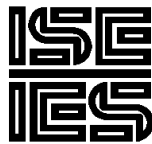


Hans-Balz Peter, Roland J. Campiche, Hans Ulrich Germann  
(Herausgeber)

**(Un)freiwillig effizient**  
**Freiwilligenarbeit, Erwerbsarbeit**  
**und**  
**gesellschaftliche Solidarität**

Claude Bovay, Jean-Pierre Tabin



Studien und Berichte 56  
aus dem Institut für Sozialethik des SEK

Die Deutsche Bibliothek — CIP-Einheitsaufnahme

**Bovay Claude:**

(Un)freiwillig effizient : Freiwilligenarbeit, Erwerbsarbeit und gesellschaftliche Solidarität / Claude Bovay ; Jean-Pierre Tabin. Hans-Balz Peter ... (Hrsg.). [Übers.: Elisabeth Mainberger-Ruh]. Institut für Sozialethik des SEK. - 1. Aufl. - Bern : ISE, 1998  
(Studien und Berichte aus dem Institut für Sozialethik des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes; Bd. 56.)  
Franz. Ausg. u.d.T.: Les nouveaux travailleurs  
ISBN-Nr. 3-7229-0056-5

**Studien und Berichte Nr. 56**

aus dem Institut für Sozialethik des SEK  
Herausgeber: Hans-Balz Peter, Roland J. Campiche,  
Hans Ulrich Germann  
Übersetzung: Elisabeth Mainberger-Ruh  
Redaktion: Alice Bärtschi, Hans Ulrich Germann

***(Un)freiwillig effizient. Freiwilligenarbeit, Erwerbsarbeit und gesellschaftliche Solidarität***  
*Studien und Berichte aus dem Institut für Sozialethik des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes, Band 56*  
*(Erscheint gleichzeitig in französischer Sprache: Etudes et Rapports de l'Institut d'éthique sociale de la FEPS, No. 56).*

*Alle Rechte vorbehalten*

© 1998 by ISE-Verlag, Institut für Sozialethik des SEK, Bern  
Tel. 031-370 2550/Fax 031-370 2559, e-mail: ise-ies@ref.ch  
1. Auflage 1998  
Druck: Zollinger AG, Adliswil  
ISBN-Nr. 3-7229-0056-5

## Vorwort

Freiwilligenarbeit lässt sich von verschiedenen Standorten aus betrachten: aus der Sicht der Freiwilligen, die einen Einsatz leisten; aus der Sicht der Professionellen, die Freiwillige betreuen; aus der Sicht von Organisationen, die verantwortlich sind; aus finanzpolitischer Sicht; aus sozialpolitischer Sicht; aus der Sicht der Personen, die von der Freiwilligenarbeit profitieren. Je nach Standort ändert sich die Perspektive. Folgende Merkmale prägen den Standpunkt der beiden Autoren der vorliegenden Studie:

- Wissenschaft: Sie betrachten die Freiwilligenarbeit aus kritischer Distanz; Selbstverständlichkeiten werden in Frage gestellt.
- Politik: die gegenwärtigen politischen Entwicklungen werden in die Untersuchung einbezogen.
- Professionelle Sozialarbeit: Der Zugang zur Thematik erfolgte über verschiedenste Verantwortungsträger im Bereich der Freiwilligenarbeit. Die Publikation richtet sich daher in erster Linie an die Professionellen, die für die Betreuung der Freiwilligenarbeit zuständig sind.
- Erfahrungshintergrund Romandie. Durch die Freiwilligenorganisationen, die es in den welschen Kantonen gibt, wird die Freiwilligenarbeit zum gesellschaftlichen Subjekt. Dies wirkt sich bis in die Sprache aus – allerdings haben wir bei der deutschen Redaktion Formulierungen gesucht, die unserem Sprachempfinden entsprechen.

Das Bild, das auf diese Weise entsteht, wird öfters relativiert. Es erfolgen Blicke in die Gegenrichtung: Die Studie soll einen Beitrag zur Klärung der Bedeutung der Freiwilligenarbeit – auch im Interesse der Freiwilligenarbeit – leisten. Die Sicht der Freiwilligen wird gestützt auf Untersuchungen einbezogen. Die Perspektive Romandie wird ergänzt durch Blicke in die internationale Literatur.

Unentgeltlich soll der Einsatz sein und aus freiem Willen erfolgen: mit diesen beiden Kriterien bestimmt die vorliegende Studie die Freiwilligenarbeit. Allen, die Erfahrung mit Freiwilligenarbeit haben, leuchtet die Umschreibung ein. Allerdings wird bald deutlich, wie ungenau sie in der Praxis sind. Die Problematik der Freiwilligenarbeit wird durchgearbeitet; die Publikation stellt eine gute Basis für die Fortsetzung der Diskussion

unter sozialem Gesichtspunkten dar: in welche Richtung die Entwicklung der Freiwilligenarbeit gehen soll.

Die Herausgeber danken den beiden Autoren und allen, die an der deutschen Fassung gearbeitet haben, herzlich.

Hans Ulrich Germann

## Inhaltsverzeichnis

|  |    |
|--|----|
| Vorwort  | 3  |
| Inhaltsverzeichnis   | 5  |
| Einleitung   | 7  |
| Kapitel 1 Anfänge und Ausweitung der Freiwilligenarbeit                            | 11 |
| Kapitel 2 Freiwilligenarbeit im sozialen Bereich                                   | 16 |
| 1 Zwei Beispiele von Freiwilligenarbeit  | 16 |
| 1.1 Freiwilligenarbeit und abhängige Betagte                                       | 16 |
| <i>Überblick</i>   | 16 |
| <i>Die Rolle der Freiwilligenarbeit im Sozialbereich</i>                           | 18 |
| 1.2 Freiwilligenarbeit für Kinder im Vorschulalter                                 | 24 |
| <i>Einführung</i>  | 24 |
| <i>Rolle der Freiwilligenarbeit</i>  | 26 |
| 2 Freiwilligenarbeit – ein schwer messbarer Beitrag                                | 29 |
| 2.1 Formenvielfalt der Freiwilligenarbeit im Sozialbereich                         | 29 |
| 2.2 Statistisches Instrumentarium  | 30 |
| 2.3 Evaluation des wirtschaftlichen Beitrags der Freiwilligen im Sozialbereich     | 32 |
| Kapitel 3 Freiwilligenarbeit im Sozialbereich zwischen Innovation und Abhängigkeit | 35 |
| 1 Professionalisierung im Sozialwesen  | 35 |
| 1.1 Freiwilligenarbeit: Stütze der Professionalisierung                            | 35 |
| 1.2 Arbeitsteilung zwischen Professionellen und Freiwilligen                       | 37 |
| 2 Begleitete Freiwilligenarbeit  | 39 |
| 2.1 Die Kontrolle der Professionellen über die Freiwilligen                        | 39 |
| 2.2 Die Vorbehalte von Professionellen gegenüber der Freiwilligenarbeit            | 42 |
| 2.3 Die Strategien von Freiwilligenkreisen   | 44 |
| 3 Institutionalisierung und Instrumentalisierung der Freiwilligenarbeit            | 46 |
| Kapitel 4 Freiwilligenarbeit – auch eine Arbeit                                    | 51 |
| 1 Vergleichbare freiwillige Leistungen   | 51 |
| 2 Freiwilligenarbeit in religiösem oder kirchlichem Rahmen                         | 54 |
| 3 Das Profil der Freiwilligen  | 59 |

|  |  |     |
|--|--|-----|
| 4  | Freiwilligenarbeit – eine ideelle Tätigkeit im Interesse der Allgemeinheit     | 61  |
| Kapitel 5 Die Konkurrenz unter den verschiedenen Tätigkeiten im Interesse der Öffentlichkeit |  |     |
| 1  | Die Gesetzgebung zur Arbeitslosigkeit und zum zweiten Arbeitsmarkt             | 66  |
| 2  | Gesetzgebung betreffend ausgesteuerte Personen und Arbeitsstellen              | 68  |
| 3  | Ähnlichkeiten und Unterschiede zwischen Freiwilligenarbeit und Gegenleistungen | 74  |
| 4  | Konkurrenzierung des Arbeitsmarkts   | 77  |
| Kapitel 6 Strategien für die Zukunft der Freiwilligenarbeit                                  |  |     |
| 1  | Anreiz- und Zwangsmassnahmen   | 79  |
| 1.1  | Gegenwärtige Praxis der Gegenleistungen  | 89  |
|  | <i>Arbeitslosigkeit und Sozialhilfe</i>  | 90  |
|  | <i>Arbeiten im Interesse der Öffentlichkeit</i>                                | 91  |
|  | <i>Zivildienst</i>   | 92  |
| 1.2  | Projekte für Gegenleistungen   | 93  |
|  | <i>Beschäftigungsprogramme für Asylsuchende</i>                                | 93  |
|  | <i>Ein obligatorischer Gemeinschaftsdienst</i>                                 | 93  |
|  | <i>Ein Generationenvertrag</i>   | 94  |
| 1.3  | Kommentar  | 98  |
| 2  | Legitimationskriterien   | 102 |
| 2.1  | Definition und Funktion der Kriterien  | 103 |
| 2.2  | Die wichtigsten Kriterien  | 105 |
|  | <i>Kriterium der Sachkompetenz</i>   | 105 |
|  | <i>Kriterium der Komplementarität (Nicht-Konkurrenzierung)</i>                 | 106 |
|  | <i>Kriterium der qualitativen Ergänzung</i>                                    | 107 |
|  | <i>Kriterium des Aufspürens von Bedürfnissen und der Innovation</i>            | 107 |
|  | <i>Kriterium der Autonomie</i>   | 107 |
| 2.3  | Kommentar  | 108 |
| 3  | Forderung nach Anerkennung   | 109 |
| 3.1  | Unterschiedliche Praktiken   | 110 |
| 3.2  | Zankapfel Anerkennung  | 118 |
| 3.3  | Kommentar  | 123 |
| Schlussfolgerungen   |  | 125 |

## **Einleitung**

Zur Zeit wird heftig über die Rolle der Freiwilligenarbeit in verschiedenen Bereichen unserer Gesellschaft diskutiert. Die vorliegende Arbeit versteht sich als Beitrag zu dieser Auseinandersetzung. Sie will aufzeigen, dass die Rolle der Freiwilligenarbeit zwingend im Kontext der wirtschaftlichen und sozialen Lage bedacht werden muss.

Die gegenwärtige Finanzpolitik der öffentlichen Hand wirkt sich unmittelbar auf die Ressourcen des Sozialstaats aus: Der Einsatz von Freiwilligen wird in gewissen öffentlichen Bereichen in Erwägung gezogen, um dort vorhandene Lücken zu überbrücken oder gar die professionelle Tätigkeit durch kostengünstigere Lösungen zu ersetzen.

Gegenwärtig befindet sich die gesamte Arbeitswelt im Umbruch. Das führt unter anderem dazu, dass bezahlte Arbeitsplätze wegrationalisiert werden, dass Arbeit zu einer relativen Mangelware wird und dass die Zahl der Arbeitsuchenden steigt. Die anhaltende Arbeitslosigkeit und die zunehmende Dauer der Arbeitslosigkeit bringen es mit sich, dass auf dem *zweiten Arbeitsmarkt* Arbeitsplätze im Sinne von Gegenleistungen<sup>1</sup> geschaffen werden – beispielsweise für ausgesteuerte Arbeitslose –, die mit den Tätigkeitsfeldern der Freiwilligen im Sozialbereich durchaus vergleichbar, wenn nicht gar identisch sind.

Diese Entwicklung betrifft auch die ehrenamtliche Tätigkeit, etwa in einer Behörde, einem Stiftungsrat oder einem Vorstand, zur Förderung oder Betreuung von Aktivitäten im Sozialbereich oder in anderen Sektoren. Auch diese Freiwilligen sehen sich damit konfrontiert, dass die Mittel knapper werden und die Arbeitsplätze unter Druck geraten.

Die Zukunft der Freiwilligenarbeit in ihren verschiedenen Tätigkeitsfeldern ist eng verknüpft mit der Zukunft der Beschäftigungslage überhaupt. An der Grenze zwischen bezahlter und unbezahlter Arbeit ist Freiwilligenarbeit ein Aspekt der Diskussion über die Zukunft der Arbeit, und zwar für jene, die das Ende der Arbeitsgesellschaft nahen sehen, wie für jene, die sich mit der Frage der Verteilung der Arbeit beschäftigen.

Mit der Zukunft der Freiwilligenarbeit wie der Zukunft der Arbeit überhaupt stehen zahlreiche wirtschaftliche, soziale und ethische Aspekte

---

<sup>1</sup> Gegenleistungen werden in Kapitel 5 erklärt (2. Gesetzgebung betreffend ausgesteuerte Personen).

auf dem Spiel, auf die wir in den folgenden Kapiteln näher eingehen werden.

Anhand konkreter Beispiele will die vorliegende Publikation die neuesten Entwicklungen nachzeichnen, die die freiwillige Tätigkeit beeinflussen und bestimmen. Die Analyse zielt nicht darauf ab, die Palette der Freiwilligenarbeit insgesamt darzulegen, vielmehr geht es hier um die allen Formen gemeinsame Herausforderung. Das Hauptgewicht liegt auf dem komplexen und zuweilen widersprüchlichen Charakter der gegenwärtigen Entwicklung. Beleg dafür sind etwa die unterschiedlichen Vorstellungen über Entwicklungsperspektiven in der Freiwilligenarbeit in den betroffenen Kreisen selbst.

Die vorliegende Studie stützt sich hauptsächlich auf eine von den Autoren<sup>2</sup> in den Jahren 1991 bis 1994 im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms 29 durchgeführte Untersuchung<sup>3</sup>; erste Ergebnisse wurden bereits 1994 unter dem Titel "Bénévolat: modes d'emploi" veröffentlicht.<sup>4</sup> In dieser Studie wurden Entwicklung und Stellenwert der Freiwilligenarbeit in drei Bereichen sozialer Tätigkeit untersucht: Betagte im eigenen Heim und in Institutionen, Kleinkinder im Vorschulalter sowie Asylsuchende.

Die vorliegende Untersuchung berücksichtigt die seither in der Schweiz zu diesem Thema erschienenen Publikationen und die neuesten Daten zur Arbeitsmarktsituation. Eigens hingewiesen sei auf verschiedene Untersuchungen und Publikationen, die sich mit der Situation der Freiwilligenarbeit in Kirchen oder Hilfswerken befassen. Gezielte Untersuchungen zur Rolle der Freiwilligenarbeit in diesem Umfeld sind insofern aufschlussreich, als sie Vergleiche mit der Tätigkeit von Freiwilligen im "säkularen" Bereich ermöglichen.

Das Konzept des vorliegenden Werks ist auch Ausfluss der Erfahrungen und Einsichten, welche die Autoren im Rahmen ihrer Vortrags- und

---

<sup>2</sup> Gemeinsames Forschungsprojekt von Claude Bovay, Wissenschaftlicher Mitarbeiter des Bureau romand des ISE in Lausanne, Jean-Pierre Tabin, damals Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Centre Social Protestant im Kanton Waadt, sowie Roland J. Campiche, Wissenschaftlicher Leiter des Projekts und Direktor des Bureau romand des ISE in Lausanne.

<sup>3</sup> NFP 29: Wandel der Lebensformen und soziale Sicherheit. Die Ergebnisse wurden unter dem gleichen Titel publiziert von Sommer J. H. / S. Schütz: Wandel der Lebensformen und soziale Sicherheit, Haupt, Bern 1996.

<sup>4</sup> Bovay, C. u. a.: Bénévolat: modes d'emploi. Le recours au bénévolat dans l'action sociale et sanitaire, Réalités sociales, Lausanne 1994 (vergriffen).



Lehrtätigkeit zum Thema Freiwilligenarbeit, insbesondere an verschiedenen Schulen für soziale Arbeit, gesammelt haben.

Die Untersuchung ist in sechs Kapitel unterteilt:

- *Anfänge und Ausweitung der Freiwilligenarbeit.* Das erste Kapitel befasst sich mit dem Aufkommen des Begriffs Freiwilligenarbeit im Kontext des Ausbaus der professionalisierten Sozialarbeit und mit den mit Begriffsbestimmung und -gebrauch verbundenen Schwierigkeiten.
- *Freiwilligenarbeit im sozialen Bereich.* Das zweite Kapitel analysiert Freiwilligenarbeit in zwei Bereichen der Sozialarbeit, die exemplarisch sind für die vielfältigen Einsatzmöglichkeiten von Freiwilligen im Sozialbereich.
- *Freiwilligenarbeit im Sozialbereich zwischen Innovation und Abhängigkeit.* Das dritte Kapitel befasst sich mit der entscheidenden Rolle, die den professionalisierten Institutionen bei Aufbau, Kontrolle und Ausrichtung der von Freiwilligen geleisteten Arbeit zufällt.
- *Freiwilligenarbeit – auch eine Arbeit.* Das vierte Kapitel weitet die Untersuchung auf jene Tätigkeiten aus, die insgesamt unter dem Titel Freiwilligenarbeit figurieren. Diese Entwicklung wird in den Kontext des Arbeitsmarktwandels überhaupt gestellt.
- *Die Konkurrenz unter den Tätigkeiten im Interesse der Öffentlichkeit.* Das fünfte Kapitel befasst sich mit den politischen Massnahmen zur Eingliederung von Arbeitslosen oder von Personen, die keine Arbeitslosenentschädigungen beziehen können. Herausgearbeitet wird, inwiefern derartige Massnahmen Freiwilligenarbeit und bezahlte Arbeit konkurrenzieren.
- *Strategien für die Zukunft der Freiwilligenarbeit.* Das sechste Kapitel unterzieht die drei Hauptforderungen für die Zukunft der Freiwilligenarbeit einer kritischen Würdigung. Diese Forderungen lauten: generelle Beteiligung der Bevölkerung – durch Zwang oder Anreiz – an sozial sinnvollen Tätigkeiten (sogenannte Sozialzeit); Ausarbeitung von Kriterien zur Ausübung von Freiwilligenarbeit und ihre Voraussetzungen; Forderungen zur besseren Anerkennung von Freiwilligenarbeit.

Zum *Schluss* wird die Zukunft der Freiwilligenarbeit im Rahmen des sozioökonomischen Umfelds und der ethischen Werte betrachtet, die Funktion und Stellenwert der Freiwilligenarbeit fördern könnten.

Die vorliegende Untersuchung richtet sich an die – zahlreichen! – Professionellen, die mit Freiwilligen zusammenarbeiten, an die Animatoren der Freiwilligen, an die Professionellen, die Personen begleiten, die zum

Dienst zugunsten der Allgemeinheit verpflichtet sind, aber auch an Studierende (Sozialarbeit, paramedizinischer Bereich, Bildung usw.) und an Freiwilligengruppen oder -vereinigungen.

Die Untersuchung enthält Analysen und Illustrationen in Form von Zitaten oder Auszügen aus wichtigen Texten in einschlägigen Studien oder Publikationen. Um die Lektüre zu erleichtern, werden die meisten Zitate in Kästen präsentiert und können nötigenfalls übergangen werden.

Die Autoren danken der Stiftung zur Förderung der Gemeindediakonie im SEK sowie dem Institut für Sozialethik des SEK, dass sie das Projekt und die Publikation ermöglicht haben. Sie danken auch all jenen Fachleuten in der Romandie und in der Deutschschweiz, die eine erste Textversion einer kritischen Lektüre unterzogen haben. Wir haben ihre kritischen Anregungen aufgenommen und hoffen, dass die zeitgleich auf französisch und deutsch erscheinende Publikation dazu beiträgt, das Verhältnis von Freiwilligenarbeit, Arbeitswelt und Zukunft der Solidarität zu klären.

## **Kapitel 1**

### **Anfänge und Ausweitung der Freiwilligenarbeit**

Der Begriff Freiwilligenarbeit bezeichnet eine Form von Solidarität, deren vielfältige Wurzeln weit zurückliegen. Die Menschheit praktiziert nicht erst im 20. Jahrhundert und im Zuge der öffentlichen und privaten Wohlfahrtssysteme Solidarität mit Menschen oder Gruppen in Not. Die Geste der Hilfeleistung an jemanden, dem man nichts schuldet, gilt in den religiösen und philosophischen Traditionen vermutlich sogar als eine der höchsten moralischen Tugenden.

Die Geschichte der Einstellung und der Praxis gegenüber Personen oder Gruppen in Not zeigt, dass jede Gesellschaft die Solidaritätspflicht in ganz unterschiedlicher Weise interpretiert hat. Entscheidend ist, welche Antwort die Gesellschaft auf zwei Fragen gibt.

Die erste Frage lautet: Welches sind die Personen oder Gruppen, mit denen sich die Glieder einer Gesellschaft derart solidarisch fühlen, dass sie ihnen zu Hilfe eilen, wenn sie zu überleben nicht mehr in der Lage sind? Bekanntlich ist dieser Kreis je nach Umständen auf die einer Gemeinschaft zugehörigen Mitglieder beschränkt oder erstreckt sich auch auf Personen ausserhalb dieses Milieus; bekannt ist auch, dass die Debatte um die Berechtigung der Bittsteller stets heftig gewesen ist.

#### ***Wer sind die "echten" Armen?<sup>1</sup>***

*"Einer der Dekretisten des 12. Jahrhunderts, Stephan von Tournai, behauptete, die hospitalitas sei bedingungslos ('wir nehmen alle auf, die wir aufnehmen können'), während man bei der liberalitas unterscheiden müsse zwischen 'Ehrlichen' und 'Unehrliehen', 'Einheimischen' und 'Fremden', Alten und Jungen, Schamhaften und Unverschämten; wobei immer den ersteren der Vorzug gebührt. Unabhängig von den Feinheiten der Interpretation der beiden Begriffe ... wurde durch derartige Erwägungen die soziale Praxis des Hoch- und Spätmittelalters sanktioniert. Die Spitäler dienten als Heim für Kranke und Bedürftige und als Unterkunft für Pilger auf der Reise. Die Klientel dieser Hilfsinstitutionen bestand überwiegend aus sozial und materiell Benachteiligten ... Mildtätigkeit äusserte sich auch darin, dass man Strassenbettlern und solchen, die von Haus zu Haus zogen, Almosen gab; die Ungewissheit bezüglich ihrer 'Ehrlichkeit' und ihren morali-*

---

<sup>1</sup> Geremek, B.: Geschichte der Armut. Elend und Barmherzigkeit in Europa, Artemis, Zürich 1988, 37f.

*schen Qualitäten liess es jedoch gelegentlich zweifelhaft erscheinen, ob ihnen gegenüber Mitleid angebracht und ob ihr Gebet und ihr Eintreten bei Gott zugunsten des Wohltäters wirksam sei."*

Die zweite Frage lautet: Welches sind die Modalitäten der Solidarität? Auch hier sind die Antworten im Verlauf der Jahrhunderte unterschiedlich ausgefallen. Die Situation, in der wir uns heute befinden, ist Frucht einer im Industriezeitalter einsetzenden Entwicklung. Fürsorgeeinrichtungen für Menschen, die nicht mehr in der Lage sind, den eigenen Lebensunterhalt zu bestreiten, haben seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert einen spektakulären Aufschwung genommen, geprägt vom Entstehen dessen, was als Sozialstaat bezeichnet wird. Kennzeichnend für letzteren ist unter anderem ein Geflecht von öffentlichen und privaten Institutionen, deren Aufgabe die praktische Umsetzung der organisierten Solidarität ist. Deren Bedeutung hat im Lauf des nun zu Ende gehenden Jahrhunderts unablässig zugenommen, ja sie stellt inzwischen einen der wichtigsten Posten des Staatshaushalts überhaupt dar (Sozialversicherungen, Fürsorge, Gesundheit usw.)

Zu einer Zeit, da das freiwillige und unbezahlte Engagement noch nicht "Freiwilligenarbeit" genannt wurde, beteiligten sich zahlreiche Personen individuell oder im Rahmen eines Kollektivs (Kirche, philanthropische oder politische Bewegung usw.) am Aufbau des Sozialstaats. In mehreren Sektoren ist denn auch Sicherung und Entfaltung der Sozialhilfe auf den Einsatz von freiwillig tätigen Frauen und Männern zurückzuführen, die je auf ihre Art dazu beigetragen haben, Bedürfnisse aufzudecken und deren Anerkennung herbeizuführen; Bedürfnisse, denen in der Folge der Staat Rechnung trug und deren sich professionalisierte Institutionen annahmen.

Ausserdem fällt der Ausbau der Fürsorgeeinrichtungen und deren Professionalisierung mit der zunehmenden Arbeitsteilung im Sozialbereich zwischen Professionellen und Freiwilligen zusammen. Diese Entwicklung markiert das Aufkommen der zeitgenössischen Freiwilligenarbeit als spezifische und eigenständige Form der Sozialarbeit.

## **Anfänge und Ausweitung der Freiwilligenarbeit**

### **Aufkommen der Freiwilligenarbeit im Sozialbereich**

*"Die Entwicklung des Sozialstaats im zeitgenössischen Kontext ist gekennzeichnet von einer Umverteilung der Rollen und Kompetenzen im Fürsorgebereich, und zwar als Folge des Aufkommens von "Sozialarbeit". Der Einsatz von Professionellen zur Befriedigung von erst kürzlich vom Sozialstaat anerkannten Bedürfnissen gilt mittlerweile als selbstverständlich. Folge davon ist – im Anschluss an eine allmählich auftretende Arbeitsteilung – die steigende Zahl der in diesem Bereich Tätigen und der entsprechenden Fachausbildungen. Mit der starken Zunahme der Arbeitsplätze in den erwähnten Bereichen haben sich auch die Vorstellungen über die sozialen Bedürfnisse und über die sozial angemessenen Formen ihrer Befriedigung gewandelt.*

*Die Freiwilligenarbeit ist eine Schöpfung des Sozial- und Gesundheitswesens. Bereits in den siebziger Jahren sind meist von Professionellen organisierte Freiwilligengruppen entstanden, gedacht als Ergänzung zu den neu geschaffenen professionalisierten Dienststellen. In diesem Sinn kann die gegenwärtige Freiwilligenarbeit im Sozialbereich als "Produkt" der Professionalisierung betrachtet werden.*

*Die Freiwilligenarbeit im Sozialbereich tritt in einem Umfeld auf, das vom Ausbau des Sozial- und Gesundheitswesens geprägt ist. Die freiwillige Tätigkeit stellt eine Form von Innovation dar, die zum einen auf den Ausbau der Fürsorgetätigkeit und zum anderen auf eine Neuzuteilung von Rollen und Kompetenzen zwischen Professionellen und Gesellschaft abzielt.<sup>2</sup>*

Die Stärkung der Freiwilligenarbeit als ergänzende Hilfeleistung im sozialen und medizinischen Bereich geht mit der zunehmenden Akzeptanz des Konzepts selbst einher. Der Begriff Freiwilligenarbeit setzt sich nämlich in dem Moment durch, da die Institutionen im Sozial- und Gesundheitswesen ihren Aufschwung nehmen.

Im Verlauf der letzten dreissig Jahre hat sich die Rolle der Freiwilligenarbeit in enger Verbindung und im direkten Austausch mit den verschiedenen unmittelbar oder mittelbar vom Sozialstaat abhängigen Fürsorgeeinrichtungen entwickelt. Anfänglich befasste sich die Freiwilligenarbeit im Sozialbereich hauptsächlich mit Hilfeleistungen an abhängige Personen im eigenen Heim (seien dies nun Betagte oder Behinderte). Ein wichtiger Anteil Freiwilliger ist noch heute in diesen Sektoren tätig. Dank Impulsen von seiten jener Institutionen und Berufe, die auf Hilfeleistungen an Personen zentriert sind, hat sich der Einsatz von Freiwilligenar-

---

<sup>2</sup> Vgl. Bénévolat: modes d'emploi, 31f.

beit in bestimmten Sparten des Sozialwesens aufrechterhalten, ja sogar verstärkt.

Die beschriebene Entwicklung hat auch zu einer Arbeitsteilung innerhalb des Freiwilligenbereichs geführt. Die meisten Untersuchungen zur Freiwilligenarbeit unterscheiden zwei Hauptkategorien: ehrenamtliche Tätigkeit und freiwillige Tätigkeit.

Unter die erste Kategorie fällt die ehrenamtliche Verwaltungstätigkeit; dazu gehört der Einsatz in Kommissionen, Behörden, Stiftungsräten und Vorständen in ganz verschiedenen Sektoren.

Unter die zweite Kategorie fällt die soziale Tätigkeit, die Freiwillige in ganz unterschiedlichen Diensten leisten. Diese Arbeitsteilung ist nicht eigentlich im Zuge des Aufbaus des Sozialstaats entstanden, hat aber in diesem Kontext konkretere Formen angenommen. Häufig sind nämlich ehrenamtlich Tätige, die Verwaltungsarbeiten ausführen, und Freiwillige, die Hilfeleistungen erbringen, nicht identisch. Zudem differieren die Aktivitäten der einen und der anderen Kategorie dermassen, dass sich daraus keine zwingenden Berührungspunkte ergeben. Trotzdem sind die verschiedenen Kategorien von Freiwilligenarbeit nicht unabhängig von der allgemeinen sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung in ihrem je spezifischen Tätigkeitssektor.

Seit der Entstehung der Freiwilligenarbeit in ihrer modernen Form haben zahlreiche Publikationen versucht, diese Form von Tätigkeit zu definieren und sie von anderen Tätigkeitsfeldern abzugrenzen:

Eine Möglichkeit besteht darin, Freiwillige von Aktivisten oder von Vereinsmitgliedern zu unterscheiden.<sup>3</sup> In der Praxis zeigt sich, dass solche Versuche kaum tauglich sind und nicht verhindern können, dass die Begriffe als gleichwertig gebraucht werden. Die verschiedenen Begriffe spiegeln unterschiedliche Traditionen und Kulturen wider, wenn es um die Bezeichnung von offenkundig miteinander verwandten Aktivitäten geht. Da der Begriffsgebrauch im übrigen schwankend, also weder systematisch noch durchgängig ist, steht kein einzelner Begriff umfassend etwa für Nicht-Entlohnung, Dienst am anderen oder Identifikation mit einem religiösen, karitativen, politischen oder wie auch immer gearteten Ideal.

Eine zweite Möglichkeit ist, die Definition der Freiwilligenarbeit in den Medien oder in den verschiedenen Gesellschaftssektoren zu analysieren. In diesem Fall ist ein Trend zur Ausweitung des Begriffs zu beob-

---

<sup>3</sup> Vgl. ebd.

## ***Anfänge und Ausweitung der Freiwilligenarbeit***

achten, der sich niederschlägt in der Erweiterung der Bandbreite von Tätigkeiten, die als freiwillig oder ehrenamtlich bezeichnet oder mit Freiwilligenarbeit in Verbindung gebracht werden. So deckt der Begriff Freiwilligenarbeit nach und nach ein immer breiteres Spektrum von Aktivitäten ab, die nicht entlohnt und von Freiwilligen durchgeführt werden.

Die gegenwärtige Entwicklung zeigt eine gewisse Kontinuität mit den im Umfeld des Sozialwesens entstandenen klassischen Definitionen, die zur Bestimmung der Freiwilligenarbeit die beiden Kriterien Unentgeltlichkeit und freier Wille verwenden. Vom empirischen Standpunkt aus sind diese Kriterien jedoch nicht immer operationell: gewisse Aktivitäten sind zwar unbezahlt, gleichwohl aber nicht mit Freiwilligenarbeit gleichzusetzen; andere bezahlte oder entlohnte Tätigkeiten wiederum werden als Ausdruck von (subjektiver oder objektiver) Solidarität aufgefasst. Anders und abschliessend gesagt: Der Begriff Freiwilligenarbeit deckt unterschiedliche Praktiken ab, die von der traditionell zur Definition herangezogenen Begrifflichkeit zuweilen stark abweichen.

Freiwilligenarbeit besitzt nicht das Monopol der Unentgeltlichkeit, hier verstanden als Nicht-Entlohnung und Altruismus. Ihre spezifische Qualität besteht indessen darin, das Zusammenfallen dieser beiden Komponenten zu symbolisieren. Vermutlich gibt es gar keine ideale Definition, die es erlauben würde, die Vielfalt der mit diesem Begriff verbundenen Praktiken und Vorstellungen wiederzugeben. In der vorliegenden Studie gelten für die Bestimmung der Freiwilligenarbeit die beiden Kriterien „unbezahlt“ und „freie Zustimmung“.

Die Ausweitung von Tätigkeitsformen, die mit Freiwilligenarbeit gleichgesetzt werden, unterstreicht implizit die Verbindung zwischen Freiwilligenarbeit und bezahlter Arbeit.<sup>4</sup> Die Diskussion über die Definition von Freiwilligenarbeit erlaubt auch Rückschlüsse darauf, welche Rolle man ihr in einem bestimmten Tätigkeitsbereich zuschreiben will und, in einem weiteren Sinn, welche unterschiedlichen Auffassungen über die Arbeitsteilung, handle es sich nun um bezahlte oder unbezahlte Tätigkeit, herrschen.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Vgl. Kapitel 4.

<sup>5</sup> Vgl. Bénévolat: modes d'emploi, 100f.

## **Kapitel 2**

### **Freiwilligenarbeit im sozialen Bereich**

In diesem Kapitel gehen wir der Frage nach, wieviel Freiwilligenarbeit im Sozialbereich geleistet wird. Eine umfassende Darstellung der von Freiwilligen in den verschiedenen Sparten des Sozialwesens erbrachten Leistungen ist selbstverständlich nicht möglich. Wichtigste Diskussionsbasis bilden zwei in "Bénévolat: modes d'emploi" untersuchte Sektoren: a) Begleitung und Betreuung von abhängigen Betagten und b) Betreuungseinrichtungen für Kinder im Vorschulalter. Es lässt sich sehr schön zeigen, wie unterschiedlich die Rolle der Freiwilligenarbeit je nach untersuchtem Bereich gestaltet sein kann.

Anhand dieser Beschreibung soll exemplarisch gezeigt werden, wie sich die Ausweitung der Dienstleistungen im Sozial- und Gesundheitswesen auf Entwicklung und Ausrichtung der Freiwilligenarbeit auswirkt. Anschliessend werden Möglichkeiten und Grenzen des Versuchs erörtert, den Beitrag der Freiwilligenarbeit im Sozial- und Gesundheitswesen zu messen.

#### **1 Zwei Beispiele von Freiwilligenarbeit**

##### **1.1 *Freiwilligenarbeit und abhängige Betagte***

###### *Überblick*

Die Analyse der Rolle der Freiwilligenarbeit bei der Betreuung von abhängigen Betagten ist in mehrfacher Hinsicht interessant: Der soziale Bereich verändert sich, die Diskussionen um die wirtschaftliche Zukunft der Sozialwerke sind intensiv, die demographischen Veränderungen sind einschneidend.

In der Tat wird die steigende Zahl der Betagten und vor allem der Hochbetagten eine stärkere Nachfrage nach Pflege und Betreuung zur Folge haben. Während im beginnenden 20. Jahrhundert in der Schweiz von je 100 lebendgeborenen Frauen und Männern nur 49 respektive 43 sechzig Jahre alt wurden, sind es heute 93 respektive 86. Und während zu Beginn des Jahrhunderts nur neun Frauen und acht Männer über achtzig wurden, sind es heute 65 respektive 42. Zwischen 1960 und 1990 hat sich der Anteil der über 65jährigen an der Gesamtbevölkerung von 10,2 % auf 14,6 % erhöht. Je nach hypothetischem demographischem



## **Freiwilligenarbeit im sozialen Bereich**

Modell variieren die Schätzungen über den Anteil der mehr als 65jährigen für das Jahr 2040 zwischen 20,8 % und 28,2 %.

Im hohen Alter nehmen gesundheitliche Störungen und Behinderungen – und entsprechend die Inanspruchnahme von Krankenhäusern, psychiatrischen oder geriatrischen Kliniken – zu. Deutlich länger dauert zudem ein Klinikaufenthalt für Personen dieses Alterssegments als für Personen jüngerer Bevölkerungsschichten. So geht man von der Annahme aus, dass für Personen über 60 die Zahl der Hospitalisierungstage sich für jede Alterskategorie innerhalb einer Fünfjahresspanne verdoppelt.

Symptomatisch für den Ausbau des Sozialstaats ist, dass die Bedeutung der in diesem Bereich tätigen Institutionen zusehends wächst. Es handelt sich um einen mittlerweile weitgehend professionalisierten Bereich. In der Schweiz leben durchschnittlich 8 % der über 65jährigen in einem Alters- oder Pflegeheim, und die Wachstumskurve ist exponentiell: zwischen 80 und 84 Jahren lebt einer von zehn Einwohnern in einem Alters- oder Pflegeheim, zwischen 85 und 89 sind es zwei von zehn, zwischen 90 und 94 vier von zehn, nach 95 ungefähr sechs von zehn.<sup>1</sup>

Mit der Überalterung der Bevölkerung wird die Zahl der Hochbetagten zunehmen; in den kommenden Jahren wird mithin eine eigentliche "gerontologische Herausforderung" – der Ausdruck stammt von Pierre Gilliard und Stéphane Rossini – auf uns zukommen.

*"Ein selbständiges Leben im eigenen Heim"* – das ist die allgemein anerkannte Vorstellung von Unabhängigkeit im Alter. In der Realität zeigt sich, dass die überwiegende Mehrheit der Betagten im eigenen Heim lebt, entweder allein oder zusammen mit dem Lebenspartner oder, seltener, mit einem anderen Familienmitglied. Die Autonomie wird durch verschiedene Faktoren beeinflusst; dazu gehört insbesondere die Isolation wegen Verlust oder Abwesenheit von Angehörigen (Lebenspartner, Verwandte, Nachbarn).

Die Frage der Abhängigkeit steht in direkter Relation zu von der Familie erbrachten Hilfeleistungen, um Betagte in ihrem angestammten Lebensmilieu zu belassen. Fehlt diese familiäre Unterstützung oder bricht sie weg, kommt es häufig zur Inanspruchnahme organisierter Hilfe oder sogar zum Eintritt in eine entsprechende Institution. Die 10. AHV-Revision trägt dieser Situation Rechnung, indem sie AHV-Pflichtigen, die

---

<sup>1</sup> Gilliard, P. / St. Rossini: La protection sociale en Suisse. Recettes et dépenses. 1948–1997. Comparaisons avec les pays de l'Union Européenne, Réalités sociales, Lausanne 1997, 199.

einen als pflegebedürftig anerkannten nahen Verwandten betreuen, einen Betreuungsbonus<sup>2</sup> zugesteht.

Das bedeutet aber nicht, dass die Sozialpolitik sich allein auf die Familie abstützen könnte: Der soziale Wandel wird sich auf die Struktur der Familienbande auswirken. Dazu gehören etwa Phänomene wie: Zunahme kinderloser Betagter, Älterwerden der Söhne und Töchter der Betagten, Auseinanderbrechen der Familien, Zunahme der Frauenarbeit, späterer Eintritt der Frauen ins Rentenalter usw. Alle diese Faktoren haben ihren Einfluss darauf, wie weit die Familie in der Lage ist, abhängige Betagte zu betreuen. Gleiches gilt für die Nachbarschaftshilfe.

Die Priorität des Sozialstaats ist es, abhängige Betagte im eigenen Heim zu belassen, solange ihr Zustand keine aufwendige und permanente medizinische Betreuung erfordert. Vergleicht man die Unterstützungspolitik für abhängige Betagte der einzelnen Kantone, dann zeigt sich, wie föderalistisch und unterschiedlich das Sozial- und Gesundheitswesen in der Schweiz organisiert ist. Betrachtet man die Hilfeleistungen im Alltag, etwa Pflege, Mahlzeiten, Fahrdienst, Haushalt, dann zeigt sich, dass in diesem Bereich jeder Kanton seine eigene Politik verfolgt; dabei ist er weder dem Bund Rechenschaft schuldig noch gehalten, seine Massnahmen mit denjenigen anderer Kantone zu harmonisieren. Folge davon ist eine extreme Vielfalt der organisierten Leistungen wie der sie anbietenden Institutionen (öffentlich oder privat, professionell oder freiwillig). Diese Situation widerspiegelt nicht so sehr die Eigenständigkeit der gewählten Lösungen, vielmehr führt sie vor Augen, dass der politische Konsens darüber fehlt, welche Bedürfnisse abzudecken seien und mit welchen Mitteln dies am besten zu bewerkstelligen sei.

Die Komplexität des Angebots wirkt sich auf die Abhängigen aus. Ist es wenig ausgebaut, müssen "abhängige" Personen Lösungen in ihrem Umkreis finden oder in eine Institution eintreten.

### *Die Rolle der Freiwilligenarbeit im Sozialbereich*

Altersarbeit gilt allgemein als *das* Tätigkeitsfeld der Freiwilligenarbeit. Diese Auffassung wird durch die Beobachtung dieses Bereichs nicht in Frage gestellt. Unzweifelhaft mobilisiert dieser Sozialbereich, gerade aufgrund der Vielfalt der wachsenden Bedürfnisse, die grösste Zahl von

---

<sup>2</sup> Es wird ein fiktives Einkommen verrechnet, was eine höhere Rente zur Folge hat.

## **Freiwilligenarbeit im sozialen Bereich**

Freiwilligen. Sie ergänzen die von Professionellen geleistete Arbeit oder bilden ein Element des Betreuungskonzepts.

Der Ausbau der Freiwilligenarbeit im Sozialbereich erfolgte nach der Einrichtung professioneller Stellen zur Betreuung abhängiger Personen (Pflege, Mahlzeiten, Fahrdienst usw.). Mit der Übernahme von bestimmten Betreuungsarbeiten ist die Freiwilligenarbeit in gewissen Sektoren des Sozial- und Gesundheitswesens zu einem entscheidenden Akteur geworden.

### **Ein Freiwilligendienst der Gemeinnützigen Gesellschaft des Kantons Schaffhausen, GGS – Einige Zahlen**

*"Vom Kantonsspital, dem Geriatriezentrum (Pflegeheim) und dem Psychiatriezentrum angefordert, arbeiten 112 Frauen und Männer (Anteil Männer in Schaffhausen im Zeitpunkt des Berichts etwa 10 %). 1994 wurden gemäss Jahresbericht 13'440 Betreuungsstunden freiwillig geleistet.*

*Bei einem bescheiden gewählten Ansatz von Fr. 25.– je Stunde ergibt dies Fr. 336'000.–.*

*Die Arbeitsstunden des Leitungsteams sind im Berichtsjahr nicht erfasst.*

*Selbstredend werden Spesen wie Fahrkosten zum IDEM<sup>3</sup> während des Einsatzes usw. in ihrer effektiven Höhe vergütet. Für Unfall- und Haftpflichtfälle sind die Beteiligten auf dem Arbeitsweg und während der Dauer des Einsatzes im IDEM-Dienst GGS versichert.*

### **Die IDEM-Aktivität**

*IDEM-Aktivität geschieht ausserhalb des medizinischen und pflegerischen Bereichs im Betreuungssektor; also überall dort, wo die Zeit des Pflegepersonals nicht ausreicht. Sie ist Ergänzung und kein Ersatz zur professionellen bezahlten Arbeit.*

*Freiwilligenarbeit ist somit eine berufsähnliche, vertragsungebundene, unbezahlte Tätigkeit aus freiem Willen.*

*Einige Arbeitsbeispiele: zuhören, erzählen, vorlesen; Gespräche führen; aktivieren; Begleitung auf Spaziergängen mit/ohne Rollstuhl; Kaffeedienst auf den Abteilungen, Café-Besuch; Blumenpflege auf der Geburtsabteilung; und vieles andere, bis zu kleinsten Handreichungen."<sup>4</sup>*

<sup>3</sup> Im Dienste eines Mitmenschen.

<sup>4</sup> Sünwoldt-Rösli, M.: Ein Freiwilligendienst der Gemeinnützigen Gesellschaft des Kantons Schaffhausen, GGS, IDEM – Im Dienste eines Mitmenschen, in: SGG-

Seit mehr als zwanzig Jahren lässt sich eine Zunahme der Freiwilligendienste für die Betreuung abhängiger Betagter beobachten; Freiwilligenorganisationen sind allgemein anerkannt und ein vertrautes Bild in der sozialen Landschaft. Die Aufrufe zur freiwilligen Mitarbeit finden in den Medien gerade deshalb so grossen Widerhall, weil die für die Freiwilligenarbeit typischen Merkmale, Unentgeltlichkeit und Verfügbarkeit, mit der Betreuung betagter Menschen sehr wohl in Einklang zu bringen sind.

Gestützt auf Beobachtungen in diesem Sozialbereich, lassen sich die von Freiwilligen erbrachten Leistungen summarisch in drei Kategorien einteilen: Besuche, Dienstleistungen und Animation.

1. **Besuche:** Besuche zu Hause bei Betagten oder in einer Alterseinrichtung erfreuen sich hoher Beliebtheit. Vielerorts leistet eine relativ bedeutende Anzahl von Freiwilligen Besuchsdienste und begleitet so zahlreiche betagte Menschen. Meist handelt es sich um ein von einer Fachperson begleitetes Netz von Freiwilligen (vgl. Kapitel 3).
2. **Dienstleistungen:** An manchen Orten erbringen organisierte Gruppen Dienstleistungen; im Vordergrund stehen dabei Mahlzeiten- und Fahrdienste. Diese Leistungen dienen vornehmlich dazu, dass Betagte weiterhin im eigenen Heim leben können. Andere Freiwillige sind in Alters- und Pflegeheimen tätig, wo sie etwa eine Cafeteria betreiben oder dort aushelfen. Es gibt auch andere, eher sporadisch zu erbringende Hilfeleistungen: Bügel- oder Wäschedienst, Beteiligung an Instandsetzungs- oder Bauarbeiten usw. Die Art dieser Aktivitäten ist je nach Institution ganz unterschiedlich. In den allermeisten Fällen definiert die Institution die Bedürfnisse.
3. **Animation:** Es gibt Personen oder Gruppen, die regelmässig oder sporadisch bereit sind, ganz unterschiedliche Beiträge zur Animation von Geriatriezentren oder geeigneten Begegnungszentren zu leisten. Eine erschöpfende Liste solcher Aktivitäten ist nicht möglich (Thé dansant, Animation von Festen, musikalische Animation, Begleitung von Ausflügen oder Wanderungen, Gymnastikkurse, Bastelkurse, Animation von Geburtstagsfeiern, Zusammenarbeit mit religiösen Instanzen, Organisation von Pilgerfahrten usw.). Animationen in den Zentren werden in der Regel von Professionellen organisiert und su-

---

Revue-Revue-SSUP 2/1995, 11 (Margrit Sünwoldt-Rösli ist Mitglied des Zentralvorstands der Schweizerischen Gemeinnützigen Gesellschaft).

## Freiwilligenarbeit im sozialen Bereich

pervisioniert; diese nehmen an den Aktivitäten nicht unbedingt ständig teil.

### **Ein Beispiel für Animation durch Freiwillige: das Haus "Castel Notre-Dame" in Martigny**

Vier Freiwillige besuchen einmal wöchentlich Heimbewohner, die keine Familie haben. Mit der Zeit kennen sie alle Bewohner des Heims; sie werden auf Bedürfnisse hingewiesen. Diese Personen haben sich in Kursen das nötige Rüstzeug geholt. Andere Freiwillige bieten ihre Fahrdienste an. Die Cafeteria ist jeden Nachmittag geöffnet. Ausser am Sonntag wird sie von Freiwilligen betrieben, die sich im Turnus in die Arbeit teilen; es handelt sich um regelmässige Ansprechpartner/innen, die so die Verbindung nach aussen aufrechterhalten. Fünf bis acht Personen kümmern sich um die Fertigstellung von Handarbeiten für den Basar. Häufig bereiten sie einen 'Zvieri' vor. Alle zwei Jahre werden diese Handarbeiten am Basar zum Verkauf angeboten. Eine Gruppe bietet während des Sommers alle zwei Wochen einen Autoausflug an. Die Gruppe gibt jeweils die Anzahl der zur Verfügung stehenden Plätze bekannt und organisiert den Ausflug. Im Winter organisiert sie einen Lottonachmittag samt anschliessendem 'Zvieri' oder Nachtessen. Einmal jährlich findet eine Wallfahrt nach Saint-Maurice statt. Der Kiwanis-Club organisiert einmal jährlich einen Bunten Nachmittag; seine Vertreter wurden gebeten, den Nachmittag im Haus selbst zu organisieren, damit auch behinderte Personen, denen sich kaum Gelegenheit zur Teilnahme an Ausflügen bietet, mitmachen können. Für die Teilnahme am Comptoir und an der Fasnacht kann das Zentrum auf die Hilfe Freiwilliger zählen. Während des ganzen Jahres organisieren verschiedene Vereine immer wieder Anlässe. Zwei freiwillige Helferinnen bieten jeden Freitagmorgen eine Turnstunde an.

Die Verantwortliche des Zentrums ist sehr froh, dass sie auf die Hilfe zahlreicher Freiwilliger zählen kann, ohne die Lebensqualität der Bewohner geringer wäre. Freiwilligenarbeit ist ihrer Aussage nach eine "kostbare, weil zerbrechliche Perle".<sup>5</sup>

Die Analyse der Rolle der Freiwilligenarbeit in den Institutionen zeigt, dass letztere in ganz unterschiedlichem Umfang Freiwillige einsetzen. Als Freiwilligenarbeit wird jede sporadische oder regelmässige Aktivität bezeichnet, die einzeln oder in Gruppen von Personen durchgeführt wird, die nicht zum Personal einer Institution gehören. Häufig ist das

<sup>5</sup> Vgl. Bénévolat: modes d'emploi, 65f.

Aktivitätsfeld der Freiwilligen auf den Bereich Animation innerhalb (Cafeteria, Basteln usw.) und ausserhalb (Fahrdienst, Ausflüge) einer Institution beschränkt. Freiwilligenarbeit und Animation sind insofern gleichbedeutend, als die Freiwilligen eine Animation ermöglichen, die sonst mangels finanzieller Mittel in den meisten Fällen vermutlich nicht stattfände.

**Freiwilligenarbeit im Sozialbereich bei abhängigen Betagten: das Pflegeheim von Nyon**

Die Organisation eines Besuchsdienstes für Betagte verdankt sich der Initiative von religiösen und nichtreligiösen Institutionen. Die FOPIEMS (Fondation pour une aumônerie interconfessionnelle des EMS = Stiftung für einen interkonfessionellen Seelsorgedienst in Alters- und Pflegeheimen) organisiert die Besuche in den entsprechenden Alterseinrichtungen. Laut den Aussagen des für die geistliche Betreuung Verantwortlichen erweist sich die Anwerbung von Freiwilligen als schwierig, weshalb die Aktivität eher zurückgeht und er selbst Besuche durchführt. Die katholische Gemeinde organisiert und begleitet mit Unterstützung einer Ordensschwester eine Gruppe von sieben bis acht Freiwilligen, die nach eigenem Belieben Besuche machen. In beiden Fällen werden die Besucher von Professionellen begleitet. Die ABSV (Association des services bénévoles vaudois = Vereinigung der Freiwilligendienste in der Waadt) bietet Besuche zu Hause oder in Alters- und Pflegeheimen an. Das Volumen ihrer Dienstleistungen in diesem Bereich liegt anscheinend höher als jenes der religiösen Fachorganisationen (1992: 420 Besuche, 922 Stunden Sterbebegleitung).

Zwei Vereinigungen teilen sich in den Fahrdienst. Im einen Fall handelt es sich um einen gänzlich auf Freiwilligkeit beruhenden Fahrdienst, der von den Mitgliedern der ASBV mit den Privatwagen durchgeführt wird (1991: 771 Fahrten). Im anderen Fall stellt die Vereinigung 'Bus handicap' zwei Fahrzeuge (Bus oder Kleintransporter) zur Verfügung. Die Fahrten des 'Bus handicap' werden von der Telefonzentrale des sozialmedizinischen Zentrums organisiert, was einen gewissen Grad an Professionalisierung bedeutet. Dass zwei Vereinigungen in diesem Bereich tätig sind, lässt darauf schliessen, dass die Nachfrage der Betroffenen und der Institutionen nach solchen Diensten gross ist (sozialmedizinisches Zentrum und vor allem Alters- und Pflegeheime). Laut den Aussagen eines Verantwortlichen des sozialmedizinischen Zentrums stellen die Fahrdienste eine nützliche Ergänzung, wenn nicht gar eine Notwendigkeit dar, um den reibungslosen Ablauf der Arbeit der Professionellen zu garantieren.

Die Aktivitäten der örtlichen Freiwilligengruppe beschränken sich nicht auf Fahr- oder Besuchsdienste, vielmehr gehören dazu auch die

## Freiwilligenarbeit im sozialen Bereich

*Sterbebegleitung und die Verteilung von 800 Weihnachtspaketen an Betagte in der Gemeinde. Die örtliche Freiwilligengruppe beteiligt sich an Aktivitäten, die das Verbleiben im eigenen Heim ermöglichen, und an der Aktivierung von Personen, die im Alters- oder Pflegeheim leben.<sup>6</sup>*

Festzustellen ist ein Zusammenhang zwischen den vor Ort bestehenden Organisationen und den dortigen Tätigkeitsbereichen der Freiwilligenarbeit. Nach unseren Beobachtungen lässt sich daraus nicht schliessen, dass an jedem Ort eine Freiwilligengruppe existiert, die ihre Dienste Betagten zu Hause oder in einem Alters- oder Pflegeheim anbietet.

### **Freiwilligenarbeit im Sozialbereich auf lokaler Ebene: das Beispiel Martigny<sup>7</sup>**

*1994 legten 53 freiwillige Fahrerinnen und Fahrer in 157 Fahrten ausserhalb von Martigny und in 440 Fahrten innerhalb von Martigny 11'000 km zurück. Ein AMIE-Besuchsdienst von etwa zwanzig Personen bringt den Betagten zu Hause, in einem Heim oder in einem Krankenhaus regelmässig Ermunterung, Abwechslung, Anregung und gute Laune in ihren Alltag. Seit 1992 organisieren AMIE-Freiwillige den Mahlzeitendienst. Die AMIE verfügt auch über eine Gruppe, die Sterbe- und Trauerbegleitung anbietet.*

*Die Übersetzer und Dolmetscher der AMIE, die ihre Dienste in mehr als 20 Sprachen anbieten, kümmern sich um die Übersetzung von Briefen und amtlichen Dokumenten oder unterstützen einen hilfsbedürftigen Touristen bei seinen Demarchen bei Polizei, im Krankenhaus oder bei Versicherungen.*

*Von der AMIE organisierte und angebotene Kurse, Treffen und Vorträge begleiten die Freiwilligen in ihrer Tätigkeit.<sup>8</sup>*

Zu bemerken ist, dass in dem hier untersuchten Bereich der Sozialhilfe die von Freiwilligen erbrachten Leistungen nur ein Aspekt der weitgehend professionalisierten Einrichtungen sind. Das ist auch der Grund, weshalb die Freiwilligen immer mit einer Institution zusammenarbeiten

<sup>6</sup> Für Einzelheiten vgl. ebd., 190ff.

<sup>7</sup> Association martigneraise d'invitation à l'entraide (AMIE) = Vereinigung Martignys zur aktiven Sozialhilfe

<sup>8</sup> Nach Ginette Moret (Verantwortliche und Koordinatorin der AMIE-Dienstleistungen): L'AMIE aujourd'hui, in: SGG-Revue-Revue-SSUP 2/1995, 14.

und dort, wo sie präsent sind (etwa in einem sozialmedizinischen Zentrum oder in Alters- und Pflegeheimen), die Arbeit der Professionellen ergänzen. Nicht unerwähnt bleibe schliesslich, dass Freiwilligenarbeit selbst dort, wo sie stark verankert ist, nur einen Bruchteil der Leistungen erbringt.

## **1.2 *Freiwilligenarbeit für Kinder im Vorschulalter***

### *Einführung*

In der Schweiz sind die Grenzen zwischen obligatorischer Schulpflicht, öffentlichen Vorschulangeboten und Kindergärten nicht exakt definiert. Genaue Richtlinien betreffend Eintrittsalter in Kindergarten oder Krippe und deren Dauer (ein oder zwei Jahre) fehlen. Die Unterschiede zwischen den einzelnen Kantonen, ja zwischen einzelnen Gemeinden können beträchtlich sein. Laut den zur Verfügung stehenden Statistiken besuchen Kinder unter drei Jahren den Kindergarten in der Regel nicht; hingegen besuchen ein Viertel der Vierjährigen, drei Viertel der Fünfjährigen und praktisch alle Sechsjährigen den Kindergarten.

Die Schaffung von Betreuungseinrichtungen für Kinder im Vorschulalter ist eine Antwort auf die aus dem sozialen Wandel entstandenen neuen Bedürfnisse. Erstens sind 53 % der Mütter mit Kindern unter 15 Jahren berufstätig.<sup>9</sup> Oft ist als Folge des Mangels an geeigneten Betreuungsstrukturen nur Teilzeitarbeit möglich. Zweitens sind in einer Partnerschaft häufig beide Partner berufstätig. Schliesslich ist eine absolute und anteilmässige Zunahme von Einelternfamilien zu beobachten.

Eine Institution kann auch aus erzieherischen Gründen beansprucht werden (etwa Sozialisierung des Kindes in der Gruppe). Die Nachfrage nach ganz unterschiedlichen Kinderhütendiensten (Krippen oder Tagesmütter) stellt für die Sozial- und Familienpolitik eine grosse Herausforderung dar.

Die familienexterne Betreuung von Kleinkindern, die aufgrund ihres Alters die öffentlichen Vorschulinstitutionen (Krippe, Kindergarten) nicht besuchen können, fällt nicht unter die Bundesgesetzgebung. Hingegen sieht das Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann

---

<sup>9</sup> In der Schweiz ging 1996 mehr als die Hälfte der Frauen im erwerbstätigen Alter einer Teilzeitbeschäftigung nach (mehr als 80 % der Teilzeitbeschäftigten sind Frauen).



## **Freiwilligenarbeit im sozialen Bereich**

vom 24. März 1995<sup>10</sup> die Unterstützung von Förderungsprogrammen (Art. 14) vor, die dazu dienen, "die Vereinbarkeit von Berufs- und Familienaufgaben zu verbessern; Arbeitsorganisationen und Infrastrukturen am Arbeitsplatz zu fördern, welche die Gleichstellung begünstigen". Dabei kann es sich etwa um Massnahmen zur Verbesserung der Möglichkeiten von Teilzeitarbeit, Job-splitting auf höheren Hierarchiestufen oder die Einrichtung von Betreuungseinrichtungen für Kinder in Unternehmen handeln.<sup>11</sup>

Heute ist die Betreuung von Kleinkindern vornehmlich Sache der Eltern, im besonderen der Mütter. Die 10. AHV-Revision hat diesem Tatbestand mit der Einführung eines "Erziehungsbonus" Rechnung getragen (fiktives Einkommen, analog zum bereits erwähnten Betreuungsbonus).

Trotz einer Diversifizierung der Betreuungsangebote – Krippen, private Hütedienste (etwa im Rahmen der Familie), Aufnahme durch Tageseltern, Aufnahme oder Betreuung durch Nicht-Professionelle (Au-pair-Mädchen, inoffizielle Tagesmutter usw.) – ist keine massive Zunahme der Zahl der Betreuungsstrukturen für Kleinkinder festzustellen. Da es auf Bundesebene keine Politik der Kleinkinderbetreuung gibt, fallen die Kompetenzen in diesem Bereich den Kantonen oder Gemeinden zu. Eher selten bemühen sich Unternehmen, die an der Weiterführung der Berufstätigkeit der Mütter interessiert sind (etwa Spitäler, Industrie), um die Schaffung derartiger Einrichtungen. Es gibt kaum Daten über die Zahl der Institutionen, die sich der Kleinkinderbetreuung widmen, oder über die Anzahl der Kinder, für die ein Betreuungsdienst, in welcher Form auch immer, in Anspruch genommen wird.<sup>12</sup> Noch ungenauer sind

---

<sup>10</sup> Vgl. die Bundesrätliche Botschaft zum Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann (Gleichstellungsgesetz) und zum Bundesbeschluss über die Genehmigung einer Änderung der Verordnung über die Zuweisung der Ämter an die Departemente und der Dienste an die Bundeskanzlei (27.02.1993), Bundesblatt, Bd. 1, 1248ff.

<sup>11</sup> Eine am 19. März 1993 eingereichte parlamentarische Initiative (Initiative Zisyadis) mit dem Ziel, dass "die Betreuung von Kleinkindern im Vorschulalter als öffentliche Aufgabe der Kantone in der Verfassung verankert wird", wurde im Januar 1994 von der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur angenommen, aber vom Nationalrat am 23. Juni 1995 mit 91 gegen 62 Stimmen abgelehnt.

<sup>12</sup> Richard-De Paolis, P. u.a.: Petite enfance en Suisse romande. Enquête sur les institutions, les politiques et les pratiques de la prime éducation, Réalités sociales, Lausanne 1995.

die Daten, wenn es um die nicht oder schlecht abgedeckten Bedürfnisse nach Betreuungseinrichtungen geht.

Was die institutionellen Angebote angeht, so sind die Unterschiede zwischen den Kantonen beträchtlich. In der Schweiz werden in den Kantonen Genf und Waadt proportional am meisten Krippen- und Hortplätze in Anspruch genommen. 1990 besuchten in Genf mehr als 42 % der Zwei- und Dreijährigen und 10 % der Kinder unter zwei Jahren regelmässig einen Kindergarten, einen Hort oder eine Krippe. Im Kanton Waadt, wo 1991/1992 223 Institutionen gezählt wurden, lag das Gesamtangebot (unter Berücksichtigung der Anzahl Öffnungstage) bei 124 Plätzen pro 1'000 Einwohner zwischen null und fünf Jahren. Im Vergleich dazu boten die 53 Institutionen im Kanton Wallis 69 Plätze pro 1'000 Einwohner zwischen null und fünf Jahren an.<sup>13</sup>

### *Rolle der Freiwilligenarbeit*

Kinder im Vorschulalter werden nur in einem sehr begrenzten Rahmen von Freiwilligen betreut. Meist werden die Betreuungsbedürfnisse durch Professionelle (Krippe und Kindergarten) oder entsprechend eingeführte Laien (Tagesmütter) befriedigt.

#### **Schätzung der Freiwilligenarbeit in der Vorschulalterbetreuung**

*Eine Schätzung für die Romandie geht von total 25 Freiwilligen aus, die in den Krippen und Horten, wo insgesamt 1'500 Professionelle 50'800 Wochenstunden erbringen, 352 Wochenstunden leisten. 265 Freiwillige arbeiten in Hütediensten und erbringen dort 1'450 Wochenstunden (gegenüber 9'100 Wochenstunden durch die 550 Professionellen), 10 Freiwillige arbeiten in Kindergärten, Spielgruppen oder Vorschulkindergärten, wo sie 25 Wochenstunden erbringen (gegenüber 6'300 Wochenstunden durch die 500 Professionellen).<sup>14</sup> Die Beteiligung Freiwilliger an der erzieherischen Betreuung findet vornehmlich im Rahmen von selbstverwalteten Betreuungsdiensten statt.*

---

<sup>13</sup> Vgl. Bénévolat: modes d'emploi, 31f; sowie Troutot, P.-Y.: La mesure de l'externalisation éducative en Suisse romande: un enjeu pour les politiques de la petite enfance, CFPS, Sion 1993 (Vervielfältigung).

<sup>14</sup> Ebd.

## **Freiwilligenarbeit im sozialen Bereich**

Die geringe Anzahl von Freiwilligen, die in Institutionen tätig sind, die sich der Betreuung vorschulpflichtiger Kinder widmen, erklärt sich im wesentlichen durch die hohe Professionalisierung der Kinderbetreuung. Der Umgang mit Kindern erfordert spezifische erzieherische und andere Kompetenzen, die nur durch eine entsprechende Ausbildung und Professionalisierung zu erreichen sind. Hinzu kommen die Bedürfnisse der Eltern, die solche Dienste in Anspruch nehmen; sie wünschen die Betreuung ihrer Kinder, damit sie selbst anderen Tätigkeiten nachgehen können, was ihre Disponibilität für eine aktive Beteiligung an der Betreuung ihrer Kinder verringert. Diesem Trend zuwider laufen jene Institutionen, die teilweise dank der Arbeit der Mütter (und nur sehr selten der Väter) der dort betreuten Kinder funktionieren; in diesem Fall kommen die Mütter in den Genuss einer Reduktion der Betreuungsgelder für ihr(e) Kind(er), haben also ein direktes Interesse an einer aktiven Beteiligung.

### **Freiwilligenarbeit im Sozialbereich in Betreuungseinrichtungen für Vorschulkinder**

**In Yverdon-les-Bains** übernehmen 19 Mütter teilweise die Betreuung der Kinder, womit sie das Recht erwerben, ihr Kind proportional zur investierten Zeit gratis dort unterzubringen (Hütendienst "Au Lapin bleu"); zwei Personen betreuen Kinder in der Krippe und im Hütendienst "L'Arche de Noë" (mit christlicher Ausrichtung).

**In Nyon** helfen manchmal zwei Frauen des Vorstandes der Krippe "La Crèche du Centre" aus.

**In Thun** beteiligen sich 20 Personen teilweise an der Kinderbetreuung in der Krippe "Kinderparadies": ein von Thuner Geschäftsleuten in den achtziger Jahren eingerichteter Hütendienst (Betreuung der Kinder für die Dauer der Einkäufe oder eines Arztbesuchs). Bei der Gründung wurden Professionelle eingestellt, doch da die Kosten zu hoch waren, wurde schliesslich ein Verein gegründet und der Hütendienst unter Einbezug von Freiwilligen neu organisiert. Ausserdem arbeitet die Leiterin eines privaten Kindergartens ("Gampiross") unentgeltlich und erhält von Zeit zu Zeit Unterstützung.<sup>15</sup>

Freiwilligendienste werden zuweilen auch für die Betreuung von Kindern zu Hause beansprucht, wenn sie krankheitshalber nicht in Institutionen (Kindergärten oder Schulen) betreut werden können.

---

<sup>15</sup> Vgl. Bénévolat: modes d'emploi, 142.

Vornehmlich in einigen Kantonen der Deutschschweiz existieren "Spielgruppen", in denen in der Regel sechs bis sieben Kinder von mindestens drei Jahren bis zur Einschulung betreut werden. Die Kinder werden von einer Leiterin betreut, die "die freie Spielaktivität der Kinder [unterstützt] und die Gruppe in ihrem sozialen Lernen [begleitet]"<sup>16</sup>. 195 solcher Spielgruppen wurden 1991 im Kanton Bern gezählt. Verwaltung und Animation der Gruppen ist nur dank freiwilliger Beteiligung der Eltern möglich. Die Finanzierung beruht im wesentlichen auf ihrem Beitrag; einige Spielgruppen kommen bei ihrer Schaffung in den Genuss von Unterstützungsgeldern durch Gemeinde oder Pro Juventute.<sup>17</sup> Bemerkenswert ist, dass die Vernachlässigung dieses Sektors durch die institutionalisierte Politik nicht zum Aufbau einer Freiwilligenstruktur geführt hat, um die fehlenden professionellen Einrichtungen zu kompensieren. Fehlt es an einer fachlich anerkannten Einrichtung, erweist es sich, etwa aufgrund der geltenden Gesetzgebung, als schwierig oder gar unmöglich, mit Hilfe von Freiwilligen eine andere Lösung zu finden. Anhand der im Rahmen der Studie "Bénévolat: modes d'emploi" untersuchten Einrichtungen wird deutlich, dass Freiwillige sich an drei Typen von Aktivitäten beteiligen: Dienstleistungen (Betreuung, Mahlzeiten, Animation), Leitung (Behörde, Vorstand, Stiftungsrat) und Verwaltung (Büroarbeiten, Unterhalt). Mehrere Institutionen sind dadurch gekennzeichnet, dass in der Gründungsphase Freiwilligenarbeit geleistet wurde (Phase der Anerkennung der Bedürfnisse durch den Staat). Wird eine Einrichtung neu geschaffen, dann beteiligen sich zuweilen Freiwillige aktiv; dabei erledigen sie vor allem Verwaltungsarbeit, ergänzt durch sporadische Leistungen, insbesondere in Vereinen.

***Freiwillige in Leitungsgremien, ein Beispiel***

*1988 führte die Gemeinde Yverdon-les-Bains eine Umfrage durch, um die Bedürfnisse der Familien in Sachen Kinderbetreuung zu eruieren. Die Umfrage ergab, dass es an Plätzen für die Betreuung von Kleinkindern in der Gemeinde mangelte. Die Umfrageergebnisse wurden veröffentlicht und führten zur Schaffung von drei neuen Betreuungseinrichtungen für Kinder. Bemerkenswert ist, dass die Gemeinde die*

---

<sup>16</sup> Familienexterne Kinderbetreuung. Teil 1: Fakten und Empfehlungen, hg. von der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen, Bern 1992, 5.

<sup>17</sup> Ebd., 29–31.

## **Freiwilligenarbeit im sozialen Bereich**

*Verwaltung der drei neugeschaffenen Hütedienste je einem Verein anvertraute – damit also auch Freiwilligenarbeit in leitender Funktion zuliess.<sup>18</sup>*

Freiwilligenarbeit im Sozialbereich kommt auch in anderen Sparten zum Zug, etwa bei der Animation von Ludotheken.

## **2 Freiwilligenarbeit – ein schwer messbarer Beitrag**

Nach dieser kurzen Darstellung der Rolle der Freiwilligenarbeit in zwei spezifischen Sektoren des Sozialbereichs wenden wir uns nun der Evaluation des Beitrags der Freiwilligenarbeit im Sozialbereich zu, was jedoch mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden ist. Das hat insbesondere drei Gründe: Formenvielfalt der Freiwilligenarbeit, Qualität der statistischen Instrumente und Art der verwendeten Kriterien, um den Beitrag der Freiwilligenarbeit in dieser oder jener Sparte zu messen.

### **2.1 Formenvielfalt der Freiwilligenarbeit im Sozialbereich**

Mit der Darstellung der Rolle der Freiwilligenarbeit im Sozialbereich zugunsten von abhängigen Betagten oder Kindern im Vorschulalter standen freiwillige Leistungen für Personen im Vordergrund: etwa Mahlzeiten- oder Besuchsdienste (abhängige Betagte) oder Betreuungsaufgaben (Kleinkinder).

Das sind jedoch nicht die einzigen Formen von Freiwilligenarbeit, und es sind auch nicht jene, die quantitativ den höchsten Anteil ausmachen. Die Untersuchung der statistischen Daten, die uns von Institutionen geliefert wurden, die sich auf Freiwilligeneinsätze stützen, ergibt, dass es, abgesehen von Dienstleistungen, vier weitere Formen von Freiwilligenarbeit zu unterscheiden gilt:

**1. Freiwilligenarbeit in Leitungsgremien (Ehrenamt):** Bei diesem Einsatz handelt es sich um die Tätigkeit im Stiftungsrat oder im Vereinsvorstand einer sozialen Institution (auf lokaler, regionaler, nationaler oder gar internationaler Ebene). In den Institutionen öffentlichen Rechts hingegen ist diese Form von Freiwilligenarbeit nicht präsent. Die ehrenamtlichen Mitglieder eines Vorstands oder Stiftungsrats

---

<sup>18</sup> Vgl. Bénévolat: modes d'emploi, 148.

werden gewählt (Verein) oder ernannt (Stiftung). Diese Form von Freiwilligenarbeit ist insofern wichtig, als sie Ausdruck der Beteiligung an Zielsetzung und Kontrolle der Tätigkeit der betreffenden Institutionen ist. In der Realität kann die Rolle des Vorstands ganz unterschiedliche Modalitäten annehmen, je nach Grösse der Institution, ihrem Professionalisierungsgrad, der Regelung der Beziehungen zwischen Vorstand und Professionellen usw.

2. **Freiwilligenarbeit mit "Gewinnabsicht"**: Hier geht es um Sammel- und Verkaufstätigkeiten jeder Art (Objekte, Briefmarken, Zündhölzer usw.) und um unterschiedlichste Hilfeleistungen. Diese Tätigkeiten können regelmässig oder, häufiger, sporadisch erfolgen.
3. **Freiwilligenarbeit mit Repräsentativcharakter**: Hier geht es um eine Sonderform von Freiwilligenarbeit im Sozialbereich, entwickelt von Institutionen wie Pro Senectute oder Pro Juventute; diese zählen in der ganzen Schweiz seit ihrer Schaffung auf Lokalvertreter/innen auf Freiwilligkeitsbasis. Ursprünglich waren diese Freiwilligen für die Organisation von Geldsammlungen wie für die Verteilung von Geldern zuständig. Diese Form von Freiwilligenarbeit ist häufig mit der Ausübung eines Berufs (Lehrer) oder eines Amtes in der Gemeinde verbunden.
4. **Freiwilligenarbeit im Bereich Verwaltung**: Hier geht es um Organisatorisches und Büroarbeiten in mehr oder weniger direktem Zusammenhang mit der Erbringung von Hilfeleistungen. Beispiel dafür ist etwa die Ausarbeitung eines Besuchsplans.

## **2.2 Statistisches Instrumentarium**

Das Volumen der in den genannten Bereichen geleistete Freiwilligenarbeit ist praktisch nicht erfassbar. Das hängt damit zusammen, dass es an zuverlässigen theoretischen oder empirischen Studien über die Tätigkeit von freiwilligen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im Sozialbereich fehlt.

In den meisten von uns untersuchten Institutionen gibt es keine statistischen Daten über Freiwilligenarbeit, oder dann sind sie schwierig auszuwerten, weil sie nicht auf vergleichbaren Kriterien beruhen. Häufig sind die von den verschiedenen Institutionen erhältlichen Daten wenig präzise und erlauben es nicht, die Freiwilligen je nach regelmässig erbrachten, sporadischen oder potentiellen Leistungen zu unterscheiden. Ins Auge fällt zudem, dass zahlreiche Institutionen keinerlei Statistiken

## **Freiwilligenarbeit im sozialen Bereich**

über die Zahl der Freiwilligen, ihre Aktivität und den Rhythmus ihres Einsatzes führen.

Dieses Phänomen lässt sich sowohl in der zentralen Verwaltung bedeutender Institutionen wie auf der Ebene örtlicher Freiwilligenarbeit feststellen. Die einzigen vorhandenen Daten betreffen in der Regel die Anzahl Personen, die in einer Institution tätig sind (bezahlt oder nicht, regelmässig tätig oder nicht usw.), wenn nicht gar bloss eine Adressliste vorhanden ist.

Es gibt indes einige markante Ausnahmen<sup>19</sup>, so zum Beispiel eine kürzlich im Auftrag des Roten Kreuzes erstellte Studie.<sup>20</sup> Zum einen klärt sie Definition und Rolle der Freiwilligenarbeit im Sozialbereich, zum anderen misst sie das Volumen der Freiwilligentätigkeit in den einzelnen Einsatzbereichen (dabei stellt sich heraus, dass beim Roten Kreuz der Fahrdienst von Personen die dominante Form von Freiwilligenleistungen ist) und den Grad der Regelmässigkeit der Freiwilligenarbeit. Die Studie macht auch die Schwierigkeiten deutlich, die sich bei der quantitativen Erfassung der Freiwilligenarbeit im Sozialbereich in der Schweiz ergeben, und zwar anhand einer vergleichenden Tabelle<sup>21</sup>, welche die Freiwilligenarbeit in zwölf bedeutenden sozialen oder religiösen Institutionen in der Schweiz erfasst und Profil, Einsatzbereich sowie Stärken und Schwächen dieser Freiwilligen berücksichtigt. Der Vergleich zeigt ein beträchtliches Gefälle zwischen den gemeinnützigen Frauenorganisationen und dem Schweizerischen Samariterbund (mit 100'000 resp. 40'000 Freiwilligen) auf der einen und einer gewissen Anzahl nationaler Institutionen auf der anderen Seite, die über keinerlei Statistiken in diesem Bereich verfügen (Pro Senectute, Pro Infirmis, Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund).<sup>22</sup>

Doch nicht bloss die Qualität des statistischen Instrumentariums jeder einzelnen Institution bietet Probleme, sondern auch der Vergleich des Zahlenmaterials der verschiedenen Institutionen. So sind etwa die von Pro Juventute, Pro Senectute oder dem Roten Kreuz gelieferten Daten,

---

<sup>19</sup> Vgl. die innerhalb der Evang.-ref. Landeskirche des Kantons Zürich durchgeführte Studie zur Freiwilligenarbeit (Kapitel 4).

<sup>20</sup> Münzel G. / M. Rumpf: Planungsgrundlagen für eine Strategie des Schweizerischen Roten Kreuzes im Freiwilligenbereich, Bern 1998 (Vervielfältigung).

<sup>21</sup> Ebd. 119f.

<sup>22</sup> Statistische Angaben zur Mitarbeit Freiwilliger bei der Pro Senectute finden sich in *Bénévolat: modes d'emploi*, 267ff.

die einen Vergleich in der Dauer ermöglichen sollten, in den Zählkriterien ungenau: Häufig ist die Unterscheidung zwischen Freiwilligen, Volontären und Professionellen nicht klar (bei gewissen Organisationen fallen Volontäre unter bezahltes Personal, bei anderen nur geringfügig bezahlte Personen unter Freiwillige), zudem verändert sich die Definition der Freiwilligen im Lauf der Zeit. Besonders gravierend ist die Ungenauigkeit der Statistiken bezüglich Freiwilligenarbeit im Leitungsbereich; hier fehlt in der Regel jede systematische Erfassung oder Einschätzung des geleisteten Arbeitsvolumens.<sup>23</sup>

Dass die Freiwilligenarbeit statistisch nur lückenhaft erfasst wird, scheint symptomatisch dafür zu sein, dass die betreffenden Institutionen dem Netz von Freiwilligen einen vornehmlich symbolischen Wert beimessen – was in ihren Augen einer Art sozialer Anerkennung ihrer Aktivitäten gleichkommt.

Schliesslich sei erwähnt, dass Freiwillige "mit Gewinnabsicht" in sozialen Institutionen quantitativ den grössten Anteil der Freiwilligen ausmachen. Freiwilligenarbeit in Form direkter Hilfeleistungen, womit Freiwilligenarbeit generell verbunden wird, stellt im Sozial- und Gesundheitswesen einen geringen, wenn nicht gar verschwindenden Anteil der Freiwilligentätigkeit dar.

### **2.3 *Evaluation des wirtschaftlichen Beitrags der Freiwilligen im Sozialbereich***

Gleichwohl gibt es Schätzungen über den Beitrag der Freiwilligenarbeit im Sozialbereich; ihr Ziel ist es, das Volumen der Freiwilligenarbeit zu erfassen. In der Regel basieren solche Evaluationen auf Kriterien wie geleistete Anzahl Stunden oder Zahl der Leistungen, etwa die Zahl der gefahrenen Kilometer oder der gelieferten Mahlzeiten. Häufig wird der wirtschaftliche und soziale Wert dieser Aktivitäten bestimmt, indem erbrachte Leistungen in Geldbeträge umgerechnet werden; als Basis dienen die Kosten derselben Leistung, würden sie von Professionellen erbracht.<sup>24</sup>

Nebenbei sei bemerkt, dass diese Art von Berechnung, obwohl weit verbreitet, im allgemeinen von den betreffenden Institutionen nicht angewandt wird, wenn es darum geht, den Beitrag der Freiwilligen im So-

---

<sup>23</sup> Ebd.

<sup>24</sup> Vgl. z. B. in diesem Kapitel unter 1.1 die Beschreibung des IDEM-Dienstes.



## **Freiwilligenarbeit im sozialen Bereich**

zialbereich in der Buchhaltung als eine Form von Eigenfinanzierung auszuweisen. Diese Zurückhaltung scheint dem symbolischen Charakter der Berechnung der Freiwilligenarbeit zu entsprechen.

Bedauerlich ist, dass praktisch nur diese Berechnungsart üblich ist, legt sie doch den Gedanken nahe, der Wert der Freiwilligenarbeit lasse sich an der Produktivität und dem Stundenlohn der Professionellen messen. Zudem scheint dieser Ansatz von der Gleichwertigkeit der Tätigkeit von Professionellen und Freiwilligen auszugehen; dieser Ansatz kann aufgrund der Vielfalt der Formen von Freiwilligenarbeit im Sozialbereich (direkte Hilfeleistungen oder andere Formen) nicht übernommen werden.

### ***Pro Senectute: mehrheitlich Freiwilligenarbeit "mit Gewinnabsicht"***

*Eine Studie über die von Pro Senectute "beschäftigten" Freiwilligen zeigt, dass diese grossmehrheitlich als Spendensammler und -sammlerinnen wirken, stellen sie doch rund 73 % der Freiwilligen insgesamt. Die übrigen Freiwilligen sind in der Animation tätig (18 %). Bemerkenswert ist, dass freiwillig und ehrenamtlich Tätige ein Viertel der in sozialer und kultureller Animation engagierten Personen ausmachen. Eine Minderheit von Freiwilligen schliesslich beschäftigt sich mit Dienstleistungen, die es Betagten erlauben, weiterhin im eigenen Heim zu leben.<sup>25</sup>*

Das Hauptproblem bei der Evaluation des Beitrags der Freiwilligen rührt daher, dass die wirtschaftliche Tragweite dieser Tätigkeit nicht erfasst ist. So stehen etwa kaum Daten über die Kosten der Freiwilligenarbeit zur Verfügung, insbesondere was die Kosten betrifft, die im Zusammenhang mit Einrichtung und Betreuung von Freiwilligendiensten durch Professionelle anfallen. Eine Berechnung des Beitrags der Freiwilligen im Sozialbereich dürfte sich nicht damit begnügen, einzig ihren Leistungen Rechnung zu tragen. In Anschlag gebracht werden müssten auch die eingesetzten Mittel, um Freiwillige anzuwerben, auszubilden und zu begleiten, sowie der Nutzen dieser Begleitung für die Freiwilligen selbst und für jene, die in den Genuss dieser sozialen Tätigkeit kommen.

Der Mangel an zuverlässigen Messinstrumenten im Bereich der Freiwilligenarbeit zeigt sich auch bezüglich Freiwilligenarbeit in Leitungsfunk-

---

<sup>25</sup> Vgl. Bénévolat: modes d'emploi, 267ff.

tionen (Vorstand, Stiftungsrat), wobei dieses System der Delegation von Arbeit häufig als eine Sparmöglichkeit betrachtet wird. Da es an seriösen und gut dokumentierten Studien zu dieser Problematik fehlt, ist es unmöglich, diese Behauptung zu stützen. Zu erwähnen ist, dass eine entsprechende Analyse auch der Tatsache Rechnung tragen müsste, dass in gewissen Bereichen sozialer Tätigkeit ein nicht unbeträchtlicher Teil der Vorstandsmitglieder als entlohnte Vertreter/innen einer anderen (privaten oder öffentlichen) Organisation oder Institution delegiert worden sind.

Der Mangel an zuverlässigen ökonomischen Daten zur Freiwilligenarbeit bringt es leider mit sich, dass ganz widersprüchliche Auffassungen über das Interesse des Beizugs von Freiwilligen in Berufsgremien im Umlauf sind. Manche, die die Freiwilligenarbeit als Ergänzung der professionellen Tätigkeit sehen, erachten sie als wirtschaftlich interessant, während andere skeptischer sind und die Meinung vertreten, der Einsatz von Freiwilligen könne zu einem Ausgabenwachstum führen. Diese Auffassung wird von gewissen Verantwortlichen von Institutionen vertreten, die Freiwilligenarbeit im Sozialbereich als zeitlich aufwendig einschätzen (Aufwand für Anwerbung und Ausbildung) oder befürchten, solche Einsätze könnten Bedürfnisse wecken, mit denen sich die Institution dann bei einem Verzicht auf Freiwilligeneinsätze konfrontiert sähe.

Ein Korrektiv zu derart auseinanderdriftenden Meinungen könnten Studien sein, die genau begrenzte Fälle in einem klar umrissenen Tätigkeitsbereich analysieren und auch sämtliche von der Freiwilligenarbeit ausgelösten Kosten (insbesondere Anwerbung, Ausbildung, Begleitung) erfassen würden.

Solche Analysen sollten sich indes nicht allein auf wirtschaftliche Kriterien stützen. Eine Evaluation impliziert, dass quantitative und qualitative Kriterien erarbeitet und erläutert werden, um zu verhindern, dass der Konflikt zwischen Idealisierung und Herabsetzung der Freiwilligenarbeit erneut aufbricht: Das Resultat einer Analyse wird nicht das gleiche sein, je nachdem, ob man den Beitrag der Freiwilligenarbeit unter strikt ökonomischem Aspekt betrachtet (erzielte Einsparungen) oder ob auch qualitative Kriterien wie die Schaffung von Beziehungen oder die damit zum Ausdruck kommende Solidarität einbezogen werden.

## **Kapitel 3**

### **Freiwilligenarbeit im Sozialbereich zwischen Innovation und Abhängigkeit**

In der Folge der Arbeitsteilung im Sozialwesen zwischen Professionellen auf der einen und Freiwilligen auf der anderen Seite ist die Zusammenarbeit zwischen Professionellen und Freiwilligen eingehend thematisiert worden. Das vorliegende Kapitel analysiert und bewertet den Stellenwert der Freiwilligen in den Institutionen, in denen sie tätig sind. Es versteht sich von selbst, dass die Arbeitsteilung zwischen Professionellen und Freiwilligen je nach Sozialbereich variiert. Zudem ist sie den Bedingungen der Zeit wie den sich wandelnden Bedürfnissen unterworfen und folgt dem Rhythmus der zunehmenden Professionalisierung in jeder Sparte. Studien in der Schweiz und in anderen Ländern erlauben es indes, drei dominante Tendenzen herauszuarbeiten, die nachstehend dargelegt werden sollen: Das Sozialwesen wird zunehmend professionalisiert; die Freiwilligeneinsätze werden von Professionellen begleitet; der Sozialstaat (Parlament und Behörden) tendiert dazu, die Freiwilligenarbeit im Sozialbereich zu institutionalisieren und/oder zu instrumentalisieren.

#### **1 Professionalisierung im Sozialwesen**

##### **1.1 *Freiwilligenarbeit: Stütze der Professionalisierung***

Vom 19. Jahrhundert bis in die Mitte des 20. Jahrhunderts entwickelte sich die Sozialarbeit allmählich zum Modell von sozialer Tätigkeit überhaupt. Diese Feststellung gilt mit Nuancen auch für die Schweiz und insbesondere für das Sozial- und Gesundheitswesen. Heute ist in diesem Sektor eine beispiellose Zunahme professioneller Tätigkeit zu verzeichnen, hat sich doch die Zahl der Professionellen zwischen den Zählungen von 1970 und 1990 (Sozialarbeit und Sondererziehung) fast verdreifacht. Ein erster Blick auf die verschiedenen untersuchten Organisationen, Vereinigungen und Initiativen scheint zu zeigen, dass der Stellenwert der Professionellen in der Anfangsphase solcher Organisationen um so höher ist, je jünger diese sind.

In der Phase der Anerkennung und Etablierung einer Institution oder Dienstleistung ist häufig Freiwilligenarbeit im Spiel (Vereinsgründung, Lobbying, Erschliessen von Finanzquellen usw.). Freiwillige sind in noch

nicht anerkannten, das heisst vom Sozialstaat nicht übernommenen Sektoren tätig und beteiligen sich am Aufbau einer Einrichtung, und zwar häufig auf Anregung von Professionellen hin, die in diesem Bereich tätig sind.

Unter diesem Aspekt trägt Freiwilligenarbeit dazu bei, Bedürfnisse aufzuzeigen; nicht von ungefähr stösst man immer dann auf Freiwilligenarbeit, wenn es darum geht, die Eröffnung von Krippen voranzutreiben, Ludotheken zu gründen oder eine Gruppe für Sterbebegleitung zu initiieren usw.

Die Anerkennung eines Bedürfnisses erfolgt in der Regel dadurch, dass die Bedürfnisbefriedigung professionalisiert wird; die Professionalisierung erfolgt jedoch nicht automatisch, sondern je nach Bedürfnissen und Umständen. Gefördert oder gebremst wird dieser Anerkennungsprozess durch das wirtschaftliche und politische Klima, das die Leistungsausweitung positiv oder negativ beeinflusst, aber auch das Gewicht von „pressure groups“, die unter Umständen Entscheidungen auf politischer Ebene herbeiführen können. Nicht selten ist übrigens zu beobachten, dass der Einsatz von Professionellen von den Freiwilligen selbst gefordert wird. Zuweilen ist die Professionalisierung Ausfluss des Aufschwungs einer Freiwilligenvereinigung oder intensiverer Aktivitäten (etwa in Ludotheken).

Ist die – soziale und politische – Anerkennung eines Bedürfnisses einmal erfolgt, kann Freiwilligenarbeit im Sozialbereich zum Start einer Aktivität oder einer Institution beitragen (Hilfeleistungen erfolgen teilweise oder gänzlich durch Freiwillige). Erstreckt sich die Mitarbeit der Freiwilligen über einen längeren Zeitraum, geht es in der Regel darum, die Tätigkeit der Professionellen zu ergänzen. Es kann auch vorkommen, dass sich die Tätigkeit der Freiwilligen unter dem Einfluss der Professionalisierung in Richtung Leitungsfunktion verschiebt (Vorstand).

Gleichwohl wäre es unangebracht, im Aufbaustadium eines Projekts Professionelle und Freiwillige strikt gegeneinander abzugrenzen. Unter den Freiwilligen, die sich aktiv am Aufbau neuer Strukturen beteiligen, finden sich häufig ausgewiesene Professionelle, die sich am Anerkennungsprozess eines Bedürfnisses beteiligen, und zwar oft in Zusammenarbeit mit direkt betroffenen Personen (etwa Eltern von Kleinkindern, die eine Krippe eröffnen wollen).

Was häufig als innovative Tätigkeit von Freiwilligen interpretiert wird, ist in Wahrheit eher Resultat einer Interessenkonvergenz von Professionellen und Freiwilligen. Erstere bemühen sich in der Tat um die Anerkennung eines von bestehenden Einrichtungen nicht oder nur schlecht

## ***Freiwilligenarbeit zwischen Innovation und Abhängigkeit***

abgedeckten Bedürfnisses. Letztere wiederum sind daran interessiert, dass ein Bedürfnis, für das sie sensibilisiert sind, auch angemessen befriedigt wird. Nimmt die Freiwilligenarbeit diese wichtige Rolle wahr, dann kehrt sie die Bewegung in Richtung Professionalisierung nicht um, sondern stellt zuweilen schlicht eine Etappe oder gar eine Voraussetzung auf dem Weg zur Professionalisierung dar.

Es ist zu beobachten, dass sich die Frage der Professionalisierung immer dann stellt, wenn Leistungen für das Wohl der Betroffenen als absolut zwingend beurteilt werden (Mahlzeiten-, Fahrdienst). Die Professionalisierung kann zuweilen sogar zwingende Voraussetzung für das Erbringen von Leistungen sein, etwa dann, wenn die Gesetzgebung eine Subventionierung davon abhängig macht, dass die Leistungen von Professionellen erbracht werden. Das trifft bis zu einem gewissen Mass und je nach Umständen für die Betreuung von Kleinkindern zu.

### ***1.2 Arbeitsteilung zwischen Professionellen und Freiwilligen***

Die institutionellen Einrichtungen definieren die von Professionellen abzudeckenden Bedürfnisse. Was die abhängigen Betagten betrifft, so fällt den Professionellen im Prinzip der gesamte Pflegebereich zu. Darüber herrscht Einigkeit, und zwar selbst in Einrichtungen, die klar den Willen bekunden, sich bei der "Betreuung" der Klienten auf den Einsatz von Freiwilligen zu stützen.

Freiwilligenarbeit findet vornehmlich im paramedizinischen oder sozialen Bereich statt. Auch hauswirtschaftliche Belange scheinen den professionellen oder semi-professionellen Akteuren vorbehalten zu sein, mit Ausnahme von Wäsche, Bügeldienst oder Gartenarbeit. Dabei handelt es sich insofern um eine ergänzende oder gelegentliche Mitarbeit (kleine Hilfeleistung), als von den Freiwilligen nicht erwartet wird, sie würden diese Aufgaben dauerhaft übernehmen. Zu beobachten ist also die explizite oder implizite Abgrenzung zwischen Tätigkeitsbereichen, die ausschliesslich Professionellen vorbehalten sind, Tätigkeitsbereichen, in denen Professionelle und Freiwillige – zuweilen in gleicher Weise – tätig sein können, und Tätigkeitsbereichen, die ausschliesslich unter die Zuständigkeit von Freiwilligen fallen.

Festzustellen ist indes, dass mit der Professionalisierung der Einrichtungen nicht immer eine klare Kompetenzabgrenzung in den verschiedenen möglichen Einsatzfeldern von Freiwilligen einhergeht. Die Rolle der

Freiwilligenarbeit scheint von örtlichen Umständen und von der Organisation der Einrichtungen abhängig zu sein: In der Folge ist ihre Rolle demnach unbestimmt und fließend.

Die Dezentralisierung der Einrichtungen hat zur Folge, dass jede Institution (Kirchgemeinden, Alters- und Pflegeheime, Pro Senectute usw.) die Tätigkeit von Freiwilligen unter dem Aspekt ihrer eigenen Bedürfnisse betrachtet, ohne dass sich hieraus eine Gesamtkonzeption ergäbe.

Ob die Freiwilligenarbeit im Sozialbereich für den routinemässigen Alltag der Institutionen unentbehrlich sei, darüber gehen die Meinungen auseinander. Manche Professionelle sind unschlüssig, welche Tätigkeiten prioritär Freiwilligen zu überlassen und welche Professionellen vorzubehalten seien (ergänzend oder zusätzlich zur Tätigkeit letzterer). So ergeben sich unterschiedliche Strategien, die, nach Abwägung der Vor- und Nachteile, Freiwilligenarbeit einschliessen oder nicht.

Es besteht kein allgemeiner Konsens (weder politischer noch rechtlicher, noch fachlicher, noch deontologischer Art) darüber, welche Bedürfnisse mit Freiwilligenarbeit abzugelten seien oder wo der Einsatz von Freiwilligen legitim sei. Wohl impliziert die Professionalisierung einer Aktivität nicht zwingend die Abschiebung von freiwilligen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, gleichwohl spielen die Professionellen eine Schlüsselrolle in der Gestaltung und Supervision der Freiwilligenarbeit.

Die eben beschriebene Tendenz macht deutlich, weshalb Freiwilligenarbeit im Sozialbereich nur in ganz beschränktem Rahmen professionelle Tätigkeit ersetzen kann. Im Sektor der abhängigen Betagten etwa findet freiwillige Sozialarbeit vornehmlich als Fahr- und Mahlzeitendienst statt. Die meisten dieser Leistungen stehen nicht in Konkurrenz zu professionellen Dienstleistungen (ausser vielleicht im Fall des Fahrdiensts, der wohl mit Taxi oder Ambulanz erfolgen könnte, dann aber viel kostspieliger wäre). Die Ersetzung von Professionellen durch Freiwillige im Sozialbereich geschieht denn auch nur sektoriell und partiell. Die Freiwilligenarbeit im Sozialbereich ist in der Lage, in bestimmten Sektoren für eine befristete Zeit Aktivitäten (Leistungen) zu übernehmen, die jene der Professionellen ergänzen; sie zielt aber nicht darauf ab, diese zu substituieren.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Zur freiwilligen Sozialarbeit als Ersatz für den Sozialstaat vgl. ebd., 258ff.

## **Freiwilligenarbeit zwischen Innovation und Abhängigkeit**

### **Professionalisierung als Anerkennung**

Das "Maison des Enfants" (Haus der Kinder) ist ein Animationszentrum in Nyon für Kinder zwischen 6 und 14 Jahren; es wurde 1991 gegründet und wird von Professionellen und Freiwilligen gemeinsam betrieben. Einer der bereits bei Eröffnung tätigen Freiwilligen wurde nach einjähriger Freiwilligenarbeit als Professioneller angestellt.

1986 wurde in Martigny-Croix auf Freiwilligenbasis eine Ludothek eröffnet. Daneben stellte die für den Betrieb verantwortliche Freiwillige auch eine Kinderkrippe auf die Beine, die zeitweilig von bis zu 18 Kindern besucht wurde. Da sich niemand fand, der die Krippe selbständig oder mindestens zeitweilig betreut hätte, schloss die verantwortliche Freiwillige die Krippe mangels Anerkennung von Seiten der Gemeinde wieder.

Die "Soupe populaire" (Vollsküche) wurde in Lausanne Ende 1993 von der Stiftung "Mère Sofia" auf Freiwilligenbasis eingerichtet. Im Herbst 1995 gelingt es den Verantwortlichen nach zweijähriger Arbeit auf Freiwilligenbasis von Seiten der Gemeinde eine gewisse Anerkennung (Subvention) zu erhalten, die in der Folge aufgestockt wird und zur teilweisen Professionalisierung der für die "Soupe populaire" Verantwortlichen führt (Subvention 1997: Fr. 35'000.-).

Oft sind es die Freiwilligen selbst, die, ist ihr Einsatz und ihre Kompetenz einmal anerkannt, für ihre Tätigkeit einen professionellen Status fordern und sich so selbst vom Bereich der Freiwilligenarbeit absetzen.

## **2 Begleitete Freiwilligenarbeit**

### **2.1 Die Kontrolle der Professionellen über die Freiwilligen**

Die Professionalisierung im Sozialbereich läuft auf eine Art Kolonisierung der Freiwilligenarbeit hinaus. Ausdruck dafür ist die Kontrolle über Anwerbung und Hilfeleistungen der Freiwilligen. Das Phänomen ist nicht neu. Vor Ort liegt die Organisation der Freiwilligenarbeit im Sozialbereich im wesentlichen in den Händen von Professionellen: Sie teilen die Aufgaben zu; sie sichern Fortbestand und Kontinuität der Freiwilligenarbeit durch ihre Rekrutierungsstrategie, ihre Weiterbildungsangebote und ihre Verwaltungsdienstleistungen (etwa Versicherungsschutz).

Werden Freiwillige rekrutiert, um eine professionell begleitete Aktivität zu initiieren, werden die von ihnen erwarteten Leistungen in Kategorien festgelegt, die von den Professionellen erarbeitet worden sind. So lässt

sich das Interesse von Freiwilligen für die Begleitung Sterbender oder Trauernder nicht ohne professionelle Begleitung umsetzen: Kompetenzaneignung, Supervision usw.

Verschiedene Berufskategorien stehen in der Praxis vor der Aufgabe, Freiwillige zu begleiten; das gilt insbesondere im Sozialbereich (Sozialarbeit, Sonderpädagogik, Animation) und im kirchlichen Bereich (Diakonie, Seelsorge, Gemeindediakonat). Die Zusammenarbeit mit Freiwilligen beschränkt sich indes nicht auf private Institutionen oder Vereinigungen. Ein Beispiel dafür ist die Berufung privater Beistände oder Vormünder durch kantonale oder kommunale Behörden. Gewisse Berufe beschäftigen sich mithin ausschliesslich oder teilweise mit Anwerbung, Auswahl, Ausbildung und Begleitung oder Organisation von Freiwilligen. Die Organisation des Besuchsdiensts ist ein gutes Beispiel dafür. Die Freiwilligen werden durch Professionelle in einer durchaus professionellen Optik ausgebildet; ihre Tätigkeit soll keinen Konflikt heraufbeschwören mit den Funktionsabläufen innerhalb der Institution (beispielsweise Respektierung der Hierarchie) oder mit der für einen Beruf anerkannten Verpflichtung (Einhaltung des Berufsgeheimnisses). Schliesslich wird ihre Tätigkeit häufig von Professionellen direkt supervisoniert.<sup>2</sup>

#### **Die Auswahl von Freiwilligen**

*Es ist nicht einfach, bei der Dargebotenen Hand als Ansprechpartner/in am Telefon zu arbeiten. Nur einer von zehn Kandidaten kann die mehrmonatige Ausbildungsphase überhaupt beginnen. Bei jeder Etappe stellen einige Leute fest – oder es wird ihnen zu verstehen gegeben –, dass sie für diese Aufgabe nicht geeignet sind. Schliesslich wird die Arbeit zu zweit aufgenommen, dann folgt die Arbeit allein; dazwischen gibt es immer Phasen der Weiterbildung und der Supervision...<sup>3</sup>*

Die Auswahl von Freiwilligen geschieht im allgemeinen in Übereinstimmung mit dem von der Institution abgedeckten Tätigkeitsbereich. Manche Professionelle betonen, man solle "nicht einfach irgend jemanden

---

<sup>2</sup> Vgl. ebd., 252.

<sup>3</sup> Collaud, M.-C.: Collaboration entre professionnels et non professionnels, Ecole d'études sociales et pédagogiques (EESP), Lausanne 1995 (Vervielfältigung).



## **Freiwilligenarbeit zwischen Innovation und Abhängigkeit**

mit irgendeiner Aktivität" betrauen, vielmehr gelte es, die Bereitschaft der Freiwilligen zu spüren, abzuschätzen und reifen zu lassen.

### **Verhältnis zwischen Professionellen und Freiwilligen**

*"Die Freiwilligenarbeit hängt von Professionellen ab: Je besser letztere sind, desto besser werden auch die Freiwilligen sein. Das Problem der Freiwilligenarbeit besteht darin, nicht einfach irgend jemanden mit irgendeiner Aktivität zu betrauen. Den Professionellen fällt die Aufgabe zu, geeignete Personen aufzufinden; es gilt, die Bereitschaft der Freiwilligen zu spüren, abzuschätzen, reifen zu lassen. Gegenüber den Freiwilligen sind wir kleine Arbeitgeber; man muss ihnen dankbar sein."<sup>4</sup>*

Die im Rahmen unserer Untersuchung befragten Seelsorger/innen haben häufiger als die übrigen interviewten Animatorinnen und Animatoren die Notwendigkeit unterstrichen, die Freiwilligen im Blick auf die künftige Aufgabe auszuwählen (Fähigkeit, auf den anderen einzugehen, Wahrung der Anonymität usw.). Diese Ansicht wird geteilt von Organisationen, die Freiwillige einführen. Sie betonen, gewisse Aufgaben würden von den Freiwilligen bloss "gesunden Menschenverstand" (Fahrdienst, Mittagstisch für ein Kind), andere hingegen eigentliche Kompetenzen verlangen. Das legitimiert die Freiwilligenorganisationen, an ihre Mitarbeiter zuweilen sehr hohe Anforderungen zu stellen.

Die Begleitung der Freiwilligen durch Professionelle ist mit ihrer Rekrutierung nicht zu Ende. Viele Professionelle sind der Meinung, ihre Präsenz sei für die Existenz eines Freiwilligendienstes unabdingbar. Mehrere weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass Freiwilligengruppen – aufgrund ihrer Grösse und über eine längere Zeitspanne hinweg – häufig nicht in der Lage sind, sich selbst zu organisieren. Erwähnt wird auch die Notwendigkeit, die Kompetenzen der Freiwilligen zu kontrollieren und zu erweitern (das gilt insbesondere für den Besuchsdienst).

Den Freiwilligen wiederum stehen vergleichsweise weniger Mittel zur Verfügung als den Professionellen, wenn es darum geht, die Umsetzung einer sozialen Tätigkeit zu steuern und zu kontrollieren. Wegen ihrer beschränkten Autonomie ist der den Freiwilligen zugestandene Raum begrenzt. Wohl gibt es Leistungen, die von den Freiwilligen erbracht und

---

<sup>4</sup> Quelle: Gespräche mit Fachleuten im Rahmen der Untersuchung Bénévolat: modes d'emploi.

verwaltet werden, doch ist der Spielraum für Eigeninitiative aufgrund der Einbindung in professionell organisierte Institutionen in der Regel begrenzt.

Die Hypothese, im Sozialbereich sei die Abhängigkeit der Freiwilligenarbeit proportional zum Grad der Professionalisierung, ist vertretbar. Je mehr Professionelle tätig sind, um so höher sind die geforderten Kompetenzen und um so geringer ist der Handlungsspielraum der Freiwilligen. Der Standard der professionellen Modelle bestimmt die Grenzen der Freiwilligenarbeit. Er legt das Tätigkeitsfeld fest und zwingt zu einem gewissen Konformismus.

## **2.2 Die Vorbehalte von Professionellen gegenüber der Freiwilligenarbeit**

Dass manche Professionelle Vorbehalte gegenüber dem Nutzen des Einsatzes von Freiwilligen und gegenüber ihren Kompetenzen zur Erfüllung gewisser Aufgaben anbringen, mag mit ihrer hierarchischen Position zusammenhängen. Die Schwierigkeit besteht für sie darin, dass sie sich mit einem quasi paradoxen Faktum abfinden müssen: Das Sozial- und Gesundheitswesen kann ohne Freiwilligenarbeit nicht "funktionieren", aber diese ist mit professioneller Arbeit nicht vergleichbar.

Anders gesagt: Der Ausbau des Sozialstaats selbst (und der öffentlichen und halböffentlichen Institutionen) hat die Rahmenbedingungen dafür geschaffen, dass heute das Phänomen Freiwilligenarbeit auftritt, ohne indes der Meinungsbildung oder der Praxis der Professionellen besondere Priorität einzuräumen.

Die ambivalente Haltung der Professionellen rührt teilweise daher, dass mit Freiwilligenarbeit eine positive Symbolik verbunden ist: Uneigennützigkeit, Hingabe und Grosszügigkeit. Diese Form der Wertschätzung von Freiwilligenarbeit kann sich auf die Professionellen negativ auswirken, etwa in bezug auf Selbstachtung und Bewertung ihrer Arbeit (die professionelle Tätigkeit scheint derartige Qualitäten nicht zu besitzen, wird sie doch aufgrund der mit ihr verbundenen Entlohnung als "eigennützig" eingestuft).

Die Vorbehalte der Professionellen finden auch in jenen Diskursen neue Nahrung, die den Professionellen die 'nützlichen' Aufgaben und den Freiwilligen die Aufgaben auf Beziehungsebene zuteilen möchten. *Freiwillige seien besser in der Lage als Professionelle, mit den Klienten Beziehungen einzugehen... Freiwillige seien eher disponibel... Freiwillige,*

## **Freiwilligenarbeit zwischen Innovation und Abhängigkeit**

deren finanzielles Interesse nur gering sei, könnten eher ihr Herz sprechen lassen... Eine derartige Darstellung der Vorteile von Freiwilligenarbeit ist offenkundig verkürzt und widerspricht der Vorstellung, die sich die Professionellen selbst von ihrer Tätigkeit machen: Letztere enthält eine Beziehungsdimension, die sie sich von den Freiwilligen nicht nehmen lassen möchten.

### **Zusammenarbeit aus der Sicht der Action Bénévole**

*"Man muss wissen, dass die Beziehungen zwischen Professionellen und Freiwilligen ganz unterschiedliche Formen annehmen können; sie reichen von enger Zusammenarbeit bis zu dynamischer Opposition, und es ist mühselig, von einer systematischen Konvergenz der beiden Handlungsebenen zu träumen. Der Rhythmus sowie die Art und Weise, Probleme anzupacken, sind ganz unterschiedlich ... Um zusammenzuarbeiten oder um zusammenzuspannen, muss man sich kennen. Erst dann kann man Rollen, Verantwortlichkeiten und Grenzen des jeweiligen Interventionsbereichs präzisieren. Die Begegnung mit Freiwilligen, die Kommunikation, die gemeinsame Beratung sind die hauptsächlichsten Garanten einer effizienten und befriedigenden Zusammenarbeit."<sup>5</sup>*

Der politische Druck, professionelle Tätigkeit durch Freiwilligenarbeit zu ersetzen, ist ein anderes Motiv, womit die Professionellen ihre Vorbehalte rechtfertigen. Dieser Druck hat zur Folge, dass sich Professionelle immer dann gegen Freiwilligeneinsätze wehren, wenn diese einen Arbeitsplatz ersetzen oder zu einer Qualitätsminderung der erbrachten Leistung führen sollten.

Von den Professionellen weitgehend begrüßt wird hingegen der Nutzen von Freiwilligenarbeit, wenn es darum geht, dem Auftrag oder dem Tätigkeitsfeld der Professionellen ein "Plus" zu liefern. Das gilt insbesondere dann, wenn die Leistungen der Freiwilligen dazu beitragen, die Lebensqualität bestimmter Personen dadurch zu verbessern, dass die Brüchigkeit oder Abwesenheit familiärer und sozialer Bindungen kompensiert wird. Das gilt auch dann, wenn Freiwilligenarbeit im Sozialbereich es erlaubt, den Kreis von "gesunden" Personen zu ergänzen, die Betreuungs- oder Pflegedienste leisten: Sie bereichert das Leben einer

---

<sup>5</sup> Nach einem Vortrag von Collaud, M.-C.: Journée Ecole-Terrain, EESP, 1995.

Institution und begrenzt die Gefahr sozialer Ausgrenzung der betreuten Personen.

### **2.3 Die Strategien von Freiwilligenkreisen**

Der Stellenwert der Freiwilligenarbeit im Sozialbereich wird stark beeinflusst von Organisationen, die Freiwilligenarbeit im Sozialbereich durch Aktivitäten und Interessenwahrung fördern.

Ganz unterschiedlich strukturierte Organisationen widmen sich der Förderung von Freiwilligenarbeit im Sozialbereich in der Deutschschweiz wie in der französischsprachigen Schweiz. Am häufigsten sind Dachorganisationen (regionale oder kantonale Strukturen als Zusammenschluss lokaler Organisationen). Sie versammeln Freiwilligengruppen und -vereinigungen, die auf der Ebene einer Ortschaft oder einer Region tätig sind, und bieten gewisse Dienste an (Information, Ausbildung, Versicherungsschutz usw.). Häufig reflektieren diese Dachorganisationen den Stellenwert der Freiwilligenarbeit und machen sich stark für die soziale Anerkennung der Freiwilligen oder den Ausbau von sozialen Aktivitäten, die sich auf Freiwillige stützen. In den meisten Fällen handelt es sich um kantonale Dachorganisationen; es gibt aber auch Laienorganisationen (Frauenvereine) oder kirchliche Institutionen (Caritas, Stiftung zur Förderung der Gemeindediakonie im SEK) mit analoger Rolle, aber regionalem oder nationalem Wirkungskreis.

Die Schaffung von Dachorganisationen bedeutet einen wichtigen Schritt in der jüngsten Entwicklung der Freiwilligenarbeit, zeugt sie doch vom Willen, die freiwillige Tätigkeit zu strukturieren. Diese Entwicklung geschieht insofern auf dem Hintergrund des Ausbaus des Sozial- und Gesundheitswesens, als der Anstoss dazu aus den Reihen der Professionellen in diesem Bereich kam.

***Die Tätigkeit der Association des services bénévoles vaudois (ASBV)<sup>6</sup>***

*Die ASBV gibt seit 1974 das Bulletin "Inter-Bénévoles" heraus und organisiert Treffen und Weiterbildungsangebote für Professionelle und Freiwillige im Sozial- und Gesundheitswesen. Auf Anfrage hin konzipiert sie Bildungsangebote für Freiwilligengruppen. Sie stellt Ausweise aus (Bildungsnachweis der Schweizerischen Vereinigung für Erwach-*

---

<sup>6</sup> Vereinigung der Freiwilligendienste in der Waadt.

## **Freiwilligenarbeit zwischen Innovation und Abhängigkeit**

senenbildung). Sie handelt Kollektivversicherungen aus (Haftpflicht-, Unfallversicherung) – auf der einen Seite eine Dienstleistung für die Mitglieder, auf der anderen Seite Anreiz für Ortsgruppen, sich der Dachorganisation anzuschliessen. Ihre Rolle ist es auch, neue Freiwilligengruppen ins Leben zu rufen (dank Medieninformation), Konventionen mit dem Organisme médico-social vaudois (OMSV) auszuhandeln, an internationalen Kongressen über Freiwilligenarbeit teilzunehmen, mit anderen Dachorganisationen in der französischsprachigen Schweiz zusammenzuarbeiten. ASBV hat eine Börse für Freiwilligenarbeit eingerichtet.<sup>7</sup>

Geführt werden die Dachorganisationen in der Regel von bezahlten Professionellen im Haupt- oder Nebenamt. Es lässt sich mithin die Entstehung eines neuen Berufs beobachten; seine Aufgabe ist es, die Freiwilligenarbeit bei Professionellen und bei Institutionen, die auf Freiwillige zurückgreifen, zu fördern und zu verteidigen, und dort den Gedanken von Zusammenarbeit und Partnerschaft zu verbreiten.

Die Dachorganisationen übernehmen vornehmlich Koordination und Förderung von Freiwilligenarbeit. Sie organisieren Kurse für Freiwillige, sie bemühen sich um Information nach innen (angeschlossene Gruppen) und nach aussen (Medien).

### **Die Tätigkeit der Fédération d'entraide bénévole du Valais (FEBV)<sup>8</sup>**

1992 organisierte die FEBV Weiterbildungskurse zu folgenden Themen: Sterbe- und Trauerbegleitung, Stress, Verhandlungen. Themen wie Grenzlinie zwischen Freiwilligenarbeit von Laien und Freiwilligenarbeit von Fachleuten, Beziehungen zwischen Freiwilligen und Professionellen, wirtschaftlicher Stellenwert der Freiwilligenarbeit oder Supervision von Freiwilligengruppen wurden bereits 1975 im Rahmen des ersten Treffens von Crêt-Bérard behandelt und werden bis heute immer wieder neu angegangen und diskutiert.<sup>9</sup>

Die Ausbildungsstrategie belegt den regen Austausch zwischen Freiwilligenarbeit und professionalisierter Tätigkeit: Um anerkannt zu werden

---

<sup>7</sup> Vgl. Bénévolat: modes d'emploi, 79.

<sup>8</sup> Föderation der Freiwilligenarbeit im Wallis

<sup>9</sup> Vgl. ebd., 81.

und ihren Ort zu finden, muss die Freiwilligenbewegung ihre Seriosität und Kompetenz unter Beweis stellen. Im Hinblick auf ihre Anerkennung haben die Dachorganisationen seit ihrer Gründung betont, die Ausübung von Freiwilligenarbeit setze notwendigerweise die Aneignung von Kompetenzen voraus. Diese Haltung hat in einem gewissen Sinn dazu beigetragen, dass die Freiwilligenkultur innerhalb der professionellen Strategien ihren Ort gefunden hat. So haben Freiwilligenkreise dazu beigetragen, dass die Anforderungen an Freiwillige mehr und mehr jenen gleichen, die von einem bezahlten Angestellten erwartet werden: Seriosität, Regelmässigkeit und Kompetenz.

### **3 Institutionalisation und Instrumentalisierung der Freiwilligenarbeit**

Freiwilligenarbeit im Sozialbereich ist, wenn man die Aufgaben anschaut, eine Ergänzung der Tätigkeit der Professionellen. Freiwillige sind in der Regel bei der Einführung und Weiterbildung auf erstere angewiesen. Ohne den Beitrag der Freiwilligenarbeit am Ausbau des Sozialwesens in Frage stellen zu wollen, ist gleichwohl anzuerkennen, dass die Institutionen des Sozialbereichs bei der Entstehung und Begleitung von Freiwilligenarbeit eine entscheidende Rolle spielen; das geht so weit, dass sie in gewissem Sinn als deren "Produkt" betrachtet werden kann.

Die Existenz der Freiwilligenarbeit hängt zu einem grossen Teil von der sozialen Anerkennung – insbesondere durch die Professionellen – der Rolle ab, die Freiwillige beim Aufspüren und Legitimieren von sozialen Bedürfnissen, aber auch bei der Abgeltung einiger dieser Bedürfnisse spielen können. Das bringt es mit sich, dass die von Freiwilligen im Sozialbereich erbrachten Leistungen eng an den Sozialstaat gebunden sind. Das gilt um so mehr, als zahlreiche dieser Leistungen entstanden sind, weil der Sozialstaat Freiwilligenarbeit nicht bloss duldet, sondern sie ermutigte und ihr Raum gab.

Die engen Verbindungen zwischen Freiwilligenarbeit im Sozialbereich und professionalisierten Institutionen erklären, weshalb sich die Rolle der Freiwilligenarbeit mit zunehmender Einbettung in das Gefüge des Sozial- und Gesundheitswesens gewandelt hat, ist doch dieser Sektor selbst seit den siebziger Jahren einem ständigen Wandel unterworfen.

## **Freiwilligenarbeit zwischen Innovation und Abhängigkeit**

### **Fürsorgedirektion Genf<sup>10</sup>**

*Das Fürsorgeamt (Hospice général), das sich bereits auf die Tätigkeit von Freiwilligen stützt, hat im Interesse der Allgemeinheit die Aufgabe, die Freiwilligenarbeit im Rahmen der Tätigkeit der Institution zu fördern:*

- Freiwilligenarbeit erzeugt Arbeitsstellen: kurzfristig zur Begleitung und langfristig zur Professionalisierung einer Tätigkeit;*
- soziale Grundbedürfnisse sind nicht abgedeckt (Einsamkeit, Verpflanzen in ein fremdes Milieu, Begleitung, Hilfeleistungen aller Art usw.); Freiwilligenarbeit könnte solche Situationen entschärfen, indem sie das "Beziehungsnetz" (Familie, Nachbarschaft) erweitert.*

*Die Freiwilligen müssen sich verpflichten, die vereinbarten Aufgaben während der festgelegten Zeit zu erfüllen. Die Freiwilligen müssen eine angemessene Ausbildung erhalten, um ihre Motivation zu klären und, vor allem, um Amateurismus zu vermeiden.*

Wenn professionalisierte Institutionen oder politische Kreise Interesse an Freiwilligenarbeit signalisieren, dann tun sie es meist um des eigenen Vorteils willen und bringen die Erwartung zum Ausdruck, Freiwilligenarbeit in die vom Sozialstaat definierten Bahnen zu lenken. Sie reagieren damit positiv auf die Aufforderung, die eigene Tätigkeit auf die Bedürfnisse eben dieses Sozialstaats auszurichten. Wenn beispielsweise ein sozialmedizinisches Zentrum mangels finanzieller Mittel Freiwillige braucht, um Menschen ins Spital zu bringen, um Einkäufe zu machen oder um Mahlzeiten nach Hause zu liefern, und aufgrund dieser Sachlage eine professionelle Mitarbeiterin zur Anwerbung von Freiwilligen anstellt, dann fällt es mit dem Ja zur Freiwilligenarbeit einen strategischen Entscheid im Hinblick auf die Befriedigung bestimmter Bedürfnisse.

Zu beobachten ist eine gewisse Ambivalenz von Diskurs und Praxis. Auf der einen Seite wird die Freiwilligenarbeit als autonom und unabhängig anerkannt: "Es ist besser aus Überzeugung als unter Zwang zu handeln ..., den Dingen ihren Lauf lassen, ohne alles programmieren zu wollen ...; den Freiwilligen ist bei der Wahl ihrer Aktivitäten unbedingt freie Hand zu lassen, und sie müssen ihren eigenen Weg finden, sollen sie nicht zu zweitrangigen Freiwilligen verkommen."<sup>11</sup> Auf der anderen Seite

<sup>10</sup> Auszug aus dem Bericht der Gruppe 'Bénévolat' der Verwaltungskommission, 20.9.1996.

<sup>11</sup> Direktor eines Gesundheitsbereichs; vgl. Bénévolat: modes d'emploi, 63.

wird Freiwilligenarbeit als unerlässlich dargestellt, um Betreuungskosten zu senken. Die Dringlichkeit bestimmter Bedürfnisse (insbesondere Transporte) und der Mangel an Finanzmitteln können dazu führen, dass der Einsatz von Freiwilligen für den Verantwortlichen einer Institution zum "Zwang" wird. Dann muss der Verantwortliche einräumen, dass er die "Freiheit" der Freiwilligen einschränkt und sie in Funktion der Bedürfnisse der Institution einsetzt, indem er immer mehr Druck ausübt, um sie dazu zu bringen, die verschiedenen Aufgaben zu erledigen.<sup>12</sup>

Diese Entwicklung ist nicht nur in der Schweiz zu beobachten, wie aus dem Bericht einer kanadischen Autorin über die Situation in ihrem Land und einer Analyse der Lage in Italien hervorgeht.<sup>13</sup> Auch in diesen beiden Ländern stützt sich die Strategie zur Einbindung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern auf die Suche nach gemeinsamen Interessen von professionalisierter Institution und Freiwilligen. Der Wandel der Beziehung zwischen Staat und Freiwilligengruppen führt zur Institutionalisierung letzterer. Die Unterwerfung unter Regeln, die von den Geldgebern ausdrücklich festgelegt worden sind, verwandelt diese Gruppen tendenziell in Quasi-Apparate und zwingt sie, Ressourcen für ihr internes Funktionieren zu verwenden (Verwaltung, Ausbildung, Sammeltätigkeit, Anstellung von Professionellen usw.) im Hinblick auf die Anforderungen des Staats, der Prioritäten und Tätigkeitsbereiche der Freiwilligenarbeit festlegt.

Laut den eben erwähnten Studien verliert die Freiwilligenarbeit ihre Unabhängigkeit, wenn sie ihre Prioritäten nicht mehr selbst festlegen und die von ihr als wesentlich erkannte Tätigkeit nicht mehr ausüben kann: etwa keine Ausflüge mehr organisieren kann, sondern sich auf die Verteilung von Mahlzeiten konzentrieren muss. Diese Veränderungen bedeuten eine Autonomieeinbusse: Die Freiwilligen sind gezwungen, bereits gefällte Entscheide auszuführen: Wahl der Prioritäten in Funktion politischer Vorgaben – Einhaltung von Kriterien, um in den Genuss von Subventionen zu kommen –, Verstärkung der Einbindung in öffentliche Institutionen usw.

---

<sup>12</sup> Ebd.

<sup>13</sup> Vgl. Robichaud, S.: *Du réseau à l'institution, Le bénévolat en mouvement*, in: *Schweiz. Zeitschrift für Soziologie* 22 (1996), 329–346; Garelli, F.: *Forza e debolezza del volontariato in Italia*, in: ders.: *Forza della religione e debolezza della fede*, Mulino 1996, 165–186.



## ***Freiwilligenarbeit zwischen Innovation und Abhängigkeit***

Das erklärt auch, weshalb die Freiwilligenarbeit im Sozialbereich die Strukturen im Sozial- und Gesundheitswesen eher stabilisiert und nicht so sehr auf gesellschaftliche Veränderungen abzielt. Wird die Freiwilligenarbeit vom Sozialstaat instrumentalisiert, kann es nicht mehr Ziel der Freiwilligen sein, die Gesellschaft zu verändern. Nur in wenigen Fällen sind die Freiwilligen im Sozialbereich Träger einer anderen Vision oder eines Protests: mit anderen Worten: Es zeichnet sich keine Freiwilligenarbeit als sozialkritische Instanz der professionalisierten Sozialhilfe ab.<sup>14</sup> Im übrigen ist zu bemerken, dass die Einbindung der Freiwilligenarbeit in professionalisierte Einrichtungen von seiten der Freiwilligen selbst auf keine nennenswerten Widerstände stösst. Die enge Zusammenarbeit mit den professionalisierten Diensten und die daraus möglicherweise entstehende Abhängigkeit der Freiwilligen von den Professionellen werden nicht zwangsläufig als Motiv zu Unzufriedenheit oder gar Konflikt wahrgenommen.

So wird etwa die Tatsache, dass einige Dachorganisationen von der öffentlichen Hand<sup>15</sup> (Gemeinde, Kanton, Bund) subventioniert werden, eher als Zeichen dafür gewertet, dass die Öffentlichkeit am Ausbau von Freiwilligenarbeit im Sozial- und Gesundheitswesen interessiert ist, denn als Alarmzeichen dafür, dass die Freiwilligenarbeit in das Sozial- und Gesundheitswesen eingebunden oder gar von ihm abhängig sei.

Manche lokale Verantwortliche für Freiwilligenarbeit verhehlen denn auch nicht, dass sie die Anerkennung von professionellen Einrichtungen suchen, um die eigene Tätigkeit zu erleichtern. Die Freiwilligen verstehen sich also nicht als eine vom Sozial- und Gesundheitswesen unabhängige Bewegung.

Noch eine Bemerkung zum Abschluss dieses Kapitels: Auffallend ist, dass die beiden bereits erwähnten Studien aus Kanada und Italien eine Beobachtung<sup>16</sup> bestätigen, dass nämlich eine übertriebene Kontrolle zur Demotivierung mancher Freiwilligen führen könnte. Übereinstimmung herrscht nach unseren Analysen bezüglich der Begründungen für die gegenwärtigen Rekrutierungsprobleme in der Freiwilligenarbeit. Zum einen sind es finanzielle Gründe: Einige Freiwillige sehen sich gezwun-

---

<sup>14</sup> Zur Diskussion über die Rolle der Freiwilligenarbeit als Alternative zum Sozialstaat vgl. Bénévolat: modes d'emploi, 260ff.

<sup>15</sup> Weitere Einkünfte stammen aus Beiträgen der Gruppenmitglieder, aus Spenden usw.

<sup>16</sup> Vgl. Bénévolat: modes d'emploi.

gen, eine bezahlte Arbeit zu finden, um den Lebensunterhalt zu sichern. Zum anderen sind Angebot und Nachfrage auf dem Gebiet der Freiwilligenarbeit im Sozialbereich nicht unbedingt im Gleichgewicht: Die Professionalisierung gewisser Aufgaben und der damit verbundene Ausschluss von Freiwilligen führt bei einigen zu Frustrationen darüber, dass sie zunehmend organisatorische Aufgaben übernehmen müssen. Die von den Verantwortlichen der Institutionen gewünschte Mitarbeit entspricht also nicht zwangsläufig den Erwartungen und Wünschen der Freiwilligen.

## **Kapitel 4**

### **Freiwilligenarbeit – auch eine Arbeit**

Die Analyse verlässt nun die Freiwilligenarbeit im Sozialbereich im strikten Sinn und wendet sich dem Gesamt von Tätigkeiten zu, die im weitesten Sinn als Freiwilligenarbeit bezeichnet werden können. Freiwilligenarbeit im Sozialbereich ist nämlich in der Tat eine Sonderform eines Komplexes von Aktivitäten mit vergleichbaren Merkmalen. In einem ersten Schritt wird die Analogie gewisser Tätigkeiten mit Freiwilligenarbeit im Sozialbereich erörtert. In einem zweiten Schritt wenden wir uns den freiwilligen Tätigkeiten und Vorstellungen von Freiwilligenarbeit in einem kirchlichen Umfeld zu, um so einige Konstanten des Phänomens Freiwilligenarbeit herausarbeiten zu können. In einem dritten Schritt geht es um das soziokulturelle Profil der Freiwilligen, so wie es aus quantitativen Studien hervorgeht, die diesem Thema gewidmet sind. Abschliessend wird der erweiterte Gebrauch des Begriffs Freiwilligenarbeit diskutiert. Das erschliesst uns neue Einsichten in das gewandelte Verständnis von Arbeit in der heutigen Zeit überhaupt.

#### **1 Vergleichbare freiwillige Leistungen**

Nicht nur im Sozialbereich, mit dem wir uns in den vorstehenden Kapiteln befasst haben, werden Leistungen erbracht, die im weitesten Sinn als Freiwilligenarbeit gelten. Es gibt kein eindeutiges Kriterium zur Abgrenzung der "klassischen" Freiwilligenarbeit im Sozialbereich von vergleichbaren Tätigkeiten. Um der Klarheit willen erweist es sich als nützlich, drei Formen von Hilfeleistungen zu erwähnen, die alle Teil jener Aktivitäten sind, die wir üblicherweise mit Freiwilligenarbeit in Verbindung bringen:

1. "Informelle" Freiwilligenarbeit (zuweilen als "latent" bezeichnet): Darunter sind die von der Familie und zuweilen von den Nachbarn erwartete Hilfeleistungen zu verstehen, die von Professionellen ergänzt werden können. Unter diese Kategorie fallen etwa Programme zur Unterstützung oder Pflege abhängiger Personen im eigenen Heim (Spitex) – davon ist bereits im Zusammenhang mit der 10. AHV-Revision die Rede gewesen.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Vgl. Kapitel 2.

2. Freiwilligenarbeit als "Selbsthilfe": Unter diese Kategorie fallen alle mehr oder weniger institutionalisierten und strukturierten Austauschnetze (im Unterschied zur informellen Freiwilligenarbeit) für Personen, die die gleichen Bedürfnisse haben (gegenseitige Hilfe). Der Aufbau solcher Netze kann Teil der Aufgabe von lokal tätigen Professionellen sein.<sup>2</sup> Eine in der Deutschschweiz und im Fürstentum Liechtenstein durchgeführte Untersuchung<sup>3</sup> nennt mehr als 800 Selbsthilfegruppen, die in 217 Problembereichen (Gesundheit, Erziehung usw.) tätig sind und insgesamt mehr als 8'300 Mitglieder zählen.
3. Freiwilligenarbeit im Vereinswesen (ehrenamtliche Tätigkeit): Unter diese Kategorie fallen Aktivitäten von Gruppen mit ganz unterschiedlichen Zielsetzungen: karitative oder humanitäre Werke; Brauchtumsgruppen (Tanz, Trachten); allgemein-religiöse oder gemeindeinterne Gruppen; Vereine von Menschen gleicher Nationalität oder gleicher regionaler Herkunft; Elternvereine; Sportvereine; Freizeitclubs; Musikensembles und Chöre; Jugendorganisationen; militante Gruppierungen; politische Parteien, Berufsverbände; gemeinnützige Gesellschaften oder Hilfswerke.<sup>4</sup> Solche Gruppen werden häufig von den Mitgliedern selbst verwaltet und können auf materielle oder logistische Unterstützung (Begleitung, Weiterbildung, Verwaltung) von öffentlichen oder privaten Institutionen zählen.

Die eben aufgezählten Formen unbezahlter Tätigkeit – informelle Freiwilligenarbeit, Selbsthilfe oder Vereinsarbeit – sind nicht bloss aufgrund der *Unentgeltlichkeit* mit Freiwilligenarbeit im Sozialbereich vergleichbar. Vier Gemeinsamkeiten können namhaft gemacht werden: Erstens zielen alle diese Aktivitäten, obwohl sie nicht in jedem Fall Dienstleistungen für Mitglieder erbringen, direkt oder indirekt darauf ab, anderen zu helfen. Zweitens werden sie, obwohl nicht unbedingt von Professionellen initiiert, häufig von ihnen begleitet, etwa in den Bereichen Religion, Sport oder Kultur. Drittens hat die Beteiligung an derartigen Aktivitäten eine

---

<sup>2</sup> Meyer, P. C. / M. Budowski (Hg.): Bezahlte Laienhilfe und freiwillige Nachbarschaftshilfe, Seismo, Zürich 1993.

<sup>3</sup> Vogelsanger, V.: Selbsthilfegruppen brauchen ein Netz. Selbsthilfegruppen und ihre Kontaktstellen in der Schweiz und im Fürstentum Liechtenstein, Seismo, Zürich 1995, 44-49.

<sup>4</sup> Levy, R. u.a.: Tous égaux. De la stratification aux représentations, Seismo, Zürich 1997, 461ff.

## **Freiwilligenarbeit – auch eine Arbeit**

ähnliche Funktion wie die freiwillige Mitarbeit im sozialen Bereich: Förderung der gesellschaftlichen Integration, Kompetenzzaneignung oder Vermittlung des Gefühls, sozial nützlich zu sein. Schliesslich ist es durchaus möglich, die Rolle solcher Aktivitäten (in Gesellschaft, Wirtschaft usw.) zu evaluieren, indem man auf sie analoge Kriterien anwendet, wie sie in der Freiwilligenarbeit im Sozialbereich gelten. Beweis dafür sind jene Studien, die tendenziell den gesellschaftlichen Nutzen dieser unterschiedlichen Aktivitäten betonen und deren Anerkennung fördern.

Die Aufgabenvielfalt der Freiwilligenarbeit kommt auch im Wandel des Begriffsgebrauchs zum Ausdruck. Kennzeichnend ist die kontinuierliche Ausweitung des Begriffs auf immer mehr Aktivitäten in zahlreichen Tätigkeitsfeldern.

### **Freiwilligenarbeit in Privatunternehmen**

*Moderne Kaderleute verteilen Suppe in der Volksküche, verbringen eine Woche im Gefängnis und teilen dort die Arbeit der Aufseher oder trocken einem im Sterben liegenden Aids-Kranken die heisse Stirn. Eine Utopie? Nicht unbedingt.*

*Um die im Herzen eines jeden leitenden Kaders schlummernde Mitmenschlichkeit zu fördern, gelangen Vereinigungen auf den Markt, die Unternehmen und Sozialinstitutionen miteinander in Kontakt bringen. Das Ziel: im Rahmen der Weiterbildung Tätigkeiten in Freiwilligenarbeit anzubieten. Diese Art von humanitärem Experiment wurde vor drei Jahren in der Deutschschweiz unter dem Titel "Seiten-Wechsel" (De l'autre côté de la barrière) von der Schweizerischen Gemeinnützigen Gesellschaft lanciert und dann vom ProjektTATelier übernommen. Drei Unternehmen haben ihre leitenden Kader zur guten Tat ermuntert: Migros, Winterthur-Versicherung und Schweizerischer Bankverein, das heisst rund 250 Kaderleute, von denen laut eigenen Angaben 60 % das Experiment wiederholen wollen ...*

*In den Wochen, in denen Freiwilligenarbeit geleistet wird, lernt man, mit schwierigen Situationen umzugehen, die eigenen Reaktionen zu testen, die eigenen Gefühle zu analysieren, bei ungewöhnlichen Vorkommnissen nicht die Beherrschung zu verlieren. Die direkte Konfrontation mit Drogen, mit Aids oder Arbeitslosigkeit soll die Wahrnehmung schärfen und helfen, sich den Umständen entsprechend zu verhalten. Der Leiter der Abteilung Kulturprozent der Migros, Heinz Altorfer, gibt zu, dass eine Woche den Charakter eines Mitarbeiters nicht verändern kann: "Aber es ist ein Schritt in einem Erwachsenen-*

*bildungs-Konzept. Es ist eine Lebenserfahrung, die den Gefühlshaus-  
halt des Kaders berührt; das wird ihn für neue Erfahrungen innerhalb  
seines Unternehmens offener machen.*"<sup>5</sup>

Die Ausweitung des Begriffsgebrauchs führt nicht notwendigerweise dazu, dass sämtliche Personen, die in Laienhilfe oder Vereinstätigkeit engagiert sind, den Begriff auch verwenden. Häufig sprechen die betreffenden Leute von ihrer Tätigkeit, ohne damit den Gedanken zu verknüpfen, "Freiwilligenarbeit zu leisten". Es lässt sich die Hypothese aufstellen, dieser Sprachgebrauch trete dann auf, wenn die umsonst geleistete Arbeit aus verschiedenen Gründen Probleme aufwirft: schwindende Motivation der engagierten Leute, eingesetzte Zeit, Komplexität der zu erfüllenden Aufgabe, Forderung nach Regelmässigkeit der geleisteten Arbeit usw. Die Aussage, in diesem oder jenem Bereich Freiwilligenarbeit zu leisten, heisst, eine zumindest implizite soziale Anerkennung des Engagements zu fordern.

## **2 Freiwilligenarbeit in religiösem oder kirchlichem Rahmen**

Der Begriffsgebrauch von "Freiwilligenarbeit" in religiösem oder kirchlichem Kontext ermöglicht die Unterscheidung zwischen bezahlter und nicht oder nur geringfügig entschädigter Tätigkeit. Diese Einteilung ist neu im Vergleich zur klassischen Einteilung in Amtsträger und Laien im religiösen Bereich. Die beiden Einteilungen decken sich weitgehend, sind doch die meisten Amtsträger Angestellte, während die überwiegende Mehrheit der Laien Freiwillige sind.

Dass Laien freiwillig tätig sind, ist eines der klassischen Handlungsmodelle innerhalb religiöser Organisationen: Das gilt für "religiöse" Aktivitäten (Erbauung der Gemeinde, Verwaltung) wie für den diakonischen Bereich (Hilfe, Solidarität im Sozialbereich). Traditionell laden die meisten Kirchen oder religiösen Gemeinschaften ihre Glieder ein, sich in den Dienst ihrer Gemeinde zu stellen und konkrete Solidarität mit den Ärmsten in der Gesellschaft zu praktizieren. Die Generalisierung des Begriffs Freiwilligenarbeit (für die Gemeinde oder gegenüber Hilfsbedürftigen) zur Bezeichnung der verschiedenen Dienste oder Engagements in einer Kirche oder einer religiösen Gemeinschaft ist Ausdruck

---

<sup>5</sup> L'Hebdo, 26.3.1998, 72f.

## ***Freiwilligenarbeit – auch eine Arbeit***

dafür, dass deren Entwicklung mit derjenigen in der Gesamtgesellschaft parallel verläuft. Eine Aktivität als Freiwilligenarbeit zu bezeichnen, unterstreicht den Wert des Engagements und signalisiert eine Art Anerkennung jenen gegenüber, die eine derartige Aufgabe erfüllen. Im übrigen dient der Sprachgebrauch dazu, den unterschiedlichen Status (und häufig auch die unterschiedliche Rolle) von Professionellen und Freiwilligen zu bezeichnen.

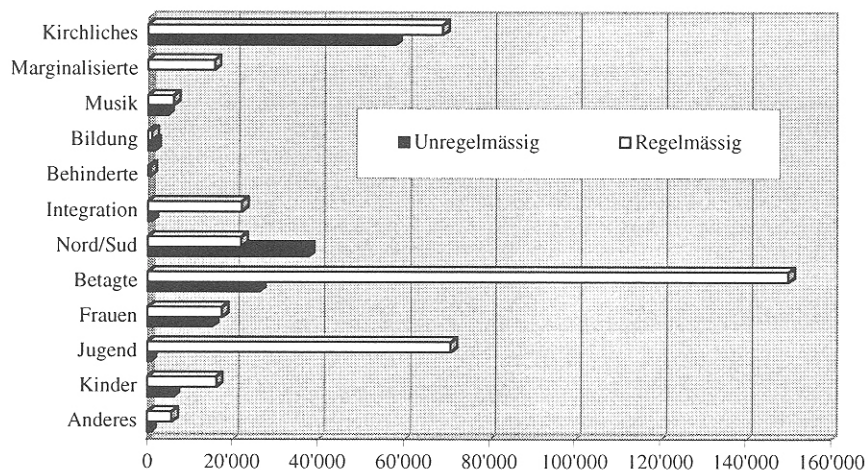
Eine Konkretisierung dieser Aussagen findet sich in der Sozialbilanz der Evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Zürich, die 1994 im Hinblick auf die Abstimmung über die Trennung von Kirche und Staat erstellt worden war.<sup>6</sup> Untersucht wurden die von der Kirche begleiteten oder initiierten Aktivitäten im sozialen und kulturellen Bereich (im weitesten Wortsinn); Grundlage der Analyse waren die bei den betroffenen Akteuren gesammelten quantitativen und qualitativen Daten.

Die Freiwilligenarbeit, so wie sie in dieser Untersuchung angegangen wird, ist in zwei Typen oder Kategorien von Aktivitäten einzuteilen: Die erste Kategorie umfasst ehrenamtliche Tätigkeiten (um die in Kapitel 2 verwendete Terminologie wiederaufzunehmen), das heisst Einsitznahme in die von den Statuten und Organen der Kirche vorgesehenen Vorstände oder Behörden. Der Zugang zu diesen verschiedenen Ämtern erfolgt über eine Wahl oder eine Ernennung. Er begründet keinerlei Anspruch auf ein Gehalt, in der Regel wohl aber einen Anspruch auf Spesenentschädigung oder Sitzungsgelder. Ungefähr 1'500 Personen erbringen ein Total von jährlich 290'000 Arbeitsstunden auf lokaler, regionaler oder kantonaler Ebene; hinzu kommen laut der Untersuchung rund 50'000 Stunden, in denen die Ehepartner/innen der Ehrenamtlichen zur Verfügung stehen und letztere in ihrer Aufgabe unterstützen.

---

<sup>6</sup> Landert, Ch.: Die sozialen und kulturellen Leistungen der Evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Zürich, IPSO, Dübendorf 1995 (für 1999 ist die Publikation einer neuen, erweiterten Sozialbilanz vorgesehen).

**Grafik: Jahresstunden von regelmässigen und unregelmässigen Freiwilligen nach Einsatzgebieten<sup>7</sup>**



Die zweite Kategorie von Freiwilligenarbeit, die in der Sozialbilanz der Zürcher Landeskirche untersucht wird, umfasst die Gesamtheit aller Aktivitäten und Dienste (für die Gemeinde oder für Hilfsbedürftige), für die kein Gehalt bezahlt wird. Darunter sind die im strikten Sinn gemeindlichen oder religiösen (Feiern, Liturgie, Themengruppen) Aktivitäten minoritär. Was den Sonntagsschulunterricht betrifft, so liegt lediglich eine Schätzung vor: Rund 1'200 Sonntagsschulhelferinnen betreuen etwa 7'000 Kinder und widmen dieser Tätigkeit 70'000 Stunden pro Jahr; sie erhalten eine Entschädigung, die je nach Gemeinde zwischen 250.– und 500.– Franken pro Jahr liegt. Die Leitung von Orchestern oder Chören wird nicht unter die Freiwilligenarbeit gerechnet, doch deren Beitrag zum Leben der christlichen Gemeinde und der Gesellschaft (Spitäler, Alters- und Pflegeheime) wird deutlich hervorgehoben.

<sup>7</sup> Ebd., 52



## Freiwilligenarbeit – auch eine Arbeit

**Tabelle:**  
**Stundenaufwand von Ehrenamtlichen und Freiwilligen<sup>1</sup>**

| Kategorie   | Personen      | Std/Jahr        |
|---|---------------|-----------------|
| Behördetätigkeit (Kirchenpflege)  | 1'500         | 290'000         |
| Ehegattinnen/-gatten von Kirchen pflegemitgliedern                        | 500           | 50'000          |
| Behördetätigkeit (Bezirks- und Zentralkirchenpflegen: Stunden geschätzt)  | 200           | 3'200           |
| Ehrenamtliche Tätigkeit Ehepartnerin/-partner des Pfarrers/der Pfarrerin  | 240           | 50'000          |
| Ehrenamtliche (überregionale Angebote und Gesamtkirchliche Dienste)       | 420           | 15'300          |
| Freiwillige in Kirchgemeinden (regelmässige Einsätze)                     | 10'700        | 400'000         |
| Freiwillige in Kirchgemeinden (einmalige oder unregelmässige Einsätze)    | 9'800         | 155'000         |
| Sonntagsschulhelferinnen in Kirchgemeinden                                | 1'200         | 70'000          |
| Sonntagsschulhelferinnen (Gemeinde- und kantonale Ferienlager)            | 460           | 31'000          |
| Freiwillige (in überregionalen Angeboten oder Gesamtkirchlichen Diensten) | 370           | 15'500          |
| <b>Total</b>  | <b>25'390</b> | <b>1,08 Mio</b> |

Im weiteren befasst sich die Analyse mit der Regelmässigkeit des Einsatzes von Freiwilligen. In Behörden und Vorständen (ehrenamtliche Tätigkeit) ist sie in einem städtischen Umfeld höher; das gilt insbesondere für Präsidial- oder Verwaltungsfunktionen.

Ein Blick auf die regelmässige Freiwilligentätigkeit in den übrigen Sektoren macht deutlich, dass die Mehrheit der Freiwilligen im Dienst an Be-

---

<sup>1</sup> Ebd., 79.

tagten engagiert ist. Die aufgeführten Aktivitäten decken sich weitgehend mit den in Kapitel 2 erwähnten: Dienstleistungen (Fahrdienst, Mahlzeitendienst), Begleitung (Besuche, Ausflüge) und Animation (Begegnungen, Reisen).

Ausserdem sind die Freiwilligen vornehmlich in zwei weiteren Bereichen tätig: in der Jugendarbeit und bei kirchlichen Anlässen (Gottesdienst, Hort, Treffpunkte), für die sich je etwa ein Fünftel aller Freiwilligen engagieren. Darüber hinaus sind je etwa 5% der Freiwilligen in folgenden Bereichen tätig: Nord-Süd-Fragen, Integration (Neuzuzüger, Quartiertreffen usw.), Unterstützung von Randständigen, Frauen- und Männerarbeit, Kinderbetreuung (Spielgruppen, Mittagstisch).

In der regelmässigen Freiwilligenarbeit leistet jede Person durchschnittlich 37 Stunden pro Jahr; der Einsatz liegt indes bei durchschnittlich 44 Stunden in der Agglomeration und bei 27 bzw. 26 Stunden in der Stadt bzw. auf dem Land.<sup>1</sup> Eine mögliche Erklärung ist laut Sozialbilanz, "dass der Bedarf nach regelmässigen Angeboten von freiwilligen Helfern auf dem Land geringer ist, während in der Stadt – bei tendenziell grösserem Bedarf – bereits *professionalisierte Stellen* als Anbieter von Leistungen auftreten"<sup>2</sup>. Die 10'700 regelmässigen Freiwilligen, die 1,4 % der Gesamtzahl der deklarierten Reformierten im Kanton Zürich ausmachen, leisten insgesamt 400'000 Stunden pro Jahr. Das Volumen der unregelmässig geleisteten Freiwilligenarbeit ist auf dem Land zweimal höher als im städtischen Milieu. Die sporadischen oder einmaligen Einsätze werden hauptsächlich im Rahmen von kirchlichen Anlässen (Basare, Aktionswochen) oder Aktivitäten für die Dritte oder Zweite Welt (Haus-sammlungen, Kleidersammlungen) geleistet.

Die Studie belegt, dass es zwischen der Freiwilligenarbeit im Sozialbereich und der Freiwilligenarbeit etwa in einer Landeskirche Parallelen gibt. Am offenkundigsten sind sie bezüglich der Tätigkeitsfelder: In beiden Fällen bieten Freiwillige abhängigen Personen verschiedene Hilfeleistungen und Besuche an. Eine weitere Parallele betrifft das Verhältnis zwischen dem Ausbau der Freiwilligentätigkeit und dem Ausbau professionisierter Aktivitäten. Was die Rolle der Professionellen betrifft, so legt die Sozialbilanz den Hauptakzent auf das Faktum, dass auf jeden in den Bereichen Verkündigung, Seelsorge oder Diakonie festangestellten

---

<sup>1</sup> Ebd., 47.

<sup>2</sup> Ebd.

## ***Freiwilligenarbeit – auch eine Arbeit***

Mitarbeiter<sup>3</sup> (ca. 500 Vollstellen) dasselbe Volumen an unbezahlter Leistung anfällt. Diese Schätzung basiert auf der Tatsache, dass mehr als 25'000 Freiwillige mehr als eine Mio. unbezahlter Arbeitsstunden leisten, was über 600 Personenjahren entspricht. Auch für die an eine religiöse Institution gebundene Freiwilligenarbeit scheint folglich eine gewisse Professionalisierung Voraussetzung für den Ausbau der freiwilligen Tätigkeit zu sein; damit sei nicht gesagt, dass die Professionellen sämtliche freiwilligen Tätigkeiten initiieren würden, sondern dass ihre Begleitung häufig die Beständigkeit, ja die Legitimität der Freiwilligkeit garantiert.

Nicht nur die Evangelisch-reformierte Landeskirche des Kantons Zürich interessiert sich für die Freiwilligenarbeit.<sup>4</sup> Die in zahlreichen Kirchen auf Kantons- oder Diözesanebene in Gang gesetzten Umstrukturierungen haben die Aufmerksamkeit dafür geschärft, wie wichtig die Freiwilligenarbeit bei der Umsetzung der Aktivitäten (Gemeinde, Diakonie) ist. Die Kirchen – und das ist eine weitere Analogie mit den im Sozialwesen tätigen Institutionen – sind aktiv an jener Diskussion beteiligt, die zu einer Neubewertung des Status der Freiwilligenarbeit in ihren verschiedenen Formen führen soll (Aufgabenteilung mit Professionellen, Anerkennung usw.).

### **3 Das Profil der Freiwilligen**

Die Frage nach der Definition der freiwilligen Tätigkeit wird auch in empirischen Studien zur Zahl der Freiwilligen erörtert. Die in der Schweiz auf lokaler, kantonaler oder nationaler Ebene durchgeführten Untersuchungen stützen sich auf zwei Ansätze: die repräsentative Studie, die Anzahl und Anteil von Freiwilligen in einer gegebenen Population misst, und die Fallstudie, die sich mit den Freiwilligen befasst, die einem Ensemble von erfassten Gruppen oder Institutionen angehören. Beide Ansätze machen die Grenzen deutlich, die mit der Ungenauigkeit der Definition des Untersuchungsgegenstands verbunden sind.

---

<sup>3</sup> Ebd., S. 9.

<sup>4</sup> Vgl. dazu die von der Stiftung zur Förderung der Gemeindediakonie im SEK herausgegebene Dokumentation der Konsultation vom 2. Juni 1997 in Bern: Freiwilligenarbeit in der Kirche; vgl. ebenfalls: Mehr freiwilliges Engagement im bedrängten Sozialstaat? Ein Positionspapier von Caritas Schweiz zur Freiwilligenarbeit und Sozialzeit, hg. von Caritas Schweiz, Luzern 1998.

Trotz des fragmentarischen Charakters der Statistiken ist es möglich, in groben Zügen das Profil der Freiwilligen zu erstellen. Dabei kristallisieren sich interessante Tendenzen und Übereinstimmungen heraus, und zwar in bezug auf deren Tätigkeitsfeld wie auf deren soziales Profil. Diese Tendenzen werden von ausländischen Studien weitgehend bestätigt. Die jüngste Studie, die sich vornehmlich mit dem Vereinsleben in der Schweiz befasst,<sup>5</sup> bietet ein Gesamtbild, aus welchem hervorgeht, dass etwa 30 % der Bevölkerung sich in einem Verein betätigt, dass 40 % in einem oder zwei, 30 % wiederum in mehr als drei Vereinen tätig ist. Eine weitere Untersuchung<sup>6</sup> weist darauf hin, dass 58 % der Bevölkerung 1992 als Aktiv- oder Passivmitglied an Veranstaltungen von Vereinen, Vereinigungen, Clubs, Parteien, anderen Gruppen oder der Kirche teilnahmen.

Empirische Studien zur Praxis der Freiwilligenarbeit im Sozialbereich wiederum weisen darauf hin, dass die verschiedenen Sektoren des freiwilligen Einsatzes auf unterschiedliches Interesse stossen. An der Spitze der Einsatzbereiche stehen laut einer 1991 durchgeführten nationalen Studie<sup>7</sup>: Hilfe für Betagte und Unterstützung von Kindern oder Jugendlichen. Dann folgt die Hilfe für Kranke, Behinderte und Sterbende. In den übrigen Bereichen sozialer Tätigkeit (Hilfe für Drogenabhängige, Gefangene, Flüchtlinge, Arbeitslose und Bevormundete) ist die Zahl der Freiwilligen hingegen sehr gering. Freilich lässt sich daraus nicht schliessen, die Zahlen seien aussagekräftig für die Vorlieben der Freiwilligen oder für die Formen institutioneller Betreuung.

Die Untersuchungen zum Sozialprofil der Freiwilligen im Sozialbereich zeigen, dass diese – Männer wie Frauen – eher privilegierten Schichten

---

<sup>5</sup> Levy, R. u. a.: *Tous égaux. De la stratification aux représentations*, Seismo, Zürich 1997.

<sup>6</sup> Leu, R. u. a.: *Lebensqualität und Armut in der Schweiz*, Haupt, Bern / Stuttgart / Wien 1997, 249-253, hier 249.

<sup>7</sup> Gfs-Forschungsinstitut (1991). Die Studie erstreckt sich über einen repräsentativen Ausschnitt der Schweizer Bevölkerung von 678 Personen, davon üben 23 % eine Freiwilligentätigkeit aus (10 % im Sozialbereich und 13 % im politischen, kulturellen oder sportlichen Bereich). Aufgrund der geringen Zahl der im Sozialbereich tätigen Freiwilligen (68) ist der Aussagewert beschränkt. Ein Datenvergleich mit einer in der Region Basel durchgeführten Studie (Fischler, R. / M. M. Lande: *Freiwillige im Sozialbereich*, 1990) zeigt eine gewisse Übereinstimmung zwischen den beiden Studien bezüglich sozialer Merkmale der Freiwilligen.

## **Freiwilligenarbeit – auch eine Arbeit**

angehören, wenn Kriterien wie Einkommen und Bildungsniveau herangezogen werden. Sämtliche empirischen Studien bestätigen im übrigen, dass die Freiwilligenarbeit in erster Linie eine Sache von vollzeitlich oder teilzeitlich beschäftigten Personen ist, die gut integriert sind und einem kulturell und sozioprofessionell gehobenen Milieu angehören. Hier handelt es sich selbstverständlich lediglich um Trendindikatoren.

Werden die Formen der Freiwilligenarbeit global betrachtet, dann liegt das Engagement der Frauen nicht höher als jenes der Männer. Doch die Aufteilung auf die verschiedenen Formen von Freiwilligenarbeit differiert je nach Geschlecht, und zwar was den Zugang zu leitenden Funktionen wie die Tätigkeitsbereiche anbelangt. Zum einen sind die Frauen in leitenden Positionen weniger zahlreich vertreten als die Männer. Zum anderen sind die Frauen in sozialen, karitativen oder humanitären Aktivitäten in der Mehrzahl, die Männer hingegen in Sektoren wie Sport, Politik usw. Diese Tendenz wird von einer der bereits erwähnten Studien<sup>8</sup> bestätigt, wonach in neun von sechzehn Bereichen des Vereinslebens die Geschlechterzugehörigkeit keine Rolle spielt. Männer sind stärker engagiert in den politischen, gewerkschaftlichen oder berufsbezogenen Bereichen, Frauen hingegen in sozialen und religiösen Organisationen sowie in Elternvereinigungen.

Wird der Begriff Freiwilligenarbeit weit gefasst, muss die Vorstellung, wonach Freiwilligenarbeit vornehmlich Frauen vorbehalten sei, zurückgewiesen werden, allerdings nur teilweise: Zum einen sind Frauen häufiger in den "klassischen" Bereichen der Freiwilligenarbeit engagiert und zum anderen reproduziert die Freiwilligenarbeit (in ihren verschiedenen Ausdrucksformen) die Ungleichheit zwischen Frau und Mann im Hinblick auf den Zugang zu Machtpositionen.<sup>9</sup>

### **4 Freiwilligenarbeit – eine ideelle Tätigkeit im Interesse der Allgemeinheit**

Die Literatur über Freiwilligenarbeit definiert ihren Untersuchungsgegenstand in der Regel anhand von zwei Merkmalen oder Hauptkriterien:

---

<sup>8</sup> Levy, R. u. a.: *Tous égaux. De la stratification aux représentations*, Seismo, Zürich 1997, 461ff.

<sup>9</sup> Nadai, E.: *Gemeinsinn und Eigennutz. Freiwilliges Engagement im Sozialbereich*, Haupt, Bern / Stuttgart / Wien 1996.

Zum einen wird der "willentliche" Charakter des Engagements betont; damit ist gesagt, dass die Tätigkeit aus freien Stücken geschieht und dass sie Ausdruck der "Hingabe" ist. Zum anderen wird Freiwilligkeit insofern mit "unbezahlter" Arbeit gleichgesetzt, als die betroffenen Personen nicht entlohnt werden oder die Entlohnung nicht (direkt) beabsichtigt ist.

Die Freiwilligkeit des Engagements und das Fehlen einer Entlohnung unterstreichen klar den qualitativen Gehalt des Begriffs. Diese Kriterien erklären, weshalb Freiwilligenarbeit nicht zuerst durch den Inhalt der Tätigkeit definiert wird. Dennoch bieten diese beiden Kriterien nur eine Teilbeschreibung des zur Diskussion stehenden Gegenstands.

Nicht alle Freiwilligen haben notwendigerweise diese Form der Aktivität frei gewählt. Einige Personen sehen sich gezwungen, Freiwilligenarbeit zu leisten, entweder weil sie keine Arbeit mehr finden (das betrifft insbesondere Frauen) oder aus Gründen, die quasi-statutarisch, beruflich (Pflicht, sich in einem Vorstand oder in der Freiwilligentätigkeit eines Privatunternehmens zu engagieren) oder sozial (Zugehörigkeit zu einer Gruppe) sein können. Ausserdem kann die gesellschaftliche Wertschätzung dieser Form von Aktivität (Medien, politisches System) eine solche Wahl begünstigen oder gar bestimmen.

So erweist sich denn das Kriterium des Fehlens einer materiellen Entschädigung nicht als signifikant genug, um die Freiwilligenarbeit zu definieren; und zwar weil verschiedene Formen der "Entschädigung" existieren (Rückerstattung von Spesen im Zusammenhang mit freiwilliger Tätigkeit [Fahrdienst, Telefon, Getränke], AHV-Bonus usw.). Ausserdem setzt der Verzicht auf eine Entlohnung voraus, dass die Existenzgrundlage bereits gesichert ist. Die da und dort den Freiwilligen bezahlten Entschädigungen können für einige zwar eine nicht zu vernachlässigende finanzielle Hilfe bedeuten.

Austausch, im Vollsinn des Worts, ist in der Freiwilligenarbeit omnipräsent. Es gibt eine Vielzahl von Gründen, sich in der Freiwilligenarbeit zu engagieren: eine Beschäftigung finden; in den Genuss einer Ausbildung gelangen, die sich eines Tages als nützlich erweisen könnte; soziale Beziehungen aufbauen; Suche nach symbolischen oder materiellen Gratifikationen; Gelegenheit, ohne entsprechende Ausbildung eine interessante Tätigkeit ausüben zu können (die mangels Diplomen zuweilen professionell nicht ausgeübt werden könnte). Die Vorstellung von indirekten Vorteilen wird denn auch häufig herangezogen, um das frei-

## **Freiwilligenarbeit – auch eine Arbeit**

willige Engagement und das Fehlen von materieller Entschädigung zu rechtfertigen.

Nur weil die erwähnten Kriterien (Freiwilligkeit und Unentgeltlichkeit) zur Charakterisierung der Freiwilligenarbeit keine unbestrittene Gültigkeit besitzen, können sie nicht einfach völlig verworfen werden – vor allem auch deshalb nicht, weil andere Kriterien fehlen. Eine Tätigkeit allerdings, die weder freiwillig noch unentgeltlich erbracht wird, kann nicht als Freiwilligenarbeit bezeichnet werden. Das trifft auch dann zu, wenn nur eines der beiden Kriterien mehr oder weniger erfüllt ist: bezahlte Freiwillige im Rahmen von Vereinstätigkeit oder karitativer Tätigkeit (etwa Rot-Kreuz-Helferinnen) oder Gefangene, die zur Arbeit in einer Haftanstalt gezwungen sind.

Die qualitativen Aspekte des Begriffs Freiwilligenarbeit erklären letztlich, weshalb die verschiedenen Definitionen des Begriffs ein so weites Feld abdecken. Einige dieser Definitionen lassen nur Aktivitäten zu, die den beiden erwähnten Kriterien strikt entsprechen, andere, weiter gefasste Definitionen wiederum tendieren dazu, jede unbezahlte Handlung als Freiwilligenarbeit zu bezeichnen, sogar die in einer Firma oder einer Verwaltung nicht (oder schlecht) entlohnten Überstunden.

### ***Tagesmütter: eine Form von Freiwilligenarbeit***

*Der Status der Tagesmütter weist etliche Merkmale einer instabilen, ungeschützten Arbeit auf. Diese Dienstleistung gilt nicht als Teil der Arbeitswelt, also nicht als Beruf. Gleichwohl verbindet sich mit dem Begriff Tagesmütter nicht die Vorstellung von Helfen oder Aufopfern. Die Erklärung für diese Tatsache ist vermutlich kultureller Art: weibliche Rolle, die keine besondere Ausbildung erfordert; mit der Mutterrolle verbundene natürliche Grosszügigkeit; die eigene Wohnung als Arbeitsort usw.*

*Die Tätigkeit der Tagesmütter befindet sich somit an der Grenze dessen, was unentgeltlich zu tun von der Gesellschaft als "normal" (etwa Hausarbeit, Unterstützung älterer Familienmitglieder usw.) oder als "fakultativ" angesehen wird (weshalb sie beispielsweise "Freiwilligenarbeit" genannt wird) und was entlohnt zu werden als "legitim" gilt (professionalisierte soziale Tätigkeit).*

*Die Geringfügigkeit der Entschädigung (geringer als die Spesenentschädigungen gewisser Freiwilliger) genügt nicht, um einer Tätigkeit den Charakter der Freiwilligenarbeit zuzuerkennen, falls sie nicht mit der Vorstellung von geleistetem Dienst und Hingabe verbunden ist.<sup>10</sup>*

Das Beispiel der Tagesmütter zeigt, dass ungeschützte und schlecht entlohnte Arbeit in der Regel nicht mit dem Begriff Freiwilligenarbeit verbunden wird. Gleiches gilt für gewisse Dienstleistungen, die weder in den Bereich der Arbeit noch in jenen der Freiwilligenarbeit fallen, obwohl ihnen gewisse Merkmale beider Bereiche eigen sind.

Dass die Definition der Freiwilligenarbeit letztlich "diffus" ist, hat damit zu tun, dass der Begriffsgebrauch von einem kulturellen Prozess bestimmt ist. Die Anerkennung als Freiwilligenarbeit einer Aktivität impliziert verschiedene Kriterien meist qualitativer Art. Die Eigenschaft "freiwillig" qualifiziert sowohl die Handlung als auch jene, die sie durchführen. Dass Freiwilligenarbeit nicht ein Sektor "an sich" ist, über keinen klaren Status verfügt, hängt auch damit zusammen, dass die soziale und praktische Definition der Freiwilligenarbeit anhand eines Differenzierungsprozesses geschieht, der soziale Nützlichkeit und Grosszügigkeit der Handlung mit einbezieht. Zwei Begriffe, die auf nicht objektivierbare Werte und Urteile verweisen.

Die Ausweitung des Begriffsgebrauchs kann, hypothetisch, als Indiz dafür gelten, dass eine wachsende Zahl von Aktivitäten, die am Schnittpunkt von Berufstätigkeit und Privatsphäre liegen, kulturell als Aktivitäten interpretiert werden, die Affinitäten mit Freiwilligenarbeit im Sozialbereich – so wie sie in den letzten beiden Kapiteln beschrieben worden ist – aufweisen.

#### ***Freiwilligenarbeit im Sport und Entschädigung***

*Freiwilligenarbeit kann ganz unterschiedliche Formen annehmen. Als "Helfer/innen" werden auch Personen bezeichnet, die bezahlt werden, deren "Bezahlung" aber so gering ist, dass sie kaum die effektiven Kosten deckt. "Die Grenze ist in Wirklichkeit subjektiv", meint Raymond Bron. "Jeder kann die Messlatte dort anlegen, wo er will. In meinen Augen kann ein Fussballschiedsrichter, der sechzig Franken erhält, wenn er einen Juniorenmatch pfeift, noch als Freiwilliger be-*

<sup>10</sup> Vgl. Bénévolat: modes d'emploi, 154ff.



## **Freiwilligenarbeit – auch eine Arbeit**

*trachtet werden." Und immer wieder gibt es "Angefressene", die nicht aufs Portemonnaie schauen. Wenn ein Gymnastiklehrer sein Privatauto benutzt hat, wenn er während Jahren seinen Schülern Runden spendiert hat, dann wird ihm von den paar hundert Franken, die er von seinem Verein erhält, nichts mehr bleiben.<sup>11</sup>*

Eine Tätigkeit wird somit vornehmlich dann als "Freiwilligenarbeit" bezeichnet, wenn zwei Kriterien erfüllt sind: Zum einen geht es um eine Form von Anstellung, die Kompetenzen und ein Engagement fordert, die mit regelmässiger professioneller Arbeit durchaus Ähnlichkeiten aufweist (das kann beispielsweise bis zur Praxis des mündlichen oder schriftlichen Vertrags gehen). Zum anderen handelt es sich um Aktivitäten, deren Freiwilligkeit mehr oder weniger anerkannt ist und die nicht mit einer Entschädigung im Sinne eines Gehalts verbunden sind.

Die Ausweitung von Gebrauch und Anwendung des Begriffs ist Anzeichen dafür, dass eine gewisse Anzahl von bisher unbezahlten Arbeiten im Sozialbereich, aber auch in Bereichen wie Kultur, Sport, Familie, Kirche auf der Suche nach Anerkennung sind, denn dass sie nicht bezahlt werden, ist nicht mehr selbstverständlich; sie auszuführen jedoch erfordert eine besondere Motivation, die sich im Begriff Altruismus ausdrücken lässt.

---

<sup>11</sup> Le Nouveau Quotidien, 10.4.1996, 30.

## Kapitel 5

### Die Konkurrenz unter den verschiedenen Tätigkeiten im Interesse der Öffentlichkeit

Am Ursprung der tiefgreifenden Umwälzungen der wirtschaftlichen Lage im Verlauf der letzten zehn Jahre steht der verbreitete Einsatz von immer effizienteren Produktionssystemen, die die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen steigern. Diese Entwicklung hat für die Zukunft der Freiwilligenarbeit eine Vielzahl schwerwiegender Konsequenzen: In zahlreichen Wirtschaftssektoren nimmt die Zahl der Arbeitsplätze ab; das Auseinanderbrechen des Arbeitsmarkts führt zu einer rasanten Zunahme von Arbeitsplätzen, die als "ungeschützt" bezeichnet werden (Anstellung auf Zeit, auf Abruf, unqualifizierte Arbeit usw.); die Zahl der Arbeitssuchenden steigt.

#### **Armut und Arbeitslosigkeit in der Schweiz**

*Gemäss der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) von 1995 gelten je nach Berechnungsmethode zwischen 3,7 % und 7,9 % der Erwerbstätigen als "working poors". 3,3 % der Erwerbstätigen haben einen Arbeitsvertrag von maximal einjähriger Dauer; 8,4 % der Erwerbstätigen gehen unfreiwillig einer Teilzeitbeschäftigung nach.<sup>1</sup>*

*1996 sind mehr als ein Viertel der Arbeitslosen seit mehr als zwölf Monaten arbeitslos. Die Arbeitslosenrate innerhalb der erwerbstätigen Bevölkerung stieg von 0,004 % im Jahr 1970 auf 0,2 % im Jahr 1980, dann auf 0,5 % im Jahr 1990 und auf 5,2 % im Jahr 1997.*

*Generell sind Frauen und Ausländer häufiger von Arbeitslosigkeit betroffen. Der Arbeitsplatzverlust, der bisher vornehmlich den Industrie-sektor betraf, weitet sich mehr und mehr auf den Dienstleistungssektor aus.<sup>2</sup>*

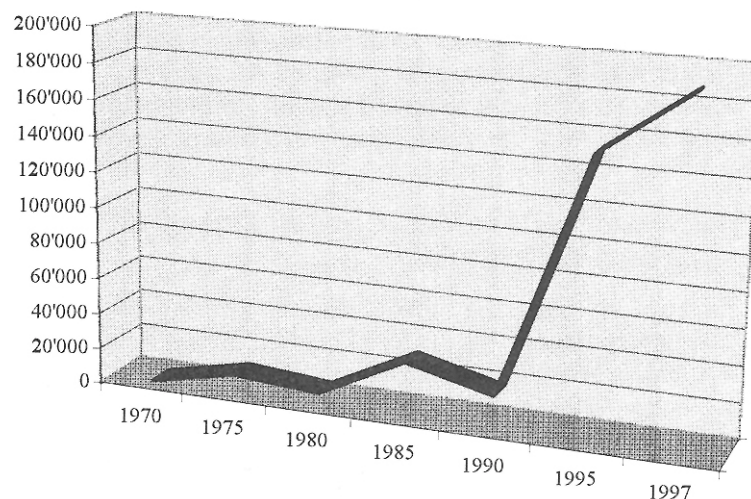
---

<sup>1</sup> Niedrige Einkommen, ungeschützte Arbeitsverhältnisse und Ausschluss vom Arbeitsmarkt. Entwicklung einiger Indikatoren der SAKE 1991-1995. SAKE-News 5/1996, hg. vom Bundesamt für Statistik (BFS).

<sup>2</sup> Quelle: Bundesamt für Wirtschaft und Arbeit (BWA).

## Die Konkurrenz unter verschiedenen Tätigkeiten

Grafik: Arbeitslosigkeit gemäss Bundesamt für Wirtschaft und Arbeit



Zu Beginn der neunziger Jahre wurde eine neue gesetzliche Grundlage erarbeitet. Sie definiert den Status der Arbeitslosen auf nationaler Ebene (Revision des Bundesgesetzes über die Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung) und den Status der ausgesteuerten Arbeitslosen (Revision der Sozialhilfe oder der Hilfe für ausgesteuerte Arbeitslose in mehreren Kantonen).

Eine Besonderheit der jüngsten Gesetzesänderungen ist, dass für Bezugsberechtigte die Pflicht eingeführt wird, verschiedene Arten von Tätigkeiten, im Sinne einer Gegenleistung, zu erfüllen. Damit ist aber die Freiwilligenarbeit mit einem neuen Problem konfrontiert. Es ist in der Tat so, dass die Zunahme des Humankapitals, das potentiell Tätigkeiten im Interesse der Öffentlichkeit erfüllt, die Rolle der Freiwilligenarbeit auf mindestens zwei Ebenen in Frage stellt: Zum einen sind es vielfach dieselben Tätigkeiten, die den Freiwilligen wie den zu Gegenleistungen Verpflichteten angeboten werden; zum anderen sehen sich Institutionen oder Professionelle vor das Dilemma gestellt, die einen oder die anderen anzuwerben.

Diese Problematik wird in vier Schritten behandelt: Erstens werden wir uns der Gesetzgebung zuwenden, die sich mit der Arbeitslosigkeit und den von Arbeitslosen besetzten Arbeitsstellen, dem zweiten Arbeitsmarkt, befasst; zweitens werden wir die Entwicklung der Gesetzgebung und der Arbeitsplätze beobachten, die von ausgesteuerten Personen im Sinne von Gegenleistungen besetzt werden; drittens werden wir uns den Ähnlichkeiten zwischen den Freiwilligen und den zu Gegenleistungen Verpflichteten zuwenden; viertens werden die Auswirkungen dieser Konstellation auf die soziale Tätigkeit dargelegt (Aufgaben der Professionellen, Qualität der Leistungen, Arbeitsmarkt usw.).

## **1 Die Gesetzgebung zur Arbeitslosigkeit und zum zweiten Arbeitsmarkt**

Das Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (AVIG) datiert vom 25. Juni 1982. Das für alle Arbeitnehmer (mit einigen Ausnahmen) obligatorische Gesetz trat am 1. Januar 1984 in Kraft. Sein Zweck ist es, den Versicherten eine angemessene Kompensation für die durch Arbeitslosigkeit, Reduktion der Arbeitsstunden, Schlechtwetter und Insolvenz von Unternehmen verursachte Einkommenseinbusse zu gewähren. Anfänglich sah das Bundesgesetz nur einen Anspruch auf 250 Taggelder vor, das heisst auf rund eine Jahresentschädigung. 1992 und 1993 erliess der Bundesrat aufgrund der wachsenden Arbeitslosigkeit Dringlichkeitsmassnahmen: Erhöhung der Beitragszahlungen, Massnahmen zur Wiedereingliederung und Weiterbildung der Arbeitslosen, Erhöhung der Bezugsdauer von Taggeldern bei Arbeitslosigkeit auf 300 und schliesslich 400 Tage. Eine zweite Revision des AVIG wurde 1993 vorgelegt. Im Juni 1995 wurde das revidierte Gesetz von beiden Kammern genehmigt und trat 1996 und 1998 schrittweise in Kraft.

Im revidierten Gesetz hat sich am Grundrecht auf Versicherungsschutz nichts geändert, die Dauer der Entschädigung hingegen hängt nicht mehr von der Zahl der monatlichen Beitragsleistungen ab. Mittlerweile hat jede Person Anspruch auf 520 Taggelder, aufgeteilt in ordentliche und besondere Taggelder.

Der Versicherte kann besondere Taggelder beziehen, unter der Voraussetzung, dass er an einer sogenannten "aktiven arbeitsmarktlichen Massnahme" teilnimmt: Umschulungskurse oder Weiterbildungskurse,

## **Die Konkurrenz unter verschiedenen Tätigkeiten**

Einarbeitungszuschüsse (EAZ), Ausbildungszuschüsse, Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit, Praktikum oder vorübergehende Beschäftigung (VB).

Das vom Arbeitslosen geforderte Engagement ist nicht einseitig, sind doch die Kantone verpflichtet, Arbeitsplätze zur Verfügung zu stellen (die Zahl der obligatorisch angebotenen Stellen beläuft sich für die Jahre 1997 und 1998 gesamtschweizerisch auf 25'000). Den Arbeitslosen werden ersatzweise besondere Taggelder entrichtet, wenn die Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) ihnen keine aktiven arbeitsmarktlichen Massnahmen anbieten können. Diese Massnahmen erlauben es, den Arbeitslosen zu einer Tätigkeit zu verpflichten und eine Rotation der Arbeitslosen an diesen zeitlich befristeten subventionierten Arbeitsplätzen zu bewirken. Die Programme für zeitlich befristete subventionierte Tätigkeiten, meist unter dem Namen "Programme zur vorübergehenden Beschäftigung" bekannt, bezwecken, die berufliche Eingliederung bzw. Wiedereingliederung der Versicherten zu erleichtern. Dies wird am ehesten erreicht durch:

- a. ein Arbeitsverhältnis, das einer unter arbeitsmarktlichen Bedingungen ausgeübten Erwerbstätigkeit möglichst nahe kommt;
- b. berufsnahe Tätigkeiten, welche der Ausbildung und den Fähigkeiten des Versicherten bestmöglich entsprechen;
- c. eine vorübergehende Beschäftigung mit integrierter Weiterbildung (gemischte Veranstaltung)."<sup>3</sup>

Der Inhalt dieser Programme richtet sich nach den vom Arbeitsmarkt offerierten Möglichkeiten und den Fähigkeiten der Teilnehmenden. Im Prinzip dauern solche Programme sechs Monate und sind zulässig in öffentlichen oder privaten, nicht auf Gewinn ausgerichteten Institutionen. Gemäss dem Gesetz dürfen sie weder die Privatwirtschaft konkurrenzieren noch sich einzig auf die ordentlichen Aufgaben in der Verwaltung beschränken ("Teilweise ordentliche Einsätze in der öffentlichen Verwaltung können gutgeheissen werden, wenn sie 50 % der Arbeitszeit nicht überschreiten"<sup>4</sup>).

Die ersten nach Inkrafttreten des AVIG im Jahr 1984 durchgeführten Beschäftigungsprogramme galten Arbeiten im Bereich Umwelt oder Wan-

---

<sup>3</sup> BIGA (Hg.): Kreisschreiben über die arbeitsmarktlichen Massnahmen (AM), Bern 30.5.1997, 86.

<sup>4</sup> Ebd.

derwege; ein Fünftel dieser Programme war auf sozial sinnvolle Tätigkeiten ausgerichtet. Die dringliche Bundesverordnung von 1993 erlaubte die Erhöhung der Bundessubventionen für Beschäftigungsprogramme, und es kam zu einem eigentlichen "Boom": 1993 6'500 Teilnehmende, 1994 18'000 und 1995 mehr als 20'000.<sup>5</sup> Gemäss der Zusammenfassung einer vom BIGA<sup>6</sup> in Auftrag gegebenen Studie nahmen im März 1997 knapp 14'000 Personen an Beschäftigungsprogrammen teil, während gleichzeitig rund 55'000 Arbeitslose ersatzweise besondere Taggelder bezogen, weil ihnen keine Arbeit zugeteilt worden war.<sup>7</sup> Das Angebot an Beschäftigungsprogrammen variiert von Kanton zu Kanton. Das BWA verfügt nur über unvollständige Daten zu Inhalt und Durchführung dieser Programme. Da gesamtschweizerische Daten fehlen, beziehen wir uns nachstehend auf eine im Kanton Waadt durchgeführte Studie; in der Arbeitslosenstatistik steht der Kanton Waadt mit einer Arbeitslosenquote von 7,3 % im Jahr 1996 nach dem Tessin an zweiter Stelle.<sup>8</sup>

Im Kanton Waadt befassen sich mehrere Institutionen mit der Organisation von Beschäftigungsprogrammen:

- Das Arbeitsamt des Kantons Waadt wählt die Organisatoren der Beschäftigungsprogramme aus und schreibt ihnen ein verbindliches Pflichtenheft vor.
- Die ausgewählten Beschäftigungsprogramme werden anschliessend an die Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) weitergeleitet, damit sie die Arbeitslosen plazieren können. Einem Arbeitslosen kann ein Platz zugewiesen werden.
- Der (private oder öffentliche) Organisator von Beschäftigungsprogrammen, der für seine Tätigkeit im Dienste der Arbeitslosen vom BWA subventioniert wird, ist der „Arbeitgeber“ des Arbeitslosen. 1996

---

<sup>5</sup> Erb, T.: Aktive arbeitsmarktliche Massnahmen, in: Die Volkswirtschaft 1/1996, 30-33, zit. 31; Schnyder, St.: Weiterer Ausbau des Angebots an arbeitsmarktlichen Massnahmen, in: Die Volkswirtschaft 1/1995, 48-50.

<sup>6</sup> Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit; neu: Bundesamt für Wirtschaft und Arbeit (BWA).

<sup>7</sup> Baur, R.: Der zweite Arbeitsmarkt in der Schweiz. Aktuelle Dimensionen und Perspektiven, in: Die Volkswirtschaft 1/1998, 22-29, zit. 25.

<sup>8</sup> Vgl. Tabin, J.-P.: Chômeur ancien, chômeur moderne. Persistence des représentations, in: Schweizerische Zeitschrift für Soziologie 24 (1998), 209-236.

### **Die Konkurrenz unter verschiedenen Tätigkeiten**

traten im Kanton Waadt vornehmlich öffentliche Verwaltungen als Hauptorganisatoren von Arbeitsbeschaffungsprogrammen auf. Diese Tendenz wird im bereits erwähnten Aufsatz zum zweiten Arbeitsmarkt bestätigt.<sup>9</sup>

**Table: Vorübergehende Beschäftigungen<sup>10</sup>**

| <b>Tätigkeit</b>   | <b>Anzahl in°%</b> |             |
|--|--------------------|-------------|
| 1. Verwaltungsbereich (ausser Schulen, Kultur, Tourismus und Sozial- und Gesundheitswesen) | 756                | 28,3        |
| 2. Sozial- und Gesundheitswesen  | 582                | 21,8        |
| – Spital   | 72                 |             |
| – Spitex   | 26                 |             |
| – Alters- und Pflegeheim   | 173                |             |
| – Gemeinnützige Institution  | 143                |             |
| – Krippe zur Betreuung von Kleinkindern  | 40                 |             |
| – sozialmedizinische Institution   | 128                |             |
| 3. Bereich Entwicklungsarbeit (Drittwelt)  | 16                 | 0,6         |
| 4. Bereich Bildung und Schule  | 92                 | 3,4         |
| 5. Bereich Kultur und Freizeit   | 208                | 7,8         |
| 6. Kirchgemeinden und Kirchen  | 15                 | 0,6         |
| 7. Gewerkschaften  | 14                 | 0,5         |
| 8. Kollektivprojekte für Arbeitslose   | 941                | 35,2        |
| 9. Tourismus/Regionalentwicklung   | 36                 | 1,3         |
| 10. Andere Bereiche  | 12                 | 0,4         |
| <b>Total</b>   | <b>2'672</b>       | <b>99,9</b> |

Gemäss einer Statistik des Arbeitsamts des Kantons Waadt wurden zwischen dem 1. April und 31. Dezember 1996 2'672 zur Genehmigung

<sup>9</sup> Baur, ebd., 26 und 29.

<sup>10</sup> Dem Arbeitsamt des Kantons Waadt zur Genehmigung vorgelegte und bewilligte vorübergehende Beschäftigungen im Zeitraum 1. April 1996 bis 31. Dezember 1996, nach Tätigkeitsbereichen aufgeteilt.

vorgelegte vorübergehende Beschäftigungen bewilligt. Die vorstehende Tabelle zeigt, welche Institutionen solche Arbeitsplätze anboten. Auffallend ist das Gewicht der Verwaltung (ca. 30 %) und des Sozial- und Gesundheitswesens (22 %), zwei Sektoren, die gegenwärtig von der Knappheit der öffentlichen Finanzen stark betroffen sind. Offenkundig bezwecken die Angebote an vorübergehenden Beschäftigungen in diesen Sektoren nicht bloss die Arbeitslosen zu "aktivieren", sondern dienen den entsprechenden Organisationen dazu, ihren Auftrag zu erfüllen. Im übrigen unterstützt das BWA solche Massnahmen, um dem Personalmangel im Sozial- und Gesundheitswesen zu begegnen.

**Vorübergehende Beschäftigungen im Sozial- und Gesundheitswesen**

*"Verschiedene öffentliche soziale und medizinische Institutionen wie Krankenhäuser, Altersheime und Pflegeheime haben einen Mangel sowohl an qualifiziertem wie auch an Hilfspersonal. Ebenso gibt es mehrere Gemeinden, in denen es an Personen fehlt, die alte oder behinderte Menschen in ihrem eigenen Heim betreuen, ihnen im Haushalt aushelfen oder sie bei Bedarf transportieren. Um diese Personalengpässe zu lindern, empfehlen wir, Versicherte im Rahmen von Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung oder Praktika einzusetzen ...*

*Einsatz in den Gemeinden: Transport von alten und behinderten Personen zum Arzt, zur Physiotherapie, ins Spital, usw.*

*Begleitung von alten und behinderten Personen auf Ausflügen, zu Veranstaltungen, usw.*

*Hilfe im Haushalt von alten Personen, die sich aufgrund ihrer körperlichen Möglichkeiten nicht mehr alleine versorgen können.*

*Lieferung von Mittagessen an alte Menschen, die nicht mehr zu Hause kochen können.*

*Unterstützung von Familienmitgliedern oder anderen Personen, die alte oder behinderte Menschen betreuen (Bsp. Übernahme der Betreuung für 1 Tag in der Woche)."<sup>11</sup>*

Mehr als ein Drittel der 1997 im Kanton Waadt angebotenen vorübergehenden Beschäftigungen betrifft "Kollektivprojekte für Arbeitslose"; dieses eigens für die Arbeitslosen eingerichtete Programm ist in vier Sekto-

---

<sup>11</sup> BIGA, Kreisschreiben über die arbeitsmarktlichen Massnahmen, 174f.



## **Die Konkurrenz unter verschiedenen Tätigkeiten**

ren tätig: Kultur und Animation; Recycling und Ökologie; Arbeit und Hilfe für Arbeitslose; soziale oder kulturelle Innovation.

Eine Analyse der vorgeschlagenen Beschäftigungen zeigt, dass es sich dabei mehrheitlich um nicht (oder wenig) qualifizierte Arbeiten handelt: 32 % der Stellen sind Arbeitsplätze für nicht qualifizierte Arbeiter/Angestellte, darunter fallen auch die 5 % Stellen als Gemeindearbeiter/-angestellte, ein Teil der Verwaltungsstellen (Hilfssekretärin, Aufarbeiten und Ablegen von Akten usw.), ein Teil der Stellen im Pflegebereich (Hilfspflegepersonal, Familienhilfe usw.) und im Verkauf. Gleichwohl verlangen auch manche der im Rahmen von Beschäftigungsprogrammen angebotenen Stellen hohe Qualifikationen.

### **Vermittlungsfähigkeit und freiwillige Tätigkeit – Artikel 15 Absatz 4 AVIG**

*"Nach Artikel 15 Absatz 4 AVIG gilt der Versicherte, der mit Bewilligung der kantonalen Amtsstelle eine freiwillige Tätigkeit im Rahmen von Projekten für Arbeitslose ausübt, als vermittlungsfähig. Diese Gesetzesbestimmung soll arbeitslosen Personen ermöglichen, während einer zeitlich befristeten Dauer eine sozial sinnvolle Tätigkeit auszuüben, ohne dass ihre Vermittlungsfähigkeit verneint werden müsste. Die Bewilligung wird nur auf Gesuch hin erteilt. Für die Beurteilung sind folgende Kriterien massgebend:*

#### **Zeitliche Beschränkung:**

*Zeitlich ist der Verzicht auf die Vermittlungsfähigkeit auf **drei Wochen** zu beschränken. In begründeten Fällen kann die Bewilligung verlängert oder wiederholt erteilt werden. Eine zeitliche Beschränkung ist durchaus auch im Interesse der arbeitslosen Person, deren Hauptziel das Auffinden einer neuen Stelle sein soll.*

#### **Freiwillige, unentgeltliche Tätigkeit:**

*Die Ausübung einer sozial sinnvollen Tätigkeit soll aus freien Stücken und ehrenamtlich erfolgen. Von seiten Dritter darf kein Entgelt ausgerichtet werden.*

#### **Ideelle Tätigkeit im öffentlichen Interesse:**

*Es soll eine Tätigkeit ausgeübt werden, die geeignet ist, sozialen Zwecken oder dem Schutz der Umwelt zu dienen. Dabei soll die Teilnahme an den Projekten auch die soziale Integration der Versicherten erhalten und fördern.*

*Beispiel: Betreuung von alten Menschen (Einkäufe tätigen, Mithilfe bei der Haushaltführung, Vorlesen, Begleitung zum Arzt, Mahlzeitendienst, Spitalbesuche etc.).*

#### **Die Tätigkeit hat im Inland zu erfolgen.**

#### **Tätigkeit im Rahmen einer förmlichen Veranstaltung:**

*Erforderlich ist eine Planung: 'wer, was, wozu, wann, wo, mit welchen Mitteln?'*

**Planung und Durchführung:**

*Die Planung und Durchführung hat durch einen sachkundigen Träger (öffentlicher oder privater) zu erfolgen, namentlich wohltätige Institutionen, Hilfswerke.*

**Nicht auf Gewinn gerichtete Tätigkeiten:**

*Die freiwillige Tätigkeit soll einem wohltätigen Zweck dienen.*

**Keine Konkurrenzierung der privaten Wirtschaft.<sup>12</sup>**

Seit 1996 gesteht das Bundesgesetz über die Arbeitslosenversicherung einer arbeitslosen Person das Recht zu, eine freiwillige, unentgeltliche Tätigkeit auszuüben; es legt Rahmenbedingungen über Zweck und insbesondere Dauer (begrenzt auf drei Wochen) dieser Tätigkeit fest.

## **2 Gesetzgebung betreffend ausgesteuerte Personen und Arbeitsstellen**

Verschiedene Kantone haben in ihrer Gesetzgebung Mindesteinkommen eingeführt, die für Personen bestimmt sind, deren Anspruch auf Bezug von Arbeitslosengeldern erschöpft ist. "Ausgehend von der Feststellung, dass der Arbeitsmarkt nicht jeder Person einen Arbeitsplatz anbieten kann, ist es Zweck der Hilfe zur Eingliederung, die soziale Integration der Bezüger zu wahren, wenn deren Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt nicht möglich ist."<sup>13</sup> In Genf<sup>14</sup>, in der Waadt<sup>15</sup> oder im Tessin<sup>16</sup> hat der Gesetzgeber ein Mindesteinkommen zur Wiedereingliederung eingeführt, dessen Bezug vertraglich vereinbarte Gegenleistungen voraussetzt. In Freiburg ist ein ähnliches Gesetz in Vorbereitung.

---

<sup>12</sup> BIGA (Hg.), Bulletin Arbeitslosenversicherung 96/1, Blatt 6/4f.

<sup>13</sup> Erläuterungen des Staatsrats des Kantons Waadt zum Gesetzesentwurf über Hilfeleistungen an arbeitslose Personen (Exposé des motifs et projet de loi sur l'emploi et l'aide au chômeur) vom 26. September 1996, 30f.

<sup>14</sup> Revenu minimum cantonal d'aide sociale [RMCAS] = kantonales Mindesteinkommen als Sozialhilfe.

<sup>15</sup> Revenu minimum de réinsertion [RMR] = Mindesteinkommen zur Wiedereingliederung.

<sup>16</sup> Gesetz über Sozialhilfe.

## **Die Konkurrenz unter verschiedenen Tätigkeiten**

Auch in anderen Kantonen wird die Gesetzgebung über die Sozialhilfe revidiert; selbst dort, wo kein Anspruch auf ein Mindesteinkommen besteht, werden Gegenleistungen verlangt. Die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) hat zu Beginn des Jahres 1997 ein neues Normensystem für Konzeption und Berechnung der Sozialhilfe vorgestellt. Dieses besteht aus einem lebensnotwendigen Minimum zur Deckung der Grundbedürfnisse (wird bedingungslos gewährt) und Ergänzungsleistungen (in Form von materieller Hilfe zur Integration und zur Teilnahme an Integrationsprogrammen). Es handelt sich hierbei um eine vertragsgebundene Ergänzungsleistung, wobei dieser Vertrag "auf der Basis von Leistungen und Gegenleistungen erstellt wird"<sup>17</sup>.

### **Präsentation des Kantonalen Mindesteinkommens als Sozialhilfe (RMCAS), Genf**

*"Was ist eine Gegenleistung? In Zusammenarbeit mit dem für das Kantonale Mindesteinkommen als Sozialhilfe (RMCAS) zuständigen Berater verpflichtet sich der Bezüger, eine ersatzweise Teilzeitarbeit zu leisten, und zwar:*

*– eine nicht auf Gewinn gerichtete sozial, kulturell oder ökologisch sinnvolle Tätigkeit auszuüben wie etwa Sekretariatsarbeiten für eine Nicht-Regierungs-Organisation, Recycling von Computern und Elektrogeräten, Begleitung von Kindern, Betagten oder Behinderten...*

*– eine Weiterbildung oder eine berufliche Ausbildung, etwa Informatik-, Sprachkurs...– ein Praktikum zur beruflichen Wiedereingliederung.*

*Zwischen dem Bezüger und dem RMCAS wird ein Vertrag erstellt."*

### **Genfer Gesetz über das Kantonale Mindesteinkommen als Sozialhilfe für ausgesteuerte Arbeitslose**

*Verordnung vom 25.9.1995, Anwendungsweisungen, Artikel 27*

*„1. Vom Prinzip der ersatzweisen sozial oder ökologisch sinnvollen Tätigkeit kann nur Abstand genommen werden, wenn der Betroffene momentan nicht in der Lage ist, die Gegenleistung zu erbringen.*

*2. Die Weigerung, ersatzweise eine sozial oder ökologisch sinnvolle Tätigkeit auszuüben, ist Grund für sofortige Einstellung der Leistungen."*

---

<sup>17</sup> SKOS 1997, 4.1.

Eine der Besonderheiten der eben erläuterten Form von Sozialhilfe besteht darin, dass der Bezug eines (nicht rückzahlbaren) Mindesteinkommens, dessen Höhe in etwa den Ergänzungsleistungen entspricht (wobei in einigen Fällen eine zusätzliche Summe entrichtet wird), von einer obligatorischen Gegenleistung abhängig ist. Diese entspricht einer ersatzweisen sozial sinnvollen Tätigkeit, die im Gesetz spezifiziert wird (wöchentliche Dauer, Art usw.).

Alle diese kantonalen Gesetze, Verordnungen oder Weisungen<sup>18</sup> weichen selbstverständlich in einigen Bestimmungen voneinander ab. Sie stimmen indes überein in einer Reihe von Leitprinzipien wie:

- keine Konkurrenzierung der Privatwirtschaft;
- faktische oder prinzipielle Unterscheidung von den vorübergehenden Beschäftigungen, die prioritär auf die berufliche Wiedereingliederung der arbeitslosen Personen ausgerichtet sind.

In der Praxis wird die Gegenleistung mit dem Bezüger / der Bezügerin des Mindesteinkommens, dem zuständigen Sozialarbeiter und dem künftigen Arbeitgeber abgesprochen. Zu bemerken ist, dass die Weigerung, eine Gegenleistung zu erbringen, Sanktionen nach sich ziehen kann.

**Arbeitsplätze für Bezüger/innen des Kantonalen Mindesteinkommens als Sozialhilfe, Genf**

*Ende Dezember 1995 erbrachten 342 Personen eine Gegenleistung, was 35 % der Begünstigten insgesamt entspricht. Eine Mehrheit der Bezüger/innen erbrachte also keine Gegenleistung, häufig weil das Amt gar nicht in der Lage war, ihnen eine solche anzubieten (...). Diese Gegenleistungen wurden in 97 verschiedenen Institutionen in folgenden Bereichen erbracht:*

- |      |  |
|------|--|
| 4 %  | <i>Tätigkeit in der Familie (Betreuung der eigenen Kinder)</i> |
| 13 % | <i>Weiterbildung</i>   |
| 13 % | <i>Begleitung von betagten oder behinderten Menschen</i>       |

---

<sup>18</sup> Vgl. etwa das Gesetz des Kantons Waadt über Arbeit und Hilfe für arbeitslose Personen vom 25. September 1996; den Bericht des Neuenburger Staatsrats an den Grossen Rat über einen Gesetzesentwurf über soziale Tätigkeit vom 8. Mai 1996 oder den Bericht über die Massnahmen des Kantons Freiburg gegen die Auswirkungen der Langzeitarbeitslosigkeit vom 23. Dezember 1997 (Gesundheits- und Sozialfürsorgedirektion, Volkswirtschafts-, Verkehrs- und Energiedirektion).

## Die Konkurrenz unter verschiedenen Tätigkeiten

|      |   |
|------|---|
| 19 % | Handwerk  |
| 25 % | Verwaltung  |
| 26 % | Mithilfe in verschiedenen Sozialbereichen (Krippen, Freizeitzentren, Unterstützung der Klienten der Vormundschaftsbehörde). <sup>19</sup> |

Da das an Gegenleistungen gekoppelte Mindesteinkommen erst vor kurzem in einigen Kantonen eingeführt worden ist, existieren kaum statistische Daten. Ein Überblick über die von den Bezüger/innen des Mindesteinkommens in Genf und Waadt besetzten Stellen zeigt, dass die Bereiche, in denen Stellen angeboten werden, weitgehend identisch sind.

### 3 Ähnlichkeiten und Unterschiede zwischen Freiwilligenarbeit und Gegenleistungen

Häufig sind es vergleichbare Gründe, die Verwaltungen oder wohltätige Institutionen dazu bewegen, zu Gegenleistungen Verpflichtete oder Freiwillige zu engagieren:

- Angesichts knapper Finanzmittel die gestellten Aufgaben mit geringeren Kosten erfüllen.
- Verbesserung der Leistungen, z. B. in Form eines zusätzlichen Spielangebots in einer Krippe.
- Pendenzen in der Verwaltung abtragen.
- Längst fällige kleinere Arbeiten ausführen lassen (Reparaturen, Verwaltung, verschiedene Hilfeleistungen usw.).
- Tätigkeiten anpacken, die im Rahmen des ordentlichen Budgets nicht zu erledigen sind (Archivierung, Kleinbroschüren, interne Statistiken usw.).

Leistungen, die von arbeitslosen Personen entweder im Rahmen einer vorübergehenden Beschäftigung oder als Gegenleistung für ein Mindesteinkommen erbracht werden, weisen zahlreiche Ähnlichkeiten mit der in Kapitel 2 und 3 beschriebenen Freiwilligenarbeit im Sozialbereich auf. Für Institutionen kann die Versuchung gross sein, solche Hilfskräfte

---

<sup>19</sup> Hospice général (Kantonale Fürsorgedirektion Genf), Pressedokumentation, Februar 1996.

einzusetzen, um Lücken zu füllen oder um wenigstens den Zeitaufwand für die Begleitung dieser Personen zu kompensieren (dieser ist dann gering, wenn die zur Verfügung stehenden Personen die für die Stelle erforderlichen Kompetenzen besitzen).

Die Wahrscheinlichkeit, dass die Beanspruchung solcher Gegenleistungen zunimmt, wird noch dadurch erhöht, dass der gesetzliche Rahmen für derartige Gegenleistungen viele Möglichkeiten offen lässt.

**Ein Beispiel für Gegenleistungen im Rahmen der öffentlichen Verwaltung**

*Die 'Mobile Unterstützungseinheit' in der Vormundschaftsbehörde in Genf ist eine der wichtigen Dienststellen, wo auf der Basis des Genfer Gesetzes über das Mindesteinkommen Gegenleistungen erbracht werden. Angesichts der fehlenden Mittel und des Anstellungsstops in der kantonalen Verwaltung konnten die Sozialarbeiter ihre Klienten in allen nicht direkt verwaltungsrelevanten Alltagsbelangen nicht mehr korrekt betreuen. Die Arbeitsüberlastung begann sich auf die Angestellten negativ auszuwirken. Die Amtsstelle beschloss, zur Entlastung der Sozialarbeiter eine Spezialeinheit im Bereich „Erwachsene“ zu schaffen. Die neue Dienststelle, Mobile Unterstützungseinheit genannt, erledigt eine ganze Reihe von kleineren, für die Beziehungen aber wichtigen und zeitraubenden Aufgaben: Monatsgeld bringen, Begleitung zum Zahnarzt, Absolvieren eines sogenannten Höflichkeitsbesuchs (ohne direkte verwaltungstechnische Notwendigkeit), Überbringen einer Nachricht, Hilfe beim Umziehen, Einrichten und Reparieren, Einkäufe machen, Unterstützen beim Verkehr mit Behörden, Wäsche erledigen für jemanden, der im Spital ist usw. Die Mobile Unterstützungseinheit besteht aus mehreren Equipen, die im Rahmen der Gesetzgebung über das Mindesteinkommen Gegenleistungen erbringen; organisiert wird der Dienst von einem gewählten Verantwortlichen, der selbst eine Gegenleistung erbringt. Dank wöchentlichen Koordinationssitzungen ist die Einheit in die Amtsstelle eingebunden.<sup>20</sup>*

Die Studien, die sich mit den Vor- und Nachteilen von vorübergehenden Beschäftigungen oder Gegenleistungen im Zusammenhang mit einem Mindesteinkommen befassen, unterstreichen die mit derartigen Aktivi-

---

<sup>20</sup> Nach Felder, D.: Rapport d'évaluation de la loi genevoise sur le Revenu minimum cantonal d'aide sociale pour les chômeurs en fin de droit (unveröffentlicht).

## **Die Konkurrenz unter verschiedenen Tätigkeiten**

täten verbundenen Möglichkeiten, am sozialen Leben teilzunehmen, mit der Arbeitswelt in Berührung zu bleiben, den persönlichen Tagesablauf, den Lebensrhythmus zu strukturieren, Kompetenzen zu erwerben usw.<sup>21</sup> Zahlreiche Beteiligte zeigen sich denn auch, zumindest anfänglich, befriedigt über ihre Tätigkeit.<sup>22</sup> Diese integrative Funktion wird von den an solchen Programmen Beteiligten ganz ähnlich wahrgenommen wie von Freiwilligen.

Einer der wichtigsten Unterschiede besteht in der kontraproduktiven Wirkung der zeitlichen Begrenzung und des Zwangscharakters der Gegenleistungen auf die betroffenen Personen. Sind sie auf der Suche nach einer "echten" Stelle, dann ist ihre Befriedigung dadurch stark beeinträchtigt, dass sich kein professioneller Status im vollen Wortsinn abzeichnet. Einer der negativsten Effekte ist die zeitlich befristete Anlage dieser Massnahmen, was Verunsicherung, Instabilität, ja geradezu Unverständnis hervorrufen muss, und zwar insbesondere dann, wenn eine Tätigkeit aufgegeben werden muss, deren Nutzen erwiesen ist und die zur Zufriedenheit des Arbeitgebers wie der versicherten Person ausgefallen ist.

### **4 Konkurrenzierung des Arbeitsmarkts**

Der politischen Option, die Verpflichtung zu Gegenleistungen einzuführen, liegt die Zunahme der Arbeitssuchenden und der Zustand der öffentlichen Finanzen zugrunde – eine Idee, die laut R. Baur, Autorin der bereits erwähnten Studie über den zweiten Arbeitsmarkt, "sehr populär" ist.

#### **Die Vorteile von Gegenleistungen**

*"Die Idee, es sei besser, Arbeit zu finanzieren als Arbeitslosengeld und Sozialhilfe zu bezahlen, ist sehr populär. Es nützt auf der einen Seite den betroffenen Menschen, weil sie nicht länger ausgegrenzt sind, den Anschluss an das Arbeitsleben nicht verlieren oder wieder gewinnen und Qualifikationen erlangen oder halten können, die ihre Reintegrationschancen verbessern. Andererseits nützt es aber auch*

<sup>21</sup> Vgl. z.B. Hunold, C.: Evaluation de la qualité des offices régionaux de placement et des mesures de marché du travail, BWA, Bern 1998.

<sup>22</sup> Astier, E.: Revenu minimum et souci d'insertion, Desclée de Brouwer, Paris 1997.

*der Allgemeinheit, weil die monetären und sozialen Kosten langdauernder Arbeitslosigkeit vermieden werden und weil mit der geleisteten Arbeit evtl. Güter und Dienste bereitgestellt werden, die das allgemeine Wohl mehren.*<sup>23</sup>

Es herrscht indes nicht ungeteilte Begeisterung, weisen doch zahlreiche Untersuchungen nach, dass die Einführung einer obligatorischen Gegenleistung die Bedeutung der Sozialhilfe tiefgreifend verändert.

**Negativeffekt des zweiten Arbeitsmarkts**

*Die Einführung dieser Bestimmungen bringt die Frage nach dem Grundsatz der obligatorischen "Gegenleistung" von seiten des Versicherten mit sich. Dieser Grundsatz geht davon aus, der Versicherte missbrauche die Versicherung, was zu einem Misstrauen gegenüber diesem Bevölkerungsteil führt, der indes seinen Versicherungsanspruch weitgehend erworben hat.*<sup>24</sup>

Anders gesagt: Die gleiche Massnahme, die den einen als Mittel gilt, dem Arbeitssuchenden die Fähigkeit zu erhalten, sich rasch wieder in den Arbeitsprozess zu integrieren, wird von den anderen als Signal dafür aufgefasst, dass die der gewollten Untätigkeit verdächtige arbeitslose Person die ihr zukommende Hilfe gewissermassen erst "verdienen" müsse.

Im Rahmen einer Reflexion über die Zukunft der Freiwilligenarbeit gilt es darauf hinzuweisen, wie diese Politik nicht nur die Freiwilligenarbeit, sondern auch die Arbeit der Professionellen in jenen Sektoren konkurrenziert, die Arbeitsplätze auf dem zweiten Arbeitsmarkt anbieten.

---

<sup>23</sup> Baur: ebd., 23.

<sup>24</sup> Groupe "politique sociale" du syndicat des services publics SSP-VPOD: La précarisation de l'emploi. Travail et occupations temporaires, contre-prestations, bénévolat, emplois de proximité, etc. Des réponses à la crise du travail salarié?, Genf 1996, 11.



## Die Konkurrenz unter verschiedenen Tätigkeiten

### **Ideenbörse für Programme zur vorübergehenden Beschäftigung gemäss AVIG – Beispiele**

**"Naturkunde, Naturschutz, Naturdenkmäler:** Anlegung von Lehrpfaden; Pflege von Naturschutzgebieten und von Hecken, Feldgehölzen; Anlegen von Vogelschutzgehölzen; Anlegung von Biotopen, ökologische Massnahmen; Waldsäuberungen ...

**Verkehrswesen:** Bau von Radwegen; Unterstützung von Massnahmen der Verkehrserziehung ... Schneeräumungen ...

**Soziale Dienste, Gesundheitswesen:** Sozialdienst im Altenheim; sozialpädagogische Betreuung von Versicherten; Altenbetreuung; Hausaufgabenhilfe; Betreuung sozial schwacher Familien; Freizeitbetreuung für Asylbewerber; mobile Spielangebote; Sorgentelefon für Kinder; Aufbau von Pflegeelternkreisen; Mitarbeit bei psychosozialen Beratungsstellen ... Beschäftigung in öffentlichen/gemeinnützigen Institutionen ... ausserunterrichtliches Betreuungsangebot an Grund- und Hauptschulen; Werbung von Pflegefamilien; Sportaktivierung von besonderen Personengruppen / zusätzliche Sportangebote; Gesundheitsförderung, zusätzliche Ernährungsberatung; Beratung und Betreuung sozialer Randgruppen; mobile soziale Hilfsdienste; Sozialbetreuung von ausländischen Arbeitnehmern und ihren Familien; Betreuung von in Not geratenen Frauen und Kindern; kulturelle Jugendarbeit; Arbeit in der Aidsprävention von vorwiegend Jugendlichen für Jugendliche; Kinderhütendienst ... Schaffung und Betreuung von Jugendtreffs; Aufbau und Organisation familienentlastender Dienste; Einrichtung und Betreuung in Spielecken ... Druck und Verkauf einer Arbeitslosenzeitung; usw."<sup>25</sup>

Für die Freiwilligenarbeit ist der Konkurrenzeffekt in den für den zweiten Arbeitsmarkt vorgesehenen Tätigkeiten am offenkundigsten. Die erwähnten Beispiele zeigen klar, dass die für Gegenleistungen vorgesehenen oder von vorübergehend Beschäftigten bereits besetzten Arbeitsplätze zwar nicht hauptsächlich, aber doch zu einem nicht unwesentlichen Teil in den Bereichen Soziales und Erziehung liegen. Geht man mit dem BWA davon aus, dass die Nachfrage nach Arbeitsplätzen im zweiten Arbeitsmarkt nach höheren Schätzungen bis auf 80'000 im Jahr steigen könnte, dann wird deutlich, dass es sich hier um ein beträchtliches Arbeitspotential handelt, das sich auf die verschiedenen betroffenen Wirtschaftssektoren auswirken könnte.

---

<sup>25</sup> BIGA: Kreisschreiben über die arbeitsmarktlichen Massnahmen, 110-112.

**Dynamisierung der Freiwilligenarbeit dank Beschäftigungsprogrammen für Arbeitslose?**

*„In Schleswig-Holstein laufen zurzeit Programme, mit welchen Arbeitslose durch ehrenamtliche Tätigkeiten aus der sozialen Isolation herausgelöst werden sollen. Das Ziel ist nicht nur eine sinnvolle Beschäftigung, sondern auch eine Aufwertung der Institution des Ehrenamtes an sich ... Während viele Arbeitslose über fehlende Beschäftigungsmöglichkeiten stöhnen, klagen immer mehr Vereine über Nachwuchssorgen und Überlastung. Da liegt es nahe, die Schnittstelle zwischen ehrenamtlichen Tätigkeiten und Beschäftigungsmangel auszuloten. Wenn der persönliche Einsatz von Arbeitslosen gefördert wird, kann das nicht nur die soziale Mitverantwortlichkeit stärken, sondern zudem der Ehrenamtlichkeit neue Impulse geben ... Ehrenamtliche Verantwortung ist allemal besser als soziale Isolation ... Nach einigen Jahren wird sich erweisen, ob die unterschiedlichen Interessen zwischen Ehrenamt, Teilzeitarbeit und Arbeitslosigkeit zusammengeführt werden können.“<sup>26</sup>*

Die Konkurrenzierung betrifft also direkt die Freiwilligenkreise, die sich zumindest teilweise dieser Frage bereits bewusst sind. Es geht nicht um eine Abwehrhaltung zum Schutz der Tätigkeitsfelder der Freiwilligenarbeit, sondern darum, die jeweiligen Rollen und Aufgaben zu klären.<sup>27</sup> Aufgeworfen wird auch die Frage nach Formen der Zusammenarbeit zwischen Freiwilligen und zu Gegenleistungen Verpflichteten, etwa in Vereinen, in denen Freiwillige als Arbeitgeber für Personen, die Gegenleistungen erbringen, figurieren könnten.

**Freiwillige zur Begleitung von Personen, die Gegenleistungen erbringen**

*Das von einem Verein organisierte kantonale Musikfest könnte 30 bis 50 Bezügerinnen und Bezügerinnen von Mindesteinkommen zur Wiedereingliederung (RMR) eine Tätigkeit anbieten. Solche Angebote wären auch im Rahmen von Sportanlässen in Lausanne möglich. Betont werden soll in diesem Zusammenhang die Bedeutung der Begleitung*

<sup>26</sup> Hamann, F.: Norddeutsche Alternativen zur Arbeitslosigkeit. Zwei Modellprojekte in Schleswig-Holstein, in: Neue Zürcher Zeitung, 18./19.2.1997, 2.

<sup>27</sup> Vgl. Kapitel 6.

## **Die Konkurrenz unter verschiedenen Tätigkeiten**

*(die hier einen sehr viel höheren Stellenwert hat als bei beruflicher Wiedereingliederung). Ein Teil der üblicherweise von den Freiwilligen geleisteten Arbeit würde gewissermassen von den Bezügerinnen und Bezügerinnen des Mindesteinkommens erbracht, während die Freiwilligen sich um die Begleitung kümmern.<sup>28</sup>*

Eine derartige Situation wirft zahlreiche Fragen auf, und zwar sowohl in bezug auf die Legitimität, Freiwillige für die Überwachung oder Begleitung einzusetzen, als auch in bezug auf Kompetenz und Humankapital dieser Freiwilligen.

Doch die Konkurrenzierung betrifft auch den Handlungsspielraum der Professionellen in Sektoren, die üblicherweise auf Freiwilligenarbeit zurückgreifen. Einerseits könnten sie sich, ohne über die entsprechenden Entscheidungskriterien zu verfügen, mehr oder weniger dazu gezwungen sehen, statt Freiwillige zu Gegenleistungen Verpflichtete zu engagieren. Andererseits ist es nicht unwahrscheinlich, dass das Kostenargument zu einem vermehrten Einsatz von Personen führt, die dem zweiten Arbeitsmarkt zuzurechnen sind, müssen diese doch von der Institution, die sie engagiert, weder angeworben noch entschädigt werden; darüber hinaus sind sie, was Disponibilität, Regelmässigkeit und Anzahl betrifft, besser einplanbar als Freiwillige. Was die mit Ausbildung und Begleitung verbundenen Kosten betrifft, so hängen sie in der Regel, wie bei den Freiwilligen, von der Kompetenz der Person und der auszuführenden Arbeit ab.

---

<sup>28</sup> Bulletin EMDT (Eglise et monde du travail), 35/1997, 6.

### **Betagte suchen freiwillige Begleitung**

*"Gegenwärtig sind gut hundert Freiwillige in den fünf Gruppen der Waadt tätig: Bussigny, Lausanne, Yverdon, Bex und Villeneuve. 'Aber das genügt nicht', wird bei der Stiftung unterstrichen, 'wir müssten rasch etwa fünfzig neue Freiwillige haben, um auf die Anfragen älterer und einsamer Personen reagieren zu können. Denn wir können diesen Personen erst nach mehr oder weniger langer Wartezeit unsere Dienste anbieten.'*

*Ziel ist es, im Kanton flächendeckend zu arbeiten, um diese – vordringliche – Aufgabe der Pro Senectute zufriedenstellend erfüllen zu können. Bekanntlich ist die Präsenz von Freiwilligen unabdingbar bei einsamen Betagten, die häufig schlecht sehen und nur begrenzt mobil sind: Gespräche, Vorlesen, Begleiten auf Spaziergängen oder bei Einkäufen. Diese aufmerksame, empathische und diskrete Präsenz erfordert von jedem Freiwilligen einen Zeitaufwand von mehreren Stunden wöchentlich; die Freiwilligen besuchen vorgängig einen normalerweise von Pro Senectute organisierten eintägigen Kurs, um ihre Betreuungsaufgabe bestmöglich wahrnehmen zu können.*

*In diesen Freiwilligengruppen ist inzwischen auch eine Anzahl von arbeitslosen Personen vertreten, die sich während ihrer Arbeitslosigkeit in den Dienst der Gemeinschaft stellen wollen; vorwiegend aber handelt es sich um Frauen, die über genügend Freizeit verfügen..."<sup>29</sup>*

Die genannte Konkurrenz kann auch einen Einfluss darauf haben, welche Vorstellungen sich Institutionen, die Professionelle wie Freiwillige beschäftigen, über Freiwilligenarbeit machen. Sobald das Spektrum der Möglichkeiten, auf "kostenlose" Ressourcen zurückzugreifen, breiter wird, ohne dass Status und Rolle genau festgelegt und abgegrenzt wären, wird dieses gesamte Humankapital vermutlich mit Freiwilligenarbeit gleichgesetzt werden. Diese Tendenz zeichnet sich bereits in gewissen Unterlagen ab, etwa den Jahresberichten oder Statistiken von Institutionen, die unter dem Titel 'Freiwilligenarbeit' alle von der Institution nicht bezahlten Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen aufführen, oder aber in den Diskursen der politisch Verantwortlichen, die von den Gegenleistungen als von "einer Art Freiwilligenarbeit" sprechen.

Eine Form von Konkurrenzierung als Folge des Wachstums des zweiten Arbeitsmarkts betrifft offensichtlich die regulären Arbeitsplätze. Dazu nochmals der bereits erwähnte Aufsatz zum zweiten Arbeitsmarkt: "Ar-

---

<sup>29</sup> 24 Heures, 3.9.1996.

## **Die Konkurrenz unter verschiedenen Tätigkeiten**

beitsplätze, die überhaupt keine Konkurrenzgefahr in sich bergen und gleichzeitig die Reintegrationsschancen fördern, wird es nur in kleiner Zahl geben."<sup>30</sup> Das Risiko der Verdrängung regulärer Arbeitsplätze ist nicht in allen Sektoren gleich gross. Am grössten ist es in der öffentlichen Verwaltung. Marginal hingegen im Verhältnis zu den Erwerbstätigen ist der Anteil der besonderen Beschäftigungsverhältnisse in Spitälern und Heimen sowie im gesamten Bereich der sozialen und gesundheitlichen Dienste. "Bei einer Ausweitung entsprechend den ausländischen Beispielen würde ein Anteil von etwa 5 % erreicht, der in bestimmten Tätigkeits- bzw. Qualifikationssegmenten schon kritisch werden könnte."<sup>31</sup>

Verständlicherweise ruft diese Aussicht in Arbeitnehmerkreisen Beunruhigung hervor, und zwar nicht bloss aus Gründen der Verteidigung von Arbeitsplätzen (Arbeitsplatzvolumen, Berufsansetzen, Lohnniveau usw.). Im Zusammenhang mit arbeitsmarktlichen Tätigkeiten, die von Gemeinden oder gemeinnützigen Institutionen initiiert werden, ist auch von Negativwirkungen für die Professionellen wie für die im Rahmen solcher Massnahmen Tätigen die Rede; dazu gehört etwa das Nebeneinander von regulären Angestellten in einer stabilen Arbeitsplatzsituation mit "normalen" Sozialleistungen und mehr oder weniger gut bezahlten Versicherten in instabiler Situation, die nicht in den Genuss der Sozialleistungen des Unternehmens kommen. Die Lage wird noch dadurch kompliziert, dass beide Kategorien unter Umständen dieselben Arbeiten ausführen. Diese Analyse könnte auf die Zusammenarbeit mit Personen ausgeweitet werden, die im Zivildienst tätig sind oder irgendeine andere an eine legale Verpflichtung gebundene Arbeit verrichten<sup>32</sup>.

Eine weitere Schwierigkeit, die sich im Zusammenhang der gegenseitigen Konkurrenzierung von regulärem und zweitem Arbeitsmarkt stellt, betrifft die Qualität der erbrachten Leistungen, wenn Aufgaben, die anerkanntermassen ganz präzise Kompetenzen erfordern, Personen ohne die entsprechenden Qualifikationen anvertraut werden. Diese Frage ist besonders in den Sozial- und Erziehungsberufen aktuell – zwei Arbeitssektoren, die insofern besonders sensibel sind, als hier erst vor kurzem eine häufig von Freiwilligenarbeit eingeleitete Professionalisierung statt-

---

<sup>30</sup> Baur, ebd., 27.

<sup>31</sup> Ebd.

<sup>32</sup> vgl. unten Kapitel 6

gefunden hat. Werden hier gewisse Aufgaben Personen anvertraut, die zu Gegenleistungen verpflichtet sind, dann wird damit zugleich der Anspruch der Nutzniesser dieser Leistungen (etwa Betagte oder Kinder) auf eine angemessene und kompetente Betreuung in Frage gestellt. Die erwähnten Risiken (Zusammenarbeit von Personen in unterschiedlichen Arbeitsverhältnissen im gleichen Tätigkeitsfeld, gefordertes Kompetenzniveau usw.) bestätigen denn auch unsere Annahme, dass die Problemstellungen in der Freiwilligenarbeit und auf dem zweiten Arbeitsmarkt durchaus vergleichbar sind. Wer davon ausgeht, dass die Professionalisierung einer Tätigkeit eine Voraussetzung für den Ausbau von Freiwilligenarbeit ist, der neigt berechtigterweise zur Annahme, die gegenwärtige Entwicklung stelle die Zukunft der Freiwilligenarbeit insofern in Frage, als es um die Organisation des Sozialwesens insgesamt geht.

## **Kapitel 6**

### **Strategien für die Zukunft der Freiwilligenarbeit**

Im Umfeld der siebziger und achtziger Jahre entstand die "moderne" Freiwilligenarbeit und nahm den in den vorstehenden Kapiteln beschriebenen Aufschwung. Wirtschaftlich und sozial gesehen, war es eine Zeit der Vollbeschäftigung und des Ausbaus des Sozialstaats. Eine Entwicklung, die unter anderem die Ausweitung des Sozialwesens und dessen wachsende Professionalisierung zur Folge hatte.

Die meisten Untersuchungen über Freiwilligenarbeit (in ihren unterschiedlichen Formen) weisen nach, dass Freiwillige am Aufbau des Sozialwesens aktiv beteiligt waren und noch sind. Was die Dienstleistungen betrifft, so kommen den Freiwilligen zwei Funktionen zu: ergänzend in den bereits professionalisierten Tätigkeitsbereichen, stimulierend in jenen Sektoren, in denen eine organisierte Aktivität erwartet wird oder in Vorbereitung ist.

Die Diskussion über die Zukunft der Freiwilligenarbeit darf sich jedoch nicht auf Freiwilligenarbeit im Sozialbereich beschränken. Sie muss vielmehr der Tatsache Rechnung tragen, dass immer mehr Tätigkeiten mit Freiwilligenarbeit gleichgesetzt werden und dass sich das wirtschaftliche Umfeld verändert hat. Wie in Kapitel 5 dargelegt, gibt es weniger Arbeitsplätze und mehr Arbeitsuchende, denen Beschäftigungen in den traditionell der Freiwilligenarbeit vorbehaltenen Bereichen angeboten oder aufgezwungen werden.

Das Interesse an unbezahlter Arbeit ist einem sozioökonomischen Umfeld zu verdanken, das eine finanzielle und politische Krise des Sozialstaats bewirkt hat. Die Freiwilligenarbeit spielt eine wichtige Rolle bei einer Entwicklung, die darauf hinausläuft, mit immer knapperen Finanzmitteln auf die ständig wachsenden Bedürfnisse antworten zu müssen. Es geht darum, die Konsequenzen für die Freiwilligenarbeit zu analysieren, da die Voraussetzungen nicht mehr gegeben sind, die ihren Ausbau begünstigt haben (Vollbeschäftigung sowie qualitatives und quantitatives Wachstum der Leistungen des Sozialstaats).

Wer die Frage nach der Zukunft der Freiwilligentätigkeit stellt, der kann sich mit dem bisher angewandten deskriptiven Verfahren nicht mehr begnügen, denn die Frage: "Hat die Freiwilligenarbeit eine Zukunft?" führt unweigerlich zu zwei weiteren Fragen: "Weshalb die Weiterführung?" und "Unter welchen Bedingungen?"

Die Parameter, die zur Beurteilung dieser Problematik herangezogen werden müssen, sind zahlreich und komplex. Zahlreich, weil Freiwilligenarbeit nicht aus dem wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Zusammenhang herausgelöst werden kann. Komplex, weil die Einschätzung der Gewichtung jeder dieser Dimensionen sich nicht bloss auf objektive oder messbare Parameter stützt, sondern auf Werturteile rekurriert.

Ziel und Zweck dieses sechsten Kapitels ist es folglich, grundsätzliche Optionen herauszuarbeiten, ohne den Anspruch zu erheben, sie in ihrer Tragweite integral erfassen oder gar allgemeingültige Lösungen anbieten zu können. Um Freiwilligenarbeit zukunftsorientiert zu bedenken, schien es uns angemessen, Möglichkeiten und Grenzen der drei wichtigsten Strategien zu erörtern, die bereits formuliert oder in die Praxis umgesetzt sind und die darauf abzielen, die Rolle der Freiwilligenarbeit neu zu orientieren oder zu verbessern:

- *Anreiz- oder Zwangsmassnahmen*: Sie zielen darauf ab, Instrumentarien bereitzustellen, damit der Staat Einsätze im Interesse der Öffentlichkeit unterstützen oder gar zwingend vorschreiben kann und dass Rechte und Pflichten der Mitglieder der Gesellschaft neu ausgehandelt werden. Schliesslich stellen sie die Freiwilligkeit von sozial sinnvollen Tätigkeiten überhaupt in Frage.
- *Legitimationskriterien*: Sie zielen darauf ab, die Bedingungen zu klären, unter denen der Einsatz von Freiwilligen und, in einem weiteren Sinn, von zu Gegenleistungen verpflichteten Personen annehmbar, ja legitim ist.
- *Formen der Anerkennung*: Die verschiedenen Vorschläge unter diesem Titel betreffen Ausbau, Verbesserung, Systematisierung und gesetzliche Verankerung des Anspruchs auf Anerkennung gewisser oder sämtlicher Formen sozial sinnvoller Tätigkeiten. Diese Vorschläge stellen die Bedeutung und die Grenzen der "Unentgeltlichkeit" der Freiwilligenarbeit in Frage.

Den Hintergrund der Diskussion über diese drei Strategien bildet die Rolle der Freiwilligenarbeit im Sozialbereich. Diese Form von Freiwilligenarbeit ist in der Tat dem gegenwärtigen Wandel am stärksten unterworfen, und zwar aus Gründen, die mit der Geschichte, den Symbolen und der Vielfalt der Freiwilligenarbeit in diesem Sektor zu tun haben. Der Horizont der Analyse reicht indes weiter, übersteigen doch die Optionen, die mit den Anreiz- und Zwangsmassnahmen, mit der Abgrenzung von professionellen und nicht-professionellen Aktivitäten oder mit der Aner-



## **Strategien für die Zukunft der Freiwilligenarbeit**

kennung von sozial sinnvollen Tätigkeiten verbunden sind, den Sozialbereich.

Die drei Strategien wurden herangezogen, weil alle drei jene Grundwerte ins Spiel bringen, die für die Freiwilligenarbeit konstitutiv sind. Inhalt der Analyse jeder Strategie wird sein: Zielsetzung der von dieser Strategie begünstigten Form von Freiwilligenarbeit und die damit verbundenen Optionen für die Zukunft der Freiwilligenarbeit. Es geht insofern nicht unbedingt darum, Effizienz oder Berechtigung dieser Strategien zu evaluieren, weil vermutlich kein einzelner oder universaler Parameter existiert, der alle Bereiche, Kontexte und Optiken (vorrangige Bedürfnisse, staatliche Mittel, sozialer Zusammenhalt usw.) abdecken würde. Die Diskussion der einzelnen Strategien zielt mehr auf die ethische Dimension der Frage nach der Zukunft der Freiwilligenarbeit ab. Diese Dimension bringt nämlich Werte und Regeln des zwischenmenschlichen Austauschs ins Spiel; dieser Austausch vollzieht sich an der Schnittstelle der Lebensbereiche von singulärer Existenz (Privatleben) und Sozialkörper (Arbeit, Gesellschaft usw.).

### **1 Anreiz- und Zwangsmassnahmen**

Das, was gemeinhin Finanzkrise der öffentlichen Hand genannt wird, steht am Ursprung einer umfassenden Infragestellung der Rolle des Staats bezüglich der von ihm abzugeltenden Bedürfnisse. Diese Krise findet unter anderem ihren Ausdruck in der Debatte über Rechte und Pflichten von Staat und Individuum. Ein ganzes politisches Massnahmenpaket – einige dieser Massnahmen sind bereits in Kraft, andere in Vorbereitung – zeugt davon, dass die heutigen politischen Strategien darauf abzielen, die Glieder der Gemeinschaft generell für die Erfüllung von Arbeiten heranzuziehen, die als sozial oder für die Allgemeinheit nützlich qualifiziert werden.

Zur Zeit sind in der Schweiz Bemühungen im Gang oder bereits abgeschlossen, Anreiz- und Zwangsmassnahmen einzuführen. Wir zeigen auf, dass sie die Zukunft der Freiwilligenarbeit direkt beeinflussen, und zwar insofern, als eine Generalisierung von Zwangsformen zur Erhöhung des Volumens der Tätigkeiten im Interesse der Allgemeinheit nicht bloss eine für die Freiwilligenarbeit selbst tödliche Konkurrenz zu werden droht, sondern sogar den Begriff der Freiwilligkeit überhaupt in Frage stellen könnte.

## 1.1 **Gegenwärtige Praxis der Gegenleistungen**

Drei gesetzgeberische Massnahmen sehen bereits jetzt den Grundsatz der obligatorischen Gegenleistung vor.

### *Arbeitslosigkeit und Sozialhilfe*

Der Grundsatz der obligatorischen Gegenleistung ist im neuen Verständnis der Arbeitslosenversicherung wirksam, aber auch dann, wenn es um die Schaffung von Mindesteinkommen geht. So wird ein "Leistungsanspruch" in ein System<sup>1</sup> verwandelt, das von Versicherten die Teilnahme an Programmen zur Eingliederung und Integration in den Arbeitsprozess verlangt.

#### **"Workfare" oder Integration durch Arbeit**

*Die verschiedenen Entwürfe, die den Anspruch auf Entschädigung an eine Arbeit koppeln, orientieren sich am Begriff der "workfare"<sup>2</sup>, einem Begriff, der "Programme zur Eingliederung in das Arbeitsleben" bezeichnet, die direkt für Bezüger/innen von Sozialhilfen konzipiert worden sind. Die "workfare"-Politik will eine Brücke zwischen Assistenz und Arbeit schlagen. Insofern definiert sie die Umriss einer neuen Beziehung zwischen den Sphären der Sozialpolitik und des Arbeitsmarkts. In den USA bedeutet "workfare" für die Bezüger/innen der verschiedenen Sozialleistungen eine neue Pflicht. Die Grundüberlegung ist, dass Individuen von Einkommensumschichtungen von seiten des Staats profitieren können, allerdings unter der zwingenden Voraussetzung, dass sie sich genauen Vorschriften in bezug auf die Arbeit unterwerfen (oder ihre Vermittlungsfähigkeit auf dem Arbeitsmarkt verbessern); diese Vorschriften werden von öffentlichen Organisationen oder deren Vertretungen festgelegt.<sup>3</sup>*

---

<sup>1</sup> Vgl. Kapitel 5.

<sup>2</sup> Ein erstmals 1969 von Präsident Nixon verwendeter Neologismus. Die Förderung der 'workfare' war 1971 eines der Wahlkampfthemen des Gouverneurs von Kalifornien: Ronald Reagan.

<sup>3</sup> Nach Tabin, J.-P.: Les travaux et les jours, in: Traverse. Revue d'histoire 2/1996, 50-62.

## **Strategien für die Zukunft der Freiwilligenarbeit**

Die Hilfe wird eine gebundene Hilfe: Sie ist begleitet von einer Gegenleistung als neuer Voraussetzung des Zugangs zur Hilfe. Die "workfare"-Politik etabliert einen Mittelweg zwischen Wirtschaft und Sozialwesen, denn weder der Markt (aufgrund von Modernisierung und Rationalisierung) noch der Staat (aufgrund der Finanzkrise) vermag die heute dringlichen Sozial- und Arbeitsprobleme zu lösen. In Schweden sind mehr als die Hälfte der Arbeitslosen gefordert, Tätigkeiten im Interesse der Öffentlichkeit als Gegenleistungen für die ihnen entrichteten Entschädigungen zu erbringen.<sup>4</sup>

### **Arbeiten im Interesse der Öffentlichkeit**

Gestützt auf das Strafrecht (Art. 397bis) können die Kantone kurze Strafen in die Absolvierung von Arbeiten im Interesse der Öffentlichkeit umwandeln. Diese Möglichkeit ist Personen vorbehalten, die zu einem höchstens dreimonatigen Freiheitsentzug verurteilt worden sind. Der Grundsatz sieht vor, dass der Verurteilte während seiner Freizeit unentgeltlich für eine soziale oder gemeinnützige Institution arbeitet.

**Verordnung des Kantons Waadt vom 23. April 1997 über die Abgeltung kurzer Gefängnisstrafen in Form von Arbeit im Interesse der Allgemeinheit, Art. 17**

*"Hält sich der Verurteilte nicht an die vereinbarten Bedingungen oder stellt er in der Erfüllung der ihm anvertrauten Aufgabe schlechten Willen unter Beweis, kann die zuständige Behörde die Arbeit im Interesse der Allgemeinheit widerrufen."*

*Zu den Hunderten von sozialen oder gemeinnützigen Institutionen, in denen im Kanton Waadt solche Arbeiten verrichtet werden können, gehören Alters- und Pflegeheime, Schulen oder andere klassische oder höhere Bildungsinstitutionen, Spitäler, Bibliotheken, soziale Institutionen, öffentliche Anstalten usw. Zwischen dem 23. April 1997 und Februar 1998 verrichteten im Kanton Waadt 270 Personen solche Arbeiten und leisteten insgesamt 19'000 Arbeitsstunden.*

---

<sup>4</sup> Rosanvallon, P.: La nouvelle question sociale. Repenser l'Etat-providence, Le Seuil Paris 1995, 177.

## Zivildienst

Das Bundesgesetz über den zivilen Ersatzdienst ist am 1. Oktober 1996 in Kraft getreten. Die zum Zivildienst zugelassenen Personen müssen anstelle des Militärdienstes bei gleicher Entschädigung eine Arbeit im Interesse der Öffentlichkeit von 450tägiger Dauer verrichten.

In den dreizehn Monaten seit Inkrafttreten des Gesetzes sind bei der Abteilung Zivildienst 2'306 Gesuche eingereicht worden. 1'042 Gesuche konnten erstinstanzlich erledigt werden; die Anerkennungsquote beträgt knapp 75 %. Ende Oktober 1997 lag der Bestand der zivildienstpflichtigen Personen laut der Abteilung Zivildienst bei 1'832 Personen. Zwischen Anfang Oktober 1996 und Ende Oktober 1997 haben 443 Personen ihren Zivildiensteinsatz angetreten. Geleistet wurden während dieser Zeit insgesamt rund 48'500 Zivildienstage an sozial nützlichen Stellen.

### **Die Organisation des Zivildienstes**

*"Die Einsatzplanung und -durchführung erfolgt durch insgesamt neun regionale Vollzugsstellen. Fünf dieser Vollzugsstellen werden im Rahmen eines Pilotprojektes der neuen Verwaltungsführung durch private Institutionen geführt. Diese Aufgabenteilung hat sich bisher sehr gut bewährt. Befürchtungen, die privaten Vollzugsstellen nähmen ihre Aufgaben primär unter dem Gesichtspunkt der Gewinnoptimierung statt im Interesse der Zivildienstpflichtigen wahr, haben sich als unbegründet erwiesen.*

*Ende Oktober 1997 standen für den Vollzug des Zivildienstes insgesamt 606 Einsatzbetriebe zur Verfügung. Die Nachfrage nach zivildienstleistenden Personen übersteigt das 'Angebot' nach wie vor deutlich. Die Anerkennung der Einsatzbetriebe erfolgt durch die Abteilung Zivildienst auf Antrag der Anerkennungskommission. Diese hat insbesondere die Aufgabe zu prüfen, ob durch den Einsatz von zivildienstleistenden Personen bestehende Arbeitsplätze gefährdet, die Lohn- und Arbeitsbedingungen im Einsatzbetrieb verschlechtert oder die Wettbewerbsbedingungen verfälscht werden."<sup>5</sup>*

---

<sup>5</sup> Nordmann, J.-L.: Auftrieb für neues Wirken. Vom BIGA zum BWA, in: Die Volkswirtschaft 1/1998, 12-21, zit. 14.

### 1.2 Projekte für Gegenleistungen

Im Verlauf der letzten Jahre wurden verschiedene Vorschläge eingebracht, die darauf abzielen, den Grundsatz der obligatorischen Teilnahme an Aktivitäten im Interesse der Öffentlichkeit einzuführen. Drei dieser Vorschläge werden nachstehend präsentiert:

#### *Beschäftigungsprogramme für Asylsuchende*

Der vormalige Flüchtlingsdelegierte Peter Arbenz sieht folgende Massnahmen vor: "Pflichteinweisung von Arbeitslosen und von Personen, die allgemein dienstpflchtig ... sind, in Beschäftigungsprogramme im Interesse der Öffentlichkeit. In solche Beschäftigungsprogramme könnten vermehrt auch Personen eingewiesen werden, die sich aufgrund der nicht-steuerbaren Einwanderung (abgewiesene Asylbewerber, illegale Einwanderer) faktisch in der Schweiz aufhalten und vorübergehend nicht rückführbar sind. Als Grundsatz müsste für alle diese Personenkategorien das Prinzip der Sozialfürsorge gegen Arbeitsleistung gelten. Dadurch könnte der öffentliche Sektor entlastet werden."<sup>6</sup>

#### *Ein obligatorischer Gemeinschaftsdienst*

Verschiedene Überlegungen zur Sicherheits- und Sozialpolitik in der Schweiz ziehen die Einrichtung eines obligatorischen Gemeinschaftsdienstes<sup>7</sup> für junge Männer und Frauen in Erwägung.

*"Dienst – Ausdruck der Grosszügigkeit und ein Begriff, dessen Gehalt sich wandeln kann. Er wandelt sich bereits, aber Dienst als Pflichtbegriff ist bald Gegenstand von übertriebenem Konservatismus, bald von allzu subversiven, ja destabilisierenden Angriffen. Sie liessen sich mildern durch die Beibehaltung der Dienstpflcht im Grundsatz, verbunden mit einem gewissen Handlungsspielraum. Die Zusammenlegung im künftigen Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölke-*

<sup>6</sup> Arbenz, P.: Bericht über eine schweizerische Migrationspolitik, Bern 1995, 67.

<sup>7</sup> Für die Darstellung des Konzepts eines obligatorischen Gemeinschaftsdienstes vgl. das bereits erwähnte Positionspapier der Caritas: Mehr freiwilliges Engagement im bedrängten Sozialstaat?, 40ff; die Studie stützt sich unter anderem auf Füglistaler-Wasmer, P. / M. Pedernana-Fehr: Vision einer sozialen Schweiz. Zum Umbau der Sozialpolitik, Bern 1996.

*rungsschutz und Sport könnte mittels einiger Anpassungen bereits die Gelegenheit für eine Harmonisierung und eine institutionell besser verankerte Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Milizpartnern der Sicherheit bieten: Armee, Zivilschutz, Feuerwehr und verschiedene weitere Akteure.*

*Die entsprechend ihren Vorlieben zugeteilten Gruppen von Zivildienstleistenden würden im Rahmen der als notwendig erachteten (und wirtschaftlich vertretbaren) Sollbestände die Professionellen der Sicherheit unterstützen, auch in der Armee, denn übereinstimmend geht man davon aus, dass sich auch diese in Richtung eines ständigen Kerns entwickelt, der das gegenwärtige Instruktorienkorps übersteigt.*

*Jene Personen wiederum, die theoretisch der Dienstpflicht unterstehen, aber aus verschiedenen, insbesondere medizinischen oder weltanschaulichen Gründen in den wichtigsten Sicherheitsdispositiven keinen Platz gefunden hätten, hätten die Wahl zwischen Einsätzen aller Art im Dienste der Gemeinschaft, und zwar in den Bereichen Politik, Fürsorge, Umwelt, Vereinsleben, Entwicklungshilfe usw.<sup>8</sup>*

Die Frage eines allgemeinen Zivildienstes stellt sich auch im Zusammenhang mit der Debatte darüber, welche Massnahmen zu ergreifen sind, um einen künftigen Mangel von Pflegepersonal in Alters- und Pflegeheimen abzuwenden.<sup>9</sup> Den Hintergrund zu dieser Debatte bildet die Annahme, dass der künftige Pflegepersonalbedarf für Langzeitpflegepatienten keineswegs gedeckt ist, steigt er doch nach einer Schätzung "von heute rund 0,8 % aller Erwerbsfähigen auf 1,8 % im Jahre 2020"<sup>10</sup>.

### *Ein Generationenvertrag*

Im März 1995 wurde der dritte Bericht über Altersfragen in der Schweiz veröffentlicht; er gibt erschöpfend Auskunft über die Lebensbedingungen älterer Menschen auf materieller, sozialer und kultureller Ebene.<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> Fleck, D.: *Entreprises*, 14.11.1997, 1.

<sup>9</sup> Höpflinger, F. / A. Stuckelberger: *Alter und Altersforschung in der Schweiz*, Seismo, Zürich, 1992, 167; *Le Nouveau Quotidien*, 30.9.1992 und 9.10.1992.

<sup>10</sup> Höpflinger / Stuckelberger: *Alter und Altersforschung*, 166.

<sup>11</sup> *Altern in der Schweiz. Bilanz und Perspektiven*, hg. von der Eidg. Kommission "Neuer Altersbericht", Bern 1995.

## **Strategien für die Zukunft der Freiwilligenarbeit**

Im gleichen Bericht wird auch die Frage der Rechte und Pflichten wie die Frage des Austausches zwischen zwei Erwachsenengenerationen angeschnitten, der Generation der Erwerbstätigen und der Generation der AHV-Bezüger/innen.

Anlass für diese Diskussion sind wirtschaftliche (Kostenbegrenzung), soziale (Vermeiden von Isolation) und kulturelle (Sinnggebung für diesen Lebensabschnitt) Gründe. Mit dem Vorschlag einer Neudefinition der Rechte und Pflichten der Senioren zielen die Autoren darauf ab, den Verlust an sozialer Eingliederung nach Eintritt in den Ruhestand und den schwindenden Einfluss der traditionellen Integrationsstrukturen (Familie, Kirche, Quartier usw.) zu kompensieren. Darüber hinaus geht es darum, die Möglichkeiten des Einzelnen, eine sinnvolle Tätigkeit auszuüben, zu erhöhen.

### **Weshalb ein neuer Gesellschaftsvertrag?**

*"Eine solche Verschwendung von Ressourcen [Verzicht auf den Einsatz des Humankapitals der Rentner und Rentnerinnen] können wir uns immer weniger leisten. Je knapper die finanziellen Mittel werden und je grösser der Anteil der Rentnerinnen und Rentner an der erwachsenen Bevölkerung, desto eher drängt sich auf, dass das brachliegende Wissen und Können genutzt wird. Denn es gibt zunehmend mehr Aufgaben, die für die Gesellschaft wesentlich sind, ohne dass es dafür bezahlte Stellen gäbe. Diese Situation ist um so unbefriedigender, als gleichzeitig viele ältere Menschen unter der Isolation leiden ...*

#### **Grundsatz**

*1. Rentnerinnen und Rentner werden aufgefordert, Solidaritätsaufgaben zu übernehmen, soweit dies in ihren Möglichkeiten liegt. Ihre freie Entscheidung wird voll respektiert.*

#### **Begründung**

*2. Diese Aufforderung gründet auf folgenden kulturellen und staatsbürgerlichen Überlegungen:*

*Die Tatsache, dass Rentnerinnen und Rentner nach der Pensionierung während zahlreichen Jahren bzw. Jahrzehnten in den Genuss eines Sozialversicherungssystems kommen, das auf der Solidarität zwischen den Generationen beruht, impliziert, dass sie ihrerseits ihre Solidarität gegenüber der Gesellschaft und den anderen Generationen zum Ausdruck bringen. Sie sollen im Rahmen ihrer Möglichkeiten und ausgehend von ihrem besonderen Status dazu beitragen, dieses Versicherungssystem zu bewahren und zu stärken.*

*Die Bedeutung dieses Vertrags geht noch einen Schritt weiter als die Solidarität zwischen den Generationen, weil er auf die viel grundlegendere Frage der fundamentalen Einheit und Unteilbarkeit der*

Rechte und Pflichten verweist. Die Pflicht ist die Grundlage des Rechts; das eine ist immer die Kehrseite des andern. Die Staatsbürgerschaft als Zugehörigkeit zur Gesellschaft und demzufolge als **Nicht-Ausschluss** aus der Gesellschaft **ist eng** mit dieser Übereinstimmung von Recht und Pflicht **verbunden**. Das Recht auf ein Einkommen, auf eine Rente, ist sicherlich Ausdruck der Befreiung des Menschen von der Arbeit, nicht aber Ausdruck seiner Ausgrenzung aus der Gesellschaft und seiner Entlassung aus der Verantwortung für die soziale Sicherheit, die diese Gesellschaft kennzeichnet. Die Gesellschaft verlangt von allen Bewohnerinnen und Bewohnern des Landes die Übernahme **einer sozialen Funktion und Tätigkeit**. **Kraft ihres von der produktiven Erwerbstätigkeit befreiten Lebens liegt die Aufgabe der Rentnerinnen und Rentner darin, der Gesellschaft menschliche Werte zu vermitteln, insbesondere jenen der Solidarität.**

Der neue Sozialpakt hat also exemplarischen Charakter: er unterstreicht die Absicht, **gegen die Ausgrenzung all jener etwas zu unternehmen, die ihr Einkommen nicht mehr aus einer direkt produktiven Tätigkeit beziehen müssen oder können**. In einer Zeit, in der das Wirtschaftswachstum nicht mehr unbedingt auch Vollbeschäftigung garantiert, bietet der Gesellschaftsvertrag den Rentnerinnen und Rentnern die Grundlage, ihre vollen staatsbürgerlichen Rechte geltend zu machen."<sup>12</sup>

Anscheinend ist der Begriff des Gesellschaftsvertrags im Altersbericht eingeführt worden, um eine zu enge Interpretation des Rechts auf Ruhestand in Frage zu stellen, und zwar aufgrund der negativen Folgen (Entlassung aus der Verantwortung, Isolation, Verschwendung usw.). Im übrigen wird der Generationenvertrag als eine Form von Engagement dargestellt, das zahlreiche Analogien zur Freiwilligenarbeit aufweist; das ergibt sich aus den Argumenten, die in bezug auf die Art der von den Rentnerinnen und Rentnern zu erbringenden Tätigkeiten vorgebracht werden.

#### **Wesen des Vertrags und Art der Tätigkeiten**

"3. Die Einsätze sind vertraglich geregelt und entsprechen der freien Wahl der Rentnerinnen und Rentner.

3.1. Die Pensionierten wählen aus der breiten Palette möglicher Tätigkeiten einige aus, die ihren Neigungen, Vorlieben, Überzeugun-

<sup>12</sup> Ebd., 566f. (Hervorh. d. A.)



## Strategien für die Zukunft der Freiwilligenarbeit

gen und Wünschen sowie ihren Voraussetzungen entsprechen. Zur Auswahl stehen sowohl handwerkliche Arbeiten, Gutachtertätigkeiten, soziale Einsätze sowie künstlerische oder erzieherische Tätigkeiten usw. ...

3.3. Das vorgeschlagene System trägt dem Wunsch der Rentnerinnen und Rentner nach Ungebundenheit, Freizeit und Zerstreuung Rechnung.

4. Die Einsätze können in der Familie oder ausserhalb des familiären Rahmens geleistet werden.

5. Besonders gefördert werden Tätigkeiten, die eine Zusammenarbeit zwischen den Generationen voraussetzen.

6. Die Solidaritätsaufgaben werden nur in Ausnahmefällen entlohnt. Je nach Art der Leistung kann eine Entschädigung ausgerichtet werden.

7.1. Es wird sichergestellt, dass dieses Programm nicht zweckentfremdet werden kann, indem es entlohnte Arbeit konkurrenziert oder billige Arbeitskräfte anbietet.<sup>13</sup>

Die Frage der Gegenseitigkeit der Rechte und Pflichten zwischen den Generationen einerseits, der Bürgerinnen und Bürger sowie des Staats andererseits steht im Zentrum der Gründungsprinzipien des "Generationenvertrags". Die Pflicht zum Dienst wird mit dem Argument legitimiert, das allgemeine Recht auf eine Rente aufgrund des erreichten Alters solle die Entlassung aus der Verantwortung weder hervorrufen noch fördern. Gemäss den Autoren begründet das Recht auf Teilhabe in gewisser Weise die Pflicht zur Teilhabe.

### **Freiwilliger oder obligatorischer Einsatz?**

"8. Es geht hier um die Frage, ob der neue Gesellschaftsvertrag auf Freiwilligkeit beruhen soll und ob es folglich jedem Rentner und jeder Rentnerin anheimgestellt sein soll, ob sie daran teilnehmen wollen oder nicht – oder ob neue, allgemein verbindliche Rahmenbedingungen definiert werden sollen.

Es ist noch zu früh, um diese Frage beantworten zu können. In der jetzigen Phase empfiehlt es sich, die gemachten Vorschläge zuerst einmal in der Praxis zu erproben, indem auf lokaler Ebene, in den Gemeinden, Quartieren, Vereinen und in einigen Kantonen möglichst viele Versuche und Experimente gestartet werden ...

---

<sup>13</sup> Ebd., 567f.

*Zumindest in der ersten Zeit schlagen wir die Umsetzung dieser Idee auf freiwilliger Basis vor, unter tatkräftiger Mobilisierung der nicht unbedeutenden Minderheit von Rentnerinnen und Rentnern, die sich nach einer sinnvollen Tätigkeit und Beteiligung am gesellschaftlichen Leben sehnen.*<sup>14</sup>

Obwohl der Bericht eine gewisse Vorsicht an den Tag legt, wird der Gedanke eines Obligatoriums nicht von vornherein gänzlich verworfen. In diesem Punkt mussten die Autoren denn auch ihre Position rechtfertigen, wurden doch Kritiken laut von seiten der Rentnerorganisationen und aus Gewerkschaftskreisen.<sup>15</sup>

Die Vorschläge der Eidgenössischen Kommission für Altersfragen sind ein anschauliches Beispiel für die Durchlässigkeit der Grenzen zwischen verschiedenen Arten von Tätigkeiten wie informeller Freiwilligenarbeit, Sozialhilfe, organisierter Freiwilligenarbeit und freiwilligen oder obligatorischen Gegenleistungen.

### **1.3 Kommentar**

Die mit dem "Generationenvertrag" verbundenen Vorschläge sind ein paradigmatisches Beispiel für eine bestimmte Geisteshaltung: Ausgangspunkt der Autoren sind zwei Fakten, zum einen die Begrenzung der öffentlichen Finanzmittel, zum anderen die Zunahme der Bedürfnisse in verschiedenen Sektoren. Sie nehmen die Begrenzung der staatlichen Mittel als eine unausweichliche Tatsache hin und ziehen beispielsweise eine Erhöhung der Beitragszahlungen nicht in Betracht. Ihr Vorgehen ist politisch nicht neutral. Die Argumentationsstruktur, die Rechte und Pflichten verknüpft, ist Ausdruck des Willens, die dominierenden Werte einer Gesellschaft, die im übrigen vornehmlich persönliche Entfaltung und Handlungsfreiheit hoch bewertet, in Frage zu stellen. Die angeführten Beispiele insgesamt weisen darauf hin, dass zahlreiche Aspekte der Sozialpolitik betroffen sind von der Infragestellung des Rechts, ohne Gegenleistung individuelle Hilfe beziehen zu können. Daraus ergibt sich die Fragestellung, an welchen Begründungen sich die

---

<sup>14</sup> Ebd., 568.

<sup>15</sup> Vgl. dazu Repères, Februar 1996, sowie Journal SSP/VPOD, Februar 1998.

## **Strategien für die Zukunft der Freiwilligenarbeit**

Gesetzgebung und die verschiedenen Entwürfe orientieren, die Arbeitslose, Ausgesteuerte, Pensionierte, Flüchtlinge oder auch Zivildienstpflichtige zur Arbeit (im Interesse der Öffentlichkeit) heranziehen wollen.

Das am häufigsten angeführte Motiv ist wirtschaftlicher Art: Die verschiedenen Programme werden insbesondere in der Optik liberalen Denkens als ein Mittel zur Begrenzung der öffentlichen Ausgaben gesehen. Gemäss dem BWA (ehemals BIGA) existiert ein starkes Nachfragepotential nach unterschiedlichsten Dienstleistungen "vor allem im Gesundheits- und Sozialwesen"<sup>16</sup>. Von den erzielten Einsparungen würde einerseits die Arbeitslosenversicherung profitieren, denn diese Leistungen würden zu Einnahmen führen und so die Kosten senken; profitieren würden andererseits aber zudem die Nutzniesser von derart günstig angebotenen Dienstleistungen wie auch die Arbeitslosen, die eine nützliche Arbeit verrichten sowie Wissen und Können einsetzen oder erwerben könnten.

Weitere Gründe werden angeführt, die mit den im Zusammenhang mit Freiwilligenarbeit erwähnten weitgehend identisch sind: sozialer Nutzen der Tätigkeit, persönliche Bereicherung (Kompetenzaneignung oder soziale Eingliederung). Auch das Ziel der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt findet häufig Erwähnung, obwohl es nur von einer Minderheit der Teilnehmenden an Beschäftigungsprogrammen erreicht wird.<sup>17</sup> Die Anwendung von Zwang in irgendeiner Form wird von den Befürwortern mit dem Prinzip gerechtfertigt, die Gewährung eines Ersatzeinkommens sei an die Ausführung einer Arbeit oder einer Aktivität zu koppeln. Wie das Salär die Arbeit belohnt, so rechtfertigt die Gegenleistung die entrichtete Entschädigung.

---

<sup>16</sup> BIGA (Hg.): Logistik arbeitsmarktlicher Massnahmen LAM, Beiträge zur Arbeitsmarktpolitik Nr. 6, Bern 1996, 106f.

<sup>17</sup> Vgl. dazu Hebeisen, R. u. a.: Frauenziel Arbeitsmarkt. Eine Untersuchung der Beschäftigungsprogramme im Kanton Bern aus gleichstellungsspezifischer Sicht, Bern 1998.

**Arbeiten im Interesse der Öffentlichkeit und öffentliche Sicherheit**

*"Alle, Drogensüchtige inbegriffen, können eine Arbeit verrichten, irgendeine Arbeit, und wenn der Staat sie subventionieren muss. Keine Arbeit, kein Lohn!"*

*Das ist es, wofür wir plädieren, insbesondere weil es in der Tat Hunderte von kleinen oder grossen Arbeitsplätzen zu besetzen gibt, Hunderte von Jobs zu erfinden gilt als Gegenleistung für eine Form von Entlohnung, die nicht mehr den Namen Entschädigung tragen wird.*

*Ein einziges Beispiel gefällig? ... Neben den grossen nationalen, regionalen oder 'technischen' Sicherheitsdispositiven gibt es einen höchst sensiblen Sektor, der mangels Mitteln in einer total unbefriedigenden Situation belassen wird: die öffentliche Sicherheit, die Sicherheit auf den Strassen, in den grossen Parkhäusern, in den aus verschiedenen Gründen von Marginalisierung bedrohten quasi verwüsteten Quartieren ... Was hindert daran, dass zum Dienst verpflichtete Personen, seien sie arbeitslos oder nicht, für eine solche Abschreckungsaufgabe in Zusammenarbeit mit der Berufspolizei ausgebildet werden, so wie etwa die in Bahnhöfen und Zügen für die Sicherheit zuständigen SBB-Angestellten?"<sup>18</sup>*

Noch andere Gründe werden ins Feld geführt, um die Gegenleistungen zu rechtfertigen, etwa die Vermeidung von "Missbräuchen", die darin bestünden, eine öffentliche Hilfe zu beziehen, die man nicht "verdient" hätte. Hier geht es auch darum, das Risiko, Leistungen für arbeitsfähige, aber nicht erwerbstätige Personen zu erbringen, zu begrenzen. Dabei wird nicht in Betracht gezogen, dass Arbeitssuchende nicht eine Arbeit im Interesse der Öffentlichkeit, sondern eine reguläre Stelle wollen.

Die Palette zur Rechtfertigung der Zwangsmassnahmen ist breit: wirtschaftlich, gesellschaftlich (Bürgerpflicht), moralisch, politisch usw. Die Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts steht – ambivalent und vieldeutig – neben der Verschärfung der sozialen Kontrolle. Einige der Verfechter von Gegenleistungen zögern im übrigen nicht, die Notwendigkeit zu postulieren, jeder Bezüger / jede Bezügerin von Sozialhilfe müsse arbeiten; dies alles verbunden mit einem Sicherheitsdenken, das zur Verstärkung der Mittel der Ordnungskräfte angesichts der aus eben

---

<sup>18</sup> Fleck, D.: Entreprises, 14.11.1997, 1.

## ***Strategien für die Zukunft der Freiwilligenarbeit***

diesem schwierigen wirtschaftlichen Umfeld entstandenen Unsicherheit aufruft.

Aus der Sicht einer Politik, die Gegenleistungen befürwortet, ist weder die Frage nach der Art der ausgeführten Arbeit noch die Frage nach deren mehr oder minder grossen Abhängigkeit von den Professionellen zentral, genausowenig wie deren Instrumentalisierung durch die öffentlichen Interessen. Dieses letzte Argument wird sogar häufig als Zeichen der Legitimität dieser Aktivitäten vorgebracht. Eindrücklich ist hingegen die Diskretion, wenn nicht gar das Schweigen, mit dem die Autoren solcher Vorschläge über die Folgen für die Arbeitsbedingungen der Professionellen hinweggehen, die solche Tätigkeiten begleiten sollten (Auftrag, Konkurrenz usw.).

Doch kommen wir zu den Folgen für die Freiwilligenarbeit. Sie erweisen sich aus mindestens zwei Gründen als problematisch: Der erste ist, dass die Pflicht zu Gegenleistungen die Freiwilligenarbeit ernsthaft konkurrenzieren, wenn nicht gar blockieren würde. Institutionen, die verpflichtet wären, Personen zu begleiten, die aus unterschiedlichen Gründen eine Tätigkeit im Interesse der Öffentlichkeit ausüben, wären vermutlich nicht mehr in der Lage, Freiwillige zu engagieren. Doch wie wir gesehen haben, ist es praktisch unmöglich, dass Personen über lange Zeit hinweg Freiwilligenarbeit verrichten, ohne dazu eingeladen oder ermuntert zu werden. Es bestünde also die Gefahr, dass die Freiwilligenarbeit unter dem Druck des zweiten Arbeitsmarkts vernachlässigt würde.

Eine zweite Bedrohung für die Freiwilligenarbeit liegt in der Entwertung der Freiwilligkeit des Einsatzes. Der Begriff der Freiwilligenarbeit als unentgeltliche oder unbezahlte Aktivität würde in einer Gesellschaft, in der die Pflicht zur Gegenleistung Norm wäre, an Sinn verlieren, was paradoxerweise dazu führen könnte, dass die Solidarität sich auf die Ausführung der Pflichtarbeit reduzieren würde.

Zwei von Caritas Schweiz und dem Roten Kreuz präsentierte Studien kommen im Hinblick auf eine obligatorische Sozialzeit zu genau entgegengesetzten Schlüssen. Caritas unterstützt vehement den Gedanken einer obligatorischen Sozialzeit; diese würde nach Meinung der Verfasser die Sensibilität aller für Solidarität steigern, die Integration von Ausländerinnen und Ausländern erleichtern und ein sehr günstiges Kosten-

Nutzen-Verhältnis aufweisen.<sup>19</sup> Die bereits erwähnte Planungsgrundlage für eine Strategie des Schweizerischen Roten Kreuzes im Freiwilligenbereich verweist kurz auf die Arbeiten einer Eidgenössischen Kommission<sup>20</sup>, um auf die Nutzlosigkeit eines obligatorischen Gemeinschaftsdienstes zu schliessen; dieser lasse sich weder durch den Mangel an materiellen Mitteln noch durch das Ungenügen des Humankapitals rechtfertigen.

Schliesslich ist auch die Wirkung von Zwang auf die betroffenen Personen nicht zu unterschätzen. Man kann sich nicht damit begnügen, die angeblichen Wohltaten bezüglich Eingliederung oder Gefühl der Nützlichkeit hervorstreichend. Das käme einer Verkennung der Negativeffekte von Zwang auf den Solidaritätssinn wie auf die Motivation zur Hilfeleistung gleich. Deshalb bleibt nur das Bedauern, dass die Frage nach der Qualität solcher Leistungen in den Vorschlägen zur Steigerung der Solidarität durch Zwang entweder überhaupt nicht angeschnitten wird oder im Hintergrund bleibt.

## **2 Legitimationskriterien**

Seit langem stellt sich die Frage nach den Kriterien, die einen freiwilligen Einsatz legitimieren. Die Frage wurde ursprünglich von professionellen Kreisen gestellt, dann in Vereins- und Freiwilligenkreisen selbst; dabei ging es darum, eine staatliche Politik zu vermeiden, die die Freiwilligenarbeit absichtlich instrumentalisiert.

Ziel der Befürworter solcher Kriterien ist es, die Voraussetzungen der Zusammenarbeit zwischen Professionellen und Freiwilligen zu klären und die Konkurrenzrisiken zwischen ihnen zu begrenzen (Rolle und Kompetenzen, gegenseitige Ergänzung usw.).

---

<sup>19</sup> Caritas Schweiz, Mehr freiwilliges Engagement im bedrängten Sozialstaat?, Luzern 1998, 40-45, bes. 43.

<sup>20</sup> SKAD: Studienkommission Allgemeine Dienstpflicht Schweiz. Vorschläge der Arbeitsgruppe Napf, Langnau 1994.

### 2.1 Definition und Funktion der Kriterien

Die Erarbeitung von Kriterien hat im weiteren den Sinn, Notwendigkeit und Nutzen des Einsatzes von Freiwilligen oder von Personen, die Gegenleistungen erbringen, zu klären.

#### **Die Hauptpunkte, die in eine Übereinkunft zur Zusammenarbeit einfließen sollten**

*"Der Arbeitsvertrag ist das Resultat von Verhandlungen zwischen den verschiedenen an der Zusammenarbeit beteiligten Partnern.*

- Welches ist Ziel und Zweck der Zusammenarbeit?*
- Welche Aufgaben werden von freiwilligen Mitarbeitern ausgeführt?*
- Wieviel Disponibilität wird von den freiwilligen Mitarbeitern erwartet?*
- Wieviel Regelmässigkeit in der Arbeit wird verlangt?*
- Welches ist die Minimaldauer des geforderten freiwilligen Einsatzes?*
- Wie können die beiden Seiten den Einsatz beenden?*
- Welche Informationen und Ausbildungsmöglichkeiten werden den Freiwilligen angeboten, damit sie die vorgesehenen Aufgaben erfüllen können?*
- Welche Institution wird die Grundausbildung sicherstellen? Welche Form der Weiterbildung ist üblich?*
- Welche Form von Begleitung wird den freiwilligen Mitarbeitern angeboten? Sind individuelle und/oder kollektive Formen vorgesehen? Werden gemeinsame Sitzungen angeboten, in denen die von den Freiwilligen erlebten Betreuungssituationen erörtert und mögliche Probleme geregelt werden können? Ist auch eine Evaluation der von den Freiwilligen geleisteten Arbeit vorgesehen?*
- Wer wird für die Kosten von Grundausbildung und Weiterbildung aufkommen?*
- Wer übernimmt diese Begleitung? Die Institution, für die die Freiwilligen arbeiten? Die Institution, der die Freiwilligen angeschlossen sind?*
- Wer wird die Versicherungen zur Deckung der mit der Freiwilligenarbeit verbundenen Risiken abschliessen und finanzieren?*
- Wer wird die Rückerstattung der mit der Freiwilligentätigkeit verbundenen Auslagen übernehmen? (Beispiele: Treibstoff bei Fahrdienst; Transportkosten, wenn der Freiwillige nicht in seiner näheren Umgebung arbeitet; Telefonkosten; Parkplatz, wenn eine Person zur Dialyse begleitet wird; die Tasse Kaffee bei langen Wartezeiten.)*

– Sind weitere Vergünstigungen vorgesehen? (Reduzierter Eintritt bei Sport- oder Kulturveranstaltungen; Gewährung eines günstigeren Tarifs bei Reisen usw.; Aufbau von Tauschsystemen, etwa zur Verfügung stellen eines Lokals, einer Infrastruktur ...)

– Wer wird die Bestätigungen ausstellen, worin die Art der verrichteten Arbeiten, die erworbenen Kompetenzen oder das Einsatz- und Verantwortungsniveau in der Arbeit aufgeführt werden?

– Usw.<sup>21</sup>

Die in eher pädagogischer Absicht verfassten Kriterienkataloge zielen darauf ab, die Bedingungen der Zusammenarbeit zwischen einer professionellen Institution und einer Freiwilligengruppe zu klären, sei diese nun mit der Institution verbunden oder nicht. Auf Basis derartiger Überlegungen kann eine schriftliche Übereinkunft zur Zusammenarbeit erarbeitet werden, worin das Umfeld der Mitarbeit sowie Rechte und Pflichten der Vertragsparteien genau festgelegt werden.

Vorgeschlagen<sup>22</sup> wird insbesondere, in einer Übereinkunft folgende Punkte zu klären: die von beiden Seiten erbrachten Leistungen; das eingesetzte entlohnte Personal und/oder der Freiwillige; Absprachen zwischen den Partnern, um den reibungslosen Ablauf des Projekts zu gewährleisten; Fragen der Finanzierung (etwa Höhe einer eventuell gewährten Subvention); Infrastruktur usw.

Die Initiative zum Vertrag kann von der professionellen Institution ausgehen. So bietet sich ihr die Gelegenheit, die Bedingungen der Zusammenarbeit mit Freiwilligen festzulegen; damit verfügt sie über ein Instrument, um auf mögliche Druckversuche von seiten der Finanzgeber oder der Behörden zu reagieren, die die Institution aus finanziellen Erwägungen heraus zwingen möchten, bestimmte Aufgaben Freiwilligen oder Personen, die Gegenleistungen erbringen, zu übertragen.

Einige Dachorganisationen von Freiwilligengruppen drängen darauf, dass die Freiwilligengruppen selbst die Initiative ergreifen und auf den Abschluss von Partnerschaftsverträgen zur Klärung der gegenseitigen Beziehungen drängen. Der Vertrag wird von diesen Kreisen als Mittel gegen die drohende Instrumentalisierung der Freiwilligenarbeit verstanden, die äusseren Druckversuchen häufig nicht zu widerstehen vermag. Die Promotoren der Freiwilligenarbeit im Sozialbereich sind somit der

---

<sup>21</sup> Quelle: Action Bénévole, Lausanne 1997.

<sup>22</sup> Vgl. Action Bénévole: Standardübereinkunft, Lausanne 1996.



## **Strategien für die Zukunft der Freiwilligenarbeit**

Auffassung, es sei legitim, Rechte geltend zu machen, um Machtmissbrauch von Seiten der Fürsorgeinstitutionen oder der öffentlichen Instanzen zu vermeiden.

Im übrigen werden Legitimationskriterien nicht nur dort formuliert, wo es darum geht, das Verhältnis von professionalisierten Institutionen und Freiwilligenarbeit zu klären. Zunehmend geschieht das auch für Aufgaben, die im Rahmen des zweiten Arbeitsmarkts erbracht werden, und für den Einsatz von Personen, die zu Aktivitäten im Interesse der Öffentlichkeit verpflichtet sind.<sup>23</sup>

### **2.2 Die wichtigsten Kriterien**

Wir haben zahlreiche Unterlagen von Dachorganisationen in der Freiwilligenarbeit sowie von verschiedenen Institutionen, die ihre Beziehungen zu ihren freiwilligen Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen schriftlich festgelegt haben, analysiert. Das Resultat der Analyse sind fünf Kriterien, die entweder Legitimität oder Sinn der Freiwilligenarbeit definieren oder eine Grenzlinie ziehen zwischen Freiwilligenarbeit (oder nicht professioneller Tätigkeit) und professioneller Arbeit.

Unsere Typologie, die keinerlei Anspruch auf Vollständigkeit erhebt, versucht die Leitlinien in den untersuchten Dokumenten herauszuarbeiten. Die Kriterien zielen grundsätzlich auf Normativität ab. Hier aber geht es vor allem darum, sie als Modalitäten der Definition von Freiwilligenarbeit und ihrer Rolle darzulegen und zu diskutieren, nicht aber darum, eine Grundsatzdebatte zu führen.

#### *Kriterium der Sachkompetenz*

Ein erster Ansatz, die Tätigkeitsfelder von Professionellen und Freiwilligen zu unterscheiden, besteht darin, das für die Tätigkeit erforderliche Ausbildungsniveau festzulegen. Dieses Kriterium läuft darauf hinaus, die Tätigkeit von Freiwilligen oder zu Gegenleistungen verpflichteten Personen abzugrenzen von jenen Aufgaben, die eine qualifizierte Fach-

---

<sup>23</sup> Vgl. etwa die "Lignes directrices relatives aux mesures de lutte contre le chômage de longue durée et l'exclusion" (Leitlinien für Massnahmen gegen Langzeitarbeitslosigkeit und Ausgrenzung), die dem Staatsrat des Kantons Waadt durch den Groupe interassociatif de réflexion et d'action RMR vorgelegt wurden (Brief vom 11. Mai 1998).

betreuung erfordern, insbesondere im Verhältnis zu abhängigen Personen (Betagte oder Kinder usw.). Dieses Kriterium wird oft im Namen der dem Klienten oder seiner Umgebung geschuldeten Achtung gerechtfertigt. Es stellt also jenes Paradox in Frage, das darin besteht, Fachaufgaben Personen anzuvertrauen, die dafür weder qualifiziert noch angemessen begleitet sind.

### *Kriterium der Komplementarität (Nicht-Konkurrenzierung)*

In den Reglementen oder Übereinkünften wird in der Regel anerkannt, dass die Leistungen der Freiwilligen oder der zu Gegenleistungen Verpflichteten die Erwerbsarbeit weder konkurrenzieren noch die von Professionellen besetzten Stellen ersetzen sollen. Das Kriterium stützt sich auf zahlreiche Argumente: Bewahren von Arbeitsplätzen, Qualität der Leistungen, aber auch Transparenz und Sicherheit der Arbeitsbedingungen der Professionellen, insbesondere wenn diese gehalten sind, mit Freiwilligen oder zu Gegenleistungen verpflichteten Personen zusammenzuarbeiten, obwohl dies in ihrem beruflichen Umfeld nicht gängige Praxis ist.

Es geht also darum, Aufkommen oder Verstärkung der Konkurrenzsituation im Bereich der sogenannten "sozial sinnvollen" Tätigkeiten zu verhindern. Weshalb von Konkurrenz sprechen? Weil die Aktivitäten, die Jungrentnern und Jungrentnerinnen, ausgesteuerten Arbeitslosen, Militärdienstverweigerern, ganz zu schweigen von den zahlreichen Freiwilligen, angeboten oder, je nachdem, aufgezwungen werden, vielfach die gleichen Sektoren betreffen (Umwelt, Soziales usw.).

Ausserdem bringt die Zusammenarbeit von Professionellen, Freiwilligen, Volontären und Personen, die einen Pflichtdienst absolvieren, Probleme bezüglich Definition und Abgrenzung der jeweiligen Rollen mit sich. Gleiches gilt für die Begleitung, die Zusammenarbeit sowie für die Beziehungen der betreffenden Personen untereinander, und zwar aufgrund des unterschiedlichen Status und der möglicherweise daraus resultierenden Konflikte.

Eine wohldurchdachte Komplementarität bedeutet, dass die Freiwilligenarbeit (wie auch andere Aufgaben im Interesse der Öffentlichkeit) die Aktivitäten der Professionellen weder antastet noch ersetzt. Hier schlägt das Bemühen der Professionellen durch, der Freiwilligenarbeit spezifische Bereiche zuzuweisen, die keine Gefährdung professioneller Tätigkeit darstellen.

## **Strategien für die Zukunft der Freiwilligenarbeit**

### *Kriterium der qualitativen Ergänzung*

Ein Aspekt der Freiwilligenarbeit, nämlich die Verbesserung der Lebensqualität von Menschen am Rande unserer Gesellschaft, stösst auf praktisch einmütige Zustimmung. Dieser Aspekt deckt Aktivitäten zur Förderung der Integration, zur Bewahrung der Verbindung mit dem sozialen Umfeld usw. ab. Die Freiwilligenarbeit ist anerkannt als Mittel zur Verbesserung des sozialen Geflechts, als Symbol der Bedeutsamkeit der zwischenmenschlichen Beziehungen, als ergänzender Beitrag zu technischen oder materiellen Leistungen. Dieses Kriterium verweist auch auf die Lücken, die in den professionellen Betreuungseinrichtungen zwangsläufig vorhanden sind. Gleichzeitig weist es der Freiwilligenarbeit eine Rolle am Rande des Tätigkeitsfelds der Professionellen zu, häufig allerdings in einem von diesen definierten und kontrollierten Rahmen (etwa Organisation eines Besuchsdienstes).

### *Kriterium des Aufspürens von Bedürfnissen und der Innovation*

Auch die Rolle, Bedürfnisse aufzuspüren, ist als ein spezifischer Aspekt von Freiwilligenarbeit anerkannt, häufig in Zusammenarbeit mit Professionellen, die sich in der Phase der Anerkennung eines Bedürfnisses oder in der Experimentierphase geeigneter Betreuungsformen auf Freiwillige stützen. Darüber hinaus verweist das Kriterium darauf hin, dass die Gesellschaft sich nicht mit den bestehenden Einrichtungen begnügen kann, sondern sich aktiv darum bemühen muss, möglichst angemessene, solidarische und auf die Bedürftigen zugeschnittene Antworten zu finden.

### *Kriterium der Autonomie*

Um zu vermeiden, dass die Freiwilligenarbeit in Abhängigkeit oder Konkurrenz zur professionellen Tätigkeit gerät, wird häufig betont, die Freiwilligen müssten unbedingt ihre Entscheidungs- und Handlungsautonomie bewahren. Die Autonomie von Freiwilligen sei zu verteidigen und von Institutionen wie Professionellen zu respektieren, seien diese doch weder legitimiert noch berechtigt, die Freiwilligen zu bevormunden. Angesichts der häufig entscheidenden Rolle der Professionellen in der Begleitung der Freiwilligenarbeit im weitesten Sinn, heisst das, dass es

an ihnen liegt, der Freiwilligenarbeit soviel Raum zu geben, dass sie nicht als bloße Funktion bereits bestehender Strategien in Erscheinung tritt. Dieses Kriterium ist in seiner Anwendung gerade deshalb so wichtig, weil es oft die Freiwilligengruppen selbst sind, die sich von den Prioritäten der professionalisierten Einrichtungen leiten zu lassen.

### **2.3 Kommentar**

Die Kriterienvielfalt zeigt, dass die Legitimität des Freiwilligeneinsatzes nicht selbstverständlich ist. Die erhobenen Forderungen verweisen auf die Probleme, die sich aus der zunehmenden Einbindung der Freiwilligenarbeit in bestimmte Bereiche des Sozialwesens ergeben, aber auch auf die von gewissen politischen Kreisen erhobenen Forderungen nach verstärkter Instrumentalisierung der Freiwilligenarbeit. Die genannten Kriterien machen deutlich, wie schwierig es für die Freiwilligen ist, die ihnen zuerkannte Freiheit zur Innovation mit jenen Tendenzen in Einklang zu bringen, die zunehmend darauf abzielen, ihre Dienste kompensatorisch für die durch die fehlenden Mittel des Sozialstaats (und weiterer Sektoren) entstandenen Mängel einzusetzen.

Autonomie wird durch Instrumentalisierung in Frage gestellt. Auf der Ebene des Verhältnisses zwischen Professionellen und Freiwilligen werden zwei gegensätzliche Strategien verfolgt; insbesondere was das Verständnis der Rolle des Sozialwesens betrifft. Darüber hinaus setzen die beiden Strategien auf unterschiedliche Formen der Zusammenarbeit zwischen Professionellen und Freiwilligen.

Bedenkt man die Zukunft der Freiwilligenarbeit im Sozialbereich im Rahmen des Sozial- und Gesundheitswesens, dienen Kriterien dazu, die Frage nach den Zielen der sozialen Tätigkeit, der Anerkennung der Bedürfnisse und der Betreuungsmodalitäten zu klären, zwingen sie doch dazu, sich darüber Rechenschaft zu geben, in welchen Bereichen (und für welche Bedürfnisse) Freiwilligeneinsätze legitim sind. Anhand dieser Kriterien können die verschiedenen Optionen für den Einsatz von Freiwilligen und die Zusammenarbeit mit ihnen reflektiert werden. In zahlreichen Vereinen ist das Bemühen um Vereinbarungen zwischen Professionellen, Freiwilligen und Nutznießern bereits die Regel. Auch in anderen Bereichen, das machen die oben erwähnten Kriterien deutlich, ist es notwendig, dass die Betroffenen sich wenn immer möglich absprechen und die Bedürfnisse, die Prioritäten, die adäquaten Massnahmen, die Rollen der Einzelnen klären; dabei sollte stets das Bedürfnis der Klienten

## **Strategien für die Zukunft der Freiwilligenarbeit**

ten/Nutzniesser im Zentrum stehen und nicht die Interessen der Professionellen oder der Freiwilligen.

Auch eine Konzeption der Freiwilligenarbeit, die auf derartigen Kriterien beruht, kann die Frage nach der Rolle der Freiwilligenarbeit nicht vollständig und endgültig beantworten. Die Aufteilung zwischen Erwerbsarbeit und Nichterwerbsarbeit ist nicht ein für allemal festgelegt, und die Erarbeitung einer gemeinsamen Freiwilligenkultur ist wegen der Vielfalt der Einsätze (Tätigkeiten, Organisationsformen, gemeinsame Werte usw.) schwierig; als Folge davon ist es auch nicht unbedingt einfach, sich im Bereich der Freiwilligenarbeit auf einheitliche Prinzipien oder Kriterien als Leitlinien des Handelns zu verständigen.

### **3 Forderung nach Anerkennung**

Die dritte Strategie betrifft die Entwicklung, Verbesserung, ja Legalisierung der Anerkennungsmodalitäten der Freiwilligentätigkeit und stellt einen weiteren wesentlichen Aspekt der Zukunft der Freiwilligenarbeit dar. Wird die Thematik der Anerkennung von sozial sinnvollen Tätigkeiten angegangen, dann geht es im allgemeinen entweder darum, diese Idee zu unterstützen oder Vorschläge über die Modalitäten dieser Anerkennung einzubringen.

Im Rahmen der vorliegenden Studie können nicht sämtliche praktizierten oder vorgeschlagenen Formen der Anerkennung beschrieben und analysiert werden. Die verschiedenen Auffassungen zu dieser Thematik werden als Indikator zur Lagebeurteilung der Freiwilligenarbeit verwendet. Diesem Verfahren liegt die Hypothese zugrunde, dass die Diskussion um die Freiwilligenarbeit nur deshalb entstanden ist und ein derartiges Gewicht gewonnen hat, weil die Praxis der Freiwilligenarbeit, zumindest in einigen ihrer Formen, in die Krise geraten ist. Anders gesagt, die Forderung nach stärkerer Beachtung und Anerkennung zeigt an, dass ein Defizit vorhanden ist, dass aber auch Bemühungen im Gang sind, diese Form von Aktivitäten aufzuwerten.

Die oben zusammengefasste Diskussion bestätigt auch, dass Freiwilligenarbeit und bezahlte Arbeit durchaus vergleichbar sind. Obwohl erstere nicht ein "Lohnverhältnis" zwischen Arbeitgeber/in und Arbeitnehmer/in im klassischen Sinn ist, zeigen die Debatten über die Anerkennung an, dass sich die Freiwilligen ein gewisses Gleichgewicht zwischen der von ihnen erbrachten Leistung und der ihnen gegenüber bezugten Anerkennung und Dankbarkeit (von seiten der Gesellschaft, der Institu-

tion, der Nutzniesser usw.) wünschen. Mit anderen Worten, die Freiwilligenarbeit ist in zahlreichen Sektoren auf der Suche nach ihrem gerechten "Lohn" im Vergleich zu anderen Aktivitätsformen. Die Frage ist gerade deshalb so spannend, weil sie auf einem Wertesystem basiert, das lange Zeit nicht nur die Entschädigung, sondern bereits die Infragestellung der Normalität des unentgeltlichen Einsatzes von Freiwilligen geradezu ausschloss.

### **3.1 Unterschiedliche Praktiken**

Die meisten Institutionen, die heute auf den Einsatz von Freiwilligen zählen, praktizieren eine Anerkennung in dieser oder jener Form, um so die von den Freiwilligen geleistete Arbeit real oder symbolisch abzugelten. Einige begnügen sich damit, die Freiwilligen im Geschäftsbericht zu verdanken, andere – etwa Pro Juventute – haben ein auf die einzelnen Funktionen zugeschnittenes System von Leistungen (Ausbildung, Information, Unterstützung) oder von Zeichen der Anerkennung (Urkunde, Dankesbrief, Unkostenvergütung, Vergünstigungen auf Publikationen, Versicherungen usw.) eingerichtet.

## Strategien für die Zukunft der Freiwilligenarbeit

### **Evang.-ref. Kirchgemeinde Muttenz**

#### REGLEMENT FÜR DIE ENTSCHÄDIGUNG VON FREIWILLIGER MITARBEIT IN DER KIRCHGEMEINDE

(laut Kirchenpflege-Beschlüssen vom 29.10. und 17.12.1991)

| <b>A. Behörden und Kommissionen</b>  | <b>Fr.</b> | <b>pro</b> |
|--|------------|------------|
| • Kirchenpflege (auch Synodale)  | 25.-       | Sitzung    |
| Zusätzlich werden Entschädigungen ausgerichtet für:  |            |            |
| • Präsidium  | 5'000.-    | Jahr       |
| • Vicepräsidium*   | 1'000.-    | Jahr       |
| • Kasse  | 4'500.-    | Jahr       |
| • Protokoll  | 1'000.-    | Jahr       |
| • Personalwesen*   | 1'000.-    | Jahr       |
| • Bauwesen I: allg. Unterhalt (grössere Aufträge gemäss Aufwand)   | 3000.-     | Jahr       |
| • Bauwesen II: Administration*   | 1'000.-    | Jahr       |
| * Spezialaufgaben können zusätzlich nach Zeitaufwand vergütet werden.  |            |            |
| • Keine Entschädigung für Kommissions-Sitzungen und Delegationen   |            |            |
| • Vollamtliche Mitarbeiter der Kirchgemeinde Muttenz erhalten keine Kirchenpflege- und Synode-Sitzungsgelder |            |            |
| • Synode   | 50.-       | ½ Tag      |
|  | 100.-      | 1 Tag      |
| • Vergütung der Spesen<br>Erwerbsausfall gemäss sep. Kirchenpflege-Beschluss                                 |            |            |
| • Keine Entschädigung für Kommissions-Sitzungen, Delegationen und Vorsynode                                  |            |            |

| <b>B. Unterricht und Gottesdienst</b>   | <b>Fr.</b>     | <b>pro</b> |
|---|----------------|------------|
| • Sonntagsschule (bei 1-2 Einsätzen/Mon.)   | 500.-          | Jahr       |
| • Gottesdienst im Altersheim (für 2 Gottesdienste)  | 80.-           | Sonntag    |
| • Kinderhütendienst während des Gottesdienstes  | 5.-            | Person     |
| • Vorbereitungsteam für Sonntagabend-Gottesdienst   | Dankesbrief    |            |
| • Team für Osternachtsfeier total   | 200.-/         | 300.-      |
| • Lager- und Ferienwochen   |                |            |
| • Jugendlager: sep. Reglement   |                |            |
| • Konfirmandenlager: sep. Reglement   |                |            |
| • Wanderwoche: Leitung  | 40.-           | Tag*       |
| • Seniorenwoche: Leitung  | 40.-           | Tag*       |
| • *Dieser Betrag muss in die Gesamtkosten einberechnet werden   |                |            |
| <b>D. Mithilfe in kirchlichen Gruppen und Arbeitszweigen</b>  |                |            |
| • Mittagsclub<br>Die Kosten für das jährliche Nachtessen sind in diesem Betrag eingeschlossen. (Der jährliche Ausflug geht auf Kosten der Mittagsclub-Kasse). | 240.-          | Helferin   |
| • Fürenand: Leitung (1 Person)  | 100.-/         | 120.-      |
| • Frauennachmittage: Leitung (1 Person)<br>Die übrigen Helferinnen (ca. 35), deren Einsätze verschieden gross sind, erhalten gemeinsam                        | 100.-<br>800.- |            |
| • Männernachmittage: analog Frauen  |                |            |



### **Strategien für die Zukunft der Freiwilligenarbeit**

|   |       |          |
|---|-------|----------|
| • Grotte  | 40.-  | Person   |
| • Begrüssung Neuzuzüger   | 30.-  | Person   |
| • Suppentag/Gemeindeessen: selbstverwaltend   |       |          |
| • Bettenschieben im Spital für Gottesdienste (Gruppe Fürenand): Sache des Kantonsspitals  |       |          |
| • Mittwochnachmittag für Primarschüler: selbstverwaltend  |       |          |
| • JG-Dorf (1 Person)  | 50.-  |          |
| • Team-Partner  | 100.- |          |
| • Kerngruppe Disco: selbstverwaltend  |       |          |
| • Kollektenverein, Missions-Arbeitskreis  | 300.- | pauschal |
| • Kindernachmittage Sommerferien: selbstverwaltend  |       |          |
| • Weihnachtsbasteln: selbstverwaltend   |       |          |
| • Arbeitsgemeinschaft Kirchlicher Schulung (AKS): pro Mitglied der vorbereitenden Gruppe<br>wobei dieser Betrag je zur Hälfte von den beiden Kirchgemeinden bezahlt wird. | 50.-  |          |
| • Senfkorn: selbstverwaltend  |       |          |
| • Hilf-mit: selbstverwaltend  |       |          |
| • Kantorei: selbstverwaltend  |       |          |
| • Frauenkaffi: selbstverwaltend   |       |          |
| • Betreuergruppe Asylbewerber: selbstverwaltend   |       |          |

Das „Reglement für die Entschädigung von freiwilliger Mitarbeit in der Kirchgemeinde“ der Evangelisch-reformierten Kirchgemeinde Muttenz ist eine detaillierte Aufstellung darüber, wie Freiwilligenarbeit entschädigt wird; sämtliche als freiwillig geltenden Arbeiten und die damit verbundene Form der Anerkennung werden aufgelistet. Es fällt auf, dass ein Grossteil der Gruppenaktivitäten von den Mitgliedern selbst verwaltet und nicht unterstützt wird; hingegen werden alle mit gottesdienstlichen und diakonischen Aktivitäten verbundenen Leistungen in der Gemeinde im Stundenansatz oder pauschal entschädigt. Selbst die Mitarbeit im Vorbereitungsteam für Sonntagabend-Gottesdienste wird als Freiwilligenarbeit eingestuft, deren Anerkennung sich allerdings auf einen Dankesbrief beschränkt.

Das Reglement ist ein anschauliches Beispiel dafür, wie die Thematik der systematischen Entschädigung im Rahmen einer religiösen Institution entwickelt wird; es wird deutlich, dass die Infragestellung der Unentgeltlichkeit sich nicht auf Tätigkeiten im Sozialbereich beschränkt. Obwohl die Anerkennungsstrategie der Freiwilligenarbeit in dieser Gemeinde nicht als Abbild einer in der Schweiz allgemein üblichen Praxis betrachtet werden kann, führt sie die Vielfalt der Tätigkeiten je nach Bereichen und Regionen sehr schön vor Augen.

Sucht man nach den Gründen, weshalb die Diskussion um die Anerkennung der Freiwilligenarbeit entstanden ist, dann stösst man insbesondere auf zwei Faktoren.

Der erste Faktor ist die wachsende Angleichung von freiwilliger und professioneller Tätigkeit: die gesteigerten Anforderungen (Bildung, Auswahl usw.), die geforderte Disponibilität und Regelmässigkeit, der Einsatz von Freiwilligenarbeit zur Ergänzung der professionalisierten Einrichtungen, die vertragliche Festlegung des Engagements – all das hat dazu beigetragen, dass Freiwilligenkreise eine bessere Anerkennung ihrer Rolle fordern. Anders gesagt, je stärker Freiwilligenarbeit bezahlter Arbeit gleicht, um so mehr wird die Notwendigkeit bewusst, die Anerkennungsformen anzupassen.

Der zweite Faktor hat damit zu tun, dass die Problematik der Freiwilligenarbeit mit der Frage der Gleichstellung von Mann und Frau verknüpft worden ist, und zwar aufgrund der Beobachtung, dass die überwiegende Mehrheit der freiwilligen Leistungen im Sozialbereich (aber nicht nur dort) von Frauen erbracht wird. Es sind denn auch die in verschiedenen Sektoren der Freiwilligenarbeit tätigen Frauengruppen, die, ausgehend

## Strategien für die Zukunft der Freiwilligenarbeit

vom Gleichstellungsprinzip von Frau und Mann, die Forderungen nach grösserer Anerkennung eingebracht haben.

### **Aufwertung der Freiwilligenarbeit jetzt!**

*"Eine kürzlich im Rahmen des SEK in Bern durchgeführte Tagung befasste sich insbesondere mit den in der Freiwilligenarbeit tätigen Frauen. Sie sind gleich doppelt benachteiligt: Nicht nur arbeiten die Frauen umsonst, sondern bei Erreichen des Rentenalters erhalten sie die Minimalrenten, da Nichterwerbsarbeit von der AHV nicht erfasst wird ...*

*Empfehlungen an die Gemeinden*

*Den Kirchen und Gemeinden wird eine Reihe von Massnahmen empfohlen: genaue Definition des verlangten Dienstes, und zwar bezüglich Dauer wie Gehalt; Ausstellung einer Arbeitsbestätigung; Abschluss einer kollektiven Unfallversicherung; Mitsprache- und Mitentscheidungsrecht bei der Ausarbeitung der Projekte; Recht auf Ausbildung; Rückerstattung der anfallenden Kosten usw. Die Liste könnte verlängert werden, so diffus sind die Umriss der Freiwilligenarbeit.*

*Vorbei die Zeit der philanthropisch engagierten Damen*

*Die Epoche der wohlwollenden und allmächtigen philanthropisch engagierten Damen ist vorbei, gefragt ist heute präzise, pünktliche und das Selbstgefühl stärkende Freiwilligenarbeit. Bei den der Unentgeltlichkeit verpflichteten Freiwilligen ist die Motivation intakt, doch ihre Geduld kennt Grenzen. Allzu häufig haben Gemeinden oder Institutionen ihren guten Willen – oder ihr schlechtes Gewissen – ausgenützt, um sie über ihr Wollen und ihre Möglichkeiten hinaus zu beanspruchen. Mit sanftem Druck... Dieser Hebel greift heute nicht mehr. Rar geworden sind Freiwillige, die sich bei einem Gemeindebasar oder in der Flüchtlingsarbeit engagieren, um sich einen Platz im Himmel zu sichern. An die Stelle der Gottesfurcht ist der verantwortliche und solidarische Dienst getreten, der Dienst an der Gemeinschaft. Die Freiwilligen beanspruchen für sich das Recht auf eine interessante irdische Belohnung, auf die Verbesserung der Lebensqualität oder die Aneignung neuer Kompetenzen.*

*Einzig Institutionen, die in der Lage sind, die Freiwilligenarbeit genau zu umreissen und aufzuwerten, werden sich nicht mit einem drastischen Rückgang der Kandidatinnen konfrontiert sehen. Die hundertzwanzig Teilnehmerinnen an der Tagung in Bern und die wenigen Männer, die sich zu ihnen gesellt haben, wollten das präzisiert haben, bevor es zu spät ist.<sup>24</sup>*

<sup>24</sup> Gagnebin-Diacon, Ch.: VP Hebdo, 13.4.1991

Der Begriff 'Forderung' scheint dem Ton der Texte und Erklärungen von Dachorganisationen und Freiwilligengruppen angemessen, die sensibilisiert sind für Missbräuche, für den ungeklärten Status oder für die fehlende Anerkennung ihrer Arbeit oder ihres Engagements.

**Was wir rechtens fordern können**

*"Die Freiwilligen wollen eine klare Umschreibung ihrer Aufgaben und ihres Zuständigkeitsbereichs.*

*Die Freiwilligen arbeiten komplementär zu den Professionellen, sie sind Partnerinnen und sie erwarten Anerkennung von den Institutionen, die ihre Dienste beanspruchen.*

*Die Freiwilligen sollen ihren Standpunkt, ihre Beobachtungen einbringen und über ihre Arbeit mitentscheiden können.*

*Freiwilligenarbeit ist kein Luxus: sie soll allen zugänglich sein, entsprechend den Gaben eines/einer jeden.*

*Die Freiwilligen haben das Recht, für ihre Kosten entschädigt zu werden und in der Ausübung ihrer Aufgabe Versicherungsschutz zu genießen.*

*Die Freiwilligen fordern: 'Für unentgeltlichen Dienst unentgeltliche Weiterbildung und Begleitung!'"<sup>25</sup>*

Die Art der Forderung zeigt an, dass in Freiwilligenkreisen das Bewusstsein dafür gewachsen ist, dass den immer höheren Anforderungen (auf der Ebene von Ausbildung, Persönlichkeit, Engagement usw.) angemessene Formen der Anerkennung entsprechen müssen.

**Kompetenzen und Nutzen**

*"In der persönlichen Betreuung an der Basis werden vor allem soziale Kompetenzen trainiert. Hier können die Fähigkeiten im Umgang mit Menschen, insbesondere mit Menschen am Rande unserer Gesellschaft, entwickelt werden. Die Anforderungen an Einfühlungsvermögen und Belastbarkeit sind potentiell hoch. Ausserdem umfassen sie die Reflexion der eigenen Rolle und Person und das Sich-Abgrenzen gegenüber den Ansprüchen der Klienten. Je nach Tätigkeitsfeld werden spezielle Kompetenzen gefördert wie verbale Kommunikation bei der Telefonseelsorge oder Durchsetzungsvermögen und Forderungen*

---

<sup>25</sup> Aus: Centre de Sornetan: Informations 51/1992, 14.

## Strategien für die Zukunft der Freiwilligenarbeit

stellen bei der Betreuung in der Notschlafstelle. Zu den Lernmöglichkeiten im Besuchsdienst gehört die selbständige Arbeit, bei den organisierten Dienstleistungen zusätzlich die Kooperationsfähigkeit und Zusammenarbeit in einer Gruppe. Viele Basisarbeiten werden aber relativ isoliert geleistet: die Freiwilligen treten in Kontakt zu einzelnen KlientInnen, aber nicht notwendigerweise zu anderen Freiwilligen oder zu Angestellten der Organisation. Damit entgehen ihnen Kontaktchancen, und ihre Leistung wird nach aussen kaum sichtbar.

In einem Ehrenamt sind die Lern- und Entwicklungsmöglichkeiten tendenziell vielfältiger. Sie reichen von Führungs- und Arbeitstechniken, über die Zusammenarbeit in einer Gruppe bis zu strategischem Denken und Handeln. Der Einblick in eine Organisation oder ein Gemeinwesen kann erweiterte Sachkenntnisse und ein vertieftes Verständnis für Zusammenhänge verschaffen. Ehrenämter sind geeignet, organisatorische Techniken, Fachkenntnisse und Führungsfähigkeiten zu entwickeln und zu erweitern, fördern aber auch (soziale) Kompetenzen wie Ausdrucksfähigkeit, Auftreten in der Öffentlichkeit und Durchsetzungsvermögen. Ehrenamtliche Arbeit ist immer in Kooperationszusammenhänge eingebettet: die Mitglieder des betreffenden Gremiums müssen im Minimum an den gemeinsamen Sitzungen zusammenarbeiten, ihre Meinungen und Vorschläge vertreten und auf die der anderen abstimmen. Als gewählte Vertreter einer Organisation mit einer Vermittlungsfunktion zwischen Organisation und Umwelt haben sie in der Regel erstens Kontakte über ihr Gremium hinaus, zweitens ist ihnen eine gewisse soziale Sichtbarkeit garantiert.<sup>26</sup>

In der Regel wird der mit Freiwilligenarbeit verbundene Nutzen auf der Ebene von Kompetenzerweiterung, sozialer Integration oder Selbstwertgefühl weder über- noch unterschätzt. Dass jedoch eine bessere Anerkennung gefordert wird, weist darauf hin, dass der direkte oder indirekte Nutzen (Integration, Ausbildung, Praxis usw.), den die Freiwilligen aus ihrem Engagement ziehen, nicht unbedingt genügt, um in ihnen das Gefühl zu erzeugen, ihre Leistung sei angemessen oder gerecht abgolten.

Die Analyse der Vorschläge für und Forderungen nach Anerkennung, die im Sozialwesen (etwa Action Bénévole) oder in der Diakonie der Reformierten Kirche (Stiftung zur Förderung der Gemeindediakonie) formuliert werden, weist über Sprachregionen und Tätigkeitsbereiche

---

<sup>26</sup> Hess, B.: Vom Nutzen der Uneigennützigkeit, in: Freiwilligenarbeit. Dokumentation der Konsultation vom 2. Juni 1997 in Bern, hg. von der Stiftung zur Förderung der Gemeindediakonie im SEK, Dokument 3.4, 6.

hinweg weitgehende Übereinstimmungen auf. In der Tat fordern zahlreiche Freiwilligenkreise eine Klärung des Verhältnisses zu den Institutionen und den sie begleitenden Professionellen, wenn es darum geht, die Aktivitäten zu umreissen, die Kompetenzen zuzuteilen, die Aktivitäten zu unterstützen und diese symbolisch oder materiell anzuerkennen.

### **3.2 Zankapfel Anerkennung**

Uneinigkeit herrscht in Freiwilligenkreisen darüber, wie Aktivitäten, selbst minim, finanziell entschädigt werden sollen. Einige sind strikt dagegen und argumentieren, die Unentgeltlichkeit sei ein Grundprinzip der Freiwilligenarbeit und die Entschädigung würde lediglich zu einer Zunahme der instabilen Arbeitsplätze führen. Andere machen daraus, wie wir aus dem Beispiel der Evangelisch-reformierten Kirchgemeinde Muttenz ersehen können, kein absolutes Kriterium. Der Begriff "Gehalt" wird in der Regel nicht verwendet, und man zieht es vor, sich an den Begriff „Entschädigung“ zu halten, um sowohl die Rückerstattung real entstandener Kosten wie auch die Pauschale als Dank für geleistete Dienste zu bezeichnen.

Die Frage der Arbeitslosigkeit muss in diesem Zusammenhang erneut gestellt werden, weisen doch mehrere Untersuchungen darauf hin, dass die Attraktivität der Entschädigung in Zeiten wirtschaftlicher Krise eine grössere Rolle spielt als in einer Phase der Vollbeschäftigung.

#### ***Wirtschaftskrise, Arbeitslosigkeit und Entschädigung***

*"Veränderungen betreffend Mitarbeit von Freiwilligen im Sozialwesen werden seit einiger Zeit sichtbar. Die Hilfesuche der sozialen Organisationen ändern sich teilweise, indem Einsätze gegen bescheidene Entschädigungen eingehen. Mehr Freiwillige melden sich, die auf Entschädigung angewiesen sind, was wahrscheinlich u. a. auf die herrschende Arbeitslosigkeit zurückzuführen ist."<sup>27</sup>*

Andere Untersuchungen wiederum gehen davon aus, dass strikte Unentgeltlichkeit als unabdingbare Voraussetzung den Zugang zu gewissen Ämtern behindern, ja die Demokratie innerhalb einer Organisation in

---

<sup>27</sup> Bütikofer, A.: Ohne Freiwillige ist der soziale Bereich nicht denkbar, in: SGG-Revue-Revue-SSUP 2/1995, 13.

## Strategien für die Zukunft der Freiwilligenarbeit

Frage stellen kann, wenn damit eine ausgeglichene Vertretung der Mitglieder in Vorständen und Behörden verunmöglicht wird.<sup>28</sup>

### **Die Freiwilligen – eine Konkurrenz für die Arbeitslosen**

*"Tausende von kurz- und langfristigen Arbeitslosen könnten Beschäftigung finden, wenn Freiwillige nicht Zeit, sondern materielle Ressourcen schenken würden. Gegen Bezahlung könnten Arbeitslose dann nämlich die Arbeit verrichten, die heute von Freiwilligen 'gratis' geleistet wird, der Gesellschaft aber teuer zu stehen kommt. Allein in BS und BL könnten so ca. 400 Personen vollzeitlich beschäftigt werden. Erspart werden könnte ferner ein Teil der Einsatz- und Begleitungskosten von Freiwilligen. Wichtiger noch: Die Folgekosten der Arbeitslosigkeit, besonders im Bereich der Arbeitslosenversicherung, Arbeitslosenprojekte, Sozialhilfe etc. könnten eingespart werden. Im Vergleich zum heutigen Zustand wäre dies ein gewaltiger sozialökonomischer 'Gewinn'.*

**Freiwillige ziehen aus ihrer Tätigkeit auch Nutzen: Dafür sollten sie bezahlen.**

*Es gibt viele Gründe, warum jemand freiwillig tätig wird, warum die freiwillige Tätigkeit 'nützlich' ist. Altruismus kann aber ausgeschlossen werden. Er wäre auch nicht nachweisbar. Ein Teil des Nutzens fällt in der Form von 'sozialem' Kapital an, d. h. in der Form von gesellschaftlicher Legitimation, Statusgewinn und Beziehungen, die ihrerseits im gesellschaftlichen Kontext wieder brauchbar werden. Ein anderer Teil des Nutzens trägt dazu bei, persönliche und teilweise schichtspezifische Defizite zu mildern, z. B. der Abbau von Isolation, mangelhafter Stimulation, Depression, Berufsfindungs- und Wiedereinstiegsproblemen und der Aufbau von sozialen und anderen Kompetenzen, einer Laufbahn in Politik, Wirtschaft und Beruf. Wenn die freiwillig Tätigen im Bereich des 'Notwendigen' – der physischen und sozio-kulturellen Existenzsicherung – stattfindet und dazu beiträgt, dass soziale und Existenzsicherungsprobleme vertieft werden (z. B. bei Arbeitslosen), sollte sie nicht nur für den so verursachten Schaden aufkommen, sondern auch für den Nutzen, den Freiwillige erfahren, bezahlen."<sup>29</sup>*

<sup>28</sup> Mächler Zehnder, Th.: Gemeinnützig und oft ehrenamtlich. Die Entschädigung von Milizorganen als Tabuthema, in: Neue Zürcher Zeitung, 17.10.1995, B 7.

<sup>29</sup> Wallimann, I.: Freiwillige im Sozialbereich. Zuwenig Verlass und viel zu teuer, leider!, in: SGG-Revue-Revue-SSUP 2/1995, 16.

Isidor Wallimanns Vorschläge (vgl. Kasten oben) sind provokativ und geradezu subversiv; er scheut auch nicht vor der Aussage zurück, die privilegierten Milieus, aus denen sich die Freiwilligen vornehmlich rekrutieren, würden besser ihre materiellen Mittel teilen, als sich in nichtbezahlten Tätigkeiten zu engagieren, die sinnvollerweise von Arbeitslosen ausgeführt werden könnten, was für die Arbeitslosenversicherung beträchtliche Einsparungen zur Folge hätte. Wohl spricht der Autor den Freiwilligen nicht das Recht ab, aus ihrem Engagement einigen Nutzen zu ziehen. Hingegen ist er – im diametralen Gegensatz zur Auffassung, die eine gesteigerte Anerkennung der Freiwilligenarbeit fordert – der Meinung, an den Freiwilligen selbst sei es, die Vorteile zu finanzieren, die ihnen diese Tätigkeit bringt.

Solche Aussagen sind Anzeichen für eine Polarisierung der Meinungen in Sachen Freiwilligenarbeit angesichts der Zahl der Arbeitssuchenden und des in verschiedenen Wirtschaftssektoren drohenden Arbeitsplatzverlusts. Zu bemerken ist indes, dass diese Ausführungen weder die spezifischen Werte der Freiwilligenarbeit (etwa Unentgeltlichkeit) noch die potentiellen Folgen der vorgeschlagenen Massnahmen mit einbeziehen; diese Massnahmen würden insbesondere die Frauen selbst treffen, die auf dem Arbeitsmarkt, aber auch bei der Besetzung von Führungspositionen (im professionellen wie im freiwilligen Bereich) ohnehin bereits benachteiligt sind.

In politischen, professionellen und vor allem freiwilligen Kreisen hingegen ist die Akzeptanz der unterschiedlichen Formen von indirekter materieller Anerkennung beträchtlich. Ein Aspekt dieser Akzeptanz ist der Einbezug der Freiwilligenarbeit und anderer sozial sinnvoller Tätigkeiten in die nationalen Statistiken; er stösst auf praktisch einhellige Zustimmung. Das ist auch die Stossrichtung einer Motion der Freisinnigdemokratischen Fraktion im Nationalrat, worin gefordert wird, das Bundesamt für Statistik habe im Rahmen der Volkszählung des Jahres 2000 die Leistungen zu erheben, die von Männern und Frauen ohne finanzielle Gegenleistung erbracht werden, etwa Hausarbeit, soziale Tätigkeit, Freiwilligentätigkeit usw., und diese Ergebnisse seien künftig in der nationalen Buchhaltung auszuweisen.



## Strategien für die Zukunft der Freiwilligenarbeit

### **Erstmals Zahlen zur unbezahlten Arbeit**

*"Mit der SAKE<sup>30</sup> 1997 wurden zum erstenmal auch die unbezahlte Arbeit im eigenen Haushalt und die Freiwilligenarbeit in Institutionen oder Organisationen vertieft erfasst. Erste Analysen zur unbezahlten Arbeit im eigenen Haushalt zeigen, dass in 91,4 % der Paarhaushalte mit Kindern unter 15 Jahren die Verantwortung für die Haushaltsarbeit bei der Frau lag, in 7,0 % waren mehrere Personen des Haushalts dafür verantwortlich ...*

*Gut jede vierte Person war ehrenamtlich oder freiwillig in einer Institution oder Organisation tätig, wobei das Engagement der Männer (32,1 %) bei dieser Art der unbezahlten Arbeit deutlich über jenem der Frauen (21,2 %) lag. Beinahe die Hälfte dieser Freiwilligenarbeit wurde für sportliche oder kulturelle Vereine geleistet. Auf kirchliche Institutionen, sozial-karitative Organisationen, Interessenverbände und politische Ämter oder öffentliche Dienste entfielen jeweils zwischen 10 % und 17 %."<sup>31</sup>*

Eine andere Form der Aufwertung von Freiwilligenarbeit könnte darin bestehen, dass die Fragebogen der Volkszählung bereits im Jahr 2000 eine Frage zur Anzahl Wochenstunden enthielten, die für Freiwilligenarbeit eingesetzt werden. Andere Vorschläge wiederum zielen darauf ab, die im Verlauf des Lebens geleistete Freiwilligenarbeit in die Berechnung der AHV<sup>32</sup> einzubeziehen (Bonus) oder Abzüge bei den öffentlichen oder kirchlichen Steuern zu ermöglichen.

---

<sup>30</sup> Schweizerische Arbeitskräfteerhebung

<sup>31</sup> Bundesamt für Statistik (Hg.): Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE). Kommentierte Ergebnisse und Tabellen 1997, Bern 1998, 12f.

<sup>32</sup> Vgl. dazu das Postulat Widmer vom 25.6.1998: „Der Bundesrat wird eingeladen, die Einführung eines Bonus bei der AHV für Freiwilligenarbeit im Sozialbereich zu prüfen. Ein solcher Bonus soll jenen Personen gewährt werden, die im Rahmen einer Non-Profitorganisation Freiwilligenarbeit leisten und die nicht erwerbstätig sind oder deren Einkommen nicht zum Bezug der AHV-Maximalrente berechtigt.“

**Evangelisch-reformierte Landeskirche des Kantons Zürich**

*"Der Kirchenrat wird eingeladen, der Kirchensynode zu berichten, ob und wie er sich vorstellen könnte, eine Möglichkeit zu schaffen, Kirchensteuern (oder gegebenenfalls Mandatssteuern) ganz oder teilweise durch Arbeitsleistungen (oder andere Leistungen nichtfinanzieller Art) zu begleichen, und wie er diesbezüglichen Vorschlägen auf politischer Ebene zum Durchbruch verhelfen könnte.*

**Begründung**

*Was heute wie eine Utopie scheint, könnte bald zu einer Notwendigkeit werden, wenn nämlich gewisse Leute ihre Steuern nicht mehr bezahlen wollen oder können.*

*Die Arbeit von freiwilligen Mitarbeitern könnte aufgewertet werden.*

*Die Kirche ist ein geeigneter Ort, um neue, sozialere Steuersysteme auszuprobieren."<sup>33</sup>*

Solche Vorschläge oder Anträge zur Anerkennung der Freiwilligenarbeit sind auch im Kontext der Diskussionen um die Anerkennung der Frauendarbeit zu Hause (Erziehung, Pflege) zu sehen, die darauf abzielen, die Hausarbeit aufzuwerten und den Frauen zu garantieren, dass diese Tätigkeiten etwa bei Invalidität oder Scheidung in die Berechnungen einfließen.<sup>34</sup>

**Nachteile des freiwilligen Engagements aus der Optik der Frauen**

*"– keine Möglichkeit, zum materiellen Unterhalt der Familie beizutragen, Abhängigkeit vom Mann;*

*– kein Zugang zu sozialer Sicherheit;*

*°Schwierigkeit, das geleistete Arbeitsvolumen zu erfassen, da Rechte und Pflichten bisher nur unzulänglich definiert und formalisiert sind;*

*– in der Regel wenig Möglichkeiten, die Tätigkeit als Zusatzqualifikation einzubringen und so Anspruch darauf erheben zu können, diese Tätigkeit entsprechend professionell auszuüben;*

*– Gefahr, für die Erledigung zweitrangiger Arbeiten, ja als Lückenbüsserin eingesetzt zu werden;*

*– begrenzte Entscheidungsmacht über die geleistete Arbeit;*

<sup>33</sup> Postulat von Weibel-Poppe M.: Kirchensteuer auch ohne Geldleistungen, Zürich, 18. März 1997. – 1994 hat die Evangelisch-reformierte Landeskirche des Kantons Zürich unter dem Titel „Freiwillige in der Kirche“ eine Wegleitung für Verantwortliche in Kirchgemeinden herausgegeben.

<sup>34</sup> Femmes suisses, Februar 1994, 12f.

## Strategien für die Zukunft der Freiwilligenarbeit

– Gefahr, zur geschlechterspezifischen Arbeitsteilung beizutragen;  
– häufig sehr unbefriedigende Arbeitsbedingungen und -mittel, die mit dem Hinweis auf den Wohltätigkeitscharakter gerechtfertigt werden.<sup>35</sup>

"Aus dieser Liste", so Jean-Pierre Fragnière, "geht hervor, dass Frauen heute vielfach vor einer schwierigen Wahl stehen. Allein Versuche, ein Umfeld zu schaffen, in dem die Vorteile der Hausarbeit und die Vorteile der Berufstätigkeit sich einigermaßen die Waage hielten, wären geeignet, das gegenwärtige Dilemma zu überwinden."<sup>36</sup>

### 3.3 Kommentar

Mit dem Massnahmenpaket, das auf bessere Anerkennung der Freiwilligenarbeit abzielt, ist erneut die schwierige Frage nach Abgrenzung und Definition eben dieser Arbeit aufgeworfen. Um eine Arbeit gesetzlich anerkennen zu können, muss sie in der Tat definiert werden, was die Aufstellung von sachdienlichen und operationellen Kriterien nötig macht. Ein Blick auf Status und Praxis hingegen zeigt, wie unterschiedlich die Usancen sind, was eine Abgrenzung stark erschwert.

Den Befürwortern einer Aufwertung der Freiwilligentätigkeit geht es indes nicht in erster Linie darum, die Bereiche präzise voneinander abzugrenzen und Kriterien auszuarbeiten, anhand derer die Zweckmässigkeit und die Berechtigung der Nicht-Entlohnung oder der Nicht-Entschädigung beurteilt werden könnten. Vielmehr geht es in erster Linie darum, eine Ungerechtigkeit zu korrigieren; sie besteht darin, dass die Gesellschaft die Verlagerung zahlreicher Aktivitäten in den Bereich der Freiwilligenarbeit zulässt und sogar ermutigt; dabei handelt es sich meist um Aktivitäten, die traditionell von Frauen übernommen werden, nämlich um Dienstleistungen im Sozialbereich oder in anderen Sektoren.

In gewisser Hinsicht wird der paradoxe Charakter der Forderungen nach einer gesteigerten, ja generellen sozialen Anerkennung der Freiwilligenarbeit gerade in den radikalsten Positionen bezüglich einer Entschädi-

---

<sup>35</sup> Fragnière, J.-P.: Action sociale et bénévolat social, in: Fragnière, J.-P. / P. Mer-moud (Hg.): Le temps des bénévoles, Cahiers du CFPS, Sion 1989, 19-62, zit. 43f.

<sup>36</sup> Ebd.

gung am deutlichsten. Die Anerkennung könnte in der Tat zu einer Instrumentalisierung der Freiwilligenarbeit führen: In ihrer Rolle als Freiwillige anerkannt, könnten sich die Individuen in dieser Rolle auch gefangen fühlen.

### Schlussfolgerungen

Die vorstehenden Überlegungen geben dem Leser / der Leserin keine eindeutige Antwort auf die Frage nach der Zukunft der Freiwilligenarbeit. Eine Gewissheit allerdings vermittelt die Lektüre, nämlich dass die Freiwilligenarbeit in ihren unterschiedlichen Formen die eigene Zukunft nicht allein zu bestimmen vermag.

Naheliegender ist die Annahme, die Freiwilligenarbeit sei gerade wegen ihrer Heterogenität bedroht. Zweifellos trägt die Fülle der unter Freiwilligenarbeit subsumierten Aktivitäten und deren Ausweitung auf eine wachsende Zahl von Tätigkeitsbereichen dazu bei, dass der Untersuchungsgegenstand nicht klar greifbar ist. Keine Definition, keine Typologie, wie ausgeklügelt sie auch immer sei, vermag die blühende Vielfalt jener individuellen oder kollektiven Praktiken zu erfassen, die mehr oder weniger den inzwischen klassisch gewordenen Kriterien von Freiwilligkeit entsprechen: Unentgeltlichkeit und freier Wille.

In der Vielfalt der Freiwilligenarbeit liegt aber auch ihre Chance. Sie ist Ausdruck ihrer Erneuerungs- und Anpassungsfähigkeit. Sie zeigt auch an, dass die Zukunft der Freiwilligenarbeit nicht in einer einzigen und einheitlichen Lösung liegen kann, sondern in differenzierten und adäquaten pragmatischen Anpassungen an die verschiedenen Tätigkeitsbereiche und unter Einbezug aller beteiligten Akteure gesucht werden muss.

Vielfalt und scheinbare Widersprüche der drei oben genannten Strategien über die Zukunft der Freiwilligenarbeit (Anreiz- oder Zwangsmassnahmen, Legitimationskriterien, Formen der Anerkennung) sind auch ein Indiz für deren Entwicklungspotential. Jede macht deutlich, dass die Zukunft der Freiwilligenarbeit untrennbar mit ihrer Fähigkeit verbunden ist, ihren Ort innerhalb des Arbeitsmarkts zu finden und sich auf die ihr Tun legitimierenden Werte zu berufen.

Diese Selbstfindung verläuft nicht automatisch, sondern ist Gegenstand von Verhandlungen zwischen widerstrebenden Interessen.

So könnte die Verbreitung eines Sozialdienstes im Sinne von Gegenleistungen sowohl die Professionellen als auch die zu diesem Dienst Verpflichteten sowie die Freiwilligen selbst demotivieren – mit verheerenden Folgen für die Qualität der angebotenen Dienste.

Auch Versuche, die jeweiligen Tätigkeitsfelder von (bezahlten) Professionellen und Freiwilligen klar voneinander abzugrenzen und in diesem

Zuge die Freiwilligenarbeit auf ihre ursprünglichen Werte allein zu verpflichten, könnten die Freiwilligen dazu bewegen, einige ihrer Aufgaben fallenzulassen, und zwar ohne dass die auf der Ebene von Integration oder sozialer Anteilnahme entstehende Lücke kompensiert würde.

Nicht unproblematisch ist auch der Druck ganz unterschiedlicher Kreise, die Anerkennung, ja Institutionalisierung der Freiwilligenarbeit zu forcieren; er könnte zu ihrer Aufwertung, wie zu ihrer Instrumentalisierung beitragen.

Die gegenwärtige Lage der Freiwilligenarbeit zeigt mithin exemplarisch die Umwälzungen an, von denen nicht bloss die Freiwilligen, sondern auch die Professionellen betroffen sind. Für die Zukunft der Freiwilligenarbeit von vorrangiger Bedeutung wird sein, für welche Optionen der Sozialstaat sich entscheiden wird.

Die von der Politik gewollten Sparmassnahmen im Sozial- und Gesundheitswesen führen zu einer Verlagerung der Aufgaben von den Professionellen auf andere Akteure (etwa die Familie). Aufgrund dieser Massnahmen müssen sich die Professionellen in einem veränderten Umfeld neu orientieren, was ihre Rolle in Frage stellt; damit wird auch die Freiwilligenarbeit insofern geschwächt, als letztere, obwohl immer weniger unterstützt und anerkannt, immer mehr in den Bannkreis der offiziellen Politik geraten wird. Paradoxerweise könnte das jene Strategien bestärken, die die Freiwilligenarbeit in eine ausführende Rolle zurückdrängen und zugleich die Gewährung von Finanzhilfen an die Mitarbeit von Freiwilligen koppeln möchten. Dann würde die Freiwilligenarbeit das Opfer ihrer eigenen Werte: Hingabe und Unentgeltlichkeit.

Diese Gefahr betrifft nicht nur die Freiwilligenarbeit, sondern auch die ehrenamtliche Tätigkeit (Vorstand, Behörde, Stiftungsrat); sie ist von den Massnahmen zur Reduktion der Aufwendungen des Sozialstaats ebenfalls betroffen. Unter solchen Massnahmen leiden nämlich sowohl die angebotenen Dienstleistungen der Institutionen (an deren Führung sie beteiligt sind) wie auch deren Möglichkeiten, angemessene Rahmenbedingungen für die Freiwilligenarbeit zu garantieren.

Darüber hinaus kann es die Freiwilligen nicht gleichgültig lassen, wie der Staat Personen einsetzt, die zu Gegenleistungen verpflichtet sind. Für die aktiv engagierten Vereinigungen geht es darum, von neuem eine kritische Tradition zu begründen und ihre Autonomie dadurch zurückzugewinnen, dass sie ihre Bedürfnisse klar formulieren, neue Modelle schaffen und sich an klare ethische Kriterien halten.

## Schlussfolgerungen

### **Komplementarität von Professionellen und Freiwilligen**

*"Eine genauere Prüfung des Verhältnisses von Professionellen und Freiwilligen zeigt, dass weniger Gegensätze als vielmehr Komplementarität im Spiel ist: Erstere sind zum Fortbestand, wenn nicht gar zur 'Produktion' von Freiwilligenarbeit unerlässlich – was nicht heissen will, dass sie vom Beitrag letzterer stets überzeugt wären. Die 'Abhängigkeit' der Freiwilligenarbeit von den Professionellen bezüglich Ausbildung und selbstverständlich Mobilisierung wurde lange dadurch ausgeblendet, dass Freiwilligenarbeit häufig mit Selbsthilfe gleichgesetzt wurde; das wiederum führte zu einer Überbewertung der für das freiwillige Engagement angeblich charakteristischen Initiative und Autonomie. Wird ausserdem die inzwischen 'klassisch' gewordene soziale Tätigkeit mit einem überwiegenden Anteil an Professionellen jenen neueren Formen gegenübergestellt, die neue Bevölkerungskategorien betreffen und in denen die Freiwilligen in der Überzahl sein können, dann wird übersehen, dass man es mit zwei Arten von Aktivitäten zu tun hat, die nicht denselben Institutionalierungsgrad aufweisen. Alles lässt darauf schliessen, dass die freiwillige Tätigkeit auf seriöse Bedürfnisse ausgerichtet ist, zunehmend professionalisieren werden; diese Professionalisierung wird gerade deshalb fortschreiten, weil der anfängliche Enthusiasmus schon bald erlahmen wird."<sup>1</sup>*

Im Kontext der knapper werdenden Finanzmittel besteht die Herausforderung der Freiwilligenarbeit in ihren verschiedenen Formen darin, immer von neuem Bedürfnisse aufzuspüren und an deren Anerkennung zu wirken. Freiwilligenarbeit ist dann steril, wenn sie sich damit begnügt, die bereits funktionierende Sozialpolitik in einem stabilisierenden und instrumentellen Sinn zu ergänzen. Das trifft auch zu, wenn die Tätigkeit aus kulturellen oder rechtlichen Gründen zur Pflicht wird.

Freiwillige Arbeit muss dazu beitragen, dass vorhandene Bedürfnisse gesellschaftlich anerkannt werden: Individuen oder Gruppen können Opfer von Mängeln, von fehlender Solidarität oder von Ungleichheiten sein. Das ist keine neue Funktion, vielmehr steht sie seit den Anfängen im Zentrum der Freiwilligenarbeit und bedeutet: Teilnahme am Aufspüren neuer Probleme, am Ausarbeiten von angemessenen Antworten, am Bestreben nach einer gerechten Verteilung der Leistungen zwischen

---

<sup>1</sup> Vincent, G.: *Autres temps* 57/1997, 13.

Staat und Individuen – kurz, eine optimale Verknüpfung von Bedürfnissen und Mitteln zur praktischen Umsetzung von Solidarität.

Auf die Frage nach dem Platz der Freiwilligenarbeit beim Aufspüren und Anerkennen kann es nicht eine einzige, allgemeingültige Antwort geben. Um die Negativeffekte von Gewohnheit oder Effizienzstreben um jeden Preis zu vermeiden, kann und darf die Freiwilligenarbeit nicht allein dem Marktzwang oder dem Rentabilitätsdenken untergeordnet werden; das liefe, bei anerkanntermassen beträchtlichen Bedürfnissen im Sozialwesen, auf eine Schwächung der Solidarität gegenüber jenen Personen hinaus, die weder integriert noch sozial anerkannt sind. Freiwilligenarbeit soll nicht als Zweck an sich, sondern als ein Element der Solidarität betrachtet werden.

Die Zukunft der Freiwilligenarbeit ist untrennbar verknüpft mit der Art und Weise, wie unsere Gesellschaft die Solidarität unter ihren Gliedern organisiert. Die Freiwilligenarbeit stellt im Sozialbereich wie in anderen Gesellschaftsbereichen eine Ausdrucksform von gesellschaftlichem Zusammenhalt dar. Die wechselseitigen Beziehungen zwischen bezahlter Arbeit und nichtbezahlter Arbeit sind derart eng, dass ihr Status und ihre Entwicklung nur in gegenseitiger Abhängigkeit betrachtet werden können. Es geht in der Tat nicht darum, eine Sonderform von Tätigkeit oder menschlicher Solidarität zu retten, die einem ganz spezifischen historischen Ausdruck von Freiwilligenarbeit entspräche, sondern Solidaritätsbedingungen auf der Gesellschaftsebene zu schaffen und es so jeder und jedem zu ermöglichen, sich selbst in der Arbeit, im Dienst am anderen wie in den privaten Aktivitäten zu verwirklichen.

Zahlreiche Studienbefassen sich mit der Frage nach der Zukunft der Arbeit in einem Wirtschaftssystem, das mit immer weniger Arbeitskräften immer mehr produziert. Welche Optionen zur künftigen Arbeitsteilung zum Durchbruch gelangen werden, ist entscheidend für die Solidarität und den gesellschaftlichen Zusammenhalt insgesamt. Von der bezahlten Arbeit hängt die Organisation der sozialen Sicherheit (im wesentlichen) ab, mithin auch die Beziehungen zwischen jenen, die über ein mit Erwerbsarbeit verbundenes Einkommen verfügen, und jenen, die von einem Ersatzeinkommen leben.

Zahlreiche Vorschläge zielen darauf ab, die Polarität, ja den Antagonismus zwischen jenen, die eine Arbeit haben (die ihnen ein Einkommen sichert), und jenen, die keine Arbeit haben, zu entschärfen. Die der So-



## Schlussfolgerungen

zialzeit gewidmeten Studien<sup>2</sup> zeigen auf, dass Teilen von Zeit und Teilen von Einkommen eng gekoppelt sind. Die so gewonnene Zeit sollte es allen ermöglichen, zu arbeiten und sich sozial sinnvollen Tätigkeiten zu widmen, zu denen auch Freiwilligenarbeit gehört.

Jene Entwürfe, die die Einrichtung eines Grundlohns fordern, fordern eine Umverteilung des Reichtums; jeder Person soll ein Mindesteinkommen garantiert werden, womit der zunehmenden Spaltung der Gesellschaft in jene, die Arbeit haben, und jene, die keine Arbeit haben, Einhalt geboten werden soll. Der Anspruch auf einen solchen Grundlohn sollte, laut seinen Befürwortern, an keinerlei Bedingungen geknüpft sein. "Will man, dass der Grundlohn dazu beiträgt, Aktivitäten im Bereich von Freiwilligenarbeit, Kunst, Kultur, Familie, Sozialhilfe usw. zu entfalten, dann muss er ... für alle bedingungslos garantiert sein. Denn allein, dass er an *keinerlei Bedingungen geknüpft ist, vermag zu sichern, dass diese Aktivitäten an keinerlei Bedingungen geknüpft sind*, Aktivitäten, deren Sinn eben gerade darin liegt, dass sie um ihrer selbst willen ausgeführt werden."<sup>3</sup>

### **Solidarität als Tugend und Solidarität als Wert**

*"Ich meinerseits schlage die Unterscheidung vor zwischen Solidarität als Tugend oder, moderner gesagt, Solidarität als freiem und willentlichem Streben der Subjekte, und Solidarität als Wert oder objektiver Solidarität, die vorrangig, aber nicht ausschliesslich unter die Verantwortung des Sozialstaats fällt.*

*Es handelt sich um eine Unterscheidung, nicht aber einen Gegensatz. Solidarität als Wert ist ein anzustrebender Hauptzweck und eine ständig zu schützende und zu garantierende institutionelle Objektivierung. Die objektive Solidarität aber, sich selbst überlassen, bliebe ein Fetisch oder ein Phantasma. Sie wird auch stets schwache und minimale, staatlich notwendige, aber menschlich und gesellschaftlich ungenügende Solidarität bleiben. Sie lebt stets von der Dynamik und der*

---

<sup>2</sup> Vgl. dazu etwa Ruh, H.: Solidarität und Zukunft des Sozialstaates, in: Gesellschaftlicher Zusammenhalt – in Frage gestellt, Studien und Berichte 54, hg. vom Institut für Sozialethik des SEK, Bern 1997, 33-46.

<sup>3</sup> Gorz, A.: Misère du présent, richesse du possible, Galilée, Paris 1997, 143f.

*Überzeugungskraft der individuellen und gemeinschaftlichen Solidaritäten – Quelle und kritische Instanz starker Solidarität.*<sup>4</sup>

Die Optionen zu Arbeitsumverteilung und sozialer Sicherheit sind nicht ohne Einfluss auf die Art und Weise, wie sich die Individuen an der praktischen Umsetzung von Solidarität beteiligen. Auffällig ist, dass die Vorschläge zur Sozialzeit wie jene zur Einrichtung eines Grundlohns dahin tendieren, sowohl die institutionalisierte Solidarität (Sozialstaat) wie die zwischenmenschliche Solidarität (Altruismus) zu verbessern, ja zu stärken. Beide Formen der Solidarität sind für die Dynamik des gesellschaftlichen Zusammenhalts konstitutiv: Sie sind interdependent.

Die Frage, welche Rolle dem Staat zufällt, wenn es um die Organisation der zwischenmenschlichen Solidarität geht, wird differenziert beantwortet. Manche sind in der Tat der Meinung, dass der Anspruch auf Hilfe die Pflicht nach sich ziehe, nach Kräften etwas zurückzugeben: "Ohne ein gewisses Mass an legitimem Zwang funktioniert kein Staat, und schon gar kein Sozialstaat."<sup>5</sup>

Andere wiederum – und wir teilen diese Meinung – befürchten eine noch stärkere Einmischung des Staats in Lebenszeit und Lebenswelt des Individuums als bisher. Eine solche Entwicklung könnte die Wahl zwischen entlöhnten und nichtkommerziellen – wozu auch die Freiwilligentätigkeit gehört – Tätigkeiten stark beeinträchtigen und dazu führen, dass Freiwillige Bedürfnisse befriedigen müssen, zu denen sie nichts sagen können und zwar auf Kosten ihrer ureigensten Bedürfnisse. Genausowenig wie die Freiwilligenarbeit das Monopol auf Solidarität besitzt, ist es Aufgabe des Staats, eine umfassende Kontrolle über die Art und Weise auszuüben, wie das Individuum seine Solidarität gegenüber dem Mitmenschen ausdrückt.

Die Freiwilligenarbeit als gewollte Geste wird dann eine Zukunft haben, wenn die (wirtschaftlichen und politischen) Rahmenbedingungen es möglichst vielen erlauben, in den Genuss von genügend Einkommen

---

<sup>4</sup> Müller, D.: L'initiative populaire "Pour une durée de travail réduite". vue sous un angle éthique, IES-Texte 5/1998, hg. vom Institut für Sozialethik des SEK, Lausanne 1998.

<sup>5</sup> Dettling, W.: Was heisst Solidarität heute? Mehr als Geben und Nehmen, in: DIE ZEIT, 27.12.1996, zit. nach Caritas Schweiz: Mehr freiwilliges Engagement im bedrängten Sozialstaat?, 43.

## **Schlussfolgerungen**

und genügend Zeit zu kommen, um sich Aktivitäten im Interesse der Allgemeinheit zuwenden zu können. Ihre Zukunft hängt also davon ab, wie einerseits zwischenmenschliche Solidarität und Empathie als Werte bejaht werden und wie andererseits diese Werte in individueller oder kollektiver Form im Alltag umgesetzt werden. Die Zukunft der Freiwilligenarbeit hängt von ihrer Fähigkeit ab, Schaltstelle zu sein zwischen der institutionalisierten Solidarität und der aus dem Wissen um die Bedürfnisse der Mitmenschen erwachsenden Solidarität.

*Übersetzung: Elisabeth Mainberger-Ruh (Zürich)*

## Bibliographie

- Arbenz, P.: Bericht über eine schweizerische Migrationspolitik, Bern 1995.
- Astier, E.: Revenu minimum et souci d'insertion, Desclée de Brouwer, Paris 1997.
- Baur, R.: Der zweite Arbeitsmarkt in der Schweiz. Aktuelle Dimensionen und Perspektiven, in: Die Volkswirtschaft 1/1998, 22–29.
- Bundesamt für Statistik (BfS) (Hg.): Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE). Kommentierte Ergebnisse und Tabellen 1997, Bern 1998.
- Bundesamt für Statistik (BfS) (Hg.): Niedrige Einkommen, ungeschützte Arbeitsverhältnisse und Ausschluss vom Arbeitsmarkt. Entwicklung einiger Indikatoren der SAKE 1991–1995, SAKE-News 5/1996.
- Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA) (Hg.): Logistik arbeitsmarktlicher Massnahmen LAM, Beiträge zur Arbeitsmarktpolitik Nr. 6, Bern 1996.
- Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA) (Hg.): Bulletin Arbeitslosenversicherung 96/1, Blatt 6.
- Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA) (Hg.): Kreisschreiben über die arbeitsmarktlichen Massnahmen (AM), Bern, 30.5.1997.
- Bovay, C. u. a., Bénévolat: modes d'emploi: le recours au bénévolat dans l'action sociale et sanitaire, Réalités sociales, Lausanne 1994 (vergriffen).
- Bulletin EMDT (Eglise et monde du travail) 36/1997.
- Bundesrätliche Botschaft zum Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann (Gleichstellungsgesetz) und zum Bundesbeschluss über die Genehmigung einer Änderung der Verordnung über die Zuweisung der Ämter an die Departemente und der Dienste an die Bundeskanzlei (27.02.1993), Bundesblatt, Bd. 1, 1248ff.
- Bütikofer, A.: Ohne Freiwillige ist der soziale Bereich nicht denkbar, in: SGG-Revue–Revue-SSUP 2/1995, 13.
- Caritas Schweiz (Hg): Mehr freiwilliges Engagement im bedrängten Sozialstaat? Ein Positionspapier von Caritas Schweiz zur Freiwilligenarbeit und Sozialzeit, Luzern 1998.

- Collaud, M.-C.: Collaboration entre professionnels et non professionnels, EESP, Lausanne 1995 (Vervielfältigung).
- Eidg. Kommission "Neuer Altersbericht" (Hg), Altern in der Schweiz. Bilanz und Perspektiven, Bern 1995.
- Eidgenössische Kommission für Frauenfragen (Hg): Familienexterne Kinderbetreuung. Teil 1: Fakten und Empfehlungen, Bern 1992.
- Erb, T.: Aktive arbeitsmarktliche Massnahmen, in: Die Volkswirtschaft 1/1996, 30–33.
- Fleck, D.: Entreprises, 14.11.1997.
- Fragnière, J.-P.: Action sociale et bénévolat social, in: Fragnière, J.-P. / P. Mermoud (Hg.): Le temps des bénévoles, Cahiers du CFPS, Sion 1989, 19–62.
- Gagnebin-Diacon, Ch.: VP Hebdo, 13.4.1991.
- Garelli, F.: Forza e debolezza del volontariato in Italia, in: ders: Forza della religione e debolezza della fede, Mulino 1996, 165–186.
- Geremek, B.: Geschichte der Armut. Elend und Barmherzigkeit in Europa, Artemis, Zürich 1988.
- Gilliand, P. / St. Rossini: La protection sociale en Suisse. Recettes et dépenses. 1948–1997. Comparaisons avec les pays de l'Union Européenne, Lausanne 1997.
- Gorz, A.: Misère du présent, richesse du possible, Galilée, Paris 1997.
- Groupe "politique sociale" du syndicat des services publics SSP-VPOD: La précarisation de l'emploi. Travail et occupations temporaires, contre-prestations, bénévolat, emplois de proximité, etc. Des réponses à la crise du travail salarié?, Genf 1996.
- Hamann, F.: Norddeutsche Alternativen zur Arbeitslosigkeit, in: Neue Zürcher Zeitung, 18./19.2.1997, 2.
- Hebeisen, R. u. a.: Frauenziel Arbeitsmarkt. Eine Untersuchung der Beschäftigungsprogramme im Kanton Bern aus gleichstellungsspezifischer Sicht, Bern 1998.
- Höpflinger, F. / A. Stuckelberger: Alter und Altersforschung in der Schweiz, Seismo, Zürich, 1992.
- Landert, Ch.: Die sozialen und kulturellen Leistungen der Evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Zürich, IPSO, Dübendorf 1995 (für 1999 ist die Publikation einer neuen, erweiterten Sozialbilanz vorgesehen).
- Leu, R. u. a.: Lebensqualität und Armut in der Schweiz, Haupt, Bern / Stuttgart / Wien 1997.

- Levy, R. u.a.: Tous égaux. De la stratification aux représentations, Seismo, Zürich 1997 – (Vgl. dazu auch die deutsche Kurzfassung: Levy, R. u.a.: Alle gleich? Soziale Schichtung, Verhalten und Wahrnehmung, bearb. von J.-B. Held, Seismo, Zürich 1998.)
- Mächler Zehnder, Th.: Gemeinnützig und oft ehrenamtlich. Die Entschädigung von Milizorganen als Tabuthema, in: Neue Zürcher Zeitung, 17.10.1995, B 7.
- Meyer, P. C. / M. Budowski (Hg.): Bezahlte Laienhilfe und freiwillige Nachbarschaftshilfe, Seismo, Zürich 1993.
- Moret, G.: L'AMIE aujourd'hui, in: SGG-Revue–Revue-SSUP 2/1995, 14.
- Müller, D.: L'initiative populaire "Pour une durée de travail réduite". Vue sous un angle éthique, IES-Texte 5/1998, hg. vom Institut d'éthique sociale, Lausanne.
- Münzel, G. / M. Rumpf: Planungsgrundlagen für eine Strategie des Schweizerischen Roten Kreuzes im Freiwilligenbereich, Bern 1998 (Vervielfältigung).
- Nadai, E.: Gemeinsinn und Eigennutz. Freiwilliges Engagement im Sozialbereich, Haupt, Bern / Stuttgart / Wien 1996.
- Nordmann, J.-L.: Auftrieb für neues Wirken. Vom BIGA zum BWA, in: Die Volkswirtschaft 1/1998, 12–21.
- Richard-De Paolis, P. u.a.: Petite enfance en Suisse romande. Enquête sur les institutions, les politiques et les pratiques de la prime éducation, Réalités sociales, Lausanne 1995.
- Robichaud, S.: Du réseau à l'institution: le bénévolat en mouvement, in: Schweiz. Zeitschrift für Soziologie 22 (1996), 329–346.
- Rosanvallon, P.: La nouvelle question sociale. Repenser l'Etat-providence, Le Seuil, Paris 1995.
- Ruh, H.: Solidarität und Zukunft des Sozialstaates, in: Gesellschaftlicher Zusammenhalt – in Frage gestellt, Studien und Berichte 54, hg. vom Institut für Sozialethik des SEK, Bern 1997, 33–46.
- SKAD (Studienkommission Allgemeine Dienstpflicht Schweiz): Vorschläge der Arbeitsgruppe Napf, Langnau 1994.
- Schnyder, St.: Weiterer Ausbau des Angebots an arbeitsmarktlichen Massnahmen, in: Die Volkswirtschaft 1/1995, 48–50.
- Sommer J. H. / S. Schütz: Wandel der Lebensformen und soziale Sicherheit, Haupt, Bern 1996.

- Stiftung zur Förderung der Gemeindediakonie im SEK (Hg): Freiwilligenarbeit in der Kirche. Dokumentation der Konsultation vom 2. Juni 1997 in Bern, Bern 1997.
- Sünwoldt-Rösli, M.: Ein Freiwilligendienst der Gemeinnützigen Gesellschaft des Kantons Schaffhausen, GGS. IDEM – Im Dienste eines Mitmenschen, in: SGG-Revue–Revue-SSUP 2/1995.
- Tabin, J.-P.: Les travaux et les jours, in: Traverse. Revue d'histoire 2/1996.
- Tabin, J.-P.: Chômeur ancien, chômeur moderne. Persistance des représentations, in: Schweiz. Zeitschrift für Soziologie 24 (1998), 209–236.
- Troutot, P.-Y.: La mesure de l'externalisation éducative en Suisse romande: un enjeu pour les politiques de la petite enfance, CFPS, Sion 1993 (Vervielfältigung).
- Vincent, G.: Autres temps 57/1997.
- Vogelsanger, V.: Selbsthilfegruppen brauchen ein Netz. Selbsthilfegruppen und ihre Kontaktstellen in der Schweiz und im Fürstentum Liechtenstein, Seismo, Zürich 1995.
- Wallimann, I.: Freiwillige im Sozialbereich. Zuwenig Verlass und viel zu teuer, leider! in: SGG-Revue–Revue-SSUP 2/1995.

Die Zukunft der Freiwilligenarbeit in ihren verschiedenen Tätigkeitsfeldern ist eng verknüpft mit der Zukunft der Beschäftigungslage allgemein. An der Grenze zwischen bezahlter und unbezahlter Arbeit sind Freiwilligeneinsätze ein Aspekt der Diskussion über die Zukunft der Arbeit, und zwar sowohl für jene, die das Ende der Arbeitsgesellschaft nahen sehen, als auch für jene, die sich mit der Frage der Verteilung der Arbeit beschäftigen.

Anhand konkreter Beispiele will die vorliegende Publikation die neuesten Entwicklungen nachzeichnen, die die freiwillige Tätigkeit beeinflussen und bestimmen. Die Analyse zielt nicht darauf ab, die Palette der Freiwilligenarbeit insgesamt darzulegen, vielmehr geht es hier um die allen Formen gemeinsame Herausforderung. Das Hauptgewicht liegt auf dem komplexen und zuweilen widersprüchlichen Charakter der gegenwärtigen Entwicklung.