

Gemeinsame Evaluation der Freiwilligendienste – ein Kommentar

Thomas Bibisidis

Deutsches Rotes Kreuz e. V. – Generalsekretariat | Referent für Freiwilligendienste
bibisidt@drk.de

Dr. Jaana Eichhorn

Deutsche Sportjugend | Bundestutorin Freiwilligendienste | eichhorn@dsj.de

Dana Hieronimus

Bundesvereinigung Kulturelle Kinder- und Jugendbildung | Referentin Freiwilliges Engagement
hieronimus@bkj.de

Martin Schulze

Evangelische Freiwilligendienste gGmbH | Geschäftsführer
m.schulze@ev-freiwilligendienste.de

Schlagworte: Bundesfreiwilligendienst, Freiwilliges Soziales Jahr, Freiwilliges Ökologisches Jahr,
Jugendfreiwilligendienste, Evaluation, Seminare

Im Dezember 2015 wurde der Abschlussbericht der gemeinsamen Evaluation des Gesetzes über den Bundesfreiwilligendienst (BFDG) und des Gesetzes zur Förderung von Jugendfreiwilligendiensten (JFDG) vorgelegt,¹ die vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) 2012 in Auftrag gegeben worden war. Der Veröffentlichung des Berichts waren umfangreiche Befragungen in den Jahren 2012 bis 2015 unter aktuellen wie ehemaligen Freiwilligen, Einsatzstellen, Trägern, Zentralstellen und mit Freiwilligendiensten verbundenen Organisationen vorausgegangen. Zudem gab es eine „Kontrollgruppe“ aus Nicht-Freiwilligen, die Vergleiche ermöglichen sollte, und neben den quantitativen Erhebungen ergänzende Gruppendiskussionen und Interviews sowie Auswertungen früherer Untersuchungen. Ein wissenschaftlicher Beirat hat die Evaluation begleitet. Drei der Autoren und Autorinnen dieses Kommentars waren Mitglied in selbigem.²

In diesem Kommentar möchten die Autorinnen und Autoren auf die zentralen Ergebnisse der Evaluation eingehen, methodische Desiderata aufzeigen und kritisch betrachten, welche Fragen nicht gestellt beziehungsweise welche Ergebnisse nicht weiter kommentiert wurden. Insbesondere soll gezeigt werden, dass die

- 1 Der Abschlussbericht der Evaluation ist unter folgender Adresse online erhältlich: <http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Freiwilligendienste/Pdf-Anlagen/evaluationsbericht-freiwilligendienste,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf>
Eine Zusammenfassung der Evaluation durch deren Autoren findet sich im vorliegenden Heft im Beitrag „Ergebnisse der gemeinsamen Evaluation des Bundesfreiwilligendienstes (BFDG) und der Jugendfreiwilligendienste (JFDG)“
- 2 Thomas Bibisidis, Jaana Eichhorn und Dana Hieronimus.

abschließenden „Handlungsempfehlungen“ nur sehr unzureichend aus den vorliegenden empirischen Ergebnissen abgeleitet werden können.

1. Zentrale Ergebnisse

Dem Evaluationsteam gilt es zunächst Dank und Anerkennung für ihre umfangreiche Arbeit auszusprechen. Der Abschlussbericht beleuchtet die Strukturen und Rahmenbedingen in den beiden Freiwilligendienstformaten Freiwilliges Soziales Jahr (FSJ) und Bundesfreiwilligendienst (BFD). Basierend auf den Befragungsergebnissen werden die Freiwilligen beschrieben und in Ableitung daraus Wirkungen der Freiwilligendienste betrachtet. Final sind Empfehlungen für die Weiterentwicklung der Dienste formuliert.

Die gelieferten Ergebnisse bestätigen frühere Evaluationen und Untersuchungen einzelner Träger bzw. Zentralstellen. Die Erwartungen der jugendlichen Freiwilligen in FSJ und BFD werden in allen abgefragten Bereichen erfüllt bzw. sogar übertroffen (S. 163, Abb. 70)³. Am Ende ihres Dienstes würden 89% der Freiwilligen im FSJ und 86% im BFD unter 27 Jahren (BFDu27) den Dienst weiterempfehlen (S. 191, Abb. 93). Auch noch anderthalb Jahre später äußern die Ehemaligen rückblickend eine große Zufriedenheit, vor allem hinsichtlich der konkreten Tätigkeit in den Einsatzstellen – 90% der FSJ- und 86% der BFDu27-Freiwilligen bewerteten diese als sehr gut und eher gut (S. 184, Abb. 85), aber auch bezogen auf die Seminararbeit und die individuelle Begleitung durch die Träger.⁴

Die Evaluation zeigt deutlich: Freiwilligendienste leisten einen wichtigen Beitrag für die Persönlichkeitsentwicklung, den Kompetenzerwerb und die berufliche Orientierung der Teilnehmenden⁵ und sind ein besonderer wichtiger Teil des bürgerschaftlichen Engagements in Deutschland. 82% der Jugendlichen, die ein FSJ oder BFD geleistet haben, bewerten den Dienst anderthalb Jahre danach als Möglichkeit zur sozialeren Gestaltung der Gesellschaft, und 85% im FSJ bzw. 86% im BFDu27 schätzen ein, durch den Dienst etwas bewirkt zu haben (S. 187f.).

Die Bilanz fällt also insgesamt positiv aus und ist damit auch Zeugnis einer guten Arbeit von Zentralstellen, Trägern und Einsatzstellen für und mit Freiwilligen. Die

3 Sämtliche hier angegebenen Seitenzahlen beziehen sich auf den Abschlussbericht der Evaluation, siehe Fußnote 1.

4 Seminararbeit: sehr gut und eher gut: FSJ 74%, BFDu27 73%; individuelle Begleitung durch die Träger: sehr gut und eher gut: FSJ 67%, BFDu27 57% . (S. 184, Abb. 85).

5 Einen Beitrag zur Persönlichkeitsentwicklung bestätigen 95% der Freiwilligen unter 27 Jahren 18 Monate nach Dienstende (S. 194, Abb. 97). Freiwillige bestätigen am Dienstende einen Erwerb bzw. eine Stärkung ihrer persönlichen, sozialen und fachlichen Kompetenzen. Auch 18 Monate nach dem Dienst fallen die Werte zwar differenzierter, aber sehr hoch aus (S. 199f., S. 203f.). Am Dienstende bestätigen 70% der Freiwilligen und 18 Monate später noch 68%, dass der Freiwilligendienst einen Beitrag zu ihrer beruflichen Orientierung geleistet hat (S. 212).

Förderung der Freiwilligendienste durch Bund und Länder erweist sich als eine sinnvolle und nachhaltige Investition für die gesamte Gesellschaft.

Zentralstellen und Träger können aus den Evaluationsergebnissen Schlüsse darüber ziehen, was es zu bewahren gilt. Bei aller positiven Bilanz lassen sich aber auch Änderungs- bzw. Weiterentwicklungsbedarfe identifizieren (siehe insbesondere Abschnitt 4 dieses Beitrags).

2. Methodische Kommentare und Desiderata

Von zentralem Interesse für die zielgerichtete Weiterentwicklung des Bundesfreiwilligendienstes (BFD) und der Jugendfreiwilligendienste (FSJ und FÖJ) im Inland waren unter anderem die Analyse der Strukturen und institutionellen Rahmenbedingungen sowie die Analyse der Teilnehmerschaft auch unter dem Aspekt von Benachteiligung und Zuwanderungsgeschichte.

Ziel der Evaluation war die „Wirkung“ der Freiwilligendienste herauszuarbeiten (S. 27). Wie es ggf. zu unterschiedlichen Ergebnissen in den jeweiligen Dienstformen oder bei verschiedenen Organisationen kommt, beantwortet die Evaluation aber leider nicht. Auch die Empfehlungen lassen eine fachliche Fundierung vermissen und bleiben auf der Oberfläche – und damit hinter den Erwartungen zurück. Hinsichtlich der Analyse der Strukturen und institutionellen Rahmenbedingungen sind die empirischen Befunde zum Teil enttäuschend, was auch an methodischen Problemen liegt.

An der Befragung haben beispielsweise ein vergleichsweise hoher Anteil an FSJ-Trägern, die sich keiner Zentralstelle zuordnen, sowie an verbandsunabhängigen FSJ-Trägern, die sich der Zentralstelle des Bundesamtes für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben (BAFzA) angeschlossen haben, teilgenommen (S. 53 f., Abb. 1). Ein ähnliches Bild zeichnet die Stichprobenauswahl der Einsatzstellen im BFD, die insbesondere durch eine Überrepräsentanz von Einsatzstellen gekennzeichnet ist, die sich der Zentralstelle BAFzA zuordnen (S. 66 f.).⁶ Doch weder die Auswertung empirischer Daten noch die Verbesserungsvorschläge der Akteure wurden dahingehend gewichtet. Hinzu kommt, dass die Verbesserungsvorschläge der befragten Akteure, wie an einigen Stellen des Abschlussberichtes zutreffend angemerkt wird, häufig ein sehr disparates Bild zeichnen: Die Vorschläge der Akteure lassen sich oftmals nicht quantifizieren oder zuordnen oder sind singulärer Natur

6 Die Überrepräsentanz der BAFzA-Einsatzstellen bei der Befragung, die bereits in der Auswahlstichprobe bestand, war dem Umstand geschuldet, dass „das BAFzA dem Evaluationsteam eine komplette Einsatzstellenliste zur Verfügung gestellt hat, während die anderen Zentralstellen bzw. deren sOE / Träger dies nicht taten.“ (S. 67, FN 110). Mit Blick auf die Übertragbarkeit der Ergebnisse bzw. der Empfehlungen auf die Gesamtheit aller BFD-Zentralstellen, wäre an dieser Stelle eine entsprechende Nachsteuerung wünschenswert gewesen. Da dies nicht erfolgte, hätte mit Blick auf die Übertragbarkeit der Ergebnisse bzw. Empfehlungen auf die Gesamtheit aller BFD-Zentralstellen die Formulierung eines entsprechenden Vorbehaltes in die Empfehlungen einfließen müssen.

und damit nur schwerlich zu verallgemeinern oder gar zu gewichten. Die Empfehlungen gewinnen dadurch eine Zufälligkeit, die nicht explizit benannt wird.

Vor diesem Hintergrund und mit Blick auf die abschließenden Empfehlungen stellt sich damit die grundsätzliche Frage der Übertragbarkeit der empirischen Befunde und Verbesserungsvorschläge auf die Gesamtheit der unterschiedlichen Akteure in den Inlandsfreiwilligendiensten, zumal bei den abschließenden Empfehlungen nicht nachvollziehbar wird, auf welchem empirischen Befund und / oder Verbesserungsvorschlag sie jeweils basieren. Die Gründe für das Aufgreifen bestimmter Vorschläge, während andere nicht diskutiert werden, sind nicht nachvollziehbar. Möglicherweise spielt hier die politische (Un-)Erwünschtheit bestimmter Vorschläge eine größere Rolle als die tatsächlichen Untersuchungsergebnisse.⁷

Auch die beabsichtigte Analyse der Teilnehmenden unter dem Aspekt von Benachteiligung und Zuwanderungsgeschichte, die vom Beirat explizit gewünscht wurde, ist hinter den Erwartungen zurückgeblieben. Eine Differenzierung der empirischen Daten unter diesen Aspekten wurde kaum vorgenommen

3. Kommentierung der Ergebnisse

3.1 Pädagogische Begleitung und Trägerprinzip

FSJ und BFD sind zwar beide als Bildungs- und Orientierungsjahre konzipiert, von ihrer administrativen und gesetzlichen Grundstruktur, aber auch von ihrer Finanzierung her jedoch deutlich verschieden. Während im Jugendfreiwilligendienst zu Einsatzstelle und Freiwilligen ein Träger hinzutritt, der die Organisation der Bildung, die Unterstützung im Konfliktfall und auch die Begleitung der Einsatzstellen übernimmt, ist eine derartige Instanz im BFD nicht zwingend vorgeschrieben. Das Autorenteam der Evaluation macht nicht deutlich, dass der Einbezug von Trägern im BFD auf einer rechtlichen „Krücke“ (hier: § 6, Abs. 5 BFDG) beruht und kaum mit den Jugendfreiwilligendiensten zu vergleichen ist. Die gesetzliche Regelung führt – vereinfacht dargestellt – dazu, dass die Zentralstellen, die auch ein FSJ oder FÖJ anbieten, das erprobte und mit Qualitätsstandards hinterlegte Trägersystem freiwillig und aus Überzeugung auch im Bundesfreiwilligendienst umsetzen, während die dem BAFzA angeschlossenen Einsatzstellen, die häufig aus dem Zivildienst stammen, ohne ein Trägersystem agieren.⁸

7 Das offensichtlichste Beispiel hierfür sind die in dem Abschlussbericht enthaltene Empfehlungen zum Thema „Freiwilligendienste und geflüchtete Menschen“, die nicht Gegenstand der Befragungen waren, da diese letztmalig im Mai 2015 durchgeführt wurden (S. 46 f.). Verwunderlich erscheint auch, dass die von vielen Einsatzstellen, Trägern und Zentralstellen gewünschte Abschaffung der Pflicht, das Seminar zur politischen Bildung an den Bildungszentren des Bundes durchzuführen, nicht aufgegriffen wird (s.u.).

8 Ganz grob kann man davon ausgehen, dass etwa 90% der BFD-Plätze im verbandlichen Bereich von Zentralstellen verantwortet werden, die auch Jugendfreiwilligendienste anbieten. Insgesamt kommt auf 2 Plätze im verbandlichen Bereich ungefähr ein Platz bei der Zentralstelle des BAFzA.

Die Evaluation geht, so das Autorenteam, von der Annahme aus, dass „hinsichtlich der Organisationsstrukturen der Jugendfreiwilligendienste und des BFD sowohl Unterschiede als auch Gemeinsamkeiten“ existieren. Und weiter: „Im Rahmen der Evaluation war daher zu klären, wie sich diese strukturellen Unterschiede und Gemeinsamkeiten (...) auswirken und welche Entwicklungschancen und -perspektiven sich abzeichnen“ (S. 33). Leider wird das Ziel, die Auswirkung der strukturellen Unterschiede darzustellen, u. E. verfehlt, da hierzu weder die richtigen Fragen gestellt noch die erhobenen Daten entsprechend aufbereitet wurden. Betrachtet man verschiedene Teilbereiche der Studie, so erkennt man, dass im BFDu27 und im FSJ – nur diese Bereiche sollen im Folgenden verglichen werden, wobei die Zufriedenheitswerte im FÖJ im Regelfall noch höher sind als im FSJ – fast an jeder Stelle Abweichungen in der Zufriedenheit mit Fragen der pädagogischen Begleitung, der Betreuung von Einsatzstellen oder den Seminaren zu verzeichnen sind. Diese Unterschiede sind nicht sehr groß, aber die Tendenz ist deutlich: Im FSJ bezeichnen beispielsweise 41% der Freiwilligen die Seminare als „sehr gut“, im BFD sind es 34% (S. 150). Vergleichbare Unterschiede zeigen sich in der Bewertung der Seminare durch die Einsatzstellen. Hier resümiert die Studie:

„Die positive Bewertung der Seminare zeigt sich auch darin, dass in den Seminaren wichtige Anregungen für die Tätigkeiten der Teilnehmenden gegeben werden und dass die Teilnehmenden meist motiviert und mit neuen Ideen von den Seminaren zurückkommen. In all diesen drei Punkten liegen die Zustimmungswerte der BFD Einsatzstellen geringer (...). Umgekehrt empfindet ein höherer Anteil der BFD-Einsatzstellen, dass die Seminare für den zeitlichen Ablauf störend sind“ (S. 243).

Gründen geht die Studie nicht nach. Das Autorenteam resümiert aber „In Bezug auf die Seminare wünschen sich die Akteure im BFD häufiger Verbesserungen, 40% sehen hier Möglichkeiten gegenüber 16% bzw. 17% der Träger in den Jugendfreiwilligendiensten“ (S. 251). Die Unterschiede sind den Autoren der Studie also durchaus bewusst.

Die Konflikte während des Freiwilligendienstes treten ganz überwiegend in den Einsatzstellen auf (S. 169), und der Träger kann hier aufgrund seiner neutralen Stellung und gleichzeitig engen Beziehung zu den angeschlossenen Einsatzstellen und den Freiwilligen eine wichtige vermittelnde Rolle einnehmen – und Konflikte konstruktiv bearbeiten. Folgeerscheinungen inkl. Versetzungen oder Kündigungen können so in den meisten Fällen vermieden werden (vgl. Kap. II.5.5. und II.9.1 des Abschlussberichts).

Die individuelle Betreuung durch den Träger wird von 67% der FSJ-Freiwilligen, aber nur von 56% der BFDu27-Freiwilligen als positiv bewertet (185f.). Eine Vielzahl von Items belegen, dass die Einsatzstellen mit der Unterstützung durch den

Träger, die sogenannte sOE⁹ oder die Zentralstelle im FSJ deutlich zufriedener sind als im BFDu27. In keinem Fall ist die Zufriedenheit beim BFD größer als beim FSJ, im Regelfall liegt der Zufriedenheitswert um acht bis zehn Prozentpunkte geringer (vgl. S. 181, Tab. 8). Die Aussage

„Die befragten Einsatzstellen sind insgesamt mit der Unterstützung durch ihre Zentralstelle beziehungsweise die sOE / den Träger sehr zufrieden. Dabei zeigen sich keine relevanten Unterschiede bei den unterschiedlichen Freiwilligendienstformaten“ (S. 181),

ist vor diesem Hintergrund nicht verständlich. Bedauerlicherweise wird an keiner Stelle zwischen Einsatzstellen unterschieden, denen ein Träger zur Verfügung steht, und denjenigen, bei denen das nicht der Fall ist.

Woher kommen nun die unterschiedlichen Zufriedenheitswerte? Die Zentralstellen, die auch Jugendfreiwilligendienste anbieten, unterscheiden im Regelfall nicht zwischen FSJ und BFD, was die angebotenen Seminare und die Begleitung der Einsatzstellen betrifft. Falls wir annehmen, dass die Zufriedenheitswerte bei denjenigen verbandlichen Zentralstellen, die auch Jugendfreiwilligendienste anbieten, denjenigen im FSJ gleichen, folgt daraus, dass die Zufriedenheitswerte bei den Zentralstellen, die ohne ein Trägersystem arbeiten, deutlich geringer sind. Bezeichnen beispielsweise 41% der Freiwilligen, die bei einer verbandlichen Zentralstelle mit Trägerprinzip ihren Freiwilligendienst absolvieren, die Seminare als „sehr gut“, unabhängig vom konkreten Format, so können – bei einer ungefähren Verteilung von 2:1 – nur 20% der BFD-Freiwilligen, die dem BAFzA direkt angeschlossen sind, ihre Seminare als „sehr gut“ bezeichnet haben. Damit ergäbe sich eine überaus deutliche Differenz in den Zufriedenheitswerten.

Möglicherweise haben die Unterschiede in den Zufriedenheitswerten auch ganz andere Ursachen, die oben stehende These ist auf der Basis der vorliegenden Zahlen nicht zu belegen. Es ist insofern ausgesprochen bedauerlich, dass keine Ausdifferenzierung der Zahlen nach Zentralstellen erfolgte, zumindest grob differenziert nach „verbandlichen“ und „nicht-verbandlichen“ Zentralstellen. Der Wunsch, die Unterschiede und Gemeinsamkeiten hier deutlich zu machen, wurde vom Evaluationsbeirat wiederholt und mit Nachdruck thematisiert.

Dies betrifft auch den Aspekt der Politischen Bildung. Nur 18% der BFDler, die unter 27 Jahren alt sind, bewerten das Seminar zur politischen Bildung als „sehr gut“ (S. 150) – im Vergleich zur allgemeinen Seminarbewertung im FSJ mit über 40% „sehr gut“ eine immense Abweichung. Dies kann eine Vielzahl von Ursachen haben, wie sie

9 Eine „sOE“ ist eine „selbständige Organisationseinheit“ – ein Kunstbegriff, der dem Träger in den Jugendfreiwilligendiensten entspricht.

beispielsweise bei einem Expertengespräch in 2015 hervorgehoben wurden.¹⁰ Möglicherweise führt schon die Bezeichnung als Seminar der Politischen Bildung zu Abwehrreaktionen vieler. Zudem geht die Anbindung an die konkrete Arbeit in der Einsatzstelle durch die zentralisierte Durchführung in Bildungszentren des Bundes verloren, das Fehlen der gewohnten pädagogischen Begleitung und des Rahmenprogramms wirken sich negativ aus, die Seminare sind schulmäßiger organisiert als die anderen Bildungstage, die non-formales und informelles Lernen in den Mittelpunkt stellen etc.¹¹ Es ist misslich, dass dieser Frage an keiner Stelle nachgegangen wurde. Schon die Einzelfrage nach der Zufriedenheit mit dem Seminar zur politischen Bildung fand ihren Weg in die Umfrage erst nach einer massiven Intervention des Evaluationsbeirates.

Es ist interessant, dass sich in den „Empfehlungen“ der Studienautoren keine finden, die sich auf das Seminar zur politischen Bildung beziehen (S. 308f.), obwohl eine Reihe von Trägern sich dem Wunsch vieler Zentralstellen angeschlossen hat, das Seminar zur politischen Bildung entweder abzuschaffen oder dort, wo gewünscht, in die Hände der Träger zu legen. Nicht überzeugend ist es, darauf hinzuweisen, dass „einige“ Zentralstellen das Seminar zur politischen Bildung „selbst anbieten“ wollen – unter den verbandlichen Zentralstellen ist es die überwiegende Mehrheit, die etwa 90% aller verbandlichen BFD-Plätze repräsentieren.

Den Autorinnen und Autoren des vorliegenden Beitrags drängt sich der Eindruck auf, dass es hier politisch nicht erwünscht war, so genau hinzuschauen, wie es vom Beirat der Studie explizit eingefordert wurde.

3.2 Partizipation

Die Evaluation macht deutlich, dass Freiwillige ein hohes Maß an Partizipationsmöglichkeiten bei der Ausgestaltung ihres Dienstes haben. Dies betrifft sowohl die Möglichkeiten, sich mit eigenen Ideen in die Arbeit der Einsatzstellen einzubringen (S. 131) als auch die Mitwirkungsmöglichkeiten in den Seminaren (S. 149).

Die Empfehlung der Evaluation, Teilnehmende noch intensiver in die inhaltliche Gestaltung der Seminare mit einzubinden, lässt sich aus den dargestellten empirischen Daten nicht ableiten. Vielmehr legen diese nahe, dass Träger und Einsatzstellen hier schon sehr große Partizipationsmöglichkeiten anbieten, die den Vorstellungen der Freiwilligen entsprechen und von ihnen auch wahrgenommen werden. Dies entspricht dem eigenen Anspruch der Träger in diesem Bereich, die

10 Jaana Eichhorn: Fachworkshop: Freiwilligendienste – Orte politischen Lernens. Konzepte und Methoden. In: Voluntaris 2/2015.

11 Das Setting der Seminare – beispielsweise kontinuierliche Seminargruppen und -leitung mit entsprechender Gruppendynamik: Seminare mit oder ohne Übernachtung; Seminare mit oder ohne gestaltete Freizeitaktivitäten – wurde nicht abgefragt. Dies sind aber zentrale Unterscheidungsmerkmale, die einen erheblichen qualitativen Unterschied ausmachen. Zentrale Aspekte der Seminararbeit wurden somit nicht erfasst und entsprechend in der Auswertung nicht dargestellt.

Dienste gemeinsam mit den Freiwilligen zu gestalten und weiter zu entwickeln. Unklar bleibt, aus welchen Daten genau sich die Empfehlungen für mehr Partizipation ableiten.

3.3 Altersöffnung

Die Altersöffnung der Freiwilligendienste über den Bundesfreiwilligendienst ist geglückt. Auch wenn sich die Motivlage und die jeweilige Lebenssituation zwischen älteren und jüngeren Freiwilligen an vielen Stellen unterscheidet, so erleben auch die älteren Freiwilligen den Freiwilligendienst als Chance, gesellschaftliche Verantwortung zu übernehmen und die eigenen Fähigkeiten einzubringen bzw. noch auszubauen.

Auch bei den älteren Freiwilligen wird die Ausgestaltung des Dienstes als Bildungszeit positiv bewertet. Obwohl es in den Anfangszeiten des BFD Zweifel gab, ob das Konzept der Seminare passfähig für ältere Freiwillige ist, bestätigen die Ergebnisse der Evaluation die hohe Zufriedenheit mit den Seminaren. Dies liegt sicherlich nicht zuletzt auch daran, dass die Träger für und mit diesen neuen Zielgruppen eigene Begleitprogramme entwickelt haben.

Neben der Erarbeitung neuer Begleitkonzepte hat sich mit den neuen Zielgruppen auch das Einsatzstellenspektrum erweitert. Allerdings ersetzt der BFD 27+ keine arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Träger müssen dies immer wieder gegenüber Bewerberinnen und Bewerbern, aber auch gegenüber potenziellen Einsatzstellen deutlich machen. Auch der BFD 27+ ist Bildungs- und Orientierungszeit und unterscheidet sich insofern sehr deutlich von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Eine Übernahme in ein festes Anstellungsverhältnis ergibt sich nur in ganz wenigen Einzelfällen. Dies ist aber auch nicht die Zielsetzung eines Freiwilligendienstes.

In der Fülle der Daten der Evaluation wird leider zu wenig deutlich, welcher großer Impuls mit der Altersöffnung in die Freiwilligendienste gebracht wurde, zugleich aber auch welche große Aufgabe es ist, den BFD auch für diese Zielgruppen klar als Freiwilligendienst mit Bildungsanspruch zu entwickeln.

3.4 Rahmenbedingungen des Dienstes und Finanzierung

Bei den abschließenden Empfehlungen, die die beteiligten Institute formuliert haben, werden gleich an mehreren Stellen Empfehlungen ausgesprochen, die auf die Rahmenbedingungen des Dienstes und ihre Finanzierung Bezug nehmen. Diese betreffen beispielsweise die gleichwertige Finanzierung der Dienste, die irrtümlicherweise als „einheitliche Finanzierung“ Eingang in die Abschlussempfehlungen gefunden hat, die Höhe des Taschengeldes oder die Höhe des Eigenanteils der Einsatzstellen. Neben dem generellen methodischen Vorbehalt, unter dem die einzelnen Empfehlungen stehen (s. o.),

stellt sich hierbei die Frage, ob die empirischen Befunde und Verbesserungsvorschläge eine entsprechende Schlussfolgerung bzw. Interpretation nahelegen bzw. zulassen.

In den Abschlussempfehlungen heißt es dazu: „*Obwohl die gesetzlichen Grundlagen von BFD und JFD keine Unterschiede hinsichtlich der Rahmenbedingungen der Dienstformate für die Freiwilligen begründen, sind sie in der Praxis zum Teil vorhanden, dies betrifft beispielsweise die Höhe des Taschengeldes.*“ Die gesetzlichen Grundlagen im BFD und in den JFD begründen sehr wohl Unterschiede, die sich in der Praxis auf Freiwilligen auswirken. Zunächst ist festzuhalten, dass im Unterschied zum FSJ im BFDG geregelt ist, dass der Bund eine (anteilige) Erstattung für Taschengeld und Sozialversicherungsbeiträge¹² zahlt. Im FSJ müssen das Taschengeld und die Sozialversicherungsbeiträge entweder über Eigenmittel und/oder eine entsprechende Einsatzstellenumlage refinanziert werden. Grundlage für eine Zusammenarbeit zwischen einem Träger und einer Einsatzstelle ist eine Kooperationsvereinbarung, in der die jeweiligen Aufgaben und Leistungen der Vertragsparteien verschriftlicht werden. Jeder interessierten Einsatzstelle steht es frei, sich für dieses oder für ein günstigeres Angebot eines Mitbewerbers zu entscheiden. Die Forderung der Einsatzstellen im FSJ nach einem geringeren Eigenanteil ist folglich nicht der mangelnden Transparenz der Träger im FSJ geschuldet, sondern steht im Zusammenhang mit der Forderung nach einer dem BFD vergleichbaren finanziellen Ausstattung.

Mit Blick auf die Höhe des Taschengeldes ist anzumerken, dass in beiden Rechtsvorschriften keine Untergrenze für die Höhe festgelegt wird, sondern lediglich eine Obergrenze. Darüber hinaus ist bei den Leistungen, die Freiwilligen zugutekommen, zwischen Pflichtleistungen (z. B. Taschengeld) und freiwilligen Leistungen (z. B. Unterkunft) zu differenzieren. Eine isolierte Betrachtung der einzelnen Kostenfaktoren, wie im Abschlussbericht erfolgt, ist daher wenig aussagekräftig und verzerrt das Bild. Die Unterschiede der Finanzierung von FSJ und BFD beeinflussen sowohl die Höhe des Taschengeldes als auch die Höhe des Einsatzstellenbeitrages. Bei der Formulierung von entsprechenden Empfehlungen wurden diese Aspekte ungenügend berücksichtigt. Eine gleichwertige Weiterentwicklung der Freiwilligendienste wird ohne eine gleichwertige finanzielle Ausstattung schwer möglich sein. Nur unter vergleichbaren Bedingungen können die Empfehlungen auch eine Relevanz für alle Formate in den Inlandsfreiwilligendiensten entfalten.

12 Ob die Erstattung die vollen Ausgaben deckt, hängt von der Höhe des vereinbarten Taschengeldes und den damit zusammenhängenden Sozialversicherungsbeiträgen ab.

4. Arbeitsmarktneutralität

Mit Blick auf die arbeitsmarktneutrale Ausgestaltung der Inlandsfreiwilligendienste empfehlen die beteiligten Institute die Durchführung einer empirischen Untersuchung in verschiedenen Einsatzfeldern.

Auf der Grundlage der empirischen Befunde erscheint die Empfehlung einer weiteren Untersuchung als nur bedingt gerechtfertigt. Die empirischen Befunde zeigen insbesondere die Notwendigkeit, dem Bedürfnis der Teilnehmenden nach mehr Transparenz über die Rahmenbedingungen ihres Einsatzes zu Beginn ihres Freiwilligendienstes Rechnung zu tragen sowie mögliche Über- und Unterforderung während des Einsatzes noch stärker in den Blick zu nehmen. Die Qualitätssicherung, worunter auch der arbeitsmarktneutrale Einsatz der Freiwilligen fällt, ist eine der Kernaufgaben der verbandlichen Zentralstellen und ihrer angeschlossenen Träger, die bereits wahrgenommen wird. Im Februar 2016 erschien ein Positionspapier der verbandlichen Zentralstellen, das aus mehrjährigen Gesprächen mit den Gewerkschaften resultiert und sehr klare Aussagen zur Arbeitsmarktneutralität enthält.¹³ Welche Anstrengungen die BAFzA-Zentralstelle unternimmt, um die Arbeitsmarktneutralität ihrer Einsatzstellen zu sichern, ist den Autorinnen und Autoren des vorliegenden Kommentars nicht im Detail bekannt.

5. Aufträge aus der Evaluation für Zentralstellen und Träger

In diesem Abschnitt des Kommentars zieht das Autorenteam eigene Rückschlüsse aus der Evaluation, die sie für die Weiterentwicklung der Freiwilligendienste als wichtig erachten.

Die Teilnehmenden in FSJ und BFDu27 entsprechen mehrheitlich nicht dem gesellschaftlichen Gesamtbild: Gilt es den Durchschnittsfreiwilligen zu beschreiben, ist dieser weiblich, um die 20 Jahre alt, hat die deutsche Staatsangehörigkeit, keinen Migrationshintergrund im statistischen Sinne, keine zugeschriebene Behinderung oder Beeinträchtigung und leistet den Dienst unmittelbar nach dem Abitur (S. 72ff.). Mindestens ein Elternteil verfügt selbst über (Fach)Hochschulreife, und beide Eltern sind entweder Angestellte oder selbstständig tätig (S. 81). 89% aller Freiwilligen unter 27 Jahren geben an, dass es ihren Familien finanziell gut geht bzw. diese mit den Einkommen gut auskommen.¹⁴ Zusammengefasst stellen Herkunft, Bildung, Gesundheit und Ökonomie also mögliche Zugangsbarrieren in den Freiwilligendiensten dar.

13 Das Papier ist in diesem Heft dokumentiert im Beitrag „Arbeitsmarktneutralität in Freiwilligendiensten. Herausforderungen und Maßnahmen zur Sicherung der Arbeitsmarktneutralität aus der Sicht der verbandlichen Zentralstellen“.

14 Vergl. auch S. 83, Abb. 21, mit Abb. 27, S. 96.

Auch wenn sich hinsichtlich der Diversität in den Diensten positive Entwicklungen im Vergleich zu früheren Erhebungen abzeichnen (S. 78), bleibt es aus Sicht des Autorenteams eine wichtige Aufgabe und Herausforderung, Freiwilligendienste inklusiver zu gestalten. Es bedarf gemeinsamer Anstrengungen, um nicht nur die ohnehin gesellschaftlich bevorteilten Zielgruppen einzubinden, sondern die Freiwilligendienste und die ihnen innewohnenden Chance stärker für alle zu öffnen.

Der erste Schritt ist die Sensibilisierung für strukturelle Diskriminierung. An zweiter Stelle steht dann die Frage, was Träger und Zentralstellen zu deren Abbau beitragen können. Die Schaffung barrierefreier Zugänge zu den Dienstangeboten selbst ist wichtig und damit verknüpft auch zu den Informationen darüber: Die Evaluation belegt, dass bei den unter 27-Jährigen der Freundeskreis und das Internet die wichtigsten Informationsquellen darstellen. Entsprechend sollten Texte in einfacher und leichter Sprache sowie auch in Fremdsprachen zur Verfügung stehen. 49% der Freiwilligen im FSJ haben über Freunde von der Möglichkeit erfahren, 26% über die Schule, Universität oder Volkshochschule (S. 109), sehr wahrscheinlich also von Menschen, die einen ähnlichen Hintergrund wie sie selbst haben. Die auf den ersten Blick vielversprechende Mund-zu-Mund-Propaganda verbleibt damit in der immer gleichen Gruppe. Auch wenn 65% der Träger angeben, Auswahlkriterien für besondere Zielgruppen zu haben (S. 114), laufen diese ins Leere, wenn es keine oder nur wenig entsprechende Bewerber/-innen gibt.

80% der Freiwilligen im FSJ geben an, dass sie keine Schwierigkeiten hatten, Informationen zum FSJ zu erhalten. Umgekehrt sind es 20% die das – obwohl sie über vergleichbare Zugangsvoraussetzungen verfügen – anders beurteilen. 27% der Freiwilligen im FSJ finden die Angebote wenig überschaubar und 21% schätzen das Bewerbungsverfahren als zu kompliziert ein.¹⁵ Wie können dann andere Gesellschaftsgruppen erreicht und eingebunden werden, die mit weniger guten Voraussetzungen ausgestattet sind? Mit welchen Formen der Ansprache und mit welchen Inhalten fühlen sie sich gemeint? Darauf gilt es Antworten zu finden.

Das Thema der Anerkennungskultur, das in den Handlungsempfehlungen mehrfach zur Sprache kommt (S.304, S. 307, S. 311), spielt in Zukunft eine zunehmend wichtige Rolle auf allen Ebenen: Hier sind der Bund, die Länder, die Träger, die Einsatzstellen und weitere Akteure gefragt. Das Thema geht weit über den Freiwilligenausweis, vergünstigte ÖPNV-Tickets oder die Befreiung vom Rundfunkbeitrag hinaus. Der Bundesarbeitskreis FSJ hat hierzu ein Positionspapier verfasst, das die Aufgabe deutlich macht.¹⁶

Um Freiwilligendienste auch in Zukunft als ein attraktives Engagementformat für Menschen aller Altersstufen zu erhalten und weiter zu entwickeln und Menschen

¹⁵ Vergl. auch S. 112, Abb. 38, mit S. 119, Abb. 43.

¹⁶ Siehe Voluntaris 1/2015.

hierfür gewinnen zu können, wartet gerade im Bereich der Anerkennungskultur eine große Aufgabe auf alle Akteure.

Auf den ersten Blick überraschend sind für Zentralstellen wie Träger die Aussagen der Evaluation zum Bürgerschaftlichen Engagement vor und nach dem Freiwilligendienst. Die Kontrollgruppe ist zu allen Zeitpunkten der Befragung engagierter: Vor dem Dienst waren 33% der Kontrollgruppe engagiert, aber nur 23% derjenigen, die sich für einen Freiwilligendienst entschieden haben. 18 Monate nach dem Dienst sind 30% der Kontrollgruppe weiter kontinuierlich engagiert, aber nur 25% der Ehemaligen. Weiterhin ist die Engagementbereitschaft in der Kontrollgruppe mit 22% zu 17% unter den Ehemaligen ebenfalls höher ausgeprägt. Es ist allerdings möglich, dass die Freiwilligendienstleistenden „Engagement“ anders definieren als die Kontrollgruppe, durch die Erfahrungen also die Erwartung daran, was als „Engagement“ eingeschätzt wird, gewachsen ist (vgl. S. 229ff). Die Zahlen zeigen jedoch deutlich, dass der Wunsch, sich zu engagieren, nicht das Hauptmotiv für einen Freiwilligendienst ist. Die Aussagen der Freiwilligen zu ihrer Motivation bestätigen das: Engagement steht erst an fünfter Stelle (S. 88, Abb. 24). Genau darin liegt die große Chance von Freiwilligendiensten: Menschen, die bisher nicht engagiert waren, *durch* Engagement *für* Engagement zu gewinnen und nachhaltig zu fördern. Erfolge in diese Richtung gibt es durchaus, denn viele der jugendlichen Freiwilligen, die zu Beginn von FSJ und BFD unsicher ob ihres späteren Engagements waren oder kein Interesse daran zeigten, sind hinterher doch engagiert beziehungsweise geben 18 Monate später ein Engagementinteresse an (S. 229, Abb. 136). Zudem bestätigen immerhin 40% aller ehemaligen Freiwilligen, dass der Freiwilligendienst einen positiven Einfluss auf ihr späteres Engagement hatte (S. 229). Hier gilt es dennoch, die Begleitkonzepte zu überarbeiten und die Engagementförderung stärker in den Fokus zu nehmen.

Wie kann die Reflexion und Förderung von Engagement nachhaltig(er) gelingen? Zentralstellen und Träger tun gut daran, Ansätze und Methoden für eine stärkere Engagementorientierung zu entwickeln, sinnvoller Weise in Verbindung mit Persönlichkeitsentwicklung, Kompetenzerwerb und beruflicher Orientierung, die in Freiwilligendiensten bereits gut gelingen. Engagementförderung verstanden als Querschnittsaufgabe von Freiwilligendiensten ist auch mit Blick auf eine sich verändernde Gesellschaft wichtig, in der Teilhabe jenseits von Arbeit an Bedeutung gewinnt und gewinnen muss.

Der Bundesarbeitskreis FSJ hat sich mit den Ergebnissen und Empfehlungen der Studie intensiv befasst und wird dort weiterarbeiten, wo Verbesserungspotentiale deutlich werden – insbesondere an den Zugängen zu Freiwilligendiensten, an Anerkennungskultur sowie an Engagementförderung. Gleichzeitig wird der BAK FSJ weiter darauf hinweisen, dass erfolgreiche Freiwilligendienste von einem starken Trägerprinzip getragen werden – und darauf hinwirken, dass eventuell anstehende weitere Studien sich auch dieser Frage widmen.