

# Freiwilligendienst und freiwillige Dienste

Die Deutschen und das ›Internationale Jahr der Freiwilligen‹

MANFRED KULESSA

»Wir hoffen auf den Tag, da die Jugend einen freiwilligen Beitrag zur Entwicklung eines Landes in Übersee oder einer Gegend der eigenen Heimat als normalen Bestandteil der eigenen Bildung und Reifung versteht.«

*U Thant (1965)*

Die in den Vereinten Nationen selbstkritisch immer wieder beklagte, gleichwohl unermüdlich betriebene inflationäre Vermehrung der internationalen Tage, Jahre und Jahrzehnte<sup>1</sup> macht es nicht leicht, dem jeweils empfohlenen Anliegen die gewünschte Aufmerksamkeit zu sichern. In Deutschland, wo das Freiwilligenprogramm der Vereinten Nationen (United Nations Volunteers, UNV) seinen Sitz<sup>2</sup> und gute Verbindung zu Politik und Medien etabliert hat, dürfte allerdings eine Botschaft des diesjährigen ›Internationalen Jahres der Freiwilligen‹ (International Year of Volunteers, IYV) wenigstens die am UN-Geschehen Interessierten erreicht haben: Der Bürger soll, wie es in einem Aufruf des UNV heißt, »das Jahr zum Anlaß nehmen, freiwilliges Engagement zu würdigen, zu fördern und weiter auszubauen«. Dabei sind sich die Adressaten möglicherweise nicht einmal der Tatsache bewußt, daß die Vereinten Nationen im gleichen Jahr auch noch andere Inhalte programmatisch herausstellen wollen, denn 2001 wird auch als das ›Jahr des Dialogs zwischen den Kulturen‹ und als das ›Internationale Jahr der Mobilisierung gegen Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängende Intoleranz‹ begangen. Man wird freilich alle diese Anliegen ohne weiteres in einen logischen und menschenfreundlichen Zusammenhang stellen können<sup>3</sup>. Beim IYV jedenfalls geht es um zweierlei Formen des Dienens: den Freiwilligendienst und den freiwilligen Dienst. Für die zweite Form hat man in unserem Lande geschickt den Begriff des Ehrenamts gewählt. Dadurch lassen sich die verschiedenen ›Volunteers‹ deutlicher unterscheiden.

## **Auf Festen, in Reden und Medien: das neue Ehrenamt der Freiwilligkeit**

Ziel des IYV 2001 ist es also, freiwillig oder ehrenamtlich tätigen Menschen in aller Welt zu mehr Anerkennung zu verhelfen, freiwilliges Engagement zu fördern und bessere Rahmenbedingungen dafür zu schaffen. Untersuchungen, Ereignisse und Initiativen sollen in diesem Jahr auf dieses Ziel hin gebündelt werden. In aller Welt wird dies versucht. In Deutschland konnte man für den 5. Dezember 2000<sup>4</sup> den Bundespräsidenten zur Eröffnung des Internationalen Jahres und als dessen Schirmherrn gewinnen, und die große internationale Abschlußveranstaltung des IYV soll am 15. Dezember 2001 mit einem Fest der Freiwilligen in Bonn stattfinden. Mit Ausstellungen, Veranstaltungen und Austauschprojekten will man die Aufmerksamkeit erhöhen.

So hat das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) eine Wanderausstellung zum Thema ›Freiwillig – für mich – für uns – für andere!‹ zusammengestellt, um Motive und vielfältige Tätigkeitsfelder aufzuzeigen. Wichtig ist da die Statistik: 22 Millionen der Einwohner über 14 Jahren sind freiwillig engagiert, und eine mit 20 Millionen ähnlich große Zahl von Bürgern bekundet immerhin Interesse an solchem Engagement. Das ergibt sich aus den Zahlen der Enquête-Kommission des Deutschen Bundestages zur

Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements und beruht auf dem sogenannten Freiwilligen-Survey 1999, der das freiwillige Engagement in den neuen und alten Bundesländern erhoben hat<sup>5</sup>. Danach bekleidet jeder und jede Dritte in Deutschland ein Ehrenamt. Streift man bei solchen Angaben allenfalls, wie bei den Befragungen mit Mehrfachnennungen umgegangen wird. Es heißt, daß man intern eher von einer halb so großen Zahl ausgeht<sup>6</sup>. Wenn es einen Gesamtverband aller Vereine gäbe, würde der natürlich ein Vielfaches unserer Bevölkerung zu seinen Mitgliedern zählen. Solche Feinheiten mögen Politiker, Statistikfreunde und Demoskopiker untereinander klären. Jedenfalls hat die Studie aus Anlaß des IYV 2001 gezeigt, daß es in den alten wie in den neuen Bundesländern breites und inhaltlich weit gefächertes freiwilliges Engagement gibt und daß darüber hinaus ein noch unausgeschöpftes Potential besteht.

Daran schließt sich eine intensive Debatte um das sogenannte Ehrenamt in unserem Lande an. Die Starnberger Bundestagsabgeordnete Ilse Aigner, Mitglied der Enquête-Kommission, möchte es materiell fördern. Bundespräsident Johannes Rau will die Aufwendungen der Freiwilligen erstattet und diese wenigstens hinlänglich versichert sehen. Bundeskanzler Gerhard Schröder versprach im letzten Jahr auf dem Deutschen Feuerwehrtag in Augsburg eine verbesserte finanzielle Förderung des Ehrenamts. Tatsächlich wurde die Grenze für abgabefreie Übungsleiterpauschalen und Aufwandsentschädigungen auf 300 DM im Monat erhöht<sup>7</sup>.

Andere konstatieren begeistert den Aufbruch zur Zivilgesellschaft. Der Soziologe Ulrich Beck hat das ehrenamtliche Engagement »die Seele der Demokratie« genannt<sup>8</sup>. Bundesministerin Christine Bergmann pflichtet bei: »Aus freiwilliger Arbeit und Ehrenämtern erwächst eine Kultur der wechselseitigen Achtung, der Zugehörigkeit und des Gemeinsinns.« Der Arbeitsmarktforscher Marcel Erlinghagen vermerkt dagegen auch Risiken einer Umsetzung des Konzepts der Bürgerarbeit<sup>9</sup>. Wie er warnen manche vor falschen Hoffnungen auf Einsparungen bei den Sozialleistungen der öffentlichen Hand und vor negativen Effekten auf dem Arbeitsmarkt durch die Tätigkeit freiwilliger Dienste. Tatsächlich wäre die Annahme falsch und bedenklich, daß die Tätigkeit freiwilliger Helfer zu Einsparungen bei den Stellen für bezahlte Fachkräfte führt. Freiwilligenarbeit erbringt den größten Nutzen in ausreichend versorgten Institutionen der Sozialarbeit – und dort nicht als Ersatz für die Arbeit des hauptamtlichen Personals, sondern als dessen wichtige Ergänzung<sup>10</sup>. Ein Mehr an Demokratie und sinnstiftender Tätigkeit wird aber dann am Ende

---

## *Autoren dieser Ausgabe*

*Carola Hausotter*, geb. 1971, ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Öffentliches Recht und Wissenschaft von der Politik der Universität Gießen.

*Dr. Manfred Kulessa*, geb. 1932, ehemaliger Direktor im UNDP, war 1964-1967 Leiter der Geschäftsstelle der evangelischen Entwicklungshilfe-Organisation ›Dienste in Übersee‹ und 1969-1974 Hauptgeschäftsführer des DED.

*Dr. Martin Pabst*, geb. 1959, Büro ›Forschung & Politikberatung‹ in München, befaßt sich schwerpunktmäßig mit den politischen Entwicklungen im Mittelmeerraum und in Afrika.

natürlich von allen begrüßt und gefordert. Unzählige Festreden bestätigen das, wenn sie, hierin dem Bundespräsidenten folgend, die ehrenamtliche Tätigkeit als unverzichtbaren Beitrag zum Funktionieren unserer Gesellschaft hervorheben. Dem Bundespräsidenten fielen übrigens in einem Interview spontan die Beispielsfälle der Schöffen, Schülerlotsen, Menschenrechtsgruppen, Hilfstransporte sowie Umwelt- und Tierschützer ein.

Wer fünfzig Jahre lang zuverlässig, treu und freiwillig gedient hat, erhält immer noch zu Recht die entsprechende Ehrennadel. Übereinstimmung herrscht allgemein aber auch darin, daß wir uns in einem Prozeß der Umstrukturierung des Engagements befinden. Das entspricht schließlich der Erfahrung, die jedermann in seiner unmittelbaren Umgebung machen kann. Mein Sportverein hat trotz des aktiven Interesses von Schülern keine Jugendgruppe, weil keiner der Aktiven mehr dazu bereit ist, als Jugendtrainer regelmäßig Zeit zu opfern, wie es noch vor wenigen Jahren selbstverständlich war. Die traditionellen Anziehungspunkte für Aktivität und Partizipation in Kirchen, Gewerkschaften, Parteien, Jugendgruppen, Gesang- und Schützenvereinen verlieren an Attraktivität. Zur gleichen Zeit tun sich neue und meist projektorientierte Initiativen auf, die solche Probleme nicht haben und für die sich die Bürger ohne Zögern aus den Fernsehsesseln locken lassen<sup>11</sup>: »Love Parade«, Kirchentag, »Essen auf Rädern« (meals on wheels), die Bewegung der »Tafeln« – die gestiftete Mahlzeiten und Nahrungsmittel an Bedürftige und Obdachlose abgeben oder bei denen sich einsame Senioren treffen können – und Selbsthilfegruppen aller Art haben anders als die sozusagen etablierten Verbände keinen Anlaß, über Mangel an Mitarbeit und Engagement zu klagen. Schließlich haben sich auch die Altersgruppen der Freiwilligen nicht unerheblich verändert: Heute leisten die akti-

ven Ruheständlerinnen und Ruheständler einen ganz beachtlichen Anteil des freiwilligen Engagements, vor allem im sozialen Bereich; in den Vereinen und Verbänden bilden sie oft den Kern. Die Interessen reichen bis hin zum Entwicklungsdienst der Seniorexperten (Senior Expert Service, SES). 166 Seniorenbüros als Vermittlungsstellen freiwilligen Engagements hat man in Deutschland gezählt. Selbst bei den 70- bis 75-jährigen ist noch jeder und jede Vierte ehrenamtlich aktiv. Die verbreiteten Parolen heißen da: Man will seinen Lebensabend sinnvoll verbringen. Das Ehrenamt erhöht die Lebensqualität. Engagement tut wohl.

Die vom BMFSFJ gestartete Kampagne »Was ich kann, ist unbezahlbar« tritt dafür ein, die Effektivität der Freiwilligenarbeit durch Information, Beratung und Fortbildung weiter zu erhöhen. Selbst auf Tagungen kirchlicher Wohlfahrtsverbände kann man nun hören, daß Ehrenamtliche heutzutage nicht mehr vom Himmel fallen, daß der Spaß-Faktor bei der Ausübung von modernen Ehrenämtern eine große Rolle spiele und der stille Held des Alltags »out« sei. Statt Gehorsam und Einordnung steht heute die Selbstverwirklichung im Vordergrund, statt Pflichtbewußtsein Gestaltungswille und Durchsetzungsfähigkeit. Da hilft den etablierten Verbänden und Vereinen kein Klagen über den Verfall der traditionell gelobten und gelebten Werte; sie müssen sich im Stil des modernen Marketing auf einen Perspektivwechsel einstellen, wenn sie ihre Zeitgenossen für das Engagement gewinnen wollen. So rät ihnen etwa Heinz Janning, Chef der Freiwilligen-Agentur Bremen, sich selbstkritisch zu prüfen, ob sie zukunftsfähig sind oder wie sie es werden können. Die Frage der Dienstanbieter heißt dann nicht mehr »Wen brauchen wir?«, sondern primär »Was haben wir zu bieten?«. Sein Greifswalder Kollege Töns Föste pflichtet bei: »Jemand, der heute ehrenamtlich etwas tut, will auch etwas davon haben.«

Tatsächlich sind aus solchem an der Attraktivität des Angebots orientiertem Blickwinkel eine ganze Reihe neuer Initiativen entstanden, von denen hier nur einige wenige erwähnt werden können. Die katholische Kirche lädt seit einigen Jahren mit ihrem »Exposure«-Programm (und seinem Büro bei dem Friedensdienst »Justitia et Pax« in Bonn) Führungskräfte aus Staat, Wirtschaft und Kirche dazu ein, eine kurze Zeit als Gäste armer Familien in Entwicklungsländern zu verbringen, um deren Geschichte und Lebenswirklichkeit kennenzulernen. Da ergeben sich prägende und motivierende Erlebnisse, wie der Autor aus eigener Erfahrung bestätigen kann. Im Inland offeriert das Diakonische Werk Schleswig-Holstein das Projekt »Seitenwechsel«, in dem leitende Angestellte aus Wirtschaftsunternehmen für eine Woche in ihnen fremden Arbeitsfeldern der Sozialarbeit tätig werden. Schon vor einigen Jahren bot die Lufthansa ihren Stewardessen an, während der betriebsbedingten Wartetage freiwillig in Kinderheimen mitzuarbeiten.

Ähnlich funktioniert das Projekt »Switch« in München, das Führungskräften des Hauses Siemens die Chance hautnaher Begegnung mit sozialer Arbeit und Erkenntnisse hinsichtlich ihrer sozialen Kompetenz vermitteln will. Eine Vielzahl von Initiativen internationaler Begegnung und der Ausländer- oder Aussiedlerhilfe ist in den letzten Jahren entstanden. Von besonderer Bedeutung sind die Selbsthilfegruppen: Hier helfen Betroffene im Kollektiv einander, Sucht und Scham, Trauer oder Traumata zu überwinden. Die gemeinsame Erfahrung einer Krankheit kann eine solche Gruppe ebenso zusammenführen wie der Verlust eines nahen Angehörigen oder auch Arbeitslosigkeit, Überschuldung oder eine andere Form der Lebenskrise.

All das mag Konsequenzen für politische, wirtschaftliche und persönliche Entscheidungen haben. Schließlich haben sich auch im Bereich der Fürsorge neue Hilfsformen entwickelt, wie die schon erwähnten Programme des »Essens auf Rädern« oder der örtlichen »Tafeln«. Für die traditionell gegenüber gesellschaftlichen Belangen aufgeschlossenen Honoratiorenvereine wie die Rotarier oder die Lions



Seit mittlerweile 30 Jahren besteht das UNV, und seit nunmehr fünf Jahren ist dieses dem UNDP unterstellte UN-Spezialorgan (neben anderen UN-Einrichtungen) in der ehemaligen Bundeshauptstadt Bonn ansässig. Es ist im UN-System federführend für das »Internationale Jahr der Freiwilligen« 2001, das die UN-Generalversammlung mit ihrer Resolution 52/17 vom 20. November 1997 proklamiert hatte. Mit der Begehung dieses Jahres wird auf eine vermehrte Anerkennung, Erleichterung, Vernetzung und Förderung der Freiwilligenarbeit abgezielt. Das von der in Deutschland lebenden argentinischen Designerin Sandra Rojas entworfene Sinnbild des Internationalen Jahres mit drei personifizierten »V« (für »Volunteers«) soll Freiwillige in Aktion repräsentieren.

Während innerhalb der Weltorganisation mit der Begehung des Internationalen Jahres nicht zuletzt eine Stärkung des UNV angestrebt wird, wird in den einzelnen Ländern freiwilliges zivilgesellschaftliches Engagement insgesamt betont.

ergeben sich hier ebenfalls neue Anknüpfungspunkte für eine sinnvolle Förderung. Einer Gala-erfahrenen und Boulevardblatt-prominenten Dame der Düsseldorfer Geldgesellschaft konnte es sogar gelingen, beim Wohlfahrtsdinner zugunsten einer UN-Fachorganisation eine veritable Königin dazu zu bewegen, die Barspenden ihrer Gäste im Sektkübel einzusammeln.

Sicher ist der staatlich geförderte Stiftungsboom nicht zuletzt auch ein Zeichen gesellschaftlicher Verantwortung. Das zeigt sich besonders im Bereich der Kultur, wo die öffentliche Hand selbstverständlich dadurch nicht aus ihrer Verantwortung entlassen werden soll. Ob allerdings Veranstaltungen wie die Berliner ›Love Parade‹ in eine ähnliche Kategorie bürgerlichen Gemeinsinns und demonstrativer Selbstverwirklichung eingeordnet werden können, erscheint nicht nur den dortigen Behörden und Gerichten zweifelhaft. Bei den Umzügen nach Art des ›Christopher Street Day‹ ist dagegen zumindest das Anliegen deutlich. Streitig bleiben allenfalls die Fragen des Geschmacks, um den auch hier nicht gestritten werden soll.

Jedenfalls hat die Zukunft des neuen Ehrenamts bereits begonnen. Es werden, um in der Sprache seiner Vorkämpfer zu bleiben, neue Wege beschritten, um aus dieser altehrwürdigen Institution »eine zeitgemäße, lustvolle, freiwillige Aktivität zu machen, aus der dann auch persönlicher Profit gezogen werden kann«<sup>12</sup>. Gewiß ist damit eine ideale Form des Profits gemeint, aber das berufliche Fortkommen kann durch solche Erfahrung auch gefördert werden. Es entsteht und wächst in unserer Gesellschaft etwas, was die moderne Fachwelt mit dem modischen Begriff des Sozialkapitals zu benennen pflegt. Daß wir das deutlicher wahrnehmen und uns darauf besinnen, ist gewiß ein erfreuliches Ergebnis dieses Internationalen Jahres und wird hoffentlich zu einer Vertiefung und Erweiterung des freiwilligen Engagements in Deutschland führen. Alles deutet insofern auf ein erfolgreiches Jahr hin.

### **Etabliert, nützlich und fast vergessen: die organisierten Freiwilligendienste**

Bei den Institutionen der Freiwilligendienste stellt sich ein solcher Erfolg weniger deutlich dar. Bei genauem Hinsehen existiert unter dem Sammelbegriff der Freiwilligen eine ziemlich weite Vielfalt von Erscheinungen des Dienens, und die Frage nach einer Entschädigung und nach Dienstpflichten kann sich ganz verschieden stellen. Der stellvertretende Vorsitzende des Schachvereins leistet bei aller Wertschätzung des Ehrenamts eben doch etwas anderes in seinem Dienst zur Entwicklung des sozialen Kapitals als der Entwicklungshelfer, der zwei oder drei Jahre in Osttimor oder Guinea im Rahmen eines Entwicklungsdiensts tätig ist, oder der Zivildienstleistende in einem Altersheim. Zumindest muß, wenn der dehnbare Begriff nicht zur Mogelpackung werden soll, zwischen hauptberuflich und freizeitlich tätigen Freiwilligen unterschieden werden. Für den UN-Generalsekretär U Thant, einen der Väter des Dienstgedankens in den Vereinten Nationen, waren aus der buddhistischen Tradition seiner Heimat die Übergänge eher fließend: Dort konnte und kann man in jeder Phase des Lebens eine Zeitlang als Mönch oder Nonne ins Kloster gehen, sich läutern und Verdienst erwerben.

In unserer Kultur müssen wir den vollzeitlichen Dienst des Lernens und Helfens gegenüber den teil- und freizeitlichen freiwilligen Diensten gesondert herausstellen. Das ist nach meinem Eindruck in diesem Internationalen Jahr in Deutschland zu wenig geschehen. Obwohl das UNV mit seinen rund 4 000 freiwilligen Fachkräften in die erste Kategorie gehört und bei dieser Gelegenheit wie der Deutsche Entwicklungsdienst (DED) und andere einheimische und internationale Dienste gern Werbung dafür macht, hat man sich hierzulande im wesentlichen auf die zweite Kategorie, nämlich die des Ehrenamts, konzentriert.



*Seinen vierten offiziellen Deutschland-Besuch als Generalsekretär der Vereinten Nationen am 12. und 13. Juli dieses Jahres begann Kofi Annan in Bayern. Bei der Bereitschaftspolizei des Freistaats traf er mit künftigen und früheren Teilnehmern der Zivilpolizei-Kontingente von Friedenssicherungseinsätzen zusammen. In der Münchener Residenz trug er sich im Beisein von Ministerpräsident Edmund Stoiber, Frau Nane Annan und Frau Karin Stoiber ins Gästebuch der Bayerischen Staatsregierung ein. In Berlin traf er mit Bundespräsident Johannes Rau, Bundestagspräsident Wolfgang Thierse, Bundeskanzler Gerhard Schröder, Bundesaußenminister Joschka Fischer und anderen Vertretern des politischen Lebens zusammen.*

Über die Gründe dafür kann man allenfalls Mutmaßungen anstellen. Vielleicht war es die oben skizzierte Herausforderung des Wandels im Charakter des freiwilligen Ehrenamts, die in den deutschen Programmen erläutert und angenommen werden sollte und deshalb im Vordergrund der Festreden, Studien und Kampagnen stand. Vielleicht gehört auch das Dienstthema mit seiner Geschichte von Jugendbewegung, internationalem Zivildienst, freiwilligem sozialem Jahr, Werksemestern, Entwicklungsdienst und schließlich dem Zivildienst als einer Form, die nationale Dienstpflicht zu erfüllen, inzwischen schon zu den traditionellen, überlebten Erscheinungen und Auslaufmodellen und wird sozusagen als Opas Freiwilligendienst abgetan. Wenn man dann noch an historische Altlasten wie den Reichsarbeitsdienst der NS-Zeit, die unbezahlte Arbeit der Subbotniks in der DDR oder die Autoput-Brigaden in Titos Jugoslawien erinnert wird, hat sich die Diskussion trotz mancher guter Erfahrung bei der ›Aktion Sühnezeichen‹ oder in anderen internationalen Aufbaulagern ohnehin schon weitgehend erledigt.

Möglicherweise trägt auch eine bislang nicht getilgte Bringschuld der Politik am Rande dazu bei, daß die hauptamtlichen Freiwilligendienste auf Zeit in den Festreden weniger gern erwähnt und herausgestellt werden. In der am 20. Oktober 1998 geschlossenen Koalitionsvereinbarung der beiden Parteien, die die gegenwärtige Bundesregierung bilden, war die Absicht zum Ausdruck gekommen, durch ein Freiwilligengesetz »den Ausbau und die rechtliche Absicherung

nationaler und grenzüberschreitender Freiwilligendienste« zu ermöglichen. Das von den Trägerorganisationen der internationalen Dienste erwartete ›Entsendegesetz‹ soll es nun offenbar doch nicht geben. Dagegen besteht nach wie vor die Absicht einer Reform der Gesetze zur Förderung des Freiwilligen Sozialen und des Ökologischen Jahres (FSJG/FÖJG) beziehungsweise des Zivildiensts (ZDG). Das wäre ein guter und zeitgerechter Beitrag zum IYV. So soll freiwilliger Dienst in Zukunft auch in den Bereichen von Sport und Kultur möglich sein. Ob aber mit dieser Reform gleichzeitig die von den Trägern beklagten Defizite für Freiwilligendienste im Ausland beseitigt und ihr Ausbau erleichtert werden wird, scheint nach wie vor streitig zu sein.

Zwar existiert im zuständigen Bundesministerium ein Arbeitsentwurf für das ›Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Förderung eines freiwilligen sozialen Jahres und anderer Gesetze‹ (FSJG-ÄndG), doch wird dieser Entwurf von den Trägern internationaler Dienste eher kritisch gesehen. Unter den strittigen Diskussionspunkten ist vor allem die Einbeziehung in die gesetzliche Sozialversicherung, die Beschränkung des Dienstes auf maximal 12 Monate und die Nichtberücksichtigung der Freiwilligen des Europäischen Freiwilligendienstes (EFD) der Europäischen Union zu erwähnen. In zahlreichen Punkten werfen die Kritiker dem Entwurf mangelnde Flexibilität vor.

Sie bemängeln auch, daß die Gast-Freiwilligen aus dem Ausland, auch aus den europäischen Partnerländern, überhaupt nicht berücksichtigt werden, während doch der Rat der EU noch am 19. Januar dieses Jahres die Mitgliedstaaten aufgefordert hat, »Hindernisse rechtlicher und administrativer Art aus dem Weg zu räumen, welche die Mobilität derjenigen beeinträchtigen, die in einem anderen Mitgliedstaat ... eine Freiwilligentätigkeit absolvieren möchten«. Hier sieht man in Kreisen der Betroffenen keine Verbesserung. Wenn sich der Entwurf im Blick auf die grenzüberschreitenden Dienste nicht nachbessern läßt, wollen deren Träger eher dafür eintreten, daß er sich auf die Inlandsdienste beschränkt, wo eine Verbesserung der Rahmenbedingungen für das Soziale Jahr und andere Dienste sich immerhin abzeichnet. Für den internationalen Freiwilligendienst soll es dann nach ihrer Ansicht besser bei der derzeitigen Regelung bleiben und eine Reform der deutschen und europäischen Vorschriften auf die Tagesordnung der nächsten Legislaturperiode gesetzt werden. Es bleibt abzuwarten, ob eine solche Stellungnahme Regierung und Gesetzgeber beeindrucken kann. Die Bundestagsfraktion der Grünen scheint die Bedenken zu teilen.

Die Entwicklungspolitik stellt sich im Gegensatz zu anderen Politikbereichen als ein weithin ›ungesetzlicher‹ Bereich dar; im Grundgesetz kommt sie schon gar nicht vor. Für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit gibt es keine andere gesetzliche Grundlage als das Haushaltsgesetz. Sollte in verschärfter Fortführung bereits erkennbarer Tendenzen dieses einmal ohne den jetzigen Titel 23 des Bundeshaushalts verabschiedet werden, gäbe es außer einigen meist auslaufenden völkerrechtlichen Verpflichtungen keine Basis für staatliches Handeln mehr. Eine Ausnahme unter den Aktivitäten der deutschen Entwicklungszusammenarbeit ist der Entwicklungsdienst, der immerhin auf einer gesetzlichen Grundlage existiert (wenn auch nicht gerade mit einer Bestandsgarantie).

In den entwicklungspolitischen Gründerjahren wurde das Entwicklungshelfergesetz konzipiert und 1969 vom Bundestag beschlossen. Es definiert den Entwicklungshelfer als eine Fachkraft, die »ohne Erwerbsabsicht« für eine begrenzte Zeit und durch Vermittlung eines anerkannten Trägers des Entwicklungsdienstes in Entwicklungsländern tätig wird. Wenn man an das Ausgangsmotto von ›Lernen und Helfen in Übersee‹ denkt, hätte es genauso gut »Entwicklungslerner« statt »Entwicklungshelfer« heißen können. Aber das war im allgemeinen Verständnis von Öffentlichkeit und Politik natürlich nicht möglich. Der wichtigste Punkt und ein historischer Durchbruch war

damals die Einbeziehung der Entwicklungshelfer in die deutsche Sozialversicherung. Damit ist freilich noch nicht gesagt, daß dieses Modell sich auf die grenzüberschreitenden Jugenddienste übertragen ließe und deren Teilnehmer als Quasi-Arbeitnehmer richtig einzuordnen wären.

### Plädoyer für eine allgemeine Dienstpflicht

Ansonsten vertrat man in früheren Jahren durchaus die Vorstellung von einer Art Lokomotivfunktion des Entwicklungsdienstes. Auf Kirchentagen gab es damals große Diskussionsforen zum Thema »Friedensdienst mit und ohne Waffen«, wo die Idee eines allgemeinen umfassenden Dienstes mit vielen Erscheinungsformen und Facetten erörtert wurde. Der traditionelle nationale Dienst beim Militär sollte durch diese Vielfalt des Dienstangebots erweitert und schließlich ersetzt werden. Ein gutes Stück weit ist die Geschichte in den letzten dreißig Jahren dieser Vision gefolgt. Auf der Strecke geblieben zu sein scheint aber ihr Kernelement, die für U Thant noch selbstverständliche Vorstellung einer allgemeinen Dienstpflicht.

Viele Initiativen der Nachkriegszeit wurden in jenen Gründerjahren des Entwicklungsdienstes von uns als Schritte in Richtung der Realisierung dieser Vorstellung verstanden und erscheinen dementsprechend in unseren Biographien. Den Autor schickte seine Begabtenstiftung nach dem Abitur erst einmal für ein halbes Jahr als Hilfsarbeiter in ein Stahlwerk, um dort die soziale Wirklichkeit der Industriegesellschaft kennenzulernen. Es gab internationale Arbeitslager, Friedens-, Aufbau- und Jugendgemeinschaftsdienste sowie das Freiwillige Soziale Jahr, um nur einige Beispiele zu nennen, und eben auch den Entwicklungsdienst.

Als der DED in Anwesenheit von Präsident Kennedy gegründet wurde, soll der alte Konrad Adenauer seinen ebenfalls hochbetagten Nachbarn skeptisch gefragt haben: »Würden Sie da Ihre Kinder hinschicken?« Heute sind die Verhältnisse anders, und wir haben längst gelernt, daß man seine Kinder nicht mehr irgendwo hinschicken kann. Die Frage bleibt aber, ob man ihnen nicht Angebote des Dienstes machen sollte und es eine selbstverständliche Pflicht sein könnte, eines davon auszuwählen und anzunehmen.

Ebenfalls in den sechziger Jahren hat Ludwig Erhard auf einer Weltversammlung des ›World University Service‹ in Tutzing im Blick auf Vorschläge zur Studienförderung des ›Honnefer Modells‹ gesagt, es habe niemandem geschadet, wenn er in seiner Jugend den Gürtel enger schnallen müsse. Alte Kameraden erinnern sich mitunter gern an die Härten des Grundwehrdiensts. Solche Nostalgie der Strapazen ist hier nicht gemeint. Es geht um das selbstverständliche ›Lernen und Helfen‹, das einzuüben eine zivile und sozial verantwortliche Gesellschaft ihrer jungen Generation verpflichtend anbieten sollte.

Kopf dieser Bewegung war damals Alec Dickson, Gründer des britischen Entwicklungsdienstes (Volunteer Service Overseas, VSO) und später auch eines freiwilligen Sozialdienstes in England. Er vertrat in aller Welt mit großem Schwung die Idee eines allgemeinen Dienstes, der für alle verbindlich sein müsse und niemanden, auch keinen Behinderten, ausschließen dürfe. Natürlich hatte er sich mit dem Argument des Zwangscharakters eines solchen Dienstes auseinanderzusetzen. Dazu pflegte Sir Alec auf die allgemeine Schulpflicht hinzuweisen, die bei ihrer Einführung vor zweieinhalb Jahrhunderten ähnlichen Bedenken begegnete, deren Sinnhaftigkeit aber längst weithin anerkannt sei. Wenn sogar die Pflicht zum Militärdienst akzeptiert worden sei, müsse das bei einem Dienst des Lernens und Helfens um so eher möglich sein, wo der Nutzen für die Beteiligten im Sinne der »Bildung und Reifung« (U Thant) mindestens ebenso hoch anzusetzen sei wie der der Gesellschaft. Allerdings müsse eine Vielzahl von Angeboten und Wahlmöglichkeiten geschaffen werden. Schließlich

kennt auch das Grundgesetz den »Rahmen einer herkömmlichen allgemeinen, für alle gleichen öffentlichen Dienstleistungspflicht« (Artikel 12 Abs. 2).

Inzwischen können wir in Deutschland auf die Erfahrungen mit dem als Alternative zum Wehrdienst eingerichteten Zivildienst zurückgreifen. Die Träger sozialer Einrichtungen wissen hier meist Gutes zu berichten. Sie kennen aber auch den Vorwurf, daß Dienstleistende als billige Arbeitskräfte eingesetzt werden, um Arbeitsplätze von Fachkräften einzusparen. Dem müßte ein vernünftiges System entsprechend vorbeugen. Auch könnte eine allgemeine Dienstpflicht nicht mit und von den vorhandenen Institutionen allein geleistet und gestaltet werden. Ein großes Reformwerk wäre erforderlich. Dazu gehört als einer der ersten Schritte die Untersuchung, welche Auswirkungen sich für den Arbeitsmarkt ergeben würden, wobei zu vermuten ist, daß unter dem Strich sogar eine Reduzierung der Arbeitslosigkeit stehen dürfte.

In dem gegenwärtigen Internationalen Jahr hat diese Überlegung so gut wie keine Rolle gespielt. Möglicherweise stellt man sich aber doch noch dieser Frage, auch wenn sie in Deutschland nicht gerade im Trend liegt und es zweifelhaft erscheint, ob in dieser Richtung ein politischer Wille entstehen wird. Aber man sollte wieder einmal darüber reden und auch überlegen, ob derartige Dienste nicht auch ein Mehr an gesellschaftlicher Kohäsion mit sich bringen könnten. Man sollte bedenken, was an dieser Vision brauchbar sein könnte. Und man mag von einer Zeit träumen, in der die Frage »Wo haben Sie gedient?« nicht mehr antiquiert klingen müßte und die Antworten lauten könnten: »Bei der Feuerwehr in Muffendorf«, »Bei den Friedensbrigaden auf dem Balkan« oder »Im Seniorentreff und bei der Freiburger Tafel«. Schön wäre es ja.

Können wir uns das leisten? Alec Dickson hätte die Frage so gestellt: Können wir es uns leisten, auf die Option der allgemeinen Dienstpflicht in unserer Gesellschaft zu verzichten?

- 1 Hierzu schon Hans d'Orville, Internationale Tage, Wochen, Jahre und Jahrzehnte der Vereinten Nationen. Abgenutztes Instrumentarium oder notwendiger Resonanzboden internationaler Politik?, VN 2/1983 S. 37ff. (mit Ergänzung in VN 3/1983 S. 83), und ders., Internationale Tage, Wochen, Jahre und Jahrzehnte der Vereinten Nationen. Ein Nachtrag, VN 1/1989 S. 16ff. – Die aktuelle Übersicht der verschiedenen Gedenkanklässe findet sich auf S. 160 dieser Ausgabe.
- 2 Siehe Brenda Gael McSweeney, Neue Anschrift: Bundesstadt Bonn. Das Freiwilligenprogramm der Vereinten Nationen (UNV), VN 6/1996 S. 199ff.
- 3 Das UNV seinerseits hatte früher schon zu einem anderen Gedenkanklaß einen besonderen Bezug hergestellt: zum »Internationalen Jahr der Jugend« 1985. Laut dem damaligen Exekutivkoordinator des UNV sorgten »die Befürworter des Internationalen Jahres der Jugend dafür, daß das IJJ mit der Würdigung der ersten fünfzehn Jahre des UNV zusammen(fiel)«; Hikmat Nabulsi, Mehr als eine Wahlverwandtschaft. Das Entwicklungshelferprogramm der Vereinten Nationen (UNV) und das Jugendjahr, VN 4/1985 S. 113ff.(113).
- 4 Jährlich am 5. Dezember wird der »Internationale Entwicklungshelfertag für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung« begangen. Ursprünglich war – von Bradford Morse, dem damaligen Administrator des UNDP – der 7. Dezember vorgeschlagen worden, der Tag der Verabschiedung der UNV-Gründungsresolution im Jahre 1970. Der enge Bezug zum UNV wurde jedoch gelöst, und die Regierungen wurden in der Resolution 40/212 der Generalversammlung v. 17.12.1985 (Text: 4/1986 S. 144) ersucht, am 5. Dezember eines jeden Jahres »den wichtigen Beitrag des freiwilligen Entwicklungshelferdienstes stärker ins Bewußtsein der Öffentlichkeit zu rücken, damit mehr Menschen aus allen Lebensbereichen dazu angeregt werden, im eigenen Land wie auch im Ausland Dienste als Entwicklungshelfer anzubieten«; siehe d'Orville (Anm. 1) 1989, S. 19. – In Deutschland erscheint das Anliegen leicht verfremdet: der 5. Dezember gilt als »Tag des Ehrenamts«.
- 5 Hierzu im einzelnen Thomas Gensicke, Freiwilliges Engagement in den neuen und alten Bundesländern. Ergebnisse des Freiwilligen surveys 1999, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, Nr. B 25-26 v. 15.6.2001, S. 24-32.
- 6 Derartige Zweifel äußert der Sozialwissenschaftler Gerd Mutz laut Herbert Riehl-Heise, Der Kitt, den eine Gesellschaft braucht, in: Süddeutsche Zeitung v. 24.2.2001.
- 7 Da der Bundesrat der erforderlichen Änderung der Lohnsteuer-Richtlinien zustimmen dürfte, wird die Regelung wohl am 1.1.2002 in Kraft treten.
- 8 Ulrich Beck, Die Seele der Demokratie. Wie wir Bürgerarbeit statt Arbeitslosigkeit finanzieren können, in: Die Zeit v. 28.11.1997, S. 7f.
- 9 Marcel Erlinghagen, Die sozialen Risiken »Neuer Ehrenamtlichkeit«. Zur Zukunft des Ehrenamtes am Beispiel der »Bürgerarbeit«, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (Anm. 5), S. 38.
- 10 Siehe Justin Davis Smith, Ist freiwilliger Dienst für alle von Nutzen?, in: UNESCO-Kurier, Nr. 6/2001, S. 44f. – Smith ist Direktor des »Institute for Volunteering Research« in London.
- 11 Norbert Brömme / Hermann Strasser, Gespaltene Bürgergesellschaft? Die ungleichen Folgen des Strukturwandels von Engagement und Partizipation, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (Anm. 5), S. 8.
- 12 Ulrike Fleischmann, Die Zukunft des Ehrenamts hat längst begonnen, in: Das Journal. Zeitschrift der Bruderhilfe-Familienvorsorgeversicherung, Nr. 2/2001, S. 29.

# Auf dem Weg zur Anerkennung von Gruppenrechten

## Neue Formen der Zusammenarbeit zwischen indigenen Völkern und Regierungen im System der Vereinten Nationen

CAROLA HAUSOTTER

*Noch vor dem Ende der »Internationalen Dekade der Ureinwohner« (International Decade of the World's Indigenous People) im Jahre 2004 wird das »Ständige Forum für indigene Angelegenheiten« (Permanent Forum on Indigenous Issues) als Nebenorgan des Wirtschafts- und Sozialrats der Vereinten Nationen (ECOSOC) seine Arbeit aufnehmen können. Die die Einrichtung des Forums begründende Resolution 2000/22 des ECOSOC vom 28. Juli 2000 wurde im letzten Herbst von der Generalversammlung wohlwollend zur Kenntnis genommen; Ende Juli 2001 teilte Menschenrechts-Hochkommissarin Mary Robinson mit, daß das neue Gremium seine erste Tagung vom 6. bis 17. Mai 2002 in New York abhalten werde. Von dem Forum, dessen Zusammensetzung Mitte Dezember festgelegt wird, erhoffen sich die 300 Millionen Angehörigen indigener Völker in mehr als 70 Ländern eine Verbesserung ihrer Lage. Zudem wird damit im UN-System ein Organ geschaffen, das ein neuartiges Modell der Zusammenarbeit zwischen Betroffenen und Regierungen im Rahmen der Weltorganisation etablieren könnte: statt der bisherigen Praxis, ein solches Gremium ausschließlich mit von den Regierungen entsandten oder benannten Experten zu besetzen, werden Indigenenvertreter selbst die Hälfte der Mitglieder des »Ständigen Forums« stellen.*

### I. Vorhandene Schutzmechanismen im Völkerrecht

#### Initiativen der Internationalen Arbeitsorganisation

Auf völkerrechtlicher Ebene beschäftigte sich zunächst ausschließlich die ILO weltweit mit dem Schutz indigener Rechte. Sie setzte sich als erste internationale Organisation überhaupt mit dem Rechtsstatus von Angehörigen autochthoner Völker auseinander. Mit dem ILO-Übereinkommen 107 aus dem Jahre 1957<sup>1</sup> verpflichteten sich die Vertragsstaaten nicht nur, den Angehörigen indigener Völker günstigere Arbeitsbedingungen zu gewähren, ihnen bessere Ausbildungsmöglichkeiten zu bieten und die Gesundheitssituation zu verbessern. Das Übereinkommen hatte bereits damals auch die weiter gefaßte Zielsetzung, Ungleichbehandlungen »eingeborener Bevölkerungsgruppen« auf sozialer, politischer sowie rechtlicher Ebene entgegenzuwirken.

Auch wenn die Normsetzung zu gewissen Verbesserungen der Lage der Betroffenen beitragen konnte, wuchs mit der Zeit die Kritik an diesem Rechtsinstrument. Grund dafür war das mit ihm verfolgte Integrationskonzept; angestrebt wurde die Assimilation, also ein Aufgehen in der Mehrheitsgesellschaft unter Aufgabe der eigenen Kultur. Die Betroffenen weigerten sich zunehmend, auf diese Weise »in-