

## **Den Bundesfreiwilligendienst als Bildungsjahr gestalten – aktuelle Herausforderungen und Entwicklungen**

„Paradigmenwechsel“ vom Pflicht- zum Freiwilligendienst ist ein gern verwendeter Terminus, wenn von der Einführung des BFD die Rede ist. Und tatsächlich gehört die Aussetzung der Wehrpflicht und damit des Zivildienstes zu den umfassenden Reformen der Bundesregierung in der laufenden Legislaturperiode. Mit dem BFD sind neue Aufgaben und Zuständigkeiten für die staatlichen wie auch für die zivilgesellschaftlichen Akteure verbunden. Manche der damit verbundenen Probleme wurden inzwischen bewältigt, viele sind aber noch nicht befriedigend gelöst. Der vorliegende Beitrag blickt auf die Entwicklung des BFD im ersten Jahr zurück und nimmt dabei die neuen Herausforderungen in den Blick, die mit der pädagogischen Begleitung insbesondere der jüngeren Freiwilligen in Zusammenhang stehen.

### **Gesetzliche Vorgaben zur Bildung im Bundesfreiwilligendienst**

Im Bundesfreiwilligendienstgesetz und in der Gesetzesbegründung finden sich mehrere Ausführungen zum Bildungs- und Lerncharakter des BFD. Dieser hat, so heißt es in §1 BFDG, die Aufgabe, lebenslanges Lernen zu fördern. Um „soziale, ökologische, kulturelle und interkulturelle Kompetenzen zu vermitteln und das Verantwortungsbewusstsein für das Gemeinwohl zu stärken“ werden die Freiwilligen pädagogisch begleitet, wie in §4 ausgeführt wird: durch eine praxisbezogene, fachliche Anleitung in den Einsatzstellen sowie durch Bildungsseminare im Umfang von 25 Tagen. Die Seminare sind für die unter 27-jährigen Freiwilligen verpflichtend, an ihrer Ausgestaltung sollen sie ausdrücklich mitwirken. Ebenfalls vorgeschrieben ist den Jüngeren die Teilnahme an einem fünftägigen Seminar zur politischen Bildung. Für die lebensälteren Freiwilligen hingegen werden die gesetzlichen Vorgaben zur pädagogischen Begleitung weitgehend offen gelassen.

Mit diesen Regelungen war der Gesetzgeber bemüht, eine allgemeine Grundlage dafür zu legen, den Bundesfreiwilligendienst in der Praxis als Bildungsangebot auszugestalten. Die Regelungen für die jüngeren Freiwilligen lehnen sich zwar teilweise an die der bewährten Jugendfreiwilligendienste FSJ und FÖJ an, weichen aber auch in mehreren Punkten davon ab. Auch wenn der BFD als „harmonische Ergänzung und Stärkung der bestehenden Freiwilligendienste“ bezeichnet wird und beide Rechtsformen gleichberechtigt nebeneinander bestehen sollen, ergeben sich aus den Unterschieden einige Schwierigkeiten bei der Erfüllung der Bildungsaufgaben. Diese Herausforderungen sollen im Folgenden aus zwei

Perspektiven betrachtet werden, aus der organisatorisch-administrativen und der pädagogisch-konzeptionellen.

Die organisatorische Perspektive: „Bildungsgutscheine“, Bildungszentren und Bundesamt

Laut Gesetz hat im Bundesfreiwilligendienst der Bund als Vertragspartner der Freiwilligen die Gesamtverantwortung für die pädagogische Begleitung. Diese Verantwortung liegt zunächst beim Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftlichen Aufgaben (BAFzA), der für den BFD zuständigen Behörde, zu dem auch die Bildungszentren und die Regionalbetreuer gehören. Deren Notwendigkeit wird mit der Verwaltungskompetenz des Bundes als Voraussetzung für seine Finanzierungskompetenz begründet. Außerdem sei die staatliche Zivildienstinfrastruktur für den Fall der Wiedereinsetzung des Zivildienstes vorzuhalten. Die aber wohl eher politisch motivierte Entscheidung der Bundesregierung, die pädagogische Begleitung nicht vollständig in die Hände der zivilgesellschaftlichen Trägerorganisationen zu legen, hatte von Beginn an erhebliche Auswirkungen auf die Umsetzung und die Qualitätsentwicklung im BFD. Als problematisch wird aus zivilgesellschaftlicher Perspektive nicht zuletzt die Mehrfachrolle des BAFzA als die Freiwilligendienste steuernde, kontrollierende und selbst anbietende Behörde gesehen.

Der Bund fördert (derzeit noch) die pädagogische Begleitung der Freiwilligen mit 200 Euro pro Teilnehmendenmonat. Davon werden 100 Euro in Sachleistungen - den sogenannten Bildungsgutscheinen - gewährt, die zur kostenlosen Nutzung der staatlichen Bildungszentren berechtigen. Die Träger können hieraus drei Seminarwochen finanzieren: eine Woche zur politischen Bildung, eine weitere Woche mit pädagogischem Personal der Bildungszentren sowie eine dritte Woche zur Nutzung lediglich von Unterkunft, Verpflegung und Räumlichkeiten.

Die Gewährung der Sachleistungen ist dabei zu keinem Zeitpunkt konzeptionell oder pädagogisch begründet worden, sondern speist sich allein aus dem Vorhandensein einer staatlichen, mit Personal versehenen Infrastruktur, die folglich genutzt werden muss. Die Träger bzw. deren Zentralstellen wiederum werden vom Bund verpflichtet, das ihnen durch die BFD-Platzzahl zustehende Kontingent an Sachleistungen zu verwalten und intern zu verteilen. Dies umzusetzen ist für die Träger mit einem nicht geringen administrativen Aufwand verbunden.

Dabei ist die Möglichkeit, die „Bildungsgutscheine“ auch in vollem Umfang einzulösen, von eher theoretischem statt praktischem Wert. Die Träger können mit gewisser Mühe zwar die vorgeschriebenen Seminare zur politischen Bildung an den

Bildungszentren belegen, die restlichen Sachleistungen verfallen jedoch in vielen Fällen ungenutzt. Der Grund hierfür liegt zum einen in den dauerhaften Kapazitätsproblemen der Bildungszentren, die weder auf die Zahl von 35.000 Bundesfreiwilligen ausgelegt sind noch gar auf die zusätzliche Belegung durch FSJler/innen im Rahmen gemeinsamer Seminargruppen. Ein weiterer Grund sind organisatorische Schwierigkeiten, da ein brauchbares und transparentes System für die Buchung der Bildungszentren immer noch fehlt. Nach wie vor gibt es keinen zentralen Überblick darüber, zu welchem Zeitpunkt in welchem Bildungszentrum welche Kapazitäten für wie viele Freiwillige zur Verfügung stehen. Dieser Missstand überfordert nicht nur die pädagogischen Fachkräfte der Träger, sondern auch das Personal der Bildungszentren.

Die Unterschiede zwischen dem pädagogischen Personal der Träger und der Bildungszentren, die das Verständnis von Rollen und Zuständigkeiten, aber auch das Maß der Eigenverantwortung betreffen, haben in zahlreichen Fällen dazu geführt, dass Absprachen zu Inhalten und zur Organisation der Seminare erschwert oder nicht eingehalten wurden. Zu diesen Problemen beigetragen hat auch der Umstand, dass hierzu im ersten Jahr des BFD eine gültige Richtlinie des Bundes nicht vorgelegen hat. Damit bestand für keinen der Beteiligten hinreichend Klarheit und Rechtssicherheit über die jeweils eigenen Aufgaben und Pflichten im Hinblick auf die Organisation der Bildungstage. So kam es etwa in der Frage der Beaufsichtigung von minderjährigen Freiwilligen, beim Umgang mit Fällen unentschuldigter Fehls oder auch nur bei der Erstattung von Fahrtkosten zu Diskussionen und Unsicherheiten, die vermeidbar gewesen wären, hätten hier zu einem früheren Zeitpunkt klarere Regelungen bestanden.

Die pädagogische Perspektive: Bildungs- und Qualitätsdebatten in den Freiwilligendiensten

In den Jugendfreiwilligendiensten FSJ und FÖJ wird vor allem ein offener Bildungsbegriff betont, der stark jugendpolitisch motiviert ist und auf die Förderung von Selbstbildung und Autonomie, von sozialem Lernen und Persönlichkeitsentwicklung junger Menschen abzielt. Zugleich bietet ein Freiwilligendienst für junge Menschen eine gute Möglichkeit, sich beruflich zu orientieren und erste Schritte Richtung Arbeitswelt zu gehen.

Der ganzheitliche Bildungsbegriff gerät in jüngerer Zeit verstärkt unter Druck durch eine Bildungsdebatte, die sich auf den Wert und die Anerkennung informeller Lernprozesse bezieht. Hier wird der Erwerb von Schlüsselqualifikationen herausgehoben sowie deren Bedeutung für Beschäftigungsfähigkeit und Arbeitsmarkt. Aus dieser

Perspektive werden die informellen Lernprozesse im Freiwilligendienst gerade für benachteiligte Jugendliche als Chance angesehen, Übergänge in Ausbildung und Beruf zu verbessern. Entsprechend wird hier auch förderpolitisch gesteuert. Die Träger der Jugendfreiwilligendienste verteidigen dem gegenüber ihren pädagogischen Anspruch und ihre offenen Konzepte recht energisch gegen eine befürchtete Verzweckung für bildungspolitische Ziele. Nach ihrer Auffassung dürfen Freiwilligendienste nicht als kostengünstiger Reparaturbetrieb für die Verfehlungen des formalen Bildungssystems herhalten.

Das hier grob skizzierte Spannungsfeld zwischen umfassendem Bildungsverständnis, Jugendsozialarbeit, den Anforderungen der Arbeitswelt und der wachsenden Bedeutung des Europäischen bzw. Deutschen Qualifikationsrahmens führt zu einer ausgesprochen lebhaften bildungspolitischen Debatte, die charakteristisch ist für das Feld der zivilgesellschaftlich organisierten Freiwilligendienste. Dies führt in der Praxis auch zu einer träger- und bereichsspezifischen Differenzierung von Konzepten, Formaten und Angeboten, zu Vielfalt und Profilbildung, zu einer permanenten Weiterentwicklung der pädagogischen Qualität und zur Herausbildung von Qualitätsstandards und Qualitätsmanagementsystemen.

Die zivilgesellschaftlichen Träger der Freiwilligendienste übertragen ihren Ansatz der pädagogischen Begleitung und das zugrunde liegende Bildungsverständnis grundsätzlich auf den Bundesfreiwilligendienst, jedenfalls soweit es dieselbe Altersgruppe bis 27 Jahre betrifft. Unter Berücksichtigung der organisatorischen und finanziellen Rahmenbedingungen streben die Träger einen gleichermaßen hohen Qualitätsstandard im FSJ/FÖJ wie im BFD an. Die Basis dafür ist das bewährte Dreiecksverhältnis zwischen Freiwilligem, Träger und Einsatzstelle. Die Träger beraten alle an einem Freiwilligendienst Interessierten im Vorfeld über geeignete Einsatzmöglichkeiten. Sie wählen Einsatzstellen aus, besuchen diese in regelmäßigen Abständen und vermitteln, wenn Konflikte mit Freiwilligen auftreten. Viele Träger bilden gemeinsame Seminargruppen für Freiwillige im FSJ und BFD und nutzen für alle die Angebote zur politischen Bildung an den Bildungszentren. Durchweg alle Träger sehen ihre Aufgabe darin, die Freiwilligen während des Freiwilligenjahres über die Seminararbeit hinaus kontinuierlich und individuell zu begleiten – eine Aufgabe, die im Bundesfreiwilligendienstgesetz so nicht beschrieben ist.

Die pädagogische Arbeit an den Bildungszentren befindet sich nicht erst seit 2011 in einem Umbruch. Bereits in den vorangegangenen Jahren hatten die Zivildienstschulen die Aufgabe hinzubekommen, ihren Beitrag zur Ausgestaltung des Zivildienstes als Lerndienst zu leisten. Mit der Einführung des Bundesfreiwilligendienstes müssen sie unter nicht geringem äußerem Druck ihre

Bildungskonzepte erneut grundlegend überarbeiten und sich dabei immer auch mit den (kritischen) Positionen und Ansprüchen der Träger auseinandersetzen, die die Seminarangebote an den Bildungszentren nutzen (müssen). Dabei treten einige Unterschiede in der Bildungskultur, aber auch hinsichtlich der Rahmenbedingungen zutage.

Für die zivilgesellschaftlichen Träger gehört die Bildung von und die Arbeit mit Gruppen, die während des ganzen Freiwilligenjahres zusammenbleiben und gemeinsam an auswärts stattfindenden Seminarwochen teilnehmen, zum Kern jedes pädagogischen Konzepts. Die Reflexion des praktischen Einsatzes, aber auch der Austausch der Freiwilligen untereinander sind Bestandteile der Seminararbeit. In vielen Trägerkonzepten sind die Seminare der Ort, an dem gemeinsam mit den Freiwilligen Lernziele ausgewählt werden, mit denen informelle Lernprozesse und Bildungserfahrungen gezielt gefördert werden sollen. Auch haben die Freiwilligen in den Seminaren der Träger einen großen Spielraum, über gewünschte Seminarinhalte mitzubestimmen und diese auch aktiv auszugestalten.

Die Bildungszentren hingegen bieten, schon weil die Rahmenbedingungen es nicht anders zulassen, einzelne Seminarwochen, an denen Freiwillige in meist wechselnder Gruppenzusammensetzung teilnehmen. Der kontinuierliche Austausch der Freiwilligen untereinander, die Verbindung aus informellem Lernen in der Einsatzstelle und Reflexion im Seminar hat an den Bildungszentren wegen der anderen Seminarkonzeption weniger Raum. Die Bildungszentren haben die reine Dienstleistungsaufgabe, Seminare zu bestimmten Themen durchzuführen. Sie haben keine Funktion im bewährten Dreieck zwischen Freiwilligem, Träger und Einsatzstelle und haben insofern auch keinen pädagogischen Zugang zu einem wichtigen Bildungsprozess - zum informellen Lernen im praktischen Einsatz.

Während das Angebot der Bildungszentren in Seminaren besteht, die am Nachmittag bei Dienstschluss der Dozent/innen enden, verstehen die pädagogischen Fachkräfte der freien Träger ihr Angebot als umfassender. Es schließt in den allermeisten Fällen die gemeinsame Abendgestaltung als Teil wichtiger Gruppenprozesse ein. Gerade an diesem Punkt werden die unterschiedlichen Arbeitsbedingungen sichtbar. Die Dozent/innen der Bildungszentren haben im Jahr 42 Seminarwochen durchzuführen und sind schon von ihrem Stundenkontingent her nicht in der Lage, die Freiwilligengruppen bis in den Abend hinein zu betreuen. Viele von ihnen argumentieren aber auch auf einer konzeptionellen Ebene und betonen, dass sie Angebote für mündige junge Erwachsene bereithalten, die keiner Intensivbetreuung bedürfen.

Bei allen Unterschieden gibt es aber auf beiden Seiten ein hohes Interesse der Pädagoginnen und Pädagogen, mit jungen Menschen zu arbeiten und sie in einer

wichtigen biographischen Findungsphase zu unterstützen. Die pädagogische Haltung der Fachkräfte unterscheidet sich nicht grundsätzlich voneinander (wenn auch durchaus in etlichen Fällen). Eine der künftigen Herausforderungen bei der Zusammenarbeit der Träger mit den Bildungszentren wird insofern darin bestehen, sich nicht in ideologiegesteuerten Auf- und Abwertungen der eigenen oder der anderen Seite zu verzetteln, sondern pragmatisch nach geeigneten Formen der Zusammenarbeit zu suchen. Wenn dies gelingt, könnte in den neuen Strukturen auch die Chance liegen, dass auf Trägerseite liebgewordene Gewohnheiten oder pädagogische Heilsgewissheiten hinterfragt und eventuell vorhandene Verkrustungen aufgebrochen werden.

Beide Bereiche haben in der Praxis damit begonnen, sich aufeinander zuzubewegen. So entwickeln Bildungszentren zusammen mit Trägern Seminare zu bestimmten thematischen Schwerpunkten, z. B. in den Bereichen Umweltbildung oder Kultur. Am 14. und 15. Mai dieses Jahres fand zudem in Sondershausen/Thüringen eine gemeinsame Tagung von Dozentinnen und Dozenten des BAFzA und von Bildungsreferentinnen und -referenten der Träger statt, die einen intensiven Erfahrungsaustausch ermöglichen sollte. Die Diskussionen in den Workshops waren keineswegs spannungsfrei, aber gleichwohl konstruktiv. Verabredet wurde, künftig jährlich zu einer solchen Tagung zusammenzukommen. Außerdem wurde angekündigt, dass sich Vertreter der Träger und der Bildungszentren in einer regelmäßigen Arbeitsgruppe über Konzepte zur politischen Bildung austauschen und gemeinsame Standards erarbeiten. Gerade hier können beide Seiten ihre fundierten Erfahrungen einbringen.

## Ausblick

Während die Diskussionen zu Konzepten und Umsetzungsfragen der pädagogischen Begleitung der unter 27-jährigen Freiwilligen wie dargestellt träger- und bereichsübergreifend stattfinden, stehen wir bei der Bildungsarbeit für die über 27-Jährigen noch eher am Anfang. Verbände wie die AWO erproben seit einem Jahr unterschiedliche Modelle, sammeln Erfahrungen, gehen in den internen fachlichen Austausch und sichern die Ergebnisse des ersten Jahres. Dabei zeigt sich, dass die Wege der Bildungsarbeit mit über 27-jährigen Freiwilligen vielfältig sind. Die Träger laden Gruppen von Freiwilligen zu ganzen Wochen oder einzelnen Bildungstagen ein. Sie ermöglichen „klassische“ Freiwilligenseminare, aber auch individuelle Bildungsangebote und fachbezogene Qualifizierungen. In größeren Flächenländern gibt es erste Ansätze von Kooperationen zwischen den Verbänden, um hier Angebote bündeln zu können. In der Bildungsarbeit mit älteren Freiwilligen wird es künftig vor allem darauf ankommen, Qualitätskriterien für die Organisation und für die

Inhalte zu erarbeiten und dabei zugleich die Vielfalt der Angebote, individuellen Bedarfe und Lebenslagen der Freiwilligen zu berücksichtigen. Diese Notwendigkeit hat auch das BMFSFJ erkannt und wird dazu am 20. und 21. August 2012 eine gemeinsame Tagung des BAFzA und der BFD-Zentralstellen der Träger durchführen.

Nach einem Jahr BFD haben sich, was die Organisation der Seminare an den Bildungszentren angeht, manche Prozesse eingespielt, viele holpern jedoch noch immer. Derzeit stehen die Träger vor einer weiteren Herausforderung, denn der Bund hat angekündigt, ab dem 1. Januar 2013 die Sachleistungen für drei Wochen Nutzung der Bildungszentren auf nur noch eine Woche zurückzufahren. Begründet wird dies u.a. damit, dass der Bundeshaushalt einen höheren Leistungsumfang nicht zulässt und die Bildungszentren über dauerhaft zu geringe Kapazitäten verfügen. Für die Träger führt der Wegfall der – eigentlich ungeliebten – Bildungsgutscheine dazu, dass sie nun mehr Seminarwochen aus den anderen Fördermitteln bestreiten müssen. Sie kritisieren diese Maßnahme folglich als Kürzung. Einige Verbände, darunter die AWO, haben sich mit der Forderung, diese Kürzungen zu kompensieren, an die Fachpolitiker und den Haushaltsausschuss des Bundestages gewandt und um Unterstützung gebeten.

In der Frage der Bildungsgutscheine gilt es auch zu bedenken, dass viele Träger die jüngeren Freiwilligen aus dem BFD und dem FSJ grundsätzlich in gemeinsamen Gruppen pädagogisch begleiten und sie entsprechend auch gemeinsam in die Seminare zur politischen Bildung schicken möchten. Dabei konnten sie bisher für ihre FSJler Bildungsgutscheine aus dem BFD nutzen. Zwar können FSJler künftig (falls ausreichend Kapazitäten vorhanden sind) weiterhin Seminare an den Bildungszentren besuchen. Den Trägern werden dann allerdings diese Kosten in voller Höhe in Rechnung gestellt. Diese liegen sehr deutlich über denen der freien Tagungshäuser, was aus Sicht der Träger eine Nutzung der Bildungszentren jenseits reiner Sachleistungen praktisch ausschließt.

Insgesamt wird im Hinblick auf die Bildungszentren ein Dilemma des Bundes deutlich, das in kommender Zeit sicher auch verstärkt politische Aufmerksamkeit erfahren wird. Mit den Bildungsgutscheinen bzw. mit ihrer verpflichtenden Einlösung an den Bildungszentren werden aus Steuermitteln zu erhöhten Preisen staatliche Einrichtungen subventioniert. In diesem im Grunde wettbewerbsverzerrenden System gibt es keine öffentlichen Ausschreibungen, ein Vergleich mit den Preisstrukturen der freien Bildungsträger findet nicht statt. Hier müsste ein subsidiäres, das Trägerprinzip betonendes System gefunden werden, mit dem gleichzeitig aber auch sicherzustellen ist, dass die betreffenden Haushaltsmittel im Bereich der Freiwilligendienste gehalten werden.

Von der Qualität des Bildungs- und Orientierungsangebots Bundesfreiwilligendienst wird seine Zukunft abhängen. Dies gilt für die Seminare ebenso wie für die Ausgestaltung der individuellen pädagogischen Begleitung. Dies gilt aber auch im Hinblick auf die praktischen Einsatzmöglichkeiten und die kompetenzorientierte Anleitung der Freiwilligen in den Einsatzstellen. Für die Einsatzstellen wird es überall darauf ankommen, eine Kultur der Freiwilligkeit zu entwickeln. Sie müssen echte Mitgestaltungsmöglichkeiten und interessante, verantwortungsvolle Aufgaben anbieten, die den Freiwilligen Selbstwirksamkeits- und Lernerfahrungen ermöglichen. Nur wenn der Bildungscharakter der Freiwilligendienste auch in der Praxis ernst genommen wird, lassen sich Begehrlichkeiten einhegen, Freiwillige als billigen Ersatz für reguläre Arbeitskräfte zu instrumentalisieren. Unter diesen Bedingungen kann man im Übrigen auch der unsinnigen Forderung der Kommunen entgegenzutreten, mit Hilfe von BFDlern solle der für die Umsetzung des Rechtsanspruchs auf einen Kitaplatz problematische Fachkräftemangel bewältigt werden. Hier muss es andere Wege geben. Freiwillige leisten engagierte und wichtige Arbeit, sie sind aber immer nur eine Ergänzung zu den Fachkräften der sozialen Arbeit.

Der vorliegende Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Meinung der Autorin wieder.

**Autorin** Susanne Rindt leitet beim Bundesverband der Arbeiterwohlfahrt die Abteilung Verbandsangelegenheiten, Engagementförderung, Zukunft der Bürgergesellschaft.

**Kontakt:** [susanne.rindt@awo.org](mailto:susanne.rindt@awo.org)