

Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend  
**Unterausschuss „Bürgerschaftliches Engagement“**

## **Kurzprotokoll**

7. Sitzung

Öffentliche Sitzung

**Berlin, 25. Oktober 2006, 17:00 Uhr**  
**Sitzungsort: Paul-Löbe-Haus**

**Sitzungssaal: E.700**

**Vorsitz: Dr. Michael Bürsch, MdB**

1. Unterrichtung durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zu dem Evaluationsbericht über die Erfahrungen mit den neuen Gesetzen zur Förderung von einem freiwilligen sozialen Jahr bzw. einem freiwilligen ökologischen Jahr (FSJ-/FÖJ-Gesetze)
2. Unterrichtung durch das Bundesministerium der Finanzen zur umsatzsteuerlichen Rechtslage im Zusammenhang mit der Durchführung des Freiwilligen Sozialen Jahres
3. Unterrichtung durch das Bundesministerium der Finanzen zur möglichen Erweiterung der Umsatzsteuerpflicht für Wohlfahrts- und Hilfsorganisationen durch die Änderung des § 12 Abs. 2 Nr. 8 Buchstabe a Umsatzsteuergesetz (UStG) durch das Jahressteuergesetz 2007
4. Verschiedenes

## **Anwesenheitsliste\***

### **Mitglieder des Unterausschusses**

#### **CDU/CSU**

Grübel, Markus  
Riegert, Klaus  
Dörflinger, Thomas

#### **SPD**

Bürsch, Dr. Michael  
Gerster, Martin  
Kumpf, Ute  
Reichenbach, Gerold  
Rix, Sönke

#### **FDP**

Laurischk, Sibylle

#### **DIE LINKE.**

Wunderlich, Jörn

#### **BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

Gehring, Kai

#### **Entschuldigt:**

Winkelmeier-Becker, Elisabeth (CDU/CSU)  
Ginger, Eberhard (CDU/CSU)

---

\*) Der Urschrift des Protokolls ist die Liste der Unterschriften beigelegt.

**Bundesregierung**

**Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend**

PSt Kues, Dr. Hermann

Schenkel, Dr. Martin

Gölz, Dr. Heide

**Bundesministerium der Finanzen**

Nahmen, Frank van

**Bundeskanzleramt**

Marquardt, Dr. Doris

**Fraktionen**

Stein, Thomas (FDP)

Wirth, Dr. Silvia (DIE LINKE.)

Der **Vorsitzende** eröffnet die 7. Sitzung des Unterausschusses und begrüßt hierzu aus dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) den Parlamentarischen Staatssekretär Dr. Hermann Kues und Dr. Martin Schenkel sowie aus dem Bundesministerium der Finanzen Frank van Nahmen.

### **Tagesordnungspunkt 1**

#### **Unterrichtung durch das BMFSFJ zu dem Evaluationsbericht über die Erfahrungen mit den neuen Gesetzen zur Förderung von einem freiwilligen sozialen Jahr bzw. einem freiwilligen ökologischen Jahr (FSJ-/FÖJ-Gesetze)**

**Dr. Martin Schenkel** (BMFSFJ) weist darauf hin, dass sowohl der Evaluationsbericht als auch die Stellungnahme der Bundesregierung als Bundestagsdrucksache 16/2191 vorlägen. Die PowerPoint-Präsentation, die die Basis für seinen Vortrag bilde, werde dem Protokoll beigelegt.

Das Ziel der vom BMFSFJ in Auftrag gegebenen Untersuchung sei gewesen, einen systematischen Überblick über die institutionellen und individuellen Rahmenbedingungen, deren Entwicklung sowie über Wirkungen der Gesetzesnovellierung des Jahres 2002 zu erhalten. Die wichtigsten, durch das Gesetz eingeführten Neuerungen, seien gewesen:

- Erweiterung der Einsatzfelder und des Tätigkeitsspektrums,
- Verlängerung des Freiwilligendienstes Inland über zwölf Monate hinaus um bis zu sechs Monate,
- Ersatz des Begriffs „Mindestalter“ durch den Begriff „Erfüllung der Vollzeitschulpflicht“,
- Verpflichtung der Träger zur Ausstellung eines Zeugnisses für den Teilnehmenden,
- Möglichkeit der Ableistung des Freiwilligendienstes auch im außereuropäischen Ausland,
- Anerkennung eines mindestens 12-monatigen Freiwilligendienstes für anerkannte Kriegsdienstverweigerer anstelle des Zivildienstes.

Das Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) habe für die Evaluation sowohl die Träger (Organisationen) als auch die Freiwilligen (Personen) befragt. 63 % der etwa

300 Träger seien im Bundesarbeitskreis Freiwilliges Soziales Jahr (BAK FSJ) vertreten. Sie betreuten etwa 70 % der Teilnehmenden am FSJ. 37 % der Träger seien anderweitig organisiert. Die Anzahl der Träger in beiden Freiwilligendiensten verändere sich ständig. Im Jahrgang 2003/04 hätten etwa 300 Träger das FSJ und 50 Träger das FÖJ durchgeführt.

Die Mehrzahl der Jugendlichen leiste das FSJ/FÖJ (83 % bzw. 85 %) im Anschluss an die Schule. Über 80 % der Teilnehmenden im FSJ und über 90 % im FÖJ hätten einen Realschulabschluss oder das Abitur. Ohne Schulabschluss nähmen rd. 1 % der Jugendlichen am FSJ bzw. FÖJ teil, mit Hauptschulabschluss seien es nicht mehr als 16 %. Diese Anteile hätten sich in den letzten Jahren kaum verändert.

Die Mehrzahl der Teilnehmenden sei zwischen 19 und 21 Jahren alt (mehr als 50 % im FSJ, etwa 60 % im FÖJ). Die Aufhebung der unteren Altersgrenze von 16 Jahren habe keine Auswirkungen gezeigt. Ursache hierfür sei vermutlich, dass viele Tätigkeiten nicht für diese Altersgruppe geeignet seien oder die Träger den erhöhten Betreuungsaufwand für diese Jugendlichen nicht leisten wollten.

Junge Frauen und Männer (ohne Kriegsdienstverweigerer) seien im FSJ vor allem in den Bereiche Pflege, Versorgung, Begleitung sowie Anleitung und Betreuung tätig. Der Tätigkeitsschwerpunkt der Kriegsdienstverweigerer liege dagegen im Verwaltungsbereich, bei den Fahrdiensten sowie in der Projekt- und Öffentlichkeitsarbeit. Im Rettungsdienst und im Sport seien überproportional viele Kriegsdienstverweigerer zu finden. Eine Erklärung hierfür sei, dass die Förderung nach § 14c ZDG bei rd. 421 Euro im Monat liege und diese jungen Männer zwölf Monate Dienst tun müssten.

Im FÖJ seien junge Frauen und Männer am häufigsten in Bildungseinrichtungen tätig, während Kriegsdienstverweigerer ihre Tätigkeitsschwerpunkte in Einrichtungen der Umwelt- und Naturschutzorganisationen hätten. Die Einsatzmöglichkeiten und -interessen streuten mit steigender Schulbildung stärker.

Mehrheitlich leisteten immer noch junge Frauen ein FSJ oder FÖJ ab. Der Anteil junger Männer sei zwischen den Jahrgängen 2001/02 und 2003/04 von rd. 12 % auf 24 % im FSJ und von rd. 27 % auf rd. 32 % im FÖJ angestiegen. Der Anstieg sei vor allem darauf zurück-

zuführen, dass junge Männer nach § 14c Zivildienstgesetz (ZDG) ein FSJ bzw. FÖJ anstelle des Zivildienstes ableisten könnten.

Die durchschnittlichen Gesamtkosten pro Platz und Monat beliefen sich auf rd. 660 Euro (FSJ) bzw. 720 Euro (FÖJ). Das BMFSFJ fördere aus Mitteln des Kinder- und Jugendplans (KJP) für die Dauer von 12 Monaten die pädagogische Begleitung für die Teilnehmenden im Inland mit bis zu 72 Euro (FSJ) bzw. 153 Euro (FÖJ) pro Monat. Das Bundesamt für den Zivildienst bezuschusse Plätze für anerkannte Kriegsdienstverweigerer (§ 14c ZDG) mit bis zu 421 Euro pro Monat. Anerkannte Kriegsdienstverweigerer erhielten damit eine deutlich höhere Förderung als andere Freiwillige. Die große Mehrheit der Träger des FSJ greife bei der Finanzierung der Freiwilligenplätze - neben der KJP-Förderung des Bundes - auf Mittel der Einsatzstellen zurück, beim FÖJ mehrheitlich auf Mittel aus der Landesförderung. Im Verhältnis werde das FSJ zu 10 % vom Bund und zu 90 % von den Trägern finanziert und das FÖJ zu 20 % vom Bund und zu 80 % von den Trägern. Für die Finanzierung der Plätze nach § 14c ZDG gälten andere Bedingungen, weil es sich hierbei um einen Pflichtdienst handle. Für das FSJ würden im Haushalt 2007 rd. 13,7 Mio. Euro und für das FÖJ rd. 4,5 Mio. Euro zur Verfügung gestellt. Zur Finanzierung des FSJ/FÖJ nach § 14c ZDG stünden rd. 20 Mio. Euro zur Verfügung. Insgesamt würden damit rd. 22.000 Plätze gefördert bzw. finanziert.

Die Untersuchung habe ergeben, dass die Gesetzesnovelle zu einer Erweiterung der Einsatzfelder und des Tätigkeitsspektrums beigetragen habe. Der Anstieg der Platzzahlen sei allerdings nur zum Teil darauf zurückzuführen. Im Gegensatz zu den Erwartungen habe die Novelle auch kaum zu einer Erhöhung des Anteils junger Freiwilliger unter 17 Jahren bzw. zur Integration von bildungsfernen und partizipationsarmen Schichten beigetragen. Auch sei es nicht gelungen, junge Menschen mit Migrationshintergrund verstärkt als Zielgruppe für die Freiwilligendienste zu gewinnen. Anerkannte Kriegsdienstverweigerer nutzten vermehrt die Möglichkeit, anstelle des Zivildienstes einen zwölfmonatigen Freiwilligendienst zu absolvieren. Der Anteil junger Frauen sei nach wie vor deutlich höher als der Anteil junger Männer. Die Ausweitung der Förderung eines Freiwilligendienstes auf das nichteuropäische Ausland habe zu einem leichten Ausbau der Plätze geführt. Die Möglichkeit, den Freiwilligendienst im Inland bis zu achtzehn Monaten zu verlängern, sei kaum in Anspruch genommen worden. Die Ausstellung eines Zeugnisses für den Freiwilligendienst sei in der Zwischenzeit die Regel.

Die Empfehlungen der Gutachter des ISG lauteten: Ausbau der Einsatzfelder, aber auch Prüfung, ob der Einsatz der Freiwilligen in den neuen Einsatzfeldern „arbeitsmarktneutral“ erfolge; eine Verlängerung des Dienstes, aber die dafür zur Verfügung gestellten Mittel dürften nicht zu Lasten des nachfolgenden Freiwilligenjahrgangs gehen; die verstärkte Integration spezieller Gruppen, insbesondere Hauptschulabgänger sowie Jugendlicher mit Migrationshintergrund; Umsetzung von Qualitätsmindeststandards für Ziele, Inhalte und Methoden sowie die Weiterentwicklung der Möglichkeiten zur Mitgestaltung durch die Teilnehmenden. Weitere Empfehlungen des ISG seien eine Verstärkung der Anerkennungskultur, die Berücksichtigung geschlechtsspezifischer Interessen sowie der Abbau bestehender Disproportionen in bestimmten Einsatzfeldern.

Abg. **Sibylle Laurischk** (FDP) fragt, ob das geringe Interesse von Hauptschulabgängern/-innen am FSJ/FÖJ auch auf Vorbehalte von Seiten der Träger zurückzuführen sei? Welche Möglichkeiten sehe das Ministerium, diese Situation zu verändern?

Abg. **Klaus Riegert** (CDU/CSU) erklärt, beim Einsatz von Kriegsdienstverweigerern in einigen Einsatzbereichen entstehe der Eindruck, dass die jungen Männer aus schwierigen Bereichen, wie stationäre Pflege, Behindertenhilfe u. a., in „angenehmere“ Bereiche drängten, wie z. B. Sporteinrichtungen, obwohl sie dort drei Monate länger Dienst leisten müssten. Wenn bei der Behindertenhilfe die frei werdende Stelle nicht mehr besetzt werden könne, stelle sich die Frage, ob hier ein „Eingreifen“ notwendig werde. Stimme dieser Eindruck mit den Untersuchungsergebnissen überein?

Abg. **Gerold Reichenbach** (SPD) fragt, welche Gruppe der Jugendlichen von den Freiwilligendiensten besonders profitiert hätten?

**Dr. Martin Schenkel** (BMFSFJ) antwortet auf die Frage der Abg. Laurischk, dass das Ministerium ein Sonderprogramm "Kompetenzerwerb für benachteiligte Jugendliche im Rahmen des Freiwilligen Sozialen/Ökologischen Jahres", mit dem verstärkt jungen Menschen aus bildungsfernen Schichten der Zugang zum freiwilligen Engagement erleichtert werden solle, aufbauen werde. Für das Sonderprogramm stünden 2 Mio. Euro pro Jahr über 7 Jahre zur Verfügung (1 Mio. Euro aus dem Europäischen Sozialfonds und 1 Mio. Euro aus dem Haushalt des BMFSFJ). Es sei auch vorstellbar, dass in den sonstigen Fördervereinbarungen mit

den Trägern festgeschrieben werde, dass mindestens 20 % der Teilnehmenden aus diesem Bereich kommen müssten.

Der Eindruck des Abg. Riegert werde durch seine Erfahrungen und Informationen nicht gedeckt. Auch die genannten „unattraktiven“ Bereiche seien weiterhin mit Zivildienstleistenden nach § 14c ZDG oder mit Freiwilligen besetzt. Er denke, dass dies primär etwas mit den Finanzierungsmöglichkeiten zu tun habe. Ob und inwieweit die Träger hier Einfluss nähmen, könne er nicht sagen, da differenzierte Daten nicht vorlägen.

Die Ergebnisse der Evaluation zeigten, dass Freiwilligendienste einen informellen Bildungscharakter hätten. Die Auswertung habe ergeben, dass insbesondere qualifizierte Jugendliche hiervon profitierten. Dies führe zu dem Schluss, dass nur durch besondere Programme bildungsarme und partizipationsferne Jugendliche erreicht werden könnten.

Abg. **Ute Kumpf** (SPD) berichtet, dass sie den Eindruck habe, dass manche Träger sich aus dem Zivildienst „herauszögen“. Insbesondere im „Fahrbereich“, z. B. bei der Arbeiterwohlfahrt, würden nur noch Plätze für Freiwillige nach § 14c ZDG angeboten. Das führe dazu, dass auch den jungen Freiwilligendienstleistenden nur noch „Stellen“ im Fahrdienst angeboten würden und nicht in anderen Bereichen. Dies fördere nicht die Motivation für die Aufnahme eines Freiwilligendienstes. Mehr § 14c ZDG-Stellen bedeuteten auch, dass diese Stellen nicht für junge Frauen zur Verfügung stünden. Sie wolle wissen, ob dies untersucht worden sei?

Abg. **Kai Gehring** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) will wissen, ob erforscht worden sei, warum die bestehende Verlängerungsoption so wenig genutzt werde? Trotzdem werde auch über eine Verlängerung auf zwei Jahre diskutiert. Er befürchte, dass die Verlängerungsmöglichkeit dazu genutzt werde, einer möglichen Arbeitslosigkeit zu entgehen.

**Abg. Thomas Dörflinger** (CDU/CSU) hält es wegen des geringen Untersuchungszeitraums und der Einbeziehung von lediglich neu geschaffenen Stellen für nicht gesichert, dass junge Frauen von jungen Männern, die nach § 14c ZDG Freiwilligendienst leisteten, aus bestimmten Bereichen verdrängt würden.



Er begrüße die Aufstockung der Mittel für Auslandsdienste. Die Träger monierten allerdings noch eine Reihe von ungelösten Fragen, z. B. im Sozialversicherungsrecht, im Aufenthaltsrecht usw. Hier sehe er mittelfristig Handlungsbedarf.

**Dr. Martin Schenkel** (BMFSFJ) erläutert, dass der von der Abg. Kumpf beschriebene Fall durchaus vorkommen könne, aber - seiner Kenntnis nach - kein flächendeckendes Phänomen darstelle. Er halte es für wichtig, in diesem Bereich - gemeinsam mit den Trägern - für eine individuelle „Passung“ von Angebot und Nachfrage zu sorgen, um Missbrauch zu vermeiden.

Er erläutert weiter, dass die Gender-Perspektive insbesondere beim Sport, den Rettungsdiensten und den Auslandsdiensten eine Rolle spiele. Im „FSJ-Ausland“ gebe es 356 Stellen, die mit 92 Euro und im „FÖJ-Ausland“ rd. 25 Stellen, die mit 153 Euro pro Monat gefördert würden. Demgegenüber gebe es rd. 800 Stellen im Ausland, die nach § 14c ZDG gefördert würden. Das sichtbare Ungleichgewicht gehe in der Praxis zu Lasten der jungen Frauen. In der Stellungnahme zum Evaluationsbericht habe sich die Bundesregierung dafür ausgesprochen, zu prüfen, ob die Auslandspauschale angehoben werden könne, um die Chancen für junge Frauen zu erhöhen.

Im Mai und September dieses Jahres habe er mit dem Deutsch-Französischen Jugendwerk über den Aufbau eines binationalen Freiwilligendienstes verhandelt. Es sei geplant, in diesem Bereich etwa 300 Plätze zu schaffen. Frankreich habe vor wenigen Monaten ein Gesetz mit Ausführungsbestimmungen für Freiwilligendienste auf den Weg gebracht. Der französische Staat übernehme danach 90 % der Kosten für die Dienste sowie die Kosten der Sozialversicherung (ca. 155 Euro pro Freiwilligem). Das Programm habe ein Volumen von ca. 100 Mio. Euro. Geplant sei, etwa 10.000 Stellen zu schaffen. Im Moment gebe es jedoch in Frankreich keine Infrastruktur (keine Einsatzstellen und keine Träger) für Freiwilligendienste. Dieses Defizit begünstige binationale grenzüberschreitende Projekte und helfe, Kompetenz, die in Deutschland vorhanden sei, zu transferieren sowie mit binationalen, grenzüberschreitenden Sonderprogrammen die FSJ/FÖJ-Platzzahl auszubauen.

Eine Ausweitung der Dienstdauer halte er für nicht notwendig, da sich die Jugendlichen in der Regel nur für 12 Monate verpflichteten. Inwieweit eine weitere zeitliche Ausweitung sinnvoll

sei - z. B. auf 24 Monate -, um in bestimmten Sonderfällen Förderhindernisse vermeiden zu können, müsse überlegt werden.

Bei einer Verlängerung der Freiwilligendienste sehe er nicht die Gefahr, dass diese als „Parkpositionen“ zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit missbraucht würde. Die Bewerberzahl liege bei etwa 50.000 Jugendlichen im Jahr, wovon aber nur 30.000 Jugendliche pro Jahrgang einen Freiwilligendienst antreten könnten. Diese Zahlen verdeutlichten, dass es sich nicht um ein Programm handle, um arbeitslose Jugendliche zu „parken“. Um gleichberechtigt Zugänge zu ermöglichen und möglichst viele zum „Zuge“ kommen zu lassen, böten die Träger in der Regel eine zwölfmonatige Dienstdauer an. Der Förderrhythmus und die Einsatzplanung bezögen sich in der Regel ebenfalls auf ein Jahr.

**Dr. Martin Schenkel** (BMFSFJ) fährt fort, dass der Bericht eine solide und umfangreiche Datenbasis für die Entwicklung des FSJ/FÖJ erbracht habe. Da sich der Untersuchungszeitraum unmittelbar an die Novellierung des Gesetzes angeschlossen habe, konnten langfristige Tendenzen nicht erfasst werden. Die starke Nachfrage bei den Freiwilligendiensten beruhe auch darauf, dass mit Ableistung des Dienstes ein informeller Kompetenzerwerb verbunden sei, der offensichtlich den Zugang zum ersten Arbeitsmarkt erleichtere.

Die Gesetzesnovelle von 2002 habe zwar einige positive Entwicklungen befördert, aber nicht in allen Punkten die intendierte Wirkung entfaltet. Die Bundesregierung habe daher nicht bis zur Vorlage des Evaluationsberichtes gewartet, sondern bereits proaktiv Maßnahmen eingeleitet, z. B. die Anhebung des Haushaltsansatzes im Kinder- und Jugendplan um 2 Mio. Euro für das Jahr 2006 auf ca. 18 Mio. Euro. Einhergegangen sei damit ein spürbarer Ausbau der Platzzahlen von 15.600 auf mehr als 18.000 Plätze. Zusammen mit den nach § 14c ZDG geförderten Plätzen (3.000 Plätze, 20 Mio. Euro) stünden heute rd. 21.000 Plätze zur Verfügung.

Die Bundesregierung diskutiere zurzeit den Ausbau der Freiwilligendienste als informelle Lerndienste sowie eine Erweiterung der Einsatzfelder um die Bereiche Familie - mit Schwerpunkt Mehrgenerationenhäuser - sowie Kinderbetreuung und Schulen - mit dem synergetischen Schwerpunkt „Engagement macht kompetent“ - sowie Selbsthilfegruppen und Benachteiligte.

Die Bundesregierung habe sich eindeutig für die Stärkung der Auslandsdienste ausgesprochen. Das Programm „Längerfristige Auslandsdienste“ sei durch eine Verdopplung der Fördersumme (auf 560.000 Euro) gestärkt worden. Geprüft werde auch die Anhebung der Aufwandspauschale für das FSJ im Ausland. Der Forderung der Träger, die Sozialversicherungspflicht für Auslandsdienste abzuschaffen, werde die Bundesregierung nicht folgen. Invaliditäts- und Erwerbsunfähigkeit seien Risiken, die versichert werden müssten.

Der Empfehlung der Gutachter, generell die finanzielle Förderung der Plätze auf das Niveau von § 14c ZDG anzugleichen, folge die Bundesregierung nicht. Die Bundesregierung setze sich - in Zusammenarbeit mit den Trägern - des Weiteren für die Chancengleichheit von jungen Männern und Frauen in den Freiwilligendiensten ein.

Die Möglichkeiten weiterer struktureller Veränderungen würden in die kommenden Überlegungen, vor dem Hintergrund des Koalitionsvertrages und des Beschlusses des 15. Deutschen Bundestages zur „Zukunft der Freiwilligendienste“, mit einbezogen. Zu diesem Beschluss bereite die Bundesregierung zurzeit eine Stellungnahme vor.

PSt **Dr. Hermann Kues** (BMFSFJ) ergänzt, dass es Wille der Bundesregierung sei, die Freiwilligendienste weiter ausbauen, weil sie eine wichtige Säule einer modernen Zivilgesellschaft darstellten. Inwieweit zusätzliche Haushaltsmittel, z. B. für benachteiligte Jugendliche, akquiriert werden könnten, werde sich im Laufe der nächsten Zeit herausstellen.

Abg. **Sönke Rix** (SPD) begrüßt das vom PSt Dr. Kues ausgesandte Signal, dass zusätzliche Mittel, insbesondere für benachteiligte Jugendliche, zur Verfügung gestellt würden.

Abg. **Thomas Dörflinger** (CDU/CSU) erklärt, dass es gute Chancen gebe, zusätzliche Mittel für die Freiwilligendienste zu akquirieren. Der Fachausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend würde zusätzliche Mittel in diesem Bereich ebenfalls begrüßen.

Abg. **Ute Kumpf** (SPD) spricht sich für eine stärkere Anerkennung des Freiwilligendienstes aus, z. B. über Zertifikate. FSJ/FÖJ böten den Jugendlichen die Möglichkeit, sich praktisch zu erproben. Ein Zertifikat über das Gelernte könne Nutzen bei Bewerbungen u. ä. haben.

Zum Thema Kindergeld: Sie befürchte, dass die Herabsetzung der Altergrenze beim Kindergeld dazu führen könne, dass Jugendliche auf die Ableistung eines freiwilligen Jahres verzichten. Sie plädiere darum für eine Kindergeldregelung für das FSJ/FÖJ analog, wie sie beim Wehr- oder Zivildienst geregelt sei.

PSt **Dr. Hermann Kues** (BMFSFJ) erläutert, dass im Zusammenhang mit dem Abschluss neuer Fördervereinbarungen mit den Trägern und den Ländern geprüft werde, inwieweit Zeugnisse bzw. Nachweise über Beschäftigungsfähigkeit ausgestellt werden könnten, die für die Freiwilligen einen praktischen Nutzen hätten.

Welche Auswirkungen die Herabsetzung der Altergrenze beim Kindergeld habe, müsste erst einmal beobachtet werden, um zu konkreten Schlussfolgerungen zu gelangen.

Abg. **Martin Gerster** (SPD) stellt fest, dass die Untersuchung und der Bericht zeigten, dass das FSJ und FÖJ erfolgreich seien. Er halte es daher für überlegenswert, ob nicht auch ein „Freiwilliges Politisches Jahr“, z. B. bei Stiftungen, Parteien, NGOs u. a., eingeführt werden solle.

Abg. **Sibylle Laurischk** (FDP) warnt davor, über das „Freiwillige Politische Jahr“ Parteinachwuchs zu rekrutieren. Das halte sie für verfehlt. Ihrer Kenntnis und Erfahrung nach, wüssten viele Jugendliche noch zu wenig über die Möglichkeiten, ein freiwilliges soziales Jahr zu absolvieren. Hier sehe sie noch Aufklärungsbedarf. Sie befürchte allerdings, dass vorhandene Bildungsdefizite partizipationsferner und bildungsarmer Gruppen mit dem FSJ/FÖJ nicht behoben werden könnten. Die Förderung müsse – ihrer Auffassung nach – viel früher ansetzen, wenn nachhaltig Erfolge erzielt werden sollten.

Abg. **Thomas Dörflinger** (CDU/CSU) teilt die Bedenken der Abg. Laurischk, falls daran gedacht würde, über das „Freiwillige Politische Jahr“ Parteinachwuchs zu rekrutieren. Er könne sich aber vorstellen, dass es außerhalb eines Abgeordnetenbüros oder einer Partei Einsatzmöglichkeiten gebe, die der Zielsetzung „Übernahme gesellschaftlicher Verantwortung“ gerecht würden.

Der **Vorsitzende** weist auf Ergebnisse der Shell-Studie hin, nach der Handlungsbedarf im Bereich „politische Bildung“ bestehe.

**Dr. Martin Schenkel** (BMFSFJ) merkt zur Idee eines „Freiwilligen Politischen Jahres“ an, dass es bereits einmal ein „Freiwilliges Jahr in Unternehmen (FSU)“ gegeben habe. Das FSU sei bereits nach einem Jahr der Erprobung eingestellt worden, weil die Unternehmen sich nicht in dem gewünschten Maße beteiligt hätten. Das noch existierende „Freiwillige Soziale Trainingsjahr“ - ein Programm, mit sehr enger Berufsorientierung für benachteiligte Jugendliche - laufe nach der Modellprojektphase weiter, aber auf einem quantitativ niedrigen Niveau. Ein „Freiwilliges Politisches Jahr“ wäre für ihn denkbar in Bereichen wie z. B. Seniorenbüros oder Mehrgenerationenhäuser.

PSt **Dr. Hermann Kues** (BMFSFJ) erklärt, dass auch er die Notwendigkeit sehe, junge Menschen verstärkt an Politik und politische Verantwortungsübernahme heranzuführen. In welcher Form das geschehe, darüber könne man diskutieren.

**Der Unterausschuss „Bürgerschaftliches Engagement“ beschließt einstimmig, in einem Schreiben an den Vorsitzenden des Haushaltsausschusses und die Berichterstatter der Fraktionen für den Haushaltsbereich „Kinder und Jugendliche“, auf eine Anhebung der Haushaltsmittel für Jugendfreiwilligendienste zu dringen.**

Der **Vorsitzende** dankt den Vertretern des BMFSFJ für ihre Unterrichtung und ruft

## **Tagesordnungspunkt 2**

**Unterrichtung durch das BMF zur umsatzsteuerlichen Rechtslage im Zusammenhang mit der Durchführung des Freiwilligen Sozialen Jahres auf.**

Berichterstatter ist Frank van Nahmen (BMF). Er verweise hierzu auf den Brief der PStn Dr. Hendricks vom 21. September 2006, in dem diese nachvollziehbar erläutere, woraus sich aus geltendem Recht eine Umsatzsteuerpflicht für Freiwilligendienste ergebe. Es stelle sich für ihn die Frage, an welcher Stelle Änderungsbedarf bestehe, um eine Umsatzsteuerpflicht zu vermeiden.

In einem Schreiben an die PStn Dr. Hendricks habe er einen Lösungsvorschlag für die Problematik unterbreitet. Dieser basiere darauf, dass das FSJ/FÖJ seinem Wesen nach ein Bildungs- und Lernjahr sei. Das Jahr solle jungen Menschen eine persönliche und berufliche Orientierung ermöglichen, ihnen soziale Erfahrungsfelder anbieten, in denen sie ihre Selbstkompetenz sowie soziale Kompetenz erproben bzw. erweitern können und sie zur Mitgestaltung in der Bürgergesellschaft befähigten. Es stehe also nicht der Überlassungsvorgang der Freiwilligen für eine bestimmte Hilfstätigkeit im Vordergrund, sondern die Arbeit mit den Freiwilligen, die die angestrebten informellen Lernziele erfahren sollen. Materiell, konzeptionell und praktisch sehe er in dieser Betrachtungsweise das Ministerium, die Zentralstelle, die Träger und die Einsatzstelle als Partner, die jeweils ihren spezifischen Teil zum Gelingen des Projekts „informelle Bildung im FSJ/FÖJ“ beitrügen. Diese Partnerschaft am gemeinsamen Projekt müsse sich daher auch in der Finanzierung der Freiwilligendienste wiederfinden. Das Ministerium und die Einsatzstellen könnten danach die Aufwendungen, die beim Träger entstünden, bezuschussen. Der Träger müsste diese Aufwendungen wiederum gewissenhaft abrechnen oder der Einfachheit halber durch eine Pauschale ausgleichen. Der Träger würde für die Einsatzstellen dann keine Leistung erbringen, d. h. keine Überlassung der Freiwilligen, sondern durch die Bereitstellung des Einsatzplatzes und die Zufinanzierung würde die Einsatzstelle zum Partner in dem Projekt. Die Zuzahlungen der Einsatzstelle wären dann lediglich deren Eigenanteil an den Gesamtkosten.

Abg. **Klaus Riegert** (CDU/CSU) fragt, ob es nicht möglich sei, quasi durch „einen Federstrich“ das FSJ als umsatzsteuerfrei zu erklären?

**Frank van Nahmen** (BMF) erläutert, dass der Vorschlag des Abg. Riegert nicht umsetzbar sei, da die Sachlage nicht losgelöst von den tatsächlichen Zahlungsflüssen und Überlassungen von Personen betrachtet werden könne. Gleiches gelte auch für den von Dr. Bürsch gemachten Vorschlag.

Das Umsatzsteuerrecht orientiere sich an den wirtschaftlichen Gegebenheiten, an Verträge und an der Durchführung dieser Verträge. Hier müsse man ansetzen, wenn etwas geändert werden solle. Aus umsatzsteuerlicher Sicht sei die Überlassung von Freiwilligen durch den Träger der Maßnahme an die jeweilige Einsatzstelle als Leistung im wirtschaftlichen Sinne zu beurteilen. Entscheidend sei, dass Rechtsbeziehungen zwischen dem Freiwilligen und dem

Maßnahmeträger bestünden, welche letzterem die Befugnis einräumten, den Freiwilligen delegieren zu können und den Träger auch zur Erfüllung der sozialversicherungsrechtlichen Arbeitgeberpflichten zu verpflichten. Die Einsatzstelle müsse also auf die Dienste des Trägers zurückgreifen und in der Folge diese Inanspruchnahme - aufgrund von Verträgen - auch entgelten. Dadurch werde ein umsatzsteuerrechtliches Leistungsaustauschverhältnis zwischen Träger und Einsatzstelle begründet. Die Leistung des Trägers sei damit nach § 1 Umsatzsteuergesetz (UStG) steuerbar.

Ausschlagend sei also, dass die Überlassung der Freiwilligen eine wirtschaftliche Leistung darstelle, die Überlassung gegen Entgelt erfolge, auch wenn diese im Wesentlichen aus Kostenersatz bestehe, und die Überlassung und die Entgeltrichtung im Zusammenhang stünden: das Entgelt werde wegen der Überlassung gezahlt, die Überlassung würde ohne Kostenersatz nicht erfolgen.

Vermieden werden könnte das nur durch eine Änderung der rechtlichen Rahmenbedingungen. Möglich wäre das z. B. durch Zahlung eines pauschalen Gesamtbetrags, den alle Einsatzstellen an die Träger zahlten, losgelöst von der konkreten Überlassung eines Freiwilligen. Ein Leistungsaustausch würde in diesem Falle nicht stattfinden.

Eine andere Lösung wäre, dass die Freiwilligen nicht beim Träger „angestellt“ wären, sondern unmittelbar bei der Einsatzstelle. Dann wäre das Geld, das flösse, ein durchlaufender Posten und umsatzsteuerrechtlich nicht relevant. Möglich wäre auch, Träger und Einsatzstellen zusammenzulegen, so dass kein Leistungsaustauschverhältnis mehr bestünde. Es gebe somit verschiedene Lösungen, eine Umsatzsteuerpflicht zu vermeiden.

Das BMF habe prinzipiell kein Interesse daran, Freiwilligendienste mit Umsatzsteuer zu belegen, müsse dies aber nach Prüfung der Sachlage durch das BMF und durch die Vertreter der obersten Finanzbehörden der Länder tun. Die Einziehung der Umsatzsteuer, die sofort fällig gewesen wäre, sei jedoch hinausgeschoben und es sei vereinbart worden, eine Nichtbeanstandungsregelung in Aussicht zu stellen, sofern die rechtlichen Rahmenbedingungen zur Durchführung des FSJ/FÖJ zeitnah dahingehend geändert würden, dass die Maßnahmeträger und die Einsatzstellen jeweils unmittelbar selbst aus der Vereinbarung nach § 6 SozDiG berechtigt und verpflichtet würden und demnach kein Leistungsaustauschverhältnis zwischen den Betei-

ligten vorliege. Die PStn Dr. Hendricks habe dem BMFSFJ anheim gestellt, bis zum Ablauf dieses Jahres einen Vorschlag für eine dahingehende Änderung des Gesetzes zur Durchführung eines FSJ vorzulegen, der dann gesetzgeberisch im Verlaufe des nächsten Jahres mit Wirkung ab dem 01.01.2008 umzusetzen wäre. Wenn es ein solches Signal gäbe, würde weder für die Vergangenheit noch für die Zukunft die Umsatzsteuer vom BMF aufgegriffen.

PSt **Dr. Hermann Kues** (BMFSFJ) erklärt, dass das BMFSFJ bis zum Ende des Jahres dem BMF ein klares Signal geben werde.

Der **Vorsitzende** ruft

### **Tagesordnungspunkt 3**

**Unterrichtung durch das BMF zur möglichen Erweiterung der Umsatzsteuerpflicht für Wohlfahrts- und Hilfsorganisationen durch die Änderung des § 12 Abs. 2 Nr. 8 Buchstabe a Umsatzsteuergesetz (UStG) durch das Jahressteuergesetz 2007 auf.**

Durch die Änderung von § 12 UStG werde von Seiten gemeinnütziger Organisationen befürchtet, dass die Umsatzsteuerpflichten erheblich erweitert würden, z. B. auch auf „betreutes Wohnen“, „Hausnotrufleistungen“ u. ä.

**Frank van Nahmen** (BMF) erläutert hierzu, dass die geäußerten Befürchtungen durch die vorgesehene Änderung des § 12 Abs. 2 Nr. 8 Buchstabe a UStG durch das Jahressteuergesetz 2007 unbegründet seien. Betroffen von der Änderung seien nur Einrichtungen, die die Belange der behinderten Menschen für eigene Erwerbszwecke ausnutzten.

Nach dem Gesetzentwurf sei vorgesehen, § 12 Abs. 2 Nr. 8 Buchstabe a UStG um folgenden Satz 3 zu ergänzen: „Für Leistungen, die im Rahmen eines Zweckbetriebs ausgeführt werden, gilt Satz 1 nur, wenn der Zweckbetrieb nicht in erster Linie der Erzielung zusätzlicher Einnahmen durch die Ausführung von Umsätzen dient, die in unmittelbarem Wettbewerb mit dem allgemeinen Steuersatz unterliegenden Leistungen anderer Unternehmer ausgeführt werden, oder wenn die steuerbegünstigten satzungsmäßigen Zwecke der Körperschaft mit diesen Leistungen unmittelbar verwirklicht werden.“



Die Einfügung dieses neuen Satzes 3 diene der Vermeidung von ungerechtfertigten Steuer- und weitreichenden Wettbewerbsvorteilen durch Gestaltungsmodelle, die in erster Linie der Erzielung von Steuervorteilen auf Kosten der Allgemeinheit und weniger der Förderung des steuerbegünstigten Zwecks dienen. Diese Gestaltungsmodelle beruhen allesamt darauf, dass Lieferungen hochwertiger Wirtschaftsgüter - insbesondere im IT-Bereich - oder sonstige Leistungen - insbesondere Leasing hochwertiger Wirtschaftsgüter, bevorzugt im IT-Bereich - durch derartige Einrichtungen gegenüber nicht vorsteuerabzugsberechtigten Leistungsempfängern erbracht würden. Die Einrichtungen machten für ihre Vorleistungen den Vorsteuerabzug (16 %, ab 1. Januar 2007: 19 %) geltend und berechneten für ihre Leistung den ermäßigten Umsatzsteuersatz von 7 %. Die Differenz verbleibe als Gewinnspanne bei der Einrichtung bzw. werde teilweise als Preisvorteil an den Leistungsempfänger weitergegeben und führe dadurch zu einem entscheidenden Wettbewerbsvorteil gegenüber anderen Anbietern gleichartiger Leistungen, die den allgemeinen Umsatzsteuersatz in Rechnung stellen müssten.

Zu dieser Problematik habe die Finanzverwaltung bereits eine Anweisung an die Finanzämter herausgegeben (vgl. BMF-Schreiben vom 2. März 2006, BStBl I S. 242, zur Anwendbarkeit des ermäßigten Umsatzsteuersatzes auf die Leistungen von Integrationsprojekten nach § 132 Abs. 1 SGB IX), die zwar die Verwaltung, nicht jedoch die Gerichte binde. Deshalb solle der Regelungsgehalt dieser Anweisung gesetzlich verankert werden.

Die gesetzliche Klarstellung könne dabei nicht auf einzelne Einrichtungen beschränkt werden, da dies sowohl gegen den Gleichheitssatz des Grundgesetzes als auch gegen die Vorgaben der 6. EG-Richtlinie verstoße, sondern sei - wie üblich - abstrakt formuliert.

Sofern die Voraussetzungen für das Vorliegen eines sog. Zweckbetriebs nach § 65 der Abgabenordnung (AO) - vereinfacht ausgedrückt, eines wirtschaftlichen Geschäftsbetriebs, der wegen seiner engen Verbindung mit der steuerbegünstigten Betätigung der Körperschaft unter bestimmten Voraussetzungen (siehe insbesondere § 65 Nr. 3 AO) dem steuerfreien Bereich zugeordnet und deshalb steuerbegünstigt ist - erfüllt seien, sei bereits sichergestellt, dass der Intention des Gesetzgebers zur Anwendung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes Rechnung getragen werde.

Die vorgesehene Gesetzesänderung führe nicht dazu, dass neben der Prüfung der allgemeinen Voraussetzungen für die Annahme eines Zweckbetriebs nach § 65 AO weitere Prüfungen erforderlich würden. Für diese Zweckbetriebe ändere sich daher nichts!

Bestimmte wirtschaftliche Geschäftsbetriebe, die als Zweckbetriebe gälten (sog. Katalog-Zweckbetriebe i. S. d. §§ 66 bis 68 AO), müssten diese allgemeine Voraussetzung für die Annahme eines Zweckbetriebs jedoch nicht erfüllen.

Aber auch deren Leistungen unterlägen, sofern sie nicht bereits unter eine Steuerbefreiungsvorschrift fielen, nach der vorgesehenen Änderung weiterhin dem ermäßigten Umsatzsteuersatz, wenn mit ihnen die steuerbegünstigten satzungsmäßigen Zwecke der Körperschaft unmittelbar verwirklicht würden (weil sie unmittelbar den in den §§ 66 bis 68 AO bezeichneten Zwecken dienen).

Dies gelte beispielsweise

- für Krankenhäuser (unter den übrigen, in § 67 AO genannten allgemeinen Voraussetzungen) hinsichtlich ihrer Umsätze durch Leistungen auf dem Gebiet der Heilbehandlung;
- bei sportlichen Veranstaltungen (unter den übrigen, in § 67a AO genannten allgemeinen Voraussetzungen) z. B. hinsichtlich der Umsätze aus Eintrittsgeldern;
- für Betreuungs- oder Beherbergungsumsätze aus dem Betrieb von Kindergärten, Kinder-, Jugend- und Studenten- oder Schullandheimen (§ 68 Nr. 1 Buchstabe a AO);
- für Volkshochschulen (§ 68 Nr. 8 AO) hinsichtlich der Durchführung der Lehrveranstaltungen selbst, auch soweit den Teilnehmern Beherbergungs- oder Beköstigungsleistungen erbracht werden;
- für Forschungsumsätze von Forschungseinrichtungen (§ 68 Nr. 9 AO), wie der Hochschulforschung, soweit diese nicht lediglich die Anwendung gesicherter Erkenntnisse betreffen.

Einrichtungen der Wohlfahrtspflege nach § 66 AO, deren Leistungen bereits nach § 66 Abs. 2 AO nicht des Erwerbs wegen ausgeübt würden und damit nicht „in erster Linie“ der Erzielung zusätzlicher Einnahmen dienen, erfüllten - auch unter Berücksichtigung der Gesetzesänderung - ohne weitere Prüfung die Voraussetzung zur Anwendung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes. Gleiches gelte für sog. Selbstversorgungseinrichtungen nach § 68 Nr. 2 AO, da sie höchstens 20 % ihrer Leistungen an Außenstehende erbringen und damit nicht „in erster Li-

nie“ der Erzielung zusätzlicher Einnahmen dienen dürften, um als Zweckbetrieb anerkannt zu werden. Ebenso müssten mindestens zwei Drittel der Umsätze aus dem Betrieb von Alten-, Altenwohn- und Pflegeheimen, Erholungsheimen oder Mahlzeitendiensten gegenüber den in § 53 genannten Personen erbracht werden (§ 66 Abs. 3 AO), so dass auch diese Einrichtungen bereits nicht „in erster Linie“ der Erzielung zusätzlicher Einnahmen dienen dürften, um Zweckbetrieb sein zu können.

Leistungen in besonderen Ausgestaltungsformen wie z. B. „betreutes Wohnen“, „Hausnotrufleistungen“, „betreute Krankentransporte“ könnten nach den allgemeinen abgabenrechtlichen Regelungen ebenfalls unter diese Bestimmungen fallen.

Zweckbetriebe nach § 68 Nr. 3 Buchstabe c AO (Integrationsprojekte i. S. d. § 132 Abs. 1 SGB IX), für die es weder nach den sozialrechtlichen Vorschriften noch nach der Abgabenordnung eine den übrigen Katalog-Zweckbetrieben vergleichbare Vorgabe hinsichtlich der Art oder Ausübung ihrer Tätigkeit gebe, könnten hingegen von der Änderung betroffen sein, sofern bei ihnen die Förderung des betroffenen Personenkreises, nach dem BMF-Schreiben vom 2. März 2006, nicht im Vordergrund stehe und sie daher als Erwerbseinrichtungen wahrgenommen würden. Es sei nach wie vor erklärtes Ziel der Bundesregierung, die Interessen der Menschen mit Behinderung zu wahren. Diesem Ziel diene auch die Versagung der Steuersubvention für Unternehmen, welche die Belange der behinderten Menschen lediglich für eigene Erwerbszwecke ausnutzten.

Entsprechend einer Bitte des Bundesrats prüfe die Bundesregierung derzeit, wie Rechtsunsicherheiten für Zweckbetriebe, bei denen die Zweckbetriebseigenschaft auch nach § 65 AO gegeben wären, beseitigt werden könnten.

Das BMF versuche, die Bedenken der gemeinnützigen Organisationen in Bezug auf eine Änderung des Umsatzsteuerrechts in bilateralen Gesprächen auszuräumen. Einig wisse man sich in dem Ziel, „schwarzen Schafen“ das Handwerk zu legen. In der Anhörung zum Jahresteuergesetz 2007 hätten die gemeinnützigen Organisationen vorgeschlagen, das Problem nicht im Bereich des Umsatzsteuerrechts, sondern im Bereich der Abgabenordnung zu lösen. Von Seiten der Bundesregierung präferiere man den Weg über das Umsatzsteuerrecht.

Der **Vorsitzende** bedankt sich für die Ausführungen und stellt fest, dass an den beiden letzten Themen deutlich werde, dass das Steuerrecht auch ein wichtiges Gestaltungselement für bürgerschaftliches Engagement sei. Er gehe davon aus, dass das Thema „Umsatzsteuer für das FSJ“ den Unterausschuss weiter beschäftigen werde.

### **Tagesordnungspunkt Verschiedenes**

Thema der nächsten Sitzung des Unterausschusses am 11. November 2006 sei „Bürgerschaftliches Engagement in der Selbsthilfe“.

Weitere Wortmeldungen liegen nicht vor.

Ende der Sitzung um 19:02 Uhr.



Dr. Michael Bürsch