

Modellprogramm Generationsübergreifende Freiwilligendienste: Chancen nutzen und Fortführung ermöglichen

Hintergrund des Modellprogramms

Vor vier Jahren (15. Januar 2004) wurde der Bericht „Perspektiven für Freiwilligendienste und Zivildienst in Deutschland“ der Kommission „Impulse für die Zivilgesellschaft“ vorgestellt, die unter Federführung des BMFSFJ unter Beteiligung verschiedener Bundesressorts, der Verbände der Freien Wohlfahrtspflege, der Länder und Kommunen tagte. Im November 2004 folgte die Ausschreibung des Bundesmodellprogramms „Generationsübergreifende Freiwilligendienste“ (GüFWD), das wenige Monate später unter dem Motto „Gemeinsam aktiv“ startete und im Juni 2008 enden soll. Basis für dieses Programm sind die Ergebnisse und Vorschläge des genannten Kommissionsberichts.

Im Kern sollte ein neuer Freiwilligendienst entwickelt und erprobt werden, der
hinsichtlich der Zielgruppen

- in Anbetracht der demografischen Entwicklung, der Lebenserfahrung und der besonderen Potenziale der älteren Generation gerade auch dieser Gruppe als Freiwillige besondere Beachtung schenkt;
- generell künftig für alle Altersgruppen, für Frauen und Männer in der Erwerbs- wie in der Familienphase sowie generationsübergreifend offen ist und nicht zuletzt zur Ermöglichung eines neuen Miteinanders der Generationen beiträgt;
- den Schutz und die soziale Sicherung der Freiwilligen unter dem Prinzip ihrer Nicht-Schlechterstellung gewährleistet;

inhaltlich

- dem spezifischen Bildungsanspruch der Träger wie der Freiwilligen gerecht wird;
- grundsätzlich nicht begrenzte Aufgabenfelder bereithält: neben den „klassischen“ Bereichen des Sozialen, des Umweltschutzes, der Friedens- und Versöhnungsarbeit, des Zivil- und Katastrophenschutzes, der Jugendarbeit in Kultur und Sport sowie der Entwicklungszusammenarbeit prioritär Familien in lokalen Netzen, Kinderbetreuung, Schule, Migration, Selbsthilfe, Pflege und die Betreuung Behinderter, aber auch Strukturen der Engagementförderung;
- keine qualifizierten Fachkräfte ersetzt, sondern diese lediglich sinnvoll ergänzt. Arbeitsmarktpolitische Neutralität soll gewahrt bleiben.

- eine neue und umfassende Anerkennungskultur in immateriellen als auch durch geldwerte und monetäre Formen erprobt und sichert;
- Prozesse der Qualitätssicherung entwickelt und anwendet.

strukturell

- zeitlich wie inhaltlich flexibel für engagementbereite Menschen in ihren unterschiedlichen Lebensphasen gestaltet ist;
- in der Regel eine Mindestdauer von drei zusammenhängenden Monaten mit mindestens 20 Wochenstunden und eine Höchstdauer von bis zu 24 Monaten umfasst;
- als Anbieter der Freiwilligendienste öffentliche und freie Träger sowie gemeinwesenbezogene Unternehmen – vermehrt auf lokaler und regionaler Ebene – mit den entsprechenden Aufgaben der Information, Kommunikation, Beratung, Auswahl, Qualifizierung, Vernetzung, Zertifizierung, Qualitätsentwicklung etc. einbindet;
- das klassische Vereins- und Verbandsleben in die Entwicklung des neuen Modells einschließt;
- die Interessen der Organisationen und Einrichtungen hinsichtlich Planbarkeit und Verbindlichkeit der Einsätze berücksichtigt;

Angetreten, diesem Auftrag zu folgen, sind rund 50 Trägerstrukturen aller gesellschaftlichen Bereiche. Ihre Konzepte setzen sich unterschiedliche Schwerpunkte – von den inhaltlichen Einsatzbereichen her ebenso wie in Hinblick auf Zielgruppen, Zeitstrukturen, regionale Verankerung etc. ca. 10 Millionen Euro, bereitgestellt aus dem Etat des Bundesamtes für Zivildienst, war dem Bundestag das Modellprogramm als jährliche finanzielle Unterstützung unter einem degressiven Fördermodell wert. Das Zentrum für Zivilgesellschaftliche Entwicklung an der Evangelischen Fachhochschule Freiburg (zze) wurde für die wissenschaftliche Begleitung, aber auch für die Beratung des Modellprogramms gewonnen.

2007 im Rückblick

2007 sollte ein entscheidendes im Rahmen des Modellprogramms werden. Ein Jahr vor dem Ende des Modellprogramms mussten die Weichen gestellt und die Entscheidung getroffen werden hinsichtlich der Perspektiven für die GüFWD. So mag es verwundern, dass bis heute die Frage noch nicht geklärt ist, in welcher Form und mit welcher Unterstützung des Bundes die GüFWD fortgeführt werden können und sollen.

Doch im Einzelnen: Im Jahr 2007 stellte das zze die zentralen Evaluationsergebnisse¹ zur Diskussion, die nicht nur aus den Befragungen der Freiwilligen, Einsatzstellen und Träger, sondern auch aus Werkstattgesprächen, Vor-Ort-Besuchen und der Berichtsanalyse hervorgegangen sind. 51 Modellprojekte im ganzen Bundesgebiet (Ballungszentren: Rheinland, Berlin) wurden von ca. 150 Trägern und über 1.000 Einsatzstellen mit rund 6.500 Freiwillige umgesetzt. Es ist festzuhalten:

hinsichtlich der Zielgruppen

- Neu für Freiwilligendienste ist die Zusammensetzung der Freiwilligen: Jung und Alt, verschiedene Milieus, beide Geschlechter (zwei Drittel Frauen) sind in hohem Umfang in den GüFWD aktiv. Wichtig ist die Passung zwischen Kompetenzen, Neigungen und Zeitbudgets der Freiwilligen mit Notwendigkeiten und Inhalten des Dienstes.
- Das Modellprogramm spricht alle Altersgruppen, wenn auch in unterschiedlichem Maße, an. Die 16-25Jährigen sind am stärksten vertreten (w: 24%; m: 33%). Gefolgt wird diese Gruppe von den 56-65jährigen (w: 21%; m: 21%). Auch alle anderen Gruppen sind mit mittelgroßen Anteilen vertreten.
- Der Anteil der Freiwilligen ohne deutsche Staatsbürgerschaft bzw. mit Migrationshintergrund liegt in den Projekten bei knapp über einem Fünftel.

Aus dem Charakter von Freiwilligendiensten folgt offensichtlich, dass v. a. Menschen in Übergangsphasen – von Schule in Ausbildung, von Ausbildung in Beruf, in Zeiten der Erwerbssuche oder im Übergang von Beruf zum Ruhestand – im besonderen Interesse an dieser Engagementform haben. Es sind allesamt Freiwillige, die sich für eine Sache in den Dienst stellen und zugleich ihre persönliche Entwicklung im Blick haben.

inhaltlich

- Die Begleitung der Freiwilligen ist eine elementare Aufgabe. Es besteht ein hoher Bedarf hinsichtlich fachlicher Qualifizierung als auch allgemeiner Bildungsangebote.
- Die Aufgaben- und Einsatzfelder sind vielfältig (Mehrfachnennungen): Kinderbetreuung (33%); Jugendarbeit (31%); Senior/innenarbeit (25%); Kultur (22%); Engagementförderung (19%); Betreuung behinderter Menschen (18%); Schule und Sport (17%); interkulturelle Zusammenarbeit (16%); Unterstützung von Familien (15%); soziale Stadtteilarbeit (11%); Nachbarschaftshilfe (8%); Planung und Versorgung (8%); Besucherdienste (8%); Umweltschutz (3%); Friedens- und Versöhnungsarbeit (2%); Zivil- und Katastrophenschutz (<1%); Entwicklungszusammenarbeit (< 1%).

¹ Vgl. z. B. Stellungnahme der Bundesregierung zu der Entschließung auf BT-Drs. 15/5175, 15/4395: Stellungnahme der Bundesregierung zu Prüfaufträgen zur Zukunft generationsübergreifenden Freiwilligendienste, als zivilgesellschaftlicher Generationenvertrag für Deutschland.

strukturell

- Die politisch gewünschte Pluralität an Trägern und Projekten hat sich eingestellt. Dies kommt in unterschiedlichen Ansätzen und Arbeitsfeldern zum Ausdruck. Vielfältige Vernetzungen sind zwischen verschiedenen Trägern oder bezogen auf Themen entstanden.
- Es gibt unterschiedliche Bedarfe hinsichtlich der Einsatzdauer. Die geforderten 20 Wochenstunden sind häufig zu hoch. Letztlich wird eine breite Streuung hinsichtlich der wöchentlichen Einsatzdauer realisiert. In der großen Mehrzahl liegt das wöchentliche Engagement zwischen 5 und 15 Stunden.
- Die Klärung rechtlicher und versicherungstechnischer Fragen ist trotz einer Arbeitsgruppe aus BMFSFJ und ZZE nicht entscheidend vorangekommen.

Wichtig war den Trägern, die Bedürfnisse der Freiwilligen bei der Entwicklung der neuen Dienstform zentral zu stellen. Denn zusätzlich zu ihrer inhaltlichen Ausrichtung müssen Freiwilligendienste einen bestimmten Rahmen gewähren: zeitliche Beschränkung, Festlegung von Zielen und Art der Tätigkeit, finanzielle und organisatorische Setzungen, rechtliche und soziale Absicherung. Die Freiwilligen und ihre Interessen ernst zu nehmen heißt, auch in den GüFWD den Anspruch nach Gestaltungs-, Einfluss- und Mitwirkungsmöglichkeiten für Freiwillige zu erfüllen sowie Freiräume für eigenverantwortliches Handeln zu bieten.

Die GüFWD – also eine Erfolgsstory? So jedenfalls schätzen es die Programmverantwortlichen und -umsetzer ein. BMFSFJ und Träger arbeiteten Anfang 2007 intensiv zusammen, nachdem das Modellprogramm im Ministerium in der Senior/innen-Abteilung fest etabliert war. Zu Beginn des Jahres erfuhren die Träger, dass sie im Sommer über die Bewertung und Fortführung des Modellprogramms informieren werden würden. Im Frühjahr wurden die teilnehmenden Träger befragt, in welcher Form die Perspektiven wünschenswert wären. Sie konnten sowohl strukturelle, als auch inhaltliche und finanzielle Empfehlungen aussprechen. Es nahmen sowohl die einzelnen Programmteilnehmer/innen, als auch Trägerarbeitskreise wie die Arbeitsgruppe 3 „Freiwilligendienste“ des BBE Stellung.

Die Bundesministerin verkündete im Sommer öffentlich, dass die GüFWD weiterentwickelt und verbreitet werden sollen: Im Rahmen der BMFSFJ-Initiative ZivilEngagement „Miteinander – Füreinander“ nehmen die Freiwilligendienste eine wichtige Rolle ein. Gerade die GüFWD sind, so Ursula von der Leyen, mit ihren Erfahrungen und Potenzialen wichtig, neue Zielgruppen – v. a. die der „Jungen Alten“ – und Einsatzfelder zu erschließen. Die GüFWD werden als richtungsweisende Antwort auf die gesellschaftlichen Herausforderungen begrüßt, dies wird auch in der Stellungnahme der Bundesregierung auf den Prüfauftrag des Bundestages zur Zukunft der Freiwilligendienste betont.

Indes ist es dem Ministerium noch nicht gelungen, diesen deutlichen Aussagen Taten folgen zu lassen und die Perspektiven klar zu benennen. Entgegen den ursprünglichen Planungen wissen die Träger der GüFWD zum jetzigen Zeitpunkt nicht, in welche Richtungen die weiteren Planungen verlaufen und in welcher Form sie sich darauf vorbereiten können. Auch wenn im kommenden Bundeshaushalt Finanzierungsmittel für die Nachmodellphase eingeplant sind, ist deren Verwendung – auch vor dem Hintergrund von Bundeszuständigkeit und -kompetenz – offen.

Die Träger haben das Jahr 2007 dahingehend genutzt, ihre Erfahrungen mit den GüFWD zu bewerten und erste interne Schlussfolgerungen in ihren weiteren Planungen zu beachten. Die Träger erweitern mithilfe des Modellprojektes ihre Angebotsprofile im Bereich des Bürgerschaftlichen Engagements und schätzen die impulsgebenden Wirkungen überaus positiv ein. Dabei ist Vielfalt und Offenheit eine besondere Stärke des Modellprogramms – hinsichtlich der Freiwilligen-Zielgruppen, der Einsatzfelder, der Verankerung und Dauer der Einsätze, der Anerkennungskultur und Honorierung etc. Der neue Freiwilligendienst füllt offensichtlich eine Lücke: Der empirisch nachweisbare Zuspruch auf Seiten der Einsatzstellen und der Zulauf sich erstmals Engagierender scheinen dies zu bestätigen. In einem konkurrenzbesetzten Umfeld können sich die GüFWD positionieren – aber eben nur, wenn ein klares strukturelles Profil umgesetzt wird, das sich abgrenzt zu hauptamtlichen Tätigkeiten, zum klassischen FSJ, zur Erwerbsarbeit, zu ehrenamtlicher Tätigkeit, zu Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung nach SGB II etc.

Es ist deutlich geworden, dass sich die Investition von Bundesmitteln um ein vielfaches rentiert. Sowohl Träger wie auch Einsatzstellen haben nicht nur zusätzliche finanzielle, sondern auch personelle und zeitliche Ressourcen zur Verfügung gestellt. Alle Träger, die in an der Arbeitsgruppe 3 des BBE mitgewirkt haben, betonen den Wert dieses Modellprogramms und möchten ihre Arbeit mit den GüFWD fortführen, zumeist sogar erweitern. Dabei ist ihnen die Qualität der neuen Engagement-Form wichtig. Als Grundlage haben sie einen Kriterienkatalog für die GüFWD formuliert, die am Ende dieses Beitrags aufgeführt sind und dabei helfen, das Profil der GüFWD zu konturieren. Denn Vielfalt und Offenheit des Programms bieten den Trägern zwar ein spannendes Experimentierfeld, bergen aber eben auch die Gefahr der Orientierungslosigkeit und Beliebigkeit. Hinderlich sind zudem die durchaus schwierigen Rahmenbedingungen hinsichtlich der rechtlichen Fragestellungen – von Problemen der Umsatzsteuer über die Sozialversicherungsfrage bis hin zu Kindergeld und ALG II.

2008 im Ausblick

Die ersten Monate des neuen Jahres müssen dringend genutzt werden, um endlich Klärungen herbeizuführen und um die noch offene Perspektive der letzten sechs Monate des Modellprogramms für die Träger in eine Klarheit zu überführen. Die Arbeitsgruppe „Freiwilligendienste“ des BBE hat deshalb gefordert:

die Qualität der GüFWD zu sichern und den Begriff zu klären: Es sollte ein Profil geschärft werden, das nachhaltig tragfähig ist. Dies bedeutet, mit den Trägern eine transparente und verbindliche Definition eines Begriffs für die „Freiwilligendienste aller Generationen“ zu diskutieren. Je breiter der Ansatz gewählt wird, desto mehr Herausforderungen bestehen anschließend für die Festlegung gesetzlicher und fördertechnischer Rahmenbedingungen.

den Doppelcharakter von Freiwilligendiensten als Engagement- und Orientierungsprojekte zu erhalten: Die GüFWD etablieren sich als Projekte des Lebensbegleitenden Lernens. Die Kombination aus informellem Lernen im praktischen Tun und der non-formalen Lernerfahrung durch Reflexion und Weiterbildung ist für den Erfolg der Freiwilligendienste und die Erweiterung sozialer, interkultureller und persönlicher Kompetenzen sowie für die Vermittlung von Verantwortungsbewusstsein für das Gemeinwohl unverzichtbar.

langfristig die partnerschaftliche Zusammenarbeit mit dem Bund zu gewährleisten: Die Träger gehen gern auf das Angebot des nachhaltigen Diskurses zwischen allen Projektbeteiligten – bald sicher auch ergänzt um Kommunen und Länder – ein. Für eine partnerschaftliche Zusammenarbeit wurden in der Modellphase schon viele ermutigende Schritte unternommen.

nachhaltig die Finanzierung über Bundesmittel zu unterstützen: Dort, wo der Bund sich engagiert und die Rahmenbedingungen verbessert, werden sich auch langfristig mehr Kommunen und Länder sowie die Wirtschaft an der Verbreitung des Programms beteiligen. Verlässliche Strukturen und Planbarkeit sind bei der Etablierung dieser neuen Engagementform unverzichtbar.

die Träger weiterhin zu vernetzen und in den kooperativen Diskurs einzubinden: Die Träger tragen nicht nur die Verantwortung und das Risiko für die Umsetzung der GüFWD, sie sichern auch deren Fachlichkeit. Die Träger sind es beispielsweise, welche die Einsatzstellen motivieren und qualifizieren sowie Freiwillige gewinnen und begleiten.

rechtliche Regelungen zu klären: Immer noch ungelöst sind nachhaltige Rahmungen im rechtlichen Bereich (Rechtskonformität im Bereich Sozialversicherung, Umsatzsteuer, Kindergeld, Waisenrente etc.).

die Modellphase bis zum Jahresende 2008 auszudehnen: Da sich für die Träger viele Schwierigkeiten ergeben werden, wenn die weiteren Förderkriterien erst kurzfristig verkündet werden, fordern die Träger – und mittlerweile auch Teile der SPD -, die Rahmenbedingungen der Modellphase bis Ende Dezember 2008 zu verlängern bzw. Übergangsregelungen zu schaffen.

GüFWD in gesellschaftlich relevanten Themenbereichen zu etablieren: Der Ausbau der Freiwilligendienste in neue Einsatzfelder ist gemeinsam erfolgreich gelungen und sollte fortgesetzt werden. Bei der Weiterentwicklung ist allerdings wichtig, nicht nur

Einsatzfelder zu beachten, die der Prioritätensetzung der politischen Agenda entsprechen.

Insgesamt stellt sich Frage nach der Verortung der GüFWD in einem sich dynamisch entwickelnden Bereich der „Freiwilligendienste“ (FSJ/FÖJ als Jugendfreiwilligendienste, Entwicklungspolitischer Freiwilligendienst, Europäischer Freiwilligendienst etc.). So fordern die GüFWD-Träger eine tragfähige und nachhaltige Konzeption für die Zukunft der Freiwilligendienste ein. Dieses politische Gesamtkonzept muss den unterschiedlichen Freiwilligendienstformen gerecht werden, sie zugleich aufeinander abstimmen und ressortübergreifende Überlegungen berücksichtigen. Außerdem muss dem Bereich der Freiwilligendienste endlich die finanzielle Förderung zuteil werden, die es jedem Interessierten ermöglicht, einen Freiwilligendienst durchzuführen.

So sollte die im Haushaltsentwurf 2008 geplante Zusammenfassung mehrerer Haushaltstitel im Bereich der Engagementförderung und der Freiwilligendienste mit einem deutlichen Signal in förderpolitischer Hinsicht, aber auch mit Blick auf die konzeptionelle Schärfung und Stärkung der Profile der Freiwilligendienstformen verbunden werden. Auch damit würde sich die Bundespolitik zu ihrer Verantwortung für diese spezifische Form bürgerschaftlichen Engagements bekennen und sie in einen Gesamtdiskurs um die Zukunft unserer Zivilgesellschaft und des Sozialstaates einbetten.

Kerstin Hübner ist Sprecherin der Arbeitsgruppe 3 „Freiwilligendienste“ des BBE

Kontakt

huebner@bkj.de

Qualitätskriterien und -standards für Generationsübergreifende Freiwilligendienste

Generationsübergreifende Freiwilligendienste sind eine spezifische Form Bürgerschaftlichen Engagements. Die Träger der GüFWD setzen sich zum Ziel, mit dieser neuen Form den Zusammenhalt der Gesellschaft zu stärken und freiwilliges Engagement neuer Zielgruppen zu fördern. GüFWD finden in den vielfältigsten Aufgabenfeldern statt, sind sowohl in Anlehnung an die klassischen FWD organisiert als auch durch eine besondere Projektorientierung organisiert. Sie bieten Menschen in unterschiedlichen Lebensphasen und -situationen Gelegenheit, sich aktiv in die Gesellschaft einzubringen und wichtige Erfahrungen des Gebrauchtwerdens und der persönlichen Entwicklung zu sammeln.

GüFWD zeichnen sich durch einen hohen Grad der Verbindlichkeit, aber auch durch eine große Offenheit hinsichtlich der Bedürfnisse der Freiwilligen und Einsatzstellen aus.

Im Einzelnen sind GüFWD gekennzeichnet durch:

Inhaltliche Merkmale Generationsübergreifender Freiwilligendienste

1. GüFWD sind offen für Zielgruppen aller Generationen.
2. Einsatzstellen für GüFWD sind gemeinwohlorientierte Einrichtungen und Organisationen.
3. GüFWD werden als Bildungsprojekte im Rahmen des Lebensbegleitenden Lernens definiert. Die Freiwilligen erhalten daher Bildungs- und Orientierungsangebote - das informelle Lernen im Praxiseinsatz wird durch non-formale Angebote und Reflexionsmöglichkeiten ergänzt.
4. Dem Träger obliegen auf Grundlage o. g. Zielstellungen und Inhalte
 - Vermittlung, Organisation und Begleitung der Freiwilligen
 - Sicherstellung der fachlichen und individuellen Begleitung vor Ort durch Fachkräfte
 - Gewährleistung von Qualitätsentwicklung und -management
5. Der Anerkennung von Freiwilligen kommt besondere Bedeutung zu. Sichergestellt wird auf den verschiedenen Ebenen des Einsatzes eine Vielfalt von Anerkennungsformen. Freiwillige erhalten am Ende bspw. eine Bescheinigung über den GüFWD.

6. GüFWD zeichnen sich durch ein besonderes Verhältnis von Freiwilligen zu Hauptamtlichen „auf Augenhöhe“ aus.

Strukturelle Merkmale Generationsübergreifender Freiwilligendienste

1. GüFWD zeichnen sich durch ein strukturelles und partnerschaftliches Zusammenspiel von Freiwilligen, Einsatzstellen und Trägern aus. In Ausnahmefällen können auch Einsatzstellen als Träger agieren, sofern sie die Trägeraufgaben selbst oder mit Unterstützung Dritter erfüllen.
2. Die Einsatzdauer für einen GüFWD umfasst mind. 3 und max. 24 Monate. 24 Monate ist der Förderhöchstzeitraum für eine/n Freiwillige/n.
3. GüFWD haben klar geregelte Einsatzzeiten mit einem Mindestmaß an ... verbindlichen Wochenstunden (noch nicht definiert*).
4. GüFWD gewährleisten den Freiwilligen Auslagenersatz bzw. eine Aufwandsentschädigung.
5. Freiwillige erhalten im Rahmen der GüFWD Versicherungsschutz (Haftpflicht- und Unfallversicherung).
6. Die hier genannten und darüber hinausgehende Rahmenbedingungen werden verbindlich durch schriftliche Vereinbarungen zwischen Freiwilligen, Einsatzstelle und Träger gesichert.

Diskutiert und beschlossen von der Arbeitsgruppe 3 „Freiwilligendienste“ des Bundesnetzwerkes Bürgerschaftliches Engagement

* Die Mitglieder der AG 3 des BBE konnten die Frage nach dem wöchentlichen Zeitumfang und dem Dienstbegriff für die GüFWD noch nicht klären.