

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zur Weiterentwicklung der Freiwilligendienste/Bundesfreiwilligendienstgesetz am 14. März 2011 im Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend des Deutschen Bundestages

Allgemein zum Gesetzentwurf¹

- 1. Kann mit dem jetzt vorgelegten Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Einführung eines Bundesfreiwilligendienstes und den darin getroffenen Regelungen zur Stärkung der Jugendfreiwilligendienste der Wegfall der Zivildienstleistenden zumindest teilweise kompensiert werden? Sind die vorgesehenen Maßnahmen zielführend und Erfolg versprechend?*

Die grundsätzlichen politischen Linien, die mit dem Entwurf zum Bundesfreiwilligendienstgesetz zum Vorschein kommen, nämlich der Wegfall von verpflichtenden Zwangsdiensten für junge Männer und der gleichzeitige gezielte Ausbau von freiwillig zu wählenden Diensten, sind zu begrüßen.

Der Bundesfreiwilligendienst soll unter anderem – so ist es in der Vorrede zum Gesetzestext beschrieben – die befürchteten negativen Effekte der Aussetzung des Wehrersatzdienstes auf die soziale Infrastruktur minimieren. Grobe Modellrechnungen zeigen, dass das Arbeitsvolumen der Zivildienstleistenden (ZDL) zuletzt in etwa dem Arbeitsvolumen der zurzeit in Freiwilligendiensten engagierten jungen Menschen entspricht. Insofern ist davon auszugehen, dass eine Verdoppelung der Anzahl der in Freiwilligendiensten engagierten (jungen) Männer und Frauen rein rechnerisch den Arbeitsausfall durch das Wegbrechen der Zivildienstleistenden kompensieren könnte. Mit anderen Worten: Vor dem Hintergrund der in Aussicht gestellten förderfähigen Platzzahl des Bundesfreiwilligendienstes von 35.000 Per-

¹ Im Folgenden wird die Stellungnahme entlang der vorgegebenen Fragen formuliert. Dabei werden nicht notwendigerweise alle Fragen beantwortet.

sonen könnte rechnerisch – sofern diese Größenordnung tatsächlich erreicht wird – die durch den Zivildienst geschaffene Infrastruktur im Sozial-, Gesundheits- und Bildungswesens erhalten bleiben.

Der Wegfall des Zivildienstes trifft die Einrichtungen und die Verbände, in denen der Zivildienst großenteils abgeleistet wurde, allerdings nicht unvorbereitet. Vor allem nach mehreren gesetzlichen Veränderungen hinsichtlich der zeitlichen Dauer für Wehrpflicht und Zivildienst in den letzten 10 Jahren ist sowohl in den Zivildienst-Einsatzstellen als auch in den Verbänden eine sich in der Praxis vollziehende Konversion des Zivildienstes seit langem vorangetrieben worden. Innerhalb der damit verbundenen Debatten wurden in der Vergangenheit vor allem zwei Wege diskutiert, mit denen ein schleichender oder gar schlagartiger Ersatz des Zivildienstes bewerkstelligt werden könnte. Unter der Vorannahme, dass Zivildienstleistende – vor allem unter Berücksichtigung des Organisationsziels Qualitätssicherung – größtenteils eine auch in Zukunft zu bewahrende Aufgabe übernommen haben, war die Umwandlung in Plätze für Freiwilligendienste ebenso ein Thema wie die Transformation der Zivildienststellen in reguläre Arbeitsplätze für assistierende bzw. Hilfstätigkeiten.

Die Unterschiede dieser beiden Optionen, die Argumente für und gegen die beiden Alternativen, entspringen dabei hauptsächlich den Überlegungen hinsichtlich der Kosten bzw. den Refinanzierungsmöglichkeiten, der Arbeitsmotivation und Organisationsbindung, der Zuverlässigkeit der Rekrutierungswege sowie der Nachwuchsgewinnung für Fachkräfte, den Einsatzmöglichkeiten (auch mit Blick auf Geschlecht und Alter), der Beschäftigungsdauer sowie der fachlichen Qualifikation. Aber auch auf der Ebene jenseits der Non-Profit-Organisationen sind die beiden Wege der Konversion mindestens unter bildungspolitischen, arbeitsmarktpolitischen, zivilgesellschaftlichen, demokratietheoretischen und jugendpädagogischen Aspekten unterschiedlich zu bewerten.

Wenn nun der Zivildienst in naher Zukunft und auf absehbare Zeit abgeschafft wird und an dessen Stelle ein Bundesfreiwilligendienst treten soll, so heißt das, dass damit die skizzierte zweite Konversions-Option weitgehend aus dem Blickfeld gerät, also der Ersatz der Zivildienstleistenden durch Arbeitskräfte des ersten Arbeitsmarktes. Insbesondere hinsichtlich des Kriteriums der angestrebten „Arbeitsmarktneutralität“ ist diese Konzentration auf Freiwilligendienste überraschend, zumal dies im Falle der Wehrpflicht nicht in gleicher Weise gilt. Dies gilt insbesondere in Anbetracht des Umstandes, dass bislang noch nicht systematisch die Frage geklärt wurde, welche Arbeitsleistungen von Zivildienstleistenden in welchen Einsatzbereichen erbracht werden und dabei überhaupt für eine Transformation in Freiwilligendienste in Frage kommen.

In dieser Hinsicht ist nicht nur der wesentliche Unterschied zwischen dem Zivildienst und den Freiwilligendiensten zu beachten, da ersterer für die Einrichtungen als Pflichtdienst relativ gut kalkulierbar war und beim Wechsel der ZDLs meist ohne Unterbrechung organisiert werden konnte, während bei Freiwilligendiensten jede einzelne engagierte Person immer wieder neu geworben und gewonnen werden muss. Ungeklärt ist darüber hinaus auch, ob spezifische bisherige Aufgabengebiete des Zivildienstes in Zukunft auch attraktive Bereiche für Freiwilligendienste sind, das heißt, ob sich Freiwillige etwa für Kraftfahrdienste, für gärtnerische und landwirtschaftliche Tätigkeiten oder für die individuelle Betreuung von schwerstbehinderten Menschen in gleicher Kontinuität und in gleichem Umfang finden lassen.

Vor diesem Hintergrund ist somit die Frage, ob sich der Zivildienst zumindest teilweise durch einen neuen Bundesfreiwilligendienst kompensieren lässt, eindeutig mit „Ja“ zu beantworten, obgleich die ungeklärten Konversionsfragen für die bisherigen Einsatzstellen in unterschiedlichem Ausmaß in jedem Fall von Relevanz sein werden.

2. *Wie beurteilen Sie die beabsichtigte zeitliche Flexibilisierung des Freiwilligeneinsatzes im Bundesfreiwilligendienst, die in Anlehnung an die Jugendfreiwilligendienste ausgestaltet wurde? Hier besonders die Möglichkeit einer Ableistung in zeitlich getrennten Abschnitten?*

In dieser Hinsicht stellen sich die gleichen Erwägungen wie bei den Jugendfreiwilligendiensten. Auf der einen Seite ist eine Flexibilisierung aus grundsätzlichen Überlegungen zu befürworten, auf der anderen Seite erhöhen sich dadurch die Möglichkeiten von Mitnahmeeffekten, indem sich Freiwilligendienste und verpflichtende fachpraktische Ausbildungsanteile (Praktika) bis zur Unkenntlichkeit vermengen können. Diese Entwicklung sollte unbedingt beobachtet werden.

3. *Für wie praktikabel halten Sie die generationsoffene Gestaltung des geplanten Bundesfreiwilligendienstes hinsichtlich der Aufgabengebiete sowie hinsichtlich der pädagogischen Begleitung?*

Der besondere Charme des Freiwilligen Sozialen und Ökologischen Jahres hat auch damit zu tun, dass die Arbeits- und Seminarangebote von Einsatzstellen und Trägern sich relativ passgenau zu den Orientierungsbedürfnissen von jungen Menschen verhalten. Die Konzepte der Jugendfreiwilligendienste sind auf eine spezifische Lebensphase im Übergang zwischen Schule und beruflicher Sphäre zugeschnitten. Bei der generationsoffenen Gestaltung des geplanten Bundesfreiwilligendienstes werden diese Konzepte nicht mehr für alle sich freiwillig Engage-

gierenden greifen. Die Lernbedürfnisse, die Interessen, die Bildungserwartungen von jungen Menschen nach der Schule und vor der (beruflichen) Ausbildung unterscheiden sich erheblich von den Lernbedürfnissen, den Interessen und Bildungserwartungen der älteren Menschen, die sich in ganz anderen – und in sich wiederum sehr heterogenen – Lebensphasen befinden. Soll der neue Freiwilligendienst auch ein Lern- und Orientierungsangebot sein, dann müssen sich die Arbeitsangebote und die Säulen der pädagogischen Begleitung daran orientieren. Hier passgenaue Angebote bzw. Konzepte zu entwickeln, stellt insbesondere für die pädagogische Begleitung eine enorme Herausforderung dar. Der besondere Charme der Jugendfreiwilligendienste wird nicht bruchlos auf den neuen Typ der Freiwilligendienste zu übertragen sein.

4. Sind die vorgesehenen Regelungen ausreichend, um Kleinsträgern eine Teilnahme am Bundesfreiwilligendienst zu ermöglichen?

Eine befriedigende Antwort auf diese Frage erscheint zurzeit nicht möglich – auch aus dem Grund, weil die Mindestanforderungen zur Bildung einer Zentralstelle noch nicht formuliert sind. Die Beteiligung von Kleinsträgern am Bundesfreiwilligendienst könnte jedoch ein wichtiges Thema für eine zukünftige Evaluation sein.

5. Die Koalition will die Gruppe der benachteiligten Jugendlichen für einen Freiwilligendienst gewinnen, um ihnen hiermit gegebenenfalls eine neue Perspektive zu eröffnen. Welche Formen der Ausgestaltung des Dienstes und der Ansprache von Jugendlichen und Trägern sind seitens des Bundes zu wählen, um dies erfolgreich umzusetzen?

Die Zielperspektive, auch benachteiligten Jugendlichen einen besseren Zugang zu den Freiwilligendiensten eröffnen zu wollen, ist grundsätzlich zu begrüßen. Aufgrund mehrerer Initiativen der Vergangenheit lassen sich mittlerweile einige Eckpunkte der Veränderung aufzeigen, die unweigerlich mit dieser neuen Orientierung verbunden sind. Insbesondere aus der Vorbereitung und der Evaluation des Bundesprogramms „Freiwilligendienste machen kompetent“ lassen sich in diesem Kontext einige Handlungsempfehlungen entnehmen. Die vielleicht wichtigsten zwei Punkte sind:

- Benachteiligte junge Menschen erwarten von einem Freiwilligendienst überwiegend eine berufliche Orientierung. Insofern erscheint es sinnvoll, Einsatzstellen in solchen Arbeitsfeldern anzubieten, in denen prinzipiell berufliche Anschlussoptionen für entsprechende schulische Qualifikationen vorhanden sind.

- Die benachteiligten jungen Menschen arbeiten betreuungsorientiert. Dies bedeutet, dass der persönliche Kontakt zu mindestens einer kontinuierlich ansprechbaren Person ein bedeutender Faktor für das Erreichen der Bildungsziele und für eine gelingende Einbindung in die Organisationen darstellt.

Zusammenspiel Jugendfreiwilligendiensten / Bundesfreiwilligendienst

6. *Wie schätzen Sie die Zukunft der Jugendfreiwilligendienste (FSJ und FÖJ) ein? Wird mittel- bis langfristig der Bundesfreiwilligendienst die bestehenden Jugendfreiwilligendienste FSJ und FÖJ verdrängen? Oder können beide Strukturen nebeneinander problemlos jungen Menschen ein freiwilliges Engagement anbieten, womöglich durch das bisher geplante sogenannte Kopplungsmodell, wonach eine Zentralstelle mindestens so viele Jugendfreiwilligendienstplätze bereithalten muss wie Plätze im Bundesfreiwilligendienst?*

Die Jugendfreiwilligendienste sind ein zivilgesellschaftliches Projekt, für das eine Rahmengesetzgebung des Bundes geschaffen wurde und für das öffentliche Gelder als nicht kostendeckende Förderung bereitgestellt werden. Im letzten Jahrzehnt ist das System der Freiwilligendienste hinsichtlich der Einsatzfelder erweitert, hinsichtlich der beteiligten Organisationen pluralisiert und hinsichtlich der teilnehmenden Personen ausgeweitet worden. Mit Blick auf alle Angebote unter dem Etikett „Freiwilligendienst“ ist zu beobachten, dass sich die Angebotspalette der Dienste heute bereits als ein vielgestaltiges und facettenreiches Spektrum darstellt. Dieser Zustand hat sich insgesamt eher fließend und eher bedächtig entwickelt. Der Bundesfreiwilligendienst stellt vor diesem Hintergrund in seiner Größenordnung, in seiner administrativen Rahmung und seiner vergleichsweise wenig vorbereiteten Einführung etwas Besonderes, gewissermaßen einen Bruch mit den bisherigen Entwicklungsverläufen dar.

Da auf der Ebene der Einsatzstellen die organisatorisch-technische Seite des Bundesfreiwilligendienstes auf den bestehenden Strukturen des Zivildienstes aufsetzen kann und soll, ist davon auszugehen, dass in relativ kurzer Zeit eine große Anzahl von Plätzen auch besetzt werden kann. Dennoch erfolgt dieser Ausbau der Freiwilligendienste in einem bislang nicht gekannten Tempo und in einem bislang nie da gewesenen Ausmaß. Allein vor diesem Hintergrund erscheint es unabdingbar, dass die Effekte einer solchen schnell implementierten, bedeutenden und zusätzlichen Säule im Spektrum der Freiwilligendienste auf die anderen älteren Angebotsformen wissenschaftlich untersucht werden.

Zumindest kann nicht umstandslos davon ausgegangen werden, dass die mit dem Bundesfreiwilligendienst verbundenen Ziele, die bestehenden Dienste zu stärken und eine harmonische Ergänzung darzustellen, erreicht werden können. Insofern hätte eine zukünftige wissenschaftliche Untersuchung auch die folgenden Fragen zu beantworten: Ist das sogenannte Kopplungsmodell als formale Verhältnisbestimmung ausreichend, um ein harmonisches Nebeneinander von Bundesfreiwilligendienst und Jugendfreiwilligendiensten zu gewährleisten? Oder wird dies zu Verdrängungs-, Vereinnahmungs- oder Verschmelzungsprozesse führen? Entstehen Parallel-, Kooperations- oder Konkurrenzstrukturen? Auch in dieser Hinsicht wird zu klären sein, welche Partialinteressen der unterschiedlichen kollektiven Akteure – von den Einsatzstellen über die Träger, die Zentralstellen und Verbände bis zum Bundesamt und den Zivildienstschulen – sich in der Praxis des Freiwilligendienstes artikulieren und welche sich warum durchsetzen werden.

7. *Ist das Kopplungsmodell in der vorgesehenen Form durchführbar, auch im Hinblick auf die Struktur der Zentralstellen, die es nur im Bereich des Bundesfreiwilligendienstes gibt?*
8. *Wie ist eine quantitative und qualitative Ausbaustrategie der Freiwilligendienste in Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Zivilgesellschaft kurz-, mittel- und langfristig so zu organisieren, dass Doppelstrukturen und Verdrängungseffekte dauerhaft vermieden werden?*

Um Verdrängungseffekten vorzubeugen, werden eine Kooperation der kollektiven Akteure, die Transparenz der Dienste sowie weitgehend angeglichenen Rahmenbedingungen der Dienste umgesetzt werden müssen. Als Zielperspektive ist die Entwicklung einheitlicher Regelungen insbesondere mit Blick auf die Kriterien und Verfahren der Genehmigung, der Qualitätssicherung sowie der Förderung zu empfehlen. Der Bundesfreiwilligendienst wird die Rolle der staatlichen Sphäre im System der Freiwilligendienste in erheblichem Maße aufwerten. Die Bedeutung staatlicher Verwaltung wird – allein durch die geplante Funktion des Bundesamtes für den Zivildienst – schlagartig anwachsen. Es spricht einiges dafür, dass sich dadurch der Gesamtcharakter des zivilgesellschaftlichen Projektes „Freiwilligendienst“ verändern wird – auch wenn die Transformationen auf der Ebene der Freiwilligen nur sehr vermittelt ankommen sollten. Zugleich könnte dieser Wandel aber eine Chance sein, die allgemein zugängliche Datenlage zu den Freiwilligendiensten bzw. die Regelberichterstattung über dieses System deutlich zu verbessern.

In der Begründung des Gesetzesentwurfes wird unter der Überschrift „Gesetzgebungskompetenz“ ausgeführt, dass die Aufrechterhaltung von intakten Zivil-

dienststrukturen ein Gebot der institutionellen Vorsorge des Staates darstellt, da eine Reaktivierung des Wehersatzdienstes nicht ausgeschlossen werden kann. Anders ausgedrückt: Der neu geschaffene Freiwilligendienst dient auch dazu, die bestehenden Strukturen, die sich aus einem Zwangsdienst entwickelt haben, zu erhalten, um die Option einer schnellen Umkehr zu ermöglichen. Die sich zukünftig freiwillig engagierenden Personen sorgen somit mit ihrem Einsatz auch dafür, dass Einsatzstellen und Infrastruktur nicht abgebaut werden, die für den Fall eines wieder aktualisierten Pflichtdienstes notwendig wären. Dies könnte bei den zukünftig freiwillig Engagierten einen ambivalenten Eindruck hinterlassen.

9. *Für wie realistisch halten Sie die Annahme, dass es für die Freiwilligen keinen Unterschied machen wird, ob sie sich im Bundesfreiwilligendienst oder in den Jugendfreiwilligendiensten engagieren auch im Hinblick darauf, dass für Freiwillige in den Jugendfreiwilligendiensten Kindergeld gezahlt wird, für die Freiwilligen im Bundesfreiwilligendienst dafür ein höheres Taschengeld?*

10. *Wird durch die Regelungen des § 2 Abs. 4 a-d im Entwurf des Bundesfreiwilligendienstgesetzes hinreichend sichergestellt, dass tatsächlich gleiche Verhältnisse für die Teilnehmer der Jugendfreiwilligendienste und des Bundesfreiwilligendienstes geschaffen werden oder besteht noch weiterer Regelungsbedarf?*

Auf der Grundlage des aktuell verfügbaren Wissensbestandes besteht in diesem Punkt kein weiterer Regelungsbedarf.

Arbeitsmarktneutralität

11. *Im Gesetzentwurf der Bundesregierung ist in Artikel 1 § 3, Abs. 1 festgelegt, dass der Bundesfreiwilligendienst arbeitsmarktneutral auszugestalten ist. Anders als im Zivildienstgesetz wird die Arbeitsmarktneutralität für den Bundesfreiwilligendienst dadurch gesetzlich gewährleistet. Wie beurteilen Sie diese Regelung – auch im Hinblick darauf, dass der Bundesfreiwilligendienst auch von Freiwilligen nach Vollendung des 27. Lebensjahres geleistet werden kann?*

Im Gesetzesentwurf wird einleitend unter der Überschrift „Sonstige Kosten“ formuliert: „Der Bundesfreiwilligendienst ist arbeitsmarktneutral auszugestalten, das heißt, die Freiwilligen verrichten unterstützende, zusätzliche Tätigkeiten und ersetzen keine hauptamtlichen (Fach-)Kräfte“. Neben der generellen Forderung der Arbeitsmarktneutralität des Bundesfreiwilligendienstes ist in diesem Abschnitt somit das Kriterium genannt, das erfüllt sein muss, damit die Forderung als um-

gesetzt gelten kann: Die neuen Freiwilligen dürfen keine hauptamtlich tätigen Personen ersetzen.

Es wird somit ein Verständnis von Arbeitsmarktneutralität zugrundegelegt, das nur ein mögliches darstellt. Wie eine vor knapp 10 Jahren angefertigte umfangreiche Untersuchung der Universität Dortmund zur Arbeitsmarktrelevanz des Zivildienstes zeigen konnte, ist der Zivildienst unter arbeitsmarktpolitischer Perspektive durchaus ambivalent zu beurteilen. In einigen Tätigkeitsfeldern – wie zum Beispiel der Pflege – sind die Zivildienstleistenden in der Regel für Leistungen verantwortlich, die das beruflich tätige Personal unterstützen und die dafür sorgen, dass gewissermaßen „Kürleistungen“ für die zu pflegenden Personen erbracht werden können.

Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, dass die Kriterien, nach denen eine Trennung der Tätigkeiten in Pflicht- und Kürleistungen erfolgen kann, hauptsächlich politisch festgelegt sind oder sich aus Verhandlungszusammenhängen ergeben. Maßstab für die Bewertung sind letztlich zwei Fragen: zum einen, ob es sich um Tätigkeiten handelt, für die Geld aus öffentlichen oder quasi-öffentlichen Haushalten für die Pflege bereitgestellt wird, zum anderen, ob Zivildienstleistende/Freiwillige dabei so genannte „Regelaufgaben“ in Organisationen übernehmen. Wenn in derartigen Bereichen die Arbeitsleistung der Zivildienstleistenden wegbriecht, dann besteht keine Verpflichtung der Einsatzstellen, die so genannten „Kürleistungen“ mit anderem Personal zu gewährleisten.

Dieser Grundsatz scheint für die meisten Zivildienststellen im Bereich Pflege zu gelten. Für andere Arbeitsfelder trifft dies allerdings nicht zu. Ein Beispiel: Im Einsatzfeld Rettungsdienst bzw. Krankentransport existieren auf Länderebene Vorschriften hinsichtlich der Besetzung von Rettungs- und Krankentransportwagen. Wenn dort keine Zivildienstleistenden als Rettungshelfer oder Rettungssanitäter mehr zur Verfügung stehen, dann muss die Einsatzstelle für adäquaten Ersatz sorgen. In diesem Bereich führte der Einsatz von regelmäßig zur Verfügung stehenden Zivildienstleistenden zwar nicht dazu, dass Arbeitsplätze für beruflich tätiges Personal verschwunden sind, der ZDL-Einsatz verhinderte aber die Anstellung von Arbeitskräften, für die im Prinzip Arbeitsplätze vorhanden waren.

Die Arbeitsmarktrelevanz des Zivildienstes gestaltete sich somit in den verschiedenen Einsatzfeldern höchst unterschiedlich. Die besonderen strukturell-politischen Rahmungen, die spezifischen Finanzierungsbedingungen und die Eigenlogiken der Arbeitsfelder sind hierfür ausschlaggebend. Damit deuten sich die Konturen einer engeren Definition für Arbeitsmarktneutralität an, die nicht nur realisierte Verdrängungseffekte, sondern auch mögliche Konversionsoptionen berücksichtigen muss.

sichtigt und damit jeweils die höchst unterschiedlichen Bedingungen der Einsatzfelder mit in die Bewertung einbezieht.

Wenn nun auf diese engere Fassung hinsichtlich des Kriteriums Arbeitsmarktneutralität Bezug genommen wird, dann ist vor diesem Hintergrund ein Problemfeld des Zivildienstes umrissen, das aller Voraussicht nach in den Bundesfreiwilligendienst importiert wird. Denn nach § 6 des Gesetzentwurfes gelten alle am 01.01.2011 nach dem Zivildienstgesetz anerkannten Beschäftigungsstellen und Dienstplätze als anerkannte Einsatzstellen und -plätze für den neuen Freiwilligendienst.

Dieses Problemfeld wird unter Umständen durch die Öffnung des Freiwilligendienstes für ältere Menschen bzw. für ehemalige Arbeitnehmer/innen, die in der Regel berufliche Qualifikationen und Erfahrungen mitbringen, noch brisanter. Außerdem ist die Dauer der pädagogischen Begleitung für die älteren Freiwilligen nach der Vollendung des 27. Lebensjahres nicht eindeutig festgelegt. In § 4 des Gesetzentwurfes wird nur bestimmt, dass diese Freiwilligen in „angemessenem Umfang“ an den vorgeschriebenen Seminaren teilzunehmen haben. Damit ist die aus den Jugendfreiwilligendiensten übernommene Regel der verpflichtenden 25 Tage Seminararbeit pro Jahr für ältere Teilnehmende ausgehebelt. Dennoch gilt grundsätzlich: Je stärker der Bundesfreiwilligendienst als Bildungsangebot ausgestaltet wird, je besser die alltäglichen Abläufe auf die je individuellen Bedarfe an Begleitung, Anleitung und Orientierung der Engagierten angepasst werden, desto geringer ist die Gefahr, dass reguläre Arbeitsplätze ersetzt werden oder die Schaffung derartiger Arbeitsplätze verhindert wird.

Außerdem gilt es in diesem Kontext noch auf einen Umstand hinzuweisen, der mit der zu erwartenden demografischen Entwicklung verbunden ist. Auf der individuellen Ebene – also auf der Ebene der Freiwilligen – gestaltet sich die Entscheidung für einen Freiwilligendienst als Abwägungsprozess. Junge Menschen – bislang vornehmlich vergleichsweise schulisch gut gebildete junge Frauen – haben die Entscheidung zu treffen, ob sie sich zu einem gegebenen Zeitpunkt einem freiwilligen Dienst oder dem Eintritt in den Arbeitsmarkt bzw. der weiteren Qualifizierung für den Arbeitsmarkt zuwenden sollten. Das Werben der Unternehmen um zukünftige qualifizierte Arbeitskräfte spielte und spielt bei dieser individuell zu treffenden Entscheidung eine eher untergeordnete Rolle.

Betrachtet man allerdings die Hochrechnungen zum demografischen Wandel, dann sind in Zukunft in diesem Punkt einschneidende Veränderungen zu erwarten. Es zeichnet sich ab, dass nicht nur die Zahl der jungen Menschen abnehmen wird, sondern auch der prozentuale Anteil junger Menschen an den Toren des Arbeits-

marktes sinken wird. Dieser mehrdimensionale quantitative Schwund wird Auswirkungen haben – nicht nur auf Schulen und Jugendorganisationen, sondern auch auf die Unternehmen und ebenfalls auf das Angebot der Freiwilligendienste für junge Menschen. Die individuelle Wahrnehmung der Entscheidungsgrundlagen für oder gegen einen Freiwilligendienst, für oder gegen einen Einstieg in Qualifizierung und Arbeitsleben wird sich wandeln. Die geschilderte Entwicklung könnte dazu führen, dass sich zu der individuell zu bewältigenden Wahlentscheidung eine strukturelle Konkurrenzsituation gesellt. Mit den Schlüsselbegriffen „Arbeitskräftemangel“, „Fachkräftebedarf“ oder „Diversity“, die gleichzeitig für arbeitsmarktpolitische Herausforderungen stehen, könnte der Arbeitsmarkt und auch die Politik zukünftig mit starken Argumenten und lukrativen Angeboten für einen raschen Übergang von der schulischen Ausbildung in die berufliche Sphäre werben und auf diese Weise die Rekrutierung von jungen Menschen für das Freiwilligendienst-System erschweren.

12. Sehen Sie eine ordnungspolitisch bedenkliche Wettbewerbsverzerrung, wenn Einrichtungen durch den Einsatz von Freiwilligen faktisch die eigenen Personalkosten senken durch die steuerfinanzierten Unterstützungsleistungen für die Freiwilligen?

Aufgrund des eben beschriebenen Problemkomplexes hinsichtlich des Kriteriums Arbeitsmarktneutralität ist in einigen Einsatzbereichen eine ordnungspolitische Wettbewerbsverzerrung nicht ausgeschlossen.

13. Werden die Berufsbilder der Altenpflegerin, Erzieherin oder Sozialarbeiterin entwertet, wenn Freiwillige Tätigkeiten in diesen Berufsfeldern ausführen? Hat die Arbeit von Freiwilligen in diesen Berufsfeldern Auswirkungen auf die Arbeitslosigkeit unter Frauen?

Bislang gibt es keine Hinweise, dass Freiwilligendienste unmittelbare Konsequenzen auf die genannten Berufsfelder haben, zumindest solange die Aufgaben deutlich voneinander getrennt sind. Auch in der Vergangenheit waren diese Berufsbilder immer wieder damit konfrontiert, dass es in den entsprechenden Arbeitsfeldern mehrere Spielarten von Tätigkeiten jenseits der Lohnarbeit gab, etwa durch den Zivildienst, die Freiwilligendienste, das ehrenamtliche Engagement, aber auch durch prekäre Beschäftigungsverhältnisse. Ein direkter Einfluss auf die Arbeitslosigkeit von Frauen ist kurzfristig nicht zu erwarten, da in diesen Feldern eher mit einem Fachkräftemangel zu rechnen ist.

Anerkennung von Trägern und Einsatzstellen

14. Wie bewerten Sie die Kriterien für die Anerkennung von Trägern und Einsatzstellen im BFD durch das Bundesamt für den Zivildienst (bzw. das zukünftige Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben)? Tragen diese dem Ziel des Bundesfreiwilligendienstes in ausreichendem Maße Rechnung? (Sofern Rechtsverordnungen und -richtlinien vorliegen)

15. Wie beurteilen Sie die automatische Anerkennung von bestehenden Zivildienstplätzen als Bundesfreiwilligendienst-Plätze?

Hinsichtlich des zentralen Kriteriums der „Arbeitsmarktneutralität“ ist dieser Automatismus – wie oben dargelegt – zumindest klärungsbedürftig. Außerdem ist zu beachten, dass sich die Gesamtzahl der zur Verfügung stehenden Zivildienstplätze deutlich oberhalb der tatsächlich belegten Zivildienstplätze bewegt. Es ist dementsprechend davon auszugehen, dass aufgrund dieses Verfahrens auch Organisationen oder Organisationseinheiten die grundsätzliche Genehmigung für ein Angebot im Bundesfreiwilligendienst erhalten werden, die ihr Angebot eventuell bereits längere Zeit nur noch auf dem Papier aufrechterhalten haben. Weiterhin ist in diesem Kontext zu bedenken, dass die Transformation des alten Zivildienstes in den neuen Bundesfreiwilligendienst auf der Ebene der Einsatzstellen und der Träger nicht einfach ein Austausch von vorher dienstverpflichteten zu nachher sich freiwillig engagierenden Menschen darstellt. Hinter diesem Wechsel muss auch ein Konzeptwechsel stehen, der sich sowohl auf die Rekrutierungswege, die Einsatzplanung und das Dienstverhältnis als auch auf die fachliche Anleitung und die Seminararbeit bezieht.

Finanzielle Ausstattung

16. Den Einsatzstellen wird der Aufwand für Taschengeld, für die Sozialversicherungsbeiträge und für die pädagogische Begleitung erstattet: Dafür ist eine Obergrenze von 550 Euro bzw. 600 Euro für sogenannte besonders Benachteiligte monatlich vorgesehen. Halten Sie diese Beträge für angemessen?

Anerkennungskultur / Anreize

17. Welche Anreize müssen auf Bundesebene geschaffen werden, um den Bundesfreiwilligendienst sowie FSJ und FÖJ attraktiv zu gestalten? Welchen zusätzlichen

Regelungsbedarf sehen Sie dabei für den Bundesgesetzgeber hinsichtlich des Gesetzentwurfes zur Einführung eines Bundesfreiwilligendienstes?

18. *Wie sollte die Verbesserung der Anerkennungskultur für die Freiwilligendienste konkret (von Bund, Ländern Trägern, Berufs- und Hochschulen) umgesetzt werden und wie kann dabei eine Ungleichbehandlung der Freiwilligen in den bestehenden Diensten und dem Bundesfreiwilligendienst vermieden werden?*

Zukunft des Bundesamtes für den Zivildienst

19. *Welche Chancen auf Bürokratieabbau sehen Sie beim bisherigen Bundesamt für Zivildienst angesichts des Verlusts seiner Kernaufgabe und der – vom Umfang her – deutlich geringeren Zuweisung neuer Aufgaben durch den Gesetzentwurf und welche alternativen Möglichkeiten der Aufgabenerfüllung sehen Sie, um insbesondere das Subsidiaritätsprinzip und die Rolle der Zivilgesellschaft zu erhalten und zu stärken?*

Das zukünftige Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben soll dazu beitragen, dass der neue Freiwilligendienst in bundeseigener Verwaltung ausgeführt werden kann. Damit wird das Spektrum der Freiwilligendienste um einen neuen, im Vergleich staatsnahen und immens bedeutenden Freiwilligendienst-Typ erweitert. Da sich dieser Typus neben den bestehenden Jugendfreiwilligendiensten FSJ und FÖJ etablieren soll, mit denen er in seiner inhaltlichen Ausrichtung am ehesten vergleichbar ist, werden aus Sicht der Engagementinteressierten tendenziell Parallelstrukturen geschaffen.

Diese Parallelität der Strukturen und die Schaffung neuer Zuständigkeiten und Verfahren sind aus fachlicher Perspektive dann sinnvoll, wenn die Andersartigkeit der Dienste eine unterschiedliche Organisation, einen anderen Modus für die Verteilung der Fördergelder oder ein verändertes Verfahren der Qualitätssicherung notwendig machen. Abgesehen von der Öffnung der Dienste für Menschen aller Generationen sind diese Differenzen als Argumente für die Schaffung von Parallelstrukturen jedoch kaum zu erkennen – zumal mit dem Bundesfreiwilligendienst im Vergleich zum Zivildienst neue gesellschaftliche Felder als Einsatzbereiche hinzutreten, in denen bereits Angebote von Jugendfreiwilligendiensten bestehen. Mittelfristig wäre zu prüfen, ob sich andere Grundlagen für die eher verfassungs- und finanzrechtlich begründeten Argumente von Parallelstrukturen finden lassen, die um die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern oder um das Prinzip kreisen, die alten Zivildienststrukturen für den Fall einer politischen Umkehr erhalten zu wollen.

Die angesprochene Parallelität wird sich nicht nur auf die Aufgaben des Bundesamtes als oberste Verwaltungsagentur beziehen, sondern spiegelt sich ebenso auf allen Strukturebenen, die an dem Angebot eines Freiwilligendienstes beteiligt sind – von der Ebene der Einsatzstellen über die Arbeitszusammenschlüsse der Träger bis zu den Stellen, die Seminare anbieten. Um die mögliche Rolle der Zivilgesellschaft im Rahmen des Bundesfreiwilligendienstes zu konturieren, muss auf zwei Punkte hingewiesen werden: auf die Zivildienstschulen sowie auf den geplanten Beirat zum Bundesfreiwilligendienst.

- Den Zivildienstschulen wird mit dem Bundesfreiwilligendienstgesetz eine neue bzw. erweiterte Aufgabe gegeben. Sie sollen für die Seminarangebote, insbesondere im Rahmen der politischen Bildung zuständig sein. Diese Angebote können sowohl für die Freiwilligen des Bundesfreiwilligendienstes und der Jugendfreiwilligendienste als auch des freiwilligen Wehrdienstes gestaltet werden. Hier wird zu Gunsten der Zivildienstschulen eine eher große, zentralistische Lösung realisiert, die möglicherweise mit der Heterogenität der Freiwilligen nur schwer in Einklang zu bringen sein wird. Eher kleine, dezentrale Seminar- bzw. Bildungsangebote, die auf die unterschiedlichen Erfahrungshintergründe und Lernbedürfnisse der Freiwilligen zugeschnitten sind, erscheinen in diesem Kontext als geeignetere Lösung. Nicht umsonst wird beispielsweise in den Werbebroschüren zum Freiwilligendienst aller Generationen betont, dass die dort tätigen Freiwilligen von maßgeschneiderten Qualifizierungsmaßnahmen profitieren können, die unter anderem von Volkshochschulen angeboten werden. Es ist offensichtlich, dass ältere Freiwillige – in Gegenüberstellung zu jüngeren – ein Mehr an Lebenserfahrung, an beruflichen Fertigkeiten und Kompetenzen mitbringen, spezifische Motivlagen aufweisen und eine andere Form an Orientierung suchen. Hier die gleichen Maßstäbe und Inhalte wie in den Zivildienst- oder den Jugendfreiwilligendienst-Seminaren zur Anwendung zu bringen, würde den tatsächlichen Fort- und Weiterbildungsansprüchen der älteren Freiwilligen nicht gerecht werden.
- Im Gesetzesentwurf ist im § 15 die Zusammensetzung des Beirats für den Bundesfreiwilligendienst festgelegt worden. Dabei ist allerdings die Anzahl der Vertreter/innen der Freiwilligen nicht eindeutig beschrieben. Die Formulierung „bis zu sieben“ Personen deutet auf einen Spielraum hin, der nicht zielführend und evtl. auch gar nicht intendiert ist. Aus der Auflistung wird zudem offensichtlich, dass bislang der Wissenschaft in diesem Beirat kein Platz zugedacht ist. Da es sich bei dem Bundesfreiwilligendienst um ein neuartiges Projekt mit ambitionierten Zielen handelt und Fragen der Zielerreichung bzw. der Effektivität auch in diesem Beirat zu behandeln sein werden, wäre eine Beteiligung der Wissenschaft in diesem neu zu schaffenden Gremium jedoch mehr als angebracht.