

Freiwilligendienste im europäischen Vergleich **Ergebnisse einer Recherche des BBE-Arbeitsbereichs Europa**

Einführung

Geschichte und Tradition von Freiwilligendiensten reichen in Europa weit zurück bis in die Zwischenkriegszeit im 20. Jahrhundert. Seit der Jahrhundertwende aber erst ist das öffentliche, politische und wissenschaftliche Interesse an Freiwilligendiensten spürbar gestiegen. Diese besondere Form des freiwilligen Engagements in Form eines vertraglich geregelten Langzeitdienstes¹ berührt aktuell große politische und gesellschaftliche Herausforderungen und scheint als jugend-, bildungs-, beschäftigungs-, sozial- und sogar demokratiepolitisches Instrument viel Potential für Lösungsansätze zu bieten.

Im Jahr 2000 gab es mit Deutschland nur ein Land in Europa, das einen Rechts- und Finanzrahmen zur Organisation von Freiwilligendiensten etabliert hatte. Zudem existierte auf europäischer Ebene lediglich der Europäische Freiwilligendienst (EFD), zu diesem Zeitpunkt mit rund 1000 Freiwilligen im Jahr allerdings in einer überschaubaren Größenordnung. Im Jahr 2005 waren es bereits sechs europäische Länder mit staatlich unterstützten Freiwilligendienstprogrammen, und der EFD hat sich auf über 3000 TeilnehmerInnen ausgebaut. 2015 zählen wir zehn europäische Länder mit Freiwilligendienstprogrammen, und seit diesem Jahr wurde der auf jährlich 10.000 Teilnehmer gewachsene EFD auf europäischer Ebene um das Europäische Solidaritätskorps ergänzt mit der ambitionierten Zielsetzung, im Jahr 2020 über 100.000 Jugendlichen in Europa einen mehrmonatigen Freiwilligendienst ermöglicht zu haben. Wie kam es zu dieser Entwicklung?

- Seit Mitte der 1990er-Jahre haben sich zahlreiche europäische und internationale Organisationen intensiv mit der non-formalen und informellen Bildung beschäftigt. Dem Konzept des lebenslangen Lernens folgend wurde und wird versucht, die Kompetenzgewinnung außerhalb der formalen Bildungseinrichtungen in der Aus- und Weiterbildung sowie im Engagementbereich zu erfassen und zu validieren. Ein solches

¹ Unter Freiwilligendiensten wird im Folgenden eine besondere Form des freiwilligen Engagements verstanden, das sich durch eine vertragliche Grundlage, zeitliche Befristung (in Form von Kurzzeit oder Langzeit-Freiwilligendiensten), Voll- oder Teilzeittätigkeit und pädagogische Begleitung auszeichnet.

neuartiges Verständnis von Lernen sieht Freiwilligendienste als zentrale jugend- und bildungspolitische Instrumente. Es ergänzte bestehende Programme und wertete sie auf.

- Zweitens haben sich im Kontext der Debatten zur Aussetzung oder Abschaffung der Wehrpflicht in vielen europäischen Ländern Regierungen und Sozialverbände Gedanken zur Zukunft der sozialen Dienstleistungssysteme ohne die oft signifikante Zahl von Zivildienstleistenden machen müssen. Nicht selten ist der Auf- und Ausbau der staatlich geförderten Freiwilligendienstprogramme Teil einer Substitutionsstrategie für den Zivildienst.
- Die steigende Jugendarbeitslosigkeit in vielen europäischen Ländern und die Perspektivlosigkeit vieler Jugendlicher zwingen die Regierungen zu Lösungsansätzen. In diesem Kontext ist auch die Förderung von Freiwilligendiensten als ein oft beschrittener Weg zu betrachten, diese aus dem reinen jugend- bzw. bildungspolitischen Kontext in eine beschäftigungspolitische Ausrichtung zu überführen.

Einflüsse dieser und weiterer Faktoren auf die jeweilige Entwicklung der Freiwilligendienste in den einzelnen Ländern waren und sind unterschiedlich ausgeprägt. Dieses Papier fasst die Ergebnisse einer europäisch vergleichenden Recherche zusammen, die vom Arbeitsbereich Europa des Bundesnetzwerks Bürgerschaftliches Engagement im Sommer 2017 durchgeführt wurde. Sie hat sich zum Ziel gesetzt, Unterschiede und Gemeinsamkeiten in den nationalen und europäischen Diskursen und innerhalb der unterschiedlichen Freiwilligendienstprogramme sichtbar zu machen.

Die BBE-Recherche² blickt dabei nicht auf die deutsche Situation. Aber sie nimmt bestimmte Grundannahmen aus der deutschen Debatte als Analyserahmen für den Blick auf andere europäische Länder und die EU-Ebene:

- Trägerprinzip und Qualitätsentwicklung
- Prämissen der Dienste sind Bildung, Orientierung und Engagement
- Dienste ermöglichen Teilhabe, Mitbestimmung und Partizipation

Diese Grundannahmen werden an die Beschreibung der Entwicklung der Freiwilligendienste in neun Länderberichten und der Ebene der EU angelegt. Zu unterstreichen sei dabei, dass der Blick hier nur auf staatlich geförderte Freiwilligendienstprogramme gerichtet wird. Ungeregelte Formen von Freiwilligendiensten werden in den Länderberichten zwar erwähnt, werden aber für die Analyse nicht weiter in Betracht gezogen.

Dabei soll verdeutlicht werden, welche Trends sich europaweit in der zukünftigen Ausgestaltung von Freiwilligendiensten abzeichnet. Dies kann sowohl für die deutsche Debatte einen Mehrwert generieren, indem der Blick über den eigenen Tellerrand gerichtet wird. Es soll

² Das vorliegende Papier ist eine Zusammenfassung der Recherche zu drei ausgewählten Ländern und der europäischen Ebene. Das gesamte Recherchepapier wird Mitte November 2017 in der BBE-Publikationsreihe als Arbeitspapier veröffentlicht.

gleichzeitig aber auch verdeutlichen, wo sich deutsche Positionen im europäischen Vergleich wiederfinden und den europäischen Austausch unter Trägern und Förderern der Freiwilligendienste anregen.

Länderberichte

Österreich

Freiwilligendienste haben in Österreich eine vergleichbare Tradition wie in Deutschland, und auch ihre Entwicklung verlief in weiten Teilen ähnlich. Unterschiede liegen vor allem in der relativ späten rechtlichen Rahmensetzung (durch das Freiwilligengesetz im Jahr 2011) sowie im Umstand, dass in Österreich weiterhin die Wehrpflicht und damit der Zivildienst trotz einer ähnlichen öffentlichen Debatte wie in Deutschland in den 2000er-Jahren besteht.³

Seit Ende des Krieges werden in Österreich zahlreiche unregelmäßige Freiwilligendienste zunächst hauptsächlich in der Gedenk- und Versöhnungsarbeit und der internationalen Zusammenarbeit angeboten. Einen ersten formalisierten Inlandsdienst hat der „Verein zur Förderung freiwilliger sozialer Dienste“ im Jahr 1968 mit dem Freiwilligen Sozialen Jahr (FSJ) angeboten, der dem in Deutschland in vielen Bereichen sehr ähnlich war. Dabei hat sich der Verein den Markennamen FSJ in Österreich markenrechtlich schützen lassen. Während eines FSJ-Einsatzes arbeiten Jugendliche zehn bis zwölf Monate lang in einer sozialen Einrichtung in Österreich mit. Die Einsatzbereiche liegen hierbei in der Arbeit mit Menschen mit Behinderungen, alten Menschen, Kindern oder Jugendlichen. Staatliche Unterstützung gab es dabei bis in die 1990er-Jahre hinein allerdings nur zeitweise. Während den Freiwilligen dieselben Leistungen zustanden wie den FSJlern in Deutschland, wurden diese in Österreich von den Beiträgen der Einsatzstellen sowie aus Töpfen unterschiedlicher Förderer finanziert, etwa von der Österreichischen Bischofskonferenz, den Bundesländern Tirol, Oberösterreich, Niederösterreich, Steiermark, Vorarlberg und der Stadt Graz. Die Teilnehmerzahlen blieben dabei über viele Jahre hinweg übersichtlich; in den 1990er-Jahren lagen sie bei rund 150 Freiwilligen im Jahr, 2010 bei etwa 300.

Im Jahr 2011 – dem Europäischen Jahr der Freiwilligen – hat das für das freiwillige Engagement zuständige Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMASK) die Initiative für ein Freiwilligengesetz ergriffen, mit dem auch die Freiwilligendienste einen verbindlichen Rechtsrahmen und eine staatliche Finanzierung bekommen sollten. Für den österreichischen Diskurs zum freiwilligen Engagement bzw. dem in Österreich häufiger verwendeten Begriff der Freiwilligenarbeit ist die Verortung der Zuständigkeit beim BMASK durchaus aussagekräftig: Mit dem Bundesgesetz zur Förderung von freiwilligem Engagement

³ Seit Mitte der 1990er-Jahre wird in Österreich über eine Aussetzung bzw. Abschaffung der Wehrpflicht diskutiert. Dabei steht die Frage der Substitution der Leistungen der Zivildienstleistenden im sozialen Bereich im Zentrum der Diskussion. Eine stärkere Förderung und ein quantitativer Ausbau der Freiwilligendienste wird von Politik und Trägerverbänden als Konversationsstrategie fortlaufend ins Spiel gebracht.

(Freiwilligengesetz - FreiwG) werden seit 2012 Rahmenbedingungen für „formelle freiwillige Tätigkeiten im Interesse der Allgemeinheit“ gesetzt. Unter formeller Freiwilligenarbeit wird verstanden, wenn Personen im Rahmen von Vereinen und Organisationen freiwillig und ohne Erwerbsabsichten Leistungen für andere erbringen; dazu zählen auch Maßnahmen zur persönlichen und fachlichen Aus- und Fortbildung, die für die Freiwilligenorganisation und Umsetzung der freiwilligen Tätigkeit erforderlich sind⁴.

Freiwilligendienste sind im Sinne des FreiwG eine besondere Form der formellen Freiwilligenarbeit. Ihre Regelung ist ein Kernanliegen des Gesetzes. Es definiert vier Freiwilligendienstformen, die den bestehenden bisher unregulierten Angeboten einen Rahmen geben: Das Freiwillige Sozialjahr (FSJ), das Freiwillige Umweltschutzjahr (FUJ), der Gedenkdienst im In- und Ausland und der Friedens- und Sozialdienst im Ausland. Die Freiwilligen in diesen Programmen sind für die 6-12 Monate ihrer Dienstzeit kranken-, unfall- und pensionsversichert, erhalten ein Taschengeld und gegebenenfalls Familienbeihilfe. Trägerorganisationen haben zur Sicherstellung eines qualitativ hochwertigen Einsatzes und zum Schutz der Teilnehmenden gesetzlich definierte wirtschaftliche, fachliche, pädagogische und personelle Voraussetzungen zu erfüllen. Nur auf dieser Grundlage kann eine Anerkennung seitens des BMASK und eine Finanzierung erfolgen.

Ein etwas ausführlicher Blick soll auf das Freiwillige Sozialjahr (FSJ) geworfen werden. Es dient laut Gesetzesdefinition insbesondere der Vertiefung von schulischer Vorbildung, dem Kennenlernen der Tätigkeit in der Einsatzstelle, der Persönlichkeitsentwicklung, der Erweiterung und Anwendung von Kenntnissen zum Erwerb von Fertigkeiten für soziale Berufsfelder, der Berufsorientierung, der Stärkung sozialer Kompetenzen und der Förderung des freiwilligen sozialen Engagements der Teilnehmenden. An anderer Stelle im Gesetz wird der beschäftigungspolitische Aspekt noch stärker hervorgehoben: „Das FSJ dient der Berufsorientierung und wird als Ausbildungsverhältnis angesehen“.

Integraler Bestandteil des FSJ ist ein begleitendes pädagogisches Angebot für die Teilnehmenden, für das die Einsatzstelle verantwortlich ist. Einsatzstellen sind gemeinwohlorientierte bzw. nicht gewinnorientierte Einrichtung. Rund 900 aktuell anerkannte Einrichtungen sind beim BMASK registriert. Mögliche Einsatzbereiche sind: Rettungswesen, Sozial- und Behindertenhilfe, Betreuung alter Menschen, Betreuung von Drogenabhängigen, Betreuung von Gewalt betroffenen Menschen, Betreuung von Flüchtlingen und Vertriebenen, Betreuung von Obdachlosen, Kinderbetreuung, Arbeit mit Kindern, Jugendlichen und Seniorinnen und Senioren.

Der Charakter eines Ausbildungsverhältnisses wird zwischen Einsatzstelle und Freiwilligen vertraglich geregelt. Teile der Regelung müssen beinhalten:

⁴ Nicht Teil der gesetzlichen Regelung ist explizit die sogenannte informelle Freiwilligenarbeit, also unbezahlte Tätigkeiten außerhalb des eigenen Haushalts, die nicht im Rahmen einer Organisation, also ohne institutionellen Rahmen erfolgen. Dies beinhaltet z.B. ein Engagement in der Selbsthilfe oder in informellen Initiativen.

- Persönliche Ansprechperson in der Einsatzstelle
- Pädagogische Betreuung und Begleitung durch pädagogisch geschulte Kräfte im Ausmaß von mindestens 150 Stunden
- Freistellung im Ausmaß von rund 2 Tagen/Monat unter Fortzahlung des Taschengeldes. Darüber hinaus kann eine Freistellung aus wichtigen persönlichen Gründen gewährt werden.
- Teilnehmende dürfen nicht länger als 34 Wochenstunden tätig sein
- Teilnehmenden, die nicht dem Kinder- und Jugendlichenbeschäftigungsgesetz 1987 unterliegen, ist in jeder Kalenderwoche eine ununterbrochene Freizeit von mindestens 36 Stunden zu gewähren
- Ausstellung eines Zertifikates nach Abschluss des Einsatzes

Seit 2016 ist die Ableistung des FSJ für Männer anstelle des Zivildienstes möglich, zu dem zum Teil besseren Konditionen des FSJ und ist im Gegensatz zum neunmonatigen Zivildienst bis zum 28. Lebensjahr aufschiebbar. Für ihren Einsatz erhalten die FSJ-Teilnehmer ein monatliches Taschengeld von 390,00 Euro netto (Stand 2016). Zusätzlich besteht die Möglichkeit auf Bezug der Familienbeihilfe, sofern die Anspruchsvoraussetzungen gegeben sind. Freie Unterkunft oder Fahrtkostenersatz für öffentliche Verkehrsmittel (wenn keine Unterkunft zur Verfügung steht) werden zur Verfügung gestellt. Auch kostenlose, begleitende Seminare zur Reflexion des Einsatzes und zur Weiterbildung zählen zu den Leistungen, die das FSJ seinen Teilnehmern bietet.

Frankreich

Obwohl Frankreich eine Jahrzehnte lange Tradition in der nationalen und internationalen Freiwilligendienstarbeit nachweisen kann, hat sich der Begriff der Freiwilligendienste – *volontariat* – erst um die Jahrtausendwende im gesellschaftlichen Diskurs etabliert, als sich die Debatte um die Abschaffung der Wehrpflicht auf ihrem Höhepunkt befand und mit dem Europäischen Freiwilligendienst ein beispielgebendes Programmformat Eingang in die französische Jugendpolitik fand. In Abgrenzung zum Begriff *bénévolat*, der eher das unregelmäßige freiwillige Engagement im Allgemeinen bezeichnet, beschreibt der Begriff *volontariat* eine (vertraglich) geregelte Form des Engagements, das zwar zeitlich begrenzt aber zu festen „Arbeitszeiten“ durchgeführt wird. Die Debatte um das *volontariat* ist daher rechtlich zunächst ein Begriff zur Abgrenzung zur Erwerbsarbeit gewesen.

Mit der Reform der Wehrpflicht in Frankreich, die sich zwischen 1996 und 2002 in mehreren Schritten vollzog, wurden 1997 drei unterschiedliche *volontariats civils* (etwa: freiwillige zivile Dienste) eingeführt, um die bis dahin bestehenden alternativen Dienstformen zum Militärdienst (Zivildienst, humanitäre Dienste, Auslandsdienste usw.) zu ersetzen. Damit wurden militärischen und zivilen Diensten jedoch zunächst ein gleicher Charakter verliehen, nämlich aus staatsbürgerschaftlicher Pflicht heraus der Gesellschaft einen persönlichen, zeitlich begrenzten Beitrag im solidarischen Sinne zu leisten.

Bis 2010 gab es in Freiwilligendienste vier⁵ Kategorien von Freiwilligendiensten:

- Die *volontariats civils* als Teil der Reform der staatlichen Pflichtdienste im Jahr 1997. Sie sind als mehrmonatige Vollzeitdienste offen für junge Menschen zwischen 18 und 28 Jahren und umfassen drei Einsatzbereiche: Zivile Verteidigung und Sicherheit, soziale Kohäsion sowie kulturelle und soziale Kooperation. Dieser Dienst galt auch als alternativer Wehersatzdienst.
- Freiwilligendienste in der internationalen Zusammenarbeit (mit Rechtsrahmen eingerichtet 1995), die Menschen jedes Alters einen Auslandsfreiwilligendienst in der humanitären Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit ermöglichen. Dieser Dienst galt auch als alternativer Wehersatzdienst.
- Nicht-geregelte Freiwilligendienste und Kurzzeitfreiwilligendienste (z.B. in Form von Workcamps), die von unterschiedlichen Sozial- und Jugendverbänden organisiert und angeboten werden.
- Beteiligung am Europäischen Freiwilligendienst.

Mit dem Gesetz von 2010 wurden die *volontariats civils* in den *Service Civique* überführt⁶. Damit wurde erstmals in Frankreich ein Rechts- und Finanzierungsrahmen für einen Jugendfreiwilligendienst geschaffen, der mit dem EFD oder FSJ in Deutschland vergleichbar ist. Der *Service Civique* hat seither über 100.000 jungen Menschen zwischen 16 und 25 Jahren die Möglichkeit geboten, einen 6-12-monatigen Freiwilligendienst in Vollzeittätigkeit (38 Wochenstunden) zu leisten. Neun definierte Einsatzbereiche und zugelassene Trägerorganisationen definieren sich dadurch, dass sie sich „den Werten der Republik“ und dem Gemeinwohl verpflichten: Die Bereiche der Kultur und Freizeit, der Entwicklungszusammenarbeit, der allgemeinen Bildung, im Umweltschutz, im Zivil- und Katastrophenschutz, der Gesundheit, der Solidarität (Pflegebereich u.ä.) sowie im Sport. Freiwillige im Programm genießen Versicherungs- und Vertragsschutz. Die Freiwilligen erhalten eine monatliche Aufwandsentschädigung von rund 500 Euro. Auslandsdienste im Programm *Service Civique* werden für Jugendliche ab 18 Jahren über die Plattform *France Volontaires* angeboten.

⁵ Eine interessante zusätzliche Sonderform bildet der Deutsch-Französischen Freiwilligendienst. Er wurde 2007 vom Deutsch-Französischen Jugendwerk ins Leben gerufen und vereint die unterschiedlichen Ansätze zum Freiwilligendienst in einem Programm, das von beiden Ländern anerkannt ist. Das Programm erlaubt es den jungen Menschen aus beiden Ländern, sich im Partnerland zu engagieren und sich persönlich, interkulturell und linguistisch weiterzuentwickeln. Neben einem sozialen Engagement können sich die jungen Deutschen und Franzosen auch in kulturellen, sportlichen und ökologischen Projekten einsetzen. Seit 2012 gibt es zudem den Deutsch-Französischen Freiwilligendienst an Schulen, der 2015 auch auf Hochschulen ausgeweitet wird.

⁶ Der Vollständigkeit halber sei an dieser Stelle der nach Aussetzung der Wehrpflicht 2006 eingeführte und mit dem *Service Civique* abgelöste *Service Civil Volontaire* erwähnt, der bereits ähnlich strukturiert und organisiert war.

Das Programm beinhaltet eine pädagogische Begleitung der Freiwilligen und die Förderung eines Engagements nach Beendigung der Dienstzeit; beides liegt im Verantwortungsbereich der Trägerorganisation. Zudem wird staatlicherseits die Teilnahme an einer *formation civique et citoyenne* (etwa: staatsbürgerschaftliche Schulung) angeboten bzw. ist verpflichtend, sowie eine *formation aux premiers secours PSC1* (Grundausbildung in Erster Hilfe). Einen interessanten Zusatz bildet die Programmlinie *Volontariat de Service Civique*. Diese richtet sich an Menschen über 25 Jahre, die längere Zeit arbeitslos waren oder aus unterschiedlichen Gründen als benachteiligt gelten. Mit einem 6-24-monatigen Freiwilligendienst sollen sie auf dem Weg in eine reguläre Erwerbsarbeit unterstützt werden.

Umgesetzt und durchgeführt wird das Programm von der Agentur *L'Agence du service civique*. Sie setzt sich zusammen aus Vertretern der Regierung, der *Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé)*, dem *Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP)* sowie der *Plateforme France Volontaires*. Die Agentur ist verantwortlich für die Verteilung der Finanzmittel, das Controlling und die Evaluierung der Programmumsetzung sowie für die inhaltliche Weiterentwicklung. Auch die Inhalte der *formation civique et citoyenne* fällt in ihren Aufgabenbereich.

Vereinigtes Königreich

England, Schottland, Wales und Nordirland verfügen seit jeher über eine große Angebotsvielfalt im freiwilligen Engagement und zahlreiche Programme in Kurz- und Langzeitfreiwilligendienstformen. Sie waren jedoch in britischer Tradition einer unabhängigen Zivilgesellschaft bisher nicht staatlich geregelt und nicht durch langfristige Förderprogramme finanziert. Mit dem Konzept der *Big Society* durch die Regierung David Camerons wurde im Jahr 2011 jedoch ein besonderer Freiwilligendienst unter staatlicher Regie eingeführt, der sich zwar von anderen Langzeitfreiwilligendiensten wie dem FSJ fundamental unterscheidet, aufgrund seiner politischen Prämissen im Kontext dieser Untersuchung aber von großem Interesse ist.

Der *National Citizen Service (NCS)* bietet Jugendlichen 15 und 18 Jahren zumeist im Rahmen ihrer Schulferien für 3-4 Wochen einen Freiwilligendienst in Form einer Mischung aus Workcamp (erste Woche), Gruppenseminar zur persönlichen und beruflichen Kompetenzentwicklung (2. Woche) und der Umsetzung eines konkreten sozialen Projektes in ihrer Nachbarschaft (3.-4. Woche). Der gesamte Dienst wird als Ausbildung betrachtet und den Teilnehmern nach Beendigung der Dienstzeit ein vom Premierminister unterschriebenes Zertifikat überreicht. Seit 2013 müssen Freiwillige zur Teilnahme einen Unkostenbeitrag von 50 Pfund bezahlen.

Das Programm hat sich seit seiner Einführung als äußerst populär erwiesen: Die Teilnehmerzahlen stiegen von 26.000 Jugendlichen im Jahr 2012 auf annähernd 100.000 im Jahr 2016. Bei kalkulierten Kosten von rund 1.400 Pfund pro Teilnehmenden wurden zwischen 2011 und 2017 bereits rund 600 Millionen Pfund aus den Mitteln des *Office for Civil Society* in den

NCS investiert. Der *National Citizen Service* wird durch eine staatliche Stiftung verwaltet, den NCS Trust. Die Gelder des *Office for Civil Society* sind dabei Durchlaufposten, mit denen regionale Partnerorganisationen für die Durchführung der Maßnahmen finanziert werden. Zu diesen Partnern, den sogenannten *Regional Delivery Partners*, zählen rund 200 mittlere und größere gemeinnützige Organisationen.

Europäische Union

Auf europäischer Ebene wurden seit den 1980er-Jahren insbesondere im Europäischen Parlament zahlreiche Initiativen diskutiert, wie man über europäische Freiwilligenprogramme junge Menschen von der europäischen Idee begeistern könne. Mit dem Maastricht-Vertrag und der Einführung der europäischen Bürgerschaft bekamen solche Ideen auch eine demokratiepolitische bzw. europäisch-staatsbürgerschaftliche Aufladung. Ein Vorschlag des Europäischen Parlaments schlug sogar die Einführung eines europäischen Zivildienstes vor. Mit der Diskussion um die Förderung non-formalen und informellen Lernens wurde Mitte der 1990er-Jahre ein Freiwilligendienst auch innerhalb der Europäischen Kommission als interessantes bildungspolitisches Instrument entdeckt. In diesen Fragen lag die Gestaltungskompetenz - im Gegensatz zum formalen Bildungssektor – auch auf europäischer Ebene.

Nach Vorbild der deutschen Jugendfreiwilligendienste wurde 1996 das Programm Europäischer Freiwilligendienst (EFD) aufgelegt, zunächst als zweijährige Pilotphase. Mit dem EFD wird jungen Menschen ein Freiwilligendienst in gemeinnützigen Einrichtungen in Europa finanziell unterstützt. Der Europäische Freiwilligendienst besteht seit 20 Jahren im Prinzip in seiner ursprünglichen Form und ist Teil des EU-Programms Jugend in Aktion, das derzeit zum Bildungsprogramm Erasmus+ gehört. In Deutschland wird das Programm Jugend in Aktion und somit auch der EFD durch die Nationalagentur JUGEND für Europa umgesetzt.

Ziel des EFD ist es in erster Linie, jungen Menschen die Chance zu geben, Kompetenzen zu entwickeln, die eine aktive Beteiligung am gesellschaftlichen Leben und am Aufbau eines neuen Europas ermöglichen. Gleichzeitig soll der Einsatz der Freiwilligen den jeweiligen Einrichtungen der Bereiche Soziales, Jugend, Umwelt und Kultur einen Mehrwert bringen. Teilnehmen können junge Menschen zwischen 16 bzw. 18 und 30 Jahren aus Staaten der Europäischen Union sowie aus durch das Programm Erasmus+ definierten Partnerländern. Die Dauer des Einsatzes beträgt zwischen 2 Monaten und 12 Monaten; bei einer kürzeren Dauer sollen speziell Jugendliche mit erhöhtem Förderbedarf angesprochen werden.

In den 20 Jahren seiner Entwicklung hat sich insbesondere die Qualität des Dienstes weiterentwickelt. Die Teilnahme an Begleitseminaren – einem sogenannten Einführungs- und einem Zwischenseminar –, die Betreuung durch einen Tutor und die Teilnahme an einem Sprachkurs in der Landessprache sind verpflichtend. Insbesondere soll der EFD auch für Jugendliche mit erhöhtem Förderbedarf, z. B. Freiwilligen mit einem Haupt- oder Realabschluss, mit Migrationshintergrund oder Behinderung zugänglich sein. Allerdings gilt beim EFD nicht das bei deutschen Jugendfreiwilligendiensten etablierte Trägerprinzip: Seminare

werden seitens der EU-Kommission bzw. der Nationalagenturen angeboten. Entsprechend bemängeln zahlreiche Träger Probleme bei der Integration benachteiligter Zielgruppen.

Über den EFD leisten jährlich durchschnittlich etwa 10.000 junge Menschen einen Freiwilligendienst im europäischen Ausland. Kommissionspräsident Juncker hat dies im September 2016 in seiner Rede zur Lage der Union als bedeutsam herausgestellt und insbesondere die Förderung der Solidarität als wesentliches Merkmal dieser Dienste hervorgehoben. Angesichts der großen Herausforderungen, denen sich die EU gegenüberstehen sah – der Brexit wurde erst wenige Wochen vorher beschlossen, Wahlen in Frankreich und den Niederlanden standen an, bei denen anti-europäische Kräfte zu gewinnen drohten – wollte Juncker anhand der Solidarität stiftenden Potentiale der Jugendfreiwilligendienste ein großes Zeichen setzen. In diesem Zusammenhang wurde ein noch ehrgeizigeres Projekt vorgestellt mit einem für Brüsseler Verhältnisse atemberaubenden Zeitplan: Noch in selbigem Jahr 2016 sollte eine neue Dienstform aufgebaut werden, das Europäische Solidaritätskorps, das bis zum Jahr 2020 mindestens 100.000 Jugendlichen in Europa eine solidarische Lernerfahrung ermöglichen sollte.

Das Europäische Solidaritätskorps wurde danach schon im Dezember 2016 in einer Mitteilung der Europäischen Kommission in seinen Grundzügen umrissen. Es soll als oberstes Ziel die Kohäsion und Solidarität der europäischen Gesellschaft stärken mit zwei sich gegenseitig ergänzenden Komponenten: Einem jugend- und bildungspolitisch beeinflussten Strang der Freiwilligenprojekte und einem arbeitsmarktpolitisch motivierten Strang der Beschäftigungsprojekte. Auf dem Europäischen Jugendportal wurde am selben Tag bereits die Registrierung zur Teilnahme am ESK ermöglicht und der Startschuss für erste Pilotprojekte gegeben.

Zwischen Februar und April 2017 fand eine öffentliche Konsultation zum Programm des Europäischen Solidaritätskorps statt, an der sich rund 700 Organisationen beteiligten. Zentrale Diskussionspunkte waren dabei die Notwendigkeit zusätzlicher Finanzmittel zur Gewährleistung eines inklusiven Ansatzes, die Bedenken vor Überschneidungen bzw. Konkurrenzen mit bestehenden Programmen – insbesondere dem Europäischen Freiwilligendienst – sowie die Frage der Qualitätssicherung. Auf Grundlage der Konsultationsergebnisse stellte die Kommission am 30. Mai 2017 in einer Mitteilung ihre Vorschläge zur konkreten Ausgestaltung des ESK vor, die derzeit in Verhandlungen sind:

- Vorrangiges Ziel: Solidarische Tätigkeiten (Freiwilligentätigkeit, Praktika, Arbeitsplätze), die eine wichtige Lernkomponente beinhalten und dadurch die persönliche, bildungsbezogene, soziale und berufliche Entwicklung der jungen Menschen begünstigen. Konzentration auf die Förderung von Mobilität, aktiver Beteiligung und nicht-formaler Bildung und Berufsbildung junger Menschen: Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und des Übergangs in reguläre Beschäftigungsverhältnisse.
- Finanzierung des ESK durch Mittelumschichtung zu zwei Dritteln aus bestehenden Programmen: rund 350 Mio. EUR für die Haushaltsjahre 2018 bis 2020 mit Umschich-

tungen aus dem Programm Erasmus+ (197,7 Mio.), Beschäftigung und soziale Innovation (10 Mio.), Europäischer Sozialfonds (35 Mio.), Katastrophenschutzverfahren der Union (6 Mio.), LIFE (4,5 Mio.) und ELER (1,8 Mio.).

- Verwaltungs- und Durchführungsstrukturen des Programms Erasmus+; 80% der Mittel für Einsätze in Form von Freiwilligentätigkeiten sowie Solidaritätsprojekte und 20% für Einsätze in Form von Praktika und Arbeitsstellen.

Zusammenfassung und Fazit in drei Thesen

1. Beschäftigungspolitische Ziele von Freiwilligendienstprogrammen verdrängen mehr und mehr jugend- und bildungspolitische. Partizipative Elemente bzw. die Zielsetzung der Förderung des demokratischen Gemeinwesens treten in den Hintergrund.

Dies legen die Entwicklungen von nationalen Freiwilligenprogrammen nahe. Das Europäische Solidaritätskorps markiert mit seinen beiden Säulen des Freiwilligen- und des Beschäftigungsstrangs bereits eine beinahe vollzogene Symbiose. Mit diesem Trend droht der bürgerschaftliche Eigensinn eines freiwilligen Engagements in den Freiwilligendiensten in vielen Bereichen aufzuweichen.

2. Qualitätsentwicklung wird eine immer wichtigere Zielsetzung der Förderung.

Flexiblere Formen von Freiwilligendiensten markieren einen klaren Trend im europäischen Vergleich, Gleichzeitig werden – insbesondere durch Impulse aus Großbritannien – zunehmend wirkungsorientierte Indikatoren an die Evaluierung der Programme angelegt. In diesem Zusammenhang gewinnen Qualitätsindikatoren und Verfahren ihrer Überprüfung immer mehr an Bedeutung. Beim ESK beispielsweise ist dies bereits in der Frühphase der Programmformulierung festgelegt worden.

3. Europäischer Austausch der Trägerorganisationen ist notwendig.

Die Diskussionen über die Zukunft der Freiwilligendienste finden fast ausschließlich im nationalen Rahmen statt. Als Folge entwickeln sich auch unter den zivilgesellschaftlichen Trägerorganisationen sehr unterschiedliche Prämissen. Selbst im Ländervergleich zwischen Deutschland und Österreich zeigen sich schon zwischen den Positionen der Wohlfahrtsverbände desselben Daches (z.B. Diakonie oder Caritas) deutliche Unterschiede in ihren Ansprüchen an Zielsetzung und Ausgestaltung der Freiwilligendienste. Ist dies in Bezug auf die unterschiedlichen nationalen Kontexte noch von eher geringerer Bedeutung, wird es im Hinblick auf die zukünftige Ausgestaltung europäischer oder transnationaler Programme zu einer großen Herausforderung für die Zivilgesellschaft. So wird es für deutsche Organisationen zunehmend schwieriger, ihre Ansprüche an jugend- und engagementpolitische Standards bei der Umsetzung des Europäischen Solidaritätskorps anzumelden, wenn diese selbst von ihren zivilgesellschaftlichen Partnern anderer EU-Staaten nicht geteilt werden.

Autor

Mirko Schwärzel ist Leiter des Arbeitsbereichs Europa im BBE.

Kontakt: mirko.schwaerzel@b-b-e.de

Redaktion

BBE-Newsletter für Engagement und Partizipation in Europa

Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE)

Michaelkirchstr. 17/18

10179 Berlin

Tel.: +49 30 62980-114

europa-bbe@b-b-e.de

www.b-b-e.de