

Die aktuelle Situation der Freiwilligendienste: Stolpersteine und Chancen

Dieser Beitrag ist eine gekürzte Fassung eines Vortrags im Rahmen der Tagung „FSJ, Bufdi und Co. Neue Perspektiven für Freiwilligendienste“ in der Evangelischen Akademie Bad Boll, 23./24.04.2012

1. Bestandsaufnahme und Forderungen an Bundespolitik und -verwaltung

Vom Nischendasein in die Mitte

Über 80.000 Freiwillige bereichern aktuell allein in den Inlands-Jugendfreiwilligendiensten und im Bundesfreiwilligendienst die Engagementlandschaft in Deutschland! Damit erfreuen sich Freiwilligendienste von vielerlei Seiten einer erhöhten Aufmerksamkeit. Indikatoren dafür sind (beispielsweise!):

- massive Erhöhung der Finanzmittel im System Freiwilligendienst – mit den entsprechenden Begehrlichkeiten von Seiten Bundesrechnungshof, Bundesfinanzministerium und Bundestag, aber auch mit der hohen Erwartungshaltung von Freiwilligen, Einsatzstellen und Trägern in Hinsicht auf eine öffentliche Verantwortung für Freiwilligendienste;
- gestiegene politische und öffentliche Aufmerksamkeit – sichtbar im großen Aufwuchs des parlamentarischen und politischen Interesses in Bundestag und Bundesrat sowie noch stärker spürbar in der allgemeinen Öffentlichkeit via Kampagnen und Berichterstattung gerade in den überregionalen Medien;
- wachsende strategische Begehrlichkeiten – verdeutlicht in der Gewichtung des Themas innerhalb eines eigenen Arbeitsstabes im BMFSFJ, in den Initiativen der Bundesländer in Hinsicht auf die Mitgestaltung der Jugendfreiwilligendienste oder auch im Aufwuchs an bundeszentralen Trägern/neuen Zentralstellen und ihnen angeschlossenen regionalen Trägern und Einsatzstellen.

Dies führt zu einer neuen Vielfalt von Interessen, die miteinander in Dialog stehen und die durchaus divergierend sein können.

Vom KJP in den BFD

Veränderung der Förder- und Verwaltungsstrukturen in den Freiwilligendiensten: Überaus begrüßenswert ist die gemeinsame Anbindung der Jugendfreiwilligendienste und des Bundesfreiwilligendienstes in einem Arbeitsstab. Mit dem Bundesfreiwilligendienstegesetz verbunden ist ein neues Rechtskonstrukt.

Zahlreiche in den Jugendfreiwilligendiensten etablierte Handlungsgrundlagen, wie z. B. die Verpflichtung zur partnerschaftlichen Zusammenarbeit, sind allerdings verändert und noch nicht befriedigend gestaltet worden.

Mit dem BAFzA, dem Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben, ist als dem BMFSFJ nachgeordnete und bisher allein verwaltende Behörde ein neuer – steuernder, gestaltend-handelnder und administrierender – Akteur in die Landschaft der Freiwilligendienste getreten.

In den Jugendfreiwilligendiensten umfasst das Aufgabenfeld des BAFzA vorrangig:

- die Zentralstellenaufgabe und das Bundestutorat für die Träger, die sich keinem der anderen bundeszentralen Träger angeschlossen haben und an der Bundesförderung partizipieren wollen;
- die Aufgabe, als bewilligende und die Bundesmittel für die Jugendfreiwilligendienste verwaltende Behörde zu agieren;
- die Übernahme der Trägerschaft für die Servicestelle „Jugendfreiwilligendienste“ (vormals beim ISS angesiedelt) und hierbei die Funktion als Dienstleister für Träger, Einsatzstellen und Freiwillige sowie Interessenten.

Im Bundesfreiwilligendienst geht das Aufgabenfeld darüber hinaus.

- Es ist verantwortlich für die Anerkennung von Einsatzstellen/-plätzen;
- es schließt mit den Freiwilligen die BFD-Vereinbarung;
- es organisiert in den bundeseigenen Bildungszentren die politische Bildung sowie andere Bildungsmaßnahmen;
- es verwaltet die gesamten Zuschüsse an die zivilgesellschaftlichen Zentralstellen und die ihnen angeschlossenen Trägern/Einsatzstellen;
- es ist Vertragspartner der Zentralstellen, denen es Aufgaben zur eigenständigen Wahrnehmung überträgt;
- es ist eigene – und die bundesweit größte – Zentralstelle für zahlreiche ihr angeschlossene Einsatzstellen, u. a. in Kooperation mit den kommunalen Spitzenverbänden.

Diese Aufgabenkumulation, verstärkt durch die staatshoheitliche Anbindung, führt unweigerlich zu Fragen nach einer möglichen Vermischung (und Verwischung) von Rollen und auf deren Neutralität. Auch bei einem anderen Verband oder Akteur würde eine solche Ansammlung von Aufgaben kritisch beobachtet.

Von festen Ankern zu vielen Unklarheiten

Die Rahmenbedingungen in den nationalen Freiwilligendiensten – gesetzliche Ausgangssituation, Zuständigkeiten, finanzielle Bundesförderung etc. – waren jahrelang relativ konstant. Die letzten entscheidenden Entwicklungen, welche die Landschaft und alle Akteure gemeinsam bewegten, war die bis heute nicht abgeschlossene Umsatzsteuer-Debatte oder die Modellprojekte GÜF und FDaG. Nunmehr gibt es zahlreiche Fragezeichen:

Die Frage nach dem künftigen Verhältnis von Jugendfreiwilligendiensten und Bundesfreiwilligendienst bzw. nach der Gesamtstrategie für Freiwilligendienste ist offen. Welche Ziele und Visionen verbinden sich mit den Freiwilligendiensten allgemein und mit den beiden Formaten im Konkreten? Was heißt das für deren Einbettung in die Gesellschafts-, Engagement- und Bildungspolitik? Dieser systematische Diskurs fehlt mit Blick auf mittel- und langfristige Ziele, Wirksamkeiten und Umsetzungswege, die sich mit den Freiwilligendiensten verbinden.

Die Perspektive der Bundesförderung in den Jugendfreiwilligendiensten und im Bundesfreiwilligendienst ist deutlich begrenzt. Dies umfasst die Frage, in welchem Umfang Mittel zur Verfügung stehen und wie sich diese Mittel auf die unterschiedlichen Dienste bzw. auf wie viele Plätze sich diese Mittel verteilen – und welche Kriterien und Strategien für eine sinnvolle Verteilung erarbeitet und durchgesetzt werden können. Auch das neue Förderverfahren für die Bundesförderung in den Jugendfreiwilligendiensten ist noch nicht erprobt und damit bewertet. Nicht zu verschweigen sind, last not least, die Veränderungen im Bundesfreiwilligendienst, die z. B. die Sachleistungen (früher: Gutscheine für Seminarwochen in den Bildungszentren) reduzieren, ohne dafür die Barauszahlung für die pädagogische Begleitung zu erhöhen.

Für den Jugendfreiwilligendienst ist der Verantwortungs- und Gestaltungsrahmen von Bund und Ländern zu klären. Die Bundesebene bestimmt aktuell die Debatte um die Freiwilligendienste, z. B. als Gesetz- und Mittelgeber. Die Länder haben aber im Jugendfreiwilligendienst und darüber hinaus wichtige Aufgaben, zu einer Vielgestaltigkeit unterschiedlicher Freiwilligendienstformate beizutragen. Hier gilt es die Kooperation und den produktiven Dialog weiter zu stärken.

Es fehlt an einem gemeinsamen Qualitätsdiskurs und Mindeststandards für die Dienste insgesamt und sowie an deren Verbindlichkeit für alle Zentralstellen, Träger und Einsatzstellen.

In den letzten Monaten gab es bei dem Auf- und Ausbau der Dienste drei Strategien:

1. Vor der Quantität kommt die Qualität.

2. Mit der Quantität kommt die Qualität.
3. Nach der Quantität kommt die Qualität.

Dies sind drei legitime Wege. Es darf aber keinesfalls heißen: NIE kommt die Qualität.

Der Bundesarbeitskreis FSJ fordert vor diesem Hintergrund gegenüber dem Bund in erster Linie:

- eine im Mindesten langfristige Strategie zu den Freiwilligendiensten, die mit den Verbänden und Trägern als Umsetzern partnerschaftlich zu entwickeln ist, und einen verlässlichen Rechtsrahmen. Es gibt dafür allein für das Verhältnis von Jugendfreiwilligendiensten und Bundesfreiwilligendienst m. M. n. mindestens drei Wege, die diskutiert und in Hinsicht auf ihre rechtliche Umsetzbarkeit wie inhaltliche Wirksamkeit geprüft werden müssen.

1. Beide Dienstformen existieren wie bisher in großer Vielfalt nebeneinander, reiben sich in Hinsicht auf gleiche/ähnliche wie auch auf unterschiedliche Regelungen.

2. Beide Dienste werden gänzlich oder zumindest in einem gemeinsamen rechtlichen Rahmen zusammengeführt, unter eine gemeinsame Strategie und vergleichbare Finanzierungsstruktur gestellt.

3. Beide Dienste trennen sich deutlich, indem sie mit Blick auf Zielgruppen, Format oder Inhalte stärker profiliert und die Regelungen spezifisch gestaltet werden.

- eine ehrliche Finanzdebatte, die den Diskurs nicht aus der Haushaltslogik her bestimmt, sondern die Bedarfe von den Diensten – von Freiwilligen, Einsatzstellen und Trägern – aufgreift, sowie die Zur-Verfügung-Stellung von Mitteln in angemessenem und trotz Spardiktat erhöhtem Umfang, welche den Engagementinteressen und Expansionsmöglichkeiten Rechnung trägt.

- eine Klärung und Entflechtung der Zuständigkeiten im BAFzA und eine gemeinsame Debatte dahingehend, wie mit Rollenansammlungen einvernehmlich umgegangen werden kann und wie diese Rollen sinnvoll reduziert werden können. Das BAFzA ist für Jugendfreiwilligendienste und den Bundesfreiwilligendienst eben nicht eine Zentralstelle unter gleichen.

ein Bekenntnis und Verpflichtung zum Qualitätsdiskurs in allen Diensten. Hier geht es um das gemeinsame „Projekt: Freiwilligendienst“ und vergleichbare Ausgangs- und Rahmenbedingungen. Dieser Weg ist trägerübergreifend und mit entsprechenden Selbstverpflichtungen und Qualitätskontrollen gemeinsam zu beschreiten.

2. Entwicklungsnotwendigkeiten und Herausforderung für alle Akteure

Jenseits dieser Rahmenbedingungen richtet sich für die Weiterentwicklung der Freiwilligendienste eine Vielzahl an Aufgaben auch an die Zivilgesellschaft allein oder in Kooperation mit Politik und Verwaltung. Dabei sollten auf der Zielebene alle Akteure in den Freiwilligendiensten, möglichst passende und gute Dienste mit möglichst vielen Plätzen im Interesse von Freiwilligen (und Einsatzstellen) ermöglichen. Der Bundesarbeitskreis FSJ fordert: Jedem/-r, der/die will, sollte ein Angebot unterbreitet werden können. Große Einigkeit besteht in der Konzeption der Freiwilligendienste als Bildungs- und Orientierungszeiten und Engagementprojekte mit damit verbundenen Grundlagen der Partizipation und Selbstverantwortlichkeit von Freiwilligen und der Einbindung von Einsatzstellen und Trägern in die Begleitung und Gestaltung der Freiwilligendienste.

Zentrale Spannungsfelder und Herausforderungen für die regionalen und bundeszentralen Träger sind mit Blick auf ihr Selbstverständnis dabei beispielsweise:

- ein eigenständiges Profil für ihre Freiwilligendienst-Angebote zu entwickeln, dabei eine gemeinsame „Marke“ im Verbund mit allen Trägern zu etablieren und eine Vielfalt an Formaten zu ermöglichen;
- die Interessen von Freiwilligen mit den Bedarfen von Einsatzstellen und gesellschaftlichen Ansprüchen in Einklang zu bringen;
- den bedarfsgerechten quantitativen Ausbau zu garantieren und dies nicht zu Lasten einer angemessenen verlässlichen Qualität anzugehen;
- sich nicht nur als Träger eines Profil bzw. einer Struktur für Freiwilligendienste zu verstehen, sondern auch als Dienstleister des Themas insgesamt;
- das Prinzip der Subsidiarität und den Wunsch nach Unabhängigkeit zu halten und dabei eine gute Balance hin zu einer Staatspartnerschaft und in Hinsicht auf eine Abhängigkeit von bestimmten Rahmenbedingungen zu finden;
- die Kernaufgabe Freiwilligendienst in ein ehrliches und gutes Verhältnis zu anderen anverwandten Kernaufgaben, z. B. dem Erhalt des klassischen Ehrenamtes, der Sicherung von Professionalisierung im Feld oder der Nachwuchsförderung zu bringen;

Verbunden damit sind Ansprüche, wie z. B. aus dem aktuell eher reagierenden Handeln in ein selbstbewusstes Mitgestalten der Freiwilligendienste zu kommen, die Attraktivität der Freiwilligendienste weiter zu erhöhen; die Marktherausforderung einer größeren Anbieterlandschaft anzunehmen oder neue Bündnisse zu knüpfen und alte zu intensivieren.

Eng damit zusammen hängt für die Frage nach Umsetzungszielen, d. h. nach den Erfolg von Formaten (Jugendfreiwilligendienste und Bundesfreiwilligendienst etc.) und der Ausdifferenzierung von Angeboten, nach der Erreichung von und Wirksamkeit auf Zielgruppen oder nach der inhaltlichen Weiterentwicklung (interkulturelle Bildung, politische Bildung etc.).

Weitere Entwicklungsnotwendigkeiten möchte ich im Folgenden in Hinsicht auf sensible (und in Teilen unbeliebte) Themen identifizieren, die mit großen (und in Teilen unbestimmten bzw. interpretierbaren) Begriffen zusammenhängen, die aktuell von vielen Seiten (und in Teilen mit unterschiedlichen Konnotationen) vereinnahmt werden und zudem durchaus (und in Teilen häufig) ideologisch aufgeladen sind.

- Zivilgesellschaft: Der Diskurs in der Zeitschrift „Soziale Arbeit“, den federführend Frau Prof. Jakob und Dr. Kreuter führten, ist Ausdruck dessen, dass aktuell ein etabliertes Selbstverständnis der Freiwilligendienste befragt wird – ihre zivilgesellschaftliche Verankerung. Die Frage ist dabei nicht nur, was zivilgesellschaftliche Verankerung im Konkreten heißt, sondern auch, welche Konsequenzen sich daraus ergeben. Das Thema ist deshalb so brisant, weil sich damit Fragen der Deutungshoheit und Interessenspolitik – also der Macht – verbinden und zugleich beeinflusst ist, welche Rollen in einem subsidiären System den Akteuren zugeschrieben, zugebilligt und zugewiesen werden.

Eine Plattform für diese wichtige Debatte soll eine Fachtagung der Arbeitsgruppe „Freiwilligendienste“ des BBE und des Bundesarbeitskreises FSJ bieten, die im nächsten Jahr (07. März 2012, Berlin) stattfindet und auf der Vorschläge und Modelle für ein den Freiwilligendiensten angemessenes Verhältnis von Staat und Zivilgesellschaft entwickelt werden sollen. Natürlich wird es hier insbesondere wichtig sein, die Perspektive des Staates miteinzubeziehen.

- Arbeitsmarktneutralität: Mit dem massiven Ausbau der Freiwilligendienste, mit ihrer Neubestimmung bei der Aussetzung des Zivildienstes sowie mit der Erweiterung der Zielgruppen jenseits von Jugendlichen sehen sich die Träger zusehends mit der Frage konfrontiert, wie sich die Abgrenzung zum regulären Arbeitsmarkt aufrechterhalten und „beweisen“ lässt. Dies berührt zwei Seiten: die der Einsatzstellen (Ersetzen diese reguläre Arbeitskräfte?) und die der Freiwilligen (Erfüllt für sie der Freiwilligendienst die Kennzeichen einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme?). Dass es durchaus offene Interessen gibt, Freiwilligendienste zu vereinnahmen, zeigt sich aktuell im Bestreben, den Fachkräftemangel für den Ausbau der Kindertagesstätten mit Freiwilligen zu kompensieren.

- Gemeinwohlorientierung: Mit diesem unbestimmten Rechtsbegriff verhält es sich m. M. n. ähnlich wie mit der Arbeitsmarktneutralität. Er ist für mich aber für die

Beschreibung von Freiwilligendiensten geeigneter, denn dieses Kriterium stellt die Wirkung des Einsatzes der/des Freiwilligen in den Mittelpunkt. Die Herausforderung dabei ist das Normative: Was ist ein guter Einsatz ist und was nicht?

- Engagement/Ehrenamt: Während manche, v. a. die hochprofessionalisierten Einsatzfelder in den Freiwilligendiensten, die Abgrenzung zum Arbeitsmarkt bewegt, gibt es andere Bereiche, welche – spätestens seit der Einführung von Generationsübergreifenden Freiwilligendiensten – eine andere schwierige Frage zu beantworten haben: Wie verhält es sich mit den Freiwilligendiensten in Relation zum klassischen Ehrenamt oder anderen Engagementformen? Mit ihr ist aufs Engste verknüpft, welchen Engagementbeitrag die Freiwilligendienste in unserer Gesellschaft leisten und wie sich dieses nachhaltig gestalten lässt.

- Bildung / Lebensbegleitendes Lernen: Unhinterfragt – im Gegenteil, von allen Seiten gestützt und gefördert – werden die Freiwilligendienste als Bildungs- und Orientierungszeiten definiert. Der Bildungsbegriff ist hier so offen, dass er non-formale Bildungsaspekte ins Zentrum rückt, ohne informelle und formale zu vernachlässigen. Wie verhält es sich dabei bei den (unterschiedlichen) Zielgruppen jenseits der 27 Jahre, wo das lebensbegleitende Lernen entscheidend ist – aber auch nicht für alle und zudem für jede/-n anders. Und auch jenseits (bzw. unterhalb) dieser „magischen“ Altersgrenze: Was bringt die Zukunft in Angesicht sich wandelnder Zielgruppen und Anspruchshaltungen bei den Jugendlichen? Inwieweit können und müssen sich Freiwilligendienste ihren Charakter als Moratorium erhalten? Welche Anchlüsse zur Debatte um Kompetenzen und Zertifizierungen bis hin zum Deutschen/Europäischen Qualifizierungsrahmen sind notwendig?

- Qualität: Dieser Begriff wird mit unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen seitens der Anbieter verfolgt. Mehr noch, der Begriff ist so offen, dass es zunächst einer Verständigung bedarf, mit welchen Zielen der Qualitätsdiskurs geführt wird und auf welches Augenmerk er sich richtet. Strittig ist, wie eng oder wie weit, wie verbindlich oder wie unverbindlich, wie gemeinsam und wie vereinzelt Qualität verstanden wird. Die Qualitätsfrage hat dabei mehrere Dimensionen, z. B. das Profil und die Marke „Freiwilligendienst“ oder die Wirkung der Freiwilligendienste inkl. der Zufriedenheit und was dafür notwendig ist (an Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität und an Vereinbarungen). Eingebettet werden muss hier die kommende (gemeinsame) Evaluation der Jugendfreiwilligendienste und des Bundesfreiwilligendienst.

Dies ist nur eine beispielhafte Nennung von Entwicklungsaufgaben. Die besondere Herausforderung ist die Aufrichtigkeit des Diskurses – und dieser Auftrag richtet sich an alle Akteure. Es geht um fachliche und nicht ideologische Diskurse, um eine

systematische und nicht strukturelle Annäherung, um eine transparente und nicht tendenziöse Auseinandersetzung.

Erschwerend ist, dass das aktuelle Gefüge ein hierarchisches ist, insofern ist auch der Dialog ein asymmetrischer. Die zivilgesellschaftlichen Akteure werden dies nicht gänzlich auflösen können, können aber sehr wohl Transparenz und Offenheit einfordern, ebenso wie die Klarheit und Angemessenheit von Rollen. Hier gilt es aus dem Verhandeln in ein Handeln zu kommen.

Autorin Kerstin Hübner ist Referentin für Freiwilligendienste und „Kultur macht Schule“ bei der Bundesvereinigung Kulturelle Kinder- und Jugendbildung e. V.

Kontakt: huebner@bkj.de