

# Freiwillig dienen

## Freiwilligendienste müssen Ausdruck der Zivilgesellschaft bleiben

HOLGER BACKHAUS-MAUL,

STEFAN NÄHRICH,

RUDOLF SPETH

Holger Backhaus-Maul, Soziologe und Verwaltungswissenschaftler, arbeitet als wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.  
holger.backhaus-maul@paedagogik.uni-halle.de

Dr. rer. pol. Stefan Nährlich, Wirtschaftswissenschaftler, ist Geschäftsführer von Aktive Bürgerschaft e. V., Kompetenzzentrum für Bürgerengagement der Volksbanken Raiffeisenbanken.  
stefan.naehrlich@aktive-buerger-schaft.de

Dr. phil. habil Rudolf Speth ist Privatdozent an der Freien Universität Berlin und hat eine Vertretungsprofessor Politisches System der Bundesrepublik Deutschland/Staatlichkeit im Wandel an der Universität Kassel.  
rudolf.speth@web.de

**Vor eineinhalb Jahren startete der staatliche Bundesfreiwilligendienst. Nach einer Übergangszeit sollte der Bundesfreiwilligendienst aus ordnungs- und gesellschaftspolitischen Gründen in einen zivilgesellschaftlichen Freiwilligendienst einmünden.**

Das überraschende Ende der Wehrpflicht markiert eine tiefgreifende Zäsur im deutschen Staatsverständnis. Mit der Aussetzung der Wehrpflicht zum 1. Juli letzten Jahres fand zugleich der Zivildienst sein Ende, der bis dahin ein ziviler Ersatzdienst für junge Männer war, die den Wehrdienst mit staatlicher Anerkennung verweigerten.

Der mittlerweile vollzogene Übergang vom Zivildienst zum Bundesfreiwilligendienst (BFD) wird am Ende der aktuellen Legislaturperiode – gemessen am Etatvolumen von rund 300 Millionen Euro – die größte politische Einzelmaßnahme des im Ressortwettbewerb kleinen Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend sein.

Als Ersatzdienst für die Wehrpflicht war der Zivildienst auf der Grundlage des Wehrpflichtgesetzes als Pflichtdienst konzipiert worden, der für die Beteiligten mit Einschränkungen bürgerlicher Freiheitsrechte einherging und sie befristet dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt entzog. Für Zivildienstleistende galten – in Analogie zum Wehrdienst – keine arbeits- und tarifvertraglichen Regelungen, so dass sie für einen geringen Sold und ohne Mitbestimmungs- und Streikrecht äußerst preiswert und hoch verlässlich Arbeitsleistungen erbrachten. Ihr Einsatz erfolgte in staatlich anerkannten öffentlichen Arbeitsfeldern, zumeist im Gesundheits- und Sozialbereich. Volkswirtschaftlich betrachtet handelte es sich um einen staatlich regulierten Niedriglohnsektor im Sozial- und Gesundheitsbereich, der dem regulären Ausbildungs- und Arbeitsmarkt wertvolle Personalressourcen entzog.

In Kenntnis der faktischen Bedeutung und des absehbaren Endes des Zivildienstes beschloss die Bundesregierung bereits am 15. Dezember 2010 die Einführung eines Bundesfreiwilligendienstes. Am 24. April 2011 verabschiedete der Bundestag das Gesetz über den Bundesfreiwilligendienst (BGBl. I S. 687), das am 3. Mai 2011 in Kraft trat und die Rechtsgrundlage für die seit dem 1. Juli 2011 bereit stehenden Plätze des Bundesfreiwilligendienstes bildet.

Die Bundesregierung stand mit dem Ende des Zivildienstes einerseits vor der Aufgabe, den Ersatzdienst zu streichen oder einen adäquaten Ersatz für die »preiswerten« – jährlich rund 100.000 – Zivildienstleistenden bereitzustellen. Andererseits mussten die administrativen und personellen Strukturen des Bundesamtes für den Zivildienst mit seiner Zentralverwaltung, seinen Zivildienstschulen und Regionalbeauftragten aufgelöst oder umgewandelt werden. Mit dem Bundesfreiwilligendienst eröffnete sich für die Bundesregierung und das zuständige Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend eine vielversprechende Option, die einen staatlich administrierten Dienst mit der wohlklingenden Semantik freiwilligen Engagements verknüpfte. So konnte der Haushaltstitel mit den entsprechenden Mitteln und den vorhandenen administrativen und personellen Strukturen fortgeschrieben und zugleich unter dem Begriff der Freiwilligkeit eine flächendeckende Marketingaktion im gesamten Bundesgebiet durchgeführt werden. →

Damit betätigte sich der Bund im Bereich der Freiwilligendienste, die seit Jahren mit dem Freiwilligen Sozialen Jahr (FSJ) und dem Freiwilligen Ökologischen Jahr (FÖJ) eine Domäne der Bundesländer – in enger Zusammenarbeit mit gemeinnützigen Verbänden – war. Mit dem Hinweis auf den ansonsten drohenden Verfall der Bundesmittel und dem Versprechen auf

und Kultur bis hin zu Umweltschutz und Politik. Ein wesentliches Merkmal des bürgerschaftlichen Engagements ist sein politischer Charakter, der über die Erbringung sozialer Dienstleistungen hinaus weist: Im Mittelpunkt stehen Fragen der Mitentscheidung und der Mitgestaltung in engagementpolitischen Gegenstands- und Handlungsbereichen.

für Staat, Verwaltung und Parteipolitik Möglichkeiten, die seit Jahrzehnten von gemeinnützigen Verbänden, Vereinen, Stiftungen und Initiativen geschaffene Kultur der Freiwilligendienste, also das Freiwillige Soziale Jahr und das Freiwillige Ökologische Jahr, nutzbringend im Rahmen staatlicher Engagementpolitik und öffentlicher Aufgabenerbringung zu erschließen.

Die Freiwilligendienste Freiwilliges Soziales Jahr und Freiwilliges Ökologisches Jahr richten sich an junge Menschen nach Abschluss der Schulpflicht und bis zur Vollendung des 27. Lebensjahres. Sie bieten jungen Menschen vielfältige Möglichkeiten, sich entsprechend ihrer Leidenschaften und Interessen im Rahmen einer sechs- bis achtzehnmonatigen Vollzeittätigkeit zu engagieren.

Diese Freiwilligendienste verfolgen dabei das erklärte Ziel, für Engagierte weitreichende Möglichkeiten der gesellschaftlichen Mitgestaltung und Mitentscheidung zu ermöglichen sowie Bildungs- und Teilhabechancen zu eröffnen und zu verbessern. Freiwilligendienste, wie Freiwilliges Soziales Jahr und Freiwilliges Ökologisches Jahr, sind insofern integrale und bewährte Bestandteile zivilgesellschaftlichen Engagements, da sie jungen Menschen die Möglichkeit bieten, das für sie individuell passende Engagement aus einem fachlich vielfältigen und qualitativ anspruchsvollen Angebot eines gesellschaftlich plural organisierten Spektrums von Diensten, Einrichtungen und Trägern auszuwählen.

Die fachliche Ausgestaltung sowie die Art und Weise der Organisation und Durchführung dieser Freiwilligendienste obliegen freigemeinnützigen – zivilgesellschaftlichen – Organisationen, während sich Staat – konkret die Bundesländer – weitgehend auf die Gesetzgebung und die Finanzierung des Freiwilligen Sozialen Jahres und des Freiwilligen Ökologischen Jahres beschränken. In der Pluralität und Autonomie von Freiwilligem Sozialem Jahr und Freiwilligem Ökologischen Jahr kommen die ordnungspolitischen Maximen des Subsidiaritätsprinzips treffend zum Ausdruck. Diese zivilgesellschaftlichen Freiwilligendienste sind somit »Dienstverhältnisse, die von gemeinnützigen Organisationen im Zwischenbereich zwischen Ehrenamt und

## »Die versprochene Harmonisierung der konkurrierenden Freiwilligendienste von Bund und Ländern steht noch aus«

eine mittelfristige Harmonisierung der konkurrierenden Freiwilligendienste von Bund und Ländern stimmten die Bundesländer letztlich der Einführung des Bundesfreiwilligendienstes zu. Allenfalls einzelne Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege und einige ihrer Untergliederungen übten anfangs zurückhaltend Kritik und verwiesen auf ihre eigenen Vorstellungen und Kompetenzen, die sie seit Jahren im Freiwilligen Sozialen Jahr und Freiwilligen Ökologischen Jahr praktiziert hatten.

Aber bereits ein Jahr nach Einführung scheinen sich aufseiten der Freien Wohlfahrtspflege die Beteiligten fraktionslos in den Rollen von staatlich beauftragten Trägern und Dienststellen des Bundesfreiwilligendienstes eingerichtet zu haben.

### Freiwilligendienste in der Zivilgesellschaft

Mit dem Ende förderalischer und korporatistischer Aushandlungen steht der Bundesfreiwilligendienst gleichsam aber immer noch vor gesellschaftlichen Herausforderungen: Er trifft in Deutschland auf eine Welt des bürgerschaftlichen Engagements, also ein individuelles Handeln, das auf Freiwilligkeit beruht, nicht mit materiellen Gewinnabsichten verbunden ist und im weitesten Sinne einen Beitrag zum Gemeinwohl leisten will.

Dieses Engagement gibt es – so der Erste Engagementbericht der Bundesregierung (1) – in verschiedenen Ausprägungen in fast allen Lebensbereichen, von Sport und Freizeit, über Soziales

In diesem Sinne ist bürgerschaftliches Engagement keine schlichte Dienstpflicht, sondern eine selbst gewählte und in wesentlichen Teilen selbstorganisierte Tätigkeit. Bürgerschaftliches Engagement ist eigensinnig und folgt nicht einfach vorgegebenen staatlichen Zwecksetzungen. Zuweilen ist bürgerschaftliches Engagement auch unbequem, etwa wenn Bürger Partizipationsansprüche signalisieren und politische Initiativen entfalten, die sich gegen Entscheidungen und Vorhaben aller in Parlamenten vertretenen Parteien – von der CDU/CSU bis zu den GRÜNEN – richten.

Vor allem aber ist Bürgerengagement von staatlichem Handeln zu unterscheiden, dem es vorausgeht: Die Formel »Bürger vor Staat« entspricht am ehesten dem Wesen einer Bürger- und Zivilgesellschaft. Dem Staat kommt die subsidiäre Aufgabe zu, bürgerschaftliches Engagement und gemeinnützige Organisationen zu stärken und dann dort aktiv zu werden, wo bürgerschaftliches Engagement an seine Grenzen stößt und Probleme hervorbringt. Insofern kommt in den programmatischen Selbstdarstellungen des Bundesfreiwilligendienstes ein akutes staatliches Missverständnis zum Ausdruck, wenn sich Staat selbst zugleich als »Spitze und Zentrum« der Bürgergesellschaft präsentiert.

Staatlicherseits erfahren Zivilgesellschaft und bürgerschaftliches Engagement als »nachwachsender sozialkultureller Rohstoff« seit einigen Jahren eine deutliche Aufwertung. Mit der Umwandlung des Zivildienstes in einen Bundesfreiwilligendienst eröffnen sich

Bildungsmaßnahme angeboten werden, mit obligatorischen oder fakultativen Bildungselementen, und die in Form von freiwilliger Selbstverpflichtung von zumeist jungen (...) Menschen in Anspruch genommen werden.« (2)

Nichtsdestotrotz hat das Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend in den letzten Jahren mehrere Modellprojekte für Freiwilligendienste aufgelegt. Im Kern ging es darum, Freiwilligendienste über die Altersgruppe der Jugendlichen und jungen Erwachsene hinaus auf andere Bevölkerungsgruppen, insbesondere ältere Menschen, bildungsabstinenten Jugendlichen und jüngere Migranten, auszuweiten, die bisher nicht explizit Zielgruppen von Freiwilligendiensten waren. Damit versuchte die Bundesregierung modellhaft mittels staatlicher Freiwilligendienste sozial-, arbeitsmarkt- und integrationspolitische Ziele mit einem öffentlichen Dienstleistungsauftrag zu verknüpfen.

## Selbstregelungskompetenzen der Zivilgesellschaft

Das staatliche Interesse an Zivilgesellschaft und bürgerschaftlichem Engagement ist Ausdruck einer grundlegenden gesellschaftlichen und politischen Modernisierung, der zufolge es neben Staat und Wirtschaft eines flexiblen, lebensweltlichen und problemlösungsorientierten bürgerschaftlichen Engagements in unabhängigen und handlungsfähigen Verbänden, Vereinen, Stiftungen und Initiativen bedarf. Um diese Funktionen zu stärken und das Potenzial bürgerschaftlichen Engagements besser zur Entfaltung zu bringen, sollte eine intelligente gesellschaftliche Engagementpolitik in die Selbstregelungskompetenzen der Zivilgesellschaft investieren. (3)

Vor diesen Hintergrund verdient die Einführung des staatlichen Bundesfreiwilligendienstes für alle Altersgruppen bei zugleich bestehenden zivilgesellschaftlichen Freiwilligendiensten besondere gesellschaftspolitische Aufmerksamkeit. Die ordnungspolitische Berechtigung für die Einführung dieses staatlichen Freiwilligendienstes ergibt sich allenfalls aus dem überraschend schnellen Ende des Zivildienstes, dem erklärten Willen des Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend, die im Bundeshaushalt für den

Zivildienst bereits eingestellten Mittel auszuschöpfen, sowie den strukturellen, organisatorischen und personellen Herausforderungen im Zusammenhang mit der Umwandlung des Bundesamtes für den Zivildienst in ein »Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben«.

Unter ordnungs- und gesellschaftspolitischen Kriterien hingegen sollte der Bundesfreiwilligendienst kurz- oder mittelfristig in einen zivilgesellschaftlichen Freiwilligendienst einmünden. Auf keinen Fall sollten Freiwilligendienste zu einem staatlichen Instrument der Steuerung des Arbeitsmarktes in der Berufseinstiegs- und Berufsausstiegsphase und zu einem neuen Niedriglohnsegment der öffentlichen – vor allem der kommunalen – Dienstleistungserbringung werden.

Vielmehr bedürfen zivilgesellschaftliche Freiwilligendienste in sachlicher und ordnungspolitischer Hinsicht der Regie zivilgesellschaftlicher Organisationen und Initiativen, die – anders als Staat und Wirtschaft – geeignet und in der Lage sind, Engagement als »nachwachsenden soziokulturellen Rohstoff« zu kultivieren. ■

## Anmerkungen

- (1) Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend (Hg.) (2012): Erster Engagementbericht der Bundesregierung: Für eine Kultur der Mitverantwortung, Berlin. Internet <http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Engagement/Pdf-Anlagen/engagementberichtlangfassung,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf>.
- (2) Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (2009): Bericht zur Lage und zu den Perspektiven des bürgerschaftlichen Engagements in Deutschland, Berlin, S. 29. Internet <http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/buergerschaftliches-engagement-bericht-wzb-pdf,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf>.
- (3) Vgl. Backhaus-Maul, Holger/Nährlich, Stefan/Speth, Rudolf (2012): In eigener Regie! Plädoyer für eine bessere (Selbst-) Steuerungs- und Leistungsfähigkeit der Bürgergesellschaft, Berlin: Aktive Bürgerschaft e. V.

## »In eigener Regie«

Um die Selbststeuerung und Eigen-dynamik der Bürgergesellschaft zu befähigen, bedarf es eines neuen institutionellen und ordnungspolitischen Rahmens für die Bürgergesellschaft. Eine effektive und effiziente Selbstorganisation und Selbststeuerung der Bürgergesellschaft macht es erforderlich, dass vorrangig die latenten Defizite der Bürgergesellschaft in den Bereichen Steuerung, Finanzierung, Transparenz und Rechenschaft beseitigt werden.

Die vorliegende Denkschrift unterbreitet hierzu erste Vorschläge und lädt zu einer konstruktiven Diskussion ein.

Wir schlagen vor:

- die Bedeutung, Autonomie und Förderung bürgerschaftlichen Engagements im Grundgesetz zu verankern
- die staatliche Finanzierung bürgerschaftlichen Engagements von parteipolitischer und verwaltungsbürokratischer Einflussnahme dauerhaft zu befreien
- die Steuerung der Bürgergesellschaft in Form einer Selbstverwaltung zu institutionalisieren. Dieses könnte nach unserer Auffassung durch drei Institutionen geschehen, die durch ein System von »checks and balances« im Gleichgewicht gehalten werden: Vergabekommission, Sachverständigenrat und Agenturen für Evaluation, Rating und Benchmarking. Korporatistische Strukturen sowie Kartell- und Monopolbildungen sind zu vermeiden.
- die Einführung einer gesetzlichen Publizitätspflicht grundsätzlich für alle gemeinnützigen Organisationen
- die Verantwortungsbereitschaft ehrenamtlicher Organmitglieder durch Qualifizierungen zu stärken und deren Arbeit, wo dies möglich ist, in zeitlicher Hinsicht zu entlasten

Wir sind davon überzeugt, dass die vorgelegte Denkschrift geeignet sein kann, die im Bürgerengagement liegenden Kräfte für unsere Gesellschaft besser zur Entfaltung zu bringen und verborgene Potenziale zu mobilisieren. Der Staat kann dieses – neben dem Setzen und Sicherstellen der Rahmenbedingungen – durch eine kluge Wirtschafts- und Steuerpolitik weiter unterstützen.

[www.aktive-buergerschaft.de/denkschrift-buergergesellschaft](http://www.aktive-buergerschaft.de/denkschrift-buergergesellschaft)