

## **Der Bundesfreiwilligendienst – ein Erfolgs- oder ein Übergangsmodell?**

Eine Betrachtung der Entwicklung aus der Sicht der AG 3 BBE

Am 1. Juli wird der Bundesfreiwilligendienst (BFD) seinen ersten Geburtstag feiern. Die Beendigung bzw. Aussetzung des Wehrdienstes und damit auch des Zivildienstes war eine Überraschung, selbst für weite Kreise der Zivilgesellschaft und Teile der Opposition, die sie seit Jahren gefordert hatten. Doch die unerwartet schnelle Entscheidung der schwarz-gelben Koalition im Frühjahr 2011 brachte vor allem das Familienministerium in starke Bedrängnis. Zweierlei sollte in einem ungeheuer kurzen Zeitrahmen geregelt werden:

- für die bisherigen Leistungen von Zivis in vielen sozialen Einrichtungen und Hilfeorganisationen sollten Kompensationsmöglichkeiten geschaffen;
- die Finanzmittel sowie die Verwaltungsstrukturen, auf denen der Zivildienst basierte, sollten für die Zukunft gesichert werden – für den BFD wurden dann schließlich immerhin ca. 300 Mio. € aus dem Zivildienstetat aufgebracht.

Wie und in welcher Form dies bewerkstelligt werden sollte, beherrschte die Diskussion ab Ende 2010.

Bereits seit 2005 gab es auf Vorschlag der Kommission ‚Impulse für die Zivilgesellschaft - Perspektiven für Freiwilligendienste und Zivildienst in Deutschland‘ ein erstes Modell für eine Ausweitung der Freiwilligendienste: die „Generationsübergreifenden Freiwilligendienste“ (GÜF). 2008 wurden sie durch die Freiwilligendienste aller Generationen (FDaG) abgelöst. Neben den Jugendfreiwilligendiensten, vor allem dem Freiwilligen Sozialen Jahr (FSJ) und dem Freiwilligen Ökologischen Jahr (FÖJ), in denen sich ausschließlich Jugendliche bis zum Alter von 27 Jahren engagierten, sollten auch andere Altersgruppen für zwar strukturierte und verlässliche, aber flexibler gestaltete Engagementformen gefunden werden. Beim GÜF konnten 2005 bis 2008 insgesamt 9.000 Freiwillige mobilisiert werden, alle Altersgruppen waren fast gleich-mäßig vertreten.

Im „Freiwilligendienst aller Generationen“ (FDaG) waren zwischen 2008 und 2011 ca. 8.400 Freiwillige aktiv (Staatssekretär Hecken spricht bei der Abschlussveranstaltung des FDaG am 9.12.2011 von 7.000 Freiwilligen), fast Zweidrittel der Teilnehmerinnen und Teilnehmer waren über 50 Jahre. Wurde beim GÜF noch beklagt, dass sich die Kommunen zu wenig für diesen Freiwilligendienst interessierten, so wurde dieses Defizit beim FDaG offenbar reduziert. Der für das

FDaG konstitutiven Beratungsstruktur, den Kompetenzteams, gelang es, die Kommunen über Freiwilligendienste zu informieren und sie beim Aufbau zu unterstützen. Darüber hinaus haben diese Teams den Kommunen vielfach wichtige Grundinformationen über bürgerschaftliches Engagement, seine Relevanz für die Kommunen und mögliche Förderstrukturen vermittelt. Wie schon beim Auslaufen des GÜF-Programms haben auch beim Auslaufen des FDaG-Programms die Länder und die meisten Trägerorganisationen dieser Freiwilligendienste eine Verstärkung gefordert. Als Ersatz für den Zivildienst war der FDaG aber nie im Gespräch.

Das vom Familienministerium im November 2010 erstmals vorgestellte Konzept für einen Bundesfreiwilligendienst – zunächst war von einem freiwilligen Zivildienst die Rede – nimmt keinen Bezug zu diesen Programmen und den dort gemachten Erfahrungen. Für den BFD, vorgesehen für etwa 35.000 Freiwillige, werden vielmehr so weit als möglich die Strukturen und Einrichtungen des Zivildienstes beibehalten. Als Gründe dafür werden genannt: ungelöste Fragen zur Zuständigkeit des Bundes bzw. der Länderkompetenz für einen solchen Freiwilligendienst und die Notwendigkeit, Vorhaltestrukturen für eine eventuelle Wiedereinführung des Zivildienstes zu sichern. Statt einer zivilgesellschaftlichen Organisation wird die Durchführung des BFD dem Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben – BAFzA – (das frühere Bundesamt für Zivildienst) als oberster Instanz übertragen. Das BAFzA ist eine dem BMFSFJ nachgeordnete, staatliche Behörde. Es hat alle früheren Zivildienstplätze als Einsatzstellen des BFD anerkannt und ist verantwortlich für die Anerkennung weiterer Einsatzstellen/-plätze. Es schließt die Verträge mit den BFDlern und hat die Aufsicht über die zivilgesellschaftlichen Zentralstellen. Es organisiert in seinen Bildungseinrichtungen (den früheren Zivildienstschulen) die politische Bildung sowie andere Seminare und verwaltet die gesamten Zuschüsse an die 18 zivilgesellschaftlichen Zentralstellen und die ihnen angeschlossenen Träger/Einsatzstellen. Das BafzA ist zudem auch selbst Träger einer eigenen BFD-Zentralstelle.

Hinsichtlich der Tätigkeitsbereiche, der Bildungstage, des Umfang und der Dauer orientiert sich der BFD an den Jugendfreiwilligendiensten, die im Kontext dieser Gesetzgebung auch aus den vorhandenen Mitteln eine höhere Förderung ihrer Bildungsmaßnahmen für insgesamt 35.000 Freiwillige erfahren.

Mit dem FDaG hat der BFD nur gemein, dass er Männern wie Frauen und allen Altersgruppen ab der Vollendung der Schulpflicht offen steht und dass er das Interesse älterer Teilnehmerinnen und Teilnehmer (ab 27 Jahre) berücksichtigt, sich nicht für einen Vollzeitfreiwilligendienst verpflichten zu müssen (sie können auch einen Freiwilligendienst im Umfang von mindestens 20 Wochenstunden machen).

Noch bis Ende 2011 schienen sich die offiziell angestrebten Teilnehmerzahlen für den BFD nicht zu realisieren. Von Seiten des Bundesministeriums wurden bei den Ländern und den Trägern des FDaG Hoffnungen geweckt, dass dieser im Rahmen des BFD-Gesetzes auch noch eine Verstärkung und Förderung erhalten könnte (Staatssekretär Hecken hat noch zu Beginn 2012 die Länder ermuntert, einen entsprechenden Antrag einzubringen). Dann aber überstürzten sich die Entwicklungen. Schon Ende Februar war deutlich, dass alle Mittel für die Besetzung der 35.000 BFD-Plätze in Anspruch genommen werden müssten. Es gab eine Aufteilung der Ressourcen in Form einer Kontingentierung der Plätze für die einzelnen Zentralstellen.

Gleichzeitig wurden die Förderrichtlinien für die Jugendfreiwilligendienste so geändert, dass zukünftig alle Plätze im FSJ und FÖJ gefördert werden können, allerdings ohne zusätzliche Mittel. Zukünftig werden die Zentralstellen unterschiedliche Geldsummen als Festbetrag „von bis zu 200€“ pro festgeschriebenen Plätzen erhalten. Dies ermöglicht ihnen, alle von ihnen besetzten Plätze mit zu finanzieren. Die Verteilung der Bundesmittel richtet sich nach der Zahl der Freiwilligen am 01.12. des vergangenen Jahres.

Die AG 3 „Freiwilligendienste“ des BBE hat sich mit diesen weit reichenden Entwicklungen der letzten Jahre bei den alten und neuen Formen von geregelten Freiwilligendiensten immer wieder intensiv auseinandergesetzt.

1. Die positiven Seiten der Entwicklung sind für alle damit Befassten überraschend:

Es gab keinen Verdrängungswettbewerb zwischen dem BFD und den Jugendfreiwilligendiensten. Der Zuspruch zu letzteren war ungebrochen hoch und liegt derzeit bei ca. 50.000 Freiwilligen, die Fördermittel des Bundes wurden deutlich erhöht. Und das Interesse für den BFD war größer, als Optimisten es erwartet hätten, die angestrebten 35.000 Plätze werden 2012 besetzt.

Es gibt, vor allem in den ostdeutschen Bundesländern, einen hohen Anteil von Freiwilligen, die älter als 27 Jahre sind.

Die insgesamt erfolgreiche Entwicklung ist nicht zuletzt der Koordination der zivilgesellschaftlichen Träger zu verdanken, die sich für beide Freiwilligendienste engagiert haben, obwohl dies so im Gesetz nicht vorgesehen ist.

## 2. Es gibt zahlreiche Umsetzungsprobleme beim BFD:

Das BAFzA war angesichts der neuen, umfänglichen Aufgaben überfordert, z. B. bei den Vertragsabschlüssen, bei der Anerkennung von Einsatzstellen, der Zuweisung der Mittel an die Zentralstellen, der Organisation der Bildungsseminare bzw. der Nutzung der Bildungsgutscheine, für deren Einlösung keine ausreichende Kapazität in den Bundesschulen zur Verfügung stand usw. Künftig soll dort nur noch eine Woche „Bildungsgutschein“ in Anspruch genommen werden können. Diese Reduzierung ist erforderlich, damit die Zahl von 35.000 Freiwilligen gehalten werden kann. Derzeit werden die Kosten für die Seminare in den Bildungszentren neu berechnet. Auch die Einsatzstellen der Bafza-Zentralstelle werden sich zukünftig, wie alle anderen Einsatzstellen, an den Kosten für die pädagogische Begleitung beteiligen müssen.

Auf die unerwartet hohe Nachfrage nach BFD-Plätzen und der deshalb erforderlichen Kontingentierung war vor allem die Bafza-Zentralstelle nicht hinreichend vorbereitet, mit der Konsequenz, dass den aktuellen Schulabgängern keine Plätze mehr angeboten werden können.

Diese Probleme sind einerseits der Tatsache geschuldet, dass der BFD mit einem ungeheuren Tempo umgesetzt wurde. Andererseits wurde das BAFzA zunehmend mit weiteren neuen Aufgaben betraut, die es bewältigen musste. Und schließlich entwickelten sich diese Probleme auch auf dem Hintergrund der teilweise ungeklärten Kompetenzen dieser staatlichen Einrichtung gegenüber den zivilgesellschaftlichen Trägern (s. dazu auch 5.)

## 3. Die Gestaltung der Qualifizierung und Begleitung von über 27-jährigen BFDlern steht noch aus:

Verschiedene Erfahrungen von Trägern für die Bildungsbegleitung der Ü27-BFDler werden derzeit diskutiert. Die Heterogenität dieser Gruppe lässt keine einfache und einheitliche Regelung zu. Gemeinsam mit den Zentralstellen sollen bestehende Ansätze am 20./21.08 2012 in Wetzlar erörtert werden mit dem Ziel der Erarbeitung von Richtlinien, die eine qualitätsgestützte Begleitung ermöglichen und sicherstellen.

## 4. Ungeklärt ist auch die Frage der Arbeitsmarktneutralität des BFD:

Der hohe Anteil von erwerbslosen Teilnehmerinnen und Teilnehmern in ostdeutschen Bundesländern, die offenbar teilweise durch örtliche Arbeitsagenturen für den BFD gewonnen wurden, macht eine klarere Abgrenzung von Freiwilligendiensten und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen erforderlich. Trotz der gebotenen

Arbeitsmarktneutralität ist vor allem bei einigen früheren Einsatzstellen des Zivildienstes eine große Nähe zum Arbeitsmarkt zu beobachten. Hier werden fehlende Fachkräfte oder auch fehlende Mittel für deren Bezahlung z.B. im Bereich der Pflege durch Freiwillige kompensiert. Eine klare Abgrenzung zwischen Freiwilligendienst und vergütetem Engagement (auf der Basis der sog. Übungsleiterpauschale) steht aus. Vor allem in Kommunen werden Freiwillige als günstige Hilfskräfte wahrgenommen, es fehlt vielfach ein Verständnis der Freiwilligendienste als einer besonderen Form von Bildung und bürgerschaftlichem Engagement.

Ein Beleg dafür ist der jüngste Vorschlag des Präsidenten des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Roland Schäfer. In einem Interview mit der WAZ am 25.05.2012 empfiehlt er, mit ‚Hilfskräften‘ im Sozialen Jahr oder aus dem Bundesfreiwilligendienst den ab dem Kindergartenjahr 2013/14 geltenden Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für unter 3-Jährige zu bewältigen und den Mangel an Erzieherinnen und Erziehern in Kitas zu kompensieren. Es gehe darum, übergangsweise auch diese ungelerten Kräfte einzusetzen.

5. Nach wie vor sind strukturelle Probleme des BFD ungelöst:

Die bis heute wesentlichen Kritikpunkte am BFD sind die zu große Staatsnähe dieses Dienstes, sein Verhaftetsein in der Logik der Pflichtdienste, die bei einzelnen Einsatzstellen immer noch prekäre Nähe zum Arbeitsmarkt und das Versäumnis bei der gesetzlichen Regelung, die bewährten Trägerstrukturen der Jugendfreiwilligendienste auch hier zu verankern. Die Jugendfreiwilligendienste haben sich als Lerndienste nicht zuletzt deshalb auf qualitativ hohem Niveau etablieren können, weil sie auf der Grundlage schriftlicher Vereinbarungen zwischen Freiwilligen, Einsatzstellen und Trägern die konkreten Einsätze in gemeinsamer Verantwortung von Freiwilligen und Einsatzstellen gestalten. Die Träger unterstützen und fördern die Freiwilligen durch Beratung, Bildungsmaßnahmen, pädagogische Begleitung und Krisenintervention und die Einsatzstellen durch fachliche Beratung und Fortbildung.

Besonders kritisiert wird die Tatsache, dass das BAFzA selbst auch Träger einer eigenen BFD-Zentralstelle ist. Diese Zentralstelle verfügt über weiter reichende Kapazitäten, kann so für die Einsatzstellen kostengünstiger sein und steht deshalb in Konkurrenz zu den zivilgesellschaftlichen Zentralstellen. Sie betreut fast 40 % aller besetzten Plätze, vor allem die von kleineren Trägern und besonders die vieler vormaligen Zivildienststellen der Kommunen.

Die AG 3 des BBE hat sich deshalb dafür ausgesprochen, dass dem Subsidiaritätsprinzip beim BFD deutlich Rechnung zu tragen ist durch Beteiligung der Träger bei der Konzipierung und Ausgestaltung der Freiwilligendienste, der Seminare, der Vereinbarungen mit Einsatzstellen und Freiwilligen und bei ihrer individuellen Begleitung. Die Rolle des BAFZA ist entsprechend zu verändern. Dafür muss eine Gesamtstrategie entwickelt werden, die auch das Verhältnis von BFD und FSJ/FÖJ klärt, die Rolle der Träger beim BFD stärkt und Standards für die Bildungsmaßnahmen beim BFD festlegt. Langfristig muss es darum gehen, FSJ/FÖJ und BFD zu einem Freiwilligendienst zusammen zu führen, orientiert an den Strukturen des Jugendfreiwilligendienstes.

6. Ungelöst ist auch, wie der gute Ansatz des FDaG Kontinuität gewinnen kann:

Die von Hessen und Rheinland-Pfalz eingebrachte Gesetzesinitiative soll den FDaG als eine zweite eigenständige Säule im BFD-Gesetz etablieren, weil es derzeit (ein Freiwilligendienststatusgesetz wird es in dieser Legislatur wohl nicht mehr geben) keine andere Möglichkeit einer nachhaltigen Förderung für den FDaG gibt. Ziel ist eine kontinuierliche Bundesförderung für dieses besondere flexible Engagementformat vor allem für ältere Freiwillige unterhalb des im BFD-Gesetz vorgesehenen Zeitumfangs. Es wird begrüßt, dass der Entwurf die Förderung der Trägeraufgaben – wie Qualifizierung, Vernetzung, Begleitung – vorsieht, die Zahlung von Taschengeld ausgeschlossen (nur Aufwandsentschädigung) und eine klare zivilgesellschaftliche Organisation (Trägerprinzip) angestrebt wird. Allerdings wird die Chance, dass dies im Rahmen des BFD-Gesetzes erfolgen kann, angesichts der Kontingentierung als derzeit nicht sehr realistisch eingeschätzt.

Keinen Konsens gibt es in der AG 3 zur Frage, ob diese Engagementform – die eine verlässliche Regelmäßigkeit aufweist, Qualifizierung beinhaltet, wechselseitige Verpflichtungen beinhaltet und im Umfang von mindestens 8 Stunden stattfindet – als Freiwilligendienst bezeichnet werden soll oder ob es dabei um eine besondere Form zeitintensiven Engagements geht, die allerdings auch förder- und unterstützungswürdig ist.

Wenn nur wegen möglicher finanzieller Förderung bürgerschaftliches Engagement als Freiwilligendienst ausgegeben werde, würde dies gleichzeitig eine Abwertung des bürgerschaftlichen Engagements bedeuten. KritikerInnen sprechen hier von einer „Verdienstlichung“ des Engagements. Damit werde eine politische Tendenz verstärkt, die statt das bürgerschaftliche Engagement mit allen seinen Facetten einschließlich der Freiwilligendienste in den Blick zu nehmen, sich nur noch auf Freiwilligendienste orientiert. Diese Tendenz ist auch beim BMFSFJ zu beobachten. Es wird bedauert,

dass das Ministerium nicht gleichzeitig auch die Entwicklung einer Gesamtstrategie für eine umfassende und nachhaltige Strukturförderung von ‚normalem‘ bürgerschaftlichen Engagement in Angriff nimmt, wie es im Koalitionsvertrag der schwarz-gelben Koalition mit einem „nationalen Engagementgesetz“ und einem entsprechenden Förderplan vor-gesehen war.

**Autorin** Dr. Christa Perabo ist Sprecherin der AG 3 BBE – Freiwilligendienste und ehrenamtliche Mitarbeiterin der LandesEhrenamtsagentur Hessen.

**Kontakt:** [c.perabo@gmx.de](mailto:c.perabo@gmx.de)