

„Verdienstlichung“ des Engagements

Freiwilligendienste als neuer Hoffnungsträger der Engagementförderung

1. Die Entdeckung der Freiwilligendienste als Instrument der Engagementförderung

Freiwilligendienste werden derzeit zum neuen Hoffnungsträger für die Engagementförderung. Einzelne Bundesländer legen Projekte auf, die sich am Modell von Freiwilligendiensten orientieren, um ältere Menschen für ein Engagement zu gewinnen. Unter der Federführung der Länder Hessen und Rheinland-Pfalz wird derzeit eine Bundesratsinitiative für eine gesetzliche Regelung der „Freiwilligendienste aller Generationen“ gestartet (Drucksache des Bundesrates vom 14.05.2012). Nach dem Wegfall des Zivildienstes ist mit dem Bundesfreiwilligendienst ein neues Instrument geschaffen worden, um den gemeinnützigen Organisationen und Einrichtungen zumindest eine teilweise Kompensation anzubieten. Neben den bisherigen Trägern von Zivildienst und Jugendfreiwilligendiensten treten dabei mit den Kommunen neue Akteure auf, für die der Freiwilligendienst offenbar ein willkommenes Instrument ist, um Pflichtaufgaben angesichts knapper Finanzmittel zu erfüllen. Der Präsident des Deutschen Städtetages forderte unlängst in seinem Aufruf für ein neues Aktionsprogramm zur Kinderbetreuung 5.000 zusätzliche Stellen im Bundesfreiwilligendienst, die speziell für die Kinderbetreuung bereitgestellt werden sollten (vgl. 200.000 Kita-Plätze 2012).

Freiwilligendienste entwickeln sich offensichtlich zu einem „Allround“-Instrument der Engagementförderung, das insbesondere von den politischen Akteuren in Bund, Ländern und Kommunen forciert wird. Freiwilliges bürgerschaftliches Engagement wird dabei vor allem in seiner Bedeutung als Dienstleistung für die Bewältigung gesellschaftlicher Probleme gesehen und genutzt. Auch wenn einigen Akteuren in Verbänden, Vereinen und zivilgesellschaftlichen Organisationen bei dieser Entwicklung nicht ganz wohl ist, hält sich der Widerspruch doch sehr in Grenzen. Angesichts einer chronischen finanziellen Unterausstattung in vielen sozialen und pflegerischen Einrichtungen sowie neuer Anforderungen in der Pflege und in der Kindertagesbetreuung werden die neuen Freiwilligendienste als „kleine Geschenke“ von Kommunen, etablierten Verbänden sowie auch von finanzschwächeren Akteuren wie den Freiwilligenagenturen und anderen Einrichtungen zur Engagementförderung dankbar entgegengenommen. Damit will ich nicht in Abrede stellen, dass im Zuge der verschiedenen Modellprogramme für generationsoffene Freiwilligendienste nicht auch gelungene Projekte entstanden sind. Mit meiner Argumentation hier geht es mir aber darum, die zugrunde liegende Struktur einer staatlich vorgegebenen Engagementpolitik, die auf standardisierte Instrumente setzt, herauszuarbeiten.

In den derzeitigen Entwicklungen zeichnet sich eine Neuordnung des Verhältnisses zwischen Staat und Zivilgesellschaft ab, bei dem der Staat angesichts drängender gesellschaftlicher Probleme versucht, auf die Zivilgesellschaft und ihre Organisationen zuzugreifen. Dabei wird ein Verständnis freiwilligen bürgerschaftlichen Engagements durchgesetzt, in dem das Engagement der Bürgerinnen und Bürger vor allem als Dienstleistung für die Bewältigung sozialer Probleme in Anspruch genommen wird. Die demokratiepolitische Bedeutung von Zivilgesellschaft als Ort von Mitsprache und Mitgestaltung geht dabei ebenso verloren wie die Eigensinnigkeit bürgerschaftlichen Engagements, in dem sich die Anliegen und Handlungslogiken der Bürger entfalten können.

2. Der staatliche Zugriff auf Freiwilligendienste und Zivilgesellschaft

Im Verlauf ihrer Geschichte wurden die (Jugend-)Freiwilligendienste immer wieder von Entwicklungen in der Wehrpflicht und im Zivildienst beeinflusst (vgl. Jakob 2011a). Die Schaffung des Bundesfreiwilligendienstes (vgl. BFDG 2011) stellt allerdings eine neue Qualität dar, weil damit erstmals ein staatlich organisierter Freiwilligendienst etabliert wurde. Zwar ist es mit dem Bundesfreiwilligendienst gelungen, einen Teil der Gelder aus dem Zivildienst für den Ausbau der Freiwilligendienste zu nutzen. Dafür wird allerdings ein hoher Preis bezahlt: Mit dem Bundesfreiwilligendienst verschafft sich der Staat einen direkten Zugriff auf die Freiwilligendienste und schwächt damit deren zivilgesellschaftliche Ausrichtung. Bislang war das federführende Bundesministerium lediglich in der Rolle, dafür zu sorgen, dass die gesetzlichen Vorgaben eingehalten werden und mit einer Förderpauschale die pädagogische Begleitung in den Freiwilligendiensten zu unterstützen. Mit dem Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben wird eine Bundesbehörde geschaffen, die als Zentralstelle selbst zum Anbieter und Organisator von Freiwilligendiensten wird. Das Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben wird dabei zugleich steuernde, kontrollierende und anbietende Instanz. Es überwacht nicht nur die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben, sondern setzt auch die Kontingentierung der Plätze durch, von der es selbst als Anbieter betroffen ist. Damit werden Aufgaben, die bislang sorgfältig zwischen Gesetzgeber, Trägerorganisationen und Einrichtungen getrennt waren, in einer Bundesbehörde gebündelt und damit ein direkter Zugriff des Staates auf die politische Steuerung dieses Bereichs geschaffen.

Die zivilgesellschaftliche Struktur der Freiwilligendienste wird auch dadurch untergraben, dass das bislang geltende Trägerprinzip ausgehebelt wird. Die Freiwilligen im Bundesfreiwilligendienst schließen ihren Dienstvertrag mit dem Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben. Auch für einen Teil der Einrichtungen

sind nicht mehr die Trägerorganisationen Vertragspartner, sondern das neu gegründete Bundesamt. Die pädagogische Begleitung, die originäre Aufgabe der Träger bislang, wird ihnen teilweise oder ganz entzogen und stattdessen in die Bildungszentren des Bundes verlagert. Die Regelung der vorgesehenen fünf Tage für die politische Bildung in den Bildungszentren wird nicht fachlich oder pädagogisch begründet, sondern das formale Argument sind dabei zu erhaltende Strukturen des Zivildienstes.

Die Konstruktion des Bundesfreiwilligendienstes widerspricht dem Subsidiaritätsprinzip. Das Subsidiaritätsprinzip als ordnungspolitischem Prinzip verweist darauf, dass die politische Gestaltung nicht nur eine Aufgabe von professioneller Politik, Verwaltung und Staat sind, sondern auch und gerade eine Angelegenheit der Bürger(innen) und der Zivilgesellschaft (vgl. Enquete-Kommission „Zur Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ 2002, S. 59). Die bisherige Konstruktion der Freiwilligendienste orientierte sich an dieser ordnungspolitischen Maxime, indem die fachliche Durchführung in der Verantwortung der gemeinnützigen Träger lag und die Rolle des Staates sich auf die Gesetzgebung und die finanzielle Unterstützung der pädagogischen Begleitung beschränkte. Dieses über Jahrzehnte hinweg erfolgreiche Modell der Kooperation zwischen freigemeinnützigen Trägern und Staat wird mit dem Bundesfreiwilligendienst aufgekündigt, indem der Staat selbst zum Anbieter von Freiwilligendiensten wird.

Mit dem Bundesfreiwilligendienst geht eine Verschiebung in den Trägerkonstellationen einher, die sich insbesondere aus der gewachsenen Bedeutung der Kommunen als Träger von Freiwilligendiensten ergibt. Der Bund übernimmt dabei mit Unterstützung der kommunalen Spitzenverbände die Rolle, Freiwillige in kommunalen Einrichtungen zu platzieren (vgl. Klein 2011). Kooperationspartner der Kommunen sind dabei offensichtlich nicht die gemeinnützigen Träger von Freiwilligendiensten, sondern das Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben in seiner Funktion als Zentralstelle.

Die Welt der Zivilgesellschaft und des bürgerschaftlichen Engagements sind offensichtlich für staatliches Handeln so attraktiv geworden, dass der Staat versucht, einen Zugriff darauf zu erhalten (vgl. Backhaus-Maul/ Nährlich/ Speth 2011, S. 50). Der Bundesfreiwilligendienst und der Ausbau der Freiwilligendienste für alle Generationen durch den Bund und die Länder ist Teil einer Entwicklung, in der es zurzeit darum geht, dass der Staat versucht, das Engagement seiner Bürger in seinem Sinne zu steuern und für die Erbringung öffentlicher Leistungen in Dienst zu nehmen. Dies geht mit Verwerfungen einher, die den Bereich des bürgerschaftlichen Engagements insgesamt tangieren.

3. Folgewirkungen und neue Konfliktpotenziale

Auflösung des Kerns von Freiwilligendiensten und Grenzverwischungen zwischen Freiwilligendiensten und bürgerschaftlichem Engagement

Mit der Ausweitung der Freiwilligendienste auf Angehörige aller Generationen löst sich der Kern dessen auf, was Freiwilligendienste bislang ausmachten. Der Erfolg der Jugendfreiwilligendienste ergibt sich aus dem gelungenen Passungsverhältnis zwischen den spezifischen Anforderungen, denen junge Erwachsene in der Lebensphase des Übergangs zwischen Schule und Beruf ausgesetzt sind, und der Konstruktion der Jugendfreiwilligendienste als ernsthafte und verantwortungsvolle Tätigkeiten, die umfassende Bildungsprozesse ermöglichen. Dieses besondere Modell von Jugendfreiwilligendiensten lässt sich nicht einfach auf Erwachsene und Menschen in anderen Lebensphasen übertragen. Im Erwachsenenalter oder auch im höheren Alter, nach dem Ende der Erwerbsarbeit, stehen völlig andere lebensgeschichtliche Anforderungen an (vgl. Jakob 2011b).

Hinzu kommt, dass nunmehr völlig diffus geworden ist, was denn Freiwilligendienste als besondere, vertraglich geregelte Form eines freiwilligen Engagements ausmachen. Die Versuche, Freiwilligendienste anhand einer vertraglichen Grundlage und bestimmten Stundenzahl zu definieren, sind nicht fachlich fundiert und überzeugen nicht. Auch die Kriterien Qualifizierung und Begleitung taugen nicht als Abgrenzung zwischen Freiwilligendiensten und „regulärem“ bürgerschaftlichen Engagement. Sowohl in traditionellen Engagementfeldern wie den Freiwilligen Feuerwehren, den Rettungsdiensten oder im Sport als auch in neueren Bereichen wie den Hospizvereinen oder bei der Betreuung demenzkranker Menschen sind eine solide Vorbereitung und Qualifizierung sowie eine regelmäßige Begleitung Voraussetzungen für das Engagement.

Die Ausweitung auf alle Generationen hat zur Folge, dass der Freiwilligendienst-Begriff, wie er sich in den letzten Jahren in der Fachdebatte herauskristallisiert hat und auch in die Fassung des Jugendfreiwilligendienstgesetz 2002 eingegangen ist, unklar wird. Hinzu kommt, dass die Differenzen zu anderen Formen bürgerschaftlichen Engagements verschwimmen.

Annäherungen an Erwerbsarbeit

Vertragliche Regelungen, festgelegte Stundensätze und – im Fall des Bundesfreiwilligendienstes – ein Taschengeld, das nur knapp unterhalb eines Entgeltes für einen Minijob liegt, tragen dazu bei, dass sich die neuen Freiwilligendienste niedrig entlohnten Erwerbstätigkeiten annähern. Der Bundesfreiwilligendienst für über 27-jährige erhält vor allem in Regionen, in denen es

eine hohe Langzeitarbeitslosigkeit gibt, für Arbeitslose und Personen mit einem niedrigen Einkommen als gering entlohnte Tätigkeit Bedeutung. Aus der Perspektive von langjährig Arbeitslosen, die keine Chancen mehr auf dem Arbeitsmarkt für sich sehen, ist ein solches Vorgehen durchaus verständlich. Die Möglichkeit eines bescheidenen Zuverdienstes mit einem Bundesfreiwilligendienst wird genutzt, um das eigene Einkommen zumindest kurzzeitig aufzubessern. Hinzu kommt, dass sich die Menschen damit auch Optionen für eine sinnvolle Betätigung und für eine gewisse Integration in die Arbeitsabläufe einer Organisation eröffnen.

Aus einer arbeitsmarktpolitischen und auch aus einer zivilgesellschaftlichen Perspektive zeichnet sich damit aber eine problematische Entwicklung ab. Denn durch die Hintertür wird damit ein niedrig entlohnter Bereich von Tätigkeiten geschaffen und politisch gefördert, der weder Erwerbsarbeit noch freiwilliges Engagement ist. Die gesetzlich geregelten Zuverdienstmöglichkeiten für Empfänger von Arbeitslosengeld II tragen dazu bei, diese Praxis zu etablieren. Auch die zusätzlichen, vom Gesetzgeber vorgesehenen Anreize, mit einem Bundesfreiwilligendienst wieder Ansprüche auf Arbeitslosengeld I zu erhalten, befördern diese Praxis. Damit wird ein niedrig entlohnter Bereich von Tätigkeiten etabliert, ohne dass es darüber eine öffentliche Debatte und Konsensbildung gegeben hätte. Freiwilliges Engagement wird dabei zum Ausfallbürge und Lückenbüßer für Probleme, die an anderer Stelle verursacht worden sind.

Wiederbelebung des Dienst-Begriffs

Die unreflektierte Wiederbelebung des Dienst-Begriffs, wie sie sich derzeit im Zusammenhang mit der Öffnung der Freiwilligendienste für alle Generationen vollzieht, mutet anachronistisch an. Seit Jahren wird in der Fachdebatte von einem Strukturwandel des Engagements ausgegangen, in dessen Folge traditionelle Haltungen einer Pflichterfüllung und eines auferlegten Dienstes an Bedeutung verlieren. Stattdessen erwarten engagierte Bürgerinnen und Bürger, mit ihren Aktivitäten auch das eigene Leben zu bereichern, ihre Fähigkeiten zu erweitern und sich mit ihrem Engagement einzumischen und Gesellschaft mitzugestalten. Bürgerschaftliches Engagement lässt sich nicht als Pflicht von außen verordnen, sondern es kann nur darum gehen, die Bürgerinnen und Bürger zu gewinnen, selbst gewählte Verpflichtungen einzugehen. Dafür braucht es förderliche Rahmenbedingungen und eine moderne Engagementförderung, die Gelegenheiten für ein Engagement eröffnet und die freiwilligen Aktivitäten anerkennt.

Mit dem Dienst-Begriff wird dagegen eine Vorstellung bürgerschaftlichen Engagements gepflegt, die semantisch mit Traditionen vormoderner Gesellschaften

und Haltungen der Unterordnung verknüpft ist. Dies widerspricht einem Verständnis bürgerschaftlichen Engagements als frei gewählter Tätigkeit aktiver Bürgerinnen und Bürger, die ihr Engagement mit Ansprüchen auf Mitsprache und Mitgestaltung von Gesellschaft verbinden.

4. Resümee

Die Förderung von Freiwilligendiensten hat sich in den letzten Jahren als das zentrale Förderinstrument der staatlichen Engagementpolitik auf Bundesebene herausgebildet. Mit der Ausweitung auf Personen allen Alters und auf neue Bereiche wie Kultur und Entwicklungszusammenarbeit wird ein standardisiertes Instrument geschaffen, das aus der Perspektive der verantwortlichen politischen Akteure gut handhabbar und kontrollierbar ist. Interessant ist dabei auch, diese Engagementpolitik mit Vorschlägen zu kontrastieren, die in verschiedenen Foren und Fachdebatten wie z.B. dem Nationalen Forum für Partizipation und Engagement unter Mitwirkung von Akteuren aus verschiedenen Sektoren und Organisationen erarbeitet worden sind (vgl. Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement 2010). Statt an einer Engagementpolitik zu arbeiten, in der die politischen Akteure aus Bund, Ländern und Kommunen sowie Vertreter zivilgesellschaftlicher Organisationen und Unternehmen gemeinsam, orientiert an dem Modell von Governance-Prozessen, mitwirken, wird seitens der Bundespolitik mit den Freiwilligendiensten ein Programm besonders gefördert und durchgesetzt. Statt Kommunen und zivilgesellschaftliche Organisationen darin zu unterstützen, passgenaue, den Gegebenheiten vor Ort entsprechende Infrastrukturen zur Engagementförderung aufzubauen, wird auf ein hoch standardisiertes Instrument gesetzt. Statt sich am Verständnis eines bürgerschaftlichen Engagements aktiver und selbstbewusster Bürgerinnen und Bürgern zu orientieren, wird mit dem Dienst-Begriff ein Engagementverständnis wiederbelebt, das Assoziationen zu vormodernen Gesellschaften weckt. Aus der Logik staatlicher Engagementpolitik wird versucht, Zivilgesellschaft und bürgerschaftliches Engagement zu „steuern“ und damit auf die Ressourcen der Bürgerinnen und Bürger zuzugreifen.

Diese derzeit zu beobachtende Ausrichtung der staatlichen Engagementpolitik wirkt desillusionierend auf alle zivilgesellschaftlichen Akteure, die seit langem im Feld sind und anknüpfend an die Empfehlungen der Enquete-Kommission zur „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ auf eine Modernisierung und Demokratisierung des Bereiches gehofft hatten. Darüber hinaus wirft die Entwicklung grundsätzliche Fragen danach auf, ob und wie denn ein kooperatives Verhältnis von Staat und Zivilgesellschaft auf den verschiedenen föderalen Ebenen und in den unterschiedlichen Einrichtungen „hergestellt“ werden kann.

Verwendete Literatur

200.000 Kita-Plätze fehlen bundesweit. In: http://eltern.t-online.de/kinderbetreuung-200000-kita-plaetze-fehlen-bundesweit/id_5516 (Abruf am 04.06.2012)

Backhaus-Maul, Holger/ Nährlich, Stefan/ Speth, Rudolf (2011): Der diskrete Charme des neuen Bundesfreiwilligendienstes. In: Aus Politik und Zeitgeschichte vom 28. November 2011, S. 46-53

BFDG – Gesetz zur Einführung eines Bundesfreiwilligendienstes: Bundesgesetzblatt Teil I Nr. 19 vom 2. Mai 2011. Bonn 2011, S. 687-692

Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE) (Hrsg.) (2010): Engagement ermöglichen – Strukturen gestalten. Handlungsempfehlungen für eine nationale Engagementstrategie. Nationales Forum für Engagement und Partizipation. Band 3. Berlin

Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“, Deutscher Bundestages 2002: Bericht Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft. Opladen

Gesetzantrag der Länder Hessen und Rheinland-Pfalz. Drucksache des Bundesrates vom 14.05.2012

Jakob, Gisela (2011a): Freiwilligendienste zwischen Staat und Zivilgesellschaft. In: Soziale Arbeit 60, 12, S. 461-469

Jakob, Gisela (2011b): Freiwilligendienste. In: Olk, Thomas/ Hartnuß, Birger (Hrsg.): Handbuch Bürgerschaftliches Engagement. Weinheim, München, S. 185-201

Klein, Ansgar (2011): Veränderungen in den Jugendfreiwilligendiensten. Zum Verhältnis von Staat und Zivilgesellschaft am Beispiel der Jugendfreiwilligendienste. In: Slüter, Uwe (Hrsg.): Jugendfreiwilligendienste. Herausforderungen und Positionen. Düsseldorf, S. 13-18

Autorin Prof. Dr. Gisela Jakob ist an der Hochschule Darmstadt im Studiengang Soziale Arbeit tätig. Ihre Forschungsgebiete sind u.a. Zivilgesellschaft und bürgerschaftliches Engagement, Engagementförderung in Kommunen und zivilgesellschaftlichen Organisationen sowie Freiwilligendienste.

Kontakt: gisela.jakob@h-da.de