

„Gute Arbeit“ und „bürgerschaftliches Engagement“ – ein Spannungsfeld

„Bürgerschaftliches Engagement“ und „Gute Arbeit“ könnten in einem geradezu harmonischen und sehr produktiven Verhältnis zueinander stehen, wenn die Ausgangsbedingungen andere wären, als sie es sind. - Der sozialetische Begriff der „Guten Arbeit“ ist von den deutschen Gewerkschaften entwickelt worden, um Umbauprozesse des Arbeitslebens wahrnehmbar zu machen und um einen sozialpolitischen Umkehrprozess einzuleiten. Seit den 90er Jahren wurden die wirtschaftlichen und rechtlichen Arbeitsbedingungen durch einen Ausbau des Niedriglohnsektors und die Ausdehnung prekärer Arbeitsverhältnisse ausgehöhlt. Unter prekären Arbeitsverhältnissen wird Arbeit in einem unsicheren rechtlichen Status verstanden – also vor allem geringfügige und befristete Beschäftigung, Teilzeitarbeit, Leiharbeit und Werkvertragsarbeit, die mit geringer Entlohnung (Niedriglohn), aber auch mit höherer Vergütung verknüpft sein kann.¹ Der „Personalmix“ unterschiedlicher Beschäftigungsformen wird dazu eingesetzt, die Kosten der Arbeit in allen Bereichen des Wirtschaftslebens abzusenken.

Der Dienstleistungssektor ist von der Prekarisierung der Arbeitsbedingungen besonders betroffen. So sind im Bereich des Gesundheitswesens ca. 50 Prozent der Beschäftigten und im Bereich der sonstigen öffentlichen und privaten Dienstleistungen ca. 45 Prozent der Beschäftigten prekär beschäftigt.² Ursache für die überdurchschnittliche Verbreitung prekärer Arbeitsbedingungen in diesen Bereichen ist neben deren chronischer Unterfinanzierung die – gerade in Deutschland kulturell ausgeprägte – gesellschaftliche Geringschätzung von Dienstleistungsarbeit als „Arbeit, die jeder und jede kann“³ bzw. zu können meint. Die Gesundheitsbranche und die öffentlichen und privaten Dienstleistungen sind ein Hauptbereich ehrenamtlichen Einsatzes (z.B. als „Pflege-Ehrenamt“) und der Freiwilligendienste FSJ, FÖJ und BFD. Es kann daher nicht verwundern, dass aus gewerkschaftlicher Sicht gerade in diesen Bereichen bürgerschaftliches Engagement als weitere Spielart eines „Personalmixes“ angesehen werden muss. Denn es besteht die Gefahr, dass professionelle und qualifizierte reguläre und bezahlte Soziale Arbeit, Bildungsarbeit, Pflegearbeit, Gemeindliche Arbeit durch ehrenamtliche Tätigkeiten und Freiwilligendienste überformt und/oder verdrängt

¹ Wolfgang Ullenberg-van Dawen: Von der prekären zur Guten Arbeit. In: Gute Arbeit Ausgabe 2014: Profile prekärer Arbeit – Arbeitspolitik von unten. Frankfurt a.M.: Bund-Verlag, 2014. 98-111, 98.

² Bernhard Keller, Susanne Schulz, Hartmut Seifert: Entwicklung und Strukturmerkmal atypischer Beschäftigung in Deutschland bis 2010. WSI-Diskussionspapier Nr. 182, 2012.

³ Ullenberg-van Dawen, aaO., 102.

werden. Der Begriff der „Guten Arbeit“ setzt demgegenüber auf wirtschaftliche Mindeststandards wie den jüngst verabschiedeten gesetzlichen Mindestlohn⁴ und auf diese übersteigende tarifvertragliche Vergütungen sowie auf das arbeits- und sozialrechtlich abgesicherte unbefristete Vollzeitarbeitsverhältnis als Grundlage einer selbstbestimmten Lebensführung.⁵

Solange die Grundbedingungen Guter Arbeit nicht erfüllt sind, steht der Sektor des bürgerschaftlichen Engagements in der Gefahr, ein Experimentierfeld der Arbeitsrechts- und der Arbeitsmarktpolitik zu sein. Arbeitsrechtspolitisches Experimentierfeld ist er, indem die Arbeitsmarktneutralität von Freiwilligendiensten⁶ nicht nachhaltig kontrolliert wird und Freiwilligendienstleistende reguläre betriebliche oder dienstliche Aufgaben für ein geringes Taschengeld (das weit unter dem Sold von Zivildienstleistenden liegt⁷) und außerhalb des arbeitsrechtlichen Schutzniveaus⁸ erbringen. Das arbeitsrechtspolitische Experimentierfeld wird z.B. im sogenannten „Pflege-Ehrenamt“ sogar noch ausgeweitet, indem ehrenamtliche Helfer und Helferinnen nach §§ 45c, 45d SGB XI sowie ehrenamtlich Tätige nach § 82b SGB XI sozialrechtliche Leistungen erbringen können.⁹ Arbeitsmarktpolitisches Experimentierfeld ist das bürgerschaftliche Engagement offensichtlich insbesondere im Bereich des BFD ü27.¹⁰

Der Rückgriff auf „Personalmix“ und die arbeitsrechts- und arbeitsmarktpolitischen Experimentiermöglichkeiten wird insbesondere den Gemeinden durch eine gravierende Unterfinanzierung geradezu aufgezwungen. Personalreduzierungen, Privatisierungen und verfehlte Personalpolitik sind hier an der Tagesordnung; die

⁴ Gesetz zur Regelung eines allgemeinen Mindestlohns (Mindestlohngesetz – MiLoG) v. 11.8.2014

⁵ Ullenberg-van Dawen, aaO., 103 ff.

⁶ Vgl. Peter Klenter: Arbeitsmarktneutralität und Mitbestimmungsrechte des Betriebsrates. In: Zivil. Gesellschaft. Staat. Freiwilligendienste zwischen staatlicher Steuerung und zivilgesellschaftlicher Gestaltung. Gemeinschaftlich herausgegeben vom Bundesarbeitskreis FSJ, dem Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE) sowie dem Arbeitskreis „Bürgergesellschaft und aktivierender Staat“ der Friedrich Ebert Stiftung (FES). Springer-Verlag, November 2014. Konrad Leube: Bundesfreiwilligendienstverhältnis und Arbeitsmarktneutralität. In: Zeitschrift für Tarifrecht, 2014. 141 – 146

⁷ Vgl. Peter Klenter: Keine Verlängerung des Kindergeldanspruchs wegen Leistung eines freiwilligen sozialen Jahres anstatt des Zivildienstes. Juris-PR Arbeitsrecht 32/2014, Anm. 7.

⁸ Vgl. hierzu die Broschüre des DGB Bundesvorstands „Das Bundesfreiwilligendienstgesetz – eine verpasste Chance“. Berlin, 2012. https://www.dgb-bestellservice.de/besys_dgb/pdf/DGB31104.pdf und Peter Klenter: Arbeitsrechtliche Aspekte von Freiwilligendiensten. Zu beziehen über peter@klenter.net

⁹ Vgl. hierzu Peter Klenter: Arbeitsmarktneutralität von Freiwilligendiensten hier: „Helfer“ und „Helferinnen“ iSd. §§ 45c, 45d SGB XI und Ehrenamt in der Pflege iSd. § 82b SGB XI. Zu beziehen über peter@klenter.net

¹⁰ Vgl. hierzu Anheiner, Helmut/ Beller, Annelie/ Haß, Rabea/ Mildenerger, Georg/ Then, Volker. 2012. Ein Jahr Bundesfreiwilligendienst. Erste Ergebnisse einer begleitenden Untersuchung. http://www.hertie-school.org/fileadmin/images/Downloads/bundesfreiwilligendienst/Report_Bundesfreiwilligendienst.pdf

Arbeitsbedingungen des öffentlichen Dienstes sind im „freien Fall“¹¹. Um ihre Pflichtaufgaben zukünftig erfüllen zu können, beabsichtigen die Gemeinden, verstärkt auf Freiwilligendienstleistende zurück zu greifen. Sie fordern deshalb die Abschaffung der bestehenden Kontingentierung des BFD: „Die kommunalen Spitzenverbände sehen somit in der Kontingentierung zum einen die Gefahr, dass etliche sozial- und gesellschaftspolitisch wichtige Aufgaben zukünftig nicht mehr erfüllt werden können und dass aufgrund der angespannten Haushaltslage vielerorts auch keine personellen Ersatzlösungen umgesetzt werden können. Zum anderen kann die Kontingentierung langfristig betrachtet nicht nur zu einem Imageverlust des Bundesfreiwilligendienstes sondern auch der kommunalen Einrichtungen und der Politik generell führen.“¹²

Solche Forderungen verdeutlichen, dass Gute Arbeit – also am gesetzlichen Mindestlohn bzw. diesen übersteigende tarifvertraglichen Vergütungen sowie an arbeits- und sozialrechtlich abgesicherten unbefristeten Vollzeitverhältnis orientierte Erwerbsarbeit als Grundlage einer selbstbestimmten Lebensführung – in Konflikt mit bürgerschaftlichem Engagement treten kann, wenn bürgerschaftliches Engagement darauf ausgerichtet wird, „sozial- und gesellschaftspolitische wichtige Aufgaben“ zu erbringen und insoweit jetzt noch bestehende Arbeitsplätze zu verdrängen.

In Bereich der Pflege setzt die Ausweitung bürgerschaftlichen Engagements unmittelbar an den Mängeln der sozialen Pflegeversicherung und der persönlichen Betroffenheit und Verletzlichkeit der Angehörigen an: „Der Pflegeversicherung fehlt es heute an der subsidiären Vorsicht, soweit es um die Ausgestaltung ihrer Leistungen geht. Sie bedient sich vermehrt der Bürgerinnen und Bürger als Ehrenamtlicher, um die begrenzten Leistungen der Pflegeversicherung zu komplettieren.“¹³ Dies wird zu Recht kritisiert: „Es besteht [...] angesichts der öffentlichen Rede über die neue Bedeutung des bürgerschaftlichen Engagements die Gefahr, dass hier eine Top-down-Solidarität zur Unterstützung des Staates und der Stützung der Pflegeversicherung im Vordergrund steht [...]“¹⁴

¹¹ Renate Sternatz: Gute Arbeit in kommunalen Betrieben und Verwaltungen – ein Aktivierungskonzept von ver.di. In: Gute Arbeit Ausgabe 2014: Profile prekärer Arbeit – Arbeitspolitik von unten. Frankfurt a.M.: Bund-Verlag, 2014. 272-284, 272

¹² Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände: Bilanz und Weiterentwicklung des BFD und der Freiwilligendienste. Juni 2013. http://www.kreise.de/__cms1/images/stories/pressemitteilungen/bv_positionierung_bilanz_bfd_jfd.pdf

¹³ Thomas Klie: Wen kümmern die Alten? Auf dem Weg in eine sorgende Gesellschaft. München: Pattloch, 2014. 192.

¹⁴ aaO.

Sollte eine solche „Top-down-Solidarität“ wirkmächtig werden, würde der „Umbau des Wohlfahrtsstaates als Prekarisierungstreiber“¹⁵ von einer unerwarteten Seite – nämlich nicht wie bisher schon von Seiten der Leistungskürzungen im Sozialbereich und der Aushöhlung der Arbeitsrechtsstandards aus – fortgesetzt werden. Indem die durch eine Pflegebedürftigkeit ihrer Angehörigen betroffenen und verletzlichen Bürger und Bürgerinnen in die Pflicht genommen würden, unentgeltliches bürgerschaftliches Engagement zu erbringen, würde für pflegende Angehörige der Druck eines ständigen und umfassenden „Überlebenshabitus“¹⁶, die für das Prekariat prägend ist, umfassend installiert. Bürgerschaftliches Engagement wird hier zu einem weiteren Feld einer bloß „zirkulären Mobilität“¹⁷.

Vor dem Hintergrund dieser potentiellen Entwicklung sind drei Diskursstränge des bürgerschaftlichen Engagements kritisch zu bewerten:

- der Diskurs über die „Anerkennungskultur“ für Ehrenamtler blendet aus, dass Anerkennung eine bloß sekundäre Leistung der Gesellschaft ist. Primär ist für Menschen, dass sie von der Gesellschaft *angenommen* werden– *also gleichberechtigte und selbstbestimmte Mitglieder der Gesellschaft sind*. Die Gewährleistung Guter Arbeit, die ein wirtschaftliches Auskommen ermöglicht und in Rechtssicherheit stattfindet, stellt einen Akt der primären Annahme des Gesellschaftsmitglieds dar, der durch die sekundäre Anerkennung ehrenamtlicher Tätigkeiten nicht geleistet werden kann.
- der Diskurs über die angeblich verfehlte „Monetarisierung“ bürgerschaftlichen Engagements blendet aus, dass ehrenamtliche Tätigkeiten und die in ihnen erzielbaren Aufwandsentschädigungen oder in Freiwilligendiensten erzielbaren Taschengelder zuzüglich der geldwerten Vorteile des Zugangs zu den Sozialsystemen zwar in absoluten Zahlen gering sind, aber im Haushaltsbudget des Einzelnen einen relativ großen Anteil darstellen können. Die durch ehrenamtliche Tätigkeit oder Freiwilligendienste erzielten Einnahmen sind insoweit ein Element des wirtschaftlichen Überlebenshabitus bürgerschaftlich Engagierter, das in einer voreiligen und moralisierenden Kritik der Monetarisierung des Ehrenamtes nicht übergangen werden darf.
- der Diskurs über die „sorgende Gemeinschaft“¹⁸ überschätzt die Leistungsfähigkeit gemeinschaftlicher Lebensformen und unterschätzt deren

¹⁵ Klaus Dörre: Prekarisierung und Gewerkschaften – Gegenstand einer öffentlichen Soziologie. In: Gute Arbeit Ausgabe 2014: Profile prekärer Arbeit – Arbeitspolitik von unten. Frankfurt a.M.: Bund-Verlag, 2014. 25-48, 31

¹⁶ aaO.

¹⁷ aaO., 41

¹⁸ Vgl. etwa Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V: Bürgerschaftliches Engagement in einer sorgenden Gemeinschaft – Perspektiven zur Unterstützung Pflegebedürftiger und pflegender Angehöriger. http://www.forum-engagement-partizipation.de/?loadCustomFile=Publikationen/NFEP_-_Publikation_Pflege_2.pdf. - Der soziologische Begriff der

Abhängigkeit von den gesellschaftlichen Rahmenbedingungen. Dass durch die Einbindung „sorgender Gemeinschaften“ in eine „Top-down-Solidarität“¹⁹ die Grundlagen selbstbestimmter Lebensführung außer Kraft gesetzt würden, wird im Diskurs über die „sorgenden Gemeinschaften“ nicht ausreichend reflektiert.

Über das unmittelbare Spannungsfeld zwischen „Guter Arbeit“ und „bürgerschaftlichem Engagement“ hinaus bestehen somit auch weiterreichende Differenzen des jeweils herangezogenen Verständnisses von Gesellschaft und der daran anknüpfenden Zukunftsentwürfe. Ob und wie diese Differenzen überbrückt werden können, wird entscheidend davon abhängen, dass der zivilgesellschaftliche Diskurs sich den Problemen der Prekarisierung der Lebens- und Arbeitsbedingungen stellt und gemeinsame Gegenstrategien gefunden werden.

Am politischen Diskurs über „bürgerschaftliches Engagement“ fällt die Diskrepanz zwischen der politischen Appellkultur, die Bürger sollten sich stärker engagieren, und der gesetzgeberischen Unentschlossenheit auf, allgemeine und verbindliche Regelungen zu schaffen, um „bürgerschaftliches Engagement“ und Erwerbsarbeit miteinander vereinbar zu machen und einen falschen Einsatz von Ehrenamt und Freiwilligendiensten zur Senkung von Personalkosten in der Sozialen und Gemeindlichen Arbeit von vorne herein zu unterbinden. Die politischen und gesetzgeberischen Baustellen können hier nur stichwortartig benannt werden:

- es fehlt seit vielen Jahren ein „Freiwilligendienststatusgesetz“, durch das die unterschiedlichen arbeits- und sozialrechtlichen Bedingungen auf einem rechtlichen Niveau bereinigt und die Rechtsstellung der Freiwilligendienstleistenden abgesichert wird,
- es fehlt eine Vergütungsregelung für Freiwilligendienstleistende, die das Unterlaufen des Zivildienstolds rückgängig macht,
- es fehlt eine klare Abgrenzung zwischen ehrenamtlicher Tätigkeiten und Freiwilligendiensten auf der einen Seite und den betrieblichen und dienstlichen Regelaufgaben auf der anderen Seite durch
 - eine Gewährleistung der Arbeitsmarktneutralität bzw. der Zusätzlichkeit ehrenamtlicher Tätigkeiten und der Freiwilligendienste und
 - eine entsprechende Stärkung der Mitbestimmungsrechte der betrieblichen und dienstlichen Interessenvertretungen

Gemeinschaft wurde von Ferdinand Tönnies als holistischer Gegenbegriff zur Gesellschaft in „Gemeinschaft und Gesellschaft“ (1887) entwickelt. http://www.deutschestextarchiv.de/book/show/toennies_gemeinschaft_1887. Eine eingehende Auseinandersetzung mit dem Begriff der Gemeinschaft und seiner anthropologisch begründeten Unhaltbarkeit hat Helmut Plessner in Grenzen der Gemeinschaft. Eine Kritik des sozialen Radikalismus. (1924) geleistet.

¹⁹ Siehe Fn. 14

- es fehlt eine Ausdehnung des Anwendungsbereichs des Arbeitsplatzschutzgesetzes (ArbPlatzSchG) auf ehrenamtliche Tätigkeiten und Freiwilligendienste, um Erwerbsarbeit und bürgerschaftliches Engagement ohne Risiko für das bestehende Arbeitsverhältnis vereinbar zu machen.

***Peter Klenter** ist ver.di Rechtssekretär. Er publiziert und referiert u.a. über die arbeitsrechtlichen Aspekten und die Arbeitsmarktneutralität von Freiwilligendiensten. Er hat u.a. für den DGB Bundesvorstand die Broschüre "Das Bundesfreiwilligendienstgesetz - eine verpasste Chance" (2012) verfasst. Im November 2014 erscheint sein Beitrag "Arbeitsmarktneutralität von Freiwilligendiensten und Mitbestimmungsrechte des Betriebsrats" in dem Sammelband „Zivil. Gesellschaft. Staat. Freiwilligendienste zwischen staatlicher Steuerung und zivilgesellschaftlicher Gestaltung“. Gemeinschaftlich herausgegeben vom Bundesarbeitskreis FSJ, dem Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE) sowie dem Arbeitskreis „Bürgergesellschaft und aktivierender Staat“ der Friedrich Ebert Stiftung (FES). Springer-Verlag.*

Kontakt peter@klenter.net