

# FREIWILLIGENDIENSTE ZWISCHEN STAAT UND ZIVILGESELLSCHAFT

*Gisela Jakob*

**Zusammenfassung** | Infolge der Veränderungen bei Wehrpflicht und Zivildienst erfahren die Freiwilligendienste derzeit eine ungeahnte Aufmerksamkeit in Öffentlichkeit und Politik. Mit der Einführung des neuen Bundesfreiwilligendienstes zum 1. Juli 2011 wurde ein staatlich organisierter Dienst etabliert, der zumindest einen Teil der ehemaligen Zivildienstplätze ausgleichen und Versorgungsengpässe in den Einrichtungen und Organisationen bewältigen soll.

**Abstract** | Due to changes in Germany regarding military conscription and alternative civilian service, the attention of the general public and politics alike has recently been drawn to voluntary services to a hitherto unknown extent. With the introduction of the federal voluntary service on the 1st of July 2011, the government has established a service organized by the state, to partly compensate for personnel formerly supplied by the alternative civilian service and to help alleviate personnel shortages in institutions and organisations.

**Schlüsselwörter** ► *Freiwilligendienst*

► *Jugend* ► *bürgerschaftliches Engagement*

► *Erwachsener* ► *Bundesfreiwilligendienst*

**1 Einleitung** | Im Verlauf ihrer Geschichte wurden die Freiwilligendienste immer wieder von Entwicklungen in den Pflichtdiensten beeinflusst. Die Einführung des Bundesfreiwilligendienstes stellt allerdings eine neue Qualität einer staatlichen Indienstrahme dar, die massive Auswirkungen auf die bestehenden Jugendfreiwilligendienste hat und das zivilgesellschaftliche Fundament des gesamten Bereichs untergräbt. Der neu geschaffene Freiwilligendienst wird zentral von einer Bundesbehörde verwaltet. Trägerstrukturen werden durch sogenannte Zentralstellen ersetzt. Mit dem neuen Format wird eine Konkurrenz zu den bewährten und erfolgreichen Jugendfreiwilligendiensten aufgebaut. Beim derzeitigen Stand der Dinge ist offen, wie diese Konkurrenz ausgehen wird.

**Seite**, Mechthild: Schwarzbuch soziale Arbeit. Wiesbaden 2010

**Stummbaum**, Martin: Großer Aufholbedarf. Zum Verhältnis sozialer Selbsthilfe und Sozialer Arbeit. In: Blätter der Wohlfahrtspflege 6/2007, S. 230-231

**Stummbaum**, Martin: Soziale Selbsthilfe und Wohlfahrtsverbände. Zwischen Konkurrenz und Kooperation. In: Blätter der Wohlfahrtspflege 3/2008, S.101-103

**Stummbaum**, Martin: Blended Help. Ein innovatives Konzept betroffenengruppenbezogener Sozialer Arbeit. In: Sozialwirtschaft. Zeitschrift für Sozialmanagement 4/2010, S. 37-39

**Stummbaum**, Martin; Stein, Margit: Blended Help. Altersgerechte Assistenzsysteme in hybriden Unterstützungskontexten. In: Bundesministerium für Bildung und Forschung/Verband der Elektrotechnik VDE e.V. (Hrsg.): Demographischer Wandel. Assistenzsysteme aus der Forschung in den Markt. Publikation zum 4. Deutschen AAL-Kongress 2011. Berlin 2011

**Tabatt-Hirschfeldt**, Andrea: Die Kommune als Koordinator lokaler Arrangements. Von der örtlichen Steuerung gemischter Wohlfahrtsproduktionen. In: Blätter der Wohlfahrtspflege 2/2011, S. 54-56

**Vogel**, Rainer: Gesprächs-Selbsthilfegruppen. Interviews mit Aussteigern und Dabeigeblienen. Berlin 1990

**Winkler**, Michael: Kleine Skizze einer revidierten Theorie der Sozialpädagogik. In: Badawia, T.; Luckas, H.; Müller, H. (Hrsg.): Das Soziale gestalten. Über Mögliches und Unmögliches der Sozialpädagogik. Wiesbaden 2006

**Winkler**, Michael: Annäherung an den neuen gesellschaftlichen Ort sozialer Arbeit. In: Bütow, B.; Chassé, K.A.; Hirt, R. (Hrsg.): Soziale Arbeit nach dem Sozialpädagogischen Jahrhundert. Positionsbestimmungen Sozialer Arbeit im Post-Wohlfahrtsstaat. Opladen 2008, S. 191-208

In dem vorliegenden Beitrag wird zunächst herausgearbeitet, was die bestehenden Jugendfreiwilligendienste als soziales Bildungsjahr und als besondere Form bürgerschaftlichen Engagements kennzeichnet und wie sich die Vielfalt des Bereiches heute darstellt. Anschließend werden die These einer staatlichen Indienstnahme der Freiwilligendienste und die Folgen der Einführung des Bundesfreiwilligendienstes für die zivilgesellschaftliche Ausrichtung diskutiert.

**2 Freiwilligendienste als besondere Form bürgerschaftlichen Engagements** | Freiwilligendienste sind eine besondere geregelte Form bürgerschaftlichen Engagements, wobei sich zumeist junge Menschen zwischen Schule und Beruf beziehungsweise Ausbildung in einer Vollzeitätigkeit in gemeinnützigen Einrichtungen engagieren. Vereinzelt sind auch staatliche Organisationen wie Schulen, Kommunalverwaltungen oder Landesbehörden Einsatzorte, was aber die Zuordnung zur Zivilgesellschaft nicht infrage stellt.

Das Jugendfreiwilligendienstgesetz, mit dem 2008 die beiden gesetzlich geregelten Freiwilligendienste des Freiwilligen Sozialen Jahres (FSJ) und des Freiwilligen Ökologischen Jahres (FÖJ) zusammengeführt wurden (JFDG 2008), regelt die organisatorische Struktur der Freiwilligendienste. Sie dauern in der Regel zwölf Monate, können aber auf sechs Monate verkürzt oder auf bis zu 24 Monate verlängert werden. Die Freiwilligen erhalten während ihres Freiwilligendienstes ein Taschengeld, Unterkunft und Verpflegung. Die genauen Konditionen werden in einer schriftlichen Vereinbarung zwischen dem Träger und dem beziehungsweise der Freiwilligen fixiert. Kennzeichnend für die Organisation der Freiwilligendienste ist die Kooperation zwischen Träger, Einsatzstelle und Freiwilligen. Der jeweilige Träger ist für die Gewinnung und die gesetzlich vorgeschriebene pädagogische Begleitung der Freiwilligen zuständig und hat eine wichtige Funktion für die fachliche Weiterentwicklung der Dienste.

Mit der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages zur „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (vgl. *Enquete-Kommission* 2002) ist es gelungen, die Freiwilligendienste stärker in die Debatten um bürgerschaftliches Engagement zu integrieren. Dem wurde 2008 mit dem Jugendfreiwilligendienstgesetz Rechnung getragen, das die Jugendfreiwillig-

gendienste „zu den besonderen Formen bürgerschaftlichen Engagements“ zählt, die zugleich die „Bildungsfähigkeit“ stärken (§ 1 JFDG). Für eine stärkere zivilgesellschaftliche Ausrichtung steht auch die kontinuierlich tagende Arbeitsgruppe „Freiwilligendienste“ im Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE). Im Kontext des „Nationalen Forums für Engagement und Partizipation“, in dem Vorschläge für eine integrierte nationale Engagementstrategie entwickelt wurden, gab es ein eigenes Dialogforum zur „Weiterentwicklung der Freiwilligendienste“, in dem unter anderem der quantitative und qualitative Ausbau der Jugendfreiwilligendienste gefordert wurde (vgl. *Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement* 2010, S. 33 ff.).

Die Besonderheit der Freiwilligendienste besteht darin, dass die Übernahme gesellschaftlicher Verantwortung mit einem Bildungsanspruch verbunden wird (ausführlicher *Jakob* 2004). Die jungen Menschen engagieren sich ein Jahr lang in der Hilfe und Unterstützung anderer Menschen oder für die Bearbeitung gesellschaftlicher Probleme. Viele der jungen Freiwilligen befinden sich dabei in einer lebensgeschichtlichen Übergangs- und Orientierungsphase zwischen Schule und Ausbildung beziehungsweise Beruf. Die Erfahrungen während des Engagements und deren Reflexion sollen dazu beitragen, umfassende persönliche, berufliche und soziale Lernprozesse anzuregen.

**3 Vielfältiges Spektrum und gestiegene Zahlen** | Seit Mitte der 1990er-Jahre hat sich ein vielfältiges Spektrum an Freiwilligendiensten herausgebildet. Der quantitativ umfangreichste ist nach wie vor das Freiwillige Soziale Jahr (FSJ), das seit nunmehr fast 50 Jahren besteht und in sozialen Einrichtungen angesiedelt ist. Die Verortung im sozialen und wohlfahrtspflegerischen Bereich wurde Ende der 1990er-Jahre durch die Ausweitung auf Kultur, Sport und Denkmalpflege erweitert. 1993 kam das Freiwillige Ökologische Jahr (FÖJ) mit seinem Fokus auf Umwelt- und Naturschutz hinzu. Für einen Teil der Plätze erhalten die Träger für die pädagogische Begleitung der Freiwilligen Mittel aus dem Kinder- und Jugendplan des Bundes (KJP). In manchen Bundesländern kommen zusätzliche Landesmittel hinzu. Angesichts der Nachfrage bei den Einrichtungen und bei den Freiwilligen haben insbesondere die FSJ-Träger in den letzten Jahren weitere Plätze geschaffen, für die sie keine Förderung aus Bundesmitteln erhalten.

Neben diesen gesetzlich geregelten Freiwilligendiensten gibt es weitere sogenannte unregelte Formen wie die traditionsreichen Friedens- und Versöhnungsdienste oder auch den Europäischen Freiwilligendienst, die sich an den Modellen von FSJ und FÖJ orientieren, aber nicht deren Vorgaben und Fördermodalitäten unterliegen. Das Format Freiwilligendienst wurde auch von lokalen Organisationen wie Freiwilligenagenturen, einzelnen Verbänden und Stiftungen genutzt und einzelne Bundesländer wie Hessen und Rheinland-Pfalz haben zum Beispiel mit einem FSJ in Schulen besondere Programme aufgelegt. Die Zahl der in solchen Diensten tätigen Freiwilligen lässt sich nicht ermitteln, da es keine zentrale Erfassung gibt.

Neben dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen, und Jugend (BMFSFJ) als federführendem Ministerium für die Jugendfreiwilligendienste haben andere Bundesministerien eigene Freiwilligendienste geschaffen. Mit „weltwärts“ ist 2008 vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) ein neuer entwicklungspolitischer Freiwilligendienst für bis zu 10 000 Teilnehmerinnen und Teilnehmer gegründet worden. „Kulturweit“ wurde vom Auswärtigen Amt ins Leben gerufen, wird von der Deutschen UNESCO-Kommission umgesetzt und soll bis zu 400 Freiwillige in Einrichtungen der Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik vermitteln.

Mit den vom BMFSFJ initiierten Modellprojekten eines „Generationsübergreifenden Freiwilligendienstes“ und eines „Freiwilligendienstes aller Generationen“ wurden erstmals Freiwilligendienste für Angehörige aller Generationen geöffnet. Allerdings stellte sich sehr schnell heraus, dass das Format eines geregelten Freiwilligendienstes mit mindestens 20 Stunden wöchentlich nicht umsetzbar war (vgl. *Klie; Pindl* 2008). Mit den neuen Modalitäten von wenigen Stunden in der Woche näherten sich die Tätigkeiten immer stärker einem regulären bürgerschaftlichen Engagement an, so dass der Begriff des Freiwilligendienstes für diese Tätigkeiten nicht trägt. Insofern erscheint es folgerichtig, dass das Programm eines Freiwilligendienstes aller Generationen Ende 2012 ausläuft.

Bei der folgenden Übersicht über die verschiedenen bundesweit verbreiteten Freiwilligendienste und die Zahl der Plätze und Teilnehmenden ist zu berücksichtigen,

dass es aufgrund der unterschiedlichen Zeitpunkte der Erhebungen Ungenauigkeiten und Überschneidungen geben kann.

Die Zahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer in den Freiwilligendiensten hat sich stetig erhöht und auch die Zahl der durch den Bund geförderten Plätze ist stetig gewachsen. Waren es im Zeitraum 1993/94 noch 6 700 FSJ-Plätze (*Deutscher Bundestag* 1998, S. 3), die durch den Kinder- und Jugendplan des Bundes (KJP) gefördert wurden, so hat sich deren Zahl im Zeitraum 2009/10 auf 16 645 erhöht. Nimmt man das FÖJ hinzu, dann wurden 2009/10 18 875 Plätze in den gesetzlich geregelten Freiwilligendiensten mit Mitteln aus dem KJP unterstützt.<sup>1</sup> Zusätzlich der Zahl der anerkannten Kriegsdienstverweigerer in einem Freiwilligendienst sind es mittlerweile über 25 000 Plätze, mit denen das BMFSFJ als federführendes Ministerium die Jugendfreiwilligendienste fördert. Diese Zahl erhöht sich nochmals, wenn man die Plätze in den verschiedenen internationalen Freiwilligendiensten auch der anderen Ministerien hinzuzählt, so dass man für 2009/10 von etwa 30 000 mit Bundesmitteln geförderten Plätzen im Jugendfreiwilligendienst ausgehen kann. Die Zahl der von den Trägern und Einrichtungen selbst finanzierten Plätze lässt sich nicht genau ermitteln.

#### 4 Freiwilligendienste im staatlichen Zugriff |

Seit ihrer Entstehung in den 1960er-Jahren werden die gesetzlich geregelten Freiwilligendienste von Entwicklungen im Bereich von Wehrpflicht und Zivildienst beeinflusst. So verlief die Konstituierung des damals sogenannten Diakonischen Jahres in den 1950er- und 1960er-Jahren parallel zur Einführung der Wehrpflicht und des zivilen Ersatzdienstes. 1956 wurde das Wehrpflichtgesetz verabschiedet, 1960 das erste Gesetz zum zivilen Ersatzdienst, und 1964 wurde dann das „Gesetz zur Förderung eines Freiwilligen Sozialen Jahres“ vorgelegt. Mit der Gründung dieses ersten gesetzlich geregelten und staatlich geförderten Freiwilligendienstes sollten mehrere Zielsetzungen gleichzeitig verfolgt werden: die Bewältigung des „Pflegetnotstandes“ in Krankenhäusern, die Unterstützung junger Menschen in ihrer persönlichen und beruflichen Entwicklung sowie die Übertragung gesellschaftlicher Aufgaben an junge Frauen als Pendant zum Wehr- und Ersatzdienst der jungen Männer (vgl. *Freiwilliges Soziales Jahr der Evangelischen Kirche von Kurhessen-Waldeck* ohne Jahr, S.10).

<sup>1</sup> Mitteilung des BMFSFJ von 8.6.2011

**Freiwilligendienste 2009/10**

Freiwilliges Soziales Jahr (FSJ) <sup>2</sup>	
Freiwilliges Ökologisches Jahr (FÖJ)	
Freiwilligendienste anerkannter Kriegsdienstverweigerer (§ 14c ZDG)	
Europäischer Freiwilligendienst (EFD) <sup>4</sup>	
Internationale Freiwilligendienste <sup>5</sup>	
weltwärts <sup>6</sup>	
kulturweit <sup>7</sup>	
Freiwilligendienst aller Generationen <sup>8</sup>	

**Plätze und Teilnehmende**

16 204 (davon 629 FSJ Kultur, 510 FSJ Sport) + 441 FSJ Ausland = 16 645 (KJP-gefördert)
Gesamtzahl der Plätze nach der Statistik des BAK FSJ: 41 441 <sup>3</sup>
2 195 + 35 Ausland = 2 230 (KJP-gefördert)
5 554 (2010)
1 284
zirka 7 000 (2007)
4 288 (2010)
368 (2010)
knapp 5 100

In den 1970er- und 1980er-Jahren, im Zuge eines Ausbaus des Sozialstaates und einer Aufwertung von Pädagogik und außerschulischer Jugend(bildungs)arbeit, veränderte sich der Charakter der Freiwilligendienste grundlegend und wurde zu einem jugend- und bildungspolitischen Angebot. In der gesetzlichen Novellierung des Freiwilligen Sozialen Jahres im Jahr 1993 wurden die pädagogische Begleitung und die Idee eines sozialen Bildungsjahres für junge Menschen gestärkt. Mit Beginn der Debatte um die Abschaffung der Wehrpflicht in den 1990er-Jahren wurde von einzelnen politischen Akteuren die Idee für einen sozialen Pflichtdienst für alle jungen Menschen ins Spiel gebracht, die allerdings unter Hinweis auf verfassungsrechtliche und fiskalische Gründe zurückgewiesen wurde.<sup>9</sup>

Der staatliche Zugriff auf die Freiwilligendienste erhielt im Zuge der Reformierung der gesetzlichen Grundlagen von FSJ und FÖJ im Jahr 2002 und der gleichzeitigen Änderung des Zivildienstgesetzes (ZDG) eine neue Dimension. Neben einer Ausweitung der Einsatzfelder und einer Flexibilisierung der Dienstdauer wurde mit der Schaffung des § 14c ZDG für anerkannte Kriegsdienstverweigerer die Möglichkeit eröffnet, den Zivildienst durch einen Freiwilligendienst zu ersetzen. Bis 2010 hatte sich die Zahl anerkannter Kriegsdienstverweigerer in einem Freiwilligendienst auf 5 554 erhöht.<sup>10</sup> Die zunächst befürchtete Verdrängung von regulären Freiwilligendiensten zugunsten der deutlich stärker staatlich geförderten Kriegsdienstverweigerer blieb zwar aus, allerdings trug diese staatliche Intervention zu einer Vermischung von Freiwilligen- und Pflichtdiensten bei. Eine kritische Diskussion um diesen Sachverhalt ist angesichts verkürzter Zivildienstzeiten und damit entstan-

**2** Die Zahlen für die im Kinder- und Jugendplan des Bundes (KJP) geförderten Plätze des FSJ und des FÖJ sowie die Zahl der Plätze für anerkannte Kriegsdienstverweigerer basieren auf Mitteilungen der Presseabteilung des BMFSFJ, die ich am 8. und 23. Juni 2011 erhalten habe.

**3** Die Zahl der vom Bundesarbeitskreis FSJ (2011) ermittelten Plätze schließt 3 641 Abbrecherinnen und Abbrecher, 3 203 Teilnehmerinnen und Teilnehmer, die verlängert haben, sowie 4 685 anerkannte Kriegsdienstverweigerer ein. Die Zahl der nicht durch Bundesmittel geförderten Plätze lässt sich nicht genau ermitteln. Die große Differenz zwischen den 16 645 KJP-geförderten FSJ-Plätzen und den etwa 33 000 Plätzen der Statistik des BAK FSJ (ohne Abbrecherinnen und Abbrecher sowie Kriegsdienstverweigerer) deutet allerdings darauf hin, dass die Träger eine große Zahl von Plätzen aus eigenen Mitteln (plus eventuelle Landesmittel) unterhalten.

**4** Mitteilung „Jugend für Europa“ vom 26. Juli 2011 842 Freiwillige sind 2009 ausgereist, 442 haben einen EFD in Deutschland begonnen

**5** Die Daten zu den internationalen Freiwilligendiensten werden nicht systematisch erfasst, es sind deshalb keine genauen Angaben zur Zahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer möglich. Die hier angegebene Zahl beruht auf einer Trägerbefragung der Mitgliedorganisationen des Arbeitskreises *Lernen und Helfen in Übersee e.V.* (2008).

**6** Vergleiche [www.weltwärts.de/presse/index.html](http://www.weltwärts.de/presse/index.html) (Abruf am 24.7.2011)

**7** Deutsche UNESCO-Kommission e.V. (o.J.), S. 10

**8** Deutscher Bundestag 2011b, S. 1

**9** Zur Kontroverse um soziale Pflichtdienste vergleiche die Beiträge in Guggenberger (2000, S. 439 ff.).

**10** Mitteilung des BMFSFJ vom 8. Juni 2011

dener Versorgungslücken in Einrichtungen sowie der Abhängigkeit der Trägerverbände von staatlichen Finanzen weitgehend verstummt.

Auch die Schaffung der neuen Freiwilligendienste „kulturweit“ und „weltwärts“ gehört in diesen Trend eines staatlichen Zugriffs auf die Freiwilligendienste. Beide Freiwilligendienste wurden unter der Regie von Bundesministerien, dem Auswärtigen Amt und dem BMZ kreiert. Während bei „weltwärts“ neben dem Deutschen Entwicklungsdienst auch zivilgesellschaftliche Trägerorganisationen involviert sind, fungiert bei „kulturweit“ die Deutsche UNESCO-Kommission als Träger, eine eigenständige, aber staatsnahe Organisation mit hoheitlichen Aufgaben.

**5 Der Bundesfreiwilligendienst als staatlich organisierter Freiwilligendienst** | Seit dem 3. Mai 2011 ist das Gesetz zur Einführung des Bundesfreiwilligendienstes (BFDG 2011) in Kraft, mit dem 35 000 Plätze als Ausgleich für den Wegfall des Zivildienstes geschaffen werden sollen. Der Bundesfreiwilligendienst (BFD) ist ähnlich wie die Jugendfreiwilligendienste eine sozialversicherungspflichtige Tätigkeit, mit der sich aber nicht nur junge Menschen, sondern Angehörige aller Generationen engagieren können, und die mit dem Anspruch „lebenslangen Lernens“ (§ 1 BFDG) verbunden ist. Für jüngere Freiwillige bis zum 27. Lebensjahr ist der BFD als Vollzeit-tätigkeit konzipiert, die in der Regel zwölf Monate, mindestens aber sechs und höchstens 24 Monate dauern kann. Teilnehmende, die das 27. Lebensjahr vollendet haben, können den BFD auch als Teilzeitbeschäftigung mit mindestens 20 Stunden pro Woche erbringen.

Die Einsatzbereiche umfassen das gesamte Spektrum an Einrichtungen und Diensten, in denen auch bislang schon die Jugendfreiwilligendienste angesiedelt waren. Hinzu kommen Bereiche wie die Rettungsdienste und die Katastrophenhilfe als bisherige Einsatzstellen für Zivildienstleistende. Der BFD soll arbeitsmarktneutral ausgestaltet werden (§ 3 Abs. 2 BFDG).

Auch für den BFD ist eine pädagogische Begleitung in Form von 25 Seminartagen für die jungen Freiwilligen obligatorisch (§ 4 BFDG). Davon sind fünf Tage für die politische Bildung vorgesehen, die in den neuen Bildungszentren, den ehemaligen Zivil-

dienstschulen, erbracht werden müssen. Für Teilnehmerinnen und Teilnehmer nach dem 27. Lebensjahr sieht das Gesetz lediglich eine Regelung vor, nach der die Begleitung angemessen gestaltet sein muss.

Die Federführung für die Umsetzung des BFD liegt beim Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben (BAFzA), dem ehemaligen Bundesamt für Zivildienst. Die Bundesbehörde übernimmt die Anerkennung der Einsatzstellen, wobei Einsatzstellen des Zivildienstes automatisch anerkannt sind. Das BAFzA ist auch Vertragspartner der Freiwilligen (§ 8 BFDG) und in Kooperation mit den bundeseigenen Bildungszentren für deren pädagogische Begleitung zuständig.

Eine wichtige Rolle nehmen im BFD die Zentralstellen ein, die bei Bedarf vom BAFzA, das selbst Aufgaben einer Zentralstelle wahrnimmt, neu geschaffen werden können (§ 7 BFDG). Ebenso können die bundeszentralen Träger der Jugendfreiwilligendienste als Zentralstelle fungieren. Die Zentralstellen sollen gewährleisten, dass die ihnen angehörenden Träger und Einsatzstellen den BFD entsprechend der gesetzlichen Vorgaben umsetzen. Die Einsatzstellen können Aufgaben wie die Gewinnung und Begleitung der Freiwilligen an eine Zentralstelle oder einen Träger übertragen (§ 8 Abs. 2 BFDG). Damit können auch Träger der Jugendfreiwilligendienste einen BFD in ihren Strukturen anbieten.

Den Zentralstellen kommt eine wichtige Steuerungsfunktion bei der Schaffung neuer Freiwilligendienstplätze zu. Auf Intervention der Jugendfreiwilligendienstträger wurde im § 7 Abs. 5 BFDG ein Passus eingefügt, der den Bestandsschutz der bisherigen Freiwilligendienste sichern soll.<sup>11</sup> Die Zahl der einer Zentralstelle zur Verfügung gestellten Plätze im Bundesfreiwilligendienst darf die der im Vorjahr besetzten FSJ- und FÖJ-Plätze nicht übersteigen. Des Weiteren kann eine Zentralstelle die Zuteilung eines (weiteren) Platzes im BFD an die Besetzung eines (weiteren) FSJ/FÖJ-Platzes koppeln. Dieses „Koppelungsmodell“ soll dazu beitragen, die Konkurrenz zwischen den beiden Diensten in Grenzen zu halten und eine Verdrängung von Plätzen bei den Jugendfreiwilligendiensten zu vermeiden.

**11** Siehe dazu auch die Ausführungen zu § 7 im Besonderen Teil zur Umsetzung des BFD (*Deutscher Bundestag* 2011a, S. 16 f.).

Nach dem Planungsstand vom Juni 2011 soll jeder Platz im BFD, der mit kindergeldberechtigten Freiwilligen unter 25 Jahren besetzt wird, monatlich mit maximal 450 Euro vom Bund gefördert werden. Dieser Betrag setzt sich aus der feststehenden Pauschale von 200 Euro für die pädagogische Begleitung sowie der Erstattung von Taschengeld und Sozialversicherung an die Einsatzstellen bis zu einer Höhe von 250 Euro zusammen. Für die Integration besonders benachteiligter Jugendlicher erhöht sich die Förderpauschale auf 300 Euro.<sup>12</sup> Für Freiwillige über 27 Jahre können bis zu 350 Euro für Taschengeld und Sozialversicherung erstattet werden.

Im September 2011 waren nach Auskunft des Parlamentarischen Staatssekretärs im BMFSFJ, Dr. Kues, 11 837 Vereinbarungen für einen Bundesfreiwilligendienst abgeschlossen, etwa 80 Prozent davon mit jungen Freiwilligen und etwa 20 Prozent mit älteren Freiwilligen über 27 Jahren. In dieser Zahl sind auch die Zivildienstleistenden enthalten, die ihren Vertrag verlängerten. Deren genaue Zahl wird in der Antwort nicht bekannt gegeben.

**6 Auswirkungen des staatlichen Zugriffs auf die Freiwilligendienste** | Die Einführung des Bundesfreiwilligendienstes markiert den Höhepunkt einer Entwicklung, die in der Reformierung des Zivildienstgesetzes 2002 bereits angelegt war, die aber mit dem BFD als staatlichem Freiwilligendienst eine neue Dimension erhält. Neben das erfolgreiche Modell der Jugendfreiwilligendienste, die weitgehend in zivilgesellschaftlicher Verantwortung und von gemeinnützigen Trägern organisiert werden, wird ein neues konkurrierendes Modell eines Freiwilligendienstes in staatlicher Regie gestellt. Der Staat übernimmt damit eine Aufgabe, die bislang erfolgreich von gesellschaftlichen Akteuren umgesetzt wurde und schwächt damit letztendlich deren Position. Damit wird zugleich gegen das Subsidiaritätsprinzip als nach wie vor gültiger ordnungspolitischer Prämisse des bundesdeutschen Wohlfahrtsmodells verstoßen.

Zwar ist es mit dem BFDG gelungen, nach dem Wegfall des Zivildienstes einen Teil der Finanzmittel in Höhe von 294 Millionen Euro für die Freiwilligendienste zu sichern (*Deutscher Bundestag* 2011a, S. 12). Der größte Teil des Betrages (234 Millionen Euro) ist

allerdings für die Finanzierung des Bundesfreiwilligendienstes vorgesehen. Die restlichen Mittel sollen für die Förderung der bestehenden Jugendfreiwilligendienste und den Aufbau neuer internationaler Freiwilligendienste eingesetzt werden. So wurde der KJP-Zuschuss für die pädagogische Begleitung für jeden Freiwilligen und jede Freiwillige auf 200 Euro pro Monat beziehungsweise für besonders benachteiligte Jugendliche auf 300 Euro erhöht, und es sollen mehr Plätze gefördert werden. Des Weiteren sollen zusätzlich 3 000 Plätze in einem neuen internationalen Freiwilligendienst geschaffen werden.

Für diese verbesserte finanzielle Förderung wird allerdings ein hoher Preis gezahlt, der mit weitreichenden Auswirkungen auf den gesamten Bereich der Freiwilligendienste verbunden ist.

▲ *Die staatliche Indiennahme untergräbt zivilgesellschaftliche Strukturen:* Mit der Einführung des Bundesfreiwilligendienstes wird ein staatlich organisierter Freiwilligendienst geschaffen, der zwar mit gemeinnützigen Trägern kooperiert, dessen Steuerung allerdings durch das Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben (BAFZA) als staatlicher Instanz erfolgt. Damit wird „ein öffentlicher Dienst des Bundes eigener Art“ geschaffen (*Deutscher Bundestag* 2011a, S. 17), dessen Zielsetzungen und Organisation von der Logik staatlichen Handelns durchdrungen ist. Seine Steuerung durch ein zentrales Bundesamt, das in den Traditionen einer mit Pflichtdiensten befassten Behörde befangen ist, wird sicherlich nicht dazu beitragen, das zivilgesellschaftliche Profil der Tätigkeiten zu stärken. Vielmehr wird – so die Befürchtung – ein nach öffentlichem Dienstrecht organisierter Freiwilligendienst etabliert, der sich an einem Verständnis von Dienst und Verpflichtung ausrichtet.

▲ *Mit dem Bundesfreiwilligendienst wird eine Konkurrenz zu den bestehenden Jugendfreiwilligendiensten erichtet:* Zwar soll das sogenannte Koppelungsmodell verhindern, dass Plätze in bestehenden Diensten durch einen BFD ersetzt werden. Die Umsetzung dieser Regelung ist allerdings mit einem erheblichen bürokratischen Aufwand verbunden. Die deutlich bessere finanzielle Förderung des BFD aufgrund der Kostenerstattung für Taschengeld und Sozialversicherung macht diesen Dienst für Einsatzstellen jedenfalls sehr attraktiv. Ob diese Konkurrenz zu einer Verdrängung der von gemeinnützigen Organisationen getragenen Jugendfreiwilligendienste führt, lässt sich

derzeit nicht absehen. Insbesondere wenn sich das Modell des BFD nicht als erfolgreich erweist und die anvisierten 35 000 Plätze nicht besetzt werden sollten, halte ich weitere Zugriffe auf die Jugendfreiwilligendienste nicht für ausgeschlossen. So hat das Ministerium gegenüber den Trägerverbänden nach dem schwierigen Start des BFD Anfang August 2011 bereits eine Regelung durchgesetzt, dass binnen acht Monaten ein Verhältnis von 3:2 zwischen den FSJ-Plätzen und den BFD-Plätzen erreicht sein soll (vgl. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 5.8.2011, S. 4, und 6.8.2011, S. 5).

▲ *Der Bundesfreiwilligendienst schwächt das Trägerprinzip der Jugendfreiwilligendienste:* Die pädagogische Begleitung als zentrale Aufgabe der Träger wird im BFD bei den Trägern und Einsatzstellen, die sich dem Bundesamt als Zentralstelle angeschlossen haben, von den Bildungszentren des Bundes übernommen. Die obligatorischen fünf Tage politischer Bildung werden auf jeden Fall in einer der bundeseigenen Einrichtungen stattfinden. Damit wird – neben dem Bundesamt selbst – auch der Erhalt dieser Einrichtungen und der dort vorhandenen Personalressourcen sichergestellt. Wie es allerdings gelingen kann, deren auf Pflichtdienste bezogenes Profil in Einrichtungen zur Qualifizierung für freiwilliges Engagement zu transferieren, ist ebenfalls eine offene Frage (vgl. *Strachwitz* 2011). Dies mag dann umzusetzen sein, wenn es um die fachliche Einführung in Themen der Pflege und Betreuung oder des Umweltschutzes geht. Die Bildungszentren dürften allerdings angesichts ihres bisherigen Auftrages und ihrer Arbeitsweise an Grenzen stoßen, wenn es darum geht, jungen Freiwilligen bürgerschaftliche Kompetenzen zu vermitteln und sie in zivilgesellschaftliches Handeln einzuführen.

▲ *Weitere Vorbehalte gegenüber einem Bundesfreiwilligendienst:* Die Einführung des Bundesfreiwilligendienstes wurde im Vorfeld von Experten und Expertinnen aus der Wissenschaft und den Verbänden kritisch bewertet. In der öffentlichen Anhörung zum Gesetzentwurf im Bundestag wurde auf das Problem der Sicherstellung der Arbeitsmarktneutralität angesichts der Zielgruppe qualifizierter Ruheständlerinnen und Ruheständler ebenso hingewiesen wie auf den Klärungsbedarf bei Freiwilligen, die erwerbslos sind und sozialstaatliche Transferleistungen beziehen.<sup>13</sup>

**13** Vergleiche dazu die Stellungnahmen bei der Anhörung zum Entwurf des BFDG im Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend des Deutschen Bundestages am 14. März 2011 ([www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a13/anhoeerungen/Freiwilligendienste/Stellungnahmen/index.html](http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a13/anhoeerungen/Freiwilligendienste/Stellungnahmen/index.html))

Dabei wurde auch darauf aufmerksam gemacht, „dass die Transformation des alten Zivildienstes in den neuen Bundesfreiwilligendienst auf der Ebene der Einsatzstellen und der Träger nicht einfach ein Austausch von vorher dienstverpflichteten zu nachher sich freiwillig engagierenden Menschen darstellt“ (*Liebig* 2011, S.11). Freiwillige lassen sich nicht zum Dienst verpflichten, sondern engagieren sich aus freien Stücken, wenn ihnen die Tätigkeit sinnvoll erscheint und sie selbst auch einen Gewinn daraus ziehen. Dies erfordert attraktive Tätigkeitsfelder, eine qualifizierte Begleitung und angemessene Formen der Anerkennung.

Dieses Bündel verschiedener Aspekte macht deutlich, dass mit der Einführung des Bundesfreiwilligendienstes kein Beitrag geleistet wird, die Freiwilligendienste als besondere Form bürgerschaftlichen Engagements weiterzuentwickeln. Vielmehr wird eine klassische zivilgesellschaftliche Aufgabe wie die Förderung bürgerschaftlichen Engagements von einer staatlichen Instanz übernommen. In einem sozialstaatlichen Gefüge und einer gemischten Wohlfahrtsproduktion gehört es zwar auch zu den staatlichen Aufgaben, zivilgesellschaftliche Strukturen zu stützen. Staatliche Instanzen auf Bundesebene haben dabei aber nicht den Auftrag, konkrete Maßnahmen in den Einrichtungen und Organisationen vor Ort selbst dauerhaft durchzuführen. Ihre Aufgabe besteht vielmehr darin, Rahmenbedingungen zu schaffen, die bürgerschaftliches Engagement ermöglichen, und zu gewährleisten, dass zivilgesellschaftliche Strukturen bestehen können. Nur so kann der Eigensinn des Engagements als frei gewählte Tätigkeit, zu der manchmal auch die Widerständigkeit gegenüber bestehenden Strukturen gehört, gewahrt werden.

Ob der Bundesfreiwilligendienst ein für alle Generationen attraktives Format ist, muss sich erst noch erweisen. Warum sollte ein hoch verregelter Freiwilligendienst mit einer mindestens 20-stündigen Tätigkeit und einer einjährigen Dauer für Menschen, die gerade das „Korsett“ der Erwerbsarbeit verlassen haben, attraktiv sein? Und wer sollte sich im mittleren Lebensalter von einem solchen Dienst angesprochen fühlen? Sicherlich wird es einzelne Personen geben, für die der Bundesfreiwilligendienst auch im höheren Lebensalter eine passende Möglichkeit zum Engagement bietet. Dies können vereinzelt Personen sein, die sich in einer lebensgeschichtlichen Umbruchphase

befinden und eine neue Betätigungsmöglichkeit suchen. In dem Modellprojekt generationsübergreifender Freiwilligendienste hat sich herausgestellt, dass diese Dienste besonders in strukturschwachen Regionen mit einer hohen Erwerbslosigkeit für Personen attraktiv waren, die keine oder nur noch sehr eingeschränkte Möglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt hatten (vgl. *Klie; Pindl* 2008). Für diese Personengruppe steht aber nicht unbedingt der Gedanke eines Engagements im Vordergrund, vielmehr wird das Taschengeld zu einem wichtigen Bestandteil des Einkommens, um zum Beispiel das Arbeitslosengeld aufzustocken. Unabhängig von rechtlichen Fragen zum Verhältnis von sozialstaatlichen Transferleistungen und Leistungen des BFD würde eine solche Einbindung von Arbeitslosen in großem Ausmaß völlig neue gesellschaftspolitische Grundsatzfragen aufwerfen.

**7 Perspektiven für die Weiterentwicklung der Freiwilligendienste | 7-1 Freiwilligendienste als Orte für Engagement und Bildung stärken** | Angesichts der mit dem Bundesfreiwilligendienstgesetz geschaffenen Realitäten wird es in der nahen Zukunft darum gehen, die Entwicklung des neuen Freiwilligendienstes und ihre Auswirkungen auf die Jugendfreiwilligendienste genau zu beobachten und zu evaluieren (vgl. *Fuchs* 2011, S. 292).

Dabei muss in den Blick genommen werden, wie es sich mit der Anforderung zur Arbeitsmarktneutralität verhält, welche Zielgruppen gewonnen werden, wie sich die Transformation von einem Pflichtdienst in einen Freiwilligendienst in den Einsatzstellen und in den Bildungszentren vollzieht und ob das Kopplungsmodell trägt. Plätze in den Jugendfreiwilligendiensten dürfen auf keinen Fall zugunsten des Bundesfreiwilligendienstes abgebaut werden. Um dies zu gewährleisten, sind Zentralstellen und Träger gefordert, aber auch jede einzelne Einsatzstelle, die letztendlich mitentscheidet, ob sie einen Platz für den Bundesfreiwilligendienst oder für einen Jugendfreiwilligendienst schafft.

Für beide Dienste muss es darum gehen, sie als besondere Form bürgerschaftlichen Engagements, die umfassende Bildungsprozesse ermöglichen soll, weiterzuentwickeln beziehungsweise im Bundesfreiwilligendienst zunächst einmal die Grundlagen für ein solches Verständnis zu schaffen. Die Besonderheit der Freiwilligendienste besteht gerade darin,

dass sich für die Teilnehmer und Teilnehmerinnen Erfahrungen der Übernahme gesellschaftlicher Verantwortung mit persönlichen, beruflichen und sozialen Lernerfahrungen verbinden. Damit daraus nachhaltig wirksame Bildungsprozesse werden, bedarf es attraktiver Tätigkeitsfelder, die den Freiwilligen Möglichkeiten für selbstbestimmtes und informelles Lernen eröffnen, das den Eigensinn freiwilligen Engagements erfahrbar werden lässt sowie eine qualifizierte fachliche Begleitung in den Einsatzstellen und den begleitenden Seminaren anbietet. Diese Anforderungen gelten keineswegs nur für den neu geschaffenen Bundesfreiwilligendienst. Auch in den Jugendfreiwilligendiensten besteht Entwicklungsbedarf im Umgang mit den Freiwilligen in den Einsatzstellen oder auch bei der zivilgesellschaftlichen Ausrichtung.

## 7-2 Vernachlässigte Zielgruppen integrieren |

Für die Freiwilligendienste insgesamt gilt die Anforderung, neue Modelle zu entwickeln, um für Zielgruppen wie benachteiligte Jugendliche und Freiwillige mit Migrationshintergrund attraktiv zu sein. Die Erhöhung der Förderpauschalen für die pädagogische Begleitung dieser Zielgruppen wird dieses Defizit sicherlich nicht einfach beheben. Notwendig wäre hier vielmehr die Erprobung neuer Modelle wie etwa beim Projekt eines „FSJplus“, das vom Diakonischen Werk in Württemberg seit einigen Jahren durchgeführt wird und bei dem die Freiwilligen während des zweijährigen FSJ zugleich einen Schulabschluss nachholen (vgl. *Diakonisches Werk der evangelischen Kirche in Württemberg e.V.* 2007).

Auch eine stärkere Integration von Freiwilligen aus Familien mit Migrationshintergrund steht noch aus. Seit Jahren wird beklagt, dass es nur unzureichend gelingt, junge Migrantinnen und Migranten für einen Freiwilligendienst zu gewinnen, und dass eine interkulturelle Öffnung der Dienste dringend notwendig sei. Bei der Evaluation des FSJ und FÖJ in den Jahren 2003 bis 2005 wurde deutlich, dass nur etwa sechs bis sieben Prozent der Teilnehmerinnen und Teilnehmer junge ausländische Freiwillige oder in Deutschland lebende Freiwillige mit einem Migrationshintergrund sind (vgl. *Engels* u.a. 2008, S. 134). Um dem hier aufscheinenden Handlungsbedarf zu begegnen, bedarf es ebenfalls gezielter Projekte, um zum Beispiel in Kooperation mit Migrantenselbstorganisationen neue Einsatzbereiche zu erschließen und neue Zugänge zu eröffnen.

**7-3 Aufbau finanzieller Mittel jenseits staatlicher Zuwendungen** | 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. Die Abhängigkeit von staatlichen Zuwendungen und die korporatistische Verflechtung von Staat und Verbänden trägt letztendlich immer wieder dazu bei, dass Letztere sich den politischen Vorgaben unterordnen. Zukünftig muss es aus meiner Sicht darum gehen, auch bei den Freiwilligendiensten Mittel jenseits staatlicher Förderung zu akquirieren und unabhängige Modelle zu entwickeln. Dies kann sicherlich die staatliche Förderung für die pädagogische Begleitung der Freiwilligen nicht ersetzen. Der Aufbau von Alumninetzwerken und die Schaffung von Fördervereinen könnten aber für die Träger der Jugendfreiwilligendienste zumindest kleine finanzielle Freiräume eröffnen, um eigene Projekte und Vorhaben umzusetzen.

*Professor Dr. Gisela Jakob lehrt Theorie der Sozialen Arbeit an der Hochschule Darmstadt, Fachbereich Gesellschaftswissenschaften und Soziale Arbeit, Adelongstraße 51, 64283 Darmstadt, E-Mail: gisela.jakob@h-da.de*

## Literatur

### **Arbeitskreis Lernen und Helfen in Übersee e.V.:**

Statistische Übersicht zu Personenvermittlungen 2007. In: [http://www.entwicklungsdienst.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen\\_AK/Statistik\\_2007.pdf](http://www.entwicklungsdienst.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen_AK/Statistik_2007.pdf). Bonn 2008 (Abruf am 19.10.2011)

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

**Bundesarbeitskreis Freiwilliges Soziales Jahr** (BAK FSJ): Zusammenfassung Jahresstatistik 2009/2010 (Stand 21.4.11). Manuskript. Ohne Ort 2011

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

**Deutsche UNESCO-Kommission e.V.:** Erster „kulturweit“-Bericht 2009-2010. Berlin ohne Jahr

**Deutscher Bundestag:** Antwort der Bundesregierung zur Förderung des Freiwilligen Sozialen und des Freiwilligen Ökologischen Jahres (Bundestagsdrucksache 13/10781). Berlin 1998

**Deutscher Bundestag:** Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Bundesfreiwilligendienstes (Bundestagsdrucksache 17/4803). Berlin 2011a

**Deutscher Bundestag:** Antwort der Bundesregierung auf die Anfrage Freiwilligendienste aller Generationen (Bundestagsdrucksache 17/5078). Berlin 2011b

**Diakonisches Werk der evangelischen Kirche in Württemberg e.V.** (Hrsg.): FSJplus – Freiwilliges Soziales Jahr und Realschulabschluss. Projektbericht 2005-2007. Stuttgart 2007

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

**Enquete-Kommission** „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ des Deutschen Bundestages: Bericht Bürger-schaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunfts-fähige Bürgergesellschaft. Opladen 2002

**Frankfurter Allgemeine Zeitung** vom 5.8.2011 und 6.8.2011 (von Stephan Löwenstein)

**Freiwilliges Soziales Jahr der Evangelischen Kirche von Kurhessen Waldeck** (Hrsg.): Ein Jahr wird 40. Broschüre. Bad Hersfeld ohne Jahr

**Fuchs, Petra:** Zivis ersetzen – Kultur der Freiwilligkeit schaffen. In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. 7/2011, S. 289-293

**Guggenberger, Bernd** (Hrsg.): Jugend erneuert Gemeinschaft. Freiwilligendienste in Deutschland und Europa. Baden-Baden 2000

**Jakob, Gisela:** Freiwilligendienste zwischen Tradition und Erneuerung. In: Slüter, Uwe; Schmidle, Marianne; Wißdorf, Sabine (Hrsg.): Bürgerschaftliches Engagement. Grundlage für Freiwilligendienste. Düsseldorf 2004, S. 15-34

**JFDG** – Gesetz zur Förderung von Jugendfreiwilligendiensten: Bundesgesetzblatt Teil I Nr. 19 vom 26. Mai 2008. Bonn 2008, S. 842-848

**Klie, Thomas; Pindl, Theodor:** Das Bundesmodellprogramm „Generationsübergreifende Freiwilligendienste“. In: neue praxis 1/2008, S. 58-77

**Liebig, Reinhard:** Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zur Weiterentwicklung der Freiwilligendienste/Bundesfreiwilligendienstgesetz am 14. März 2011 im Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend des Deutschen Bundestages (Ausschussdrucksache 17(13)82h). In: <http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a13/anhoerungen/Freiwilligendienste/Stellungnahmen/index.html> (Abruf am 20.10.2011)

**Strachwitz, Rupert Graf:** Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Bundesfreiwilligendienstes bei der Anhörung im Ausschuss Familie, Senioren, Frauen und Jugend des Deutschen Bundestages am 14. März 2011 (Ausschussdrucksache 17(13)82d). In: <http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a13/anhoerungen/Freiwilligendienste/Stellungnahmen/index.html> (Abruf am 20.10.2011)