

Bundesfreiwilligendienst und Arbeitsmarktförderung -

Abgrenzung und Handlungsempfehlung für Freiwilligendienstträger und Einsatzstellen im BFD

Der altersoffene Bundesfreiwilligendienst wird im Gegensatz zum klassischen Ehrenamt immer häufiger auch von erwerbslosen Menschen genutzt. Erwerbslose kommen mit eigenen Motiven und Erwartungen in den Dienst. Neben dem Willen Sinnvolles zu tun, stehen der Wunsch nach Orientierung im Berufsleben und Qualifizierung sowie häufig die Erwartung, über einen BFD den Anschluss zum ersten Arbeitsmarkt zu finden.

Für Freiwilligendienstträger und Einsatzstellen im BFD ist es eine Herausforderung, ein Angebot zu entwickeln, das die Bedarfe und Motive aufgreift, gleichzeitig aber einen Freiwilligendienst gewährleistet, der sich von einem klassischen Arbeitsmarktinstrument abgrenzt.

Die Praxis zeigt, dass der BFD für die Zielgruppe der erwerbslosen Menschen deutliche Tendenzen der Instrumentalisierung erfährt. Wo es keine Maßnahme zur Arbeitsmarktförderung mehr gibt, wird alternativ häufig ein BFD gewählt bzw. angeboten. Die Grenzen zwischen bürgerschaftlichem Engagement und Arbeitsmarktförderung verwischen und stellen damit Wesen und Ziel des Angebotes BFD in Frage. Daraus resultieren auf Seiten der erwerbslosen Menschen oft Erwartungen, die der Bundesfreiwilligendienst nicht erfüllen kann. Frustrationen und Konflikte im Rahmen der Dienstzeit sind eine häufige Folge.

Die Ausführungen erklären, warum die Abgrenzung zwischen BFD und Instrumenten der Arbeitsmarktförderung aus Sicht des Paritätischen wichtig ist. Sie sollen auch Wesen und Ziele der beiden Angebote verdeutlichen. Ziel ist es, paritätischen Freiwilligendienstträgern und Einsatzstellen Argumente in die Hand zu geben, um in der Kommunikation mit Politik und Arbeitsmarktinstitutionen den Instrumentalisierungstendenzen des BFD entgegenzutreten zu können. Andererseits sollen die Angebote im BFD für erwerbslose Menschen in den Einsatzstellen sowie im Rahmen der pädagogischen Begleitung als auch die Kommunikation in Bezug auf Erwartungen und Motivationen so verbessert werden, dass erwerbslose Menschen den BFD als sinnvoll erleben und mögliche realistische Perspektiven für die Zeit nach dem BFD gemeinsam erörtern können.

1. Erwerbslose Menschen im BFD

Die Besonderheit des BFD liegt darin, dass dieser - anders als in den Jugendfreiwilligendiensten - altersoffen ist und somit auch Menschen ab 27 Jahren (ü27) den Dienst absolvieren dürfen. Im Juni 2014 haben sich insgesamt 42.912 Freiwillige im BFD engagiert. Davon waren 18.526 (43,2 %) zwischen 27 und 65 Jahren alt. Auffällig ist das Gefälle in der Altersstruktur im BFD zwischen den alten und neuen Bundesländern. Während

in den alten Bundesländern von insgesamt 26.223 Freiwilligen 10,5 % (4526) 27 Jahre und älter waren, sind es in den neuen Bundesländern bei insgesamt 16.689 Freiwilligen 83% (14.000).¹

Der Status „erwerbslos“ wird bei den Freiwilligen nicht statistisch erhoben. Eine Studie des CSI und der Hertie School of Governance nennt allerdings einen Faktor für den Verteilunterschied zwischen den ü27 in den ostdeutschen und westdeutschen Bundesländern: „Unterschiedliche Arbeitsmarktstrukturen: Für viele Arbeitssuchende ist der Dienst eine Alternative zum Arbeitsmarkt oder zu arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, die in vielen Regionen zeitgleich mit Einführung des BFD gekürzt oder abgeschafft wurden.“²

Auch führt die Studie explizit die Motive erwerbsloser Menschen auf, einen BFD zu leisten:

Motive der Freiwilligen:

- Alternative zur Erwerbsarbeit oder anderen Beschäftigungsformen
- Taschengeld (200 Euro anrechnungsfrei im Rahmen SGB II)
- Tätigkeit kann selbst ausgesucht werden
- Tätigkeiten werden als sinnvoll erachtet und machen Spaß

Daneben:

- reizvolle Tätigkeit
- Möglichkeit zur Intensivierung des Ehrenamtes
- berufliche Neuorientierung
- der Gesellschaft etwas zurückgeben
- gesellschaftliche Integration und Teilhabe³

Auch wenn es keine gesicherten statistischen Aussagen zu erwerbslosen Menschen im BFD gibt, so ist doch davon auszugehen, dass deren Anteil über die Altersöffnung im BFD insbesondere in den ostdeutschen Bundesländern nicht unerheblich ist. Dies bestätigen die paritätischen Freiwilligendienstträger im Rahmen ihrer Praxiserfahrungen.

2. Warum ist eine Abgrenzung zwischen BFD und Arbeitsmarktförderung wichtig?

Die Entwicklungen im Bereich der Arbeitsmarktförderung der letzten Jahre sind dramatisch: In Deutschland sind ca. 4,45 Mio Menschen erwerbsfähige Leistungsberechtigte im SGB II. Fast die Hälfte von ihnen sind im Juni 2013 vier Jahre und länger ohne Unterbrechung im Leistungsbezug. In den Jahren 2010 bis 2013 wurden allerdings die Leistungen zur Eingliederung in Arbeit um 41% abgesenkt. Von einem Finanzvolumen von ursprünglich 6,6 Mio Euro stehen 2013 noch 3,9 Mio Euro zur Verfügung. Der Anteil, der zur Finanzierung

¹ Statistik Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben Juni 2014:

http://www.bafza.de/fileadmin/redaktion/downloads/Abt2/201/BFD_nach_Alter_und_Geschlecht.pdf,

31.07.2014, 13:24 Uhr

² Haß, Rabea; Beller, Annelie (2013): Experiment Altersöffnung im Bundesfreiwilligendienst – Ausgewählte empirische Ergebnisse 2013, S.3; Hrsg.: Hertie School of Governance, CSI Centrum für soziale Investitionen und Innovationen, Universität Heidelberg

³ Vgl. ebd. S.4

von Verwaltungskosten der Jobcenter von dieser Summe genutzt wird, ist im gleichen Zeitraum von 0,2% auf 11,4% angestiegen. Langzeitarbeitslose sind nur mit einem Gesamtanteil von 15% an den Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik beteiligt.⁴

Die Förderung arbeitsloser Menschen wurde also massiv zurückgefahren. Dabei spielt der Wegfall der sogenannten Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung (AGH MAE) sogenannte „1-Euro-Jobs“ eine besondere Rolle. Der Effekt ist, dass erwerbslose Menschen aber auch Einrichtungen sowie Kommunen im BFD eine Alternative zu den weggefallenden Maßnahmen sehen. Dass ein BFD andere Möglichkeiten bietet und Ziele verfolgt als eine Maßnahme der Arbeitsmarktförderung wird dabei häufig nicht reflektiert. Im Gegenteil: es wird regelrecht erwartet, dass ein BFD ersatzweise das leistet, was über Maßnahmen der Arbeitsmarktförderung nicht (mehr) möglich ist. Das hat Auswirkungen auf die Wahrnehmung des BFD als auch auf die leistungsrechtlichen Diskussionen in der Arbeitsmarktförderung. Warum noch arbeitsmarktfördernde Maßnahmen finanzieren, wenn es den BFD gibt? Gleichzeitig wird das Argument der Ermöglichung sozialer Teilhabe über bürgerschaftliches Engagement (u.a. in den Freiwilligendiensten) in der arbeitsmarktpolitischen Diskussion als Deckmantel genutzt, die massiven Einschnitte in der Arbeitsmarktförderung und deren Auswirkungen auf insbesondere langzeitarbeitslose Menschen zu überspielen.

Aus Sicht des Paritätischen darf der BFD nicht als Lückenbüßer für fehlende Maßnahmen der Arbeitsmarktförderung missbraucht werden. Der BFD ist ein Angebot im Rahmen des bürgerschaftlichen Engagements. Er steht auch erwerbslosen Menschen offen, ist jedoch keine Maßnahme, die insbesondere auf diese Zielgruppe ausgerichtet ist. Nichtsdestotrotz kann ein BFD erwerbslosen Menschen durchaus Möglichkeiten bieten, die ihnen sonst durch die Erwerbslosigkeit verwehrt bleiben: soziale Teilhabe, Sinnstiftung, Kompetenzerweiterung, Allgemeinbildung und fachliche Qualifizierung u.a. In Einzelfällen mündet ein erfolgreicher Dienst im BFD möglicherweise auch in ein sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis und beendet Erwerbslosigkeit. Die Wahrscheinlichkeit ist statistisch gesehen jedoch äußerst gering und im BFD auch nicht angelegt. Es gilt daher im BFD der Zielgruppe der erwerbslosen Menschen so zu begegnen, dass mit allen Beteiligten transparent und gemeinsam schon vor Dienstbeginn erörtert wird, was ein BFD leisten kann und was nicht. Ziele und Wesen des BFD sind zu vermitteln und in diesem Zusammenhang Perspektiven und Möglichkeiten für die einzelnen Teilnehmer/-innen zu diskutieren.

Gleichzeitig sind klare Forderungen an die Politik zu richten: es braucht eine Arbeitsmarktpolitik, die Langzeitarbeitslosigkeit bekämpft und neue Rahmenbedingungen setzt. Ohne eine Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente und zusätzliche Finanzmittel können arbeitsmarktpolitische Ziele nicht erreicht werden.⁵ Der Bundesfreiwilligendienst bietet in diesem Zusammenhang keine Kompensation.

⁴ Martens, Rudolf; Hofmann, Tina (2014): Längsschnitturnfrage zur Arbeitsmarktpolitik zwischen 2010 und 2013 – Tiefgreifende Einschnitte bei der Förderung von Langzeitarbeitslosen, Der Paritätische Gesamtverband, Berlin

⁵ Martens, Rudolf; Rosenbrock, Rolf; Woltering, Christian (2013): Handlungsbedarf. Was Sozialreformen wirklich kosten. Der Paritätische Gesamtverband, Berlin

3. Abgrenzung zwischen BFD und Arbeitsmarktförderung

Dass ein Bundesfreiwilligendienst keine Arbeitsmarktförderung ersetzen kann, wird über die Darstellung der unterschiedlichen Merkmale der beiden Angebote deutlich:

Merkmale des BFD

Der Bundesfreiwilligendienst ist eine besondere Form des bürgerschaftlichen Engagements und ist im Bundesfreiwilligendienstgesetz (BFDG) geregelt. Er wird im Rahmen einer freiwilligen Entscheidung aufgegriffen und kann jeder Zeit wieder beendet werden. In der Regel dauert ein BFD 12 Monate. Gemäß §1 des BFDG sind die Aufgaben des Bundesfreiwilligendienstes: „Im Bundesfreiwilligendienst engagieren sich Frauen und Männer für das Allgemeinwohl, insbesondere im sozialen, ökologischen und kulturellen Bereich sowie im Bereich des Sports, der Integration und des Zivil- und Katastrophenschutzes. Der Bundesfreiwilligendienst fördert das lebenslange Lernen.“ Ziel eines Freiwilligendienstes ist die Ermöglichung bürgerschaftlichen Engagements. Gleichzeitig bietet der Bundesfreiwilligendienst Orientierungs- und Bildungszeit. Die Freiwilligen werden entsprechend während ihrer Dienstzeit pädagogisch begleitet und in den Einsatzstellen fachlich angeleitet. Die berufliche Orientierungsmöglichkeit und der Bildungsansatz verfolgen dabei nicht das Ziel der Integration der Freiwilligen in den Arbeitsmarkt. Der BFD eröffnet den Freiwilligen die Möglichkeit, Erfahrung zu sammeln, Kompetenzen einzubringen und zu verbessern, Aneignung fachlichen Wissens sowie Selbsterkenntnis hinsichtlich der eigenen Zukunftsperspektiven. Bestenfalls können diese Angebote die Chancen nach einem Freiwilligendienst für die Erlangung eines Ausbildungs- bzw. eines Arbeitsplatzes erhöhen. Wesentliches Merkmal eines Freiwilligendienstes ist, dass dieser verwertungs- und ergebnisoffen durchgeführt wird. Die Tätigkeiten im BFD sind zusätzliche Hilfstätigkeiten, die der Arbeitsmarktneutralität unterliegen.

Freiwillige erhalten im BFD ein Taschengeld und sind sozialversichert. Der Bundesfreiwilligendienst wird durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) gefördert.

Merkmale der Arbeitsmarktförderung

Sehr häufig eingesetzte Maßnahmen einer Arbeitsmarktförderung sind die sog. „Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung“, die Erwerbslose z.B. mit Bewerbungstrainings an den Arbeitsmarkt heranzuführen, die zur Qualifizierung eingesetzte „Fort- und Weiterbildung“ und die „Arbeitsgelegenheiten“ als ein Angebot zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit für Erwerbslose mit sehr großem Unterstützungsbedarf. Die Maßnahmen der Arbeitsförderung werden auf Grundlage der Sozialgesetzbücher Zwei (SGB II) und Drei (SGB III) von den Arbeitsagenturen und Jobcentern beauftragt, finanziert und können nur von zugelassenen Trägern der Arbeitsförderung erbracht werden. Im gesetzlichen Rahmen des SGB II sind die Maßnahmen auf die Ziele Eingliederung in Arbeit und Überwindung der Hilfebedürftigkeit auszurichten. Die Förderung muss für die Eingliederung in Arbeit erforderlich sein und richtet sich in der Dauer allein nach dem Förderzweck (durchschnittlich 4 Monate). Eine Maßnahme der Arbeitsmarktförderung bietet ausschließlich arbeitsmarktverwertbare Qualifizierung, basiert i.d.R. auf dem Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung und hat für den Leistungsberechtigten verpflichtenden Charakter. Die Verweigerung oder der Abbruch einer Maßnahme wird mit Sanktionen durch das Jobcenter belegt. Die Teilnehmer/-innen erhalten während der Absolvierung einer

Arbeitsgelegenheit eine Mehraufwandsentschädigung. Taschengeldzahlungen (Motivationsprämien o.ä.) sind gesetzlich unzulässig. Arbeitsagenturen und Jobcenter sind bei der Durchführung der Maßnahmen an einen Wirkungsnachweis gebunden (Eingliederungsbilanz).

Zusammenfassende Tabelle⁶

	Maßnahmen der Arbeitsförderung (SGB II)	BFD
Gesetzliche Grundlage	SGB II , III	Bundesfreiwilligendienstgesetz (BFDG)
Wesentlicher Inhalt	Förderleistung der Arbeitsverwaltung	Engagementförderung der zivilgesellschaftlichen Akteure
Ziel	Eingliederung in Arbeit zum Zweck der Überwindung der Hilfebedürftigkeit	Engagement zugunsten der Allgemeinheit
Zielgruppen	Leistungsberechtigte im SGB II, für deren Eingliederung in das Erwerbsleben die Leistungen erforderlich sind „Maßnahmenteilnehmer“	Menschen jedes Alters nach Erfüllung der Schulpflicht „Freiwillige“
Charakteristika	Feinregulierung eingekaufter Dienstleistungen	Offenheit des Angebots
	Sanktionsregelung	Freiwilligkeit
	Qualifizierung nur soweit für Eingliederung erforderlich <u>und</u> den Erfordernissen des Arbeitsmarkts entsprechend	Förderung des lebenslangen Lernens (Bildungsdienst) und Orientierung
	gesetzlich bindender Wirkungsnachweis	
Größenordnung	362.000 Teilnehmer SGB II Ü 25 (Stand Dezember 2013)	18.526 ü27 (Stand Juni 2014)

⁶ Hofmann, Tina (2014): Der BFD ü27 und Erwerbslose – Heute eine gewünschte Auszeit vom Jobcenter, morgen eine Qualifizierungsmaßnahme für den Arbeitsmarkt? Powerpointpräsentation, Workshop, 5./6.02.2014, Paritätischer Gesamtverband, Berlin

4. Handlungsempfehlungen für Freiwilligendienstträger und Einsatzstellen im BFD

Die folgenden Handlungsempfehlungen zielen auf die verbesserte Ausgestaltung des BFD in Bezug auf die Zielgruppe der erwerbslosen Menschen ab. Einsatzstellen und Freiwilligendienstträger können auf die Motive und Erwartungen eingehen und die Grundlage für einen erfolgreichen Dienst für alle Beteiligten schaffen.

Das Format „Bundesfreiwilligendienst“ als Engagementangebot stärker kommunizieren

Die Abgrenzung zwischen Bundesfreiwilligendienst und Arbeitsmarktförderung verdeutlicht die unterschiedlichen Profile der Angebote. Um einer Instrumentalisierung des Bundesfreiwilligendienstes entgegenzuwirken, sollte das Profil des BFD klarer und stärker sowohl extern als auch in den internen Strukturen zwischen Freiwilligendienstträgern und Einsatzstellen kommuniziert werden. Die drei wesentlichen Merkmale sind:

- der BFD ist eine besondere Form des bürgerschaftlichen Engagements
- ein BFD erfolgt freiwillig
- der BFD ist ein Orientierungs- und Bildungsdienst

Der Bundesfreiwilligendienst ist **auch** ein Angebot für erwerbslose Menschen. Es gilt auf die Motive und Bedarfe der am BFD interessierten erwerbslosen Menschen einzugehen. Dabei dürfen der Ansatz der Ergebnisoffenheit des Dienstes und der Fokus, dass es sich um ein Angebot im Rahmen des bürgerschaftlichen Engagements handelt, allerdings nicht verlorengehen.

Erwartungshaltungen mit Interessierten klären

Bereits im Erstkontakt sollten Träger und Einsatzstellen die Motivation und Erwartungen der Interessierten erfragen. Die Chancen und Grenzen des BFD sind klar zu vermitteln. Erwartungen, die in Richtung einer Integration in den 1. Arbeitsmarkt gehen (einschließlich der Frage nach einer späteren regulären Beschäftigung bei der Einsatzstelle), müssen von Beginn an thematisiert werden. Es ist zu verdeutlichen, dass das Ziel des BFD nicht die Eingliederung in Arbeit ist und es sich um keine Maßnahme der Arbeitsförderung handelt.

Arbeitsmarktneutralität des Einsatzes strikt gewährleisten

Freiwillige sollen ihren Interessen, Fähigkeiten und Erfahrungen entsprechend und für Tätigkeiten in einer passenden Einsatzstelle eingesetzt werden. Diese Tätigkeiten dürfen nur verrichtend, unterstützend und zusätzlich sein. Die Arbeitsmarktneutralität ist strikt zu wahren. Dies ist insbesondere in Hinblick auf erwerbslose Menschen im BFD bedeutend. Wird über die Einsatzstelle ein Einsatz vermittelt, der einer sozialversicherungspflichtigen Erwerbstätigkeit in der Einrichtung vergleichbar ist, werden mögliche Erwartungen bedient. Frustrationen der Freiwilligen und Konflikte mit der Einsatzstelle sind vorprogrammiert. Es muss in jedem Falle deutlich werden, dass es sich um eine zusätzliche Tätigkeit im Rahmen bürgerschaftlichen Engagements handelt.

Motive und Erwartungen im Rahmen der Begleitung der Freiwilligen und in den Bildungsangeboten aufgreifen sowie dem Austausch und der Klärung Raum bieten

Der BFD ist als Bildungs- und Orientierungsdienst für die Freiwilligen auszugestalten. Freiwillige im BFD werden in den Einsatzstellen fachlich angeleitet und begleitet. Die Freiwilligendienstträger bieten Bildungsangebote und eine zusätzliche individuelle Begleitung an. Allgemein sind die Lerninhalte so aufzubauen, dass sie neben den fachlichen Inhalten soziale, kulturelle und interkulturelle Kompetenzen vermitteln und das Verantwortungsbewusstsein für das Gemeinwohl fördern. Insgesamt steht die Stärkung von Selbstwert und Selbstwirksamkeit im Vordergrund. Der/die Freiwillige/r sollte aktiv mitbestimmen können, welche Lehrinhalte er/sie bevorzugt.

Den begleitenden Mitarbeiter/-innen der Einsatzstellen und Freiwilligendienstträgern sollte die Abgrenzung zwischen dem Angebot BFD und Maßnahmen zur Arbeitsmarktförderung bekannt sein und Informationen zu diesem Thema zur Verfügung stehen. Allerdings ist es nicht Aufgaben der Mitarbeiter/-innen, eine Beratung und Information für erwerbslose Menschen hinsichtlich der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt zu bieten.

Für die Zielgruppe der Erwerbslosen ist nach aller Erfahrung das Finden einer Anschlussperspektive nach dem BFD von großer Bedeutung, gerade wenn etwa mangels individueller Chancen auf eine reguläre Beschäftigung nach dem Ende des BFD auch noch die Teilhabe durch ehrenamtliches Engagement wegzufallen droht. Deshalb sollte ihnen im Rahmen des BFD geholfen werden, mögliche Anschlussperspektiven im Einsatzfeld und/oder im Rahmen weiterführenden bürgerschaftlichen Engagements zu klären und zu erschließen. Bildungs- und Begleitangebote im BFD sind so zu gestalten, dass erwerbslosen Menschen gezielt Raum zum Austausch und Reflexion zur persönlichen und beruflichen Entwicklung eröffnet wird.⁷

Berlin, 03. September 2014

⁷ Vgl. Firsching, Annette (2014): Teilhabe oder Arbeitsmarktinstrument? Altersöffnung im Bundesfreiwilligendienst; Der Paritätische in Bayern, 2/2014, S.16f.