

# FREIWILLIGES ENGAGEMENT IM STAATLICH GEREGLTEN DIENST | Eine Erfolgsgeschichte

Jens Kreuter

oder ob ein Abriss von Teilzonen nicht wesentlich sinnvoller wäre. Gerade im Bereich der sanierungsbedürftigen Sitzgelegenheiten, verwahrlosten Grünanlagen und ungenutzten versiegelten beziehungsweise betonierten Zwischenräumen gibt es eine Vielzahl von Möglichkeiten, einen wirklichen Neubeginn in der Planung und Entwicklung des Wohnumfeldes zu starten. Dadurch ergeben sich auch Chancen für eine erfolgreiche Bürgerbeteiligung und letztendlich eine stärkere Identifikation mit dem Stadtteil.

*Julia Wege, M.A., ist Sozialarbeiterin und Lehrbeauftragte an der SRH Hochschule Heidelberg für Methoden der Sozialen Arbeit, Ludwig-Guttman-Straße 6, 69123 Heidelberg, E-Mail: wegejulia@googlemail.com*

*Professor Dr. Martin Albert ist Studiendekan Soziale Arbeit an der SRH Hochschule Heidelberg, Fakultät für Sozial- und Verhaltenswissenschaften, Ludwig-Guttman-Straße 6, 69123 Heidelberg, E-Mail: martin.albert@fh-heidelberg.de*

## Literatur

**Belina**, Bernd: Räumliche Strategien kommunaler Kriminalpolitik in Ideologie und Praxis. In: Glasze, Georg; Pütz, Robert; Rolfes, Manfred (Hrsg.): Diskurs – Stadt – Kriminalität. Städtische (Un-)Sicherheiten aus der Perspektive von Stadtforschung und Kritischer Kriminalgeographie. Bielefeld 2005, S. 137-166

**Danner**, Michael: Ökologische und soziale Nachhaltigkeit beim Aufbau neuer Stadtteile – eine empirische Untersuchung in den Stadtteilen Freiburg-Rieselfeld und Hannover-Kronsberg. Lüneburg 2005

**Dietz**, Berthold: Armut in Deutschland. In: Mattes, Christoph (Hrsg.): Wege aus der Armut. Freiburg im Breisgau 2010

**Hohm**, Hans-Jürgen: Urbane Soziale Brennpunkte. Soziale Hilfe und das Programm „Soziale Stadt“. Weinheim 2011

**Lin**, Nan; Cook, Karen; Burt, Ronald (Hrsg.): Social Capital: Theory and Research. New York 2001

**Lüttringhaus**, Maria; Richers, Hille: Handbuch Aktivierende Befragung. Konzepte, Erfahrungen, Tipps für die Praxis. Bonn 2007

**Maier**, Konrad: Kiosk auf dem Rieselfeld 1996-2003 oder Wie ein Gemeinwesen entsteht. Freiburg im Breisgau 2004

**Maier**, Konrad; Meßmer Manfred (Hrsg.): Soziale Kommunalpolitik für lebenswerte Wohnquartiere. Beiträge zur Wohnungspolitik, Bürgerbeteiligung, Quartiersmanagement und Indikatoren sozialer Nachhaltigkeit. Freiburg i. B. 2004

**Röhrle**, Bernd: Soziale Netzwerke und soziale Unterstützung. Weinheim 1994

**Schuleri-Hartje**, Ulla-Kristina: Soziale Segregation – Integrationsstandort Stadt. In: Frech, Siegfried; Reschl, Richard: Urbanität neu planen. Stadtplanung, Stadumbau, Stadtentwicklung. Schwalbach 2011, S. 122-146

**Zusammenfassung** | Die enormen Veränderungen, die die Aussetzung des Zivildienstes gebracht hat – darunter eine Vervierfachung der Bundesförderung für die Jugendfreiwilligendienste – sind Anlass, Entwicklung und Herausforderungen darzustellen. Dabei sind das Attribut „zivilgesellschaftlich“ mit Blick auf die Träger der Freiwilligendienste zu problematisieren, das äußerst erfolgreiche Zusammenwirken von staatlichen und nicht staatlichen Akteuren zu würdigen und die Informationen zum Bundesfreiwilligendienst zu aktualisieren.

**Abstract** | The abolition of the compulsory community service in Germany has vast effects on the overall organisation of civil services – the federal substitution for youth voluntary services has been increased four times, for instance. This article describes the development and challenges of these effects, whereas the attribute „civil social“ has to be critically reviewed under the aspect of the agencies, the very successful cooperation of governmental and non-governmental players in the field and the update of information referring to the federal voluntary service.

**Schlüsselwörter** ► Freiwilligendienst ► Jugend  
► bürgerliches Engagement ► Erwachsener  
► Bundesfreiwilligendienst

**Einleitung** | Sich ehrenamtlich, also freiwillig zu engagieren, das ist der Inbegriff zivilgesellschaftlichen, autonomen, selbstbestimmten Handelns. Eine besondere Form bürgerschaftlichen Engagements ist die Teilnahme an einem geregelten Freiwilligendienst. Staatliche Regelungen, so wird gelegentlich unterstellt, stünden im Widerspruch zu dieser Freiheit. Kritische Stimmen sprechen vom staatlichen „Zugriff“ auf die Freiwilligkeit und die Freiwilligendienste und befürchten, dass „der Staat“ sich die Freiwilligkeit einverleihe und aneigne. Aber ist das wirklich so? Eine Demokratie lebt vom Engagement ihrer Bürgerinnen und Bürger, von einer lebendigen

Gemeinschaft. Der demokratisch verfasste Staat ist Ausdruck des Organisationswillens der Bürgerinnen und Bürger. Es ist der Sache nicht nur nicht dienlich, hier ein Feindbild aufzubauen, es ist auch schlicht falsch. Der Aufbau des Bundesfreiwilligendienstes und der Ausbau der Jugendfreiwilligendienste haben das von allen Beteiligten gemeinsam verfolgte Ziel ohne jede negative Nebenwirkung erreicht: Mit mehr als 70 000 Teilnehmerinnen und Teilnehmern insgesamt (davon mehr als 25 000 im Bundesfreiwilligendienst) sind wir der Kultur selbstverständlicher Freiwilligkeit so nahe wie nie zuvor.

Professorin *Gisela Jakob* hat in der letzten Ausgabe der Sozialen Arbeit (vgl. *Jakob* 2011) die Entwicklung der Freiwilligendienste dargestellt, dabei staatliche Förderung begrüßt, die Einführung des Bundesfreiwilligendienstes aber kritisiert. Die enormen Veränderungen, die die Aussetzung von Wehrpflicht und Zivildienst für die Freiwilligendienste gebracht hat – darunter eine Vervierfachung der Bundesförderung für die Jugendfreiwilligendienste – sind ein guter Anlass, Entwicklung und Herausforderungen dieses wichtigen engagementpolitischen Themenbereichs darzustellen. Dabei sind

- ▲ das von *Jakob* nicht definierte Attribut der „zivilgesellschaftlichen“ Träger zu problematisieren;
- ▲ das aus Sicht aller Beteiligten äußerst erfolgreiche Zusammenwirken von staatlichen und nicht staatlichen Akteuren zu würdigen und
- ▲ die Informationen zum Bundesfreiwilligendienst zu aktualisieren.

Für die weitere fachliche und wissenschaftliche Diskussion ist festzuhalten, dass die Zahlen und sonstigen Sachangaben bei *Jakob* in erheblichem Maße nicht präzise sind. Zum Beispiel enthält die im September 2011 genannte Zahl von damals 11 837 Freiwilligen im Bundesfreiwilligendienst nicht die Zahl der Zivildienstleistenden, die ihren Dienst (nicht ihren Vertrag) verlängert haben. Eine Richtigstellung aller Einzelaspekte der behaupteten Zahlen, Fakten und der gesetzlichen Regelungen würde den Rahmen dieses Beitrags sprengen.

**Zur Beschreibung der Träger der Jugendfreiwilligendienste als „zivilgesellschaftlich“** | *Jakob* postuliert schon in der Überschrift ihres Beitrages eine Polarität von Staat und Zivilgesellschaft. Der erste Satz des Schlussabsatzes spitzt dies noch einmal

zu: „Die Art und Weise, wie der Bundesfreiwilligendienst politisch durchgesetzt wurde, ist einmal mehr ein Lehrstück dafür, wie staatliche Vorstellungen ungeachtet der Folgen für die Zivilgesellschaft realisiert werden“ (*Jakob* 2011). Dabei wird die Zuordnung des Bundesfreiwilligendienstes zur staatlichen Seite schon im zweiten Satz vorgenommen, in dem *Jakob* den Bundesfreiwilligendienst als staatlich organisiert bezeichnet. Was aber ist die Zivilgesellschaft, der anscheinend nicht unproblematische Folgen drohen? Der gefühlte Eindruck ist klar: Die Jugendfreiwilligendienste Freiwilliges Soziales Jahr (FSJ) und Freiwilliges Ökologisches Jahr (FÖJ) sind der zu verteidigende und zu bewahrende Teil der Zivilgesellschaft. Tatsächlich formuliert wird dies aber an keiner Stelle. Schon eine Definition des Begriffs „Zivilgesellschaft“ fehlt. Eine genaue Lektüre ergibt eine Häufung von Formulierungen wie „zivilgesellschaftliche Ausrichtung“ und „zivilgesellschaftliche Verantwortung“ in Nachbarschaft zu Aussagen über die Jugendfreiwilligendienste, aber keine klare Zuordnung.

Dieses Fehlen einer Festlegung und einer eindeutigen Zuordnung überrascht nicht nur angesichts des behaupteten konfliktbehafteten Gegenübers von Staat und Zivilgesellschaft, sondern auch angesichts der in der Diskussion stets angeführten Beschreibung von FSJ und FÖJ als zivilgesellschaftliche Freiwilligendienste und in Verantwortung zivilgesellschaftlicher Träger. Ob *Jakob* bewusst oder unbewusst die Übernahme dieses Adjektivs für die Jugendfreiwilligendienste vermeidet, kann hier dahingestellt bleiben, zumal der im Folgenden darzustellende rechtliche und empirische Befund eindeutig ist.

Bei dem Versuch, die Freiwilligendienste in zwei Lager zu spalten, kann es nicht auf die konkreten Einsatzstellen und -bereiche ankommen, da diese rechtlich und in weiten Bereichen faktisch identisch sind. Der Versuch einer Differenzierung von zivilgesellschaftlichen und staatlichen Einsatzstellen würde im Übrigen auch völlig leer laufen, da selbstverständlich auch der Bundesfreiwilligendienst in den bestehenden wohlfahrtsverbandlichen, gemeinwohlorientierten, zivilgesellschaftlichen Einsatzstellen durchgeführt wird und weder neue staatliche Einsatzstellen geschaffen noch anerkannt worden sind. Der Versuch einer Unterscheidung der beiden Angebote kann sich also nur auf die hinter dem eigentlichen Dienst liegende rechtliche Struktur richten und zwar

insbesondere auf die im FSJ gesetzlich vorgegebene Trägerstruktur. So ist mit dem Ziel, Zivilgesellschaft stärken zu wollen, verschiedentlich auch für den Bundesfreiwilligendienst die Einführung einer gesetzlichen (und damit staatlichen) Vorschrift gefordert worden, die den sozialen Einrichtungen eine bestimmte Organisationsform vorschreiben soll. Das Fehlen eines solchen staatlichen Zwangs ist dagegen nicht etwa als Zugewinn zivilgesellschaftlicher Freiheit, sondern ausgerechnet als staatliche Bedrohung bezeichnet worden. Dies zählt zu den bemerkenswerten Aspekten einer Debatte, in der gelegentlich legitime wirtschaftliche und verbandspolitische Interessen nicht offen thematisiert werden.

Dabei führt selbst eine genauere Betrachtung der Trägerstruktur im FSJ zu erheblichen Zweifeln daran, ob gerade hier eine Zuordnung zur Zivilgesellschaft gerechtfertigt ist: Das Jugendfreiwilligendienstgesetz (JFDG) regelt in § 10 die Trägerschaft der Jugendfreiwilligendienste. Träger sind danach per Gesetz sämtliche Kommunen, Landkreise, Länder und andere Gebietskörperschaften in Deutschland,<sup>1</sup> alle Religionsgemeinschaften mit dem Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts<sup>2</sup> sowie die Verbände, die in der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege zusammengeschlossen sind, und ihre Untergliederungen<sup>3</sup>. Städte und Gemeinden, Landkreise und Länder sind zweifellos dem Staat und nicht der Zivilgesellschaft zuzuordnen. Die als Körperschaften des Öffentlichen Rechts verfassten Religionsgemeinschaften legen selber zu Recht Wert darauf, dass sie nicht einfach Teil der Zivilgesellschaft sind.

Die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege hat sechs Mitglieder: Das Deutsche Rote Kreuz ist „die nationale Rotkreuzgesellschaft der Bundesrepublik Deutschland. Es nimmt die Aufgaben wahr, die sich aus den Genfer Rotkreuz-Abkommen, den Zusatzprotokollen und den Beschlüssen der Internationalen Konferenz des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds ergeben“<sup>4</sup> und hat damit starke völkerrechtliche Bezüge, das Diakonische Werk ist „Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland“,<sup>5</sup> der Deutsche Caritasverband ist „die von den deut-

schen Bischöfen anerkannte institutionelle Zusammenfassung und Vertretung der katholischen Caritas in Deutschland“<sup>6</sup> und „steht unter der nach dem Codex Iuris Canonici sich bestimmenden Aufsicht der Deutschen Bischofskonferenz“<sup>7</sup>. Für alle drei Organisationen wird eine Beschreibung als Zivilgesellschaft kaum infrage kommen.

Rechtlich weniger problematisch sind die Arbeiterwohlfahrt (AWO), Der Paritätische Gesamtverband und die Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland. Für AWO und Paritätischen gilt allerdings gleichermaßen wie für die anderen Spitzenverbände mit Ausnahme der Zentralwohlfahrtsstelle, dass ihre schiere Größe die Frage erzwingt, ob eine Subsumption unter den Begriff „Zivilgesellschaft“ noch angemessen sein kann: Diakonie und Caritas haben jeweils rund eine halbe Million hauptamtlicher Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, bei der AWO sind es rund 145 000. Dem Paritätischen gehören mehr als 10 000 eigenständige Organisationen, Einrichtungen und Gruppierungen an.

Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass zusätzlich zu diesen gesetzlichen Trägern die zuständigen Landesbehörden weitere Träger anerkennen können.<sup>8</sup> Das JFDG macht keine weiteren hier relevanten Vorgaben, in der Praxis handelt es sich bei diesen Trägern aber am ehesten um Institutionen, die als zivilgesellschaftlich bezeichnet werden können. Aber auch hier ist eine differenzierte Betrachtung zwingend, die im Ergebnis eine Infrontstellung als „Zivilgesellschaft“ verhindert: So wird trotz der zweifellos zivilgesellschaftlichen Verortung vieler einzelner Einsatzstellen die Frage gestellt werden müssen, ob etwa eine Universitätsklinik, ein Bundesligaverband, ein kommunales Theater oder deren FSJ-Träger richtigerweise noch als zivilgesellschaftlich bezeichnet werden sollten.

Alle diese Strukturen und Institutionen sind von größtem Wert und ihre Trägerschaft der Jugendfreiwilligendienste hat sich über viele Jahrzehnte bewährt. Diese gesetzlich definierten Träger, die die ganz überwiegende Zahl der Plätze im Freiwilligen Sozialen Jahr stellen, können aber nicht, jedenfalls

1 § 10 Absatz 1 Nr. 3 JFDG

2 § 10 Absatz 1 Nr. 2 JFDG

3 § 10 Absatz 1 Nr. 1 JFDG

4 § 1 Absatz 3 der Satzung des Deutschen Roten Kreuzes e.V.

5 § 1 Absatz 1 Satz 1 der Satzung des Diakonischen Werkes der EKD

6 § 2 Absatz 1 der Satzung des Deutschen Caritasverbandes

7 § 2 Absatz 2 der Satzung des Deutschen Caritasverbandes

8 § 10 Absatz 2 JFDG

nicht pauschal, als zivilgesellschaftliche Träger bezeichnet werden, wenn der Begriff der Zivilgesellschaft nicht völlig entleert werden soll.

Im Ergebnis ist es sicher angemessen, die Organisation der verschiedenen Freiwilligendienste unter dem Aspekt der Subsidiarität kritisch zu diskutieren, der Begriff der Zivilgesellschaft trägt aber zur Beschreibung insbesondere des Freiwilligen Sozialen Jahres im Inland nichts bei. Eine konfrontative Gegenüberstellung zwischen vermeintlich zivilgesellschaftlichem FSJ und vermeintlich staatlichem BFD geht daher fehl.

**Staatliches Handeln in den Freiwilligendiensten** | Ein Blick auf die Entwicklung von Freiwilligendiensten in Deutschland zeigt, dass das angebliche Spannungsfeld von Staat und Zivilgesellschaft, von Freiheit und Eingriff, nie bestanden hat. Tatsächlich hat die gesetzliche Regelung der Freiwilligendienste maßgeblich zu ihrem Erfolg beigetragen. Die seit 1964 bestehenden Fördergesetze gaben und geben dem freiwilligen Engagement Struktur und Sicherheit und die erhebliche finanzielle Förderung der Freiwilligendienste durch den Staat macht ihre Durchführung erst möglich.

Die Idee eines Freiwilligendienstes entstand vor mehr als 55 Jahren. 1954 rief der Rektor der Diakonissenanstalt Neuendettelsau und spätere Landesbischof der Evangelisch-Lutherischen Kirche in Bayern, *Hermann Dietzfelbinger*, junge Christen dazu auf, ein Jahr ihres Lebens einem Dienst an anderen zur Verfügung zu stellen, und wandte sich unter dem Slogan „Gib ein Jahr“ insbesondere an die weibliche Jugend (vgl. *BMFSFJ* 1994, S. 13). Das daraus entstandene Diakonische Jahr richtete sich an Menschen, die sogar teils schon im Erwerbsleben standen und zwischen 18 und 30 Jahre alt sein sollten.

Die Resonanz auf diesen Aufruf war zunächst, was die Freiwilligenzahlen anging, bescheiden.<sup>9</sup> Dennoch wurde hier der Grundstein für eine Erfolgsgeschichte gelegt, da „sich schließlich, nachdem der Gesetzgeber

<sup>9</sup> In der Zeit von Herbst 1958 bis Mitte 1961 haben in den evangelischen Landeskirchen insgesamt 3 669 junge Menschen, darunter 258 Personen männlichen Geschlechts, das diakonische Jahr abgeleistet. Im Ruhrbistum Essen gab es innerhalb von drei Jahren 108 Helferinnen. Insgesamt wurden bis jetzt ca. 9 000 Helferinnen und Helfer gezählt, darunter nicht ganz 10 Prozent junge Männer“ (*Hans* 1964, S. 274).

das Thema aufgegriffen hatte, auch sonstige Träger der freien Wohlfahrtspflege anschlossen, um zur Förderung des freiwilligen sozialen Jahres beizutragen“ (*Hans* 1964, S. 274). Dem Staat in Form des Gesetzgebers wird hier schon sehr früh eine für freiwilliges Engagement positive, sogar weitere Entwicklungen anstoßende Rolle zugewiesen.

Das Gesetz zur Förderung eines freiwilligen sozialen Jahres vom 17. August 1964 (vgl. *Bundesgesetzblatt* 1964, S. 640-643), mit dem der Staat erstmalig zivilgesellschaftlich entstandenes Engagement regelte, beschreibt sich als „Fördergesetz“, und bei dieser Bezeichnung ist es bis zum heute gültigen „Gesetz zur Förderung der Jugendfreiwilligendienste“ geblieben. Das Gesetz schreibt dem Freiwilligen Sozialen Jahr nicht etwa einen eigenen Rechtscharakter zu, vielmehr „will das Gesetz das freiwillige soziale Jahr so, wie es sich herausgebildet hat, lediglich für die vorgesehene Förderung erkennbar und erfassbar machen“ (*Meier* 1964, S. 554).

Diese staatliche Förderung hatte und hat eine wichtige Berechtigung. „Der Ruf nach dem Gesetzgeber wurde allmählich immer lauter, als man erkannte, dass vorwiegend die Eltern der meist noch minderjährigen potentiellen Helfer und Helferinnen, deren Verpflichtung zum Jahr am Nächsten ja von der Zustimmung der gesetzlichen Vertreter abhing, ihren Kindern ein von ihrem Standpunkt nicht verständliches Veto in den Weg legten. Steuerliche, versorgungsrechtliche und sozialrechtliche Vorteile, die den in Ausbildung befindlichen Minderjährigen bzw. ihren Eltern zugutekommen, waren den freiwilligen Helfern und Helferinnen bzw. ihren gesetzlichen Vertretern versagt“ (*Hans* 1964). Diesem Umstand sollte das Gesetz von 1964 abhelfen und der „Gleichstellung“ dienen: „Der Grundgedanke ist die Gleichstellung des freiwilligen sozialen Jahres mit der Berufsausbildung mit der Konsequenz, dass auch während dieser Zeit wie während der Zeit einer Berufsausbildung Leistungen wie Renten, Kinderzuschläge, Kindergeld, Steuerermäßigungen und Vergünstigungen anderer Art weiter laufen [...]“<sup>10</sup> Mit diesem Gesetz wurde ein heute selbstverständlicher Grundgedanke erstmalig aufgegriffen und gesetzlich verfestigt: Wer sich in den Dienst der Gesellschaft stellt und sich freiwillig engagiert, soll dadurch zwar nicht reich werden, soll aber auch keine Schlechterstellung oder Nachteile erfahren.

Um diese Förderung gewährleisten zu können, musste der Gesetzgeber die Voraussetzungen gesetzlich definieren. Es wurden Altersgrenzen für die Freiwilligen und die Dienstdauer geregelt. Weitere Modalitäten waren zu regeln, wie beispielsweise die Anerkennung von Trägern. Hier wurden konsequenterweise im Gesetz diejenigen Institutionen, die eine Vorreiterrolle bei der Entwicklung des Freiwilligen Sozialen Jahres spielten, als „geborene Träger“ statuiert. Das Zulassungsverfahren für neu anzuerkennende Träger wurde jedoch bereits damals in staatliche Hände gelegt und obliegt bis heute den zuständigen Landesbehörden. Und erstmalig tauchte die Bescheinigung auf, die ein Träger dem Helfer beziehungsweise der Helferin ausstellen muss und die der Vorläufer des späteren qualifizierten Zeugnisses ist – ein erster staatlich verbrieftes Schritt in eine Anerkennungskultur.

Die Beratungen des Gesetzes und seine Würdigung in der Fachliteratur machen auch deutlich, welche Grenzen schon damals für wichtig gehalten wurden und was staatlich geregeltes freiwilliges Engagement auf keinen Fall sein sollte: „Aber das neue Gesetz will niemals Schrittmacher für die Wiedereinführung eines Pflichtjahres sein oder dem Mangel an Pflegepersonal oder häuslichen Hilfen durch preisgünstige Arbeitskräfte abhelfen“ (Sander 1964, S. 306). Letzterer Gesichtspunkt ist als Kriterium der Arbeitsmarktneutralität auch heute für die Jugendfreiwilligendienste noch maßgeblich und wurde beim jetzt neu entstandenen Bundesfreiwilligendienst in § 3 Absatz 1 Satz 2 BFDG gesetzlich festgelegt. Auch was den Pflichtdienst angeht, gilt diese Mahnung weiter fort. So ist die Bundesregierung der (tatsächlich auch in Anfragen von Bürgerinnen und Bürgern immer wieder erhobenen) Forderung nach einem Pflichtdienst zuletzt bei der Aussetzung der Wehrpflicht wieder entschieden entgegengetreten.

Mit dem Gesetz zur Förderung eines freiwilligen sozialen Jahres von 1964 hat der Gesetzgeber Entwicklungen aus der Zivilgesellschaft aufgenommen, in rechtliche Strukturen gegossen und freiwilligem Engagement mit einem rechtlichen Gerüst Sicherheit sowie einen staatlich verankerten Rahmen gegeben. Es wurde zum Geburtshelfer einer Engagementform, die freiwilligen Einsatz in zivilgesellschaftlichen Institutionen im Rahmen eines gesetzlich geregelten Dienstes zu einem einzigartigen Modell verschweißte. Das Gesetz wurde nicht als „Verregelung“ und schon

gar nicht als „staatlicher Zugriff“ empfunden. Vielmehr wurde teilweise die Frage aufgeworfen, ob der Gesetzgeber nicht noch mehr hätte tun sollen. Die in der damaligen Debatte aufgezeigten Grenzen und Bedenken hat der Staat bis heute und auch bei der Einführung des Bundesfreiwilligendienstes ernst genommen und nicht übertreten.

Das erfolgreiche Zusammenspiel von freiwilligem Engagement und staatlicher Regelung fand seinen erneuten Ausdruck in den Entwicklungen im Bereich des Umweltschutzes, die schließlich zum Gesetz zur Förderung eines freiwilligen ökologischen Jahres 1993 führten (vgl. *Bundesgesetzblatt* 1993).

Gleichzeitig wurde das Gesetz zur Förderung eines freiwilligen sozialen Jahres abgeändert. Damit wurden in beiden Fördergesetzen den Trägern erstmals verbindliche Vorgaben über Art und Umfang der pädagogischen Maßnahmen gemacht: „Insgesamt kann auch das Ziel des Gesetzgebers, keinen Einfluss auf Inhalt, Entwicklung und Ausgestaltung des freiwilligen sozialen Jahres zu nehmen, sondern nur die Rahmenbedingungen für die soziale Sicherheit der Helferinnen und Helfer zu schaffen, als erreicht und positiv bewertet werden. Eine Ausnahme [...] besteht jedoch bezogen auf die die pädagogische Arbeit betreffenden Regelungen. Hier hat sich in der Praxis gezeigt, dass die geltenden Vorschriften zu weit und zu unbestimmt gefasst sind, um eine dem Charakter des freiwilligen sozialen Jahres als Bildungsangebot ausreichend Rechnung tragende pädagogische Betreuung der Helferinnen und Helfer als Fördervoraussetzung zu gewährleisten. Die freie Gestaltungsmöglichkeit der Träger wird deshalb durch das Gesetz insoweit eingeschränkt, als pädagogische Begleitung als Fördervoraussetzung festgelegt, nach ihrer Art definiert sowie hinsichtlich der Seminare nach Mindestzahl und -dauer vorgeschrieben wird“ (*Deutscher Bundestag* 1993).

Dieser staatliche „Zugriff“ auf die konkrete Ausgestaltung der pädagogischen Begleitung, die in das FÖJ-Fördergesetz gleich mit übernommen wurde, trug maßgeblich dazu bei, die Jugendfreiwilligendienste als Bildungsangebote für junge Menschen zu etablieren. Logische Weiterentwicklung war die Zusammenführung der beiden Jugendfreiwilligendienste in ein einheitliches Regelwerk. Im Gesetz zur Förderung von Jugendfreiwilligendiensten von 2008

(vgl. *Bundesgesetzblatt* 2008) setzte der Gesetzgeber die Forderung des Beschlusses des Deutschen Bundestages „Zukunft der Freiwilligendienste – Ausbau der Jugendfreiwilligendienste als zivilgesellschaftlicher Generationenvertrag für Deutschland“ um, indem er FSJ und FÖJ ausbaute und weiterentwickelte, und griff zudem Empfehlungen aus der Evaluierung der Fördergesetze auf (vgl. *Engels* u.a. 2008).

Die Jugendfreiwilligendienste sind über die Jahrzehnte als gesetzlich geregelte und zugleich flexible Formen freiwilligen Engagements zu einer Erfolgsgeschichte geworden. Gesellschaftliche Entwicklungen von Engagement wurden aufgegriffen und durch staatliche Regelungen nicht etwa „gestört“, sondern vielmehr in der Durchführung erst möglich und praktikabel gemacht. Wichtige Schutzfunktionen gegenüber den Freiwilligen und rechtliche Sicherheit für alle Beteiligten machen freiwilliges Engagement im staatlich geregelten Dienst zu einer runden Sache.

Wie die Vorgängergesetze befasst sich auch das JFDG mit der Bundesaufgabe, die „Härten und Nachteile, die mit dem freiwilligen Engagement für die Gesellschaft verbunden sind, in der Weise [...] (zu beseitigen), dass die Freiwilligen hinsichtlich der sozialen Sicherheit und sonstiger Vergünstigungen auszubildenden gleichgestellt werden“ (*Deutscher Bundestag* 2007, S. 11). Diese Förderung zielt auf soziale Sicherheit und Schutz für die Freiwilligen. Staatliche Förderung der Freiwilligendienste fand und findet aber auch auf einer weiteren Ebene in erheblichem Maße statt, nämlich auf der monetären Ebene.

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hat bisher aufgrund der im Kinder- und Jugendhilferecht verankerten Kompetenz die Jugendfreiwilligendienste im Rahmen der jährlichen Projektförderung aus Mitteln des Kinder- und Jugendplanes gefördert. Die pädagogische Begleitung der Freiwilligen wird seit dem Freiwilligenjahr 2011/2012 sowohl im FSJ als auch im FÖJ auf der Grundlage einer eigenen Förderrichtlinie und jetzt mit 200 Euro pro Monat und Freiwilligem beziehungsweise Freiwilliger gefördert. Für Jugendliche mit dem Bedarf einer besonderen pädagogischen Begleitung kann diese mit einem zusätzlichen Betrag von 100 Euro pro Teilnehmendenmonat gefördert werden.

Dieser immense Ausbau der staatlichen Förderung ist eine direkte Auswirkung der Aussetzung der Wehrpflicht (und damit des Zivildienstes), die von der Bundesregierung mit einer umfassenden Stärkung freiwilligen Engagements begleitet wird. Der Bund stellt im Haushaltsjahr 2012 mit zirka 93 Millionen Euro für die Förderung von FSJ und FÖJ fast das Doppelte der im laufenden Jahr 2011 gewährten Förderung zur Verfügung und hat dann die Fördermittel seit 2010 sogar mehr als vervierfacht.

Nicht erst über die Aussetzung der Wehrpflicht hatte der Wehrersatzdienst positiven Einfluss auf die Förderung der Jugendfreiwilligendienste: Ab 2002 wurde die Ableistung eines Jugendfreiwilligendienstes als Erfüllung der Zivildienstpflicht gesetzlich anerkannt (vgl. *Deutscher Bundestag* 2001). Wer einen Dienst nach dem JFDG ableistete, wurde unter bestimmten Voraussetzungen nicht mehr zum Zivildienst herangezogen. Die staatliche Anerkennung freiwilligen Engagements als sogenannter Nichtheranziehungsgrund stellte eine weitere Stärkung der Jugendfreiwilligendienste dar. Nicht nur war die finanzielle Förderung, die der Bund hier aufgrund seiner Kompetenz für den Zivildienst pro Freiwilligem leisten konnte, erheblich höher. Die Regelung, dass mit freiwilligem Engagement auch die Zivildienstpflicht abgegolten werden konnte, führte zudem zu der positiven Entwicklung, dass die anerkannten Kriegsdienstverweigerer den Männeranteil in den ansonsten vor allem von jungen Frauen absolvierten Jugendfreiwilligendiensten deutlich erhöhten. Tatsächlich wurde die Entgegennahme staatlicher Fördermittel nie im Widerspruch zur Autonomie der Träger gesehen.

Auch der lange vor dem § 14c Zivildienstgesetz (ZDG) bereits aufgenommene Nichtheranziehungsgrund des § 14b ZDG (Anderer Dienst im Ausland) stellt ein weiteres gelungenes Beispiel staatlicher Regelung von Engagement dar. Mit dieser Regelung wurde 1986 eine bereits seit 1969 bestehende Verwaltungspraxis (vgl. *Harrer; Haberland* 1992) auf eine gesetzliche Grundlage gestellt, wonach (gemäß einer Absprache mit Aktion Sühnezeichen, EIRENE und weiteren zivilgesellschaftlichen Organisationen) Kriegsdienstverweigerer nicht zum Zivildienst herangezogen wurden, wenn sie einen das friedliche Zusammenleben der Völker fördernden Dienst im Ausland absolvierten. Da der Zivildienst als hoheitlicher staatlicher Dienst selbst nicht im Ausland geleistet werden

konnte, setzte sich die Bezeichnung „Anderer Dienst im Ausland“ durch. Mit der Aussetzung des Zivildienstes wurde 2011 eine historische Chance zur weiteren Stärkung freiwilligen Engagements genutzt.

**Der Bundesfreiwilligendienst als Instrument zur Stärkung der Freiwilligendienste** | Der Bundesfreiwilligendienst (BFD) ergänzt als eine weitere staatlich geregelte Form des freiwilligen Engagements die bestehenden Jugendfreiwilligendienste und vollzieht in seinen gesetzlichen Regelungen ihre Ausgestaltung an vielen Stellen nach. Er ist wie die Jugendfreiwilligendienste eine besondere Form bürgerschaftlichen Engagements, die in der Regel ganztags als Hauptbeschäftigung geleistet wird, eine besondere Verbindlichkeit durch Vertrag erlangt, in Dauer sowie Umfang geregelt ist und bei der eine gesetzliche Grundlage den Rahmen des Dienstes und die Rechte der Freiwilligen vorgibt sowie soziale Sicherheit gewährleistet.

Der neue BFD ist dabei keineswegs „verregelter“ als die bestehenden Jugendfreiwilligendienste. Die Rolle des Bundesamtes für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben (BAFzA) beschränkt sich auf zentrale Aufgaben wie die Platzanerkennung. Auch bei den JFD erkennen schon immer staatliche Stellen neue Träger an, im Fall der Gebietskörperschaften auch einzelne Plätze, und wie bei FSJ und FÖJ erfolgt die Durchführung in Institutionen der Verbände, der Gebietskörperschaften und der Zivilgesellschaft. Das schon 1964 begonnene Zusammenwirken von Engagement und staatlicher Struktur wird aufgegriffen, Engagementmöglichkeiten werden weiterentwickelt und durch die Öffnung des BFD für alle Altersgruppen wird die schon 1954 angelegte ursprüngliche Einladung auch an ältere Menschen erstmalig in einem derartigen attraktiven Angebot umgesetzt.

Die Entwicklung hat gezeigt, dass der neue Bundesfreiwilligendienst keineswegs eine Gefährdung der bestehenden Jugendfreiwilligendienste ist und keinerlei staatliche Indienstnahme zivilgesellschaftlichen Engagements stattfindet. Im Gegenteil ist es in jeder Hinsicht zu einer enormen Stärkung von FSJ und FÖJ gekommen. Das gemeinsame Ziel aller Beteiligten muss es sein, freiwilliges Engagement zu stärken und so zu gewährleisten, dass sich möglichst alle Interessierten sich in einem gesetzlich geregelten Rahmen freiwillig engagieren können.

Nach richtigerweise kontroversen und engagierten Diskussionen zwischen Staat, Wohlfahrtsverbänden, Trägerstrukturen sowie zivilgesellschaftlichen Akteuren und nach angesichts der enormen Geschwindigkeit der Veränderungen unvermeidbaren großen technischen und administrativen Herausforderungen für alle Beteiligten ist die alle Erwartungen übertreffende Zahl von insgesamt mehr als 70 000 Teilnehmenden an einem Freiwilligendienst, davon über 25 000 im BFD (davon wiederum rund 20 Prozent in der Altersstufe der über 27-Jährigen) bei völligem Ausbleiben negativer Effekte auf die bisherigen FSJ- und FÖJ-Strukturen ein beeindruckender Beweis, dass sich die Anstrengungen gelohnt haben.

Eine Bedrohung zivilgesellschaftlichen Engagements ist in dieser Entwicklung nicht zu erkennen. Die historische Entwicklung staatlich geregelter Freiwilligendienste und die aktuellen Zahlen und Fakten zeigen im Gegenteil ganz deutlich: Staat und Zivilgesellschaft stehen sich nicht als unversöhnliche Gegensätze gegenüber. Die Geschichte und Gegenwart der staatlich geregelten Freiwilligendienste machen deutlich, dass es gerade das Zusammenspiel ist, welches dieses Erfolgsmodell ausmacht.

*Dr. Jens Kreuter ist Theologe und Jurist. Er leitet den Arbeitsstab Freiwilligendienste im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Rochusstraße 8-10, 53123 Bonn, E-Mail: jens.kreuter@bmfjsfj.bund.de*

#### Literatur

**Bundesgesetzblatt:** Gesetz zur Förderung eines freiwilligen sozialen Jahres (1964). Teil 1 vom 22.8.1964. Bonn 1964, S. 640-643

**Bundesgesetzblatt:** Gesetz zur Förderung eines freiwilligen ökologischen Jahres (FÖJ-Förderungsgesetz-FÖJG) (1993). Teil 1 vom 17.12.1993. Bonn 1993, S. 2118-2122

**Bundesgesetzblatt:** Gesetz zur Förderung von Jugendfreiwilligendiensten (Jugendfreiwilligendienstegesetz – JFDG). Teil 1 Nr. 19 vom 26.5.2008. Bonn 2008, S. 842

**BMFSFJ** – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Freiwilliges Soziales Jahr/Freiwilliges Ökologisches Jahr – Junge Leute beteiligen sich. Bonn 1994

**Deutscher Bundestag:** Entwurf eines Gesetzes zur Förderung eines freiwilligen ökologischen Jahres (FÖJ-Förderungsgesetz – FÖJG). Bundestagsdrucksache 12/4716. Berlin 1993

**Deutscher Bundestag:** Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Förderung eines freiwilligen sozialen Jahres und anderer Gesetze (FSJ-Förderungsgesetz). Bundestagsdrucksache 14/7485. Berlin 2001

**Deutscher Bundestag:** Entwurf eines Gesetzes zur Förderung von Jugendfreiwilligendiensten. Drucksache 16/6519. Berlin 2007

**Engels,** Dietrich; Leucht, Martina; Machalowski, Gerhard: Evaluation des freiwilligen sozialen und des freiwilligen ökologischen Jahres. Wiesbaden 2008

**Hans,** W.: Bemerkungen zum Gesetz zur Förderung eines freiwilligen sozialen Jahres. In: Zeitschrift für Sozialhilfe 11/1964, S. 273-279

**Harrer,** Manfred; Haberland, Jürgen: Zivildienstgesetz – Kommentar mit ergänzenden Vorschriften, 4. Auflage 1992 Nr. 2 zu § 14 ZDG. Opladen 1992

**Jakob,** Gisela: Freiwilligendienste zwischen Staat und Zivilgesellschaft. In: Soziale Arbeit 12/2011

**Meier,** Johannes: Auswirkungen des Gesetzes zur Förderung eines freiwilligen sozialen Jahres auf die Sozialversicherung. In: Bundesarbeitsblatt 17/1964, S. 554-556

**Sander,** Else: Bundesgesetz zur Förderung eines freiwilligen sozialen Jahres. In: Zeitschrift für das Fürsorgewesen 20/1964, S. 306-307

## ALLGEMEINES

**Repressionen gegen Sozialarbeit in Ungarn.** Seit in Ungarn die nationalkonservative Fidesz und die rechts-populistische KDNP regieren, wird der Staat umgebaut. Die repressiven Maßnahmen gegen von Armut betroffene Menschen gipfelten jetzt in der Verordnung, das Durchsuchen von Müll nach verwertbaren Lebensmitteln und Gegenständen als Ordnungswidrigkeit zu verfolgen. Dagegen haben ungarische Sozialarbeiter und Sozialarbeiterinnen friedlich demonstriert und sind daraufhin verfolgt worden. Der Kollege Norbert Ferencz wurde zu drei Jahren Haft verurteilt. Der Deutsche Berufsverband für Soziale Arbeit (DBSH) protestiert gemeinsam mit vielen anderen europäischen Verbänden auf das Schärfste gegen die Repressalien, denen die Kollegen und Kolleginnen in Ungarn ausgesetzt sind. Der internationale Ethikkodex der Profession Soziale Arbeit verpflichtet alle Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter, negativer Diskriminierung, ungerechten politischen Entscheidungen, Praktiken und sozialen Bedingungen entgegenzutreten, die zu sozialem Ausschluss, Stigmatisierung oder Unterdrückung führen. Dieses den Menschenrechten verpflichtete Handeln darf nicht zur Verfolgung führen. Der Deutsche Berufsverband für Soziale Arbeit fordert die internationale Ächtung der ungarischen Verwaltungs- und



### Wir bringen Licht ins Dunkel.

Zum Beispiel beim Online-Zahlungsverkehr.

Zeitsparend, sicher und unkompliziert.  
Für unterschiedliche Transferwege Ihrer  
Zahlungsaufträge. Mit verschiedenen  
Programmen. Sprechen Sie mit uns.  
Wir haben die Lösung.

### Die Bank für Wesentliches.

[www.sozialbank.de](http://www.sozialbank.de)

Berlin · Brüssel · Dresden · Erfurt · Essen · Hamburg  
Hannover · Karlsruhe · Köln · Leipzig · Magdeburg  
Mainz · München · Nürnberg · Rostock · Stuttgart



**Bank**  
für Sozialwirtschaft