

Antrag

der Abgeordneten Ute Kumpf, Sönke Rix, Petra Crone, Petra Ernstberger, Iris Gleicke, Christel Humme, Caren Marks, Franz Müntefering, Aydan Özoğuz, Thomas Oppermann, Marlene Rupprecht (Tuchenbach), Stefan Schwartze, Dagmar Ziegler, Dr. Frank-Walter Steinmeier und der Fraktion der SPD

Stärkung der Jugendfreiwilligendienste – Platzangebot ausbauen, Qualität erhöhen, Rechtssicherheit schaffen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Bürgerschaftliches Engagement und eine solidarische Bürgergesellschaft sind eine unverzichtbare Grundlage einer lebendigen und widerstandsfähigen Demokratie. Die Demokratie lebt durch das Engagement der Bürgerinnen und Bürger. Die Bürgergesellschaft ist zudem Ort gesellschaftlicher Integration. Integration bedeutet Teilhabe aller Bürgerinnen und Bürger am politischen, kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Leben. Bürgerschaftliches Engagement im Sinne gesellschaftlicher Teilhabe muss daher allen Bürgerinnen und Bürgern offenstehen.

Freiwilligendienste sind eine besondere Form des bürgerschaftlichen Engagements. Um die solidarische Bürgergesellschaft zu stärken und mehr Menschen für ein bürgerschaftliches Engagement zu gewinnen, müssen die Freiwilligendienste qualitativ und quantitativ weiter ausgebaut werden.

Unter dem Begriff „Freiwilligendienst“ wird derzeit eine Vielzahl unterschiedlicher Maßnahmen diskutiert. Zwischen den einzelnen Freiwilligendiensten sind deutliche Unterschiede hinsichtlich der Förderung, der rechtlichen Absicherung und der Rahmenbedingungen vorhanden. Allen Zugängen und Definitionen der Freiwilligendienste ist jedoch gemein, dass sie gleichzeitig dem gesellschaftlichen Engagement und der persönlichen Bildung der Freiwilligen dienen, Identität stiften, Gemeinschaft fördern und dafür nur solche Tätigkeiten in Frage kommen, die keine Erwerbsarbeitsplätze ersetzen.

Ein Großteil der Freiwilligendienste richtet sich fast ausschließlich an Jugendliche und junge Erwachsene, wie das Freiwillige Soziale Jahr (FSJ) und das Freiwillige Ökologische Jahr (FÖJ). FSJ und FÖJ sind Bildungs- und Orientierungszeit für Jugendliche mit unterschiedlichem Bildungshintergrund. Sie sind kein Pflichtdienst. Im Übergang zwischen Jugend- und Erwachsenenphase eröffnen Jugendfreiwilligendienste jungen Menschen die Chance persönlicher und beruflicher Orientierung. Sie ermöglichen neue Lernerfahrungen, vermitteln wichtige fachliche, soziale und interkulturelle Fähigkeiten. Jugendfreiwilligendienste stärken Selbständigkeit, Selbstbewusstsein sowie Verantwortungsbewusstsein. Durch die Verknüpfung von informeller Bildung und der Übernahme konkreter gesellschaftlicher und sozialer Verantwortung sind sie seit vielen Jahrzehnten

wichtige Lernorte zwischen Schule und Beruf. Aus diesem Grund werden das FSJ und das FÖJ sowie andere Freiwilligendienste vom Bund gefördert und unterstützt.

Jugendfreiwilligendienste können im Inland und im Ausland geleistet werden. Junge Freiwillige zwischen 15 und 27 Jahren werden 6 bis 24 Monate in gemeinwohlorientierten Einrichtungen (Einsatzstellen) von Krankenhäusern über Kindertagesstätten bis hin zu Naturschutzstationen und kulturellen Einrichtungen zusätzlich zu den hauptberuflichen Fachkräften eingesetzt. Freiwilligendienste ersetzen dabei keine Erwerbsarbeitsplätze und sind von Pflicht- und Zivildienst klar zu unterscheiden. Freiwilligkeit ist ein wesentliches Merkmal der Jugendfreiwilligendienste.

Die pädagogische Betreuung durch die Träger ermöglicht Jugendlichen und jungen Erwachsenen wichtige Lernerfahrungen. An mindestens 25 Seminartagen werden die praktischen Erfahrungen aus den Tätigkeiten besprochen und eine berufliche Orientierung ermöglicht. Die Freiwilligen erhalten Taschengeld, Unterkunft und Verpflegung und eine sozialversicherungsrechtliche Absicherung. Eltern haben einen Anspruch auf Kindergeld.

Nicht allein die klassischen Jugendfreiwilligendienste, also das FSJ und das FÖJ, werden in der Öffentlichkeit als Jugendfreiwilligendienste wahrgenommen. Auch die europäischen Jugendfreiwilligendienste und andere internationale Dienste bieten Jugendlichen eine Möglichkeit, sich in einem institutionalisierten und organisatorischen Rahmen verbindlich zu engagieren.

Mit „weltwärts“ 2008 und „kulturweit“ 2009 wurden in den letzten Jahren zwei weitere Freiwilligendienstprogramme initiiert. Das Freiwilligendienstprogramm „weltwärts“ des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung fällt nicht unter das Gesetz zur Förderung von Jugendfreiwilligendiensten, sondern findet auf Grundlage von eigenen Förderrichtlinien statt. Der Freiwilligendienst „weltwärts“ wendet sich an Jugendliche mit einer abgeschlossenen Ausbildung und/oder Abitur und hat seinen geographischen Schwerpunkt in den Entwicklungsländern. Zurzeit absolvieren rund 3 500 Jugendliche einen „weltwärts“- Dienst im Ausland.

Der internationale kulturelle Freiwilligendienst „kulturweit“ des Auswärtigen Amtes wird analog der Regelungen des Jugendfreiwilligendienstegesetzes von der Deutschen UNESCO-Kommission durchgeführt und durch das Auswärtige Amt gefördert, weist aber besondere Förderbedingungen auf. 2009 haben 190 Freiwillige ihren Dienst begonnen.

Rechtliche Rahmenbedingungen der Jugendfreiwilligendienste weiter ausbauen

Die gesetzlichen Rahmenbedingungen der Jugendfreiwilligendienste müssen weiterentwickelt und ausgebaut werden, um die Jugendfreiwilligendienste als Bildungs- und Lernorte für junge Menschen und als Zugang zu einem bürgerschaftlichen Engagement auch zukünftig attraktiv zu gestalten.

Wichtige Etappen auf diesem Weg konnten bereits zurückgelegt werden. Mit dem „Gesetz zur Förderung eines freiwilligen sozialen Jahres“ hat der Gesetzgeber bereits 1964 die Benachteiligungen der Freiwilligen gegenüber Auszubildenden unterbunden und verhindert, dass Freiwillige als kostengünstige Arbeitskräfte missbraucht werden. Seitdem sind die zu gewährenden Leistungen, das Trägerprinzip und die pädagogische Begleitung festgeschrieben und wurden bei den Novellierungen des Gesetzes 1993 und 2002 bestätigt. Mit dem Gesetz zum FÖJ 1993 und 2002 mit dem „Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Förderung eines freiwilligen sozialen Jahres und anderer Gesetze“ wurden die Einsatzfelder der Jugendfreiwilligendienste um die Bereiche Ökologie und Naturschutz, Kultur, Sport und Denkmalpflege erweitert. Anerkannte Kriegs-

dienstverweigerer haben seither die Möglichkeit, an Stelle des Zivildienstes einen Freiwilligendienst zu absolvieren (§ 14c des Zivildienstgesetzes – ZDG). Allerdings erfahren Freiwillige, die nach § 14c ZDG einen Freiwilligendienst leisten – genau wie alle anderen Jugendfreiwilligendienstleistenden – nicht die gleichen Vorteile und Anerkennung wie Zivil- oder Wehrdienstleistende beispielsweise bei der Gesundheitsvorsorge. Diese wird bei Zivildienstleistenden durch die Heilfürsorge finanziert – bei den Freiwilligendienstleistenden gibt es hingegen keine ähnliche Regelung. Seit 2002 können Freiwilligendienstleistende ihren Dienst um 6 Monate verlängern. 2008 hat der Gesetzgeber die Gesetze für ein FSJ und für ein FÖJ in einem gemeinsamen Gesetzesrahmen zusammengeführt und die rechtlichen Rahmenbedingungen vereinheitlicht. Eckpunkte des neuen Gesetzes waren die Stärkung der Jugendfreiwilligendienste als Bildungsjahr und die Flexibilisierung der Zeitstruktur.

Die Jugendfreiwilligendienste haben damit in den zurückliegenden vier Jahrzehnten eine feste gesetzliche Grundlage erhalten, die den aktuellen Anforderungen jedoch nicht in vollem Umfang gerecht wird. Um die Jugendfreiwilligendienste zukunftsfähig zu machen und weiter auszubauen, müssen die Rahmenbedingungen um folgende Aspekte weiterentwickelt und weiter ausgebaut werden:

- die Jugendfreiwilligendienste müssen als eine besondere Form des bürgerschaftlichen Engagements und der Bildung von jungen Menschen weiterentwickelt werden;
- dazu gehören der qualitative Ausbau durch die Erhöhung der Förderpauschalen als auch der quantitative Ausbau des Platzangebotes;
- die Jugendfreiwilligendienste müssen interkulturell geöffnet werden und Hemmschwellen beim Zugang überwunden werden;
- die klare Abgrenzung der Jugendfreiwilligendienste von Erwerbsarbeit, beruflicher Ausbildung und auch den Pflichtdiensten muss weiterhin aufrechterhalten werden;
- die offenen Förder- und Regelungsbedarfe der Jugendfreiwilligendienste müssen durch ein Jugendfreiwilligendienststatusgesetz geregelt werden. Dadurch soll auf Seiten der Träger und der jungen Engagierten die Rechtssicherheit und -transparenz und die Anerkennung der Jugendfreiwilligendienste gesteigert werden.

Platzangebot der Jugendfreiwilligendienste weiter ausbauen

Jeder junge Mensch soll die Möglichkeit erhalten, einen Jugendfreiwilligendienst zu absolvieren. Auch am 2005 beschlossenen Ausbau der Zahl durch den Bund geförderter Plätze in den Jugendfreiwilligendiensten auf 30 000 durch den Deutschen Bundestag (Bundestagsdrucksache 15/5175) ist festzuhalten.

Zwar sind die Jugendfreiwilligendienste in den zurückliegenden Jahren kontinuierlich ausgebaut worden: Wurden 1993 noch 7 100 Plätze im FSJ aus Bundesmitteln mitfinanziert, so werden derzeit rund 18 800 Plätze gefördert. Doch wird diese Platzanzahl der Nachfrage nicht gerecht: Auf einen regulären Freiwilligendienstplatz bewerben sich durchschnittlich drei junge Menschen.

Mit der Steigerung des Platzangebotes sollen bestimmte Zielgruppen verstärkt angesprochen werden. Jugendfreiwilligendienste als Bildungsdienste und Jahr der Orientierung müssen allen offen stehen. Das schulische Bildungsniveau der Bewerberinnen und Bewerber darf kein Kriterium für die Vergabe von Plätzen in den Jugendfreiwilligendiensten sein. Durch einen Ausbau des Platzangebotes sollen verstärkt junge Menschen aus bildungsferner sozialer Herkunft und Jugendliche mit Migrationshintergrund angesprochen und für ein Engagement gewonnen werden. Gerade diese Jugendlichen profitieren in besonderem Maß

von der Dimension des informellen Lernens in den Jugendfreiwilligendiensten. Wichtig ist aber zugleich, dass der integrative Charakter der Jugendfreiwilligendienste erhalten bleibt. Sonderprogramme für benachteiligte Jugendliche sind in Einzelfällen sinnvoll, dennoch sollten auch Jugendliche mit unterschiedlichen Hintergründen gemeinsam einen Jugendfreiwilligendienst absolvieren.

Förderpauschalen müssen am steigenden Bedarf für pädagogische Begleitung angepasst und erhöht werden

Aus dem politischen Willen, neue Zielgruppen für Jugendfreiwilligendienste zu erschließen und die Jugendfreiwilligendienste zu öffnen, resultieren neue Anforderungen an die pädagogische Begleitung, die durch die Träger geleistet wird. Benachteiligte Jugendliche benötigen eine intensive sozialpädagogische Betreuung, die über die übliche pädagogische Begleitung im Freiwilligendienst hinausgeht. Deshalb muss die Pauschale für die pädagogische Begleitung aufgestockt werden.

Aktuell strukturiert die Bundesregierung die Förderfinanzierung der Jugendfreiwilligendienste um. Aufgrund der geplanten Streichung des § 14c Absatz 4 ZDG werden Plätze für Freiwilligendienstleistende, die einen Ersatzdienst als anerkannte Kriegsdienstverweigerer ableisten, nicht länger mit einer Pauschale in Höhe von 421,50 Euro gefördert, sondern mit dem Regelsatz eines FSJ (Inland: 72 Euro, Ausland: 92 Euro) bzw. eines FÖJ (153 Euro). Um den Übergang abzufedern, hat das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) mit Trägern der Einsatzfelder Sport, Kultur, Auslandsdienste und Ökologie Sondervereinbarungen getroffen. Diese Sonderregelungen sind uneinheitlich und steigern die Unübersichtlichkeit der Rahmenbedingungen der Jugendfreiwilligendienste. Weder liegt diesen Sonderlösungen eine Gesamtstrategie zu Grunde, noch kann von einer Gleichbehandlung der Träger und damit auch der Jugendfreiwilligendienste gesprochen werden.

Nach Auslaufen der Sonderregelungen stehen die Träger vor der Anforderung, mit deutlich geringeren Fördermitteln wachsende Anforderungen an die pädagogische Betreuung zu finanzieren, um das qualitative Niveau der Jugendfreiwilligendienste aufrechtzuerhalten. Daher muss die Bundesregierung für den Zeitraum ab 2011 eine schlüssige Gesamtstrategie für die Förderung der Jugendfreiwilligendienste vorlegen. Diese muss eine faire und bedarfsgerechte Höhe der Förderpauschalen enthalten, um auch zukünftig das qualitative Niveau der Jugendfreiwilligendienste zu erhalten.

Unbürokratische Vermeidung der Umsatzsteuerpflicht ermöglichen

Rechtssicherheit und Transparenz für die Träger bedeutet auch: Für die Umsatzsteuerproblematik bei den Jugendfreiwilligendiensten muss eine einfachere handhabbare Lösung als bisher gefunden werden.

Im Jahr 2006 haben Bund und Länder übereinstimmend festgestellt, dass die Vermittlung eines Freiwilligen durch den Träger umsatzsteuerlich als Personalgestellung an die Einsatzstelle zu beurteilen ist.

Im Gesetz zur Förderung von Jugendfreiwilligendiensten wurde ein Weg aufgezeigt, wie die Umsatzsteuerpflicht vermieden werden kann. Es hat sich herausgestellt, dass diese Lösung gerade für kleine Einsatzstellen nicht optimal ist. Um langfristig Klarheit und Rechtssicherheit zu schaffen und die Freiwilligendienste in dieser Hinsicht zu stärken, sollten die getroffenen Regelungen auf ihre Handhabbarkeit hin überprüft werden. Im Rahmen der geplanten Neuausrichtung der Umsatzbesteuerung in Deutschland sollte sich die Bundesregierung dieser Problematik annehmen und einen Weg aufzeigen, wie eine andere europarechtskonforme Umsatzsteuerregelung künftig möglich ist.

Anerkennung und Wertschätzung des freiwilligen Engagements fördern und verbessern

Die Anerkennung und die Wertschätzung des freiwilligen Engagements sind ein wesentliches Element, um Freiwilligendienste noch attraktiver zu machen und die Bereitschaft, sich freiwillig zu engagieren, zu fördern. Nicht nur für Jugendliche, auch für ältere Menschen, die sich freiwillig engagieren, stärkt die positive Bestätigung die eigene Motivation. Mit einfachen Mitteln wie der Anrechenbarkeit des FSJ oder FÖJ auf eine spätere Ausbildung oder die Bestätigung dieses Engagements in Form von Kompetenznachweisen kann dies erreicht werden.

Menschen, die bereits als Jugendliche erfahren, welchen Wert und welche Bedeutung ihr freiwilliges Engagement für die Gesellschaft hat, werden sich auch im weiteren Lebensverlauf und im Alter freiwillig engagieren, wie das aktuell laufende Programm „Freiwilligendienste aller Generationen“ des BMFSFJ sowie das vorige Programm „Generationsübergreifende Freiwilligendienste“ zeigen. Angesichts der demografischen Entwicklung ist damit enormes Potenzial für das freiwillige Engagement verbunden.

Rechtssicherheit durch ein Jugendfreiwilligendienststatusgesetz

Um die aufgeführten und weiteren offenen Punkte – den sozialversicherungsrechtlichen Status und Mindeststandards für Freiwilligendienste, die Abgrenzung von Erwerbsarbeit und Pflichtdiensten – verbindlich zu klären und Rechtssicherheit für die Träger und die jungen Engagierten herzustellen, sind in einem Jugendfreiwilligendienststatusgesetz insbesondere folgende Ziele zu regeln:

1. Erhöhung der Übersichtlichkeit,
2. Verbesserung der gesellschaftlichen Anerkennung,
3. bessere Rahmenbedingungen,
4. einheitliche Zuständigkeiten.

Die Jugendfreiwilligendienste sollen mit einem allgemeinen Freiwilligendienststatus klar von einem Pflichtdienst abgegrenzt werden. Die Berücksichtigung der Freiwilligendienste aller Generationen in einem solchen Statusgesetz ist zu prüfen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. einen Gesetzentwurf zu einem Freiwilligendienststatusgesetz vorzulegen, der
 - a) einen Freiwilligendienststatus für Freiwillige bis 27 Jahre in In- und Ausland definiert;
 - b) Rechtssicherheit und Transparenz sowohl für die Träger als auch für die Jugendlichen steigert;
 - c) durch eine allgemeine Definition des Status der Freiwilligendienste eine rechtliche Abgrenzung sowohl von den Pflichtdiensten, Formen der Erwerbstätigkeit auf dem Arbeitsmarkt und gesetzlich unregulierten Formen des bürgerschaftlichen Engagements schafft;
 - d) durch die Definition eines rechtlichen Status Jugendfreiwilligendienste als arbeitsmarktneutrale Bildungsdienste definiert, die junge Menschen in ihrer Entwicklung durch formelle und informelle Lernprozesse unterstützen und fördern sollen;
 - e) festschreibt, dass Freiwilligendienstleistende in gemeinwohlorientierten Einsatzstellen zum Einsatz kommen, die Gesamtverantwortung für die

Ausgestaltung des Dienstes bei den Trägern liegt (Trägerprinzip) und die Freiwilligendienstleistende eine angemessene Aufwandsentschädigung für ihren Einsatz erhalten;

- f) regelt, dass Freiwilligendienste auf einer vertraglichen Selbstverpflichtung basieren, in der Dauer, Art und zeitlicher Umfang der Tätigkeit festgelegt werden;
 - g) eine Dauer von 25 Seminartagen pro Jahr für die pädagogische Begleitung der Freiwilligendienstleistenden festschreibt;
 - h) Maßnahmen ergreift, um die Anerkennung der Jugendfreiwilligendienste zu stärken. Dazu gehört die Einführung eines Freiwilligendienstausweises, mit dem Freiwilligendienstleistende dem aktuellen Zivildienst vergleichbare vergünstigte bzw. kostenlose Dienstleistungen in Anspruch nehmen können;
 - i) die für Jugendfreiwilligendienstleistende geltenden sozialversicherungsrechtlichen Regelungen in das Jugendfreiwilligendienststatusgesetz aufzunehmen;
2. darüber hinaus folgende Maßnahmen zu ergreifen:
- a) mittelfristig allen Jugendlichen und jungen Erwachsenen, die ein FSJ oder FÖJ absolvieren wollen, einen Platz anzubieten;
 - b) Mittel, die durch die Umstrukturierung des Zivildienstes frei werden, sollen für den Ausbau der Jugendfreiwilligendienste eingesetzt werden. Dadurch werden sowohl das Platzangebot ausgebaut als auch die Förderpauschalen erhöht;
 - c) die Bildungspauschalen für die Jugendfreiwilligendienste, die im FSJ und im FÖJ seit 2002 nicht mehr erhöht wurden, werden erhöht, um die nach Informationen der Träger gestiegenen Anforderungen und Kosten für eine qualitativ hochwertige Begleitung der Jugendlichen und jungen Erwachsenen in ihrem Jugendfreiwilligendienst zu decken und die Ausstattung für ein qualitativ hochwertiges Bildungsjahr sicherzustellen;
 - d) Tandemträgermodelle aus bereits anerkannten Trägern der Jugendfreiwilligendienste und Migrantenorganisationen, die noch nicht über eine Anerkennung verfügen, werden gefördert, um damit geeignete Strukturen für die Gewinnung neuer Zielgruppen für die Jugendfreiwilligendienste, insbesondere Jugendliche mit Migrationshintergrund, aufzubauen;
 - e) die Anrechenbarkeit des FSJ oder FÖJ auf eine spätere Ausbildung wird geprüft – sofern diese im gleichen Bereich stattfindet;
 - f) für die Umsatzsteuerproblematik wird eine besser handhabbare Lösung gefunden;
 - g) ein zügiger Ausbau der durch den Bund geförderten Jugendfreiwilligendienste auf das Platzangebot von 30 000 Plätzen wird umgesetzt;
 - h) eine Ombuds- oder Vertrauensstelle für Freiwilligendienstleistende wird eingerichtet. Damit soll den jungen Menschen eine zentrale und neutrale Anlaufstelle zur Verfügung stehen;
3. die Forschung zu verstärken. Um die Wirkungen von Freiwilligendiensten auch wissenschaftlich zu belegen und neue Zielgruppen – insbesondere Jugendliche mit Migrationshintergrund und bildungsbenachteiligte Jugendliche – für die Jugendfreiwilligendienste gewinnen zu können, wird die Bundesregierung die Forschung zu bürgerschaftlichem Engagement, Engagementbereitschaft und -wünschen in der 17. Legislaturperiode weiter ausbauen;

4. zu prüfen, inwiefern die Freiwilligendienste aller Generationen in die Regelungsinhalte eines Freiwilligendienststatusgesetzes einzubinden sind.

Berlin, den 15. Juni 2010

Dr. Frank-Walter Steinmeier und Fraktion

