

Prof. Dr. Roland Roth

Engagement und Partizipation in Freiwilligendiensten

Kritische Anmerkungen zum Selbstverständnis-Papier der AG Freiwilligendienste des BBE

Auszüge aus dem Vortragsmanuskript „Politische Partizipation, bürgerschaftliches Engagement und Freiwilligendienste“¹ für die Arbeitsfeldtagung der Zentralstelle IB-Freiwilligendienste, Bonn, 10. Mai 2017

Die Freiwilligendienste haben in der Engagementpolitik der Bundesregierung einen prominenten Stellenwert. Einige dieser Dienste, wie das Freiwillige Soziale Jahr (FSJ) können auf eine mehr als 50-jährige Tradition zurückblicken, 1993 kam das Freiwillige Ökologische Jahr (FÖJ) hinzu. Die große Ausweitung setzte aber erst 2011 mit der Einführung des Bundesfreiwilligendienstes (BFD) ein, der den Zivildienst und seine Einrichtungen nach der Abschaffung der Wehrpflicht beerbte. Mit der Öffnung für Ältere, der Ausweitung der Internationalen Freiwilligendienste, dem Modellprojekt „FSJ-Digital“ und zuletzt mit dem BFD-Sonderprogramm für das Engagement von und für Geflüchtete haben sich Freiwilligendienste als ein bevorzugtes Mittel etablieren können, wenn es um engagementpolitische Antworten auf aktuelle gesellschaftliche Herausforderungen geht. Insgesamt rund 100.000 Menschen sind gegenwärtig in den verschiedenen Diensten – in der Regel für ein Jahr – aktiv. Auch finanziell gehören die Freiwilligendienste (FWD) zu den Schwergewichten staatlicher Engagementpolitik. Allein für den BFD standen im Haushaltsplan 2016 des BMFSFJ rund 167 Mio. Euro zur Verfügung - von den diversen steuerlichen Anreizen wie der Umsatzsteuerbefreiung oder der Weiterzahlung des Kindergeldes ganz abgesehen. Angesichts einer anhaltend hohen Nachfrage, die das vorhandene Platzangebot bei weitem übersteigt, scheinen die FWD eine Erfolgsgeschichte. Aber wie viel bürgerschaftliches Engagement steckt eigentlich in den FWD und wie steht es um die Partizipation in den FWD, die mit dem Motto „Mitmachen heißt mitgestalten“ (BMFSFJ 2016: 53f.) beworben wird?

Freiwilligendienste als „besonderes Engagement“

Ob und inwieweit Freiwilligendienste (FWD) den Ansprüchen eines beteiligungsorientierten Engagements gerecht werden bzw. dies können und wollen, ist strittig. Charakteristisch ist der Untertitel eines einschlägigen Diskussionsbandes, dessen Befunde ambivalent ausfallen:

¹ Dieses Vortragskript greift u.a. auf verschiedene eigene Veröffentlichungen zurück, ohne dies im Einzelnen in Form von Zitaten auszuweisen (vgl. Roth 2014; 2016; 2017).

„Freiwilligendienste zwischen staatlicher Steuerung und zivilgesellschaftlicher Gestaltung“ (vgl. Bibisidis u.a. 2015). Ein rasches und pauschales Urteil verbietet sich schon angesichts der Vielfalt der angebotenen Handlungsfelder, Träger, Einsatzstellen und Dienste. Hinzu kommen bundesländerspezifische Unterschiede und die besonderen Bedingungen der Auslandsdienste. Vor Ort ist deshalb ein breites Spektrum an Freiwilligendiensttätigkeiten anzutreffen. Sie reichen von Stellen, die in der Wehersatzdienst- bzw. Zivildienst-Tradition stehen und solche Tätigkeiten wie Fahrdienste, Hausmeisterfunktionen und Hilfspflegeaufgaben umfassen, bis zu weitgehend frei gestaltbaren, selbstverantwortlichen und anspruchsvollen Funktionen, wie sie z. B. Jugendorganisationen anbieten, die als „youth led organizations“ beschrieben werden können². Dass die jeweiligen Engagement- und Lernprozesse stark von den Handlungsbereichen und Einsatzstellen abhängig sind, ist nach Aussagen der wenigen vorliegenden empirischen Studien unstrittig (vgl. Göring/Mutz 2016).

Dennoch gibt es einige grundlegende Merkmale von Freiwilligendiensten, die besondere Aufmerksamkeit verdienen, wenn es um Engagement und Beteiligung geht. Eine einschlägige Arbeitsgruppe des BBE definiert aktuell Freiwilligendienste als „besondere Form des bürgerschaftlichen Engagements“: „Von anderen Formen des BE unterscheiden sich FWD durch eine vertragliche Grundlage, pädagogische Begleitung, verpflichtende Bildungstage, zeitliche Befristung, Voll- oder Teilzeittätigkeit. Als besondere Form des BE garantieren sie für eine festgelegte Zeit verlässliches und zeitlich intensives Engagement. Damit sind sie zugleich ein Lerndienst für Engagement in der Bürgergesellschaft und sensibilisieren für gesellschaftliche Verantwortung“ (BBE-Arbeitsgruppe Freiwilligendienste 2017). Im Bemühen, die Definitionsmerkmale der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (2002) (freiwillig, nicht auf materiellen Gewinn gerichtet, gemeinwohlorientiert, gemeinschaftlich etc.) möglichst passgenau zu erfüllen, blendet die Arbeitsgruppe jedoch einige einschränkende Dimensionen der „Besonderheiten“ der FWD aus:

- Die TeilnehmerInnen der FWD gehen ihre Vertragsverhältnisse (analog zur Erwerbsarbeit) zwar freiwillig ein, unterliegen in ihrer Tätigkeit aber einem Weisungsverhältnis, aus dem sie nicht einfach wieder aussteigen können. Ihre Freiheiten und Gestaltungsmöglichkeiten sind stärker limitiert als in Engagementformen, die nicht auf einem Dienstverhältnis beruhen. Dazu gehört auch die Verpflichtung, an Seminaren und Bildungstagen teilzunehmen.
- Beim Freiwilligendienst handelt es sich zwar nicht um Erwerbsarbeit, weil die entsprechende Entlohnung fehlt, aber mit der Kombination von Taschengeld, Unterkunft und Verpflegung (inklusive Kindergeld für die Jüngeren) wird der FWD zur zentralen Quelle für den Lebensunterhalt der Freiwilligendienstler. Auch durch die Einbezie-

² In einer dreijährigen Evaluation haben wir die Arbeit von Jugendlichen im FSJ und FÖJ bei „Schüler Helfen Leben“ näher analysieren können und dabei schätzen gelernt (Roth/Lang 2007).

hungen in die Sozialversicherungen und die Altersvorsorge ähnelt die Situation der Freiwilligendienstler eher dem Rechtsstatus von Auszubildenden.

- Wie viel Gemeinwohlorientierung und gemeinschaftliche öffentliche Praxis im Freiwilligendienst wirklich steckt, dürfte von Bereich zu Bereich, von Einsatzort zu Einsatzort erheblich variieren.

Realistisch betrachtet ist der FWD weniger eine „besondere Form des BE“, sondern eher eine Mischform aus Praktikum, Berufsorientierungsphase, Moratorium, 2. bzw. 3. Arbeitsmarkt (für die Älteren), Bildungsurlaub und eben auch einem mehr oder weniger bedeutsamen Element freiwilligem Engagements³. Für diese Sichtweise sprechen auch die Ergebnisse, die der Abschlussbericht der gemeinsamen Evaluation der Freiwilligendienste bereithält:

- Danach spielt das Motiv, sich freiwillig zu engagieren, für die Wahl des FWD nur eine untergeordnete Rolle. Bei der Motivation der unter 27-Jährigen dominieren die Aussicht auf ein bezahltes Moratorium („sinnvolle Überbrückung“), Studien- und Berufsorientierung und die Verbesserung der eigenen Fähigkeiten bzw. Berufs- und Studienchancen. Nur 23 % der Teilnehmenden unter 27 Jahren in den Bereichen Soziales, Kultur, Sport und Denkmalpflege geben das freiwillige Engagement selbst als Hauptmotiv an (BMFSFJ 2015: 87). Im Bereich Ökologie sind es sogar nur 16 %. „Sowohl in den älteren Studien als auch in der aktuellen Untersuchung spielen die persönliche Weiterentwicklung und die berufliche Orientierung die größte Rolle bei der Entscheidung für einen Freiwilligendienst“ (BMFSFJ 2015: 91). Über 80 % der Teilnehmenden unter 27 Jahren haben gerade die Schule beendet. Bei den Älteren (Ü-27) handelt es sich eher um eine Alternative zur Arbeitslosigkeit, aus der 65 % der Teilnehmenden ab 27 Jahre kommen (BMFSFJ 2015: 278).
- Die Teilnahme an den FWD löst keine nennenswert gesteigerte Bereitschaft zu weiterem Engagement aus. So waren 91 % der nach dem FWD Engagierten dies bereits vor Dienstantritt. „Während sich vor dem Freiwilligendienst insgesamt 23 % der Teilnehmenden regelmäßig engagierten, beträgt dieser Anteil 18 Monate nach dem Freiwilligendienst 25 %“ (BMFSFJ 2015: 292). Diese bescheidene Steigerungsrate dürfte im Rahmen der altersspezifischen Engagementzuwächse in der Bevölkerung liegen. Die FWD sind somit kein Durchlauferhitzer für gesteigertes Engagement, allerdings wirken sie in der Summe auch nicht abschreckend.
- Vorsicht ist auch bei Aussagen anzuraten, die sich auf die Bedeutung und Wirksamkeit der verschiedenen Bildungsdimensionen des FWD beziehen. Im gesetzlichen Rahmen ist von der Förderung des lebenslangen Lernens, der Vermittlung von fachlichen Kompetenzen und einer pädagogischen Begleitung die Rede, „mit dem Ziel, so-

³ Solche Mischformen sind gerade im Sozialbereich und bei zivilgesellschaftlichen Organisationen weit verbreitet und werden dort unter Überschriften wie „welfare mix“ oder „Hybridität“ diskutiert.

ziale, ökologische, kulturelle und interkulturelle Kompetenzen zu vermitteln und das Verantwortungsbewusstsein für das Gemeinwohl zu stärken“ (§ 4 BFDG). Wenn von non-formalen und informellen Lernprozessen im FWD berichtet wird, sollte nicht vergessen werden, dass sich zumindest die U27-Freiwilligen in einer Lebensphase befinden, in der es schwer ist, nicht zu lernen. Es fehlt an Kontrollgruppenstudien, die z. B. Unterschiede zu Erfahrungen bei „work and travel“ oder in einer Reihe von längeren Praktika kenntlich machen könnten. Außerdem verdanken die FWD ihre Attraktivität nicht zuletzt den Defiziten eines Bildungswesens, das sich noch immer überwiegend am Modell der anstaltsförmig abgeschotteten Belehrungsschule orientiert. Die engagement- und demokratiepolitisch immer wieder geforderte „innere und äußere Öffnung der Schulen“ (vgl. BBE 2014) kommt wohl nur zögerlich voran.

- Zudem gibt es ein Spannungsverhältnis zwischen emanzipatorischen Ansprüchen, die sich vor allem auf die obligatorischen Bildungstage und die politische Bildung konzentrieren und die dort mögliche non-formale Bildung als „demokratiepolitisches Projekt“ deuten: „Als Teil eines demokratischen und gesellschaftspolitischen Auftrags verstehen sich die Handlungsfelder non-formaler Bildung als Beitrag, Menschen darin zu fördern, Politik und Gesellschaft kritisch zu begleiten und mitzugestalten. Die konstitutiven Prinzipien der Freiwilligkeit, Offenheit und Partizipation sowie die Orientierung an den alltäglichen Erfahrungen, Bedürfnissen und Interessen prägen die Ausgestaltung non-formaler Bildung.“ (Bonus/Vogt 2017: 11). Allerdings findet dieser emanzipatorische Anspruch in den entsprechenden Gesetzen keine Resonanz, vielmehr dominieren funktionale Erwartungen: „Der Bildungsaspekt von Freiwilligendiensten wird auch in den entsprechenden Bundesgesetzen betont (siehe hierzu § 1 und § 5 Abs. 4 JFDG und § 1 BFDG) und gleichzeitig gekoppelt mit einer Orientierung an ökonomischen und gesellschaftlichen Anforderungen der Arbeits- und Wissensgesellschaft“ (Bonus/Vogt 2017: 15)

Freiwilligendienste und Partizipation

Die Beteiligungsdimension des bürgerschaftlichen Engagements ist in den Freiwilligendiensten eher unentwickelt. Die entsprechenden Gesetzespassagen konzentrieren sich auf die Wahl von Sprecherinnen und Sprechern der Freiwilligen auf allen Ebenen (§ 10 BFDG) sowie die Mitwirkung an der Gestaltung von Bildungstagen und Seminaren (§ 3 BFDG: „Die Freiwilligen wirken an der inhaltlichen Gestaltung und der Durchführung der Seminare mit“). Auf die Tätigkeiten der Freiwilligen selbst bezogene Beteiligungs- und Gestaltungsansprüche sind dagegen nicht normiert. Damit bleibt des „Hauptgeschäft“ der Freiwilligen ausgespart.

So wundert es nicht, dass die Evaluation der Freiwilligendienste dem Thema Partizipation kaum Aufmerksamkeit widmet. Bei der Bewertung der Tätigkeiten in der Einsatzstelle wird gar nicht danach gefragt. Stattdessen stehen verschiedene Dimensionen der Zufriedenheit im Vordergrund. So erfahren die Tätigkeiten positive Bewertungen in den Dimensionen „Spaß machen“, „selbständig und abwechslungsreich arbeiten“ (BMFSFJ 2015: 131) und die

Teilnehmenden sind insgesamt überwiegend zufrieden („sehr“ knapp die Hälfte, 44 % eher zufrieden (ebd.: 133)). Zufriedenheit sollte aber nicht mit Partizipation verwechselt werden. Deshalb ist eine Fragezeichen angebracht, wenn es über die Einsatzstellen pauschal heißt: „Sie ermöglichen den Freiwilligen *Gestaltungsbeteiligung* und fördern ihre Kreativität“ (BBE-Arbeitsgruppe Freiwilligendienste 2017).

Jenseits der diffusen Zufriedenheitsfrage würde ein genaueres Hinschauen lohnen, denn die Engagierten verbinden mit ihren Tätigkeiten durchaus Gestaltungserwartungen „Von den Jüngeren erwarten rund 60 %, dass sie einen Beitrag zur sozialen Gestaltung der Gesellschaft bzw. zur ökologischen Gestaltung der Zukunft leisten“ (BMFSFJ 2015: 280). Ob diese spezifischen Erwartungen auch erfüllt werden, ist dem Evaluationsbericht allerdings nur sehr eingeschränkt zu entnehmen. Die Jüngeren haben überwiegend den Eindruck etwas bewirkt zu haben (82 % im FSJ und BFD U27, 87 % im FÖJ). Bei den Älteren fällt die Zustimmung mit 68 % etwas zurückhaltender aus (BMFSFJ 2015: 288f.). Immerhin wird von positiven Einstellungsveränderungen durch den FWD berichtet: „Dass man als Bürger in einer Demokratie politischen Einfluss nehmen kann, meinten bei Dienstbeginn 44 % und am Ende des Dienstes 53 % der Freiwilligen“ (BMFSFJ 2015: 291).

Dennoch erscheint es aktuell so, als beschränkte sich der Partizipationsanspruch weitgehend auf die Gestaltung der begleitenden Seminare, besonders die der politischen Bildung (s. Hafener 2017: 19). So sympathisch die Impulse aus der außerschulischen Bildung auch sein mögen, wenn sie nicht folgenlos und beliebig sein wollen, kommt es auf ihre Verknüpfung mit den Erfahrungen der Freiwilligen in den Organisationen und Einsätzen des FWD an. Forderungen nach einer stärkeren Mitsprache der Freiwilligen an der Ausgestaltung ihrer Tätigkeiten sind aber Mangelware.

In einer Analyse des non-formalen Lernens heißt es programmatisch für den Internationalen Bund: „Partizipation: Als wichtiger Bestandteil der Bildungsarbeit werden die Partizipation der Freiwilligen und dementsprechend Angebote zur Gewährleistung von Teilhabe, Mitgestaltung und Mitbestimmung benannt. Individuelle Bildungsprozesse sollen gefördert werden, indem das Engagement der Freiwilligen ernst genommen wird. Partizipation umfasst in den Dokumenten dabei die Berücksichtigung von Wünschen bzgl. der Einsatzstelle sowie die Mitbestimmung bei der Festlegung von Seminarthemen und Mitgestaltung der Seminare beispielsweise durch Gestaltung einzelner Seminareinheiten und die Planung von Projekten oder Aktionen. Als Grundlage für die Seminararbeit wird in der Rahmenkonzeption ein Katalog möglicher Seminarthemen aufgeführt. Dieser Themenkatalog ist dabei als Angebot zur Orientierung und nicht als Curriculum aufzufassen. Im Rahmen der Einsatzstellen umfasst Partizipation Beteiligung im Kontext der Einsatzstelle, beispielsweise im Rahmen von Teamsitzungen. Bildung wird hierbei als Ko-Produktion zwischen Freiwilligen und Mitarbeitenden betrachtet. Eine besondere Herausforderung liegt in einer notwendigen Balance zwischen Planung und Offenheit für Eigenaktivität und Selbstorganisation“ (Bonus/Vogt 2017: 20).

Diese Zielsetzungen, die allenfalls in Ansätzen verwirklicht sein dürften, sind unterstützenswert, bieten sie doch eine Perspektive, dass sich aus der Mitwirkung in Freiwilligendiensten eine Form des bürgerschaftlichen Engagements entwickeln kann, die den „Dienst“ zugunsten von „Engagement“ und „Partizipation“ in den Hintergrund treten lässt. An der Bereitschaft der Jugendlichen, sich für eine partizipative Erweiterung und Erneuerung der Freiwilligendienste zu engagieren, sollte jedenfalls nicht gezweifelt werden. Die allgemeine Partizipationsdebatte bietet mit ihren verschiedenen Formaten eine Fülle von Anregungen (vgl. Roth 2016). Zu denken ist z. B. an obligatorische Fonds für Träger und Einrichtungen, die es Freiwilligen ermöglichen, eigene Projekte zu entwickeln und umzusetzen und damit ihren Gestaltungswünschen mehr Raum zu verschaffen. Für die Trägerorganisationen und ihre Hauptamtlichen stellt diese partizipative Öffnung des „Kerngeschäfts“ sicherlich eine finanzielle und organisatorische Herausforderung dar. Gleichzeitig können sie mit einem erheblichen Erneuerungs- und Innovationspotential rechnen, das sie als Organisationen zukunftsfester macht. Erst durch erweiterte Gestaltungsmöglichkeiten und wirksame Partizipation können Freiwilligendienste zu dem werden, was sie aktuell beanspruchen: eine „besondere Form“ des bürgerschaftlichen Engagements mit nachhaltigen Lernchancen. Bis dahin ist Skepsis angebracht, wenn FWD als bevorzugtes Instrument der Engagementförderung ins Spiel gebracht werden.

Literatur

BBE Koordinierungsausschuss 2014: Impulspapier Schule in der Bürgergesellschaft. Bürgergesellschaftliche Perspektiven für moderne Bildung und Perspektiven. Berlin: BBE

BBE-Arbeitsgruppe Freiwilligendienste 2017: Selbstverständnis der AG: Freiwilligendienste – eine besondere Form von Bildung und bürgerschaftlichem Engagement. Berlin: BBE

Bibisidis, Thomas u.a. (Hrsg.) 2015: Zivil – Gesellschaft – Staat. Freiwilligendienste zwischen staatlicher Regulierung und zivilgesellschaftlicher Gestaltung. Wiesbaden: Springer VS

BMFSFJ (Hg.) 2015: Abschlussbericht der gemeinsamen Evaluation des Gesetzes über den Bundesfreiwilligendienst (BFDG) und des Gesetzes zur Förderung von Jugendfreiwilligendiensten (JFDG). Berlin: BMFSFJ

BMFSFJ 2016: Zeit, das Richtige zu tun. Freiwillig engagiert in Deutschland: Bundesfreiwilligendienst, Freiwilliges Soziales Soziales Jahr, Freiwilliges Ökologisches Jahr. 3. Auflage. Berlin: BMFSFJ

Bonus, Stefanie/ Vogt, Stefanie (2017): Non-formale Bildung in den Inlandsfreiwilligendiensten. Abschlussbericht der wissenschaftlichen Begleitung des Projektes „Non-formale Bildung in den Inlandsfreiwilligendiensten“ (2015-2017). In: Schriftenreihe des Forschungsschwerpunktes Nonformale Bildung. Köln

Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ Deutscher Bundestag 2002: Bericht Bürgerschaftliches Engagements: auf dem Wege in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft. Opladen: Leske + Budrich

Göring, Arne/Mutz, Michael 2016: Kompetenzerwerb und Persönlichkeitsentwicklung im Freiwilligen Sozialen Jahr – Ein Vergleich vier sozialer Tätigkeitsbereiche. In: Zeitschrift für Erziehungswissenschaft (19), 395-414

Hafener, Benno 2017: Fünf Fragen zur politischen Bildung. In: Evangelische Freiwilligendienste (Hg.): Politische Bildung in Freiwilligendiensten. Rahmenkonzeption und Praxisbeispiele der Evangelischen Trägergruppe. Hannover: Evangelische Freiwilligendienste, S. 19

Roth, Roland 2014: Bürgerhaushalte International – Was können wir aus den weltweiten Erfahrungen mit Bürgerhaushalten lernen? In: eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung 03 vom 05.11.2014

Roth, Roland 2016: Praxis und Perspektiven einer neuen Beteiligungskultur. In: Glaab, Manuela (Hg.): Politik mit den Bürgern – Politik für Bürger. Praxis und Perspektiven einer neuen Beteiligungskultur. Wiesbaden: Springer Fachmedien, S. 367-388

Roth, Roland 2017: Kommunale Demokratie – Schimäre oder Hoffnungsträger? In: Kuhlmann, Sabine/Schwab, Oliver (Hg.): Starke Kommunen – wirksame Verwaltung. Fortschritte und Fallstricke der internationalen Verwaltungs- und Kommunalforschung. Festschrift zum 80. Geburtstag von Prof. Dr. em. Hellmut Wollmann. Wiesbaden: Springer VS, S. 143-168

Roth, Roland/Lang, Susanne 2007: „Schließlich ist Schüler Helfen Leben ja der beste Beweis dafür, dass Jugendliche sehr wohl etwas tun können.“ Evaluation der Initiative Schüler Helfen Leben und ihres Sozialen Tags 2006 im Rahmen der Partnerschaft mit Nokia Deutschland. Berlin: CCCD

Autor

Prof. Dr. Roland Roth lehrte bis Ende 2014 Politikwissenschaft am Fachbereich Sozial- und Gesundheitswesen der Hochschule Magdeburg-Stendal. Er war sachverständiges Mitglied der Enquete-Kommission des Bundestags „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagement“ und der Expertengruppe des 2. Freiwilligensurveys von 2004. Er ist Mitbegründer von „DESI – Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration“ und arbeitet u.a. in der Steuerungsgruppe des Arbeitskreises „Bürgergesellschaft und Demokratie“ der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Kontakt: roland.roth1@gmx.de

Redaktion

BBE-Newsletter für Engagement und Partizipation in Deutschland

Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE)

Michaelkirchstr. 17/18

10179 Berlin

Tel: +49 30 62980-115

newsletter@b-b-e.de

www.b-b-e.de