

Arbeitsmarktneutralität in Freiwilligendiensten. Herausforderungen und Maßnahmen zur Sicherung der Arbeitsmarktneutralität aus der Sicht der verbandlichen Zentralstellen

Dieses Papier wurde von verbandlichen FSJ-, FÖJ- und/oder BFD-Zentralstellen gemeinsam verfasst.¹

Endredaktion und Ansprechperson: Dörte Lüdeking, Referentin für Freiwilligendienste im DRK-Generalsekretariat, luedekid@drk.de

1. Einführung

Freiwilligendienste erfahren in den letzten Jahren eine stetig wachsende öffentliche Aufmerksamkeit, nicht zuletzt durch den generationsoffen angelegten Bundesfreiwilligendienst (BFD) und die Teilnahme von Freiwilligen am BFD 27+. Gerade die arbeitsmarktneutrale Ausgestaltung der Freiwilligendienste wird in Debatten mitunter hinterfragt. Die verbandlichen Zentralstellen, die das Freiwillige Soziale Jahr (FSJ), das Freiwillige Ökologische Jahr (FÖJ) oder den BFD anbieten sowie der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) haben sich hierzu in einen fachlichen Dialog begeben, der vom Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE) moderiert wird. Alle Beteiligten eint das Interesse, die Freiwilligendienste – unabhängig von der Dienstform – arbeitsmarktneutral auszugestalten.

Dieses Papier zu Herausforderungen und Maßnahmen zur Sicherung der Arbeitsmarktneutralität aus der Sicht der verbandlichen Zentralstellen ist das Ergebnis eines gemeinsam durchgeführten Workshops u. a. mit Vertreter/-innen der Gewerkschaften und des BBE im Januar 2015. Es stellt im Gegensatz zur gerade veröffentlichten Evaluation des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) zum FSJ/FÖJ/BFD klar, dass die Qualitätssicherung und die Weiterentwicklung von Qualitätssicherungsverfahren, worunter auch der arbeitsmarktneutrale Einsatz der Freiwilligen fällt, als eine der zentralen Aufgaben der verbandlichen Zentralstellen und Träger gesehen wird und als solche auch entsprechend bereits wahrgenommen und weiterentwickelt wird. Gesetzliche Änderungen bzw. Konkretisierungen sowie die in der Evaluation empfohlene

1 Die dieses Papier mitzeichnenden verbandlichen FSJ-, FÖJ- und/oder BFD-Zentralstellen sind: Allgemeiner Sportclub Göttingen von 1846 e. V., Arbeiter-Samariter-Bund Deutschland e. V. (ASB), Arbeitskreis Lernen und Helfen in Übersee e. V. (AKLHÜ), Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e. V. (AWO), Bundesvereinigung Kulturelle Kinder- und Jugendbildung e. V. (BKJ), Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. (BUND), Bundesverband Deutsche Tafel e. V., Deutsche Lebens-Rettungs-Gesellschaft e. V. (DLRG), Deutscher Caritasverband e. V., Deutsches Rotes Kreuz e. V. (DRK), Deutsche Sportjugend im Deutschen Olympischen Sportbund e. V. (dsj), Evangelische Freiwilligendienste, Internationaler Bund e. V. (IB), Johanniter-Unfall-Hilfe e. V., Jugendhaus Düsseldorf / Bund der Deutschen Katholischen Jugend (BDKJ), Malteser Hilfsdienst e. V., Naturschutzbund Deutschland e. V. (NABU), Zentralstelle ÖBFD beim Förderverein Ökologische Freiwilligendienste e.V., Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland e. V.

Durchführung weiterer empirischer Untersuchungen halten die verbandlichen Zentralstellen nicht für zielführend.² Dieses Papier zeigt auf, mit welchen Mechanismen der Qualitätssicherung die Zentralstellen und Träger sicherstellen, dass die Arbeitsmarktneutralität eingehalten wird, damit FSJ, FÖJ und BFD Bildungs- und Orientierungsjahre bleiben. Ein besonderes Augenmerk gilt dabei der Abgrenzung von Freiwilligendiensten zur erwerbsmäßigen Beschäftigung. Benannt werden hierfür unter anderem Handlungsempfehlungen zur Sicherung des arbeitsmarktneutralen Engagements von Freiwilligen.

2. Freiwilligendienste in Deutschland, ihre historische Entwicklung, ihr besonderer Wert und Eigensinn

Mit den bestehenden gesetzlichen Regelungen ist eine gesellschaftliche Wertschätzung der Freiwilligendienste verbunden, womit der Schutz der Freiwilligen sichergestellt und die Voraussetzung für eine Förderung aus öffentlichen Mitteln des Bundes und der Länder geschaffen wird.

Wesentliche Merkmale: Freiwilligendienste sind an Lernzielen orientierte, ganztägige, aber zeitlich befristete Tätigkeiten, die in gemeinwohlorientierten Einrichtungen stattfinden. In den Jugendfreiwilligendiensten ist das Trägerprinzip gesetzlich verankert und wird zwischen Träger, Einsatzstelle und Freiwilligen zusätzlich vertraglich geregelt. Darüber wird sowohl die pädagogische Begleitung der Freiwilligen als auch die kontinuierliche inhaltliche Vermittlung zwischen Einsatzstelle und Freiwilligen durch den Träger abgesichert. Im BFD orientieren sich die verbandlichen Zentralstellen³ an den bewährten Erfahrungen aus den Jugendfreiwilligendiensten.

Die Träger oder verbandlichen Zentralstellen beraten und begleiten die Freiwilligen in den von ihnen anerkannten Einsatzstellen und gestalten mit den Freiwilligen die gesetzlich verankerten Bildungstage, die – bezogen auf die konkreten Erfahrungen in den Einsatzstellen – zur Persönlichkeitsbildung, zur politischen, ökologischen, interkulturellen und sozialen Bildung, zur Entwicklung und Reflexion eigener Kompetenzen sowie zur beruflichen Orientierung beitragen. Die pädagogische Begleitung durch die Träger oder verbandlichen Zentralstellen dient der ordnungsgemäßen Durchführung der Freiwilligendienste als Bildungs- und Orientierungsjahr und ist damit auch ein Instrument zur Sicherung der Arbeitsmarktneutralität.

2 Eine Kurzfassung der Evaluation findet sich auch in diesem Heft im Beitrag „Ergebnisse der gemeinsamen Evaluation des Bundesfreiwilligendienstes (BFDG) und der Jugendfreiwilligendienste (JFDG)“, zur Arbeitsmarktneutralität in den Abschnitten 4.2.3 und 4.1.5.

3 Im BFDG ist der Trägerbegriff nicht verankert. Auch arbeiten nicht alle verbandlichen Zentralstellen aufgrund ihrer Organisationsform, Größe, Entstehungsgeschichte etc. mit angeschlossenen Trägern. Der hier verwendete Trägerbegriff schließt, aufgrund inhaltlicher Übereinstimmungen, alle verbandlichen Zentralstellen in diesen Diskurs mit ein.

Der Bundesfreiwilligendienst weicht von dieser Struktur der Jugendfreiwilligendienste vor allem dadurch ab, dass die Freiwilligen in ein öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis besonderer Art eintreten. Vertragspartner sind der / die Freiwillige und der Bund, nicht Freiwillige und freie Träger! Bildungstage für die BFDler 27+ müssen „in einem angemessenen Umfang“ mit derzeit mindestens einem Bildungstag pro Freiwilligendienstmonat angeboten werden.

Eine besondere Qualität der Freiwilligendienste leitet sich aus dem Eigensinn her, der eine Handlungslogik begründet, die nicht den Arbeitsmarktprämissen entspricht. In Abgrenzung zu Praktika, dem Niedriglohnsektor sowie von den Instrumenten der Arbeitsmarktförderung zeichnen sich FSJ/FÖJ und BFD durch die spezielle Mischung aus freiwilliger Teilnahme, persönlicher Orientierungsphase und Bildungsjahr in besonderen außerschulischen Lernsettings sowie begrenzter Verantwortungsübernahme in Situationen der Arbeits- und Engagementpraxis und die Übernahme gesellschaftlicher Verantwortung aus. Hierin liegen der Eigensinn sowie das Potential von FSJ, FÖJ und BFD für die Bildungs- und Lebensbiografien von Freiwilligen. Dieser Eigensinn entzieht sich einer ökonomischen Verwertungslogik. In der pädagogischen Begleitung durch die Träger und verbandlichen Zentralstellen wird dem insbesondere durch die Mitgestaltungsmöglichkeiten in den Einsatzstellen, die Seminare, z. B. die Wahl von Freiwilligensprecher/-innen, die Durchführung eigener Projekte und weitere Partizipationsmöglichkeiten entsprochen.

3. Arbeitsmarktneutralität in den Freiwilligendiensten und die Frage einer rechtlichen Präzisierung

Eine Orientierung für Kriterien der Arbeitsmarktneutralität in den Freiwilligendiensten lässt sich aus den gesetzlichen Grundlagen⁴ ableiten. Ob eine Verletzung der Arbeitsmarktneutralität vorliegt, hängt maßgeblich von der konkreten Ausgestaltung des Dienstverhältnisses im Einzelfall ab. Eine differenziertere gesetzliche Ausgestaltung hilft daher in der Bewertung des Einzelfalles nicht zwangsläufig weiter und ist deshalb nicht zielführend.

Die Träger stellen sicher, dass die Freiwilligen nicht für eine erwerbsmäßige Beschäftigung eingesetzt werden. Durch die sorgfältige Auswahl von gemeinwohlorientierten Einsatzstellen und die an Qualitätsmaßstäben ausgerichtete Begleitung durch die Träger ist die Arbeitsmarktneutralität mit Blick auf die Einsatzstellen bestmöglich gewährleistet.

Die Träger verfügen darüber hinaus über Instrumente, die die arbeitsmarktneutrale Ausrichtung der Freiwilligendienste befördern: Die Bewerbung von

4 BFDG § 3 Abs. 1 und JFDG § 3 Abs. 1: Ein Freiwilligendienst wird als „überwiegend praktische Hilfstätigkeit“ geleistet. BFDG § 3 Abs. 1: „Der Bundesfreiwilligendienst ist arbeitsmarktneutral auszugestalten.“ BFDG § 2 Abs. 2 und JFDG § 2 Abs.1: Freiwillige sind Personen, die den Dienst „ohne Erwerbsabsicht“ leisten.

Freiwilligendiensten als Bildungs- und Orientierungsjahr, die enge Kommunikation mit den Einsatzstellen, Auswahlverfahren von Einsatzstellen, Tätigkeitsbeschreibungen und Lernzielvereinbarungen mit den Freiwilligen zählen ebenso dazu wie eine gute Information der Freiwilligen über die gesetzlichen Rahmenbedingungen, die grundsätzliche Übertragung besonderer und zusätzlicher Aufgaben an Freiwillige, die Übertragung eigenverantwortlicher Projekte und die verbindliche und aktive Teilnahme an den Seminar- und Bildungsangeboten.

4. Indikatoren fehlender Arbeitsmarktneutralität und daraus resultierende Handlungsempfehlungen

Ein wichtiger Indikator für eine mögliche Verletzung der Arbeitsmarktneutralität sind die Erfahrungen der Freiwilligen selbst. Die Träger stehen durch die pädagogischen Mitarbeiter/-innen, die die intensive Begleitung der Freiwilligen im Rahmen der Seminararbeit und der individuellen pädagogischen Begleitung umsetzen, in enger Kommunikation mit den Freiwilligen.

In den Seminaren wird die Arbeit in den Einsatzstellen reflektiert. Wenn nicht schon hier Anzeichen für eine Verletzung der Arbeitsmarktneutralität auftauchen, dann in den Gesprächen zwischen Freiwilligen und anwesenden Pädagog/-innen. Kommt der Verdacht der Arbeitsmarktneutralitätsverletzung auf, dann gehen die pädagogischen Mitarbeiter/-innen des Trägers den Hinweisen sofort nach. In der Regel findet ein Einsatzstellenbesuch statt, auf dem das Thema mit der Anleitung erörtert wird, Dienstpläne angeschaut werden, mit Mitarbeiter/-innen gesprochen wird etc. Ziel ist die Klärung und arbeitsmarktneutrale Ausgestaltung des Einsatzes.

Weitere Indizien für die Verletzung der Arbeitsmarktneutralität sind etwa der Sprachgebrauch der Einsatzstellen, fehlende Anleitung der Freiwilligen in der Einsatzstelle, die Verweigerung der Teilnahme der Freiwilligen an Bildungsseminaren, Überstunden, Nichtgewährung von Erholungsurlaub, die dauerhafte Übertragung von Verantwortung sowie das Verhältnis von Team- zu Einzelarbeit⁵. Daher ist neben der engen Kommunikation mit den Freiwilligen der regelmäßige Kontakt zwischen Träger und Einsatzstellen erforderlich. Dieser wird gewährleistet durch Einsatzstellenbesuche, Einsatzstellenkonferenzen, Schulung von Anleiter/-innen, Telefonate etc.

Für Schiedsfälle, in denen Einsatzstellen aufgrund des Ökonomisierungsdrucks das Gebot der Arbeitsmarktneutralität vernachlässigen, haben die meisten Träger, insbesondere in innerverbandlichen Organisationseinheiten, bereits

5 Bei rein ehrenamtlich organisierten Einsatzstellen, z. B. in Sportvereinen, konterkariert eine dauerhafte Verantwortungsübertragung an die Freiwilligen die Arbeitsmarktneutralität nicht, ebenso wenig die verstärkte Einzelarbeit z. B. im Rahmen der Leitung von Vereinssport-Kindergruppen, wenn eine regelmäßige Begleitung und Reflexion durch eine erfahrene Anleitungsperson erfolgen.

lösungsorientierte Sanktionssysteme zusammen mit ihren Zentralstellen entwickelt, die es flächendeckend zu verbreiten gilt:

- **Stufe 1:** konkrete Vereinbarung mit der Einsatzstelle, dass die Verletzung eingestellt wird und Kontrolle durch den Träger
- **Stufe 2:** in Absprache mit dem/der Freiwilligen seine/ihre Versetzung in eine neue Einsatzstelle und keine Neubesetzung der Einsatzstelle
- **Stufe 3:** Aberkennung als Einsatzstelle durch den Träger und im BFD Mitteilung an das BAFzA als Ultima Ratio.

Dieses Vorgehen hat sich in der Praxis als sehr effektiv erwiesen.

5. Freiwilligendienste, Erwerbsarbeit und Arbeitsmarktpolitik unter Berücksichtigung der Freiwilligen 27+ im BFD

In den östlichen Bundesländern gehören zwei von drei Freiwilligen im BFD der Gruppe der Freiwilligen 27+ an, etwa die Hälfte von ihnen kommt aus dem ALG II-Bezug. Für viele Teilnehmende dieser Gruppe ist ein Freiwilligendienst ein Zuzugewinn in materieller wie auch in ideeller und sozialer Hinsicht. Das Interesse dieser Gruppe am BFD liegt auch darin begründet, die Chancen auf einen regulären Arbeitsplatz zu verbessern. Es speist sich ebenso aus dem Bedürfnis, eine sinnstiftende Aufgabe wahrzunehmen, Kontakte zu knüpfen und soziale Anerkennung für Engagement zu erlangen – auch jenseits der Hoffnung auf eine Erwerbsarbeit.⁶

Besonders mit Blick auf diese Zielgruppe ist ein Abgleich der Erwartungen an einen Freiwilligendienst zwischen Freiwilligem/r und Einsatzstelle von Bedeutung. Interessierten sind Möglichkeiten und Grenzen eines Freiwilligendienstes klar aufzuzeigen. Dazu leisten die Träger in diesem Bereich außerhalb der Bildungstage durch ihre Beratungsarbeit einen wichtigen Beitrag.

Die zivilgesellschaftlichen Träger vertreten die Auffassung, dass der BFD kein Ersatz für Maßnahmen der Arbeitsförderung ist. Niemand darf von Arbeitsagenturen dazu gedrängt oder gar verpflichtet werden, einen BFD zu leisten. Die Ableistung eines Freiwilligendienstes darf nicht in die Eingliederungsvereinbarung zwischen Jobcenter und Freiwilligendienstleistendem einfließen.

6 Details zu den Motiven der Freiwilligen lassen sich dem Abschlussbericht der gemeinsamen Evaluation des Gesetzes über den Bundesfreiwilligendienst (BFDG) und des Gesetzes zur Förderung von Jugendfreiwilligendiensten (JFDG) vom Dezember 2015 entnehmen (<http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Freiwilligendienste/Pdf-Anlagen/evaluationsbericht-freiwilligendienste,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf>). Eine Kurzfassung findet sich auch in diesem Heft im Beitrag „Ergebnisse der gemeinsamen Evaluation des Bundesfreiwilligendienstes (BFDG) und der Jugendfreiwilligendienste (JFDG)“, zur Motivation der Freiwilligen siehe Abschnitt 3.2.

Für die lebensälteren Freiwilligen ist die Entwicklung von biografisch passenden Bildungscurricula durch die zivilgesellschaftlichen Träger entscheidend. Der praktische Einsatz muss den Freiwilligen ausreichend Freiräume bieten, um Ideen, persönliches Engagement und eigene Kompetenzen einzubringen und auszuprobieren. Im Sinne der Konzeption lebensbegleitenden Lernens ist dem Eigensinn von Freiwilligendiensten Geltung zu verschaffen.