

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Förderung von Jugendfreiwilligendiensten (JFDG) (2007)

Drucksache 16/6519

Prof. Dr. Thomas Rauschenbach
Direktor des Deutschen Jugendinstitutes e.V.

Wissenschaftliche Texte

Wissenschaftliche
Texte

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Förderung von
Jugendfreiwilligendiensten (JFDG) (Drucksache 16/6519)
von Prof. Dr. Thomas Rauschenbach,
Direktor des Deutschen Jugendinstitutes e.V.

I. Allgemeine Fragen zum Gesetz zur Förderung der Jugendfreiwilligendienste

1. Wie beurteilen Sie die beabsichtigte Zusammenführung des Gesetzes zur Förderung eines freiwilligen sozialen Jahres (FSJ-Gesetz) und des Gesetzes zur Förderung eines freiwilligen ökologischen Jahres (FÖJ-Gesetz) in ein Jugendfreiwilligendienstgesetz? Wie beurteilen Sie die Einführung der Bezeichnungen „freiwilliger sozialer Dienst“ und „freiwilliger ökologischer Dienst“?

Mit dem Gesetz ist – erstens – eine Zusammenführung bereits existierender, strukturgleicher Dienste für junge Menschen beabsichtigt. Dies ist im Sinne der Vereinheitlichung und der damit verbundenen Weiterentwicklungsmöglichkeiten uneingeschränkt zu begrüßen, zumal es sich in der Sache um ein gemeinsames Angebot an jungen Menschen handelt.

Mit dem Gesetz ist – zweitens – im Rahmen eines Jugendfreiwilligendienstgesetzes die Einführung „freiwilliger sozialer Dienst“ und „freiwilliger ökologischer Dienst“ anstelle der bisherigen Begriffe geplant und damit eine begriffliche Vereinheitlichung als Dienste intendiert. Dies würde bedeuten, dass damit in der Öffentlichkeit zwei bekannte Etikette („FSJ“ und „FÖJ“ als Markennamen) für besondere Formen des freiwilligen Engagements aufgegeben werden. Sofern eine zeitliche Flexibilisierung dezidiert angestrebt wird, erscheint es schlüssig, den bisherigen Begriffshorizont des „freiwilligen **Jahres**“ aufzugeben, da er sehr stark auf die 12-Monatsdienste abzielt. Der ersatzweise gewählte Begriff des „Dienstes“ zur Kennzeichnung der zwei Grundformen ist vor diesem Hintergrund eine zutreffendere Etikettierung. Gleichwohl ist abzuwägen, ob dies den Verzicht auf die bisherigen Begriffe aufwiegt.

Insgesamt wird durch das neue Gesetz die Möglichkeit deutlich verbessert, die gesellschaftliche Anerkennung der organisierten Jugendfreiwilligendienste zum Aus-

druck zu bringen. Wichtig ist allerdings, dass der Bildungsgedanke im Mittelpunkt bleibt.

2. Wie beurteilen Sie die beabsichtigte zeitliche Flexibilisierung des Freiwilligeneinsatzes, hier insbesondere die Möglichkeit zur Aufteilung eines mindestens 6-monatigen Freiwilligeneinsatzes im Inland in Blöcken von 3 Monaten bei unterschiedlichen Trägern sowie die Möglichkeit zur Verlängerung der Jugendfreiwilligendienste auf maximal 24 Monate?

Eine Veränderung der gesetzlichen Grundlagen hat dafür Sorge zu tragen, dass die positiv besetzte Institution Freiwilligendienst ihren Platz in den Lebenswelten der jungen Menschen finden kann. Eine Ermöglichung neuer Zeitstrukturen – insbesondere bezüglich der Kombinations- und Kumulationsoptionen – ist aus dieser Perspektive grundsätzlich zu begrüßen. Sie kann dazu beitragen, die Attraktivität der Jugendfreiwilligendienste weiter zu steigern.

Unter Steuerungsgesichtspunkten stellt sich zudem die Frage, ob es mit der Flexibilisierung der Zeitstruktur gelingen kann, auch weniger formal gebildete junge Menschen vermehrt in das System der Freiwilligendienste zu integrieren. Soweit dies zu überblicken ist, haben die bisherigen Evaluationen hierzu keine Erkenntnisse geliefert. Aber immerhin 7% (FSJ) und 11% (FÖJ) der Teilnehmenden hätten ihre Dienstzeit gerne verlängert, 24% (FSJ) bzw. 29% (FÖJ) hätten dies vielleicht gewollt, so ein Ergebnis der ISG-Evaluation (vgl. ISG-Evaluation, S. 83).

Eine Aufteilung in mehrere Blockformen ist ebenfalls zu begrüßen. Ob dabei eine Mindestzeit von 3 Monaten als Untergrenze im Inland ausreichend ist, wäre sowohl von Seiten der Einsatzstellen zu klären, aber auch unter dem Gesichtspunkt der damit verbundenen verstärkten Förderung von fachpraktischen Ausbildungsanteilen (Praktika) in entsprechenden einschlägigen schulischen und hochschulischen Ausbildungsgängen zu klären. Gegebenenfalls wäre die Mindestzeit auf 6 Monate zu erhöhen. Das würde die Jugendfreiwilligendienste auch deutlicher von anderen Formen des Kurzzeitengagements abheben und den Bildungscharakter des einzelnen Dienstes stärken.

3. Wie bewerten Sie die neue Möglichkeit der Kombinationsdienste im In- und Ausland?

Insbesondere die Kombinationsmöglichkeit von Inlands- und Auslandsdienst wird die Attraktivität des Spektrums der Jugendfreiwilligendienste weiter erhöhen. Dadurch können junge Menschen zwei Motive in einem Jugendfreiwilligendienst besser miteinander vereinen: das Motiv, sich für Dritte oder eine Sache in freiwilliger Selbstverpflichtung zu engagieren und das Motiv, sich selbst auf neue, fremde Lernwelten einzulassen. Diese Kombinationsmöglichkeit entspricht im Übrigen auch einer Forderung, die seit Jahren immer wieder erhoben worden ist. Sie wird insbesondere den aktiven und lernwilligen jungen Menschen entgegenkommen und zu einer Förderung der interkulturellen Kompetenz beitragen. Es wird sich in der Praxis jedoch erst noch erweisen müssen, ob die Träger hierfür organisatorische Lösungen anbieten und diese von den jungen Menschen nachgefragt werden.

4. Wie bewerten Sie die Formulierung nach § 3 Abs. 3 JFDG, wonach die pädagogische Begleitung von einem nach § 7 zugelassenen Träger des Jugendfreiwilligendienstes sichergestellt wird?

Grundsätzlich positiv.

5. Wie bewerten Sie Aufteilung der Seminartage bei einem gegenüber der heutigen Situation verkürzten oder verlängertem FSJ/FÖJ und wie bewerten Sie in diesem Zusammenhang die Kritik des Bundesrates an dieser Aufteilung?

Es stellt sich die Frage, wie das Besondere eines Freiwilligendienstes (etwa im Vergleich zu Praktika) in diese neuen, verkürzten Zeitstrukturen eingepasst werden kann. Die Sicherstellung bzw. der Ausbau der Bildungselemente sowie die intendierten Lernprozesse, die sowohl mit einem 2 x dreimonatigen als auch mit einem einzigen Jahresblock verbunden sein können, erfordern unterschiedliche Bildungskonzepte, die ggf. auch mit verschiedenen hohen – auch finanziellen – Belastungen für die Träger bzw. Einsatzstellen einhergehen, etwa im Sinne einer Verringerung der Planungssicherheit, erhöhtem Koordinationsaufwand, einem kürzeren Turnus von Einführung und Anleitung etc.

6. Wie beurteilen Sie die Vorgaben in § 8 Abs. 3 und § 8 Abs. 4 JFDG, wonach den teilnehmenden durch den Träger eine Bescheinigung bzw. ein Zeugnis ausgestellt werden soll?

Dies ist zu begrüßen, weil damit dem Bedürfnis nach formalen, später im Lebensverlauf verwendbaren Zertifikaten besser Rechnung getragen wird.

Allerdings sollte auf der anderen Seite zugleich die datenmäßige Dokumentation der Jugendfreiwilligendienste, etwa durch eine entsprechende Statistik, deutlich verbessert werden. Nur so wird es mittelfristig möglich sein, auch in der Öffentlichkeit die Bedeutung, die Entwicklung und die individuelle Relevanz der Jugendfreiwilligendienste sichtbar zu machen.

7. Nach § 8 Abs. 2 JFDG sollen sich die Einsatzstellen im Inland an der Dienstvereinbarung beteiligen und Schuldnerinnen der vertraglichen Rechte und Pflichten werden. Diese Regelung soll eine Umsatzsteuerpflicht vermeiden. Wie bewerten Sie diese Regelung? Welche rechtlichen Alternativen zur Vermeidung der Umsatzsteuerpflicht auf Dienstleistungen im Rahmen der Jugendfreiwilligendienste könnten aus Ihrer Sicht realisiert werden? Wie beurteilen Sie die in diesem Zusammenhang neu eingefügte Regelung der selbstschuldnerischen Bürgschaft des Trägers im Falle einer Insolvenz der Einsatzstelle?

8. Halten Sie Niveau und Struktur der derzeitigen Förderpauschale für passend?

9. Welche Auswirkungen hat die höhere Finanzierung der FSJ-/FÖJ-Plätze, die nach § 14c Zivildienstgesetz angeboten werden, auf den Träger, wenn der Freiwillige den Dienst über ein Jahr hinaus ableisten möchte? Wird ein solcher Träger überhaupt bereit sein, eine solche Verlängerung in der Regel anzubieten?

10. Welche Möglichkeiten von untergesetzlichen Regelungen sehen Sie anstelle von detaillierten gesetzlichen Regelungen?

11. Wie beurteilen Sie den Inhalt der Stellungnahme des Bundesrates vom 12.10.2007 zum vorliegenden Gesetzentwurf (Drucksache 589/07)?

In Anbetracht der Kritik an der – zu starken – zeitlichen Flexibilisierung ist folgerichtig, dass der Bundesrat in seiner Stellungnahme sich für die Beibehaltung der Markennamen FSJ und FÖJ ausspricht.

Richtig und konsequent ist die Betonung des Bildungscharakters der Freiwilligendienste. Ob dies auch im Begriff selbst zum Ausdruck kommen muss, wie dies mit dem Begriff des „Jugendbildungsjahres“ vorgeschlagen wird, ist unterdessen nicht zwingend. Auch andere Bildungsanlässe – Kindergarten, Schule, Jugendarbeit – enthalten nicht bereits im Titel den Begriff der Bildung. Nicht schlüssig erscheint im Lichte der Betonung des Bildungscharakters jedoch, dass eine Verlängerung der Bildungstage bei einer Dienstzeit von mehr als 12 Monaten abgelehnt, zugleich aber eine Verkürzung von 25 Bildungstagen befürwortet wird.

II. Bewertung des Gesetzes aus jugend-, bildungs- und engagementpolitischen Gesichtspunkten

12. Die Jugendfreiwilligendienste sind wichtige Formen des bürgerschaftlichen Engagements sowie der biografischen Orientierung des persönlichen und sozialen Lernens junger Menschen. Inwieweit spiegelt sich aus Ihrer Sicht dieser Anspruch im Gesetzentwurf wieder? Wie schätzen Sie in diesem Zusammenhang § 1 JFDG ein?

Durch die unmittelbare und ausschließliche Kennzeichnung der Jugendfreiwilligendienste in § 1 JFDG als eine „besondere Form des bürgerschaftlichen Engagements“ geht der Blick auf den Bildungscharakter dieser Lerndienste tendenziell verloren. Wünschenswert wäre hier auch in Zukunft eine deutlichere Kennzeichnung dieser Dienste/Jahre als ein spezifisches Lernsetting mit nicht zu unterschätzenden, ergänzenden Elementen zum schulischen Lernen. So lässt sich mit Blick auf Jugendfreiwilligendienste als Lernsetting festhalten: Junge Menschen müssen sich dort in aller Regel als eigene Person einbringen, sie können sich jedoch zugleich auch selber als Person erfahren, während sie in der Schule oder in der Arbeitswelt meist in der Rolle des Schülers oder des Arbeitnehmers verhaftet bleiben, und daher dort institutionalisierte, partikularisierte Rollenbeziehungen dominieren.

In Jugendfreiwilligendiensten kommt demgegenüber stärker die „ganze Person“ zum Tragen, so dass das hierauf bezogene Lernen auch eine erhöhte Chance eines „Lernens mit allen Sinnen“ eröffnet, das weit über die schulischen Fächer hinausgeht und eher im Bereich der sozialen, personalen und instrumentellen Kompetenzen liegt. Insbesondere darin liegt das bisweilen unausgeschöpfte Potenzial alternativer, ergänzender Bildungsprozesse der Jugendfreiwilligendienste in den gegenwärtigen Bildungsbiographien junger Menschen.

Eine Stärkung der Freiwilligendienste in den öffentlichen Debatten scheint heute weniger denn je darauf verzichten zu können, die Bildungs- bzw. Lernprozesse in den

Vordergrund zu heben. Insofern sollte mit der Gesetzesnovelle auch ein qualitativer Ausbau der JFD als Bildungsdienste verbunden sein.

13. Mit der Novellierung ist die stärkere Betonung des Charakters der Jugendfreiwilligendienste als Bildungsdienste und des informellen Lernens beabsichtigt. Wie bewerten Sie die Formulierung von Lernzielen in § 3 Abs. 3 JFDG?

Diese Betonung kommt, wie bereits in der Beantwortung von Frage 12 angedeutet, bislang nicht deutlich genug zum Ausdruck. Wünschenswert wäre hier ein eigener Absatz oder gar ein eigener Paragraph, der dieser Betonung Ausdruck verleiht. Der eher indirekte Hinweis in § 3 Abs. 3 könnte hier zu falschen Schlussfolgerungen führen. Insgesamt sollte dem Eindruck jedenfalls nicht Vorschub geleistet werden, dass durch die Gesetzesnovelle der Bildungscharakter eher geschwächt als gestärkt wird.

Empirisch zeigt sich anhand der durchgeführten Studien, dass Jugendfreiwilligendienste in der Wahrnehmung der jungen Menschen selbst etwas zu ihrer persönlichen Entwicklung beitragen. Die dabei immer wieder genannten Dimensionen sind vor allem Beispiele für die Entwicklung personaler Kompetenzen. Aber auch soziale Kompetenzen werden, das kann man etwa an dem Umgang mit Konflikten ablesen, durch ein Freiwilligenjahr erworben. Insgesamt zeigt sich, dass Freiwilligendienste geeignet zu sein scheinen, die Erwartungen, die an sie in Sachen Lernorte gerichtet werden, auch tatsächlich zu erfüllen.

III. Bewertung des Gesetzes unter den Gesichtspunkten Arbeitsmarkt und Rentenversicherung

14. Im Gesetzentwurf der Bundesregierung ist auf Seite 30 unter den Erläuterungen zu §10 JFDG zu lesen, dass „das Teilnahmeverhältnis im freiwilligen sozialen Dienst oder im freiwilligen ökologischen Dienst kein Arbeitsverhältnis im engeren Sinne ist, einem solchen hinsichtlich der Schutzrechte aber gleichgestellt werden soll“.

Wir beurteilen Sie diesen Passus vor dem Hintergrund der Mitbestimmungsrechte der Jugendlichen und des Betriebsrates im Betriebsverfassungsgesetz? Sehen Sie Freiwillige durch diese Regelungen ausreichend geschützt?

Wie beurteilen Sie diesen Passus vor dem Hintergrund der Schutzrechte, die sich aus dem arbeitsrechtlichen Teil des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes ergeben? Werden die Freiwilligen in den persönlichen Anwendungsbereich des § 6 AGG einbezogen?

15. Sehen Sie die Gefahr, dass reguläre, sozialversicherungspflichtige Beschäftigung durch Jugendfreiwilligendienste schrittweise verdrängt wird, dies auch vor dem Hintergrund der geplanten flexibilisierten Einsatzzeiten von bis zu 24 Monaten?

Generell gilt, dass mit der Länge eines Dienstes auch die Möglichkeit der Substitution von regulären sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen zunimmt. Allerdings galt dies in der Vergangenheit ebenso für entsprechende lange Zivildienstzeiten. Sofern man dieser Gefahr vorbeugen will, wäre zu prüfen, ob eine Einsatzzeit von bis zu 24 Monaten nur in besonders gelagerten Fällen – etwa bei kombinierten Inlands- und Auslandsdiensten oder bei einer Einsatzzeit bei mehr als einem Träger – möglich sein soll.

16. Wie bewerten sie die Höhe der abgeführten Beiträge zur Rentenversicherung für die Teilnehmer des FSJ/FÖJ und halten sie deren Höhe gerade für die Teilnehmer der Freiwilligendienste, die diesen nach §14c ZDG ableisten, für gerechtfertigt?

17. Wie bewerten Sie die Auswirkungen auf den späteren Rentenbezug, wenn die abgestufte Dienstzeit auf bis zu 2 Jahre erhöht werden kann, die Beiträge zur Rentenversicherung aber weiterhin auf einem geringen Niveau verbleiben?

18. Welche Auswirkungen sehen sie, wenn die Beiträge zur Rentenversicherung auf ein Niveau angehoben würden, welches vergleichbar mit den Beiträgen der Wehr- und Zivildienstleistenden wäre?

IV. Perspektive der Jugendfreiwilligendienste

19. Eine Neuregelung des Taschengeldes wird im Gesetzentwurf nicht berücksichtigt. Welche Anerkennungsformen halten Sie für angemessen, und wie sollten diese konkret ausgestaltet sein (zum Beispiel Höhe des Taschengeldes)?

20. Zielsetzung für die Zukunft der Freiwilligendienste ist es zum einen, die Akzeptanz der Freiwilligendienste in der Bevölkerung zu erhöhen und zum anderen möglichst vielen Bewerberinnen und Bewerbern einen Platz zur Verfügung zu stellen. Wie wird sich aus Ihrer Sicht die Novellierung auf die Erreichung dieses Ziels und insbesondere auf die Zahl der Freiwilligendienstplätze auswirken?

Grundsätzlich wird die Attraktivität der Jugendfreiwilligendienste durch die Novellierung erhöht. Allerdings hängt die Zahl der Freiwilligendienstplätze zuallererst mit den zur Verfügung stehenden Finanzmitteln zusammen. Attraktiv sind Jugendfreiwilligendienste – erstens – für die Träger und Einsatzstellen dann, wenn die damit verbundenen Aufwendungen einigermaßen kostendeckend ersetzt werden; und – zweitens – für die junge Menschen, wenn diese Einsatzzeit mit einem Mehrwert verbunden ist, der auch über diese selbst deutlich hinausweist.

Um die Akzeptanz in der Öffentlichkeit zu steigern, ist auch unter diesem Gesichtspunkt eine verbesserte und umfassende statistische Dokumentation notwendig, die etwa über die Zusammensetzung der Interessenten und der Teilnehmenden, die Träger und Einsatzstellen sowie die Dauer der Dienste regelmäßig Auskunft gibt. Zu prüfen wäre, ob eine entsprechende Passage nicht in das Gesetz aufgenommen werden soll.

21. Welche strukturellen Veränderung wären Ihrer Ansicht nach notwendig, um verstärkt Jugendliche mit Migrationshintergrund und benachteiligte Jugendliche zu einer Teilnahme an einem Jugendfreiwilligendienst zu motivieren?

Ein zentrales Hindernis für die Teilnahme von jungen Menschen aus bildungsfernen Schichten bzw. Jugendlichen mit Migrationshintergrund am Freiwilligenjahr scheint die Distanz zwischen deren sozialer Lage und dem sozialen bzw. kulturellen Kontext der Freiwilligendienste zu sein. Eine solche Distanz kann in räumlicher Hinsicht vorliegen, wenn für junge Menschen damit eine größere räumliche Mobilität verbunden ist.

Eine dementsprechende Distanz liegt bei diesen benachteiligten jungen Menschen aber auch dann vor, wenn ihnen die inhaltlichen Anforderungen der Einsatzbereiche nicht entsprechen. Die z.B. in Krankenhäusern oder Altenpflegeeinrichtungen gegebenen Einsatzbedingungen setzen voraus, dass auch Freiwillige „reibungsfrei funktionieren“. Dies ist jedoch bei jungen Menschen mit vielen Belastungen in ihrer eigenen Lebensführung nicht immer der Fall. Daraus folgt, dass Themenfelder und Einsatzbereiche gefunden werden müssen, in denen eine intensivere Betreuung der jungen Menschen möglich ist und es eine größere Toleranz für Fehler bzw. sogar „Fehlverhalten“ gibt. Nur wenn es gelingt, dementsprechende Aufgabenbereiche zu identifizieren, die auch noch inhaltlich „attraktiv“ sind, haben Freiwilligendienste bei dieser Personengruppe einen Sinn und eine Chance. Gerade die Ausweitung auf

andere Einsatzfelder und Aufgabenbereiche könnte das Interesse vieler Jugendlicher ohne Abitur u.U. nachhaltig beeinflussen.

Zumindest ist gegenwärtig davon auszugehen, dass Themenbereiche wie Soziales und Ökologie für Hauptschüler/innen von deren Interessen und deren Lebensalltag zu weit weg sind. Ein Sportverein beispielsweise, der nachweislich nicht nur Leistungs- und Spitzensport betreibt und der nicht von seinen längst kommerzialisierten Profiabteilungen lebt, könnte als Freiwilligendienst durchaus eine attraktive Alternative für junge Menschen sein, kann er doch ein ganze Palette von gemeinnützigen Aufgaben und sinnvollen Formen des Engagements bieten.

Mit Blick auf junge Menschen mit Migrationshintergrund ist darüber hinaus zu prüfen, ob nicht verstärkt entsprechend ausgewiesene Träger und Einsatzstellen eingebunden werden können.

22. Wie beurteilen sie das Instrument von Tandem-Lösungen (Trägergemeinschaft aus einem bereits zugelassenen Träger von FSJ/FÖJ und einem Träger insbesondere aus dem Bereich der Migrantenselbsthilfeorganisationen), um Migrantenselbsthilfeorganisationen stärker an der Organisation von Jugendfreiwilligendiensten zu beteiligen und Jugendliche mit Migrationshintergrund an die Jugendfreiwilligendienste heran zu führen?

Das ist begrüßenswert, weil dadurch neue Zielgruppen besser erschlossen werden können (vgl. Antwort auf Frage 21).

München, den 11.11.2007

Prof. Dr. Thomas Rauschenbach

Schicken an familienausschuss@bundestag.de