

Deutscher Bundestag  
Ausschuss f. Familie,  
Senioren, Frauen u. Jugend  
  
Ausschussdrucksache  
17(13)82d

**MAECENATA INSTITUT**  
FÜR PHILANTHROPIE UND ZIVILGESELLSCHAFT  
AN DER HUMBOLDT-UNIVERSITÄT ZU BERLIN

**Stellungnahme**  
**zum Entwurf eines**  
**Gesetzes zur Einführung eines Bundesfreiwilligendienstes**

Einladung der Vorsitzenden des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und  
Jugend des Deutschen Bundestages vom 21. Februar 2011

**Vorbemerkung**

Der Unterzeichnete und die von ihm geleitete wissenschaftliche Einrichtung sind weder Träger noch Einsatzstelle im Rahmen der bestehenden Jugendfreiwilligendienste, streben eine vergleichbare Stellung im Rahmen der vorgesehenen Bestimmungen der Bundesfreiwilligendienstes nicht an und haben weder mit dem zuständigen Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend noch mit vom Gesetz betroffenen Verbänden, Trägern, Einsatzstellen usw. irgendwelche Vertragsbeziehungen.

**Allgemeine Anmerkungen**

1. Zum freiheitlichen Gemeinwesen gehört die selbstermächtigte freiwillige Übernahme von Aufgaben für das gemeine Wohl unabdingbar dazu. Diese bedarf ebenso wie andere lebensgestaltende Aufgaben der Einübung. Jede Maßnahme, die geeignet erscheint, die Bereitschaft von Bürgerinnen und Bürgern zu bürgerschaftlichem Engagement zu wecken, zu ermöglichen oder zu stärken, wird grundsätzlich sehr begrüßt. Diesem Ziel dienen insbesondere Maßnahmen, die die Strukturen zivilgesellschaftlicher Organisationen stärken und Chancengleichheit zwischen älteren und neuen, großen und kleinen Organisationen herstellen.

2. Die Einführung eines Bundesfreiwilligendienstes erscheint grundsätzlich nicht geeignet, dieses Ziel zu verfolgen. Vielmehr steht zu befürchten, daß dadurch zivilgesellschaftliche Strukturen zugunsten staatlicher geschwächt und überkommene Strukturen innerhalb der Zivilgesellschaft gestützt werden. Darüber hinaus wird der Einfluß des Bundes auf die organisierte Zivilgesellschaft nochmals verstärkt. Die Folge wird voraussehbar mittelfristig eine Gegenbewegung sein, die neue, informelle und unabhängige zivilgesellschaftliche Strukturen zu Lasten bestehender Strukturen hervorbringen wird. Erste Anzeichen für diesen Trend sind deutlich zu bemerken.
3. Der in der Koalitionsvereinbarung von 2009 ausgedrückten Zielvorstellung der Bundesregierung, mehr Übersichtlichkeit zu schaffen, entspricht das Gesetz nicht. Im Gegenteil: Für den Interessenten/die Interessentin wird es nochmals schwieriger, sich in der Palette der Angebote zurechtzufinden und eine sachgerechte Wahl zu treffen.
4. Darüber hinaus ist das Argument nicht von der Hand zu weisen, daß die Zivilgesellschaft eben nicht, wie in der Koalitionsvereinbarung festgelegt, gestärkt, sondern instrumentalisiert, in ihrer Kohärenz geschwächt und an der Wahrnehmung ihres politischen Mandats gehindert werden soll. Daß zahlreiche Verbände, die aus wirtschaftlichen Gründen zur Erfüllung ihrer Aufgaben auf Förderung durch und Verträge mit Bundesbehörden und namentlich dem BMFSFJ angewiesen sind, sich genötigt gesehen haben, trotz Bedenken dem Konzept des Bundesfreiwilligendienstes im wesentlichen zuzustimmen, erscheint unter diesen Umständen um so bedenklicher. Es verwundert nicht, daß diesen Verbänden im Gegenzug Schutz vor neuen „Anbietern“ in diesem „Markt“ zugesichert wird.
5. Es entsteht der Eindruck, daß durch das Gesetz dem Bund eine Verwaltungskompetenz zugemessen wird, damit dieser auch eine Finanzierungskompetenz erhält. Ob dies verfassungsrechtlicher Überprüfung standhält, wird sich erweisen müssen. Daß angesichts der Finanzierungserwartungen sowohl die Länder als auch die Wohlfahrtsverbände ihre Zustimmung erklärt haben, ist zu bedauern. Es wäre sicher besser gewesen, den politischen Willen, so er denn besteht – die Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements – als Vorgabe zu nehmen und gemeinsam nach verfassungskonformen Möglichkeiten zu suchen, dieses Ziel zu erreichen.
6. Angesichts der im wesentlichen positiven Erfahrungen mit den privatrechtlich strukturierten Jugendfreiwilligendiensten erscheint die Einführung einer öffentlich-rechtlichen Struktur für den Bundesfreiwilligendienst weder hilfreich noch gar sachlich geboten. Vielmehr wird hier versuchsweise ein altertümliches

Staatsverständnis perpetuiert, das spätestens durch die Entstehung der modernen Zivilgesellschaft obsolet geworden ist.

7. Eine Einbettung aller Freiwilligendienste in die selbstgewählten Strukturen der Zivilgesellschaft erschiene demgegenüber als politisch sinnvoller, dem Subsidiaritätsprinzip gemäßer und zukunftsorientierter.

### **Im Einzelnen:**

*Die nachfolgende Stellungnahme orientiert sich an dem mit der Einladung zur Anhörung am 14. März 2011 übersandten Fragenkatalog.*

*Sie steht unter dem Vorbehalt, daß die Einführung eines Bundesfreiwilligendienstes in der vorgesehenen Form grundsätzlich negativ beurteilt wird.*

### Allgemein zum Gesetzentwurf:

- Ob durch den GE der Bundesregierung der Wegfall der Zivildienstleistenden bei der Ausübung von gemeinwohlorientierten Tätigkeiten kompensiert werden kann, wird sich erst in einigen Jahren erweisen, da zunächst eine Reihe von Sondereinflüssen eine sachgerechte Beurteilung erschwert. Einerseits werden bspw. wegen des doppelten Schulabgängerjahrgangs und des damit verbundenen Andrangs bei den Hochschulen vermutlich mehr junge Bürgerinnen und Bürger als später üblich die Ableistung eines Freiwilligendienstes in Erwägung ziehen. Andererseits wird der Arbeitsmarkt in diesem Jahr voraussichtlich mehr Stellen anbieten als in früheren Jahren. Vor schnellen Rückschlüssen auf die Attraktivität des Bundesfreiwilligendienstes ist daher zu warnen.

Im Übrigen würde ein konsequenter Ausbau der bestehenden Jugendfreiwilligendienste, in denen anscheinend die Zahl der Bewerber die Zahl der verfügbaren Plätze erheblich übersteigt, zum gleichen Ziel führen.

- Durch die Möglichkeit der Ableistung des Bundesfreiwilligendienstes in mehreren Abschnitten wird zwar vielleicht den Bedürfnissen einzelner Bewerber Rechnung getragen, das erklärte Ziel der Maßnahme, die Heranführung von Menschen an das bürgerschaftliche Engagement, jedoch beeinträchtigt. Hierfür ist die Konzentration auf diesen Dienst über einen überschaubaren, aber doch

längeren Zeitraum hinweg wegen der damit einhergehenden Einübung sowie den damit verbundenen gruppodynamischen Prozessen erfolgsentscheidend.

- Eine generationsoffene Gestaltung ist gewiß nicht nachteilig. Jedoch muß das Augenmerk auf eine Gestaltung konzentriert bleiben, die sich an der Hauptzielgruppe orientiert.

In der Durchführung wird es allerdings erfolgsentscheidend sein, daß komplexe Altersstrukturen vor Ort durch entsprechende Einsatzmöglichkeiten, Führungsstrukturen und Begleitprogramme aufgefangen werden.

- Die vorgesehenen Maßnahmen begünstigen über Gebühr große Träger. Kleinstträger haben kaum die Möglichkeit, die Maßnahmen in ihrer Komplexität umzusetzen. Darüber hinaus können sie die aus dem Zivildienst und den bestehenden Freiwilligendiensten bekannten Verwaltungsabläufe (z.B. Vorkasse) nicht bewältigen.
- Es ist zu vermuten, daß benachteiligte Bürgerinnen und Bürger durchaus bereit sind, einen Freiwilligendienst zu leisten, sofern die Einsatzstellen ihnen adäquate Einsatzmöglichkeiten und entsprechende Begleitangebote bieten können. Diese sind daher primär auf Wunsch für diese Aufgabe zu ertüchtigen.

*Anmerkung: Der Sprachgebrauch ‚Jugendliche‘ verkennt, daß die Hauptzielgruppe die Altersgruppe darstellt, die – künftig freiwillig – Dienst in der Bundeswehr leistet und wahlberechtigt ist.*

#### Zusammenspiel Jugendfreiwilligendienste / Bundesfreiwilligendienst

- Das Verhältnis zwischen Jugendfreiwilligendiensten und Bundesfreiwilligendienst ist z. Zt. nicht voraussehbar. Es wird im Einzelfall von den Fähigkeiten der Führungskräfte in den Einsatzstellen abhängen. Die angebotenen Modelle der parallelen Programme erscheinen überaus kompliziert und werden zu zahlreichen Umsetzungsschwierigkeiten führen. Die schwerwiegenden – den Einsatzstellen leidvoll vertrauten – Führungsprobleme, die bei Einbindung von Mitarbeitern mit unterschiedlichen vertraglichen Beziehungen in eine gemeinsame Dienstleistung entstehen, werden durch die Ausgestaltung des Bundesfreiwilligendienstes als öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis fortgeschrieben.

- Die Struktur der Zentralstellen leistet entgegen der Handlungslogik der Zivilgesellschaft Zentralisierungstendenzen bzw. der Herausbildung von Verwaltungsmacht Vorschub. Diese stehen überdies wegen der intransparenten und sehr unterschiedlichen Handhabung der ihnen anvertrauten, aber für die Einsatzstellen und Dienstleistenden bestimmten Mittel, schon seit längerem in der Kritik.
- Die Freiwilligendienste sind ausschließlich in die Verantwortung der zivilgesellschaftlichen Organisationen (und wo betreffend der öffentlich-rechtlich verfaßten Einsatzstellen) zu legen. Sofern Bund und Länder, was ausdrücklich zu begrüßen wäre, das Modell des zeitlich begrenzten Vollzeitdienstes zur Einübung von bürgerschaftlichem Engagement unterstützen wollen, sollte dies durch Zuwendungen an die Organisationen und deren Einsatzstellen erfolgen. Gesetzlich zu regeln sind:
  - die einheitliche Entlohnung der Freiwilligen zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen,
  - die soziale Absicherung zur Vermeidung von sozialen Härten,
  - die mögliche Länge des Dienstes,
  - die Mindestanforderungen an Ausbildung und pädagogische Begleitung.

Erzwingen läßt sich dieser Dienst (im Gegensatz zu Wehr- bzw. Zivildienst) nicht. Es kommt daher auf ein gutes Marketing an, um den Dienst attraktiv zu machen. Überbordendes Verwaltungshandeln, bspw. ein öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis, für welches nicht die geringste sachliche Notwendigkeit erkennbar ist, müssen als kontraproduktiv bezeichnet werden.

- Die Annahme, daß es für Interessierte keinen Unterschied machen wird, für welchen Dienst sie sich melden, erscheint auf fatale Weise realistisch. Junge Menschen ebenso wie Engagementwillige im Allgemeinen lassen sich in erster Linie von den Zielen und den Aufgaben, die sie persönlich für deren Verfolgung übernehmen sollen, motivieren. Diese Zielorientierung und die darin enthaltene idealistische Komponente verdienen jede denkbare Unterstützung. Sie sollte durch gleiche Bedingungen gefördert werden. Die vorgesehenen Regelungen laufen diesem Ziel zuwider. Interessierte werden aus finanziellen Zwängen heraus ihre Einsatzmöglichkeiten nach den unterschiedlichen Regelungen beurteilen und mit ihrer persönlichen Situation in Einklang bringen müssen.

Ob die Erhöhung der Sätze für die Jugendfreiwilligendienste Wirklichkeit werden wird, erscheint angesichts der Vorgaben des BMF mehr als ungewiß.

- Es besteht insgesamt nicht weiterer, sondern weniger Regelungsbedarf. Einheitliche, transparente und einfache Regelungen für alle Dienstarten erhöhen die Attraktivität des Dienstes.

### Arbeitsmarktneutralität

- Die Freiwilligendienste sind nicht vollständig arbeitsmarktneutral, ebensowenig, wie es der Zivildienst war. Sie sind darauf auch nicht ausgerichtet. Vielmehr verfolgt, aller Begleitlyrik zum Trotz, das Programm im Wesentlichen das Ziel, den sozialen Diensten, denen die Rekrutierung von Arbeitskräften tatsächlich und wirtschaftlich schwer fällt, vergleichsweise billige Arbeitskräfte zuzuführen. (Diese Feststellung wird auch durch das Argument gestützt, daß zwar Ausländer in Deutschland am Bundesfreiwilligendienst teilnehmen können, nicht jedoch Deutsche im Ausland.) Davor die Augen zu verschließen, nützt niemandem. Insofern ist das Alter der Dienstleistenden unerheblich. Beachtenswert ist allenfalls die letztlich nicht sehr hohe Zahl der Dienstleistenden, die vermutlich den Arbeitsmarkt nicht letztlich wesentlich berührt.
- Eine wesentliche Wettbewerbsverzerrung wird nicht gesehen. Im Wege einer Güterabwägung ist sie wegen der positiven Effekte der Einübung von bürgerschaftlichem Engagement hinnehmbar.
- Die genannten Berufsbilder werden keineswegs entwertet. Im Gegenteil: Fachkräfte erhalten die Chance, als Ausbilder/Ausbilderinnen, Führungskräfte und dergl. zusätzliche Reputation zu erlangen.

### Anerkennung von Trägern und Einsatzstellen

- Die Erfahrungen der Einsatzstellen mit dem Bundesamt für den Zivildienst sind nicht durchweg positiv. Es muß bezweifelt werden, ob dieses (auch unter neuem Namen) in der Lage ist, neue Einsatzstellen oder Träger sachgerecht zu beurteilen. Nach allen Erfahrungen ist zu vermuten, daß sich neue Organisationen bei diesem Verfahren kaum überwindbaren Hürden gegenübersehen werden. Die Kriterien der Anerkennung sind im Übrigen ungeklärt. Bspw. Enthält das Gesetz keinen Hinweis darauf, ob der steuerliche Status ein Kriterium für die Anerkennungsfähigkeit darstellt und wem die Kompetenzkompetenz für die Entwicklung von Kriterien oder die Entscheidung im Einzelfall zusteht.

- Die pauschale Anerkennung aller bisherigen Einsatzstellen des Zivildienstes ist zwar verwaltungstechnisch nachvollziehbar. Jedoch verhindert sie, daß alle Einsatzstellen nach ihrer Eignung für die Besonderheiten eines sehr viel stärker auf Freiwilligkeit und Engagementbereitschaft abgestellten Dienstes auch nur gefragt, geschweige denn geprüft werden.

In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, daß an dem Trägerprinzip schon in der Vergangenheit vielfach Kritik geübt worden ist. Es kann schlechterdings nicht davon ausgegangen werden, daß sich dieses insgesamt bewährt habe. Ein reformiertes Trägerprinzip würde allerdings den Anforderungen durchaus genügen.

#### Finanzielle Ausstattung

*Anmerkung: Der Ausdruck ‚Taschengeld‘ ist herablassend und wird der Engagementbereitschaft mündiger Bürgerinnen und Bürger nicht gerecht.*

- Wichtiger als eine oft eher fragwürdige „pädagogische Begleitung“ erscheint eine Ausbildungskomponente. Ob dafür und den übrigen notwendigen Aufwand die Höhe hinreicht, kann von hier letztlich nicht beurteilt werden. Wichtiger erschiene im Übrigen eine Regelung über die Höhe des an die Dienstleistenden auszuzahlenden Betrags, um einen Wettbewerb unter den Einsatzstellen zu vermeiden.

Die pädagogische Begleitung sollte im übrigen hierfür im Sinne eines ‚Train-the-Trainer‘ fortgebildeten Führungskräften in den Einsatzstellen überlassen bleiben.

Ungeklärt erscheint die Frage der Umsatzbesteuerung, zumal diese in den Bereich des Europäischen Gemeinschaftsrechts fällt und auf Bundesebene nicht entschieden werden kann.

#### Anerkennungskultur / Anreize

- Die Freiwilligendienste leben von der Attraktivität des freiwilligen bürgerschaftlichen Engagements, welches zu 80% in Organisationen der Zivilgesellschaft stattfindet. Diese Organisationen müssen, sofern sie sich für diese Dienste öffnen können und wollen, dafür auch werben. Der Bundesgesetzgeber sollte sich aus dieser Werbung tunlichst heraushalten. Dementsprechend wird kein zusätzlicher Regelungsbedarf gesehen.

- Eine Anerkennungskultur läßt sich wohl kaum gesetzlich regeln. Jedoch könnte in Gesprächen auf hoher Ebene zwischen Politik, Wirtschaft und Wissenschaft darauf hingewirkt werden, daß Absolventen von Freiwilligendiensten dies bei Bewerbungen positiv angerechnet wird. Im Bereich der Hochschulen könnte dies auch durch ein Modell der Anrechnung auf Wartezeiten geschehen.

Parallel dazu sollte im Anerkennungsverfahren für Einsatzstellen die Würdigung der Leistungen der Dienstleistenden bspw. durch eine bewußt verfolgte Inklusionskultur zur Auflage gemacht werden.

Wichtiger als eine formale Anerkennungsmechanik erscheint es im Übrigen, in den Dienstleistenden die Bereitschaft zu bürgerschaftlichem Engagement, die Freude daran und das Erkennen der durch Engagement ausgelösten Lern- und Bewußtseinseffekte zu fördern.

#### Zukunft des Bundesamtes für den Zivildienstes

- Das Bundesamt für den Zivildienst hat durch die Aussetzung des Wehrdienstes seine Aufgabe in vollem Umfang eingebüßt. Das Argument, das Amt müsse für eine eventuelle Wiedereinführung arbeitsfähig gehalten werden, verfängt nicht. Wegen der Koppelung des Zivildienstes an den Wehrdienst, würde dies nämlich die Wiedereinführung des letzteren voraussetzen. Angesichts der grundlegenden Veränderung des Kriegsbildes, die nicht zuletzt die Abschaffung des Wehrdienstes in fast allen Mitgliedsstaaten der NATO zur Folge gehabt hat, erscheint dies so extrem unwahrscheinlich, daß die Vorhaltung einer Behörde zu Kosten von knapp 100 Mio. € p.a. nicht zu rechtfertigen ist. Die Übertragung anderer Aufgaben auf das Bundesamt für den Zivildienst erscheint in diesem Zusammenhang besonders widersinnig, da dieses dann im Falle des Wiederauflebens seiner ursprünglichen Aufgabe hierfür gar keine Kapazitäten mehr hätte.

Die Umbenennung des Amtes in ‚Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben‘ erweckt den Anschein, daß der Bund originäre Aufgaben im Bereich der Zivilgesellschaft wahrzunehmen hätte. Dies ist jedoch nicht der Fall. Die Zivilgesellschaft ist vielmehr im Grundsatz eine selbstorganisierte Arena bürgerschaftlichen Handelns, die einer Aufgabenkompetenz des Staates prinzipiell entzogen ist. Ob im Verfassungsgefüge der Bundesrepublik Deutschland gerade dem Bund hier eine wie auch immer geartete Zuständigkeit eingeräumt ist, erscheint darüber hinaus im Hinblick auf Art. 30 GG höchst zweifelhaft.



Selbst unter Hintanstellung dieser schwerwiegenden Bedenken muß die Wahrnehmung der ihm zugedachten Steuerungsaufgaben für den Bundesfreiwilligendienst durch diese Behörde als geradezu unmöglich bezeichnet werden. Während das Bundesamt bisher für die Durchführung von durch GG und Wehrgesetzgebung normierten öffentlichen Dienstpflichten verantwortlich war, kommt nunmehr eine grundlegend anders gestaltete Aufgabe auf dieselben Mitarbeiter zu. Sie haben in einem freien Spiel der Kräfte freiwilliges Handeln zu organisieren. Mit dieser Aufgabe sind die Mitarbeiter mit Sicherheit überfordert. Sie besitzen keine erkennbare Fachkompetenz bspw. für Qualitätssicherung, Qualitätsfortschreibung und Problemlösung. Nur wenige Negativerfahrungen im Vollzug des Gesetzes können hier unabsehbare Folgen für den Erfolg der Maßnahmen, vor allem aber für die Erreichung des gesellschaftspolitischen Ziels, der Förderung von bürgerschaftlichem Engagement, haben. Es ist zu befürchten, daß solche Erfahrungen alsbald bekannt werden.

Welchen Beitrag die bisherigen Zivildienstschulen zur Vermittlung der Handlungslogik der Zivilgesellschaft (Selbstermächtigung, Selbstorganisation usw.) leisten können, erscheint geradezu ausgeschlossen.

Schon jetzt hat das BMFSFJ zu erkennen gegeben, daß es beabsichtigt, Aufgaben, die bisher zufriedenstellend von freien Trägern und Vertragspartnern wahrgenommen wurden, künftig dem Bundesamt zu übertragen. Vorausseilend sind bereits entsprechende Verträge und Fördervereinbarungen gekündigt oder sogar – rechtlich höchst bedenklich – vorzeitig widerrufen worden. Dies stellt einen eklatanten Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip dar. Darüber hinaus werden dadurch zivilgesellschaftliche Mittler-, Kompetenz- und Servicestrukturen zerschlagen. Der Verdacht, daß dies bewußt geschieht, ist nicht von der Hand zu weisen.

Die Umbenennung und neue Aufgabenzuweisung muß daher als Maßnahme zur Rettung einer eigentlich überflüssig gewordenen Behörde gesehen werden.

Berlin, 6. März 2011

gez. Dr. Rupert Graf Strachwitz  
Direktor