

DOI: 10.5771/0342-300X-2021-5-409

Gewerkschaftliche Positionen zum Verhältnis von Freiwilligenarbeit und Erwerbsarbeit in Großbritannien¹

TONY EVANS

Die britische *Charter for Strengthening Relations between Paid Staff and Volunteers*² wurde 2009 – gegen Ende der New-Labour-Ära – zwischen der damaligen englischen Agentur zur Förderung von Freiwilligenarbeit *Volunteering England* und dem Gewerkschaftsdachverband, dem *Trade Union Congress (TUC)*, vereinbart, also kurz bevor die nachfolgende konservative Regierung ihr Sparprogramm einführte. Die Charta zielte auf eine Stärkung der Beziehungen zwischen angestellten und freiwilligen Mitarbeiter*innen. Eine Dekade später arbeiten der *TUC* und der *National Council for Voluntary Organisations (NCVO)*, in welchen *Volunteering England* eingegliedert wurde, nun an einer Überarbeitung.³

Um den Stellenwert, aber auch die Begrenztheit der Charta von 2009 verständlich zu machen, werden in diesem Beitrag zunächst die Umstände und Beweggründe beleuchtet, die zu der damaligen Vereinbarung geführt haben. Ihr Ziel einer Stärkung der Beziehungen zwischen angestellten und freiwilligen Mitarbeitern sollte durch die Schaffung eines fairen und produktiven Verhältnisses sowie die Verantwortungsübernahme für die Unterstützung und Förderung der Freiwilligen aufseiten der Organisationen umgesetzt werden. Freiwilligenarbeit wird dabei vor allem im Sinne von Sozialkapital verstanden, und damit als wichtiges Moment für die Aufrechterhaltung des sozialen Zusammenhalts sowie – aus der Sicht des einzelnen Freiwilligen – als Mittel zum Erwerb sozialer und beruflicher Kompetenzen. In dieser Hinsicht spiegelt die Charta Leitthemen des New-Labour-Ansatzes wider. Mit der Ablösung der Labour-Regierung durch die rechtsgerichtete konservativ-liberaldemokratische Koalition wurde – kurz nach Veröffentlichung der Charta – ein ideologisch begründetes Sparprogramm lanciert. Unter Beschwörung der sogenannten *Big Society* wurde die staatliche Zuständigkeit für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen beschnitten. Zugleich wurden Wohlfahrtsverbände und Freiwillige ermutigt, die dadurch entstehenden Versorgungslücken zu schließen. Die konservative Partei behielt auch bei der nächsten Wahl ihre Mehrheit und setzte ihre

Politik der Kürzungen und die gleichzeitige Förderung freiwilliger Arbeit fort. Heute, nach einem Jahrzehnt der Austeritätspolitik, fällt es den involvierten Organisationen und ihren bezahlten und unbezahlten Mitarbeitern jedoch schwer, die geforderten Leistungen zu erbringen. Bei den Beschäftigten des öffentlichen Dienstes ist zudem die Befürchtung aufgekommen, freiwillige Arbeit könne zur Verdrängung professioneller Dienste führen. Betrachtet man den aktuellen Stellenwert und Zweck der Charta, stellt sich folglich die Frage, inwieweit sie in der heutigen politischen Landschaft – in der es nicht mehr um Fragen des Sozialkapitals, sondern um die Schließung sozialer Versorgungslücken durch Ausschöpfung sozialer Ressourcen geht – noch zu einer Verbesserung der Beziehungen zwischen bezahlten Mitarbeitern und Freiwilligen beitragen kann.

Die Charta von 2009

Die Charta bestimmt Grundprinzipien guter Praxis in der Zusammenarbeit von Freiwilligen und regulär Beschäftigten. Diese betreffen sowohl die praktische Organisation von Freiwilligenarbeit als auch die Sicherstellung konstruktiver Beziehungen zwischen ehrenamtlichen und hauptamtlichen Mitarbeiter*innen. Den Ausgangspunkt bilden dabei grundlegende Unterschiede zwischen freiwilliger Tätigkeit und Erwerbsarbeit sowie die gesellschaftliche Bedeutung des ehrenamtlichen Engagements: Freiwilligen

- 1 Übersetzung aus dem Englischen: Ana Elisa Eskuche.
- 2 Der Wortlaut ist online zugänglich unter <https://www.tuc.org.uk/research-analysis/reports/charter-strengthening-relations-between-paid-staff-and-volunteers>
- 3 National Volunteering Forum (2020): National Volunteering Forum: Strengthening Relationships between Volunteers and Paid Staff, <https://blogs.ncvo.org.uk/2020/12/16/national-volunteering-forum-engaging-volunteers-and-paid-staff/>

lige wenden aus freien Stücken und ohne finanziellen Vorteil Zeit für ihr Engagement auf, wohingegen Angestellte für ihre Arbeit bezahlt werden und der Weisungsbefugnis ihres Arbeitgebers unterstellt sind. Diese Unterscheidung ist wesentlich, um die folgenden Themenschwerpunkte der Charta zu verstehen.

Der erste Themenschwerpunkt bezieht sich auf die Motivationslage und die Anerkennung der Freiwilligenarbeit: Diese beruhe auf einer rein persönlichen Entscheidung und werde daher nicht aus finanziellen Gründen, sondern zum Wohle einer Gemeinschaft unternommen. Zu ehrenamtlichem Engagement dürfe niemand gedrängt werden. Finanzielle Auslagen, die Freiwilligen im Zuge ihrer unentgeltlichen Tätigkeit entstehen, seien von der jeweiligen Organisation zu erstatten.

Der zweite Schwerpunkt bezieht sich auf die ergänzende Rolle von Freiwilligenarbeit. Freiwillige dürfen demnach nicht eingesetzt werden, um bezahltes Personal zu ersetzen oder deren Beschäftigungsbedingungen aufzuweichen. Da sich der Beitrag Freiwilliger wesentlich von dem bezahlter Mitarbeiter*innen unterscheidet, betont die Charta, dass im Interesse positiver Beziehungen Freiwillige im Fall von Arbeitskonflikten nicht aufgefordert werden dürften, die Aufgaben Beschäftigter zu übernehmen. Ergänzt wird dies durch die Forderung, dass bei der Beantragung von Zuschüssen und der Bewerbung um Aufträge zwar der Mehrwert freiwilligen Engagements herausgestellt werden soll, unentgeltliche Arbeitsleistungen aber nicht dazu dienen dürften, Vertragskosten zu reduzieren.

Ein drittes Thema der Charta bezieht sich auf die kontinuierliche Unterstützung und Förderung von Freiwilligen bei der Ausübung ihrer Tätigkeit. So sollen sie, ebenso wie hauptamtliche Mitarbeiter*innen, Zugang zu entsprechenden Maßnahmen erhalten. Das physische und emotionale Arbeitsumfeld der Freiwilligen soll sicher und gesundheitsförderlich sowie frei von Repression, Einschüchterung und Diskriminierung sein. Freiwillige sollten einen Zugang zu angemessenen Schulungsangeboten und Entwicklungsmöglichkeiten bekommen, und die entsprechenden Kosten sollen von der Organisation einkalkuliert und die notwendigen Mittel bereitgestellt werden. Schließlich geht es in der Charta um die Frage der Mitsprache. Freiwilligen sollte ebenso wie bezahlten Beschäftigten und deren Interessenvertretungen die Möglichkeit eröffnet werden, auf die Entwicklung relevanter Richtlinien und Praktiken rund um das Thema Freiwilligenarbeit Einfluss zu nehmen. Bei Spannungen zwischen ehrenamtlichen Mitarbeiter*innen und ihrer Trägerorganisation bzw. zwischen Ehrenamtlichen und hauptamtlichen Beschäftigten sollte ein transparentes, vertrauenswürdigen Verfahren für die Aufklärung von Missverständnissen und Schlichtung von Streitigkeiten sorgen.

Versucht man nun die Stärken und Grenzen der Charta zu verstehen, sollten zwei Dinge berücksichtigt werden: Erstens besteht zwischen freiwilligem Engagement und

Freiwilligenorganisationen ein wesentlicher Unterschied, der für das Verhältnis von Freiwilligen und Beschäftigten wesentlich ist. Zweitens darf nicht vergessen werden, dass sich im Verhältnis zwischen Staat und Freiwilligensektor im vergangenen Jahrhundert ein kontinuierlicher Wandel vollzogen hat.

Ehrenamtliche Tätigkeit und die Anliegen Freiwilliger

Die Charta von 2009 bezieht sich sowohl auf die Zusammenarbeit von Freiwilligen mit Angestellten des öffentlichen Dienstes und der Privatwirtschaft als auch auf die Interaktion zwischen ehrenamtlichen und hauptamtlichen Beschäftigten in Freiwilligenorganisationen. Die Mehrheit (65 %) der Freiwilligen engagiert sich im Freiwilligensektor und im Gemeinwesen, verglichen mit 23 % bei staatlichen und 11 % bei privatwirtschaftlichen Trägern.⁴ Tätig sind die Freiwilligen vor allem in Bereichen wie Bildung und Freizeit sowie Gesundheit und Behindertenbetreuung. Für den Zeitraum von ca. 1990 bis 2010 lässt sich im Freiwilligensektor in Großbritannien ein erheblicher Wandel erkennen, der sich auf das Ausschreibungsgebot und, in jüngerer Zeit, auf die Förderung des Dritten Sektors zur Ergänzung staatlicher Versorgungsangebote zurückführen lässt.

Die meisten der Freiwilligenorganisationen sind relativ klein und engagieren sich in ihrem lokalen Umfeld. Daneben existiert aber auch ein bedeutender korporativer Sektor mit großen Trägern. Mehr als 80 % der Einkünfte des Freiwilligensektors entfallen daher auch auf 6000 Organisationen, während die übrigen 70000 weniger als 20 % des Gesamteinkommens erwirtschaften.⁵ Diese Verteilung entspricht einer kulturellen Spaltung des Sektors, die durch die Umstellung des öffentlichen Finanzierungsmodus von Zuschüssen auf Auftragsvergabe bedingt ist sowie durch die damit verknüpften Erwartungen bezüglich einer stärkeren Anpassung an unternehmerische Grundsätze. Viele Freiwilligenorganisationen haben sich allerdings ihre ethischen Leitbilder und Prinzipien – wie Unabhängigkeit, Bedarfsorientierung und informelle Strukturen – bewahrt. Gleichzeitig gibt es jedoch eine Gruppe von Organisationen, die sich die Vertragskultur und das unternehmerische Handeln zu eigen gemacht haben.⁶

4 Low, N. / Butt, S. / Ellis, P. / Davis Smith, J. (2007): *Helping Out: A National Survey of Volunteering and Charitable Giving*, London.

5 NCVO (National Council for Voluntary Organisations) (2020): *National UK Civil Society Almanac 2020*, https://data.ncvo.org.uk/?gclid=EAlalQobChMI8tHTxYa98 QIVgWDMChorPgVpEAYASAAEGk6-PD_BwE

6 Buckingham, H. (2010): *Capturing Diversity: A Typology of Third Sector Organisations' Responses to Contracting*

Um diese Entwicklungen einzuordnen, ist es an dieser Stelle sinnvoll, den Wandel des Verhältnisses zwischen Staat und Freiwilligensektor historisch in den Blick zu nehmen. Lewis identifiziert für die vergangenen etwa 100 Jahre drei signifikante Verschiebungen:⁷ Zu Beginn des 20. Jahrhunderts wurden soziale Dienstleistungen von der öffentlichen Hand nur in geringem Umfang und meist örtlich begrenzt erbracht. Der Freiwilligensektor spielte daher eine wichtige Rolle, indem er bestehende Versorgungslücken schloss. Seine Arbeit war dabei karitativer Natur und verschaffte den Helfenden eine moralische Erfüllung. Nach dem Zweiten Weltkrieg übertrugen die Reformen der Attlee-Regierung die Zuständigkeit für Wohlfahrtsleistungen auf den Staat. Der dadurch aus seiner Rolle verdrängte Freiwilligensektor konzentrierte sich seither auf die Entwicklung neuer Angebote am Rande der öffentlichen Wohlfahrt und setzte sich für die Erfüllung ungedeckter Bedürfnisse ein. Ab den 1980er Jahren nahm der Thatcherismus den Wohlfahrtsstaat ins Visier. Bestrebt, den Staat zu verschlanken, betrachtete die konservative Politik den Freiwilligensektor als idealen Kandidaten für die Übernahme öffentlicher Dienste. Damit holte Großbritannien in mancher Hinsicht gegenüber anderen Staaten Europas auf, in denen zivilgesellschaftliche Akteure bei der Erbringung von Dienstleistungen bereits seit längerem eine entscheidende Rolle spielten. Die konservativen britischen Regierungen verfolgten allerdings keine zivilgesellschaftliche, sondern eine rein ökonomische Strategie mit dem Ziel einer gemischten Sozialwirtschaft. Der Freiwilligensektor wurde ermutigt, profitorientierter und professioneller zu denken und zu handeln, während der Zugang zu unentgeltlichen Arbeitskräften den Freiwilligenorganisationen zugleich einen Wettbewerbsvorteil verschaffte.

Um die Jahrtausendwende sorgte New Labour dann für eine weitere Verschiebung bzw. Verwischung der Grenzen zwischen Freiwilligenarbeit und staatlichem Auftrag. Der unternehmerische Ansatz der konservativen Vorgängerregierung wurde teilweise übernommen und freiwilliges Engagement gleichzeitig als parallel zum öffentlichen Sektor wirkende, positive Kraft beworben. Die Erbringung sozialer Leistungen durch Freiwillige galt als innovativ, sollte aber auch den sozialen Zusammenhalt verbessern, den lokalen Bezug verstärken und durch die soziale Integration der Bürger*innen fördern. New Labour stellte entsprechende Ressourcen bereit: Im Verlauf des ersten Jahrzehnts nach der Jahrtausendwende wurden die Haushaltsmittel für den Freiwilligensektor von jährlich 11 Mrd. Pfund Sterling (2000/01) auf 17 Mrd. (2009/10) aufgestockt.⁸

Eine landesweite Studie über Erfahrungen mit bzw. Einstellungen zu freiwilliger Arbeit⁹, die zeitgleich mit der Ausarbeitung der Charta durchgeführt wurde, hielt fest: „Nie zuvor hat eine britische Regierung der Freiwilligenarbeit so viel Aufmerksamkeit gewidmet und so umfangreich in Initiativen zu ihrer Förderung investiert.“ Die

Untersuchung zeigte einerseits, dass Freiwillige sich wertgeschätzt fühlen: Freiwilligenarbeit eröffne denjenigen, die sie leisten, zumindest potenziell Chancen, sich sozial verbunden und nützlich zu fühlen. Dies kommt auch in der Charta zum Ausdruck. Andererseits wurden in der Studie jedoch auch Bedenken bezüglich der Beziehung zwischen Freiwilligen und ihrer jeweiligen Organisation formuliert. Hintergrund dessen war ein Befund, dass sich ein Viertel der Befragten außerstande sah, ein freiwilliges Engagement zu beenden, weil ihnen bewusst war, dass niemand ihre Rolle übernehmen würde. Aber auch die mangelnde Organisation und die übermäßige Bürokratie gaben häufig Anlass zur Besorgnis: 77 % der Freiwilligen mussten nach eigenen Aussagen Auslagen aus eigener Tasche bezahlen. Vorhandene Schulungsmaßnahmen wurden zwar positiv bewertet, 79 % der Befragten vermissten jedoch entsprechende Angebote, und in puncto Arbeitsschutz berichteten 27 % der Freiwilligen, keinerlei Informationen erhalten zu haben.

Der Charta liegt eindeutig die Annahme zugrunde, dass Freiwilligenarbeit die soziale Eingliederung fördert, aber auch die angesprochenen Bedenken werden benannt: Die Erklärung hebt den Aspekt der Freiwilligkeit und der persönlichen Entscheidungsfreiheit hervor, weist darauf hin, dass Freiwillige Anspruch auf Erstattung gerechtfertigter Auslagen haben, und betont die Erfordernisse angemessener Schulungsmaßnahmen, kontinuierlicher Unterstützung sowie eines sicheren Arbeitsumfeldes. Gewerkschaftliche Bedenken, dass Freiwilligenarbeit bezahlte Stellen verdrängen oder Arbeitsbedingungen unterlaufen könnte, klingen in der Charta zwar an, aber eher als potenzielle Gefahr denn als akute Problematik.

Big Society, Austerität und Freiwilligenarbeit

Die Charta wurde ein Jahr nach der Finanzkrise von 2008 veröffentlicht. Kaum sechs Monate später überwand eine neugewählte Koalitionsregierung aus Konservativen und Liberaldemokraten den Widerstand der Labour-Partei gegen Kürzungen staatlicher Leistungen und vollzog damit einen deutlichen Rechtsruck. Die beschlossenen Einschnitte trafen unter anderem die Bereiche der sozialstaatlichen Grundversorgung, die Polizei, öffentliche In-

Based on Empirical Evidence from Homelessness Services (Working Paper), <https://www.birmingham.ac.uk/documents/college-social-sciences/social-policy/trsc/working-papers/working-paper-41.pdf>

7 Lewis, J. (1999): Reviewing the Relationship between the Voluntary Sector and the State in Britain in the 1990s, in: *Voluntas* 10 (3), S. 255–270.

8 NCVO (2020), a. a. O. (Fußnote 4).

9 Low, N. et al. (2007), a. a. O. (Fußnote 3), S. 10.

frastrukturen wie Büchereien, Rechtshilfeangebote oder die Bürgerberatung und insbesondere die Kommunalverwaltungen. Politisch begründet wurde die Sparpolitik durch das Mantra der *Big Society*.¹⁰ Der Öffentlichkeit wurde versichert, Einschnitte bei den öffentlichen Diensten würden durch das Engagement Freiwilliger abgedeckt werden.

Auf den ersten Blick schien dies eine Fortsetzung der New-Labour-Politik zu sein. Unter Berufung auf die *Big Society* betonte zum Beispiel David Cameron den hohen Wert von freiwilligem Engagement und Freiwilligenorganisationen.¹¹ Während Freiwilligenarbeit unter New Labour jedoch als Ergänzung zu den Angeboten des öffentlichen Sektors gesehen wurde und diese daher lediglich unterstützen sollte, verstand Cameron sie als Alternative. Die Vorstellung von der *Big Society* führte zu der Annahme, der Staat ließe sich problemlos verschlanken, da der Freiwilligensektor das entstehende Vakuum füllen würde. Die Vorbilder dieser Ideologie entstammen dem viktorianischen England und dem frühen 20. Jahrhundert – Zeiten, in denen soziale Dienstleistungen überwiegend lokal von Freiwilligen erbracht wurden. Damit schloss sich Cameron hinsichtlich öffentlicher Ausgaben, sozialer Bedürfnisse und der Rolle wohlthätiger Organisationen Thatchers Vorstellungen an. Im Zuge der Austeritätspolitik wurden die Mittel für Sozialleistungen von 17 Mrd. Pfund in New Labours letztem Regierungsjahr auf etwa 15,7 Mrd. jährlich gekürzt. Gleichzeitig stieg der Finanzierungsbeitrag aus privaten Quellen von 60 auf 70 % an.¹² Die *Big Society* diente der radikalen Sparagenda als Deckmantel.¹³ Die Austeritätspolitik der Kürzung öffentlicher Dienstleistungen, war „ein eindeutiger Schritt nach rechts: eine Intensivierung des neoliberalen Vorhabens, den Staat zurückzudrängen“.¹⁴ Selbst im angeblich vor Sparmaßnahmen geschützten Gesundheitswesen wurde es versäumt, dem demografischen Wandel und dem steigenden Mittelbedarf infolge drakonischer Einschnitte bei kommunalen Dienst-

leistungen (etwa der Sozialfürsorge und dem Wohnungsbau) gerecht zu werden.¹⁵

Ziel der rechtskonservativ-liberaldemokratischen Politik in Großbritannien war es, den Staat auf einen Nachwächterstaat mit minimalem öffentlichen Sektor zu reduzieren: Vor allem der Bereich der Jugendhilfe, die kommunale Kunst- und Kulturförderung sowie die öffentliche Infrastruktur, vor allem Bibliotheken, boten sich angeblich für die Übernahme durch den Freiwilligensektor an. Innerhalb des Freiwilligensektors zeigten sich viele, aber keineswegs alle ob dieser Politik besorgt:¹⁶ In einer Rede vor dem Labour-Parteitag klagte der Geschäftsführer der Organisation *Volunteering Matters*: „Der von uns vertretene Teil des Freiwilligensektors wird dafür kritisiert, dass Freiwillige bezahlte Mitarbeiter verdrängen würden. Ich würde es eher so ausdrücken, dass die von Ehrenamtlichen übernommenen Stellen sowieso und unter keiner zukünftigen Regierung je wieder zurückkehren werden.“¹⁷

Die Folgen des verstärkten Einsatzes freiwilliger Arbeitskräfte werden in einem Bericht der *Joseph Rowntree Foundation* zu ersten Auswirkungen der Sparmaßnahmen kommentiert.¹⁸ Die Verfasser zollen der Resilienz der mit den Sparmaßnahmen konfrontierten Ehrenamtlichen Anerkennung, stellen jedoch gleichzeitig klare Auswirkungen auf die Dienstleistungsqualität fest – angesichts der geringeren Qualifikation Ehrenamtlicher kaum überraschend. Hinzu komme ein wachsender Unmut der hauptamtlich Beschäftigten aufgrund der Auswirkungen auf das Leistungsangebot und die Arbeitsplätze ihrer Kolleg*innen: Zwischen Freiwilligen und bezahlten Mitarbeiter*innen bauten sich Spannungen auf. Zitiert wird unter anderen ein Anbieter von Büchereidiensten, der beschrieb, wie eine Vorzeigebibliothek geschlossen und dann, mit Ehrenamtlichen besetzt, „zur ewigen Schande der Stadtverwaltung“ wiedereröffnet worden sei.¹⁹ Der nicht selten zu spürende Groll bezahlter Mitarbeiter*innen gegenüber Freiwilligen

10 Gibson, H. (2015): Between the State and the Individual: 'Big Society' Communitarianism and English Conservative Rhetoric, in: *Citizenship, Social and Economics Education* 14 (1), S. 40–55.

11 Vgl. ebd.

12 NCVO (2020), a. a. O. (Fußnote 4).

13 Gibson, H. (2015), a. a. O. (Fußnote 10).

14 Wren-Lewis, S. (2016): What Brexit and Austerity Tell Us about Economics, Policy and the Media. Sheffield Political Economy Research Institute (SPERI): SPERI Paper No. 36, <http://speri.dept.shef.ac.uk/wp-content/uploads/2018/11/SPERI-Paper-36-What-Brexit-and-austerity-tell-us-about-economics-policy-and-the-media.pdf>

15 Kerasidou, A. / Cribb, A. (2019): Austerity, Health and Ethics, in: *Health Care Analysis* 27 (2), S. 153–156.

16 Cooper, N. / Purcell, S. / Jackson, R. (2014): Below the Breadline. The Relentless Rise of Food Poverty in Britain. Church Action on Poverty, Oxfam and The Trussell Trust, <https://www.trusselltrust.org/wp-content/uploads/sites/2/2016/01/Below-the-Breadline-The-Trussell-Trust.pdf>

17 Weakley, K. (2016): Stop Accusing Volunteers of Replacing Paid Staff. Those Jobs Are Never Coming Back. Civil Society News, <https://www.civilsociety.co.uk/news/-stop-accusing-volunteers-of-replacing-paid-staff-those-jobs-are-never-coming-back-.html>

18 Hastings, A. / Bailey, N. / Bramley, G. / Gannon, M. / Watkins, D. (2015): The Cost of the Cuts: The Impact on Local Government and Poorer Communities, York.

19 Ebd., S. 80.

kommt auch in folgendem Zitat zum Ausdruck: „Mit denen haben wir nichts zu schaffen. Nachdem Freunden von uns die Stelle gestrichen wurde, nehmen wir für die keine Bücher mehr an.“

Gleichzeitig betreuen Freiwillige eine wachsende Zahl von Personen und sind mit immer komplexeren Aufgaben und Situationen konfrontiert. Dies macht die – von der Regierung oft als kostenfreies Gut dargestellte – Freiwilligenarbeit zu einer kostspieligen Angelegenheit. Denn um die Ehrenamtlichen unterstützen und vor allem auch ausbilden zu können, benötigen die Organisationen eine entsprechende Infrastruktur und Ressourcen. Öffentliche Mittel dafür bleiben aber aus. Die Lage wird von der Führungskraft einer Freiwilligenorganisation folgendermaßen beschrieben: „Wenn Leute, beispielsweise von der Stadtverwaltung, sagen: ‚Die kosten nichts‘ – um Gottes willen, umsonst sind die keineswegs, die erfordern eine Menge Arbeit“.²⁰

Freiwillige gelten der britischen Regierung inzwischen aber als Allheilmittel: Sie dienen nicht nur als Pflaster, das finanzielle Kürzungen kaschiert, sondern auch zur Krisenbewältigung. Verdeutlicht wird dies durch das Ansinnen des derzeitigen Bildungsministers, der jüngst praktisch aus heiterem Himmel die Schulen anwies, zur Durchführung von Covid-19-Tests Freiwillige zu engagieren. Die Bildungsgewerkschaft *National Education Union* bezeichnete seinen Plan als völlig unrealistisch: „Den Schulleitern am letzten Schultag mitzuteilen, dass sie Eltern und Freiwillige organisieren sollen, um in der ersten Woche nach den Ferien mit Hilfe von Schulpersonal die Schüler auf Covid zu testen, während gleichzeitig die Jahrgangsstufen 11 und 13 Präsenzunterricht haben, ist ein geradezu lächerliches Ansinnen an hochqualifizierte Mitarbeiter, die bereits erschöpft sind von den – durch Androhung von Rechtsmaßnahmen untermauerten – unzumutbaren Forderungen, denen sie im Laufe dieses Schuljahres ausgesetzt waren.“²¹

In den vergangenen zehn Jahren hat sich also das Spannungsfeld zwischen öffentlichen Dienstleistungen und Freiwilligenarbeit grundlegend verändert. Die Regierungspolitik zielt inzwischen darauf ab, Dienstleistungen im öffentlichen Sektor durch freiwillige Mitarbeiter zu ersetzen. Angesichts dessen ist die Charta von 2009 den durch die sozioökonomische Politik des vergangenen Jahrzehnts bedingten aktuellen Herausforderungen nicht mehr gewachsen.

Eine neue Charta für die 2020er Jahre?

Die Idee, die Einsatzbereitschaft Freiwilliger im öffentlichen Dienstleistungswesen zu nutzen, erscheint auf den ersten Blick durchaus sinnvoll. In der Praxis ist die Umsetzung jedoch mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden. Dem Freiwilligensektor wurden die öffentlichen Mittel gekürzt und das Mantra von der *Big Society* ist verstummt. Nun wird erwartet, dass die Freiwilligenorganisationen selbst die notwendigen Mittel aufbringen, um die infolge der drastischen Kürzungen entstandenen Lücken zu stopfen. Auch das Verhältnis zwischen Freiwilligen und professionellen Leistungserbringern hat sich zum Negativen verändert. Als die Charta von 2009 veröffentlicht wurde, herrschte der Eindruck vor, Freiwillige und Freiwilligendienste sollten die Leistungen bezahlter Mitarbeiter und staatlicher Dienste lediglich ergänzen. Inzwischen werden Freiwillige den Trägern jedoch aufgezwungen – sei es als kostenloser Ersatz für bezahlte Mitarbeiter, sei es in panischer Reaktion auf strategische Planungslücken. Neuere Beispiele von Versuchen zur Regelung des Verhältnisses von freiwilligen und entlohnten Arbeitskräften verdeutlichen die Bedenken, die diese Entwicklung auslöst: Der Beitrag des freiwilligen Sektors findet nach wie vor eine ausdrückliche Würdigung. In den Fokus der Aufmerksamkeit wird jedoch die Befürchtung von Qualitätseinbußen und die Angst vor Nachteilen für regulär Beschäftigte gerückt.

Zwei kürzlich veröffentlichte Beispiele veranschaulichen dieses Umdenken und geben Hinweise darauf, wie die Charta von 2009 weiterentwickelt werden könnte, um heutigen Herausforderungen gerecht zu werden. Die Organisation *Helpforce*, die sich mit staatlicher Unterstützung für den verstärkten Einsatz Freiwilliger im Gesundheitswesen und in der Wohlfahrtspflege in England einsetzt, hat mit den zuständigen Gewerkschaften eine Charta zur Verbesserung der Beziehungen zwischen ihren Freiwilligen und den Beschäftigten des nationalen Gesundheitsdienstes vereinbart.²² Ein Kernprinzip dieser Erklärung besagt, dass das *Healthforce*-Freiwilligenprogramm weder jetzt noch in Zukunft vergütete Stellen im Gesundheitswesen ersetzen soll. Aufgaben, die der Erfüllung grundlegender Gesundheits- und Pflegebedürfnisse von Patient*innen und Dienstleistungsnutzer*innen dienen, dürften ausschließlich vergütetem Personal übertragen werden. Die Rolle Freiwilliger im nationalen Gesundheitsdienst wird in der Charta eindeutig beschrieben: Spezifische Tätigkeiten, die zum Berufsbild fester Mitarbeiter*innen ge-

20 Ebd., S. 93.

21 Volunteers to Do Schools Coronavirus Testing not Teachers, Says Minister, *The Mirror*, 18 Dec 2020, <https://www.mirror.co.uk/news/politics/school-coronavirus-testing-scheme-rely-23187293>

22 Charter to Strengthen Relations between the Helpforce Programme and Staff in the National Health Service (England), https://www.unison.org.uk/content/uploads/2019/04/25525_Joint_unions_health_charter.pdf

hören, dürften nicht ersatzweise Ehrenamtlichen übertragen werden. Der ehrenamtliche Einsatz dürfe daher weder im therapeutischen Bereich noch in neu entstehenden Aufgabenfeldern zur Verdrängung vergüteter Stellen führen. Dem Einsatz Freiwilliger seien Grenzen gesetzt, die sich aus dem erforderlichen Fachwissen und der ethischen Verantwortung vergüteter Mitarbeiter*innen gegenüber den Leistungsnutzer*innen ergäben.

Für den Landesteil Wales hat der dortige Gewerkschaftsbund *TUC Cymru* gemeinsam mit dem *Wales Council for Voluntary Action*²³ eine umfassendere, über den Gesundheitsdienst hinausgehende Charta vorgestellt, die die Beziehungen zwischen ehrenamtlichen und bezahlten Mitarbeiter*innen im öffentlichen und privatwirtschaftlichen Bereich ebenso regeln soll wie innerhalb der Freiwilligenorganisationen. Sie bekräftigt – wie die Charta von 2009 – den hohen Stellenwert des freiwilligen Engagements, erkennt aber ergänzend an, dass der Einsatz von Freiwilligenarbeit mit Konflikten verbunden sein kann – etwa wenn die Grenzen zwischen den Aufgaben bezahlter und ehrenamtlicher Mitarbeiter*innen nicht eindeutig genug umrissen seien; wenn Freiwillige das Gefühl hätten, ausgenutzt zu werden; oder wenn die Anwesenheit oder Tätigkeit Freiwilliger als Bedrohung für vergütete Positionen wahrgenommen würden. Im Vordergrund steht eindeutig die Befürchtung, Freiwillige könnten dazu gedrängt werden, durch Sparmaßnahmen entstandene Lücken zu füllen. Hinzu kommt die Sorge, dass öffentlich finanzierte Fachdienste durch die Förderung von Freiwilligenarbeit in ihrer Existenz bedroht sein könnten. Dementsprechend ergänzt die neuere Fassung die Maßgaben der Charta von 2009 in folgenden Punkten: Erstens soll Freiwilligenarbeit nicht als kurzfristige Lösung für Krisensituationen dienen – der Einsatz von Freiwilligen müsse geplant werden. Dabei sei zu berücksichtigen, dass freiwillige Kräfte Unterstützung und Ausbildung benötigten und Anspruch auf Auslagerstattung hätten. Zudem habe die Freiwilligenorganisation der Gefahr Rechnung zu tragen, dass der Einsatz Freiwilliger Ressentiments hervorrufen kann. Zweitens hält die walisische Charta eindeutig fest, dass freiwillige und bezahlte Arbeit sich angesichts ihres komplementären Charakters in wesentlichen Aspekten voneinander unterscheiden. Es wird anerkannt, dass es gute Gründe dafür gibt, Freiwillige in die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen einzubinden. Die potenzielle Kostenersparnis sei jedoch kein akzeptabler Grund. Aus Kostenrechnungen müsse der Wert des Beitrags Freiwilliger auch eindeutig hervorgehen. Es wird weiter festgehalten, dass ehrenamtliche Mitarbeiter*innen nicht darauf eingestellt seien, sich dem üblichen Arbeitsalltag anzupassen. Freiwilliges Engagement sei eine persönliche Entscheidung und dementsprechend stehe es den Betroffenen frei, sich für oder gegen einen Einsatz zu entscheiden.

Das Hauptaugenmerk der Charta von 2009 galt der Unterstützung von Ehrenamtlichen und den Vorbehalten bezahlter Arbeitnehmer*innen gegenüber Auswüchsen

der sogenannten *Contract Culture*.²⁴ In der Zwischenzeit hat sich die Welt jedoch verändert. An die Stelle von Sozialinvestitionen in Partnerschaften zwischen dem Freiwilligensektor und der öffentlichen Hand sind Sparpolitik und unentgeltliche Arbeit als Ersatz für öffentliche Dienstleistungen getreten. Die geplante Neufassung der Charta wird sich voraussichtlich weiterhin die Förderung freiwilligen Engagements auf die Fahnen schreiben. Sie wird aber mit Sicherheit auch aktuelle Bedenken, wie die potenzielle Bedrohung von Arbeitsplätzen und Beschäftigungsbedingungen, in den Fokus rücken. ■

AUTOR

TONY EVANS, PhD., Professor of Social Work an der University of London (UK), Royal Holloway. Forschungsschwerpunkte: Ermessensspielräume in der Wohlfahrtsproduktion und als professionelle Haltung, insbesondere im Bereich der sozialen Dienstleistungen.

@ Tony.Evans@rhul.ac.uk

23 Wales Council for Voluntary Action and Wales TUC Cymru (2020): Charter for Volunteering and Workplace Relationships: Clarifying and Strengthening Relations between Paid Workers and Volunteers, <https://wcva.cymru/wp-content/uploads/2020/02/WCVA-TUC-Document-Web-English-F2.pdf>

24 Redaktionelle Anmerkung: Im Deutschen entspricht der *Contract Culture* am ehesten die Rede von der Kontraktualisierung, mit der eine Verschiebung im Verhältnis von öffentlichen und freien Trägern verbunden ist – hin zu einem eher wettbewerblich organisierten Verhältnis von Auftraggebern und Auftragnehmern. Diese Verhältnisverschiebung basiert nicht zuletzt auf der Einführung von Vertragsverhältnissen.