Bei allen Wohlfahrtsorganisationen waren die Angestellten der Sozialbetreuung aufgrund von Mangelsituationen nicht unbedingt exakt qualifiziert. Ob

8 Schon in der Fortschreibung des Unterbringungskonzeptes 2013 wird ersichtlich, dass die Stadt aufgrund höherer Zuweisungszahlen einen größeren eigenen Kostenaufwand hat, um auch Menschen in Erstaufnahmeeinrichtungen Sprachkurse zu ermöglichen: »Im laufenden Jahr war daher das zur Verfügung stehende Budget bereits im August ausgeschöpft mit der Folge, dass eine Aufstockung auf 20.000 Euro aus Mitteln des Sozialamtes erforderlich war. Dieser Betrag von 20.000 € ist ab 2014 regelmäßig zur Finanzierung der Sprachkurse zu planen. Die Mittel dafür sind in Form einer Erhöhung des Eckwertes des Sozialamtes aus dem Gesamthaushalt bereitzustellen« (Stadt Leipzig 2013: 10).

9 In anderen Städten liegen andere Grundvoraussetzungen vor. In Nürnberg wurde mir beispielsweise berichtet, dass die guten Ausbildungsmöglichkeiten für soziale Berufe vor Ort die schnelle Einstellung von ausgebildetem Personal maßgeblich erleichterte (vgl. Interview Uli Glaser 20.03.17).

jemand geeignet war, wurde in schnellen Einstellungsgesprächen abgeschätzt (vgl. Interviews mit Angestellten verschiedener Wohlfahrtsorganisationen). Statt einer Ausbildung kam es auf andere Kompetenzen an, wie ich im Folgenden aufzeige:

Anita Lahr hatte eigentlich eine ganz andere Ausbildung absolviert. In diesem Beruf wollte sie jedoch nicht mehr arbeiten. Nach dem Umzug nach Leipzig im Jahr 2015, wollte die Mitte 30-jährige einen anderen beruflichen Weg einschlagen und hat »ganz stupide nach einem Job in Leipzig gesucht« (Interview Anita Lahr 10.03.16). Sie hat sich in ihrer Bachelorarbeit schon theoretisch mit dem Thema Migration befasst, aber nicht praktisch und hat dann auch nach Stellen in Leipzig in diese Richtung gesucht. Sie wurde im November 2015 in einer Unterkunft in Leipzig als »Sozialarbeiterin« bei einer Wohlfahrtsorganisation angestellt. Binnen drei Monaten wurde sie stellvertretende Unterkunftsleiterin und nach der Schließung dieser Notunterkunft leitete sie eine neu eröffnete Gemeinschaftsunterkunft. Dies alles binnen eines halben Jahres nach Arbeitsbeginn in einem für sie völlig neuen Arbeitsfeld.

Die Wohlfahrtsorganisation, für die sie arbeitete, suchte nach Fachkräften für Soziale Arbeit oder »anderen Sozialwissenschaftlern« und da hat sie sich im weitesten Sinne auch dazu gerechnet.

»Ich hatte das Gefühl, und das hat sich im Laufe des Dezembers bestätigt, dass relativ *schnell* Leute eingestellt werden [...]. Ich hatte im Bewerbungsgespräch den Eindruck, dass es darum geht zu schauen, ist der Mensch auf den Kopf gefallen oder nicht, kann er mit Stress umgehen, wie ist der strukturiert, vielleicht: Was hat der so für eine Grundeinstellung.« (Interview Anita Lahr 10.03.16)

Vor allem wurden aber »schnelle« (ebd. 10.03.16) Entscheidungen getroffen. Im Dezember 2015 war das Team noch nicht vollständig und sie hörte, dass der Träger immer noch händeringend nach Arbeitskräften suche und »förmlich jeden einstellt, der seinen Namen schreiben kann. Das ist jetzt krass ausgedrückt und das war tatsächlich auch so krass« (ebd. 10.03.16). Das zeigte ihr »wie willkürlich sie die Menschen dann auch einstellen würden«. Dies deckt sich auch mit den Beschreibungen anderer Hauptamtlicher in Unterkünften mit anderen Trägern (vgl. Interview Moritz Jäger 10.12.15). Anita Lahr teilte ihre Teammitglieder in drei Gruppen (Interview 10.03.16): Erstens die, »die tatsächlich Sozialarbeiter oder Sozialpädagogen *sind*«. Zweitens,

»die Menschen, die eingestellt wurden, weil sie beispielsweise Arabisch oder Kurdisch sprechen. Das ist dann aber auch ganz unterschiedlich, was die von Beruf sind. Die einen sind Politikwissenschaftler, der andere war Flugzeugmonteur in Syrien und hat ein Reisebüro geleitet und war als Archäologe tätig.« (ebd. 10.03.16)

Drittens »Soziologen, [Ergotherapeuten], wir haben auch einen Psychologen und so weiter«. Ein »buntgewürfelter Haufen« konstatiert sie. Sie beschreibt, dass sie und ihre Kolleg*innen sich gegenseitig viel beibringen und immer wieder überall Fragen stellen, um sich selbst einen Wissensbestand aufzubauen, der ihre Arbeit erleichtert.

Aus der Perspektive der Leitung einer solchen Erstaufnahmeunterkunft war es, neben der herausfordernden Akquise von Personal, auch schwierig, das Personal unter Zeitdruck aus- und weiterzubilden. Es gab hier keine Standards und nur »knapp über Null Vorerfahrungen« mit der Unterbringung von Geflüchteten, auf die die Träger hätten zurückgreifen können:

»Auf jeden Fall war es überhaupt nicht möglich, ein Einarbbetungskonzept vorzulegen, weil ich ja auch gar nicht gewusst hätte, was ich da hätte reinschreiben sollen. Es wusste ja gar keiner was kommt. Es gab überhaupt keine Erfahrung. Nun sind wir auch in einer Region in Deutschland, die auch im Prinzip knapp über Null Vorerfahrungen hat. Das wäre vielleicht in Duisburg anders gewesen. Da hätte man auf etwas zurückgreifen können. Deswegen ist zum Beispiel auch der Träger hier, der Kreisverband, zu Hospitationszwecken mit einigen Mitarbeitern in Regionen in Deutschland gefahren, die schon länger mit Flüchtlingen arbeiten, damit man überhaupt mal sieht: Was ist denn eine EAE? Was bedeutet denn eine große Gemeinschaftsunterkunft? Da gab es hier keine Beispiele in der gesamten Region.« (Interview Leitung EAE 30.06.16)

Der Träger nutzte seine deutschlandweite Vernetzung, um Wissen aus anderen Regionen zu transferieren. Der Leitung diente ihre berufliche Vorerfahrung in Bezug auf Leitung von Teams und bürokratischen Verfahren. All dies musste an die Situation adaptiert und improvisiert werden. Im weiteren Interview berichtet die Leitung mir von der Schwierigkeit »in 5 Monaten aus 27 Leuten ein Team zu machen«, von der fehlenden »Arbeitspraxis«, die die Menschen mitbrachten, und das breite Themenspektrum, das den Angestellten in den Unterkünften begegnete, beginnend von den politischen Konflikten, die vom Fluchtherkunftsort nun teilweise auch in der Unterkunft eine Rolle spielten, bis hin zur technischen Ausstattung:

»Für die Mitarbeiter war es auf jeden Fall ganz schwierig. Es war absolut *learning by doing*. Es gab überhaupt nichts – auch nichts von der Stadt – an Informationen, wie funktioniert denn eigentlich irgendetwas. Mussten wir rausfinden. Ich kann mich noch gut daran erinnern: In der EAE, unser Registrierungssystem für die Bewohner stand 20 Minuten bevor die ersten 90 Bewohner dastanden.« (Interview Leitung EAE 30.06.16)

Durch die Geschwindigkeit dieser Prozesse haben sich an Stellen schwierige Arbeitsbedingungen entwickelt. Anita berichtete mir, dass sie so viele Überstunden angesammelt hat, »dass [sie] den ganzen Februar frei hatte«. Anita beschrieb mir

immer wieder (vgl. Interviews 10.03.16 und 16.03.16), dass aufgrund des stetigen Prozesses des Wissen Generierens, des Nachfragens, des Hinterhertelefonierens der Großteil ihrer offiziellen Arbeitszeit für Verwaltungsaufgaben verwendet wurde. Manche Amts- und Kommunikationswege waren nur unter erschwerten Bedingungen begehbar und kosten daher viel Zeit und Kraft. Die Angestellten in den Unterkünften erarbeiteten sich diese Kontakte zu den verschiedensten Ämtern und wurden so zu einer bedeutsamen Schnitt- und Sammelstelle für die Informationen zu den einzelnen Geflüchteten.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die hauptamtlichen Aufgaben der Unterbringung und Versorgung 2015 und 2016 zu einem großen Teil von Menschen übernommen wurden, die ad hoc mit neuen Situationen umgehen mussten. Sie hatten keine konkreten Erfahrungen für das spezielle Einsatzgebiet und konnten diese auch nicht haben. Auf institutioneller Ebene betrifft das vor allem die Träger, die Wissen und Erfahrung erst akkumulieren mussten und gleichzeitig zum sofortigen Handeln gezwungen waren. Dieser Eindruck zeigt auch, inwiefern Sozialarbeitende nicht für Bedarfe von Geflüchteten da sein konnten, geschweige denn für die Koordination von Engagement. Effizienzdruck und Verwaltungsaufgaben, Wissenserwerb waren so einnehmend, dass keine Zeit für soziale Aspekte des Unterstützungsangebots der Sozialen Arbeit in der Unterkunft war. Dies verdeutlicht die Relevanz der Angebote Freiwilliger, die diese Engpässe kompensierten.

5.5 Zwischenfazit: Aufgabenunklarheit in strukturellen Versorgungslücken

Die Frage nach der Verteilung asylpolitisch relevanter Aufgaben zwischen haupt- und ehrenamtlichen Strukturen ist Ausgangspunkt komplexer Betrachtungen und Diskussionen, sowohl auf der Ebene der kommunalen Asylverwaltung als auch auf der Ebene der Individuen. Diese sind eingebettet in Fragen der Verteilung von Ressourcen und Zugängen für zuwandernde Menschen in Deutschland.

In Bezug auf die Asylverwaltung habe ich dargestellt, dass die Erfüllung *Freiwilliger Aufgaben* in finanzieller Eigenleistung von Kommunen erbracht werden muss. Dadurch werden kommunale Leistungen, die über gesetzliche Mindeststandards hinausgehen, zu einer finanziellen Entscheidung. Aber auch die Ausgestaltung von *Weisungsaufgaben* entlang von in verschiedenen städtischen Konzepten formulierten Integrationspolicies ist aufgrund Gesetzeslage nur mit der Hilfe von Freiwilligen möglich. Leipzig hat hier beispielsweise mit der Entscheidung für dezentrale Unterbringung schon 2012 ein klares Signal gesetzt. Auf diese Weise werden die Aufgaben, die mehr sind als die pure Unterbringung und Verwaltung der Asylsuchenden, also vor allem Aufgaben die die »Mitgliedwerdung« (Heckmann 2015) der Menschen in der städtischen Gesellschaft betreffen, innerhalb der Asylpolitik auf

eine Weise strukturiert, die mit so wenig Haushaltsmitteln wie möglich auskommen muss. In diesem Kapitel habe ich dargestellt, dass dies eine Grundlage dafür ist, dass strukturelle Lücken nicht nur kurzfristig, sondern auch langfristig über die *Konsolidierungsphase* hinaus von Freiwilligen übernommen wurden und werden. Im folgenden Kapitel analysiere ich diesen Zusammenhang zwischen Integrationsaufgaben, Integrationszielen und den Finanzierungsformen der dazu nötigen Strukturen.

Auf der Ebene der Handelnden, die in der Praxis diese Aufgaben ausführen, haben diese Verteilungsunklarheiten zu vielfältigen Überforderungssituationen geführt. Freiwillige schilderten einen inneren Zwiespalt, der sich aus der Übernahme komplexer Aufgaben ergibt, für deren Erfüllung aber keine hauptamtlichen Strukturen vorhanden sind. In der Praxis hat die Stadtverwaltung ihren subsidiären Ansatz von 2012 weiterverfolgt und nicht nur den sich entwickelnden Strukturen Raum gelassen, sondern auch bewusst Aufgaben an freie und private Träger ausgelagert. Die Steuerung hauptamtlicher Aufgabenbereiche und Koordinierung des freiwilligen Engagements wurde auf diese Weise noch weiter dezentralisiert was eine einheitliche Klärung der Zuständigkeiten verschiedener Unterstützungsbereiche verkomplizierte. Zahlreiche Freiwillige wurden zu Hauptamtlichen durch Anstellungen in einer Unterkunft. Dies habe ich am Beispiel der Sozialen Arbeit in den Unterkünften aufgezeigt. Es gab weniger ausgebildetes Personal als gebraucht wurde. In der Folge wurden die Qualifikationsmaßstäbe gesenkt und die Personen haben sich nach dem Prinzip *learning by doing* vor allem selbst relevantes Wissen angeeignet. Ähnlich wie auch Freiwillige. Diese für alle herausfordernde Situation und die Aushandlung von Aufgabenfeldern durch ein dezentrales Akteur*innenfeld hat eine klare Aufgabentrennung auch im Forschungszeitraum verunmöglicht, die Debatte um die Grenzen ›staatlicher‹ und ›zivilgesellschaftlicher‹ Praxen aber weiter angeheizt.

Diese Überforderungssituationen entlang des Zwiespalts zwischen kurzfristiger Hilfe und langfristigem Engagement sowie ›staatlichen‹ und ›zivilgesellschaftlichen‹ Aufgaben im Kontext der Sozialintegration zugewanderter Menschen betrachte ich auch als eine schwelende Konfliktlinie zwischen gegenwärtiger struktureller Einbettung des Engagements und den Ansprüchen und Visionen der Freiwilligen. Diese zeitliche Gefangenheit des Engagements zwischen Gegenwart und Zukunft beschreibe ich im folgenden Kapitel.

