

Freiwillige im Fördermittellabyrinth

Fördermittel in der Flüchtlingshilfe – was gebraucht wird – was ankommt

Mira Wallis

Der Sommer und Herbst 2015 waren durch ein enormes zivilgesellschaftliches Engagement für Geflüchtete geprägt. In der sogenannten ›Flüchtlingskrise‹ wurde deutlich, wie sehr staatliche Behörden auf die Freiwilligenarbeit angewiesen sind. Auch fast drei Jahre später übernehmen Freiwillige weiterhin viele zentrale Aufgaben. Die Aktivitäten haben sich allerdings verschoben: Mussten in den ersten Monaten seit August 2015 vor allem Ankommende mit dem Allernötigsten versorgt werden, stehen mittlerweile Tätigkeiten im Vordergrund, die auf eine längerfristige gesellschaftliche Teilhabe abzielen, etwa die Unterstützung bei der Arbeits- und Wohnungssuche. Für die Helfer*innen selbst stellt sich die Frage, wie sie die Nachhaltigkeit der entstandenen Netzwerke und Strukturen absichern können – z.B. durch finanzielle Mittel.

Die Engagementförderung im Bereich der Flüchtlingshilfe wurde seit dem Sommer 2015 kontinuierlich ausgebaut: Zahlreiche Programme und Fonds der öffentlichen Hand, der Privatwirtschaft und der Zivilgesellschaft wurden ins Leben gerufen, um das Engagement auch finanziell zu unterstützen. Doch obwohl mehr Geld fließt, scheint es insbesondere bei den kleineren, wenig institutionalisierten Initiativen nicht immer anzukommen.

Die am Berliner Institut für empirische Integrations- und Migrationsforschung (BIM) im Auftrag der Bertelsmann Stiftung erstellte Studie »Fördermittel in der Flüchtlingshilfe. Was gebraucht wird – was ankommt« knüpft hier an und geht der Frage nach, mit welchen Hürden und Herausforderungen (1) Organisationen¹ des freiwilligen Engagements für Geflüchtete beim Zugang zu Fördermitteln konfrontiert sind und wie sie diese überwinden können. Die Erhebung wurde von Februar bis Juli 2017 durch 34 qualitative Interviews umgesetzt. Zu den Gesprächspartner*innen zählten überwiegend freiwillig Engagierte, hauptamtliche Mitarbeiter*innen sowie Verwaltungsmitarbeiter*innen aus vier Bundesländern, aber auch Freiwilligenagenturen, Fördermittelgeber und Expert*innen. Um die Datenbasis zu erweitern, wurde die qualitative Erhebung durch eine bundesweite Online-Umfrage ergänzt.

Im Folgenden werden die zentralen Ergebnisse der Studie zusammengefasst. Im ersten Teil wird dargestellt, wie die Freiwilligen ihr Engagement finanzieren, im zweiten Teil werden die Hürden und Herausforderungen skizziert, mit denen sie beim Zugang zu Fördermitteln konfrontiert sind. Abschließend wird beschrieben, wie die Freiwilligen die Grenzen zwischen freiwilligem Engagement und Hauptamt in ihrer Praxis aushandeln.

Wie finanzieren die Freiwilligen ihr Engagement?

In unserer Online-Befragung gaben 88,9 Prozent der Organisationen an, dass bei ihnen Kosten anfallen. Wie gleichen die Engagierten diese Kosten aus, wie setzen sich ihre Einnahmequellen zusammen? Die Studie zeigt,

dass das Spektrum der jährlichen Einnahmen sehr breit ist: Die mit Abstand meisten (50 %) verfügten im Jahr 2016 über recht geringe Einnahmen von bis zu 5.000 Euro, weitere 40 Prozent nahmen bis zu 100.000 Euro ein und einige wenige sogar noch mehr. Mit Blick auf die unterschiedlichen Einnahmequellen sticht die hohe Bedeutung von Privatspenden hervor, aus denen Initiativen, Vereine und kirchliche Organisationen den allergrößten Teil ihrer finanziellen Mittel bestreiten. Online-Spendenplattformen wie »Betterplace«, »HelpDirect« oder »Startnext – Refugees Welcome« haben bei der Akquise privater Spendengelder in den letzten Jahren enorm an Bedeutung gewonnen. Zwar entsteht über diese Spenden ein insgesamt beachtliches Einnahmenvolumen, allerdings geht damit eine strukturelle Planungsunsicherheit einher, da Einnahmen immer von der Spendenbereitschaft der Privatpersonen- und Unternehmen abhängen.

Die Finanzierung aus öffentlichen Mittel variiert stark je nach Organisationsform. Initiativen ohne Vereinsform finanzieren sich nur zu 18,3 Prozent aus diesen Mitteln – im Gegensatz zu etablierten Trägern wie Wohlfahrtsverbänden, die laut unserer Umfrage zu 61,4 Prozent aus öffentlichen Mitteln finanziert werden. Mittel aus Töpfen der Europäischen Union spielen kaum eine Rolle, maßgeblich wegen der hohen Zugangsbarrieren: Nicht nur sind die Antragsverfahren hoch komplex, die Organisationen können oft auch den erforderlichen Eigenanteil nicht aufbringen.

Wofür verwenden die Organisationen ihre Mittel? Bemerkenswert ist hier, dass der größte Anteil für den Bereich der »Praktischen Hilfe« (17,3 %) aufgewendet wird, darauf folgen Mittel für »Unterricht« (16,7 %) und »gemeinschaftliche Aktivitäten« (16,2 %). Unsere qualitativen Interviews gaben Hinweise darauf, welche Kosten in den Bereich der praktischen Hilfe fallen. Ein zentraler Faktor sind Fahrtkosten, die die Freiwilligen aufbringen müssen, um zum Ort ihres Engagements zu gelangen oder um Geflüchtete – insbesondere in ländlichen Regionen mit mangelhaftem Netz an öffentlichen Verkehrsmitteln – zu Behördenterminen zu fahren. Die Geflüchteten-Selbstorganisation »Neue Alternative für Flüchtlinge und Solidarität« (NAFS) beschrieb die Erstattung von Fahrtkosten sogar als Schlüsselfrage für die Existenz ihrer Organisation. Die Mitglieder der Gruppe verfügen über sehr begrenzte finanzielle Mittel und können sich die Anreise zu den gemeinsamen Treffen nach Berlin – in vielen Fällen aus abgelegenen Unterkünften in Brandenburg – kaum leisten. Darüber hinaus finanzieren Freiwillige zum Teil persönlich in erheblichem Maße direkte Bedarfe der Geflüchteten (z.B. Anwaltskosten), die in einigen Fällen auch im Bereich staatlicher Pflichtleistungen liegen (z.B. Kosten für Wohnungseinrichtungen oder Berufsanerkennungsverfahren). Kosten können auch durch Angriffe von Rechtsextremist*innen entstehen, wie im Falle des Thüringer Vereins »Akzeptanz e.V.«, der von enormen unvorhergesehenen Kosten durch Vandalismus in Form zerstochener Autoreifen berichtete.

Aber wollen eigentlich alle freiwillig Engagierten *finanzielle* Förderung erhalten? Nach welchen Kriterien wählen sie Finanzierungsmöglichkeiten aus und warum lehnen sie eine Förderung entweder durch bestimmte Geldgeber oder sogar im Allgemeinen ab? In unserer Online-Umfrage gaben 45,4 Prozent derjenigen, die keine Fördermittel beantragten, als Begründung an, dass sie über ihre Mittel frei verfügen möchten. 37,8 Prozent wollen unabhängig bleiben. Unter Unabhängigkeit verstehen die heterogenen Organisationen, die an der qua-

litativen Befragung teilnahmen, unterschiedliche Dinge. Das Bedürfnis nach Unabhängigkeit vom Staat kann mit der Angst verbunden sein, in ein Abhängigkeitsverhältnis zur Kommunalverwaltung zu geraten, als Lückenfüller zu fungieren oder aber Teil eines Systems zu werden, das man politisch ablehnt. Auch bei Geldern aus der Privatwirtschaft, von Stiftungen oder Kirchen wird zum Teil genau geprüft, von wem eine Spende kommt und ob die politischen Ziele der Organisationen übereinstimmen. Unabhängigkeit kann auch bedeuten, dass gar keine oder kaum finanzielle Mittel gewünscht werden. Ein Argument dafür ist die Eigensinnigkeit des freiwilligen Engagements, das sich nicht entlang von Finanzierungsstrukturen aufstellen sollte. Bei anderen Organisationen überwiegt der Pragmatismus: Auswahlkriterien sind dann z.B. ein geringer zeitlicher Aufwand zur Beantragung und Abwicklung der Gelder oder persönliche Kontakte zu den Geldgebern.

Hürden und Herausforderungen beim Zugang zu Fördermitteln

63 Prozent der in der Online-Umfrage Befragten gab an, in den letzten fünf Jahren Anträge auf Fördermittel gestellt zu haben. Organisationen, die länger bestehen, stellten häufiger Anträge. Doch nur 50,8 Prozent der Organisationen, die seit ein bis zwei Jahren bestehen, beantragten Gelder. Diejenigen, die Fördermittelanträge stellten, waren dabei häufig erfolgreich: 82,7 Prozent gaben an, dass mindestens die Hälfte ihrer Anträge zum Ziel führten. Nichtsdestotrotz nehmen nur 12,9 Prozent den Zugang zu Fördermitteln als leicht bis besonders leicht wahr. Das Problem im Zugang zu Fördermitteln liegt also nicht darin, dass gestellte Anträge abgelehnt werden, sondern in Hürden, die dazu führen, dass Anträge gar nicht erst gestellt oder im Antragsprozess abgebrochen werden. Woraus bestehen diese Hürden?

Die am häufigsten genannte (69,6 %) Herausforderung bei der Beantragung und Abwicklung von Fördergeldern ist der zeitliche Aufwand. Darüber hinaus gab knapp die Hälfte der Befragten den Zugang zu Wissen über Fördermittel an. Dabei geht es um technisches Wissen, Erfahrungswissen und Sprachkenntnisse, wie die Interviewpartner*innen in den qualitativen Interviews erläuterten. Deswegen können Fördergelder an diejenigen größeren Organisationen gehen, die ohnehin schon einen besseren Zugang besitzen. Ein weiteres Hindernis kann die Vereinsform sein, die bei einem Großteil der Förderprogramme zentrale formale Bedingung der Antragstellung ist. Von denjenigen, die keine Anträge stellten, gaben die meisten (58 %) an, die Bedingungen für eine Antragstellung nicht zu erfüllen. Insbesondere viele der neu gegründeten Willkommensinitiativen sind sowohl bei der Beantragung von Fördermitteln als auch bei der einfachen Erstattung von Kosten auf größere Verbände, Vereine oder Kirchen angewiesen, da sie selbst nicht institutionalisiert sind. Eine Vereinsgründung kommt aber nicht für alle Initiativen in Frage. Ein Grund kann der Grad an (Un-)Verbindlichkeit in der entstandenen Organisation sein, den die Freiwilligen durch eine formelle Vereinsstruktur bedroht sehen.

Ein strukturelles Problem stellt die sogenannte *Projektitis* dar, das weit über den dritten Sektor hinaus bekannt ist. Gemeint ist der Ausbau projektbezogener Förderungen bei gleichzeitigem Rückgang von Dauer- und institutioneller Förderung. Von den befragten Organisationen der ehrenamtlichen Flüchtlingshilfe erhalten nur 17,5 Prozent der Organisationen eine Dauerförderung; 63,8 Prozent werden durch Projektförderungen unterstützt und bei 68,1 Prozent werden nur einzelne Maßnahmen gefördert. Die Projektförderung stellt insbesondere für

kleinere, jüngere Initiativen ein Problem dar, da sie kaum Kapazitäten besitzen, fortwährend neue innovative Projekte zu entwickeln. Stattdessen wünschen sie sich eine niedrigschwellige Förderung für die laufende Arbeit.

Im Spagat zwischen freiwilligem Engagement und Hauptamtlichkeit

Das Thema der Finanzierung des freiwilligen Engagements berührt auch Debatten um die Grenzen zwischen freiwilligem Engagement und Hauptamt. Von wem die Freiwilligen Geld annehmen und von wem nicht, welche Form der Finanzierung sie sich wünschen – diese Fragen hängen auch damit zusammen, wie sie ihre Tätigkeit wahrnehmen und gegenüber hauptamtlicher Arbeit abgrenzen. Freiwillige handeln diese Grenzen sehr unterschiedlich aus. Viele empfinden Handlungsdruck angesichts mangelhafter staatlicher Strukturen und des akuten Bedarfs von Seiten der Geflüchteten. Damit diese nicht endlos auf bestimmte Leistungen warten müssen, organisieren freiwillige Helfer*innen Übergangslösungen. Ohne den wirksamen Abbau der Defizite in den Verwaltungen tendiert dieses Engagement dazu, sich zu verstetigen. Zum Teil haben sich die Freiwilligen aber auch eine Verhandlungsposition gegenüber den Behörden erarbeitet, da diese auf das freiwillige Engagement in vielerlei Hinsicht angewiesen sind. Darüber hinaus wird auch als Folge der asylrechtlichen Kategorisierung bestimmten Gruppen Geflüchteter staatlich organisierte Unterstützung verwehrt, die durch freiwillig Engagierte kompensiert wird (beispielsweise sind die meisten sprachlich geförderten Sprachkurse nur für Geflüchtete mit »guter Bleibeperspektive« zugänglich). Das ruft bei vielen Freiwilligen Unmut hervor.

Manche Organisationen wünschen sich bezahltes Personal. Nicht wenige Engagierte haben in den letzten beiden Jahren ihre freiwillige Arbeit in Teilen auch zu ihrer Lohnarbeit gemacht. In vielen Kommunen wurde hauptamtliche Koordinierungsstellen eingerichtet, die zum Teil mit ehemaligen oder mit parallel weiterhin aktiven Mitgliedern der Organisationen der freiwillig Engagierten besetzt sind. So sind in den letzten Jahren einige Kombinationen von freiwilligem Engagement und Hauptamt entstanden.

Die Studie hat drei Modelle identifiziert:

- ein hauptamtlicher Rahmen mit intensiver Betreuung der freiwillig Engagierten,
- die Schaffung geringfügig entlohnter Stellen, die von den freiwillig Engagierten selbst besetzt und gestaltet werden sowie
- die Koordination als Serviceangebot an das ansonsten unabhängige Engagement.

Die Einstellung hauptamtlichen Personals oder die Entlohnung vormals freiwillig Engagierter bringt jedoch auch einige Herausforderungen mit sich. Auch hier müssen die Organisationen eine Grenze zwischen freiwilligem Engagement und Hauptamt ziehen.

Die hier beschriebenen Aushandlungsprozesse müssen eingeordnet werden in breitere Entwicklungen der Engagementförderpolitik. Die seit der Jahrtausendwende zunehmende direkte oder indirekte geringfügige Entlohnung ehrenamtlicher Tätigkeiten wird in der Zivilgesellschafts- und Engagementforschung unter den Stichworten einer »Monetarisierung« oder »Ökonomisierung« des freiwilligen Engagements diskutiert (2). Die-

se Debatten sind im Kontext der von uns erstellten Studie relevant, weil sie Ambivalenzen, Probleme und Herausforderungen aufzeigen, die sich auch bei der Frage danach stellen, inwiefern freiwilliges Engagement für Geflüchtete finanziell gefördert werden sollte. Einerseits lässt sich die Monetarisierung des freiwilligen Engagements auch als Erfolg zivilgesellschaftlicher Akteure und ihrer Forderungen nach einer stärkeren, auch materiellen Anerkennung des Engagements verstehen. Mit der Etablierung von Maßnahmen zur finanziellen Förderung der Freiwilligen reagieren Geldgeber darauf und räumen dem Engagement gesellschaftspolitische Relevanz ein. Zudem können geringfügige Geldzahlungen wie beispielsweise Kostenerstattungen dazu beitragen, die Zugangsbarrieren zum freiwilligen Engagement für Personen mit geringem Einkommen zu senken (3).

Andererseits weisen Kritiker*innen aber zu Recht auf einige Gefahren hin, die mit den Tendenzen zur Ökonomisierung des freiwilligen Engagements verbunden sind. Ein Argument ist, dass das Engagement seinen freiwilligen Charakter und seine Eigensinnigkeit verliere, sobald zu viel Geld ins Spiel komme (4), da bezahlte Freiwillige in eine »Hierarchie der Erwerbsarbeit« eingebunden werden könnten (5). Eine andere Kritik zielt auf die prekären Beschäftigungsverhältnisse ab, die durch die Monetarisierung geschaffen wurden. Bei vielen neu geschaffenen Personalstellen für Organisationen des freiwilligen Engagements handele es sich um Niedriglohnjobs (6).

Anmerkungen

Die Studie »Fördermittel in der Flüchtlingshilfe – Was gebraucht wird – was ankommt« kann hier heruntergeladen werden: <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/foerdermittel-in-der-fluechtlingshilfe/>

(1) Der Begriff der Organisationen wird hier als Oberbegriff verwendet für unterschiedliche Vereinigungen von Menschen, die sich freiwillig für Geflüchtete engagieren, darunter Initiativen, Vereine, Verbände, kirchliche Vereinigungen etc.

(2) vgl. z.B. Jakob 2016; Klein 2016; van Dyk und Misbach 2016

(3) Simonson et al. 2016: 37

(4) Klein 2016

(5) Simonson et al. 2016: 37

(6) Jakob 2016: 2

Literatur

GfK/Deutscher Spendenrat (2017). Bilanz des Helfens 2017. Berlin. www.spendenrat.de/wp-content/uploads/2017/02/Bilanz_des_Helfens_2017.pdf

Hamann, Ulrike, Serhat Karakayali, Mira Wallis und Leif Jannis Höfler (2016). Koordinationsmodelle und Herausforderungen ehrenamtlicher Flüchtlingshilfe in den Kommunen. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh. www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/Koordinationsmodelle_und_Herausforderungen_ehrenamtlicher_Fluechtlingshilfe_in_den_Kommunen.pdf

Jakob, Gisela (2016). »Monetarisierung im Bürgerschaftlichen Engagement. Entwicklungen, Formen, Auswirkungen zunehmender Entlohnung im bürgerschaftlichen Engagement«. Newsletter des Bundesnetzwerkes Bürgerschaftliches Engagement 2/2016. www.b-b-e.de/fileadmin/inhalte/aktuelles/2016/01/newsletter-2-jakob.pdf

Klein, Ansgar (2016). »Engagement-Koproduktionen im Welfare Mix – Herausforderungen, Voraussetzungen, Perspektiven«. Forschungsjournal Soziale Bewegungen 29 (1). 97–104.

Priemer, Jana, Holger Krimmer und Anaël Labigne (2017). ZiviZ-Survey 2017. Vielfalt verstehen. Zusammenhalt stärken. Essen. www.ziviz.info/ziviz-survey-2017

Simonson, Julia, Claudia Vogel und Clemens Tesch-Römer (Hrsg.) (2016). Freiwilliges Engagement in Deutschland – Der Deutsche Freiwilligensurvey 2014. Berlin. www.rudern.de/sites/default/files/downloads/deutscher-freiwilligensurvey-2014.pdf

Van Dyk, Silke, und Elène Misbach (2016). »Zur politischen Ökonomie des Helfens. Flüchtlingspolitik und Engagement im flexiblen Kapitalismus«. prokla 183: Ökonomie der Flucht und Migration. 205–227.

Vorhof, Friederike (2017). Integration und Flüchtlingshilfe fördern lassen. Berlin. www.foerdermittelbuero.de/wp-content/uploads/2017/01/Integration-und-Fl%C3%BChtlingshilfe-f%C3%B6rdern-lassen-2.-Auflage-Friederike-Vorhof.pdf

Autorin

Mira Wallis ist assoziiertes Mitglied des Berliner Instituts für empirische Integrations- und Migrationsforschung (BIM). Seit 2018 ist sie Wissenschaftliche Mitarbeiterin und Promotionstudentin im DFG-Projekt »Digitale Zirkulation: Rekonfigurationen von Arbeit und Migration« bei der Leuphana Universität Lüneburg. Zuvor hat sie beim Projekt »Freiwilliges Engagement für Geflüchtete in den Kommunen: Förderstrukturen und bürokratische Hürden« mitgewirkt.

Kontakt

Berliner Institut für empirische Integrations- und Migrationsforschung (BIM)

Humboldt-Universität zu Berlin

Unter den Linden 6

10099 Berlin

Telefon: 0 30 / 20 93 – 462 55

E-Mail: mira.wallis@leuphana.de

Web: www.bim.hu-berlin.de

Redaktion

Stiftung Mitarbeit

Redaktion eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft

Eva-Maria Antz, Ulrich Rüttgers

Ellerstr. 67

53119 Bonn

E-Mail: newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de