

Stellungnahme des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Förderung von Jugendfreiwilligendiensten

Der Bundesrat hat in seiner 837. Sitzung am 12. Oktober 2007 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zum Gesetzentwurf allgemein

Das freiwillige soziale Jahr (FSJ) und das freiwillige ökologische Jahr (FÖJ) haben sich als Bildungsjahr für junge Menschen bewährt und sind in der Öffentlichkeit etabliert. Für eine Umbenennung, die zu einem erheblichen finanziellen und organisatorischen Aufwand führen würde, bestehen keine überzeugenden Gründe.

Der Wegfall der bisherigen Regeldauer und der Mindestzeit eines FSJ bzw. FÖJ führt zu einer Beliebigkeit, die den damit erhöhten Verwaltungsaufwand nicht rechtfertigt, die Planungssicherheit der Träger gefährdet und die berechtigten Interessen der Einsatzstellen nicht berücksichtigt.

Entsprechendes gilt auch für die vorgesehene Verlängerung der Höchstdauer auf 24 Monate bzw. die Absolvierung mehrerer Freiwilligendienste hintereinander.

Der Gesetzentwurf führt insgesamt zu einem in der Sache nicht gerechtfertigten Mehraufwand im Verwaltungs- und Finanzierungsbereich. Darüber hinaus ist ein deutlicher Verlust in der Qualität der pädagogischen Arbeit zu erwarten.

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, kurzfristig einen Gesetzentwurf zur Änderung der bestehenden Gesetze zur Förderung des freiwilligen sozialen Jahres und des freiwilligen ökologischen Jahres vorzulegen, der sich auf die Lösung der bestehenden Umsatzsteuerproblematik zu Gunsten der Träger und Einsatzstellen beschränkt.

2. Aus Sicht des Bundesrates führt das Gesetz zu erheblichen Kostensteigerungen bei den Aufwendungen für die pädagogische Begleitung und die Verwaltung der Träger. Dies ist für die Länder nicht akzeptabel.

Der Bundesrat erwartet daher, dass der Gesetzentwurf im weiteren Gesetzgebungsverfahren nach folgenden Vorgaben geändert wird:

- Beibehaltung der Verpflichtung für eine ununterbrochene Zeit von mindestens 6 Monaten und damit keine Ableistung des Dienstes beim selben Träger in zeitlichen Abschnitten (Artikel 1 § 3 Abs. 4 Satz 3 und § 5 Satz 1). Die Ableistung des Dienstes in mehreren kürzeren Abschnitten führt zu erheblich höherem Verwaltungs- und Kostenaufwand, insbesondere bei der Abwicklung der Leistungen für die Teilnehmer (z. B. Sozialversicherungsbeiträge) und der Organisation der Seminare (Raummieten, Referentenhonorare u. a.).
- Beibehaltung der Höchstgrenze von 25 Seminartagen auch bei einer Verlängerung der Dienstzeit über zwölf Monate hinaus (Artikel 1 § 3 Abs. 3 Satz 7).

- Anteilige Kürzung der Seminartage bei einer Gesamtdienstzeit von weniger als zwölf Monaten (Artikel 1 § 3 Abs. 3).

3. Zu Artikel 1 (§ 2 Abs. 1 Nr. 2,
§ 3 Abs. 4,
§ 5 Satz 1,
§ 12 Abs. 1 Satz 3 JFDG),
Artikel 2 Abs. 1 (§ 3 SonderurlaubsV) und
Abs. 9 Buchstabe c (§ 344 Abs. 2 Satz 2 SGB III)

Der Gesetzentwurf ist wie folgt zu ändern:

- a) Artikel 1 ist wie folgt zu ändern:

- aa) § 2 Abs. 1 Nr. 2 ist wie folgt zu ändern:

aaa) Vor dem Wort "Zeit" ist das Wort "ununterbrochene" einzufügen.

bbb) Die Zahl "24" ist durch die Zahl "18" zu ersetzen.

- bb) § 3 Abs. 4 ist wie folgt zu fassen:

"(4) Das freiwillige ökologische Jahr und das freiwillige soziale Jahr werden in der Regel bis zur Dauer von zwölf zusammenhängenden Monaten abgeleistet."

- cc) § 5 Satz 1 ist wie folgt zu ändern:

- aaa) Die Zahl "24" ist durch die Zahl "18" zu ersetzen.
 - bbb) Das Wort "dreimonatiger" ist durch das Wort "sechsmonatiger" zu ersetzen.
 - ccc) Das Wort "drei-" ist durch das Wort "sechs-" zu ersetzen.
 - dd) In § 12 Abs. 1 Satz 3 ist die Zahl "24" durch die Zahl "18" zu ersetzen.
- b) Artikel 2 ist wie folgt zu ändern:
- aa) In Absatz 1 ist in § 3 SonderurlaubsV die Zahl "24" durch die Zahl "18" zu ersetzen.
 - bb) In Absatz 9 Buchstabe c ist § 344 Abs. 2 Satz 2 SGB III zu streichen.

Begründung:

Das freiwillige ökologische Jahr (FÖJ) und das freiwillige soziale Jahr (FSJ) werden derzeit in der Regel bis zur Dauer von zwölf zusammenhängenden Monaten geleistet. Für beide gilt eine ununterbrochene Mindestzeit von sechs Monaten sowie eine Höchstdauer von 18 Monaten. Beide Freiwilligenjahre werden durch Träger und Einsatzstellen sowie in Seminaren pädagogisch begleitet.

Zu Buchstabe a Doppelbuchstabe aa Dreifachbuchstabe aaa und Doppelbuchstabe cc Dreifachbuchstabe bbb und ccc:

Die neue Regelung, den Dienst künftig unterbrochen in mehreren zeitlichen Abständen von drei Monaten ableisten zu können, wird nicht befürwortet. Mit der bisherigen Regelung einer ununterbrochenen sechsmonatigen Mindestzeit wurden sehr gute Erfahrungen gemacht. Ein Freiwilligendienst muss sich in seiner Relevanz, d. h. im Wert für die Gesellschaft und in seiner Bedeutung deutlich von der Absolvierung von einem Praktikum oder mehreren Praktika

unterscheiden. Die Ableistung von mehreren dreimonatigen Freiwilligendiensten nimmt den Trägern und Einsatzstellen jegliche Planungssicherheit und führt zu erhöhtem Verwaltungs- und Kostenaufwand. Die Freiwilligen können nach dem Gesetzentwurf künftig bis zu acht Drei-Monats-Dienste bei mehreren Trägern bundesweit und mit großen zeitlichen Zwischenräumen (ab dem Erfüllen der Vollzeitschulpflicht bis zur Vollendung des 27. Lebensjahres) leisten. Eine kontinuierliche pädagogische Begleitung und die Teilnahme an Bildungsseminaren nach einem bisher erforderlichen Gesamtkonzept sind dann ausgeschlossen.

Gegen eine Flexibilisierung bzw. Splittung in mehrere kleine Abschnitte spricht auch der fehlende Gruppenkontakt in den gesetzlich vorgeschriebenen Bildungsseminaren. Eine Teilnahme an Einführungs-, Zwischen- und Abschlussseminaren in konstanten Seminargruppen wäre nicht möglich. Prozesse der Persönlichkeitsentwicklung, des fachlichen und sozialen Lernens sowie der beruflichen Orientierung gehen verloren. Sowohl das FÖJ als auch das FSJ sind Bildungs- und Orientierungsjahre. In den ökologischen Einsatzfeldern würde sich die entstehende Distanz zum Vegetationsjahr nachteilig auswirken. Tiere, Pflanzen, Biotop müssen nach den Bedarfen, die der Naturhaushalt vorgibt, gepflegt werden bzw. man geht in der Landespflege/Planung von längeren Vorlaufzeiten zur Umsetzung aus.

Auch in sehr sensiblen Einsatzfeldern im FSJ, wie zum Beispiel in der Psychiatrie oder in der Altersdemenz, wo die Kontaktpersonen nicht ständig ausgetauscht werden, ist ein mehrmonatiger Kontakt zu den "Patienten" wichtig.

Diese Art von Verantwortungsbewusstsein soll bei den Freiwilligen als Zielsetzung gefördert werden. Bei einem dreimonatigen Dienst ist das künftig nicht mehr möglich. Daher ist auch ein kombinierter In- und Auslandsdienst nur dann sinnvoll, wenn der Einsatz im Inland und Ausland jeweils mindestens sechs Monate beträgt. Eine richtige Einarbeitung in den Einsatzstellen könnte sonst nicht erfolgen, was sowohl für die Einsatzstelle als auch für den Teilnehmenden unbefriedigend sein kann.

Zu Buchstabe a Doppelbuchstabe aa Dreifachbuchstabe bbb, Doppelbuchstabe cc Dreifachbuchstabe aaa, Doppelbuchstabe dd und Buchstabe b Doppelbuchstabe aa und bb:

Die ununterbrochene Mindestzeit von sechs Monaten und die Regeldauer von zwölf Monaten sind sinnvoll und haben sich bewährt, weil die Einarbeitung der Jugendlichen erst nach ca. einem halben Jahr Früchte trägt und sie eigenständig Aufgaben ausführen können. Die bereits bisher bestehende Möglichkeit der Verlängerung von FÖJ oder FSJ auf bis zu 18 Monate ist in der Praxis nur in wenigen Fällen genutzt worden (6 Prozent im FSJ, 1 Prozent im FÖJ). Ein Bedarf der Verlängerung auf bis zu 24 Monate ist nicht erkennbar. Nicht für

erforderlich gehalten wird auch die Schaffung der Möglichkeit, freiwillige soziale Dienste und freiwillige ökologische Dienste mit einer Mindestdauer von sechs Monaten und einer Gesamtdauer von bis zu 24 Monaten nacheinander ableisten zu können. Beide Neuregelungen werden nicht befürwortet.

Die Finanzierung der Plätze erfolgt überwiegend nicht aus Bundesmitteln. Die Länder haben die Planungen der EU-Mittel für die neue Förderperiode weitgehend abgeschlossen, weshalb grundsätzlich eine Aufstockung der Platzzahlen aus diesen Mitteln nicht finanziert werden kann. Der Einsatz zusätzlicher Landesmittel ist bei der Mehrheit der Länder ebenfalls nicht zu erwarten.

Das Angebot der Ableistung eines FÖJ oder FSJ oder der Ableistung zweier Dienste mit bis zu 24 Monaten Dauer ginge ohne Aufstockung des Platzangebotes zu Lasten anderer Jugendlicher, die dann als Bewerber nicht mehr berücksichtigt werden könnten. Angesichts der nach wie vor angespannten Situation auf dem Lehrstellenmarkt und der Tatsache, dass die Anzahl der Bewerber die Anzahl besetzbarer Plätze um ein Mehrfaches übersteigt, ist es weiterhin sinnvoll und beabsichtigt, einer möglichst großen Zahl von Bewerbern einen Platz zur Verfügung zu stellen, statt anderen die Möglichkeit der Ableistung eines Dienstes oder von zwei Diensten bis zu insgesamt 24 Monaten Dauer einzuräumen.

Die Bestrebungen der Länder sind auf eine Verkürzung der Schulausbildungszeiten gerichtet, um die jungen Menschen möglichst frühzeitig in eine Ausbildung bzw. ein Studium sowie in das Berufsleben zu bringen. Die Ableistung eines zweijährigen FÖJ bzw. FSJ wäre mit diesen Bestrebungen nicht vereinbar.

Ein kombinierter In- und Auslandsdienst wäre auch bei einer Gesamtdauer von bis zu höchstens 18 Monaten und einem Einsatz im Inland und Ausland von jeweils mindestens sechs Monaten möglich, ohne dass es einer Verlängerung der Gesamtdauer auf bis zu 24 Monate bedarf. Das gilt auch für einen befristeten Austausch zwischen Freiwilligen aus Deutschland und dem Ausland auf jeweils zwei Einsatzstellen (Tandemvariante).

Zu Buchstabe a Doppelbuchstabe bb:

Das freiwillige ökologische Jahr und das freiwillige soziale Jahr haben sich in der Vergangenheit als Orientierungsjahr und insbesondere als Bildungsjahr für junge Menschen bewährt. Voraussetzung dafür war bisher eine kontinuierliche pädagogische Arbeit, die zukünftig nicht durch übertriebene Flexibilisierung und Beliebigkeit gefährdet werden darf.

Die Freiwilligendienste sollen mit dem gemeinsamen Ziel, soziales Lernen, Persönlichkeitsbildung sowie die Bildungs- und Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmerinnen und Teilnehmer zu fördern, durchgeführt werden (vgl. Artikel 1 § 3 Abs. 5 des Gesetzentwurfs).

Dieses Ziel kann nur dann erreicht werden, wenn der Freiwillige über einen längeren Zeitraum kontinuierlich in einer Einsatzstelle arbeitet und auch regelmäßig an den Seminarveranstaltungen teilnimmt. Sechs Monate sind aus pädagogischer Sicht schon bedenklich kurz, drei Monate unangemessen.

4. Zum Begriff "freiwilliger sozialer Dienst" und "freiwilliger ökologischer Dienst"

Der im vorliegenden Gesetzentwurf durchgehend genannte Begriff "freiwilliger sozialer Dienst" sollte jeweils durch den Begriff "freiwilliges soziales Jugendbildungsjahr (FSJ)" und der Begriff "freiwilliger ökologischer Dienst" jeweils durch den Begriff "freiwilliges ökologisches Jugendbildungsjahr (FÖJ)" ersetzt werden.

Begründung:

Mit den in der breiten Öffentlichkeit bekannten Abkürzungen FSJ und FÖJ werden die bewährten, als Bildungsjahre gesetzlich geregelten Jugendfreiwilligendienste "freiwilliges soziales Jahr" und "freiwilliges ökologisches Jahr" geführt. Durch langjährige und intensive Öffentlichkeitsarbeit gelang es, mit den Begriffen FSJ und FÖJ eine Abgrenzung zu den unregulierten Diensten ohne pädagogische Inhalte und öffentliche Förderungen (z. B. Praktika) zu erreichen.

Diese Abgrenzung ist weiterhin erforderlich, um die Unterschiedlichkeiten der verschiedenen möglichen Dienstleistungen leicht erkennbar zu machen und damit einem Missbrauch vorzubeugen. Durch die Ergänzungen "Jugendbildungsjahr" wird der pädagogische Inhalt der beiden Dienste präzisiert und offensichtlich.

5. Zu Artikel 1 (§ 3 Abs. 3 Satz 2 und 4 und
§ 4 Abs. 2 Satz 4 Nr. 1 JFDG)

Artikel 1 ist wie folgt zu ändern:

a) § 3 Abs. 3 ist wie folgt zu ändern:

aa) Satz 2 ist wie folgt zu fassen:

"Die pädagogische Begleitung wird von einer zentralen Stelle eines nach § 7 zugelassenen Trägers des Jugendfreiwilligendienstes mit dem Ziel sichergestellt, soziale, kulturelle und interkulturelle Kompetenz zu vermitteln und das Verantwortungsbewusstsein für das Gemeinwohl zu stärken."

bb) In Satz 4 sind nach dem Wort "Kräfte" die Wörter "der zentralen Stelle" einzufügen.

b) In § 4 Abs. 2 Satz 4 Nr. 1 sind die Wörter "von einem nach § 7 zugelassenen Träger" durch die Wörter "von einer zentralen Stelle eines nach § 7 zugelassenen Trägers" zu ersetzen.

Begründung:

Das freiwillige soziale Jahr und der freiwillige soziale Jugenddienst sind sowohl nach dem Gesetz zur Förderung eines freiwilligen sozialen Jahres vom 15. Juli 2002 als auch nach dem nun vorliegenden Entwurf eines Gesetzes zur Förderung von Jugendfreiwilligendiensten ein Bildungsjahr. Der Schwerpunkt bei der ordnungsgemäßen Durchführung dieser Maßnahme, die sich seit über 40 Jahren so bewährt hat, liegt demnach auf der Jugendbildung.

Bislang übernimmt eine zentrale Stelle beim Träger die Mittlerrolle zwischen Einsatzstelle und Freiwilligen. Sie ist insbesondere für die Seminararbeit verantwortlich und leistet in Zusammenarbeit mit der Einsatzstelle individuelle

pädagogische Begleitung. Die zentrale Stelle ist damit unverzichtbarer Bestandteil zur Sicherstellung der ordnungsgemäßen Durchführung des freiwilligen Jugenddienstes.

Die Einrichtung der zentralen Stelle hat sich bewährt und sollte nicht aufgegeben werden. Die Zulassung der Träger durch die Länder erfolgt unter der Voraussetzung, dass die ordnungsgemäße Durchführung des freiwilligen Jugenddienstes - insbesondere im Bereich der Bildungsarbeit - gewährleistet wird.

6. Zu Artikel 1 (§ 5 Satz 3 JFDG)

In Artikel 1 ist § 5 Satz 3 zu streichen.

Begründung:

Für die Durchführung der Jugendfreiwilligendienste ist die Mitwirkung von Träger, Einsatzstelle und Freiwilligen konstitutiv. Deshalb ist eine dreiseitige Vereinbarung in jedem Fall notwendig.

7. Zu Artikel 1 (§ 8 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 JFDG)

In Artikel 1 ist § 8 wie folgt zu ändern:

a) In Absatz 1 Satz 1 sind nach den Wörtern "Träger des Jugendfreiwilligendienstes" die Wörter ", die Einsatzstelle" einzufügen.

b) Absatz 2 ist wie folgt zu fassen:

"(2) Die Einsatzstelle beteiligt sich an der Gesamtfinanzierung des Jugendfreiwilligendienstes."

Begründung:

Der Träger trägt zwar die Gesamtverantwortung für die Durchführung des Jugendfreiwilligendienstes einschließlich der Finanzierung; die Einsatzstellen müssen aber neben evtl. vereinbarten Kostenübernahmen einen Beitrag zumindest in Form der Bereitstellung des geeigneten Einsatzplatzes und der fachlichen Anleitung erbringen.

Die finanzielle Beteiligung von Einsatzstellen im Ausland ist nicht zwingend erforderlich.

8. Zu Artikel 2 Abs. 5a - neu - (§ 4 Nr. 25 Satz 1 Buchstabe d - neu - UStG)

In Artikel 2 ist nach Absatz 5 folgender Absatz einzufügen:

'(5a) In § 4 Nr. 25 Satz 1 Buchstabe c des Umsatzsteuergesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Februar 2005 (BGBl. I, S. 386), das zuletzt durch ... geändert worden ist, wird der abschließende Punkt durch ein Komma ersetzt und folgender Buchstabe eingefügt:

"d) die Leistungen der Jugendfreiwilligendienste in den Bereichen freiwilliges soziales Jugendbildungsjahr (freiwilliger sozialer Dienst) oder freiwilliges ökologisches Jugendbildungsjahr (freiwilliger ökologischer Dienst), soweit diese kraft Gesetzes oder von der zuständigen Landesbehörde zugelassen sind." '

Begründung:

Die seit Jahrzehnten bewährten Jugendfreiwilligendienste freiwilliges soziales Jahr (FSJ) und freiwilliges ökologisches Jahres (FÖJ) bieten jungen Menschen als Bildungsjahre den Erwerb von sozialen bzw. ökologischen Kompetenzen. Der Einsatz der Jugendlichen hat arbeitsmarktneutral zu erfolgen, deshalb entsteht auch kein Arbeitsverhältnis. Sowohl die sozialen bzw. ökologischen Tätigkeiten in der Einsatzstelle wie auch die pädagogische Begleitung und die Bildungstage sind innerhalb des FSJ und FÖJ als praktisch orientiertes Jugendbildungskonzept zu werten.

Anders als die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe nach § 2 Abs. 2 des Achten Buches Sozialgesetzbuch, der amtlich anerkannten Verbände der freien Wohlfahrtspflege und der ehrenamtlichen Arbeit, die gemäß § 4 Nr. 18, 25 und 26 UStG von der Umsatzsteuer befreit sind, sind die zugelassenen Träger der Jugendfreiwilligendienste - sofern sie nicht den Jugendwohlfahrtsverbänden angehören - umsatzsteuerpflichtig. Dadurch ergibt sich nicht nur eine Ungleichbehandlung unter den Trägern der Jugendfreiwilligendienste, sondern auch eine Ungleichbehandlung im Verhältnis zu den ebenfalls mit Jugendbildung befassten Trägern der freien Jugendhilfe.

Die vorgeschlagene Änderung setzt zugleich den Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD vom 11. November 2005 sowie die Initiative der Bundesregierung "Zivilgesellschaft stärken" um, indem die Rahmenbedingungen für bürgerschaftliches Engagement in Deutschland weiter verbessert werden.