

# DEBATTE & DIALOG

## Freiwilligendienste als besondere Form des bürgerschaftlichen Engagements? Eine Kritik<sup>1</sup>

Prof. Dr. Roland Roth

Politikwissenschaftler und Bürgerrechtler | bis 2015 Professor für Politikwissenschaft am Fachbereich Sozial- und Gesundheitswesen der Hochschule Magdeburg-Stendal | roland.roth1@gmx.de

Schlagwörter: Freiwilligendienst, Bürgerschaftliches Engagement, Partizipation, Engagementpolitik

Die Freiwilligendienste haben in der Engagementpolitik der Bundesregierung einen prominenten Stellenwert. Das Freiwillige Soziale Jahr (FSJ) kann auf eine mehr als 50-jährige Tradition zurückblicken, 1993 kam das Freiwillige Ökologische Jahr (FÖJ) hinzu. Die große Ausweitung setzte aber erst 2011 mit der Einführung des Bundesfreiwilligendienstes (BFD) ein, der den Zivildienst und seine Einrichtungen nach der Abschaffung der Wehrpflicht beerbte. Mit der Öffnung für Ältere, der Ausweitung der Internationalen Freiwilligendienste, dem Modellprojekt „FSJ-Digital“ und zuletzt mit dem BFD-Sonderprogramm für das Engagement von und für Geflüchtete haben sich Freiwilligendienste als ein bevorzugtes Mittel etablieren können, wenn es um engagementpolitische Antworten auf aktuelle gesellschaftliche Herausforderungen geht. Insgesamt rund 100.000 Menschen sind gegenwärtig in den verschiedenen Diensten – in der Regel für ein Jahr – aktiv. Auch finanziell gehören die Freiwilligendienste (FWD) zu den Schwergewichten staatlicher Engagementpolitik. Allein für den BFD standen im Haushaltsplan 2016 des BMFSFJ rund 167 Mio. Euro zur Verfügung – von den diversen steuerlichen Anreizen wie der Umsatzsteuerbefreiung oder der Weiterzahlung des Kindergeldes ganz abgesehen. Angesichts einer anhaltend hohen Nachfrage, die das vorhandene Platzangebot bei weitem übersteigt, scheinen die FWD eine Erfolgsgeschichte. Aber wie viel bürgerschaftliches Engagement steckt eigentlich in den FWD und wie steht es um die Partizipation in den FWD, die mit dem Motto „Mitmachen heißt mitgestalten“ (BMFSFJ 2016: 53 f.) beworben wird?

<sup>1</sup> Dieser Beitrag ist ein Ausschnitt aus dem Vortrag „Politische Partizipation, bürgerschaftliches Engagement und Freiwilligendienste“, gehalten auf der Arbeitsfeldtagung der Zentralstelle IB-Freiwilligendienste am 10. Mai 2017 in Bonn. Hintergrund ist ein anspruchsvoller Engagementbegriff, wie er von der Enquete-Kommission des Bundestags entwickelt und kürzlich von einer Arbeitsgruppe, an der auch der Verfasser mitgewirkt hat, aktualisiert und bekräftigt wurde. Danach fördert und erfordert „gutes Engagement“ Beteiligung (Bräse u. a. 2017).

Ob und inwieweit Freiwilligendienste (FWD) den Ansprüchen eines beteiligungsorientierten Engagements gerecht werden bzw. dies können und wollen, ist strittig. Charakteristisch ist der Untertitel eines einschlägigen Diskussionsbandes, dessen Befunde ambivalent ausfallen: „Freiwilligendienste zwischen staatlicher Steuerung und zivilgesellschaftlicher Gestaltung“ (vgl. Bibisidis u. a. 2015). Ein rasches und pauschales Urteil verbietet sich schon angesichts der Vielfalt der angebotenen Handlungsfelder, Träger, Einsatzstellen und Dienste. Hinzu kommen bundesländer spezifische Unterschiede und die besonderen Bedingungen der Auslandsdienste. Vor Ort ist deshalb ein breites Spektrum an Freiwilligendiensttätigkeiten anzutreffen. Sie reichen von Stellen, die in der Wehrersatzdienst- bzw. Zivildienst-Tradition stehen und solche Tätigkeiten wie Fahrdienste, Hausmeisterfunktionen und Hilfspflegeaufgaben umfassen, bis zu weitgehend frei gestalteten, selbstverantwortlichen und anspruchsvollen Funktionen, wie sie z. B. Jugendorganisationen anbieten, die als „youth led organizations“ beschrieben werden können. Prominentes Beispiel ist der Verein „Schüler Helfen Leben“ (vgl. Roth/Lang 2007). Dass die jeweiligen Engagement- und Lernprozesse stark von den Handlungsbereichen und Einsatzstellen abhängig sind, ist nach Aussagen der wenigen vorliegenden empirischen Studien unstrittig (vgl. Göring/Mutz 2016).

Dennoch gibt es einige grundlegende Merkmale von Freiwilligendiensten, die besondere Aufmerksamkeit verdienen, wenn es um Engagement und Beteiligung geht. Eine einschlägige Arbeitsgruppe des Bundesnetzwerks Bürgerschaftlichen Engagements (BBE) definiert aktuell Freiwilligendienste als „besondere Form des bürgerschaftlichen Engagements“ (BE): „Von anderen Formen des BE unterscheiden sich FWD durch eine vertragliche Grundlage, pädagogische Begleitung, verpflichtende Bildungstage, zeitliche Befristung, Voll- oder Teilzeittätigkeit. Als besondere Form des BE garantieren sie für eine festgelegte Zeit verlässliches und zeitlich intensives Engagement. Damit sind sie zugleich ein Lerndienst für Engagement in der Bürgergesellschaft und sensibilisieren für gesellschaftliche Verantwortung“ (BBE-Arbeitsgruppe Freiwilligendienste 2017). Im Bemühen, die Definitionsmerkmale der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (2002) (freiwillig, nicht auf materiellen Gewinn gerichtet, gemeinwohlorientiert, gemeinschaftlich etc.) möglichst passgenau zu erfüllen, blendet die Arbeitsgruppe jedoch einige einschränkende Dimensionen der „Besonderheiten“ der FWD aus:

- Die TeilnehmerInnen der FWD gehen ihre Vertragsverhältnisse (analog zur Erwerbsarbeit) zwar freiwillig ein, unterliegen in ihrer Tätigkeit aber einem Weisungsverhältnis, aus dem sie nicht einfach wieder aussteigen können. Ihre Freiheiten und Gestaltungsmöglichkeiten sind stärker limitiert als in Engagementformen, die nicht auf einem Dienstverhältnis beruhen. Dazu gehört auch die Verpflichtung, an Seminaren und Bildungstagen teilzunehmen.

- Beim Freiwilligendienst handelt es sich zwar nicht um Erwerbsarbeit, weil die entsprechende Entlohnung fehlt, aber mit der Kombination von Taschengeld, Unterkunft und Verpflegung (inklusive Kindergeld für die Jüngeren) wird der FWD zu einer zentralen Quelle für den Lebensunterhalt der Freiwilligendienstler. Auch durch die Einbeziehungen in die Sozialversicherungen und die Altersvorsorge ähnelt die Situation der Freiwilligendienstler eher dem Rechtsstatus von Auszubildenden.
- Wie viel Gemeinwohlorientierung und gemeinschaftliche öffentliche Praxis im Freiwilligendienst wirklich steckt, dürfte von Bereich zu Bereich, von Einsatzort zu Einsatzort erheblich variieren.

Realistisch betrachtet ist der FWD weniger eine „besondere Form des BE“, sondern eher eine Mischform aus Praktikum, Berufsorientierungsphase, Moratorium, 2. bzw. 3. Arbeitsmarkt (für die Älteren), Bildungsurkunft und eben auch einem mehr oder weniger bedeutsamen Element freiwilligem Engagements. Solche Mischformen sind gerade im Sozialbereich häufiger anzutreffen. Für diese Sichtweise sprechen auch die Ergebnisse, die der Abschlussbericht der gemeinsamen Evaluation der Freiwilligendienste bereithält:

- Danach spielt das Motiv, sich freiwillig zu engagieren, für die Wahl des FWD nur eine untergeordnete Rolle. Bei der Motivation der unter 27-Jährigen dominieren die Aussicht auf ein bezahltes Moratorium („sinnvolle Überbrückung“), Studien- und Berufsorientierung und die Verbesserung der eigenen Fähigkeiten bzw. Berufs- und Studienchancen. Nur 23 % der Teilnehmenden unter 27 Jahren in den Bereichen Soziales, Kultur, Sport und Denkmalpflege geben das freiwillige Engagement selbst als Hauptmotiv an (BMFSFJ 2015: 87). Im Bereich Ökologie sind es sogar nur 16 %. „Sowohl in den älteren Studien als auch in der aktuellen Untersuchung spielen die persönliche Weiterentwicklung und die berufliche Orientierung die größte Rolle bei der Entscheidung für einen Freiwilligendienst“ (BMFSFJ 2015: 91). Über 80 % der Teilnehmenden unter 27 Jahren haben gerade die Schule beendet. Bei den Älteren (Ü-27) handelt es sich eher um eine Alternative zur Arbeitslosigkeit, aus der 65 % der Teilnehmenden ab 27 Jahre kommen (BMFSFJ 2015: 278).
- Die Teilnahme an den FWD löst keine nennenswert gesteigerte Bereitschaft zu weiterem Engagement aus. So waren 91 % der nach dem FWD Engagierten dies bereits vor Dienstantritt. „Während sich vor dem Freiwilligendienst insgesamt 23 % der Teilnehmenden regelmäßig engagierten, beträgt dieser Anteil 18 Monate nach dem Freiwilligendienst 25 %“ (BMFSFJ 2015: 292). Diese bescheidene Steigerungsrate dürfte im Rahmen der altersspezifischen Engagementzuwächse in der Bevölkerung liegen. Die FWD sind somit kein Durchlauferhitzer

für gesteigertes Engagement, allerdings wirken sie in der Summe auch nicht abschreckend.

- Vorsicht ist auch bei Aussagen anzuraten, die sich auf die Bedeutung und Wirksamkeit der verschiedenen Bildungsdimensionen des FWD beziehen. Im gesetzlichen Rahmen ist von der Förderung des lebenslangen Lernens, der Vermittlung von fachlichen Kompetenzen und einer pädagogischen Begleitung die Rede, „mit dem Ziel, soziale, ökologische, kulturelle und interkulturelle Kompetenzen zu vermitteln und das Verantwortungsbewusstsein für das Gemeinwohl zu stärken“ (§ 4 BFDG). Besonders wenn von non-formalen und informellen Lernprozessen im FWD berichtet wird, sollte nicht vergessen werden, dass sich zumindest die U27-Freiwilligen in einer Lebensphase befinden, in der es schwer ist, nicht zu lernen. Es fehlt an Kontrollgruppenstudien, die z. B. Unterschiede zu Erfahrungen bei „work and travel“ oder in einer Reihe von längeren Praktika kenntlich machen könnten. Außerdem verdanken die FWD ihre Attraktivität nicht zuletzt den Defiziten eines zeitlich verdichteten Bildungswesens, das sich noch immer überwiegend am Modell der anstaltsförmig abgeschotteten Belehrungsschule orientiert. Die engagement- und demokratiepolitisch immer wieder geforderte „innere und äußere Öffnung der Schulen“ (vgl. BBE 2014) kommt wohl nur zögerlich voran.
- Zudem gibt es ein Spannungsverhältnis zwischen emanzipatorischen Ansprüchen einiger Träger, die sich vor allem auf die obligatorischen Bildungstage und die politische Bildung konzentrieren und die dort mögliche non-formale Bildung als „demokratiepolitisches Projekt“ deuten: „Als Teil eines demokratischen und gesellschaftspolitischen Auftrags verstehen sich die Handlungsfelder non-formaler Bildung als Beitrag, Menschen darin zu fördern, Politik und Gesellschaft kritisch zu begleiten und mitzugestalten. Die konstitutiven Prinzipien der Freiwilligkeit, Offenheit und Partizipation sowie die Orientierung an den alltäglichen Erfahrungen, Bedürfnissen und Interessen prägen die Ausgestaltung non-formaler Bildung.“ (Bonus/Vogt 2017: 11). Allerdings findet dieser emanzipatorische Anspruch in den entsprechenden Gesetzen keine Resonanz, vielmehr dominieren funktionale Erwartungen: „Der Bildungsspektrum von Freiwilligendiensten wird auch in den entsprechenden Bundesgesetzen betont (siehe hierzu § 1 und § 5 Abs. 4 JFDG und § 1 BFDG) und gleichzeitig gekoppelt mit einer Orientierung an ökonomischen und gesellschaftlichen Anforderungen der Arbeits- und Wissensgesellschaft“ (Bonus/Vogt 2017: 15).

Aktuell erscheint es so, als beschränkten sich die Gestaltungs- und Partizipationsansprüche weitgehend auf die begleitenden Seminare, besonders die der politischen Bildung (Hafener 2017: 19). So sympathisch die Impulse aus der außerschulischen Bildung auch sein mögen, wenn sie nicht folgenlos und beliebig sein wollen, kommt es auf ihre Verknüpfung mit den Erfahrungen der Freiwilligen in

den Organisationen und Einsätzen des FWD an. Forderungen nach einer stärkeren Mitsprache der Freiwilligen an der Ausgestaltung ihrer Tätigkeiten sind aber Man- gelware. Aus den Freiwilligendiensten kann sich aber erst eine zeitgemäße Form des bürgerschaftlichen Engagements entwickeln, wenn der „Dienst“ zugunsten von „Engagement“ und „Partizipation“ in den Hintergrund tritt.

An der Bereitschaft der Jugendlichen, sich für eine Erweiterung und Erneuerung der Freiwilligendienste in Richtung „gutes Engagement“ zu engagieren, sollte nicht gezweifelt werden. Die allgemeine Partizipationsdebatte bietet mit ihren verschiedenen Formaten eine Fülle von Anregungen (vgl. Roth 2016). Zu denken ist z. B. an obligatorische Fonds für Träger und Einrichtungen, die es Freiwilligen ermöglichen, eigene Projekte zu entwickeln und umzusetzen und damit ihren Gestaltungswünschen mehr Raum zu verschaffen. Für die Trägerorganisationen und ihre Hauptamtlichen stellt diese partizipative Öffnung des „Kerngeschäfts“ sicherlich eine finanzielle und organisatorische Herausforderung dar. Gleichzeitig können sie mit einem beachtlichen Erneuerungs- und Innovationspotential rechnen, das sie als Organisationen zukunftsicher macht. Erst durch erweiterte Gestaltungsmöglichkeiten und wirksame Partizipation können Freiwilligendienste zu dem werden, was sie aktuell beanspruchen: eine „besondere Form“ des bürgerschaftlichen Engagements mit nachhaltigen Lernchancen.

Für diese Stärkung der „Freiwilligkeit“ in den Freiwilligendiensten spricht auch der Befund einer aktuellen repräsentativen US-Studie (Kim/Morgül 2017). Während freiwilliges Engagement im Jugendalter, wie so oft beschworen, als positiver Verstärker für künftiges Engagement im Erwachsenenalter wirkt, lässt sich dieser Effekt bei obligatorischen, weniger selbstbestimmten Engagementformen nicht beobachten.

## Literaturverzeichnis

- BBE Koordinierungsausschuss (2014): *Impulspapier Schule in der Bürgergesellschaft. Bürgergesellschaftliche Perspektiven für moderne Bildung und Perspektiven*, Berlin.
- BBE-Arbeitsgruppe Freiwilligendienste (2017): *Selbstverständnis der AG: Freiwilligendienste – eine besondere Form von Bildung und bürgerschaftlichem Engagement*, Berlin.
- Bibisisid, Thomas, Jaana Eichhorn, Ansgar Klein, Christa Perabo und Susanne Rindt (Hrsg.) (2015): *Zivil – Gesellschaft – Staat. Freiwilligendienste zwischen staatlicher Regulierung und zivilgesellschaftlicher Gestaltung*, Wiesbaden.
- Bräse, Willi u.a. 2017: *Gutes Engagement – für eine demokratische Zivilgesellschaft*, Berlin.
- BMFSFJ (Hrsg.) (2015): *Abschlussbericht der gemeinsamen Evaluation des Gesetzes über den Bundesfreiwilligendienst (BFDG) und des Gesetzes zur Förderung von Jugendfreiwilligendiensten (JFDG)*, Berlin.
- BMFSFJ (2016): *Zeit, das Richtige zu tun. Freiwillig engagiert in Deutschland: Bundesfreiwilligendienst, Freiwilliges Soziales Jahr, Freiwilliges Ökologisches Jahr*, 3. Aufl., Berlin.

Bonus, Stefanie und Stefanie Vogt (2017): *Non-formale Bildung in den Inlandsfreiwilligendiensten. Abschlussbericht der wissenschaftlichen Begleitung des Projektes „Non-formale Bildung in den Inlandsfreiwilligendiensten“ (2015-2017)*, in: Schriftenreihe des Forschungsschwerpunktes Nonformale Bildung, Köln.

Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ Deutscher Bundestag (2002): Bericht Bürgerschaftliches Engagements: auf dem Wege in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft, Opladen.

Göring, Arne und Michael Mutz (2016): *Kompetenzerwerb und Persönlichkeitsentwicklung im Freiwilligen Sozialen Jahr – Ein Vergleich vier sozialer Tätigkeitsbereiche*, in: *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft* (19), S. 395-414.

Hafeneger, Benno (2017): *Fünf Fragen zur politischen Bildung*, in: Politische Bildung in Freiwilligendiensten. Rahmenkonzeption und Praxisbeispiele der Evangelischen Trägergruppe, hrsg. von Evangelische Freiwilligendienste, Hannover, S. 19.

Kim, Jinho und Kerem Morgül (2017): *Long-term consequences of youth volunteering: Voluntary versus involuntary service*, in: *Social Science Research* (30) 1, S. 1-16.

Roth, Roland (2016): *Praxis und Perspektiven einer neuen Beteiligungskultur*, in: Politik mit den Bürgern – Politik für Bürger. Praxis und Perspektiven einer neuen Beteiligungskultur, hrsg. von Manuela Glaab, Wiesbaden, S. 367-388.

Roth, Roland und Susanne Lang (2007): “Schließlich ist Schüler Helfen Leben ja der beste Beweis dafür, dass Jugendliche sehr wohl etwas tun können.“ Evaluation der Initiative Schüler Helfen Leben und ihres Sozialen Tags 2006 im Rahmen der Partnerschaft mit Nokia Deutschland, Berlin.