

MAECENATA

## OBSERVATORIUM

ANALYSEN, POSITIONEN UND DISKURSE ZU ZIVILGESELLSCHAFT, ENGAGEMENT UND PHILANTHROPIE

Nr. 11 – Oktober 2016

**Stolz und Sorge**Die Zivilgesellschaft als politischer Akteur  
in der Flüchtlingskrise*Von Jürgen Kocka***I.**

Blickt man auf die letzten zwölf Monate, kann kein Zweifel bestehen: Das bürgerschaftliche Engagement – die Zivilgesellschaft (ich benutze beide Begriffe synonym) – hat in Deutschland ein großes Jahr hinter sich, im Umgang mit der Flüchtlingskrise. Dazu vier Punkte:

1. Der Umfang des Engagements hat deutlich zugenommen. Nimmt man die Allensbach-Zahlen zur unentgeltlich-ehrenamtlichen Tätigkeit und damit eine relativ enge Definition als Grundlage, dann betrug der Anteil der bürgerschaftlich Engagierten an der gesamten deutschen Bevölkerung in den Jahren bis 2014 ca. 18 %. 2015 stieg dieser Anteil auf 19,4 % und bis Juli 2016 auf 20,6 %. Eine Umfrage des Berliner Instituts für Empirische Integrations- und Migrationsforschung (BIM) unter ehrenamtlich in der Flüchtlingsarbeit engagierten Personen von Ende 2015 ergab, dass zwei Drittel von ihnen erst im Laufe des Jahres 2015 aktiv geworden waren. Andere Quellen definieren anders, kommen zu anderen, meist viel höheren Zahlen, reichen aber nicht bis in die Gegenwart, so etwa die viel diskutierten Freiwilligen-Surveys, deren letzter bis 2014 reicht. Insgesamt wird man von einer raschen und deutlichen Ausdehnung des bürgerschaftlichen Engagements im letzten Jahr ausgehen dürfen.

2. Das Engagement, die Zivilgesellschaft hat sich verändert. Folgt man den Studien des BIM, dann ist die Zivilgesellschaft weiblicher, jünger und spontaner geworden; vielleicht auch emotionaler und vermutlich kurzatmiger. Damit setzen sich bereits länger beobachtete Trends beschleunigt fort. Ob und wieweit dies in den nächsten Jahren revidiert wird, bleibt abzuwarten. Auch darf der Befund nicht davon ablenken, dass ein Großteil der zivilgesellschaftlichen Flüchtlingsarbeit auch im letzten Jahr von eingespielten großen Trägerorganisationen geleistet worden ist, also auf der Grundlage eines über die Jahrzehnte langsam gewachsenen, Stetigkeit und Kompetenz verbürgenden, organisierten Know-how.

3. Die Zivilgesellschaft ist eine neue Allianz mit den Medien eingegangen. Die intensive, emphatische, hoch engagierte mediale Berichterstattung über Flüchtlinge und ihre Schicksale führte der zivilgesellschaftlichen Flüchtlingsarbeit viele neue Aktive zu. Und es waren die Medien, die das bürgerschaftliche Engagement zugunsten von Flüchtlingen und Zuwanderern ungemein sichtbar und bekannt machten. Die Zivilgesellschaft wurde – anders als in den 25 Jahren davor – zum Medienstar.

4. Damit aber wurde sie zur politischen Kraft, zum politischen *player* – mehr als irgendwann seit 1989, dem großen Jahr der Zivilgesellschaft in der DDR. Lassen Sie mich dies in ein paar Sätzen erläutern: Zwischen Herbst 2015 und Frühjahr 2016 hat Deutschland sehr viel mehr Flüchtlinge und andere Zuwanderer aus Asien und Afrika aufgenommen als irgendein anderes europäisches Land. Während alle anderen europäischen Länder die Grenzen

schlossen oder doch die Möglichkeit des Zugangs eng begrenzten (sofern sie konnten), öffnete Deutschland die Grenzen weit. Nirgendwo sonst sind Flüchtlinge und Zuwanderer in der Größenordnung von einer Million pro Jahr aufgenommen worden. So sehr sich dies aufgrund der Sperrung der Balkan-Route, des Abkommens mit der Türkei und verschärfter interner Zugangsregeln mittlerweile geändert hat, so ist doch die deutsche Politik gegenüber Flüchtlingen immer noch liberaler, zugänglicher, offener als die Politik fast aller anderen europäischen Länder – und entsprechend umstritten in der EU.

Die Ursachen für diesen deutschen Sonderweg sind vielfältig. Deutschland geht es ökonomisch außerordentlich gut. Unsere demographische Situation macht Zuwanderung höchst erwünscht. In den deutschen Parlamenten fehlte in jenen Monaten eine starke Rechtspartei, die beispielsweise in Frankreich, den Niederlanden, Österreich und Skandinavien existierte und dort den *Mainstream* der Parteien zu einer defensiven Politik in der Zugangsfrage trieb. Starke Gruppen sprachen sich in Deutschland eindeutig für eine großzügige Flüchtlings- und Zuwanderungspolitik aus, darunter die Arbeitgeber, die Gewerkschaften und die Kirchen. Die Erfahrung mit den deutschen Diktaturen des 20. Jahrhunderts und die Art, wie wir unsere Geschichte über die Jahrzehnte – zum Glück kritisch und am Ende relativ ehrlich – aufgearbeitet haben, trug zur oft hochmoralischen Zustimmung breiter Bevölkerungskreise zur großzügigen Asyl- und Flüchtlingspolitik der Regierung Merkel/Gabriel bei.

Aber von größter Bedeutung war – und das möchte ich hier betonen – das zivilgesellschaftliche Engagement gegenüber den Neuankömmlingen und ihrer Not, das bürgerschaftliche Engagement auf den Bahnhöfen und in den Lagern, in den Stadtvierteln und Zentren, bald die tagtägliche Hilfe für die Neuankömmlinge in kleinen und größeren Dingen. Dieses praktische Engagement hat die deutsche Willkommenskultur 2015/16 vor allem geprägt. Es hat die politischen Entscheidungsträger in der Überzeugung bestärkt, dass eine großzügig-gastliche Flüchtlingspolitik in der deutschen Bevölkerung breite Zustimmung finden würde. Und es hat das Bild Deutschlands als eines für Flüchtlinge und Zuwanderer offenen und gastlichen Landes in der internationalen Öffentlich-

keit verankert – auch in den Regionen, aus denen die meisten Flüchtlinge kamen.

In der Tat wäre ohne dieses beeindruckende bürgerschaftliche Engagement die Aufnahme-fähigkeit viel begrenzter gewesen, wäre die Willkommenskultur früher zusammengebrochen oder gar nicht erst entstanden. Ohne dieses entschiedene bürgerschaftliche Engagement wären deutlich weniger Flüchtlinge und Zuwanderer nach Deutschland gekommen, und es wäre die deutsche wie die europäische Geschichte 2015/2016 deutlich anders verlaufen, als sie tatsächlich verlaufen ist.

Ob dieses Ergebnis mit Stolz zu feiern oder aber mit Sorge um die Zukunft zu beklagen ist, ist umstritten. Viele empfinden auch beides zugleich: Stolz und Sorge. Die Zuwanderungsfrage entzweit die Deutschen und ist am rechten Rand Gegenstand – oder Kristallisationspunkt – hasserfüllter, gewaltsamer Radikalisierung. Ich will Ihnen diese Diskussion, diesen diskursiven und politischen Kampf jetzt nicht nachzeichnen, wir kennen ihn alle. Ich will nur sagen: Wie immer man sich in dieser Frage positioniert, unbestreitbar ist, dass die Zivilgesellschaft eine wirkungsvolle politische Rolle gespielt hat und zum starken politischen Akteur geworden ist – stärker als irgendwann in den zurückliegenden Jahrzehnten.

Wie immer man die Ergebnisse historisch langfristig bewerten wird, für die deutsche Zivilgesellschaft war 2015/2016 eine große Zeit. Sie zeigte, was sie kann. Sie hat den Ankommenden unendlich viel Gutes getan. Sie begeisterte und mobilisierte. Was die so zahlreich ehrenamtlich Engagierten leisteten und leisten – in der Versorgung der Ankömmlinge mit dem Nötigsten, durch unentgeltlichen Sprachunterricht, mit Hilfen bei Behördengängen, bei der Suche nach Wohnung und Arbeit, mit Zuwendung bis hin zu dauerhaften Patenschaften und all dies oft über lange Zeiträume hinweg, das kann man nur mit großem Respekt, ja mit Bewunderung registrieren.

Das Engagement gibt auch den Helfenden viel, wie wir aus Umfragen wissen: neue Eindrücke und neues Lernen, die Erfahrung einer sinnvollen, über die eigene Person hinausweisenden Tätigkeit mit sichtbaren Ergebnissen, die Überzeugung, die Gesellschaft ein wenig

mitgestalten und besser machen zu können, oft auch ein großes Gemeinschaftserlebnis, Anerkennung über den rein privaten Bereich hinaus, den aktiven Bezug zum Gemeinwesen und daraus gespeistes Selbstbewusstsein.

## II.

Was bedeutet diese Erfahrung für die Zukunft der Zivilgesellschaft, was kann und was sollte man aus dieser Erfahrung lernen? Werden die nächsten Jahre ebenfalls große Jahre der Zivilgesellschaft sein?

Viel hängt davon ab, was Organisationen wie das Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement jetzt tun werden, um aus den Erfahrungen zu lernen, Ergebnisse zu koordinieren und entstandene Netzwerke zu institutionalisieren, vielleicht auch auf andere europäische Länder einzuwirken – hoffentlich mit kräftiger Unterstützung durch Behörden und Politik.

Vieles im letzten Jahr trug Ausnahmecharakter. Irgendeine Art von Normalisierung ist wahrscheinlich, berechtigt und notwendig. Auf jeden Fall zeichnen sich Änderungen ab.

Aller Wahrscheinlichkeit nach wird es nicht wieder eine solche Notsituation geben wie im letzten Herbst und Winter, als die staatlichen und kommunalen Instanzen durch die schiere Menge des Zuzugs schlicht überfordert waren und die Zivilgesellschaft schnell und kompensatorisch einspringen musste. Nicht, dass die Fluchtursachen abgemildert und der Zuwanderungsdruck auf Europa abgeschwächt wären – das ist nicht der Fall und auch für die Zukunft nur eingeschränkt zu erwarten. Denn die Ursachen der massenhaften Zuwanderungen sind Bürger- und Religionskriege, Repression und harte Verfolgung, verbreitete Armut und Elend, zunehmend auch Folgen des Klimawandels und die eklatante Ungleichverteilung von Lebenschancen zwischen den verschiedenen Regionen der Welt, jetzt sehr sichtbar im Zeitalter von Globalisierung und Digitalisierung. Es handelt sich um ein globales Problem riesengroßen Ausmaßes, das eigentlich globale Lösungen braucht.

Aber unter den gegebenen Bedingungen muss man auch national damit umgehen. Und die Stimmung in Deutschland ändert sich, die politischen Machtverhältnisse verschieben sich. Deutschland wird anderen europäischen Ländern ähnlicher. Der politische Spielraum für

eine radikale Öffnung der Grenzen wie im Herbst 2015 besteht schon jetzt nicht mehr. Man lernt, entweder die nationalen oder aber die europäischen Grenzen effektiver zu kontrollieren. Zwar darf und wird dies bei uns keine Abschottung bedeuten. Eine „Festung Europa“ entspräche weder unseren Werten noch unseren Interessen. Aber einen Dambruch wie im Herbst 2015, den erwarte (und erhoffe) ich nicht, und damit auch nicht die Wiederauflage einer Situation, in der ein ungewöhnliches Ausmaß von bürgerschaftlichem Engagement die einzige Rettung darstellte.

Etwas anderes verändert sich oder wird sich verändern. In der deutschen Politik, in den deutschen Medien, in unserer Alltagssprache bezeichnen wir, anders als dies international üblich ist, alle Ankömmlinge als Flüchtlinge, Flüchtende, Geflüchtete, als schutz- und obhutbedürftige Opfer. Damit machen wir den Umgang mit der ins Land kommenden massenhaften Zuwanderung zuerst und vor allem zu einem moralischen Problem. Es scheint mir, dass diese Pauschalisierung – die alle Ankömmlinge als schutz- und hilfsbedürftige Opfer darstellt – die Mobilisierung des meist sehr moralisch motivierten bürgerschaftlichen Hilfs- und Einsatzpotentials en masse erleichtert, wenn nicht gar ermöglicht hat. Aber diese Pauschalisierung verzeichnet die Wirklichkeit und hat große Nachteile.

Neben den flüchtenden Opfern von Krieg und Verfolgung, auf die sich unser Asylrecht bezieht und die auch zukünftig unbedingt Aufnahme und Schutz benötigen, gibt es eine große und wachsende Zahl von Migranten, von Armuts- und Chancenwanderern, die auf der Suche nach einem besseren Leben zu uns kommen, oft aufgrund strategischer Entscheidungen ihrer risikobereiten Familien und meist mit Hilfe einer ausgebauten Schlepperindustrie. Wir haben leider kein faires Einwanderungsgesetz, das ihnen Chancen böte und uns die Auswahl unter Berücksichtigung hiesiger Interessen und Arbeitsmarktgesichtspunkte ermöglichen würde. Auch deshalb – weil ein angemessenes Einwanderungsgesetz fehlt – werden alle, die aus Asien und Afrika kommen, als schutzbedürftige Flüchtlinge eingestuft. Mir erscheint dies als eine Art Lebenslüge unserer gegenwärtigen „Flüchtlingspolitik“, die mit der Generalisierung des medienwirksamen Opfer-

narrativs Zuwanderer aller Art zu verzweifelt fliehenden Flüchtlingen erklärt, deren freundliche Aufnahme damit aus moralischen Gründen zwingend erscheint.

Es handelt sich um eine Inflationierung des Flüchtlingsbegriffs. Ich erwarte, dass diese kollektive Selbsttäuschung allmählich aufgegeben wird, dass wir lernen, zwischen Flüchtlingen und anderen Zuwanderern sprachlich und politisch zu differenzieren, sodass auch hierzulande die Aufnahme von Zuwanderern nicht durchweg als moralische Pflicht, sondern auch als eine Frage von Bedürfnissen, Interessen, wirtschaftlichen Möglichkeiten und Abwägungen behandelt wird. Es geht um eine präzisere Definition von „Flüchtling“ und einen wirklichkeitsangemessenen Umgang mit andern Zuwanderern. Aber dazu brauchen wir ein faires Einwanderungsgesetz, das derzeit fehlt.

Man wird sich auch in der Zivilgesellschaft darauf einstellen dürfen, nicht mehr mit so überwältigenden Zuströmen konfrontiert zu sein wie im Herbst und Winter 2016/17. Ich finde, dies ist auch aus der Perspektive des bürgerschaftlichen Engagements zu begrüßen. Denn zivilgesellschaftliche Arbeit mit Flüchtlingen ist primär persönlich und individualisierend. Sie funktioniert vor allem in kleinen, ja kleinsten Gruppen, zum Teil nur dialogisch. Das heißt: Auch aus der Logik des bürgerschaftlichen Engagements ergibt sich die Forderung nach entschiedener Begrenzung der Zuwanderungszahlen, die sich derzeit in der Politik – wenn auch aus anderen Gründen – durchsetzt.

### III.

Aber die Zuwanderung wird weitergehen. Es ist der Erwähnung wert, dass darüber in Deutschland viel Konsens besteht, mehr als in anderen Ländern. Selbst scharfe Kritiker der gegenwärtigen deutschen Flüchtlingspolitik, die nach Festlegung einer Obergrenze rufen, akzeptieren 200 000 Zuwanderer im Jahr – so die CSU. Polen nimmt dagegen nicht einmal die etwa 5000 auf, die es im Ergebnis der von der EU geplanten Umverteilung übernehmen soll. Der Zustrom von Flüchtlingen und anderen Migrant\*innen wird nicht aufhören. Und viele sind ja schon hier. Sie kommen sehr oft aus ausgeprägt anderen Lebens-, Kultur- und

Religionskreisen. Viele werden wieder gehen, weil sie nur auf Zeit aufgenommen werden, weil sich die Lage in ihrem Herkunftsgebiet bessert oder weil ihre Erwartungen in Deutschland enttäuscht werden. Doch viele werden und sollen bleiben. Die Integration von ihnen wird eine Herkules-Aufgabe von vielen Jahren und Jahrzehnten sein.

Falls diese Herkules-Aufgabe ohne die Entstehung eines neuen Sub-Proletariats und ohne abgehängte neue Parallelgesellschaften überhaupt gelingen kann, dann nicht ohne intensives bürgerschaftliches Engagement. Das Recht, die Macht und das Geld des Staats sind – selbstredend – absolut wichtig. Die Teilhabe auf dem Arbeitsmarkt ist mit entscheidend. Sie ist angesichts des intensiven Leistungsbezugs und der intensiven Durchorganisation unserer Arbeitswelt für viele der aus anderen Lebens- und Kulturräumen kommenden Zuwanderer nur sehr schwer zu erreichen, da mag die Kanzlerin noch so oft mit den großen Konzernchefs und Verbandsführern sprechen. Aber Staat und Markt allein schaffen es nicht. Das bürgerschaftliche Engagement, die Mithilfe der Zivilgesellschaft ist unabdingbar. Dies zeigen die jüngsten Erfahrungen und die darüber entstehenden Studien eindeutig. Es ist der persönliche Kontakt, die individuelle Nachhilfe beim Lernen, die passgerechte Unterstützung bei der Einführung in die Nachbarschaft, das Mitgehen zur Behörde, der direkte Rat, die menschliche Zuwendung, die auch psychologisch, kulturell und sozialmoralisch zwar nicht Angleichung, aber Integration bewerkstelligen können – zum beiderseitigen Nutzen. Der dadurch entstehende menschliche Kontakt ist auch das beste Mittel gegen Angst und Hass und ein Beitrag zum Abbau von Stereotypen.

All dies wird weder durch Behörden, noch durch den Markt hinreichend geleistet, sondern durch bürgerschaftliches Engagement – und damit meine ich nicht nur die Zivilgesellschaft der hier lange Ansässigen, sondern auch das hoffentlich bald zunehmende bürgerschaftliche Engagement in den Gruppen der Zuwanderer selbst. Dies ist eine Daueraufgabe, die nur die Zivilgesellschaft leisten kann und die an Bedeutung ständig zunehmen wird. Ist die Zivilgesellschaft dafür gerüstet?

Ich schließe mit einem allgemeinen Gedanken. Die Teilnahmefähigkeit und Teilnahmebereitschaft, auch der Teilnahmewille großer Teile der Bevölkerung hat bei uns über die Jahrzehnte ungemein zugenommen. Man denke auf der einen Seite an die sogenannten Wutbürger in Stuttgart oder an Pegida in Dresden, oder auch an den verbreiteten Wunsch nach mehr Volksbegehren und mehr Volksentscheiden, oder auch, z.B. in Berlin, an die vielfältigen Demonstrationen fast an jedem Tag, für ganz und gar unterschiedliche Zwecke, aber mit viel Engagement, Interesse, Zeit und Kraft. Und da ist eben auch das bürgerschaftliche, das zivilgesellschaftliche Engagement, das in den letzten Jahrzehnten – die Freiwilligen-Surveys haben es gezeigt – langsam und kontinuierlich gewachsen ist.

Bürgerschaftliches Engagement ist eine gute Antwort auf dieses zunehmende, durch die Medien vergrößerte Verlangen nach mehr Partizipation. Es ist eine Antwort, die, wie gezeigt, sehr politisch sein kann. Aber während direkt-demokratische und plebiszitär-demokratische Teilnahmeformen – z.B. Volksentscheide – fast durchweg mit Populismus und Demagogie durchsetzt sind, wie erst kürzlich wieder in der Brexit-Entscheidung zu sehen war, ist das bürgerschaftliche, zivilgesellschaftliche Engagement eine Partizipationsform, die mit den Regeln der repräsentativen Demokratie kompatibel ist und diese mit zusätzlichem Gehalt ausstattet. Auch deshalb verdient es unsere Unterstützung. Zivilgesellschaft ist zukunftssträftig und auf dem aufsteigenden Ast!

#### Quellen:

Serhat Karakayali, J. Olaf Kleist: EFA-Studie 2: Strukturen und Motive der ehrenamtlichen Flüchtlingsarbeit in Deutschland, 2. Forschungsbericht: Ergebnisse einer explorativen Umfrage vom November/Dezember 2015, Berlin: Berliner Institut für empirische Integrations- und Migrationsforschung (BIM), Humboldt-Universität zu Berlin 2016

Ulrike Hamann u.a., Koordinationsmodelle und Herausforderungen ehrenamtlicher Flüchtlingshilfe in den Kommunen. Qualitative Studie des Berliner Instituts für empirische Integrations- und Migrationsforschung, hrsg. v. d. Bertelsmann Stiftung 2016

Umfrage des IfD Allensbach zu ehrenamtlicher Tätigkeit in den Jahren 2012-2016, abrufbar unter:

<https://de.statista.com/statistik/daten/studie/173632/umfrage/verbreitung-ehrenamtlicher-arbeit/> [Stand 13.09.2016]

Julia Simonson u.a. (Hrsg.), Freiwilliges Engagement in Deutschland. Der Deutsche Freiwilligen survey 2014, Berlin: DZA 2016.

*Bei dem vorliegenden Text von Prof. Kocka handelt es sich um eine leicht angepasste Version seiner Rede zur Auftaktveranstaltung der „Woche des bürgerschaftlichen Engagements 2016“ am 16.09.2016 in Berlin.*

*Jürgen Kocka ist Professor für die Geschichte der industriellen Welt an der FU Berlin (i. R.), Forschungsprofessor Historische Sozialwissenschaft am WZB (em.) und Permanent Fellow am Kolleg „Arbeit und Lebenslauf in der Globalgeschichte“ an der Humboldt-Universität zu Berlin.*