

zu BT-Drs. 16/6519
zu BT-Drs. 16/6769
zu BT-Drs. 16/6771



Schriftliche Stellungnahme von Sebastian Schlüter
- Vorsitzender von grenzenlos e.V. –
zum Fragenkatalog für die öffentliche Anhörung des Ausschusses für Familie,
Senioren, Frauen und Jugend zur BT-Drs. 16/6519, Entwurf eines Gesetzes zur
Förderung der Jugendfreiwilligendienste (JFDG)

Zur Organisation:

grenzenlos e.V. - Vereinigung internationaler Freiwilliger wurde 1999 mit der Motivation gegründet, ein trägerübergreifendes Forum für Ehemalige aus dem Bereich internationale Freiwilligendienste zu bieten. Die Arbeitsbereiche des Vereins beinhalten sowohl die Vernetzung von Ehemaligen, die politische Interessensvertretung sowie das Angebot der pädagogischen Begleitung nach dem Freiwilligendienst. Ein Informations- und Bewertungsportal für Internationale Freiwilligendienste (www.mein-freiwilligendienst.de) wird in der ersten Jahreshälfte 2008 online gehen. grenzenlos sieht sich als bundesweit agierende Interessensvertretung auch für andere Ehemaligenvereinigungen aus dem internationalen Bereich.

**Allgemeine Einschätzung des Gesetzesentwurfs zur Förderung der
Jugendfreiwilligendienste**

Grundsätzlich begrüßt grenzenlos e.V. aus Sicht der Freiwilligen einen Schritt der Bundesregierung zur Förderung von Jugendfreiwilligendiensten und den Willen, Freiwilligendienste als Ort des informellen Lernens zu stärken. Das Programm „weltwärts“ des BMZ sowie die Initiative „ZivilEngagement“ des BMFSFJ stellen hier eine positive Entwicklung dar. Die Bundesregierung betont im Vorwort zu ihrem Gesetzesentwurf, dass sie hierdurch „die Rahmenbedingungen für Freiwilligendienste **in Deutschland** weiter zu verbessern“ gedenkt. Damit setze die Bundesregierung die „Forderung des Beschlusses des deutschen Bundestages ‚Zukunft der Freiwilligendienste – Ausbau der Jugendfreiwilligendienste als zivilgesellschaftlicher Generationenvertrag für Deutschland‘“ um. Dem ist nicht so. Denn im angesprochenen Beschluss des Bundestages heißt es, dass „die Bundesregierung aufgefordert (wird) (...) verbesserte Rahmenbedingungen für die Freiwilligendienste zu schaffen, die die klassischen, gesetzlich geregelten Freiwilligendienste, den europäischen Freiwilligendienst **und die Auslandsdienste** nachhaltig weiterentwickeln und sichern“¹ Wie der vorliegende Gesetzesentwurf jedoch zeigt, lässt die Bundesregierung ein Gesamtkonzept für die Zukunft der Freiwilligendienste vermissen. So ist festzustellen, dass der nun vorgelegte Gesetzesentwurf die verschiedenen Formen der Freiwilligendienste im Ausland einmal mehr nicht berücksichtigt und die Hürden für junge Menschen, einen Freiwilligendienst im Ausland durchzuführen, weiterhin auf einem inakzeptabel hohen Niveau belässt.

¹ Vgl. Drucksache 15/5175 vom 22.03.2005, Abschnitt D.

Im Folgenden werde ich primär zu den Fragen Stellung beziehen, die einen Bezug zu den internationalen Diensten gestatten beziehungsweise die m. E. relevante Bausteine zur weiteren Entwicklung von Jugendfreiwilligendiensten enthalten.

Nun zu den Fragen im Einzelnen:

I. Allgemeine Fragen zum Gesetz zur Förderung der Jugendfreiwilligendienste

Zu 1.

Grundsätzlich ist die Zusammenführung der bisher getrennt geregelten Formen des FSJ und FÖJ in ein gemeinsames „Gesetz zur Förderung der Jugendfreiwilligendienste“ zu begrüßen. Wird so doch die Möglichkeit eröffnet, einheitliche Rahmenbedingungen für sehr ähnliche Dienstformen zu schaffen und bürokratische Hemmnisse abzubauen.

Allerdings kommt der Name des Entwurfes den damit gesetzten Erwartungen nicht nach. Denn ein Gesetz zur Förderung der Jugendfreiwilligendienste suggeriert, dass ein Regelwerk für alle Freiwilligendienste im Jugendbereich geschaffen wird. Hingegen berücksichtigt der Gesetzesentwurf lediglich die zwei genannten Dienstformen FSJ und FÖJ inklusive der Möglichkeit der Ableistung dieser Dienste im Ausland. Eine Weiterentwicklung und den Ausbau der Jugendfreiwilligendienste im Gesamten erreicht die Bundesregierung mit dieser Novellierung indes nicht.

Ebenfalls wird einer der grundlegenden Kritikpunkte der Evaluation der Gesetzesnovelle aus dem Jahre 2002 nicht berücksichtigt. So hält die Bundesregierung weiterhin an der Sozialversicherungspflicht für die Auslandsdienste fest und verhindert somit deren Ausbau. Eigenständige Regelungen sind für einen Jugendfreiwilligendienst im Ausland aber besonders in Hinblick auf den sozialrechtlichen Status der Freiwilligen notwendig. Behindert die Pflicht der Träger, die Freiwilligen auch im Ausland mit dem vollen Umfang der Sozialversicherung auszustatten doch nachweislich die weitere Schaffung von Plätzen. Die Bundesregierung kommt dem Auftrag des Bundestags nicht nach, wenn die vielfältigen Formen der Auslandsdienste in dem nun vorliegenden Gesetzesentwurf konsequent abermals nicht berücksichtigt werden.

Die im Gesetzesentwurf geplanten Änderungen zur Umbenennung des Freiwilligen sozialen Jahres (FSJ) / Freiwilligen ökologischen Jahres (FÖJ) in freiwilliger sozialer Dienst / freiwilliger ökologischer Dienst stellt einen unnötigen Schritt dar. Die Begriffe FSJ und FÖJ als klar verständliche und seit Jahrzehnten etablierte Markennamen werden damit aufgeweicht. Dies wird zu einer klaren Abwertung dieser Form des Freiwilligendienstes führen. Die in der Stellungnahme des Bundesrates vorgeschlagene Variante eines „freiwilligen sozialen Jugendbildungsjahres“ und eines „freiwilligen ökologischen Jugendbildungsjahres“ kann hier einen annehmbaren Kompromiss darstellen. Somit könnten einerseits die Markennamen FSJ und FÖJ beibehalten werden und gleichsam der Bildungsbegriff weiter ins Zentrum der Außendarstellung rücken.

Zu 2.

Die Möglichkeit der Ausweitung des Freiwilligeneinsatzes auf bis zu 24 Monate ist ein richtiger Schritt. Allerdings ist es aus inhaltlichen und pädagogischen Gründen notwendig, dass die zusammenhängende Mindestdienstzeit sechs Monate nicht unterschreitet; die im Gesetzesentwurf vorgesehene Stückelung in Teilabschnitte von drei Monaten Dauer ist daher nicht sinnvoll. Jenseits einer organisatorischen Problematik bei einem häufigen Wechsel der Einsatzstellen könnte der Lernerfolg behindert werden, wenn

einer meist langwierigen Einarbeitungszeit nicht ein angemessener Aufenthalt des Freiwilligen in der Einsatzstelle folgt. Die Identifizierung des Freiwilligen mit seiner Einsatzstelle benötigt Zeit und Verbindlichkeit. Auch das in einem sozialen Jahr erforderliche Vertrauensverhältnis zwischen dem Freiwilligen und den von ihm betreuten Personen, etwa behinderte oder alte Menschen, kann nicht „gestückelt“ wachsen.

Darüber hinaus ist die große Gefahr gegeben, dass bei einer weitgehenden Flexibilisierung die Grenzen zwischen einem Freiwilligendienst und einem kurzfristigen Engagement zunehmend aufweichen und die Wertschätzung eines Freiwilligendienstes in der öffentlichen Wahrnehmung somit geschwächt wird. Die Abgrenzung zu einem Praktikum o. Ä. ist bei einer Einteilung des Dienstes in mehrere kurzzeitige Abschnitte gefährdet.

Zudem kann eine Ausweitung und Flexibilisierung der Jugendfreiwilligendienste nur dann erfolgen, wenn die Träger die hierfür notwendige (finanzielle) Unterstützung für die Umsetzung erhalten und stärker in den Planungsprozess mit einbezogen werden.

Zu 3.

Die Kombination von In- und Auslandsdiensten stellt eine interessante Perspektive dar, die sich allerdings zunächst in der Praxis bewähren muss. Sollte sich die Kombinationsmöglichkeit auch für die Träger als praktikabel erweisen, könnte gerade die interkulturelle Komponente eines Jugendfreiwilligendienstes befördert und neue Zielgruppen angesprochen werden. Dabei sollte eine zusammenhängende Dienstzeit von unter sechs Monaten aus den unter 2. genannten Gründen nicht unterschritten werden.

Zu 4.

In § 3 Abs. 3 ist die Formulierung der Lernziele als problematisch anzusehen. Denn der Erfolg eines Freiwilligendienstes liegt in der Erreichung non-formaler Lern- und Bildungsziele. Hierin liegt die eigentliche Stärke eines Freiwilligendienstes als (Lern-,) Bildungs- und Orientierungsjahr in Abgrenzung zu einer formalisierten Ausbildung.

Daher ist von der Formulierung in § 3 Absatz 3 Satz 4, die eine Formulierung non-formaler Lernziele notwendig machen würde, abzusehen.

Es ist zu begrüßen, dass die pädagogische Begleitung durch den Träger sichergestellt werden muss, dieser somit auch ggf. auf externe Dienstleistungen zurückgreifen kann. Besonders im Bereich der Auslandsdienste ist dies eine organisatorische Erleichterung für die Träger.

Zu 5.

Um den Lernerfolg eines Jugendfreiwilligendienstes und dessen nachhaltige Wirkung im Sinne der Förderung des Gemeinschaftswohls zu stärken bedarf es einer angemessenen pädagogischen Begleitung. Verpflichtende Vor- und Nachbereitungsseminare bieten Raum zur Reflektion und können die Lern- und Orientierungsphase im besten Fall bündeln und in ein weiteres gesellschaftliches Engagement überführen. Zur Gewährleistung dieses Zieles bedarf es einer flexiblen Regelung vor allem der Nachbereitung um auf die Bedürfnisse der Freiwilligen eingehen zu können. Eine verpflichtende Nachbereitung unmittelbar nach der Dienstzeit – wie derzeit aufgrund des sozialrechtlichen Status der Freiwilligen nötig – behindert vor allem in den Auslandsdiensten den Lernerfolg. Den Freiwilligen wird so der pädagogisch notwendige Abstand zum Erlebten nicht gegeben.

Der Gesetzentwurf sieht bei einer 12-monatigen Dienstzeit 25 Seminartage vor. Die vorgesehene Erhöhung der verpflichtenden Seminartage bei Verlängerung der Dienstzeit über 12 Monate hinaus um einen Tag pro geleisteten Monat, stellt ein unnötiges organisatorisches und inhaltliches Problem dar. Es besteht die Gefahr, dass dieses Plus an pädagogischer Begleitung zur reinen Pflichterfüllung wird. Die Träger werden sich der Situation gegenüber gestellt sehen, einzelne Seminartage für nur sehr wenige Freiwillige anbieten zu müssen. Für die Freiwilligen stellt dies einen pädagogisch fragwürdigen und inhaltlich nicht zu begründenden Mehraufwand dar. Daher ist u. E. von einer Ausweitung der

verpflichtenden Seminartage abzusehen und der Forderung des Bundesrats nach einer Beibehaltung der Höchstgrenze von 25 Seminartagen nachzukommen.

Zu 6.

Bekanntermaßen ist die Anerkennungskultur für Freiwilligendienste nicht in befriedigendem Maße ausgeprägt. Um dies zu fördern und den Wert eines Freiwilligendienstes nach außen zu vermitteln und zukünftigen Arbeitgebern die Qualifizierung der Freiwilligen zu verdeutlichen, stellt eine qualifizierte Bescheinigung oder ein Zeugnis ein wertvolles Instrument dar und sollte ohne Zutun des Freiwilligen vom Träger erstellt werden müssen.

Zu 8.

Wie die bereits mehrfach angesprochene Evaluation der Gesetzesnovelle des Jahres 2002 feststellt, bemängeln vor allem die Träger der Auslandsdienste die zu niedrige Förderpauschale von derzeit 92 Euro pro Dienstmonat bezogen auf das FSJ im Ausland bzw. 153 Euro bezogen auf das FÖJ im Ausland. Der gesetzliche geregelte Aufwand für die angemessene pädagogische Begleitung bedarf einer deutlichen Ausweitung dieser Mittel. Ebenfalls ist die unterschiedliche Höhe der Förderpauschalen nicht nachvollziehbar.

Zu 9.

Ein nennenswerter Ausbau der FSJ/FÖJ Plätze im Ausland hat bisher nur im Bereich derjenigen Stellen stattgefunden, die nach §14 c ZDG eine höhere Förderung durch das BAZ erhalten. Ein FSJ/FÖJ im Ausland wird daher in überwiegendem Maße von jungen Männern als Ersatz für den Zivildienst absolviert, dies ergab bereits die Evaluation der Gesetzesnovelle von 2002. Junge Frauen und nicht zivildienstpflichtige junge Männer sind hier benachteiligt; bringen die nicht vorhandene Förderung und das nicht gezahlte Kindergeld doch noch eine Reihe weiterer finanzieller Nachteile mit sich. Diese Zielgruppe ist also in der Regel dazu gezwungen, einen so genannten unregelmäßigen Dienst zu absolvieren.

Diese Problematik verdeutlicht, dass die finanziellen und behördlichen Hemmschwellen für einen Träger ein FSJA/FÖJA anzubieten, zu hoch sind.

Sollte ein junger Mann, der ein FSJA/FÖJA nach § 14 c ZDG leistet, seinen Dienst verlängern wollen, dies aber keine Verlängerung der Zuschüsse mit sich bringen, wird es für den Träger nicht möglich sein, ihm eine Verlängerung der Dienstzeit zu gewähren, da aufgrund der oben beschriebenen Problematik diese Stellen im Wesentlichen aufgrund der zusätzlichen Förderung durch das BAZ existieren.

Zu 10.

Wie das im kommenden Jahr anlaufende Programm „weltwärts“ des BMZ zeigt, sind adäquate Rahmenbedingungen in den internationalen Freiwilligendiensten auch außerhalb einer gesetzlichen Regelung möglich. Sowohl die Fortzahlung des Kindergeldes und die Vermeidung einer teuren Sozialversicherung wie auch die Berücksichtigung des Dienstes bei der Studienplatzvergabe und die Anerkennung als Ersatz für den Zivildienst sind neben der guten finanziellen Ausstattung wichtige Bausteine für die Freiwilligen und müssen als Maßstab für die weitere Entwicklung von Jugendfreiwilligendiensten im Ausland gelten.

Gerade im Bereich der Freiwilligendienste im Ausland könnten sich untergesetzliche Regelungen daher als eine mögliche Variante erweisen, um den derzeitigen Mangel in Bezug auf den sozialrechtlichen Status der Freiwilligen zu beheben.

Gleichwohl ist darauf zu achten, dass eine Gesamtlinie der Bundesregierung erkennbar wird und die derzeit sehr unbefriedigende Situation hinsichtlich der Programmvvielfalt im Bereich Jugendfreiwilligendienste eine einheitliche Kontur annimmt.

Zu 11.

Der Bundesrat nimmt in seiner Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung die primäre Motivation des Gesetzesentwurf in den Fokus: die Beseitigung der

Umsatzsteuerproblematik zu Gunsten der Träger und Einsatzstellen. Der Bundesrat plädiert dafür, den vorliegenden Gesetzesentwurf auf dieses wesentliche Element zu beschränken.

Da der Gesetzesentwurf der Bundesregierung die im Evaluationsbericht erwähnten relevanten Problematiken nicht thematisiert und auch nicht wie im Vorblatt dargestellt auf die Forderung des Beschlusses des Bundestages zur Zukunft der Freiwilligendienste aus dem Jahre 2005 in ausreichendem Maße eingeht, ist der Vorschlag des Bundesrates zu begrüßen.

Das von der Bundesregierung kommunizierte Ziel der Förderung und des Ausbaus von Jugendfreiwilligendiensten wird mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf nicht erreicht, ein einheitliches Gesamtkonzept zur Förderung der Freiwilligendienste ist nicht erkennbar. Vor diesem Hintergrund muss es im Interesse der Freiwilligen zu einer weitergehenden Initiative kommen. Denn bereits die im Gesetzesentwurf formulierten Ziele der Flexibilisierung und Ausweitung der Dienste kann nur dann umgesetzt werden, wenn die Förderpauschalen für die umsetzenden Träger auch dementsprechend erhöht und die Durchführungsorgane gestärkt werden.

Die in der Stellungnahme des Bundesrates vorgeschlagene Variante eines „freiwilligen sozialen Jugendbildungsjahres“ und eines „freiwilligen ökologischen Jugendbildungsjahres“ erachten wir als annehmbaren Kompromiss. Somit könnten einerseits die Markennamen FSJ und FÖJ beibehalten werden und gleichsam der Bildungsbegriff weiter ins Zentrum der Außendarstellung rücken.

II. Bewertung unter jugend-, bildungs- und engagementpolitischen Gesichtspunkten

Zu 12.

Der die Fördervoraussetzung thematisierende §1 des Gesetzesentwurfes definiert die Jugendfreiwilligendienste als „besondere Form des bürgerschaftlichen Engagements“.

Indem dieser Begriff in der Fördervoraussetzung festgeschrieben ist, weicht der Gesetzesentwurf die wichtige gesellschaftliche Bedeutung eines Freiwilligendienstes auf. Jugendfreiwilligendienste ermöglichen jungen Menschen an einem einmaligen Lebensabschnitt die Erlangung „sozialer, kultureller und interkultureller Kompetenzen [um] das Gemeinwohl zu stärken“. Sie dienen darüber hinaus als Bildungs- und Orientierungszeit und können wichtige berufsorientierende Elemente vermitteln.

In dem der Gesetzesentwurf einen Freiwilligendienst lediglich zu einer „besondere Form des bürgerschaftlichen Engagements“ beschneidet, nimmt er ihm seinen immanenten Charakter als Teil eines gesellschaftlich wichtigen Bildungsinhalt für junge Menschen. Natürlich ist ein Freiwilligendienst eine Form des bürgerschaftlichen Engagements, aber eben auch eine Menge mehr.

Es ist u. E. im Sinne der Jugendfreiwilligendienste davon abzuraten, den § 1 in dieser Formulierung zu belassen. Stattdessen sollte die Formulierung des Referentenentwurfs wieder aufgenommen werden.

Zu 13.

§ 3 Abs 3. zielt vor allem auf die im Rahmen der pädagogischen Begleitung zu erreichenden Ziele ab. Naturgemäß findet die pädagogische Begleitung komprimiert in den begleitenden Seminaren statt. Die hier verwendete Definition, „soziale, kulturelle und interkulturelle Kompetenzen zu vermitteln und das Verantwortungsbewusstsein für das Gemeinwohl zu stärken“ zielt auf eine allgemeine Zielsetzung eines Freiwilligendienstes ab, lässt spezifische Bildungselemente allerdings außen vor. Der Gesetzesentwurf sieht eine Erreichung dieser Lernziele durch fachliche Anleitung, individuelle Betreuung und pädagogische Begleitung vor allem in Seminarform vor.

Freiwilligendienste als spezifischer Raum für informelles Lernen und als Orientierungs- und Bildungsjahr erreichen gerade durch nicht festgeschriebene Lernziele ihre Attraktivität und grenzen sich somit von formalisierten Ausbildungsgängen ab. Hierin liegt eine der

wesentlichen Stärken von Jugendfreiwilligendiensten. In dem der Gesetzesentwurf eine Orientierung der pädagogischen Arbeit an Lernzielen ansetzt, besteht die Gefahr einer beschneidenden Formalisierung der Jugendfreiwilligendienste.

Sollen Freiwilligendienste als Ort des informellen Lernens und Bildungsdienste gestärkt werden, sind ein Ausbau der Dienste und die Beseitigung der nicht nachvollziehbaren ungleichen finanziellen Zuwendungen nötig.

III. Perspektive der Jugendfreiwilligendienste

Zu 19.

Der Gesetzesentwurf regelt die Höhe des „angemessenen“ Taschengeldes nach wie vor durch die Setzung einer Obergrenze von 6 % der in der Rentenversicherung geltenden Beitragsbemessungsgrenze.

Um den Freiwilligen ein angemessenes Taschengeld zu zahlen sollte eine Untergrenze unbedingt definiert werden. Darüber hinaus sorgt die jetzige Bemessungsgrenze für Ungerechtigkeit in der Höhe des Taschengeldes. Einem Freiwilligen ist es nur äußerst schwer vermittelbar, warum in Brandenburg ein wesentlich geringeres Taschengeld gezahlt wird als in Baden-Württemberg. Dieser Missstand sollte im Sinne der Freiwilligen behoben werden.

Zu 20.

Seit Jahren sehen sich vor allem die Träger der Auslandsdienste und die (zukünftigen) Freiwilligen mit der Situation konfrontiert, dass die Bewerberzahlen bei weitem die der zur Verfügung stehenden Plätze überschreitet. Träger sehen daher i. d. R. von intensiver Werbung für die Freiwilligendienste ab. Denn letztlich erhöht sich hiermit der Verwaltungsaufwand enorm; dem Träger stehen aber nicht mehr Mittel zur Verfügung.

Im Bereich der des FSJ/FÖJ im Ausland sehen sich die Träger zusätzlich der bereits unter 1. beschriebenen Situation ausgesetzt, dass die finanziellen Förderungen den Aufwendungen für die Abgaben zur Sozialversicherung des Freiwilligen nicht gerecht werden. Lediglich diejenigen Dienste, die nach §14 c ZDG durchgeführt werden, haben seit der Novelle aus dem Jahre 2002 einen nennenswerten Ausbau erfahren. Demnach besteht weiterhin eine eklatante Schieflage bei der Struktur der Freiwilligen – nicht zivildienstpflichtige junge Männer und junge Frauen sind benachteiligt – und ein weiterer Ausbau dieser Dienstform wird somit verhindert; dies stellte auch bereits die Evaluation der Gesetzesnovelle von 2002 fest.

Da die Bundesregierung im nun vorliegenden Gesetzesentwurf keinerlei Aussagen zu einer erhöhten Förderung oder einer Revision der nicht ziel führenden Regelung zur Sozialversicherung in den internationalen Diensten macht, ist nicht erkennbar, wie die nun avisierte Novellierung ein erhöhtes Angebot der Plätze im Bereich der internationalen Dienste erreichen sollte.

Um die Träger in die Lage zu versetzen, die Zahl der Freiwilligendienstplätze zu erhöhen und möglichst allen Bewerbern einen Freiwilligendienst zu ermöglichen, bedarf es einem deutlichen Ausbau der finanziellen Mittel und der Beseitigung von offensichtlichen Missständen (Bsp. Sozialversicherung), die den Ausbau der Freiwilligendienste verhindern.

Berlin, 07. November 2007