

Perspektiven für
Freiwilligendienste
und **Zivildienst**
in Deutschland.



**Bericht der Kommission
Impulse für die Zivilgesellschaft**

Berlin, den 15. Januar 2004



Vorwort des Kommissionsvorsitzenden

Bürgerschaftliches, freiwilliges und ehrenamtliches Engagement sind unverzichtbar für den Zusammenhalt in unserer Gesellschaft. Mehr noch: Auch die Zukunftsfähigkeit unseres Landes hängt davon ab, dass Bürgerinnen und Bürger Verantwortung für andere übernehmen und dies nicht zuletzt als Ausdruck ihrer persönlichen Freiheit verstehen. Der Zusammenhang von Engagement und Innovationsfähigkeit unserer Gesellschaft bedeutet für den Staat, vielfältige Möglichkeiten für Eigeninitiative, Mitgestaltung und Beteiligung für Bürgerinnen und Bürger aller Generationen zu eröffnen.

Auf der Grundlage der Handlungsempfehlungen der Enquete Kommission des Deutschen Bundestages „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ in der letzten Legislaturperiode war es der Auftrag der Kommission, die gesetzlichen, individuellen und institutionellen Rahmenbedingungen für das bürgerschaftliche Engagement weiterzuentwickeln, „Impulse für die Zivilgesellschaft“ zu geben, die die Beteiligung aller Bürgerinnen und Bürger verstärken. Ihre Empfehlungen zielen darauf ab, das gesellschaftliche Miteinander im Interesse aller Bürgerinnen und Bürger zu fördern. Insbesondere die freiwillige, zusätzliche Dienstleistung in sozialen Einrichtungen wie Krankenhäusern, Altenpflegeheimen, Schulen und Behinderteneinrichtungen aber auch in besonders belasteten Familien stärkt wesentlich das Miteinander und das Füreinander in der Gesellschaft und entlastet diejenigen, die ansonsten oftmals überfordert wären.

Dabei hat die Kommission berücksichtigt, dass freiwilliges Engagement in jungen Jahren Berufsentscheidungen junger Frauen und Männer beeinflussen kann. Wir brauchen gerade auch in Zukunft qualifizierte junge Menschen, die sich entscheiden, soziale Berufe zu ergreifen. Daher erscheint es der Kommission wichtig, dass freiwilliges, bürgerschaftliches Engagement schon in der Schulzeit eingeübt und damit die Engagementbereitschaft und das Interesse an einem sozialen Beruf frühzeitig gefördert werden.

Die Kommission will auf keinen Fall eine „Verstaatlichung“ des bürgerschaftlichen und freiwilligen Engagements. Es geht ihr auch nicht um die Sicherstellung einer umfassenden staatlichen Versorgung durch Dienstleistungen von Bürgerinnen und Bürgern. Vielmehr geht es um eine Stärkung der Mitverantwortung der Bürgerinnen und Bürger für Staat und Gesellschaft, um erfahrbar gelebte und persönlich praktizierte Solidarität unter Beachtung auch des Subsidiaritätsprinzips und der Verantwortung der Freien Wohlfahrtspflege. Auch zukünftig darf der Staat daher weder die ausschließliche soziale Verantwortung alleine übernehmen noch sich vor seiner Verantwortung für die Schwachen in unserer Gesellschaft drücken.

Angesichts des demografischen Wandels und der Diskussion über ein mögliches Ende der allgemeinen Wehrpflicht und damit auch des Zivildienstes ist es deshalb jetzt notwendig, gemeinsam Möglichkeiten aufzuzeigen, wie heute noch von Zivildienstleistenden wahrgenommene Aufgaben durch andere Formen von Dienstleistungen aufrechterhalten werden könnten. Die Kommission hat Handlungsempfehlungen formuliert, aus denen die Instrumente für die zukünftigen Anforderungen entwickelt werden können.

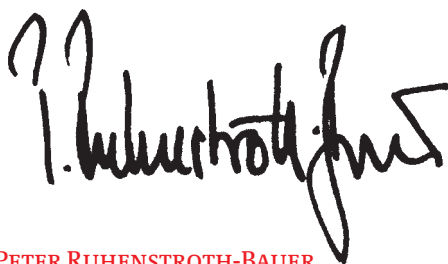


Ein verteidigungspolitisch vorgegebener Strukturwandel von Pflicht- zu Freiwilligendiensten erscheint heute denkbar, aus demografischer Sicht möglicherweise erforderlich. Diese Freiwilligendienste wären gesellschaftspolitisch jedenfalls begrüßenswert, nicht zuletzt, weil Frauen und Männer in Freiwilligendiensten unter gleichen Rahmenbedingungen soziales Engagement zeigen und damit in gleicher Weise an der Förderung und Weiterentwicklung der Zivilgesellschaft partizipieren können.

Freiwilliges soziales Engagement ist eine genuine Aufgabe der Zivilgesellschaft, keine staatliche Aufgabe. Aber: weil bürgerschaftliches, freiwilliges Engagement für den Zusammenhalt in unserer Gesellschaft unverzichtbar ist, sind Bund, Länder und Gemeinden ebenso wie der 2. und 3. Sektor in der Pflicht, förderliche Rahmenbedingungen zu gestalten, sei es in finanzieller Hinsicht, sei es als Gesetzgeber. Ich bin überzeugt, dass die Kommissionsmitglieder dieser gemeinsamen Verpflichtung auch bei der Umsetzung ihrer Empfehlungen in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen nachkommen werden.

Mein Dank gilt allen Kommissionsmitgliedern für die engagierte, konstruktive und vertrauensvolle Zusammenarbeit, ohne die dieser Bericht in der Kürze der Zeit nicht hätte erstellt werden können. In einer fraktionsübergreifenden Parlamentariergruppe wurde die Arbeit der Kommission konstruktiv begleitet. Allen beteiligten Parlamentarierinnen und Parlamentariern sei dafür herzlich gedankt. In meinen Dank schließe ich auch alle Mitglieder der zwei Arbeitsgruppen und elf Unterarbeitsgruppen unserer Kommission ein. Und schließlich geht ein herzlicher Dank an die Projektgruppe, ohne deren unterstützendes Engagement dieser Bericht nicht zu bewerkstelligen gewesen wäre.

Berlin, den 15. Januar 2004



PETER RUHESTROTH-BAUER
STAATSSSEKRETÄR IM BUNDESMINISTERIUM
FÜR FAMILIE, SENIOREN, FRAUEN UND JUGEND

Inhalt

Vorwort des Kommissionsvorsitzenden	3
Vorbemerkungen zur gesellschaftspolitischen Bedeutung von Pflicht- und Freiwilligendiensten	6
I. Empfehlungen der Kommission für die weitere Entwicklung von Freiwilligendiensten und Zivildienst in Deutschland	7
II. Die gesellschaftliche Lage in Deutschland zu Beginn des 21. Jahrhunderts	14
III. Zur Entwicklung von Freiwilligendiensten und Zivildienst in Deutschland	21
IV. Ausblick auf ein Gesamtkonzept zum Strukturwandel und Zusammenfassung der Empfehlungen	37
Anhang A Berichte der Arbeitsgruppen der Kommission	43
Anhang B Das Projekt „Impulse für die Zivilgesellschaft“ Eine Dokumentation	65
Anhang C Zusammenfassung der relevanten Ergebnisse und Empfehlungen früherer Kommissionen und Arbeits- gruppen	74
Anhang D Ausarbeitung des wissenschaftlichen Dienstes des Deut- schen Bundestages zur Zulässigkeit der Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht vom 15. August 2003	85
Anhang E Freiwilligendienste für Jugendliche in ausgewählten Mitgliedsländern der EU	96



Vorbemerkungen zur gesellschaftspolitischen Bedeutung von Pflicht- und Freiwilligendiensten

Junge Menschen im freiwilligen sozialen Jahr, im freiwilligen ökologischen Jahr und im Zivildienst leisten ebenso wie die Wehrdienstleistenden einen wichtigen sozial- und gesellschaftspolitischen Beitrag. Diejenigen, die einen solchen Dienst ableisten, gehören der jüngeren Generation an. Es sind junge Männer und Frauen. Auf sie beziehen sich die nachfolgenden Empfehlungen unter Ziffern 1 bis 11. Hierbei hat die Kommission den Versuch unternommen, Freiwilligen- und Pflichtdienstleistende, d. h. Frauen und Männer, bei allen Unterschieden der Dienste im Detail wegen deren gleicher gesellschaftlicher Wertigkeit auch in diesen Empfehlungen bei gleichen Fragestellungen gleich zu behandeln. Hierfür war es notwendig, das Wesentliche in den Berichten der beiden Kommissionsarbeitsgruppen herauszukristallisieren, zu verallgemeinern und zusammenzufassen. Empfehlungen, die in der zuständigen Arbeitsgruppe der Kommission nicht von allen Mitgliedern getragen werden konnten, wurden ausgeklammert, weil sie nicht den erforderlichen breiten gesellschaftlichen Konsens erwarten lassen, der zu ihrer Umsetzung erforderlich wäre. Dieser wird nicht zuletzt von der gegenwärtigen Lage der Haushalte in Bund, Ländern und Gemeinden maßgeblich beeinflusst. Empfehlungen, die schon aus Finanzierungsgründen gegenwärtig nicht umsetzbar erscheinen, mussten daher zurückgestellt werden.

Bei Prüfung und Umsetzung aller nachfolgenden Empfehlungen ist neben der Beachtung der föderalen Ordnung und des sozialrechtlichen Subsidiaritätsprinzips auch das verfassungsrechtliche Gebot der Gleichstellung von Frauen und Männern besonders zu beachten, z.B. in der Weise, dass neue Regelungen für den Zivildienst nicht zur faktischen Benachteiligung junger Frauen in Freiwilligendiensten führen und dass bestehende faktische Benachteiligungen abgebaut werden. Ebenso müssen die Empfehlungen zu Schutz und sozialer Sicherung in „neuen“ Freiwilligendiensten¹ ohne ungewollte mittelbare Diskriminierungen von Frauen oder Männern umgesetzt werden. In der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit waren konkrete Vorgaben bei der Formulierung der Empfehlungen nicht im gebotenen Umfang möglich.

¹ Siehe die Empfehlungen unter Ziff. 12 bis 18.



I.

Empfehlungen der Kommission für die weitere Entwicklung von Freiwilligendiensten und Zivildienst in Deutschland²

Allgemeine Wehrpflicht, allgemeine Dienstpflicht und Zivilgesellschaft

1. Die Kommission hatte bei ihrer Einsetzung weder Auftrag noch Anlass, die Empfehlungen der Kommission „Gemeinsame Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr“ (Weizsäcker-Kommission) vom 23. Mai 2000³ zur Beibehaltung der allgemeinen Wehrpflicht und damit zur Beibehaltung von Grundwehr- und Zivildienst nochmals zu überprüfen. Die Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht anstelle der Wehrpflicht durch Verfassungsänderung bzw. die Einbeziehung junger Frauen in die allgemeine Wehrpflicht hält die Kommission nicht nur für völkerrechtswidrig⁴, sondern für einen grundsätzlich falschen Weg, Eigeninitiative, Mitgestaltung und Beteiligung aller Altersgruppen in der Zivilgesellschaft zu fördern⁵.

Gleichbehandlung von Zivildienstleistenden mit Grundwehrdienstleistenden

2. Zur Gleichbehandlung von Zivildienst- mit Grundwehrdienstleistenden sollte von der nach Artikel 12a Abs. 2 Satz 2 Grundgesetz gegebenen Möglichkeit einer gleichen Dienstdauer Gebrauch gemacht werden. Soweit nachfolgend vorgeschlagene strukturelle Veränderungen Zivildienstleistende gegenüber Grundwehrdienstleistenden bevorzugen würden, ist ein Ausgleich herzustellen. Zur Lösung von Problemen, die sich aus der empfohlenen Angleichung der Zivildienstdauer an die Dauer des Grundwehrdienstes und ggf. weiteren Verkürzungen in bestimmten Einsatzbereichen, insbesondere bei der Individuellen Schwerstbehindertenbetreuung und der Individuellen Schwerstbehindertenbetreuung von Kindern ergeben können, sollte nochmals die rechtliche Möglichkeit eines freiwillig verlängerten Zivildienstes geprüft werden. Im Übrigen sollten die gesetzlichen Voraussetzungen für Vor- und Nachpraktika, geringfügige Beschäftigungsverhältnisse bzw. Freiwilligendienst in derselben Einsatzstelle vor und nach dem Zivildienst geschaffen bzw. klargestellt werden. Denn die Arbeitsgruppe „Zivildienst unter neuen Rahmenbedingungen“ hat festgestellt, dass Planungssicherheit für die anerkannten Kriegsdienstverweigerer ebenso wie für die Beschäftigungsstellen ein wesentliches und unabdingbares Element für einen erfolgreichen und sinnvollen Dienst ist und die Kontinuität in der Stellenbesetzung von existenzieller Bedeutung. Je kürzer der Dienst ist, desto schwieriger werden Organisati-

² Grundlage der Empfehlungen waren die Endberichte der beiden Kommissions-Arbeitsgruppen (s. Anhang A) sowie Hinweise aus der Parlamentarischen Begleitgruppe in ihrer Sitzung am 26. 11. 2003.

³ Zusammenfassung siehe Anhang C und den Bericht unter http://www.bundeswehr.de/pic/pdf/00_bericht_kommission.pdf

⁴ Siehe dazu auch die Ausarbeitung des wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages vom 15. August 2003 im Anhang D.

⁵ So schon die Arbeitsgruppe „Zukunft des Zivildienstes“, siehe die Zusammenfassung im Anhang C und den Bericht unter <http://www.bmfsfj.de/Kategorien/Presse/pressemitteilungen,did=2788.html>



on und Aufrechterhaltung von Tätigkeitsbereichen wie den oben genannten in seinem organisatorischen Rahmen.⁶

Freiwilligendienste, Zivildienst und Arbeitsmarkt

3. Insbesondere im Hinblick auf die sich u. a. in Umsetzung der Empfehlungen der Kommissionen „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (Hartz-Kommission)⁷ und „Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme“ (Rürup-Kommission)⁸ voraussichtlich ändernden Arbeitsmarktverhältnisse, aber auch im Hinblick auf die weitere demographische Entwicklung muss der Einsatz von Freiwilligen und Zivildienstleistenden weiterhin arbeitsmarktnneutral erfolgen. Insoweit sollten Einsatzbereiche regelmäßig auf ihre Arbeitsmarktnneutralität hin überprüft werden.

Zivildienst, Freiwilligendienste, Schule und Ausbildung

4. An der bisherigen Einsatzplanung für Zivildienstleistende einschließlich der Einverständniserklärungen zwischen Zivildienstleistenden und Einsatzstellen sollte weiterhin festgehalten werden. Sie beinhalten ein den Zivildienst kennzeichnendes Element wechselseitigen Konsenses. Gemeinsam mit der Kultusministerkonferenz (KMK), dem Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) und den weiteren fachlich zuständigen Stellen in Bund und Ländern sollten Möglichkeiten geprüft werden, Studien- und Ausbildungsbeginn mit den Lebensplanungen der Betroffenen noch kompatibler zu gestalten (z. B. durch frühere Entlassung aus der Schule nach erfolgreicher Abiturprüfung, erweiterte Möglichkeiten zum Studienbeginn auch im Sommersemester sowie flexiblere Möglichkeiten zum Ausbildungsbeginn).

Entwicklung einer Kultur selbstverständlicher Freiwilligkeit

5. Für den Fall einer künftigen politischen Mehrheitsentscheidung zur Abschaffung der allgemeinen Wehrpflicht empfiehlt die Kommission einen Strukturwandel verbunden mit der Entwicklung einer Kultur selbstverständlicher Freiwilligkeit unter gleichrangiger Einbindung des „klassischen“ Vereins- und Verbandslebens. Zur Ermöglichung des Strukturwandels rät die Kommission zur vorsorglichen nochmaligen Prüfung der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit eines übergangsweisen „Auswahl-Wehrdienstes“ sowie eines „Auswahl-Zivildienstes“ in sozial- und gesellschaftspolitisch besonders wichtigen Einsatzbereichen. Dazu gehören – dem Zivildienst bislang fremde – Bedarfsfestlegungen und -berechnungen zu den Einsatzbereichen, die bei der Vergabe der so genannten Kontingente prioritär bedacht werden sollten (z. B. die Individuelle Schwerstbehindertenbetreuung und die Individuelle Schwerstbehindertenbetreuung von Kindern). Berücksichtigt werden sollten insbesondere Einsatzbereiche, in denen Aufgaben/Aufgabenfelder nur durch Freiwilligendienste bzw. bürgerschaftliches Engagement weiterhin abgedeckt werden können, um den Charakter und die Kultur dieser Tätigkeiten zu erhalten. Die im Zivildienst- und im Wehrpflichtgesetz genannten Dienste wie der Zivil- und Katastrophenschutz und der „Andere Dienst im Ausland“ sollten in die Entwicklung einer Kultur selbstverständlicher Freiwilligkeit einbezogen werden.

⁶ Siehe Abschlussbericht im Anhang A, Seite 55 ff.

⁷ <http://www.bmwi.de/Redaktion/Inhalte/Downloads/br-moderne-dienstleistungen-am-arbeitsmarkt,property=pdf.pdf>

⁸ <http://www.soziale-sicherungssysteme.de/download/PDFs/Bericht.pdf>



Förderung der europäischen Integration

6. Junge Männer, die anerkannte Kriegsdienstverweigerer sind, sollten in gleicher Weise wie junge Frauen die Möglichkeit haben, einen europäischen Freiwilligendienst zu leisten, und zwar ohne zusätzlichen Zeitverlust durch Wehr- oder Zivildienst. Ggf. entgegenstehende europäische Förderrichtlinien⁹ bedürfen der Überprüfung.

Lerndienst

7. Die Kommission begrüßt die zu Beginn dieser Legislaturperiode von den Regierungsparteien getroffene Vereinbarung, auch den Zivildienst zukünftig stärker als qualifizierenden Lerndienst auszugestalten.¹⁰ Sie betont, dass Zivil- wie Wehrdienst schon bisher maßgeblich zur Ausbildung des Gemeinsinns in der Gesellschaft beigetragen haben. Die Kommission empfiehlt zu prüfen, ob ein Strukturwandel vom Pflichtdienst zum Freiwilligendienst auch durch eine Annäherung der Lerninhalte beider Arten von Diensten begleitet werden kann. Ebenso wie bei den Freiwilligendiensten sollten auch beim Zivildienst fachliche Einweisung, fachbezogene Einführung, Begleitung, Reflexion und Supervision sowie ehrenamtliches Mentoring eng mit den konkreten Tätigkeitsbereichen verbunden werden, ohne dass dies zu einer weiteren Verkürzung der eigentlichen Einsatzzeiten führt.

8. Lernziele und curriculare Ausgestaltung der Tätigkeitsfelder sollten bei beiden Arten von Diensten so aufeinander bezogen sein, dass sie eine Qualifizierung mit entsprechender Dokumentation erlauben. Auf der Grundlage der positiven Erfahrungen z. B. im Rettungsdienst sollten weitere Möglichkeiten auch einer gemeinsamen fachlichen Schulung und Begleitung von Zivildienstleistenden und Freiwilligen, die in denselben Tätigkeitsfeldern eingesetzt sind, geprüft werden. Empfohlen wird außerdem zu prüfen, ob der Dienst mit berufsqualifizierenden Elementen in den jeweiligen Tätigkeitsbereichen angereichert werden kann, die das Ausstellen eines Zertifikats/qualifizierten Dienstzeugnisses erlauben. Darüber hinaus sollte geprüft werden, ob die Ableistung des Zivildienstes oder eines Freiwilligendienstes wie im Rettungsdienst auch im Pflegebereich bei entsprechender Zertifizierung im Rahmen einschlägiger späterer Ausbildungen angemessen anerkannt werden kann.

9. Für Jugendfreiwilligendienste und Zivildienst wie Wehrdienst sollte weiterhin ein jeweils spezifisches Bildungsangebot verbindlich sein. Die Qualifizierung sollte auch eine Reflexion auf die Zivilgesellschaft und das „Nachhaltige“ des Dienstes beinhalten sowie die Rolle der Engagierten gegenüber den Hauptamtlichen. Vor allem für Jugendliche sollte die Qualifizierung auch eine lebens- und berufsorientierende Komponente enthalten. Die Anleitung in den Einsatzstellen sowie begleitende altersangemessene Bildungsmaßnahmen innerhalb und außerhalb von Seminaren der Träger/Einsatzstellen sollten auch den Gender-Aspekt berücksichtigen.

Das Zertifikat/qualifizierte Dienstzeugnis sollte nicht nur der Nachweis einer ununterbrochenen Lebens- und Bildungsbiografie sein, sondern auch ein Tätigkeits- und Kompetenz-

⁹ Beschluss Nr. 1031/2000/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. April 2000 zur Einführung des JUGEND-Programms, s. Anhang E.

¹⁰ Koalitionsvertrag vom 16. Oktober 2002 Erneuerung – Gerechtigkeit – Nachhaltigkeit, <http://www.spd.de/servlet/PB/show/1023294/Koalitionsvertrag.pdf>



nachweis, der im beruflichen Rahmen eine Entscheidungsgrundlage bilden kann. Es sollte neben den persönlichen Daten Angaben zu Zeitpunkt und Dauer des Dienstes, Träger/Einsatzstelle und konkretem Tätigkeitsfeld auch Angaben zu darüber hinausgehenden selbstständig geplanten/durchgeführten Projekten, eingebrachten/erworbenen persönlichen, fachlichen und Schlüsselkompetenzen, Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen enthalten.

Schule

10. Allgemein bildende, berufliche Schulen, sonderpädagogische Einrichtungen für schwer- und schwerstbehinderte Kinder, aber auch Schulungsstätten für Freiwillige und Zivildienstleistende sollten sowohl Bildungs- als ggf. auch Einsatzorte für nachhaltiges soziales Engagement sein. Zivildienstleistende sind heute schon bzw. heute noch¹¹ im Sonderschulbereich eingesetzt.

Schule sollte mehr noch als bisher als früher Lern- und Einübungsort bürgerschaftlichen Engagements, aber auch als möglicher Ort für ein Miteinander der Generationen zum wechselseitigen Nutzen begriffen werden: Ebenso wie aus der Schule heraus z. B. Einsätze und Projekte in Seniorenheimen organisiert werden können, können Seniorinnen und Senioren sowie engagierte Menschen im mittleren Lebensalter Schulen (z. B. in der Schulbibliothek), Schülerinnen und Schülern (z. B. nachmittags in Grundschulen oder in Betreuungsangeboten freier Träger der Jugendhilfe) zur Seite stehen.

Anerkennung der Dienste junger Menschen

11. Für beide Dienstarten sollte eine über den bloßen Nachteilsausgleich hinausgehende neue Anerkennungskultur entwickelt werden. Dazu gehören die Möglichkeiten der Einführung eines Bonussystems bei Studienplatz- und Ausbildungsplatzvergabe, aber auch die Anerkennung geleisteter Dienste bei Bewerbungen und beruflichem Aufstieg in der Privatwirtschaft sowie die Berücksichtigung der bei der Ableistung sozialer Dienste gewonnenen Erfahrungen und Kenntnisse bei Einstellungen und Beförderungen im öffentlichen Dienst, soweit diese für die Ausübung der Tätigkeit in dem jeweiligen Bereich von Bedeutung sind. Für Zivildienstleistende (und Grundwehrdienstleistende) gilt dies entsprechend den Empfehlungen der Kommission „Gemeinsame Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr“¹² insbesondere im Falle eines übergangsweisen „Auswahl-Wehr- oder Zivildienstes“.

Neues Freiwilligendienstmodell

12. Die Empfehlungen unter Ziffern 12 bis 18 sind ein Versuch der Skizzierung eines neuen generationsübergreifenden Freiwilligendienstmodells, welches vor seiner eventuellen gesetzlichen Regelung noch der Differenzierung und Erprobung in der Praxis bedarf. In Anbetracht der demographischen Entwicklung, der Lebenserfahrung und der besonderen Potenziale der älteren Generation wird empfohlen, bei den neuen Freiwilligendiensten auch der Zielgruppe der älteren Menschen besondere Beachtung zu schenken. Es wird angeregt zu prüfen, ob ein freiwilliges Engagement von und für Seniorinnen und Senioren auch außerhalb ihrer Familien besonders gefördert werden sollte.¹³

¹¹ Siehe Fußnote 88.

¹² http://www.bundeswehr.de/pic/pdf/00_bericht_kommission.pdf, siehe auch den Auszug aus den Empfehlungen im Anhang C.

¹³ Hinweis der Parlamentarischen Begleitgruppe in der Sitzung am 26. 11. 2003.



Unter Einbindung des klassischen Vereins- und Verbandslebens in die Entwicklung des neuen Modells sollten Freiwilligendienste generell künftig für alle Altersgruppen, für Frauen und Männer in der Erwerbs- wie in der Familienphase sowie generationsübergreifend angeboten werden, nicht zuletzt zur Ermöglichung eines neuen Miteinanders der Generationen.

Flexibilisierung der Freiwilligendienste und Einsätze

13. Die so definierten neuen generationsübergreifenden Freiwilligendienste müssen zeitlich wie inhaltlich flexibel für engagementbereite Menschen in ihren unterschiedlichen Lebensphasen gestaltet sein und zugleich die Interessen der Organisationen und Einrichtungen hinsichtlich Planbarkeit und Verbindlichkeit der Einsätze berücksichtigen. Um dem spezifischen Bildungsanspruch der Träger wie der Freiwilligen gerecht zu werden, erscheint eine Mindestdauer erforderlich, aus arbeitsmarktpolitischen Erwägungen kann auch eine Höchstdauer sinnvoll sein. (Unabhängig davon sind Gesamtumfang und Dauer ihrer finanziellen Förderung.) Generationsübergreifende Freiwilligendienste sollten länger dauern können als ein Jahr, in Vollzeit ausgeübt werden oder mit wenigen Stunden Zeiteinsatz in der Woche Beruf und Familie begleitend. In der Regel sollte eine Mindestdauer von drei zusammenhängenden Monaten mit mindestens 20 Wochenstunden und eine Höchstdauer von bis zu 24 Monaten bei Diensten im In- und Ausland eingehalten werden. Bei berufs begleitenden Formen sollte jedenfalls eine entsprechende zeitliche Mindestanforderung festgelegt werden.

Aufgabenfelder

14. Die Aufgabenfelder sollten grundsätzlich nicht begrenzt, die Tätigkeiten selbst aber immer komplementär sein. Sie können weder Erwerbsarbeit noch schulische oder berufliche Bildung ersetzen. Neben den „klassischen“ Bereichen des Sozialen, des Umweltschutzes, der Friedens- und Versöhnungsarbeit, des Zivil- und Katastrophenschutzes, der Jugendarbeit in Kultur und Sport sowie der Entwicklungszusammenarbeit sollten prioritäre Aufgabenfelder Familien in lokalen Netzen, Kinderbetreuung, Schule, Migration, Selbsthilfe, Pflege und die Betreuung Behinderter, aber auch Projekte, Initiativen und Netzwerke der Engagementförderung sein. Diese Aufgabenfelder bieten spezifische Lebens- und Erfahrungskontexte. Familie und Schulen führen frühzeitig an bürgerschaftliches Engagement heran.

Trägerstrukturen neuer generationsübergreifender Freiwilligendienste

15. Anbieter von Freiwilligendiensten sollten öffentliche und freie Träger sowie gemeinwesenbezogene Unternehmen sein. Oberhalb des zweiseitigen Verhältnisses zwischen der Einsatzstelle und ihren Freiwilligen, das den konkreten Dienstag bestimmt, bilden die Träger eine dritte Ebene, auf der Aufgaben wie die nachfolgenden wahrgenommen werden, die die Einsatzstellen selbst je nach Größe und sonstigen Rahmenbedingungen regelmäßig überfordern dürften:

Information und Beratung, Auswahl von Projekten und geeigneten Einsatzstellen, Gewinnung von Freiwilligen und neuen Zielgruppen, Unterstützung beim Konfliktmanagement, Setzung/Kontrolle von Mindeststandards, Qualitätssicherung und Zertifizierung, Bildungs-, Fortbildungs- und Begleitungsangebote, angemessene Absicherung der Freiwilligen, Vernetzung von Trägern und Einsatzstellen, Öffnung der Organisation für andere gesellschaftliche Bereiche, Aufbau von Partizipationsstrukturen, Förderung des intergenerationellen



Austauschs und des internationalen, insbesondere des europäischen Dialogs, Schaffung von Übergängen zwischen generationsübergreifenden Freiwilligendiensten und anderen Formen bürgerschaftlichen Engagements.

Alle oder einzelne der beschriebenen Aufgaben können auch von anderen übergeordneten Organisationsformen, z. B. Trägerverbänden, im zu definierenden Ausnahmefall von besonders geeigneten Einsatzstellen selbst wahrgenommen werden.

Neben bundesweit etablierten Trägern/Einsatzstellen sollten vermehrt Organisationen auf der regionalen und lokalen Ebene für die Durchführung generationsübergreifender Freiwilligendienste gewonnen werden. Dies können auch lokale „klassische“ Vereine sein, deren Vereinsarbeit durch die Einbindung in das neue Freiwilligenmodell ggf. neu belebt werden könnte. Die anzuerkennenden Träger/Einsatzstellen sollten gemeinnützig sein, eine klare Organisations- und Rechtsform haben und im gesellschaftlichen Raum verankert sein. Sie müssen an Informations- und Austauschnetze angeschlossen und wirtschaftlich stabil sowie zuverlässig sein. Unter den Gesichtspunkten von Subsidiarität und Bürokratieabbau wird empfohlen zu prüfen, ob die Anerkennung in selbst organisierter Form erfolgen kann.

Schutz und soziale Sicherung bei neuen Freiwilligendiensten

16. Auch in neuen generationsübergreifenden Diensten dürfen Freiwillige durch ihr soziales Engagement nicht selbst in sozialer Hinsicht schlechter gestellt werden, als sie ohne ihr Engagement stünden (kein Verlust von Anwartschaften oder Schlechterstellungen beim Kindergeld, Erziehungsgeld, Arbeitslosengeld, der Waisen- oder Hinterbliebenenrente). Der Schutz vor Krankheit, Unfall und Invalidität und der Schutz vor Haftpflichtschäden (z. B. Schadenersatzverpflichtungen gegenüber betreuten Personen) ist je nach Lebens-, Berufs- und Familienphase unterschiedlich zu gestalten. Auch für die neuen generationsübergreifenden Freiwilligendienste sollte, soweit erforderlich und rechtlich möglich, Versicherungsschutz über die gesetzliche Sozialversicherung gewährt werden, subsidiär über Rahmenverträge der Bundesländer – was im Einzelfall zu prüfen ist – und der Träger der Dienste oder der Einsatzstellen. Für berufsbegleitende neue Freiwilligendienste sollte geprüft werden, inwieweit Elemente der gesetzlichen Schutzregelungen für bereits geregelte berufsbegleitende Dienste übernommen werden könnten.

Qualitätssicherung

17. Für die neuen generationsübergreifenden Freiwilligendienste sollen Träger und Einsatzstellen Qualitätsstandards und Verfahren zur Qualitätssicherung und kontinuierlichen Qualitätsverbesserung entwickeln. Zur Qualifizierung der Freiwilligen gilt das unter Ziffer 7 bis 9 Empfohlene auch für die Freiwilligendienste von Menschen im mittleren Lebensalter und älteren Menschen in dienst-, alters- und der Lebens- und Berufserfahrung angemessener Form.



Neue Anerkennungskultur für generationsübergreifende Freiwilligendienste

18. Generationsübergreifende Freiwilligendienste sollten sowohl in immateriellen Formen (z. B. durch Auszeichnungen und Ehrungen, Ehrenmitgliedschaften, Danksagungen, Gratulationen zu persönlichen Anlässen, Ehemaligenarbeit, Akzeptanz und Unterstützung durch Hauptamtliche, Mitbestimmungs- und Mitgestaltungsmöglichkeiten) als auch durch geldwerte und monetäre Formen (z. B. kostenlose Nutzung öffentlicher Einrichtungen und Verkehrsmittel, Freistellungen, Fort- und Weiterbildungsangebote, Aufwandsentschädigungen, Beitragszahlungen zur Haftpflicht- und Unfallversicherung, Gratifikationen etc.) durch Träger und Einsatzstellen besondere Anerkennung erfahren. Zur besonderen Anerkennung sozialer Dienste junger Menschen siehe oben Ziffer 11.

Umsetzung der Empfehlungen und Finanzierung

19. Gesetzliche Regelungen:

Ein Teil der oben vorgeschlagenen Maßnahmen zu den Pflicht- und Freiwilligendiensten für die jüngere Generation (z. B. die Angleichung der Dauer des Zivildienstes an die Dauer des Wehrdienstes, Nichtheranziehung von Freiwilligen, die einen Europäischen Freiwilligendienst leisten, Zulässigkeit von Vorpraktika/geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen in der späteren Einsatzstelle, Anerkennung und Zertifizierung) erfordern ergänzende oder klarstellende gesetzliche Regelungen. Änderungen des Zivildienstgesetzes und notwendige Folgeänderungen sollten nach Möglichkeit noch in dieser Legislaturperiode erfolgen. Für eventuelle Anpassungen der Gesetze zum freiwilligen sozialen und ökologischen Jahr sollten die Ergebnisse der Evaluierung der letzten Änderungen abgewartet werden. Soweit möglich sollte die Evaluierung auch die Empfehlungen dieser Kommission zu den neuen generationsübergreifenden Freiwilligendiensten in den Blick nehmen. Welcher Rahmen für die neuen generationsübergreifenden Freiwilligendienste angemessen und erforderlich ist, sollte in einem oder mehreren Modellvorhaben unter finanzieller Beteiligung aller Interessierten geprüft werden.

20. Finanzierung:

Bürgerschaftliches Engagement und seine Finanzierung sind eine gesellschaftliche Aufgabe. Bund, Länder und Gemeinden wie auch der 2. und 3. Sektor sind in der gesellschaftlichen Verantwortung, förderliche Rahmenbedingungen zur Stärkung der Bürgergesellschaft zu schaffen. Auf Bundesebene haben sich die Regierungsparteien im Koalitionsvertrag vom 16. Oktober 2002 ausdrücklich verpflichtet, auf der Grundlage der Handlungsempfehlungen der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ der letzten Legislaturperiode den Rahmen für Freiwilligendienste ggf. weiter zu entwickeln und weitere Initiativen zur Verbesserung des gesellschaftlichen Engagements zu starten.¹⁴ Die (Ko-) Finanzierung solcher Initiativen kann wie bisher über Förderpläne/Förderrichtlinien erfolgen. Als Finanzierungsgrundlage sollten auch Möglichkeiten von Schwerpunktsetzungen in geeigneten laufenden Programmen mit Bezügen zur Zivilgesellschaft, Freiwilligendiensten und Freiwilligenkorps geprüft werden. Eine von breiten gesellschaftlichen Kräften getragene „Stiftung für Freiwilligendienste“ könnte Bürgerinnen und Bürgern, die nicht selbst in Freiwilligendiensten mitwirken können oder wollen, die Möglichkeit eines zumindest finanziellen Engagements eröffnen.

¹⁴ <http://www.bundestag.de/gremien/enga/>
<http://www.spd.de/servlet/PB/show/1023294/Koalitionsvertrag.pdf>



II.

Die gesellschaftliche Lage in Deutschland zu Beginn des 21. Jahrhunderts

Zur Begründung ihrer vorstehenden Empfehlungen verweist die Kommission auf folgende gesellschaftspolitische Situation:

Demographische Entwicklung

21. Mit den Prognosen zur demographischen Entwicklung bis einschließlich 2050 und ihren sozialpolitischen Konsequenzen haben sich zuletzt die von der Bundesregierung eingesetzte unabhängige Kommission „Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme“ (Rürup-Kommission)¹⁵ sowie die vom Bundesvorstand der CDU eingesetzte Kommission „Soziale Sicherheit“ (Herzog-Kommission)¹⁶ eingehend auseinander gesetzt.

22. Nach der mittleren Variante der jüngsten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes¹⁷ wird die Bevölkerungszahl ab dem Jahr 2013 zurückgehen und bis zum Jahr 2050 auf das Niveau des Jahres 1963 (gut 75 Millionen Einwohnerinnen und Einwohner) sinken. Gleichzeitig wird sich das zahlenmäßige Verhältnis zwischen älteren und jüngeren Menschen erheblich verschieben: 2050 wird die Hälfte der Bevölkerung älter als 48 Jahre und ein Drittel 60 Jahre oder älter sein. Bis 2050 wird die Zahl der unter 20-Jährigen von aktuell 17 Millionen (21% der Bevölkerung) auf 12 Millionen (16%) zurückgehen. Die Gruppe der mindestens 60-Jährigen wird mehr als doppelt so groß sein (28 Millionen bzw. 37%). 80 Jahre oder älter werden im Jahr 2050 9,1 Millionen Personen und damit 12% der Bevölkerung sein (2001: 3,2 Millionen bzw. 3,9%). Die Alterspyramide, die den Aufbau der Bevölkerung nach Alter und Geschlecht abbildet, wird auf den Kopf gestellt werden.

23. Diese Entwicklung wird nicht erst in 50 Jahren zu Problemen führen, sondern bereits in den nächsten beiden Jahrzehnten eine Herausforderung darstellen, insbesondere für die sozialen Sicherungssysteme. Mit der Alterung der Gesellschaft wird nicht nur die Zahl der Hilfebedürftigen zunehmen, sondern gleichzeitig die Finanzierbarkeit bislang selbstverständlicher Leistungen – auch der Leistungen, die heute noch über Zivildienst und Freiwilligendienste abgedeckt werden – mehr und mehr infrage gestellt werden.

Bei den sich verändernden gesellschaftlichen Rahmenbedingungen werden sich Freiwilligendienste und Zivildienst als Bereiche, in denen junge Männer und Frauen eingesetzt sind, nicht mehr so weiter entwickeln können wie bisher.

¹⁵ <http://www.soziale-sicherungssysteme.de/download/PDFs/Bericht.pdf>

¹⁶ http://www.cdu.de/tagesthema/30_09_03_soziale_sicherheit.pdf

¹⁷ Pressemitteilung des Statistischen Bundesamtes vom 6. Juni 2003 zu den Ergebnissen der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, <http://www.destatis.de/presse/deutsch/pm2003/p2300022.htm>



24. Für den Zivildienst ist aufgrund der demographischen Veränderungen schon in den Jahren 2008–2012 mit einem Einbruch der Zahl der Kriegsdienstverweigerer bzw. der Zivildienstleistenden zu rechnen. Während das Potenzial hier sinken wird, nimmt der Bedarf an Pflege- und Betreuungsleistungen wie auch der sonderpädagogische Förderbedarf bei Kindern umgekehrt proportional zu.¹⁸ Gleichzeitig wird der Arbeitsmarkt jede qualifizierte Arbeitskraft brauchen, insbesondere auch junge Männer und Frauen. Diese gesellschaftliche Entwicklung wird die politische Diskussion um die Abschaffung der Wehrpflicht und den schon im Jahr 2000 von der Kommission „Gemeinsame Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr“ (Weizsäcker-Kommission) empfohlenen sog. Auswahl-Wehrdienst¹⁹ immer wieder neu beleben. Damit stehen auch die Dienstleistungen von mehr als 110.000 Zivildienstleistenden pro Jahr zumindest nicht mehr in dieser Zahl zur Verfügung.

25. Bei den Freiwilligendiensten wird die nach wie vor noch primäre Zielgruppe der jungen Frauen und Männer in den nächsten Jahren mehr in den Hintergrund treten. Prinzipiell alle Altersgruppen müssen dann Zielgruppen für Freiwilligendienste werden, wenn Freiwilligendienste eine Zukunft haben wollen und wenn die bislang von Zivildienstleistenden erbrachten zusätzlichen Dienstleistungen auch bei einer Abschaffung der Wehrpflicht aufrechterhalten bleiben sollen. Prototypen werden möglicherweise nicht mehr einjährige Freiwilligendienste vor Eintritt in das Berufsleben sein, sondern zeitlich flexiblere berufsbegleitende Dienste und Einsätze, wie es sie heute schon im Bereich des Zivil- und Katastrophenschutzes gibt, sowie Dienste und Einsätze nach Beendigung des Erwerbslebens nach Art der Senior Expert Services²⁰.

Die Entwicklung der Streitkräftestruktur

26. Entsprechend der Koalitionsvereinbarung von SPD und Bündnis90/DIE GRÜNEN vom 16. Oktober 2002²¹ soll die Wehrverfassung mit Blick auf die künftigen Strukturen der Bundeswehr schon bis zum Ende der laufenden Legislaturperiode, d. h. bis Ende 2006, überprüft werden. Von einer eventuellen Änderung der Streitkräftestruktur ist grundsätzlich auch der Zivildienst betroffen, da er eine abhängige Variable des Wehrdienstes bzw. der Wehrpflicht darstellt.

In den von Bundesminister Dr. Struck am 21. Mai 2003 für seinen Geschäftsbereich erlassenen Verteidigungspolitischen Richtlinien (VPR)²² ist festgeschrieben, dass die Wehrpflicht in angepasster Form für die Einsatzbereitschaft, Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit der Bundeswehr unabdingbar bleibt. Die VPR entsprechen der in der Koalitionsvereinbarung festgeschriebenen Verpflichtung zur konsequenten Weiterentwicklung der Bundeswehrreform und zur Bestimmung des künftigen Aufgabenspektrums der Streitkräfte unter Berücksichtigung der sicherheitspolitischen Bedingungen und des Wandels zu einer Armee im Einsatz. Durch sie wird nicht präjudiziert, was entsprechend der Koalitionsvereinbarung

¹⁸ Bericht der Unterarbeitsgruppe 3 „Ausgestaltung des Zivildienstes“ vom 17. Oktober 2003, zusammengefasst im Bericht der Arbeitsgruppe „Zivildienst unter neuen Rahmenbedingungen“ im Anhang A.

¹⁹ Vgl. den Bericht der Kommission Gemeinsame Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr vom 23. Mai 2000, http://www.bundeswehr.de/pic/pdf/00_bericht_kommission.pdf und dessen Zusammenfassung im Anhang C.

²⁰ Vgl. z. B. das vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend geförderte Projekt „Erfahrungswissen für Initiativen (Efi)“, <http://www.bmfsfj.de/Politikbereiche/aeltere-menschen.did=5036.html>

²¹ <http://www.spd.de/servlet/PB/show/1023294/Koalitionsvertrag.pdf>

²² http://www.bmvg.de/pic/sicherheit/vpr_broschuere.pdf



mit Blick auf die künftigen Strukturen der Bundeswehr und die Wehrverfassung überprüft und letztlich von der Mehrheit der Abgeordneten des Deutschen Bundestages entschieden werden muss.²³ Aufgabe der Kommission war es aber, die möglichen politischen Entscheidungsalternativen (bei Beibehaltung der Wehrpflicht Anpassung der Dauer des Zivildienstes an die Dauer des Wehrdienstes von 9 Monaten oder auch beider Verkürzung auf 6 Monate oder darunter) bei ihren Empfehlungen zu berücksichtigen.²⁴

Die politische Diskussion zur Angleichung der Dauer des Zivildienstes an die Dauer des Wehrdienstes

27. Die Dauer des Zivildienstes – jeweils abhängig von der des Wehrdienstes – hat sich mehrfach geändert. So verlängerte sie sich in den Jahren zwischen 1961 und 1984 von 12 auf 20 Monate. Seit 1990 wurde sie bis auf heute 10 Monate verkürzt. Seit 1984 ist der Zivildienst länger als der Wehrdienst, was vom Bundesverfassungsgericht nicht als Verstoß gegen Artikel 12a Abs. 2 Satz 2 GG²⁵ angesehen wurde. Es hat die damals um ein Drittel längere Zivildienstzeit als zulässig angesehen, weil die Vorschrift des Art. 12a Abs. 2 Satz 2 GG den Gesetzgeber nicht verpflichtet, innerhalb der rechtlich zulässigen Höchstdauer des Wehrdienstes eine Zivildienstzeit vorzusehen, die genau der tatsächlichen Dauer des Wehrdienstes entspricht. Die bewusste Inkaufnahme des gegenüber dem Grundwehrdienst um seinerzeit fünf Monate längeren Zivildienstes sollte zudem als tragendes Indiz für das Vorliegen einer Gewissensentscheidung im damals auf das schriftliche Verfahren umgestellten Anerkennungsverfahren gewertet werden.²⁶ Heute, 20 Jahre später, wird die Frage der Zivildienstdauer und die Angleichung an die Dauer des Wehrdienstes erneut diskutiert. So heißt es auch in der Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und Bündnis 90/DIE GRÜNEN vom 16. Oktober 2002: „Die Bundesregierung wird sich weiterhin für die größtmögliche Gerechtigkeit und Gleichbehandlung zwischen Wehr- und Zivildienstleistenden einsetzen (und sich bemühen, die Anzahl der Zivildienstplätze dem Wehrdienst anzugleichen).“²⁷ Im Hinblick auf Organisation und Durchführung sowie die im Koalitionsvertrag 2002 ebenfalls festgelegte stärkere Ausrichtung des Zivildienstes als Lerndienst stehen die Dienststellen des Zivildienstes damit vor der großen Herausforderung, den Dienst weiterhin sinnvoll zu gestalten.

Die politische Diskussion zur Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht

28. Alle Deutschen genießen nach dem Grundgesetz Berufsfreiheit (Artikel 12 Abs. 1). Als Pflichtdienste ausdrücklich zulässig sind u. a. Wehrdienst und bestimmte Ersatzdienste wie der Zivildienst (Artikel 12 a GG). Neue allgemeine Dienstpflichten dürfen nach deutschem Verfassungs- sowie internationalem Recht²⁸ nicht eingeführt werden. Eine Grundgesetzänderung würde die völkerrechtliche Unzulässigkeit der Einführung einer allgemeinen

²³ Bericht der Unterarbeitsgruppe 1 „Bedarf an Zivildienstleistenden und Wehrgerechtigkeit“ vom 20. Oktober 2003, zusammengefasst im Bericht der Arbeitsgruppe „Zivildienst unter neuen Rahmenbedingungen“ im Anhang A.

²⁴ Siehe Empfehlung Ziff. 2.

²⁵ Art. 12a Abs. 2 Satz 2 GG lautet: „Die Dauer des Ersatzdienstes darf die Dauer des Wehrdienstes nicht übersteigen.“

²⁶ Vgl. BVerfGE 69,1 ff., S. 30 und 26, Urteil vom 24. April 1985, <http://www.oefre.unibe.ch/law/dfr/bv069001.html>

²⁷ <http://www.spd.de/servlet/PB/show/1023294/Koalitionsvertrag.pdf>

²⁸ Artikel 12 Abs. 2 GG, Artikel 4 Abs. 2 der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Artikel 8 Abs. 3 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte.



Dienstpflicht nicht beseitigen. In einer Ausarbeitung des wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages vom 15. August 2003 heißt es zusammenfassend:

„Eine allgemeine Dienstpflicht für junge Frauen und Männer, z. B. durch Erstreckung der Wehrdienstpflichtigkeit auf Frauen oder die Einführung einer Pflicht zur Ableistung eines sozialen oder ökologischen Jahres für Männer und Frauen, könnte nur nach einer vorangegangenen Verfassungsänderung eingeführt werden. Einer Einführung durch einfaches Gesetz stehen die Art. 12 Abs. 2 GG und Art. 12a GG entgegen.

Mit der Einführung eines ökologischen oder sozialen Jahres, soweit sich dieses nicht auf Situationen beschränkt, in denen das Leben oder das Wohl der Gemeinschaft durch Notstände oder Katastrophen bedroht wird, würde die Bundesrepublik jedoch gegen ihre völkerrechtlichen Verpflichtungen aus Art. 4 Abs. 2 der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) und aus Art. 8 Abs. 3 a.) des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (IPbürgR) verstoßen. Im Einklang mit diesen Verträgen stünde lediglich eine Einführung der Wehrpflicht einschließlich Wehersatzpflicht für Frauen und Männer.“²⁹

Zu ergänzen ist:

Die Einführung der Wehrpflicht auch für junge Frauen steht in einer Zeit, in der die grundsätzliche Abschaffung der Wehrpflicht ernsthaft diskutiert wird, außerhalb jeder politischen Diskussion. Die Wehrpflicht für Frauen in der Hoffnung einzuführen, dass Frauen mehrheitlich den Kriegsdienst verweigern und dann zu einem Ersatzdienst eingezogen werden könnten, wäre eine offensichtliche unzulässige Umgehung der in der Ausarbeitung genannten völkerrechtlichen Verpflichtungen.

Die Gleichstellung von Frauen und Männern

29. Obwohl Pflichtdienst ausschließlich für Männer, hat der Zivildienst auch einen gleichstellungspolitisch begrüßenswerten Effekt: Ebenso wie junge Frauen seit Januar 2001 mit der Öffnung der Streitkräfte in bisher traditionell Männern vorbehaltenen Einsätzen als Berufssoldatinnen und Soldatinnen auf Zeit ihren Dienst leisten können³⁰, sind umgekehrt im Zivildienst schon seit über 40 Jahren junge Männer in Bereichen tätig, die traditionell als typische Frauenbereiche angesehen werden.³¹ Gleichstellungspolitisch zu begrüßen ist auch, dass die gesetzlich geregelten Freiwilligendienste freiwilliges soziales Jahr (FSJ) und freiwilliges ökologisches Jahr (FÖJ) mit ihren enorm hohen Frauenanteilen in jüngster Zeit zunehmend von jungen Männern nachgefragt werden, wenn auch in Wahrnehmung der neu geschaffenen Möglichkeit, dadurch ihre Wehrpflicht erfüllen zu können. Gleichstellungspolitisch unbefriedigend ist wiederum der Nebeneffekt dieser Entwicklung, dass nämlich junge Frauen zunehmend Schwierigkeiten haben, einen Freiwilligenplatz zu finden. Denn nur die in Umsetzung des neuen § 14c Zivildienstgesetz (ZDG) geschaffenen zusätzlichen Plätze für anerkannte Kriegsdienstverweigerer werden vom Bund in hohem Maße finanziell bezuschusst.³²

²⁹ Die Ausarbeitung des wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages vom 15. August 2003, WF III - 180/03, ist mit freundlicher Genehmigung des Direktors des Deutschen Bundestages im Anhang D abgedruckt.

³⁰ Artikel 1 des Gesetzes zur Änderung des Soldatengesetzes und anderer Vorschriften (SGÄndG) vom 19. Dezember 2000, Inkrafttreten am 24. 12. 2000, BGBl. I S. 1815.

³¹ Vgl. das Schaubild im Kapitel III.

³² Siehe die Ausführungen zur Finanzierung von Freiwilligendiensten im Kapitel III.



Bei ihren Empfehlungen, die die Kommission zur weiteren Entwicklung von Freiwilligendiensten und Zivildienst mit diesem Bericht abgibt, hat sich die Kommission bemüht, trotz der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit auch deren Auswirkungen auf Frauen und Männer mit zu betrachten und zur Gleichstellung von Frauen und Männern beizutragen, auch wenn sich diese Forderung beim Zivildienst und der gegebenen Verfassungslage a priori nicht erfüllen lässt. Insbesondere bei der Bewertung und Umsetzung der Kommissionsempfehlungen zur Gestaltung der generationsübergreifenden Freiwilligendienste wird es darauf ankommen, das Gebot der Gleichstellung von Frauen und Männern und des Abbaus sowie der Prävention von mittelbaren und unmittelbaren Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts zu beachten.

Bürgerschaftliches Engagement und Freiwilligendienste³³

30. Freiwilligendienste stellen eine besondere Form bürgerschaftlichen Engagements dar. Eine Gesellschaft, die der Leitidee der Zivilgesellschaft verpflichtet ist, stützt sich auf bürgerschaftliches Engagement und eröffnet Möglichkeiten für Eigeninitiative, Mitgestaltung und Beteiligung.

Bürgerschaftliches Engagement ist:

- freiwillig,
- nicht auf materiellen Gewinn gerichtet,
- gemeinwohlorientiert,
- öffentlich bzw. findet im öffentlichen Raum statt und
- wird in der Regel gemeinschaftlich/kooperativ ausgeübt.³⁴

Bürgerschaftliches Engagement erzeugt:

- soziales Kapital

Gesellschaften sind für ihren Zusammenhalt auf Vertrauen, Solidarität und Bereitschaft zur Zusammenarbeit angewiesen – in der Forschung wird dies als „soziales Kapital“ bezeichnet. In pluralistischen, heterogenen Gesellschaften trägt soziales Kapital auch dazu bei, die Unterschiede zwischen Bevölkerungsgruppen zu überbrücken und Konflikte auf eine Weise auszutragen, die den Zusammenhalt der gesamten Gesellschaft nicht gefährdet. Bürgerschaftliches Engagement trägt in hohem Maße dazu bei, soziales Kapital zu schaffen und zu pflegen: Die Bereitschaft, sich für sich selbst und für andere unentgeltlich einzusetzen, ist Grundbestand von Vertrauen und Solidarität; freiwillige Vereinigungen stellen diese Bereitschaft auf Dauer her und sind häufig Orte der Zusammenarbeit über die Familie und den unmittelbaren Lebenskreis hinaus.

- demokratische Kompetenz: selbstbestimmt, selbst organisiert, partizipatorisch

Bürgerschaftliches Engagement zeichnet sich dadurch aus, dass es auf Selbstorganisation, Einflussnahme und Eigenverantwortung beruht. Oft kommt es im Engagementalltag auch

³³ Siehe auch die Vorbemerkung aus dem Endbericht der Arbeitsgruppe „Perspektiven und Aktivierung für Freiwilligendienste“ vom 4. 12. 2003, Anhang A.

³⁴ Vgl. Bericht Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft, S. 73–90, hier S. 82 ff.



darauf an, sich einerseits mit dem eigenen Anliegen durchzusetzen und sich andererseits mit anderen auf Kompromisse zu verständigen. Die Kompetenz zum selbst organisierten Aushandeln von Lösungen und Entscheidungen schlägt die Brücke zwischen bürgerschaftlichem Engagement und einer aktiven Bürgerschaft im demokratischen Gemeinwesen. Bei freiwilligen Einsätzen im In- und Ausland kommen interkulturelle Kompetenzen hinzu. Kurz gesagt: Bürgerschaftliches Engagement trägt dazu bei, demokratisches Verhalten zu lernen – auch dann, wenn es im vermeintlich unpolitischen Raum gemeinsamer Freizeitgestaltung oder unmittelbarer sozialer Hilfeleistungen stattfindet. Gerade für junge Menschen haben diese mittelbaren politischen Lernprozesse eine besondere Bedeutung, da sie Erfahrungen aufbauen, die gesellschaftliches Mitgestalten möglich machen und sogar das Handeln im unmittelbar politischen Feld vorbereiten und erleichtern.

Mitgestaltung und Eigenverantwortung im Alltag des Engagements lassen sich – zumindest unter dem Gesichtspunkt einer aktiven Staatsbürgerschaft – nicht von politischer Partizipation trennen. Viele Formen freiwilliger Tätigkeiten ermöglichen zudem eine unmittelbare Partizipation der Bürgerinnen und Bürger an der Entwicklung ihres Lebens- und Wohnumfeldes.

Trägerorganisationen und soziale Einrichtungen, die mit Freiwilligen arbeiten, können wichtige Beiträge leisten: Es hängt nicht zuletzt von den dortigen Rahmenbedingungen ab, ob Engagement tatsächlich mit Verantwortung, Entscheidungsspielräumen und Gestaltungsmöglichkeiten verbunden ist, ob die Aushandlungsprozesse, die Art des Umgangs von wechselseitigem Respekt und demokratischen Verfahren geprägt sind. Förderliche Rahmenbedingungen in Organisationen und in der Gesellschaft sind insofern eine notwendige Bedingung für die demokratischen Lernprozesse im hier beschriebenen Sinne.

■ nicht formale und informelle Lernprozesse

Viele Tendenzen in der Entwicklung des Arbeitsmarkts deuten darauf hin, dass soziale Kompetenzen im Zuge der Umwandlung von Industriegesellschaften in Wissens- und Dienstleistungsgesellschaften eine größere Bedeutung bekommen werden: Dazu zählen zum Beispiel rhetorische Fähigkeiten, die Fähigkeit, in Konflikten zu vermitteln, in Gruppen moderierend ein Ergebnis zu erzielen oder auch Verantwortung für sich und andere zu übernehmen.

Viele Tätigkeiten in Freiwilligendiensten vermitteln genau diese Fertigkeiten: Zum bereits genannten Aspekt der freiwilligen Selbstorganisation kommt hier noch der Umgang mit Menschen, der zahlreiche Formen bürgerschaftlichen Engagements auszeichnet. Der Beitrag bürgerschaftlichen Engagements zum Kompetenzerwerb kann somit auch ein ergänzender Beitrag zum Erwerb beruflicher Schlüsselqualifikationen sein.

Neben dem informellen Lernen von Schlüsselqualifikationen vermitteln zahlreiche freiwillige Tätigkeiten aber auch konkrete Kenntnisse und Qualifikationen, die für bestimmte Berufsfelder relevant sind. Dies gilt zum Beispiel für helfende Tätigkeiten im sozialen Bereich oder für pädagogische Tätigkeiten im Bereich der Jugendbildung oder der Übungsleitung im Sport.

Interkulturelle Kompetenzen, die durch bürgerschaftliches Engagement im In- und Ausland erworben werden können, haben vor dem Hintergrund wachsender beruflicher Mobilität über die Landesgrenzen hinweg ebenfalls unmittelbare Auswirkungen auf berufliche Chancen. Nicht selten wird der Erwerb dieser Kenntnisse durch begleitende Ausbildungen



unterstützt und durch ein Zertifikat belegt. Darüber hinaus können selbstverständlich auch Kontakte, die durch bürgerschaftliches Engagement erworben werden, als soziales Kapital im engeren Sinne dienen und den späteren Einstieg in ein Beschäftigungsverhältnis erleichtern.

31. Freiwilligendienste stellen eine besondere und eigene Form des bürgerschaftlichen Engagements dar, und zwar jenseits des traditionellen Ehrenamts, klar abgegrenzt von Erwerbsarbeit, Ausbildung, Wehr- und Zivildienst. Als Freiwilligendienste lassen sich Dienste mit Bildungselementen und Begleitungsangeboten bezeichnen, die von gemeinnützigen Organisationen sowie öffentlichen Trägern angeboten und von Menschen in freiwilliger Selbstverpflichtung eingegangen werden. Freiwilligendienste stellen eine geregelte Form des bürgerschaftlichen Engagements dar, bei dem Anfang und Ende, Dauer und Umfang, Inhalt, Aufgaben, Ziel und Art der freiwilligen Tätigkeit ebenso festgelegt sind wie der finanzielle und organisatorische Rahmen, die rechtliche und soziale Absicherung sowie die infrage kommenden Orte und Träger bzw. Einsatzstellen.³⁵ Deutschland ist das einzige Land in Europa, das bereits seit 40 Jahren Erfahrungen mit einem gesetzlich geregelten Freiwilligendienst machen konnte (geregelt im FSJ-Gesetz seit 1964). In vielen anderen Ländern wurde die gesamtgesellschaftliche Bedeutung von Freiwilligendiensten erst in den späten 90er Jahren erkannt. Viele entsprechende Gesetze anderer EU-Staaten stammen daher erst aus jüngster Zeit.

32. Neue generationsübergreifende Freiwilligendienste als eine besondere Form bürgerschaftlichen Engagements stellen einen eigenen Lernort dar, weil die engagierten Menschen soziale Verantwortung übernehmen können, aber auch ihre Fähigkeiten und Kompetenzen einbringen und erproben, sich persönlich wie beruflich orientieren können. Gerade die Verschränkung von Bildung und Orientierung einerseits sowie die Übernahme von gesellschaftlicher und sozialer Verantwortung andererseits schaffen die Grundlagen für die Attraktivität der neuen Freiwilligendienste.

Freiwilligendienste bieten vielfältige Möglichkeiten zu tun und zu zeigen, was engagierte Menschen in zivilgesellschaftlicher Verantwortung können. Sie eröffnen Lebens- und Partizipationsräume, individuelle Lern- und Trainingserfahrungen, ferner ermöglichen sie die Übernahme gesellschaftlicher Verantwortung ebenso wie Persönlichkeitsbildung, Wissenserwerb und den Erwerb sozialer Kompetenzen. Obwohl generationsübergreifende Freiwilligendienste kein Instrument der Arbeitsmarktpolitik im Sinne des SGB III sind, können sie durch ihre bildungsfördernde Wirkung auch die Berufsorientierung sowie die Ausbildungs- und Arbeitsmarktchancen engagierter Menschen verbessern.

Schon in der Koalitionsvereinbarung der Regierungsparteien vom 16. Oktober 2002 heißt es unter dem Artikel „Bürgergesellschaft stärken“: „Wir werden auf der Grundlage der Handlungsempfehlungen der Enquete-Kommission ‚Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements‘ prüfen, wie der gesetzliche Rahmen für die Freiwilligenarbeit weiter entwickelt werden kann, und weitere Initiativen zur Verbesserung des freiwilligen Engagements starten.“³⁶

³⁵ Vgl. Thomas Rauschenbach, Reinhard Liebig: Freiwilligendienste – Wege in die Zukunft, S. 19–24, hier S. 20 u. 23, <http://library.fes.de/pdf-files/stabsabteilung/01354.pdf>

³⁶ <http://www.spd.de/servlet/PB/show/1023294/Koalitionsvertrag.pdf>



III.

Zur Entwicklung von Freiwilligendiensten und Zivildienst in Deutschland

33. Während beim Zivildienst trotz der Einsatzfelder im sozialen Bereich die Erfüllung der Wehrpflicht im Vordergrund steht, war es bei den Freiwilligendiensten von Anfang nicht nur der Aspekt des sozialen Helfens, sondern auch der des sozialen Lernens. Unter dem Aspekt des sozialen Lernens fördert der Bund das freiwillige soziale und das freiwillige ökologische Jahr sowohl finanziell als auch strukturell. Die gesetzlichen Regelungen unterscheiden sich beträchtlich von denjenigen für Zivildienstleistende: Während der Zivildienst wie der Wehrdienst als öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis besonderer Art im Detail geregelt ist, gibt es solche gesetzlichen Vorgaben für Freiwillige des sozialen und des ökologischen Jahres naturgemäß nicht. Beide Freiwilligengesetze enthalten vielmehr Mindeststandards zum Schutz der Freiwilligen vor den Risiken ihres Dienstes und zum Nachteilsausgleich. Größere Parallelen zum Zivildienst bzw. Wehrdienst gibt es im Zivilschutzgesetz³⁷ und insbesondere im „Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Helfer der Bundesanstalt Technisches Hilfswerk“ sowie der dazugehörigen Verordnung³⁸. Wie Zivil- und Wehrdienst werden diese Gesetze in Bundes- bzw. Bundesauftragsverwaltung ausgeführt und entsprechend finanziert mit der Besonderheit, dass beim Zivil- und Katastrophenschutz wie beim Zivildienst die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege Partner des Bundes sind und bei der Ausführung der jeweiligen Gesetze mitwirken.³⁹ Die freiwilligen Helferinnen und Helfer des Technischen Hilfswerks stehen wie die Zivildienstleistenden in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis besonderer Art.⁴⁰

Entwicklung der Freiwilligendienste

34. Freiwilligendienste haben sich stets als Alternative und in Abgrenzung zu den Pflichtdiensten entwickelt. Gestern wie heute gab es wechselseitige Berührungspunkte bei gleichzeitiger z. T. großer tatsächlicher Nähe. So hat es auch um die Brückenschläge zwischen Freiwilligendiensten, Wehr- und Zivildienst im Wehrpflicht- und im Zivildienstgesetz⁴¹ jeweils anhaltende politische Auseinandersetzungen gegeben, zuletzt bei der Einfügung des neuen § 14c in das Zivildienstgesetz. Danach wird nicht zum Zivildienst herangezogen, wer sich

³⁷ Artikel 1 des Gesetzes zur Neuordnung des Zivilschutzes vom 25. März 1997, BGBl. I S. 726 ff.

³⁸ Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Helfer der Bundesanstalt Technisches Hilfswerk vom 22. Januar 1990, BGBl. 1990, 118 und Verordnung über die Mitwirkung der Helfer im Technischen Hilfswerk (http://www.bmi.bund.de/frame/sonstige/Gesetze_Verordnungen_und_Vorschriften/ix6026_34625.htm?script=1).

³⁹ Nach § 5a ZDG können Einsatzstellen mit der Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben beauftragt werden, ebenso die Verbände und die Länder für ihre jeweiligen Beschäftigungsstellen. Nach § 20 Zivilschutzgesetz wirken insbesondere der ASB, die Deutsche Lebensrettungsgesellschaft, das DRK, die Johanniter-Unfall-Hilfe und der Malteser-Hilfsdienst bei der Erfüllung der Aufgaben mit.

⁴⁰ § 1 Abs. 3 THW-HelfrG.

⁴¹ Vgl. §§ 13a, 13b WPflG, §§ 14, 14a, b und c ZDG.



als anerkannter Kriegsdienstverweigerer schriftlich zu einem freiwilligen Dienst nach den Gesetzen zur Förderung eines freiwilligen sozialen bzw. eines freiwilligen ökologischen Jahres verpflichtet hat.

Freiwilligendienste mit Schwerpunkt im Inland

35. Zu Beginn des neuen Förderzeitraums waren über 15.000 junge Leute, überwiegend Frauen, auf aus dem Kinder- und Jugendplan geförderten Plätzen in einem freiwilligen sozialen Jahr⁴² und einem freiwilligen ökologischen Jahr⁴³ eingesetzt, darunter rund 200 im Ausland. Hinzu kommen 3.400 männliche Freiwillige (anerkannte Kriegsdienstverweigerer) und eine nicht genau bekannte Zahl von schätzungsweise rund 3.000 Freiwilligen, die auf vom Bund nicht finanziell geförderten Plätzen eingesetzt sind. Nach einer Erhebung zum Freiwilligen Sozialen Jahr⁴⁴ helfen die Freiwilligen, nach wie vor zumeist junge Frauen, am häufigsten im Altenheim (23,7 %), in einem allgemeinen Krankenhaus (17,1 %), in einer Kindertagesstätte (13,3 %) oder in einer Einrichtung der stationären Behindertenhilfe (13,1 %).

Diakonisches Jahr, freiwilliges soziales Jahr und freiwilliges ökologisches Jahr⁴⁵

36. Vorgänger des freiwilligen sozialen Jahres (FSJ) war das 1954 entstandene Diakonische Jahr (DJ). Anlässlich der Hundertjahrfeier der Diakonie Neuendettelsau, einer großen sozialen Einrichtung, rief deren damaliger Leiter Hermann Dietzfelbinger junge Frauen dazu auf, „ein Jahr ihres Lebens für die Diakonie zu wagen“. Dieser Aufruf war Ausdruck der Sorge, angesichts eines katastrophalen Mitarbeitermangels, der im Nachkriegs-Deutschland in den Einrichtungen der Diakonie herrschte, die sozialen Aufgaben nicht mehr ausreichend wahrnehmen zu können. Von Anfang an stand neben dem Interesse, Mitarbeiterinnen auf Zeit oder Dauer zu gewinnen, aber auch ein anderes Ziel: jungen Menschen Bildung für ihre weitere Lebenspraxis zu vermitteln. Diese beiden Zielrichtungen, die mit dem Diakonischen Jahr verfolgt wurden, standen schon damals in einem latenten Spannungsverhältnis zueinander. Mit dem Aufruf sollte auch eine Alternative zum allgemeinen Pflichtdienst aufgezeigt werden, der in den 1950er-Jahren erneut zur Diskussion stand.

In den folgenden Jahren entstanden in allen evangelischen Landes- und Freikirchen, aber auch in den evangelischen Kirchen einiger westeuropäischer Nachbarländer, Programme für ein Diakonisches Jahr. Das Freiwillige Soziale Jahr und die Diakonischen Jahre der ökumenischen Partner sind heute im „European Diaconal Year Network“ (EDYN) zusammengeschlossen.

Auch in der ehemaligen DDR gab es das Diakonische Jahr als kirchliches Angebot, das Christinnen und Christen im Staatssystem der DDR einen Freiraum zur Neuorientierung bot.

⁴² Rund 13.500 aus dem Bundeshaushalt geförderte Teilnehmerinnen und Teilnehmer.

⁴³ Rund 1.700 aus dem Bundeshaushalt geförderte Teilnehmerinnen und Teilnehmer.

⁴⁴ Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bd. 157, <http://www.bmfsfj.de/Kategorien/Publikationen/Publikationen.html?suchbereich=kinderjugend&suchtext=Schriftenreihe+Bd.+157&suchvon=&suchbis=&suchsprache=&x=2&y=1>

⁴⁵ Die nachfolgenden Passagen unter Ziff. 36 sind einem freundlicherweise zur Verfügung gestellten Text des Diakonischen Werkes der EKD entnommen.



In der Bundesrepublik Deutschland wurde die Idee des Diakonischen Jahres im nichtevangelischen Bereich ebenfalls aufgegriffen. Bis Ende der 1950er-Jahre erstellten die katholische Kirche und nichtkonfessionelle Träger der freien Wohlfahrtspflege dem Diakonischen Jahr nachgestaltete Programme. Diese Angebote erfreuten sich schnell einer wachsenden Nachfrage.

Im Laufe der Jahre bildete sich eine Struktur heraus, die mit dem 1964 vom Bundestag verabschiedeten „Gesetz zur Förderung eines freiwilligen sozialen Jahres“⁴⁶ abgesichert wurde. Die Aufgabe des Gesetzes bestand und besteht darin, Benachteiligungen der Freiwilligen gegenüber Auszubildenden zu vermeiden und zu verhindern, dass sie u. a. als kostengünstige Arbeitskräfte missbraucht werden. So werden zu gewährende Leistungen, das Trägerprinzip und die pädagogische Begleitung festgeschrieben.

In den ausgehenden 1960er- und beginnenden 1970er-Jahren führten neue jugendpolitische Prioritäten zu Umwälzungen in der gesamten Sozialarbeit und Sozialpädagogik und zu einer neuen Aufgabenbestimmung des freiwilligen sozialen Jahres und des Diakonischen Jahres. Daraus entstand eine neue Selbstdefinition, die sich auf die Erweiterung der unterschiedlichen Einsatzfelder, eine stärkere pädagogische Profilierung und die Partizipation der Teilnehmenden, vor allem auch in der pädagogischen Begleitung, stützte. Aus dieser Entwicklung ergaben sich neue Lernformen und -inhalte sowie eine stärkere Ausrichtung der pädagogischen Begleitung an den Bedürfnissen der Freiwilligen. Das Diakonische Jahr und das FSJ profilierten sich damit als „Bildungsjahr“. Sie wurden nach einem starken Rückgang der Teilnehmerinnen- und Teilnehmerzahl in den 1960er-Jahren zu einem von Jugendlichen und jungen Erwachsenen immer stärker nachgefragten Angebot.

Ende der 1970er- bis Mitte der 1980er-Jahre stieg die Teilnehmerinnen- und Teilnehmerzahl weiter an, nicht zuletzt infolge des Mangels an Ausbildungs- und Arbeitsplätzen für junge Menschen. Der Freiwilligendienst geriet in Gefahr, als arbeitsmarktpolitische Maßnahme instrumentalisiert zu werden.

In den 1980er- und 1990er-Jahren sollten neue Zielgruppen für ein FSJ und das Diakonische Jahr angesprochen und aufgenommen werden. Ein freiwilliges ökologisches Jahr (FÖJ) wurde als Modellprojekt entwickelt. Aus unterschiedlichsten Gründen gelang es nur in begrenztem Maße, die Zielgruppe der „benachteiligten Jugendlichen“ für das FSJ zu gewinnen. Eine Ursache lag in den fehlenden beruflichen Anschlussperspektiven im sozialen Bereich für diese Gruppe.

Seit 1990 wurden mit erheblichen Zuschüssen aus dem Kinder- und Jugendplan des Bundes in den neuen Bundesländern Strukturen für ein FSJ bzw. Diakonisches Jahr geschaffen. 1993 wurde das FSJ-Gesetz novelliert und ein paralleles Gesetz zur Förderung eines FÖJ verabschiedet. Auf der Grundlage des FSJ- und FÖJ-Gesetzes wurden auch einjährige Auslandsdienste in europäischen Ländern möglich.

2002 wurde das FSJ-Gesetz erneut geändert. Ziele dieser Novellierung waren die Erweite-

⁴⁶ <http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Internetredaktion/Pdf-Anlagen/PRM-21070-FSJ-Forderungsanderungsgesetz.property=pdf.pdf>



rung des Spektrums der Einsatzfelder, die Flexibilisierung der Dauer des Freiwilligendienstes und die Herabsetzung der Altersgrenze. Aufgrund einer Änderung des Zivildienstgesetzes steht es anerkannten Kriegsdienstverweigerern seit 2002 frei, anstelle ihres Zivildienstes ein 12-monatiges FSJ oder FÖJ zu leisten.

Dienst im Zivil- und Katastrophenschutz

37. § 14 Abs. 1 Satz 1 ZDG⁴⁷ lautet:

„Anerkannte Kriegsdienstverweigerer, die sich vor Vollendung des 25. Lebensjahres mit Zustimmung der zuständigen Behörde auf mindestens sechs Jahre zum ehrenamtlichen Dienst als Helfer im Zivilschutz oder Katastrophenschutz verpflichtet haben, werden nicht zum Zivildienst herangezogen, solange sie im Zivilschutz oder Katastrophenschutz mitwirken.“

Rechtsgrundlagen⁴⁸:

Die Zuständigkeiten im Katastrophenschutz sind durch die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland aus dem Jahre 1949 geregelt, wonach grundsätzlich den mittlerweile 16 Ländern die Aufgabe des Bevölkerungsschutzes in Friedenszeiten zufällt. Diese haben in diversen Gesetzen Regelungen getroffen bezüglich der medizinischen Nothilfe, des Brand- schutzes einschließlich der technischen Hilfe und des Katastrophenschutzes.

Dem Bund obliegt die Aufgabe, gesetzliche Regelungen für den Bevölkerungsschutz im Verteidigungsfall, den so genannten Zivilschutz, zu treffen. Die Wiedervereinigung Deutschlands, verbunden mit einer weit reichenden Entspannungslage in Mitteleuropa, veranlasste den Bund, seine Zivilschutzgesetzgebung zu überarbeiten. So trat am 4. April 1997 das Zivilschutzneuordnungsgesetz in Kraft, das als wesentliches Element ein neu formuliertes Zivilschutzgesetz⁴⁹ beinhaltet.

Der Bund verzichtet darin auf jegliche Vorgaben zur Organisation des Bevölkerungsschutzes und stützt sich voll und ganz auf die von den Ländern im Rahmen ihrer Zuständigkeiten geschaffenen Strukturen. Diese ergänzt er in den Aufgabenbereichen Brandschutz, ABC-Schutz, Sanitätswesen und Betreuung.

Zusätzlich zum Zivilschutzgesetz gibt es Bundesgesetze, die die Sicherung lebenswichtiger Ressourcen in Krisen und Kriegszeiten regeln.

Auftrag:

Zivilschutz umfasst alle humanitären Maßnahmen, die notwendig sind, um die Bevölkerung in Krisen- und Kriegszeiten zu schützen. Zum Zivilschutz gehören insbesondere: Selbstschutz, Warnung der Bevölkerung, Schutzbau, Aufenthaltsregelung, Katastrophenschutz, Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit, Maßnahmen zum Schutz von Kulturgut.

Vorschriften und Verfahren:

⁴⁷ <http://www.bmfsfj.de/Kategorien/gesetze,did=3280.html>;

Für Wehrpflichtige, die nicht anerkannte Kriegsdienstverweigerer sind, gilt die entsprechende Regelung in § 13 a WPflG (http://www.bundeswehr.de/pic/pdf/broschueren/gg_soldaten.pdf), Seite 149 ff. (164)

⁴⁸ Der nachfolgende Text ist einem vom Bundesministerium des Innern freundlicherweise zur Verfügung gestellten Papier entnommen (Auszüge),

⁴⁹ http://www.bmi.bund.de/frame/sonstige/Gesetze_Verordnungen_und_Vorschriften/ix6026_34625.htm?script=1



Nach der Verfassung ist die Organisation der Hilfeleistung im Falle einer Katastrophe in Friedenszeiten eine Angelegenheit der Länder. Die Regelungen für den Schutz der Bevölkerung bei militärischen Konflikten liegen hingegen in der Verantwortung des Bundes. Damit ergänzt der Zivilschutz des Bundes den Katastrophenschutz der Länder. Für die Umsetzung aller Maßnahmen liegt die Zuständigkeit bei den Ländern. Für sie handelt der jeweilige Landkreis oder die jeweilige kreisfreie Stadt. Bundesweit kann der Bürger unter der Telefonnummer 112 medizinische Nothilfe sowie die Feuerwehr erreichen und unter der Nummer 110 einen Kontakt zur zuständigen Polizeistation herstellen.

Personal und Ausrüstung:

Öffentliche und private Einrichtungen in den Ländern:

Die wesentlichsten Einrichtungen zur Hilfeleistung, die den kommunalen Behörden unterstehen, sind die Feuerwehren (Berufsfeuerwehren und freiwillige Feuerwehren). Sie sind für den Brandschutz und die technische Hilfe, in einigen Bundesländern darüber hinaus auch für die medizinische Nothilfe zuständig.

Berufsfeuerwehren existieren i. d. R. nur in Städten mit mehr als 100.000 Einwohnern. Sie haben insgesamt rund 27.000 Mitglieder. Im Übrigen wird die Aufgabe von freiwilligen Feuerwehren mit insgesamt rund 1,3 Millionen Aktiven wahrgenommen. Zusätzlich sind Betriebe mit einem besonderen Gefährdungspotenzial verpflichtet, eine eigene Werksfeuerwehr zu unterhalten. In ihnen sind rund 37.000 Feuerwehrleute aktiv. Bundesweit sind außerdem folgende Organisationen mit ehrenamtlichen Helferinnen und Helfern im Bevölkerungsschutz aktiv: Arbeiter-Samariter-Bund, Deutsche Lebens-Rettungs-Gesellschaft, Deutsches Rotes Kreuz, Johanniter-Unfall-Hilfe, Malteser-Hilfsdienst.

Diese Organisationen sind im Wesentlichen in den Aufgabenbereichen Sanitätswesen und Betreuung eingebunden. Ehrenamtliche sind darüber hinaus in allen Bereichen des Hilfeleistungssystems aktiv. Sie sind das Fundament des Bevölkerungsschutzes, der ohne sie nicht funktionieren könnte.

Ergänzung und Verstärkung des Bundes:

Der Bund verstärkt den Katastrophenschutz durch die unselbstständige Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (THW), die den zuständigen Katastrophenschutzbehörden auch heute in Amtshilfe zur Verfügung steht. Das THW verfügt über 810 Technische Züge mit verschiedenen Fachgruppen, hat zirca 6.000 Einsatzfahrzeuge und kann insgesamt auf rund 45.000 aktive ehrenamtliche Helferinnen und Helfer zurückgreifen.

Ausbildung:

Die Ausbildung der Helferinnen und Helfer des Zivilschutzes erfolgt durch die Organisationen, denen sie angehören. Sie findet teils am Standort, teils an organisationseigenen Schulen bzw. den Landesfeuerweherschulen statt. Ferner unterhält der Bund eine Ausbildungsstätte, die Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz, an der unter anderem Führungskräfte und Spezialistinnen und Spezialisten eine zusätzliche Ausbildung erhalten.

Der Bund unterstützt das System auch, indem er junge Männer, die sich für eine bestimmte



Zeit zur Mitwirkung in einer der Organisationen verpflichten, vom Wehrdienst und Zivildienst freistellt.

Freiwilligendienste mit Schwerpunkt im Ausland

Entwicklungsdienst

38. Eine weitere gesetzliche Möglichkeit, nicht zum Wehr- und Zivildienst herangezogen zu werden, sondern stattdessen einen freiwilligen Dienst zu leisten, geben die §§ 13a WPfLG, 14a ZDG:

§ 14a Abs. 1 Satz 1 ZDG lautet:

„Anerkannte Kriegsdienstverweigerer werden bis zur Vollendung des 30. Lebensjahres nicht zum Zivildienst herangezogen, wenn sie sich gegenüber einem nach § 2 des Entwicklungshelfer-Gesetzes anerkannten Träger des Entwicklungsdienstes im Rahmen des Bedarfs dieses Trägers vertraglich zur Leistung eines mindestens zweijährigen Entwicklungsdienstes verpflichtet haben, sich in angemessener Weise für die spätere Tätigkeit als Entwicklungshelfer fortbilden und das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung dies bestätigt.“

Entwicklungshelfer/Entwicklungshelferin nach § 2 Entwicklungshelfer-Gesetz (EhfG) vom 18. Juni 1969⁵⁰ ist, wer mit einem staatlich anerkannten Träger des Entwicklungsdienstes für mindestens zwei Jahre „in Entwicklungsländern ohne Erwerbsabsicht Dienst leistet, um in partnerschaftlicher Zusammenarbeit zum Fortschritt dieser Länder beizutragen“.⁵¹

Träger des Entwicklungsdienstes sind der Deutsche Entwicklungsdienst gGmbH (DED)⁵², getragen von der Bundesrepublik Deutschland und dem Arbeitskreis Lernen und Helfen in Übersee e. V. (AKLHÜ)⁵³, die Arbeitsgemeinschaft für Entwicklungshilfe e. V. (AGEH)⁵⁴, getragen von katholischen Organisationen und Institutionen, die Dienste in Übersee gGmbH (DÜ)⁵⁵, getragen von evangelischen Organisationen und Institutionen als Tochtergesellschaft des Evangelischen Entwicklungsdienstes (EED)⁵⁶, der Verein Christliche Fachkräfte International e. V. (CFI)⁵⁷, eingerichtet von der Arbeitsgemeinschaft evangelikaler Missionen in Verbindung mit der Deutschen Evangelischen Allianz, EIRENE (Eirene)⁵⁸, der Verein Internationaler Christlicher Friedensdienst e. V. und der Weltfriedensdienst e. V. (WFD)⁵⁹. Die sechs Organisationen haben sich 1993 in der „Arbeitsgemeinschaft der Entwicklungsdienste“ (AGdD)⁶⁰ zusammengeschlossen. Neben anderen Trägern des Entwicklungsdienstes arbeiten die nichtstaatlichen Träger des Entwicklungsdienstes auch im „Arbeitskreis Lernen und Helfen in Übersee“ (AKLHÜ) zusammen, der seinerseits 5 % der Anteile am DED hält. Den ganz überwiegenden Gesellschaftsanteil am DED hält mit 95 % jedoch die Bundesrepublik Deutschland.

⁵⁰ <http://www.bmfsfj.de/Kategorien/gesetze,did=3280.html>

⁵¹ Die nachfolgenden Informationen sind vom zuständigen Referat im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung freundlicherweise zur Verfügung gestellten Unterlagen entnommen. Weitere Informationen unter www.ded.de

⁵² <http://www.ded.de/>

⁵³ <http://entwicklungsdienst.de/fix/>

⁵⁴ <http://www.ageh.de/index/entwicklungszusammenarbeit.htm>

⁵⁵ <http://entwicklungsdienst.de/fix/>

⁵⁶ <http://www.eed.de/>

⁵⁷ <http://entwicklungsdienst.de/fix/>

⁵⁸ <http://www.eirene.org/>

⁵⁹ <http://www.wfd.de/wfd/>

⁶⁰ <http://foerderungswerk.de/besucher.agdd/agdd.html>



Der DED wurde schon 1963 – fast zeitgleich also mit dem Zivildienst – als gemeinnützige Gesellschaft mbH gegründet. Gemäß Gesellschaftsvertrag leistet er durch die Entsendung von Entwicklungshelferinnen und Entwicklungshelfern sowie durch die Förderung entwicklungsrelevanter einheimischer Organisationen und Selbsthilfeeinrichtungen einen Beitrag zur Zusammenarbeit der Bundesrepublik Deutschland mit den Entwicklungsländern. Darüber hinaus organisiert der DED die Entsendung von deutschen Entwicklungshelferinnen und Entwicklungshelfern für den Freiwilligendienst der Vereinten Nationen (UNV)⁶¹ und führt Aufgaben des Zivilen Friedensdienstes (ZFD)⁶² sowie Maßnahmen im Aktionsprogramm Armutsbekämpfung (AP 2015) durch. Als Mandatar des Bundes wird der DED im Rahmen der Entwicklungspolitik der Bundesregierung und der vom AKLHÜ erarbeiteten allgemeinen Zielsetzungen unter der Voraussetzung tätig, dass seine einheimischen Partner dies ausdrücklich wünschen und die Regierung des Gastlandes generell einer Mitarbeit zustimmt. Die rechtliche Grundlage bildet in der Regel ein entsprechendes Rahmenabkommen.

Seit seiner Gründung hat der DED über 13.000 Entwicklungshelferinnen und Entwicklungshelfer ins Ausland entsandt. Am 1. Januar 2003 hatte er 973 Entwicklungshelferinnen und Entwicklungshelfer in 45 Ländern unter Vertrag. Die Zuwendungen des BMZ an den DED lagen 2003 bei über 81 Mio. Euro (einschließlich rund 10 Mio. Euro Programmförderung ZFD und rd. 1,3 Mio. Euro Programmförderung AP 2015).

Im Entwicklungshelfer-Gesetz ist auch die soziale Sicherung der Entwicklungshelferinnen und Entwicklungshelfer festgeschrieben. Insbesondere sind dort Fragen der Haftpflicht-, Kranken- und Unfallversicherung, der Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit sowie der beruflichen Wiedereingliederung geregelt. Die zurückkehrenden Helferinnen und Helfer können sich bei ihrer Wiedereingliederung in das Berufsleben durch das „Förderwerk für rückkehrende Fachkräfte der Entwicklungsdienste“ (Förderwerk) bei der AGdD beraten lassen. Unter bestimmten Voraussetzungen ist eine finanzielle Unterstützung für berufliche Aus-, Fort- oder Weiterbildungsmaßnahmen möglich.

Trotz der Regelungen im Wehrpflicht- und Zivildienstgesetz spielt der Entwicklungsdienst praktisch keine Rolle als Wehersatzdienst. Das liegt daran, dass als Entwicklungshelferinnen und Entwicklungshelfer nur zumeist Lebensältere mit bereits abgeschlossener Berufsausbildung und -erfahrung angenommen werden. Gleichwohl ist der Entwicklungsdienst nicht nur der Vollständigkeit halber in diesem Bericht aufgeführt: Elemente seiner Regelungen zur sozialen Sicherheit könnten Vorbild für entsprechende Regelungen für die neuen generationsübergreifenden Freiwilligendienste der Generation im mittleren Lebensalter während der Berufs- und Familienphase sein.⁶³

Anderer Dienst im Ausland⁶⁴, unregelmäßige langfristige Freiwilligendienste
39. Anders als der Entwicklungsdienst spielen unregelmäßige langfristige Freiwilligendienste im Ausland sehr wohl eine Rolle als Ersatzdienste für den Zivildienst. 2003 waren insgesamt

⁶¹ <http://www.unv.org/>

⁶² <http://www.zfd.ch/>

⁶³ Siehe Kapitel I, Ziff. 16 und Kapitel IV Ziff. 54.

⁶⁴ <http://www.bmfsfj.de/Politikbereiche/zivildienst,did=6474.html>



ca. 3.000⁶⁵ Freiwillige in solchen Diensten eingesetzt. Stand Mitte November waren darunter ca. 1.030 anerkannte Kriegsdienstverweigerer, denn der so genannte „Andere Dienst im Ausland“ ist Nichtheranziehungsgrund für den Zivildienst. Rund 6.000 junge Männer haben seit Anbeginn dieses Dienstes einen solchen Dienst geleistet. § 14b ZDG lautet:

„Anerkannte Kriegsdienstverweigerer werden nicht zum Zivildienst herangezogen, wenn sie

1. sich gegenüber einem nach Abs. 3 anerkannten Träger zur Leistung eines vor Vollendung des 25. Lebensjahres anzutretenden Dienstes im Ausland, der das friedliche Zusammenleben der Völker fördern will und der mindestens zwei Monate länger dauert als der Zivildienst, den sie sonst zu leisten hätten, vertraglich verpflichtet haben und
2. diesen Dienst unentgeltlich leisten.“⁶⁶

Im Wehrpflichtgesetz gibt es für den „Anderen Dienst im Ausland“ anders als für den Entwicklungsdienst und den Zivil- und Katastrophenschutz keine entsprechende Freistellungsregelung.

Aus Sicht seiner Trägerorganisationen⁶⁷ ist nachfolgendes Zitat von Eugen Rosenstock-Hussey kennzeichnend für diese Art von Freiwilligendiensten: „Das Wichtigste für die Zukunft der Völker erscheint mir die Gestaltung eines Dienstes, in den der junge Mensch im Lauf seines Lebens hineingerissen würde, damit eine neue Sprache auf der Erde gesprochen werden kann. Seine Sprechweise müsste aus der Sprache des Menschengeschlechts hervorbrechen, dürfte also nicht mit der nationalen oder Klassen-Sprache der bisherigen Gesellschaft zusammenfallen.“⁶⁸

Diese Zielsetzung wurde nach dem 1. Weltkrieg handlungsleitend für verschiedene Versuche eines längerfristigen Freiwilligendienstes, der Versöhnung und Frieden zum Ziel hatte. Nach dem 2. Weltkrieg verstärkte sich diese Bewegung insbesondere im kirchlichen Umfeld in Deutschland. Vorbildfunktion hatten dabei auch die Freiwilligendienste der Quäker und der fraternalworker aus den USA.

Die wichtigsten Organisationen in der Phase nach 1945 waren Aktion Sühnezeichen, Brethren Service und EIRENE⁶⁹, die im Sinne des Dienstes an Versöhnung und Frieden Freiwilligendienste im Ausland anboten.

Waren diese Dienste zu Beginn generationenübergreifend, wenn auch mehrheitlich von jungen Erwachsenen wahrgenommen, so kamen ab Ende der 60er Jahre anerkannte Kriegsdienstverweigerer hinzu, die über den später ins ZDG eingebrachten § 14b die Möglichkeit eines Freiwilligendienstes im Ausland eingeräumt bekamen, ohne dass von der öffentlichen Hand eine auch finanzielle Unterstützung für diesen Dienst vorgesehen war. Dabei war den genannten Organisationen wichtig, dass Frauen weiterhin dieses Angebot wahrnahmen.

⁶⁵ Schätzung von Herrn Dr. Staffa, Aktion Sühnezeichen und Mitglied der Arbeitsgemeinschaft „Perspektiven und Aktivierung für Freiwilligendienste“ der Kommission Impulse für die Zivilgesellschaft.

⁶⁶ <http://www.bmfsfj.de/Kategorien/gesetze,did=3280.html>

⁶⁷ Der nachfolgende Text unter dieser Ziffer und unter Ziff. 40/41 beruht auf einem Papier der Aktionsgemeinschaft Dienst für den Frieden (AGDF) von 1996, welches freundlicherweise von Herrn Dr. Staffa zusammengefasst und aktualisiert wurde.

⁶⁸ Eugen Rosenstock-Hussey: Dienst auf dem Planeten, Stuttgart 1965, S. 13.

⁶⁹ <http://www.eirene.org/>



Die Dienstzeiten wurden für alle nach den im § 14b ZDG vorgesehenen Dienstzeiten geregelt (heute mit mindestens 12 Monaten 3 Monate länger als der Wehrdienst und 2 Monate länger als der Zivildienst).

Im Laufe der Zeit entwickelten die verantwortlichen Organisationen Begleitprogramme für die Freiwilligen, die eine Praxis-Theorie-Verzahnung gewährleisteten und somit die Erfahrungen der Freiwilligen mit den Partnerorganisationen für ihr weiteres Engagement fruchtbar machen sollten.

Daraus ergab sich folgende Definition der langfristigen Freiwilligendienste:

In einem Langzeit-Friedensdienst arbeiten Freiwillige freiwillig und ohne Erwerbsabsichten für mindestens 12 Monate, vermittelt durch eine Entsendeorganisation, in einer Partnerorganisation im Ausland. Gemeinsames Commitment der drei Akteure ist die Arbeit für soziale Gerechtigkeit und Versöhnung als Grundvoraussetzung für Frieden. Die Freiwilligen unterstützen sowohl die Zielvorstellungen und Werte der Entsendeorganisation wie die der Partnerorganisation. Sie werden von der Entsendeorganisation auf ihren Dienst vorbereitet und während ihres Auslandsaufenthaltes begleitet. Sie sind in die Arbeit der Partnerorganisation entsprechend der Organisationsstruktur als Vollzeitkräfte eingebunden. Sie bringen ihre Fähigkeiten in die Arbeit ein und machen gleichzeitig spezifische Lernerfahrungen, die sie prägen und die sie nach ihrem Versöhnungs- und Friedensdienst in einem individuell und gesellschaftspolitisch veränderten Bewusstsein in ihrem jeweiligen Umfeld umsetzen und weitergeben.

Europäisches Freiwilligenprogramm⁷⁰

40. Die Erfahrungen der unregulierten Dienste wurden Grundlage für das 1996 gestartete Programm der Europäischen Union „European Voluntary Service“. Das EVS entwickelte sich in der Folgezeit zu dem größten Programm im Rahmen internationaler Freiwilligendienste, die allerdings weiter von nichtstaatlichen Organisationen getragen wurden. Der wichtigste Unterschied zu den „unregulierten“ Diensten der oben genannten Organisationen ist die weniger prominente Stellung der Partner. Im EVS stehen vor allen Dingen die Freiwilligen selbst im Mittelpunkt als jene, die Erfahrungen machen, die sie dem europäischen Gedanken näher bringen. (Zur Verknüpfung von EVS/EPD und Zivildienst im Sinne sowohl der Förderung der europäischen Integration wie auch der Gleichstellung junger Frauen und Männer siehe die Empfehlungen Ziff. 6.)

Gegenwärtige Situation

41. Nach 1989 sind viele weitere Freiwilligendienstorganisationen entstanden, die sowohl mit § 14b- und § 14c ZDG-Freiwilligen wie auch mit EVS-Freiwilligen wie auch mit gänzlich unregulierten Angeboten im Ausland arbeiten. Aus dem Partnergedanken erwuchs auch bei einigen dieser Organisationen ein „Incoming“-Programm, zu dem aus den Partnerländern Freiwillige nach Deutschland eingeladen werden. Bleibend werden im unregulierten Bereich auch Freiwilligendienste für ältere Menschen angeboten.

⁷⁰ <http://www.evs-info.com/>

Siehe auch die Tabelle im Anhang E, Teil 1 zum Europäischen Freiwilligendienst (EPD)



Kosten und Finanzierung

Ähnlich wie beim Zivildienst⁷¹ ist auch die Finanzierung der Freiwilligendienste eine sehr komplexe.

Kosten für einen Freiwilligenplatz⁷²

42. Die Kosten für einen Freiwilligenplatz differieren je nach Aufgabenfeld und Einsatzstelle (Inland/Ausland, FSJ/FÖJ/EFJ, unregelmäßiger Freiwilligendienst im Ausland, ambulanter/stationärer Dienst, Trägerstruktur etc.). Die reinen Freiwilligendienst-Kosten (ohne Flugkosten bei den Auslandsdiensten und ohne Kindergeldleistungen an die Eltern) bewegen sich zwischen ca. 630 € und 1.230 € pro Monat.

Finanzierungsquellen

43. Die Finanzierung der Plätze im FSJ und FÖJ erfolgt durch die Träger/Einsatzstellen, aus den Länderhaushalten und aus Drittmitteln sowie zu einem Teil aus Bundesmitteln (Kinder- und Jugendplan, Zivildienst). Bei Diensten nach § 14b ZDG (s. o. unter Ziff. 39) wird die Finanzierung der Einsätze vom Träger sichergestellt. Die Finanzierung kann durch Eigenleistungen vom Entsendeträger und ggf. der Einsatzstelle, Spenden nach den Regeln des Gemeinnützigkeitsrechts, Zuwendungen Dritter einschließlich der EU und öffentliche Mittel erfolgen. Der Europäische Freiwilligendienst wird im Wesentlichen aus Fördermitteln der EU finanziert.⁷³

Träger/Einsatzstellen

44. FÖJ-Träger bedürfen in der Regel einer 100 %igen Finanzierung aus öffentlichen Mitteln. Die FSJ-Träger finanzieren ihre Angebote überwiegend aus Eigenmitteln, wobei als Eigenmittel von den Trägern auch diejenigen Mittel angesehen werden, die über die Sozialversicherungen refinanziert werden. FSJ-Träger, die keine refinanzierbaren Dienstleistungen erbringen, sind zunehmend auf Finanzierungsbeiträge von Dritten (private Spender, Stiftungen) oder von den Freiwilligen selbst angewiesen (ausgenommen sind insoweit die Dienste, die eine Nichtheranziehung zum Zivildienst bewirken).

Eine Kurzumfrage bei FSJ-Trägern (Rücklauf für 1.000 Teilnehmerinnen und Teilnehmer) ergab folgendes Bild zu den Finanzierungsquellen:

FSJ-Jgs 2002/03	€	%
KJP	718.702	9,60 %
Landesmittel	520.395	7,00 %
andere Mittel	40.356	0,50 %
Eigenmittel ⁷⁴	6.207.576	82,90 %
Summe	7.487.029	100,00 %
	TN	%
real TN	1.000	100,00 %
KJP-gef. TN	847	84,70 %

⁷¹ Siehe Ziff. 50.

⁷² Die nachfolgenden Angaben wurden von einer Unterarbeitsgruppe der Kommissionsarbeitsgruppe „Perspektiven und Aktivierung für Freiwilligendienste“ zusammengetragen. Sie basieren im Wesentlichen auf Trägerangaben.

⁷³ <http://www.evs-info.com/>

Siehe auch die Tabelle Teil 1 im Anhang E.

⁷⁴ Siehe oben zur Definition der Eigenmittel.



Bund

45. Mit den Haushaltsmitteln 2003 und 2004 werden seit September 2003 für den aktuellen Förderjahrgang im Bereich des freiwilligen sozialen Jahres wiederum ca. 13.500 FSJ-Plätze mit jeweils 12 Teilnahmemonaten (à 72 €) finanziell gefördert. Nach jetzigem Stand entfallen 174 (à 92 € pro TN-Monat) auf das freiwillige soziale Jahr im Ausland (nur KJP-Förderung). Im freiwilligen ökologischen Jahr werden im laufenden Förderjahr 1.709 FÖJ-Plätze mit je 12 Teilnahmemonaten (à 153 €) unterstützt.

Weiter bezuschusst der Bund aus Mitteln des Bundesamtes für den Zivildienst⁷⁵ (aktueller Planungsbetrag 2004 ca. 15,5 Mio. € für 3.000 Plätze) den Einsatz anerkannter Kriegsdienstverweigerer im FSJ und FÖJ. Für junge Erwachsene bis 27 Jahre gewährt die Kindergeldkasse Kindergeld für Einsätze im FSJ, FÖJ, EFD und im Anderen Dienst im Ausland. Das sind 154 bzw. 179 €/Monat oder mindestens 1.800 €/Einsatzjahr. Weitere kindergeldabhängige Leistungen, Steuerentlastungsvorschriften, Waisengeld kommen hinzu.

Länder

46. Die Fördersummen der Bundesländer für einen FÖJ-Platz pro Monat liegen schätzungsweise ca. doppelt so hoch wie die Bundesförderung (153 €). Sie variieren aber sehr von Bundesland zu Bundesland.

Dritte (Kirchen, Stiftungen, Private)

47. Einige Länder und Träger haben Wege gefunden, über Lotteriemittel Freiwilligeneinsätze zu unterstützen.

Stiftungen treten zunehmend als kofinanzierende „Träger“ von Freiwilligendiensten auf. Freiwillige selbst und ihre Eltern investieren z.T. erhebliche Eigenmittel – auch über so genannte selbst organisierte „Spendenpools“ (ausgenommen sind insoweit die Dienste, die eine Nichtheranziehung zum Zivildienst bewirken).

Erhebliche Mittel für die so genannten unregelmäßigen längerfristigen Freiwilligendienste im Ausland investieren die Kirchen und Ordensgemeinschaften. Sie stellen zahlreiche Plätze bereit und übernehmen verschiedene finanzielle Leistungen (oft Versicherungskosten u. a.). Auch Verbände und private Vereine unterstützen Freiwilligendienste finanziell. Besonderheiten gelten für den Entwicklungsdienst, das Technische Hilfswerk und die freiwilligen Feuerwehren.⁷⁶

Entwicklung des Zivildienstes

48. Aus dem Bericht der vom BMFSFJ im Jahre 2000 eingerichteten Arbeitsgruppe „Zukunft des Zivildienstes“⁷⁷ und dem aktuellen Bericht der Kommissionsarbeitsgruppe „Zivildienst unter neuen Rahmenbedingungen“⁷⁸ ist festzuhalten:

⁷⁵ <http://www.zivildienst.de/>

⁷⁶ Siehe Ziff. 37 f.

⁷⁷ <http://www.bmfsfj.de/Kategorien/Presse/pressemitteilungen,did=2788.html>
Zusammenfassung siehe Anhang C.

⁷⁸ Bericht siehe Anhang A.



Seit 1961, als die ersten 340 Kriegsdienstverweigerer ihren Dienst antraten, hat sich der Zivildienst zu einem geachteten und beachtlichen jugend- und gesellschaftspolitischen Faktor entwickelt.

Aufgrund der Integration der Zivildienstleistenden und des Zivildienstes in die Gesellschaft ist in den Hintergrund getreten, dass der Zivildienst kein freiwilliger Gesellschaftsdienst junger Männer ist, sondern Erfüllung der allgemeinen Wehrpflicht. Er ist sowohl in seinem Bestand als auch in seiner Durchführung abhängig davon, dass junge wehrdienstfähige Männer ihr Grundrecht auf Gewissensfreiheit nach Artikel 4 Absatz 3 GG in Anspruch nehmen und als Kriegsdienstverweigerer anerkannt werden.

Der Zivildienst nach dem Zivildienstgesetz (ZDG) ist der zahlenmäßig wichtigste Ersatzdienst für anerkannte Kriegsdienstverweigerer (KDV). Die Anerkennung ist im Kriegsdienstverweigerungsgesetz (KDVG) geregelt.⁷⁹ Der Einsatz der Zivildienstleistenden (ZDL) erfolgt ausschließlich in vom Bundesamt für den Zivildienst (BAZ) anerkannten Beschäftigungsstellen/Zivildienststellen (ZDS). Neben kommunalen Einsatzstellen sind dies ganz überwiegend Stellen, die Verbänden der Freien Wohlfahrtspflege angehören. Von den Verbänden der Freien Wohlfahrtspflege werden Verwaltungsaufgaben zur Durchführung des Zivildienstes gemäß § 5a ZDG übernommen. Für ZDS, die keinem Verband angeschlossen sind, werden diese Aufgaben von den bundeseigenen Zivildienstgruppen wahrgenommen. In Einführungslehrgängen an staatlichen Zivildienstschulen bzw. bei den Verbänden werden die Zivildienstleistenden auf ihre Aufgaben vorbereitet und in den ZDS in die konkrete Tätigkeit eingewiesen. Die örtliche Betreuung wird von den Regionalbetreuern des Bundesamtes übernommen.

Der Dienst der jährlich über 100.000 ZDL wird heute in mehr als 40.000 Beschäftigungsstellen des Zivildienstes mit über 180.000 Zivildienstplätzen (ZDP) durchgeführt und von den Beschäftigungsstellen, Ländern, Verbänden und Klienten – zumindest in manchen Bereichen – als nahezu unverzichtbar eingestuft.⁸⁰ Nach wie vor sind Zivildienstleistende überwiegend im Bereich der Pflegehilfe und Betreuungsdienste eingesetzt (Krankenhäuser, Altenpflegeheime, Behinderteneinrichtungen, Mobiler Sozialer Hilfsdienst (MSHD), Individuelle Schwerstbehindertenbetreuung (ISB), Individuelle Schwerstbehindertenbetreuung mit Kindern (ISB-K), Krankentransport und Rettungsdienst). Annähernd 80 % aller Zivildienstleistenden sind damit im unmittelbaren Dienst am Menschen eingesetzt. Die übrigen sind in Bereichen des Umweltschutzes bzw. in handwerklichen, gärtnerischen sowie Versorgungs- und Kraftfahrttätigkeiten sozialer Einrichtungen tätig.

Seit der deutschen Einheit und der damit verbundenen Überwindung des Ost-West-Konfliktes werden rd. 30 % eines Jahrgangs als Kriegsdienstverweigerer aus Gewissensgründen anerkannt. Entsprechend wurden in den vergangenen Jahren ca. 130.000 junge Männer pro Jahr in den Zivildienst einberufen.

⁷⁹ Seit 1. 11. 03 ist das Bundesamt für den Zivildienst für alle Kriegsdienstverweigerungsverfahren zuständig. Die Ausschüsse und Kammern für die Kriegsdienstverweigerung sind entfallen, <http://www.zivildienst.de/>

⁸⁰ Bericht der Unterarbeitsgruppe 3 „Ausgestaltung des Zivildienstes“ vom 17. 10. 2003 mit der entsprechenden Abfrage bei den Bundesländern und die wiedergegebene Stellungnahme zur Unverzichtbarkeit des Zivildienstes in seiner jetzigen Dauer im Bereich der individuellen Schwerstbehindertenbetreuung (ISB) und der ISB bei Kindern, zusammengefasst im Bericht der Arbeitsgruppe „Zivildienst unter neuen Rahmenbedingungen“ im Anhang A.



Ob und in welcher Weise sich das Kriegsdienstverweigerungsverhalten der jungen Generation und damit auch die Zahl der Zivildienstleistenden künftig aufgrund veränderter Bundeswehrplanungen⁸¹ oder Veränderungen der Sicherheitslage verändern wird, darüber kann keine Prognose abgegeben werden.

Zivildienstplätze dürfen nur dort anerkannt werden, wo sie nachweislich keinen bisherigen Arbeitsplatz ersetzen bzw. keine Neuerrichtung eines Arbeitsplatzes verhindern. Zu dieser arbeitsmarktpolitischen Neutralität des Zivildienstes gehört, dass Zivildienstleistende zusätzlich zu ehrenamtlichem bzw. hauptamtlichem Personal eingesetzt werden. Die arbeitsmarktpolitische Neutralität des Zivildienstes ist auch dann gegeben, wenn der Träger der Beschäftigungsstelle nicht über die erforderlichen Finanzmittel zur Errichtung dieses Arbeitsplatzes verfügt.

Gerade weil der Zivildienst bestehende Angebote des Staates ergänzt und keine Arbeitsplätze besetzen soll, hat er in den vergangenen Jahrzehnten erhebliche Entwicklungen in Gang gesetzt. Im Rettungsdienst wurde u. a. durch Zivildienstleistende der Übergang von der ehrenamtlichen Rettungshelferin/dem ehrenamtlichen Rettungshelfer zum Aufbau des Berufsbildes der Rettungsassistentin/des Rettungsassistenten angestoßen. Insbesondere wurden die ambulanten Dienste in den 80er und 90er Jahren überwiegend mit Zivildienstleistenden gestartet. Inzwischen haben sich diese Dienste nicht zuletzt durch die Pflegeversicherung etabliert, sodass auch hier Zivildienstleistende nicht mehr in dem Maße eingesetzt werden, wie dies früher der Fall war.

Gesetzliche Regelungen

49. Die Entwicklung der gesetzlichen Regelungen zum Zivildienst als Wehrrersatzdienst erfolgte in enger Anlehnung an den Wehrdienst; die gesetzlichen Regelungen für beide Pflichtdienste im Wehrpflichtgesetz (WpflG) und im Gesetz über den Zivildienst (ZDG) sind weitestgehend gleich mit mittlerweile allerdings zwei oben schon erwähnten Ausnahmen: Anerkannte Kriegsdienstverweigerer können ihre Wehrpflicht auch durch einen sogenannten „Anderen Dienst im Ausland“ (§ 14b ZDG) und – seit 2002 – durch ein freiwilliges soziales Jahr oder ein freiwilliges ökologisches Jahr im In- oder Ausland erfüllen (§ 14c ZDG).

Demgegenüber können Wehrpflichtige, die ihren Dienst nicht verweigern, anstelle des Wehrdienstes nur in den Entwicklungsdienst gehen (§ 13a WpflG) oder sich für einen mehrjährigen Dienst im Zivil- und Katastrophenschutz verpflichten (§ 13b WpflG), beides Möglichkeiten, die auch anerkannten Kriegsdienstverweigerern zusätzlich offen stehen (§§ 14a und 14 ZDG).

Kosten und Finanzierung

50. Nach dem Bericht der Unterarbeitsgruppe „Wechselseitige Belastungs- und Entlastungseffekte des Zivildienstes“ der Kommissionsarbeitsgruppe „Zivildienst unter neuen Rahmenbedingungen“ vom 15. Oktober 2003 ist die Finanzierung des Zivildienstes eine äußerst komplexe Angelegenheit:

Die Umsetzung der allgemeinen Wehrpflicht ist eine hoheitliche Aufgabe, für die der Bund

⁸¹ Siehe oben Ziff. 26.



die Verantwortung trägt. Die Kosten für den Zivildienst werden im Gegensatz zum Wehrdienst gleichwohl nicht umfassend vom Bund getragen, sondern in nicht unerheblichem Umfang von den Dienststellen selbst bzw. den Sozialversicherungsträgern. Die wechselseitigen finanziellen Entlastungseffekte für den Bund, aber auch für die Dienststellen, die Sozialversicherungsträger und andere Kostenträger sind nicht eindeutig zu beziffern und vor dem Hintergrund der Mischfinanzierung des Zivildienstes unterschiedlich zu bewerten. Der Entlastungseffekt für den Bund besteht darin, dass er – anders als beim Wehrdienst – nicht die gesamten Kosten des Zivildienstes trägt. Er wird in Höhe der Kosten, die die Dienststellen übernehmen, „entlastet“ (derzeit ca. 500 Mio. €). Dabei muss allerdings auch berücksichtigt werden, dass die „Arbeitskraft“ der Zivildienstleistenden nicht dem Bund, sondern Dritten zur Verfügung steht.

Der Entlastungseffekt für die Dienststellen besteht darin, dass sie nur einen Teil der Kosten für die Zivildienstleistenden übernehmen. Sie werden in Höhe der Kosten, die der Bund übernimmt (derzeit rd. 770 Mio. €)⁸², entlastet. Die verbleibenden Kosten des Zivildienstes refinanzieren die Dienststellen überwiegend über Leistungsentgelte, die sie für ihre – mit Hilfe der Zivildienstleistenden – erbrachten Leistungen erhalten.

Der Entlastungseffekt für die Sozialversicherungsträger besteht in den Versicherungsbeiträgen, die der Bund für die Zivildienstleistenden leistet (derzeit rd. 398 Mio. €). Darin enthalten sind Beiträge zur Rentenversicherung (rd. 353 Mio. €), zur Arbeitslosenversicherung (rd. 37 Mio. €), zur Pflegeversicherung (rd. 1 Mio. €) sowie „Ruhensbeiträge“ für die Krankenversicherung (rd. 7 Mio. €).

Darüber hinaus übernimmt der Bund die freie Heilfürsorge für die Zivildienstleistenden (rd. 66 Mio. €) sowie die Erstattung der Leistungen nach dem Unterhaltssicherungsgesetz (USG, rd. 45 Mio.).

Anzahl der Dienstleistenden und Einsatzstellen

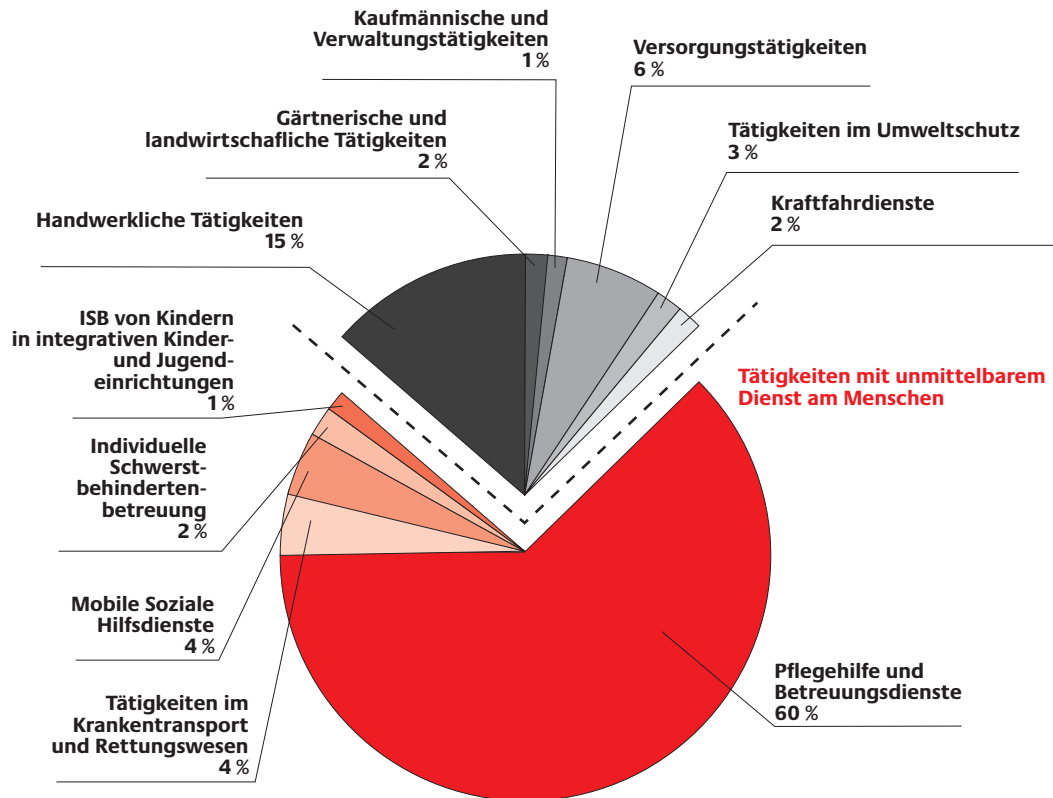
51. Seit 1961 haben insgesamt rund 1,9 Millionen ZDL ihren Dienst abgeleistet und zwar ganz überwiegend in sozialen Einrichtungen oder – anders gesagt – im unmittelbaren Dienst am Menschen. 2003 waren trotz der notwendigen Sparmaßnahmen des Bundes im Zivildienst rund 104.500 ZDL im Dienst. Hinzu kommen die Freiwilligen, die anstelle ihres Wehr- oder Zivildienstes Entwicklungsdienst, „Anderen Dienst im Ausland“, Helferdienste im Zivil- und Katastrophenschutz oder ein freiwilliges soziales bzw. ökologisches Jahr ableisten (zusammen rund 4.400⁸³). Wie das unten abgebildete Schaubild der Unterarbeitsgruppe 3 „Ausgestaltung des Zivildienstes“ vom 30. September 2003 zeigt, leisteten zum Stichtag rund 60 % der Zivildienstleistenden ihren Dienst in der Tätigkeitsgruppe Pflegehilfe und Betreuungsdienste, je 4 % im Krankentransport/Rettungswesen und im Mobilien Sozialen Hilfsdienst, 1 % in der Individuellen Schwerstbehindertenbetreuung von Kindern und 2 % in der Individuellen Schwerstbehindertenbetreuung Erwachsener.

⁸² Diese und alle nachfolgend genannten Zahlen sind die Ist-Zahlen des Haushalts 2003 nach erfolgten Abrechnungsläufen im BAZ. Zu den 770 Mio. Euro für die Zivildienstleistenden sind die 50,5 Mio. Euro (Soll-Zahl) für das BAZ sowie die 51,6 Mio. Euro (Soll-Zahl) für die Zivildienstschulen hinzuzurechnen, woraus sich Gesamtkosten in Höhe von rd. 870 Mio. Euro ergeben.

⁸³ Siehe Ziff. 35 und Ziff. 39



Belegte Zivildienstplätze nach Tätigkeitsgruppen (ohne Spitzensportler)



Auswirkungen einer Rückführung des Zivildienstes; Nettoentlastungseffekte

52. Bei einer Rückführung des Zivildienstes träten vordergründig beim Bund und den Einrichtungen Einsparungen dadurch ein, dass die durch den Zivildienst veranlassten Ausgaben/Aufwendungen entfielen. Dem stünden eine Vielzahl von Ausgleichsmaßnahmen und direkten wie indirekten Konsequenzen gegenüber, die die Einsparungen minimieren, aufzehren oder letztlich sogar übertreffen könnten; ihr Umfang ist aber nicht verlässlich einzuschätzen.

Im nachfolgenden Schaubild werden die finanziellen Auswirkungen einer Rückführung des Zivildienstes auf die öffentlichen Haushalte sowie auf die Haushalte der Einrichtungen betrachtet. Unter Rückführung ist eine Verkürzung des Zivildienstes – bei angenommenen Szenarien von neun und sechs Monaten – wie eine gänzliche Abschaffung des Zivildienstes zu verstehen. Soweit erforderlich wird zwischen „Verkürzungsszenarien“ und dem „Abschaffungsszenario“ unterschieden. Nicht betrachtet werden die finanziellen Auswirkungen auf Privatpersonen wie Nutzer von Einrichtungen, Beitragszahler, Selbstzahler oder Steuerzahler.

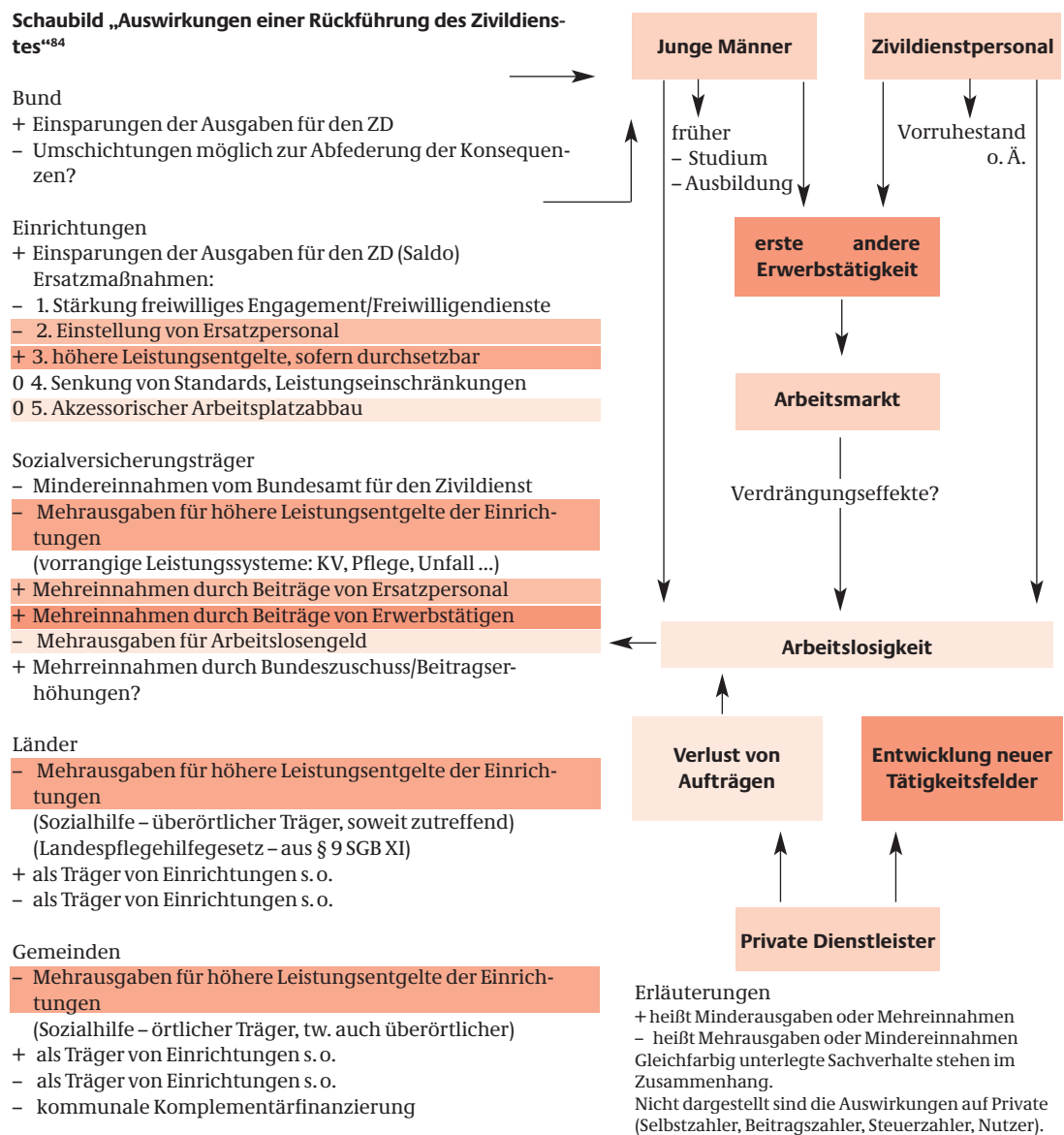
Die finanziellen Auswirkungen werden nur tendenziell dargestellt, da es für quantitative Ausführungen keine hinreichenden Grundlagen gibt. Den von der Rückführung ausgehen-



den Effekten werden unternehmerische und politische Entscheidungen folgen, die nicht vorweggenommen werden können. Welchen Umfang die finanziellen Effekte im Einzelnen haben werden, ist auch vom Ergebnis künftiger Verhandlungen abhängig. Sofern es relevant erscheint, werden auch Hinweise auf nichtmonetäre Auswirkungen gegeben.

Die aufgezeigten – teilweise drastischen – Auswirkungen einer eventuellen Abschaffung des Zivildienstes auf andere Rechtsträger lassen vermuten, dass in diesem Fall Forderungen an den Bund herangetragen werden, diese negativen Effekte durch finanzielle Unterstützung abzufedern. Für diese Forderungen gibt es keine rechtliche Grundlage; es handelt sich vielmehr um politische Forderungen und ggf. Handlungsnotwendigkeiten.

Schaubild „Auswirkungen einer Rückführung des Zivildienstes“⁸⁴



⁸⁴ Das Schaubild ist einem ausführlichem Bericht der Unterarbeitsgruppe 2 „Wechselseitige Belastungs- und Entlastungseffekte“ entnommen.



IV.

Ausblick auf ein Gesamtkonzept zum Strukturwandel und Zusammen- fassung der Empfehlungen

53. Die mittelfristige Entwicklung des Zivildienstes und der von der Wehrpflicht abhängigen Freiwilligendienste wird in erster Linie von den anstehenden politischen Entscheidungen zur Streitkräftestruktur abhängen. Wenn die Wehrpflicht wegfallen sollte, werden die im Wehrpflicht- und Zivildienstgesetz genannten Dienste in unterschiedlichem Umfang Nachwuchsprobleme bekommen. Nur der Entwicklungsdienst wird von den weiteren Entwicklungen zum Wehr- und Zivildienst voraussichtlich wie bisher schon unberührt bleiben.⁸⁵ Anders wird die Situation im Zivil- und Katastrophenschutz sein, der daher als weiterhin prioritäres Aufgabenfeld in das Gesamtkonzept der neuen generationsübergreifenden Freiwilligendienste einbezogen werden sollte.⁸⁶ Ebenso sollten der „Andere Dienst im Ausland“ und die gesetzlich nicht geregelten Auslandsdienste zur Förderung der europäischen Integration und der Völkerverständigung sowie der europäische Freiwilligendienst im Gesamtkonzept mit berücksichtigt werden, auch oder gerade weil sie zahlenmäßig bislang kaum ins Gewicht fallen.⁸⁷

Als Teil und Ausprägung der Zivilgesellschaft werden alle Freiwilligendienste von den staatlichen Entscheidungen zur weiteren politischen, finanziellen und strukturellen Förderung des bürgerschaftlichen Engagements ebenso wie von der im Kapitel II skizzierten, in den nächsten Jahren zu erwartenden demographischen Entwicklung maßgeblich beeinflusst werden.

Bei der Vorbereitung der anstehenden politischen Entscheidungen auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene, bei der Vorbereitung aber auch der Richtungs- und Strukturentscheidungen der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege werden auch die von der Kommission in ihrer Sitzung am 4. November 2003 aufgeworfenen Fragen, z. B. welche Aufgaben/Aufgabenfelder nur durch Freiwilligendienste bzw. bürgerschaftliches Engagement abgedeckt werden können, um den Charakter und die Kultur dieser Tätigkeiten zu erhalten, abschließend zu beantworten sein.

Allgemein kann dazu festgestellt werden, dass Dienstleistungen, die ein Höchstmaß an altruistischer Verlässlichkeit und menschlicher Zuwendung außerhalb gewöhnlicher Arbeitsformen und -zeiten erfordern, möglicherweise nicht vollständig über den Arbeitsmarkt abgedeckt werden können.

⁸⁵ Siehe Kapitel III, Ziff. 38 a. E.

⁸⁶ Siehe Empfehlungen im Kapitel I, Ziffern 5 und 14.

⁸⁷ Siehe Empfehlungen im Kapitel I, Ziff. 5 und 6.



Im Bericht der Kommissionsarbeitsgruppe „Zivildienst unter neuen Rahmenbedingungen“ wird betont, dass im Zivildienst bislang weder eine Bedarfsprüfung noch eine Bedarfsanerkennung erfolgen. Der Zivildienst deckt nach seiner Aufgabe als Wehrrersatzdienst lediglich einen „verteidigungspolitischen Bedarf“, der sich daraus ergibt, dass eine bestimmte Anzahl tauglicher Wehrpflichtiger eines Jahrgangs den Wehrdienst verweigert und zu einem Ersatzdienst herangezogen werden muss. Auch konnte kein „sozialer Bedarf“ festgestellt werden in dem Sinne, dass bislang von Zivildienstleistenden erbrachte Dienstleistungen gerade von diesen und nicht anderweitig erbracht werden könnten. Es wird aber auch festgehalten, dass ein Bedarf an von ZDL ausgeübten – zusätzlichen – Dienstleistungen/ Tätigkeiten vorhanden ist, beispielsweise in der Individuellen Schwerstbehindertenbetreuung und der Individuellen Schwerstbehindertenbetreuung von Kindern, die bei einem Wegfall oder auch schon bei einer weiteren Verkürzung des Zivildienstes schwerer zu ersetzen sein dürften als andere Tätigkeiten.⁸⁸

Da das Engagement von Freiwilligen oftmals auch aus humanitären und christlichen Motiven erfolgt, erscheint in solchen Aufgabenbereichen, auf die sich eine Abschaffung der Wehrpflicht und damit der Wegfall des Zivildienstes besonders gravierend auswirken könnten, ein Strukturwandel vom Pflichtdienst zu „neuen Freiwilligendiensten“ grundsätzlich möglich und für den Fall der Abschaffung der Wehrpflicht auch gesellschaftspolitisch wünschenswert.

Wie sich aus den Ausführungen zu den verschiedenen Formen von Freiwilligendiensten im Kapitel III unter Ziff. 34 ff. sowie aus den Tabellen im Anhang E ergibt, ist der soziale Schutz von Freiwilligen je nach Art der wahrgenommenen Aufgaben, Inlands- oder Auslandstätigkeit, berufsbegleitenden Diensten und Diensten vor und nach der Berufs- und Familienphase, sehr unterschiedlich geregelt. Dies legt den Schluss nahe, dass es auch für die neuen generationsübergreifenden Freiwilligendienste differenzierte Schutzregelungen geben sollte. Elemente bereits bestehender Regelungen könnten dafür jeweils als beispielhaft herangezogen werden. Insoweit bestehen ggf. auch Harmonisierungsmöglichkeiten.

54. Ihre sowohl auf der aktuellen, in Kapitel II dargestellten gesellschaftlichen Lage in Deutschland als auch auf der bisherigen Entwicklung von Freiwilligendiensten und Zivildienst (Kapitel III) basierenden, im Kapitel I vorangestellten Empfehlungen unter Ziffern 1 bis 20 fasst die Kommission abschließend nochmals wie folgt zusammen:

⁸⁸ Nach einer vom hessischen Kultusministerium durchgeführten Umfrage halten die Bundesländer aber schon eine weitere Verkürzung des Zivildienstes für untragbar, weil der weitere Einsatz von Zivildienstleistenden im Sonderschulbereich infrage gestellt bzw. ernsthaft bedroht sei, s. Bericht der Unterarbeitsgruppe 3 „Ausgestaltung des Zivildienstes“, zusammengefasst im Bericht der Arbeitsgruppe „Zivildienst unter neuen Rahmenbedingungen“ im Anhang A.



A. Zivildienst, Wehrdienst und Freiwilligendienste für junge Menschen

- An der bisherigen Einsatzplanung für Zivildienstleistende einschließlich der Einverständniserklärungen zwischen Zivildienstleistenden und Einsatzstellen als Elementen wechselseitigen Konsenses sollte weiterhin festgehalten werden.
- Die Dauer des Zivildienstes sollte der Dauer des Grundwehrdienstes angeglichen werden. Gleichzeitig sollte die Möglichkeit einer freiwilligen Verlängerung des Zivildienstes in Einsatzbereichen wie der Individuellen Schwerstbehindertenbetreuung und der Individuellen Schwerstbehindertenbetreuung von Kindern geprüft werden.
- Die gesetzlichen Voraussetzungen für Vor- und Nachpraktika, geringfügige Beschäftigungsverhältnisse bzw. Freiwilligendienst in derselben Einsatzstelle vor und nach dem Zivildienst sollten geschaffen bzw. klargestellt werden.
- Gemeinsam mit der Kultusministerkonferenz (KMK), dem Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) und den weiteren fachlich zuständigen Stellen in Bund und Ländern sollten Möglichkeiten geprüft werden, Studien- und Ausbildungsbeginn mit den Lebensplanungen wehrpflichtiger junger Männer und an einem Freiwilligendienst interessierter junger Männer und Frauen noch kompatibler zu gestalten.
- Junge Männer sollten in gleicher Weise wie junge Frauen die Möglichkeit haben, ohne zusätzlichen Zeitverlust durch Wehr- oder Zivildienst einen europäischen Freiwilligendienst zu leisten. Ggf. entgegenstehende europäische Förderrichtlinien bedürfen der Überprüfung und einer entsprechenden Initiative der Bundesregierung auf Gemeinschaftsebene.
- Empfohlen wird außerdem zu prüfen, ob der Dienst mit berufsqualifizierenden Elementen in den jeweiligen Tätigkeitsbereichen angereichert werden kann, die das Ausstellen eines Zertifikats/qualifizierten Dienstzeugnisses erlauben. Darüber hinaus sollte geprüft werden, ob die Ableistung des Zivildienstes oder eines Freiwilligendienstes wie im Rettungsdienst auch im Pflegebereich bei entsprechender Zertifizierung im Rahmen einschlägiger späterer Ausbildungen angemessen anerkannt werden kann.
- Für Pflicht- wie Freiwilligendienste sollte eine über den bloßen Nachteilsausgleich hinausgehende neue Anerkennungskultur entwickelt werden. Geprüft werden sollten daher die Möglichkeiten der Einführung eines Bonussystems bei Studienplatz- und Ausbildungsplatzvergabe, die Anerkennung geleisteter Dienste bei Bewerbungen und beruflichem Aufstieg in der Privatwirtschaft sowie die Berücksichtigung der bei der Ableistung sozialer Dienste gewonnenen Erfahrungen und Kenntnisse bei Einstellungen und Beförderungen im öffentlichen Dienst, soweit diese für die Ausübung der Tätigkeit in dem jeweiligen Bereich von Bedeutung sind. Für Zivildienstleistende (und Grundwehrdienstleistende) gilt dies entsprechend den Empfehlungen der Kommission „Gemeinsame Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr“⁸⁹ insbesondere im Falle eines übergangsweisen „Auswahl-Wehr- oder Zivildienstes“.

⁸⁹ Siehe den Auszug aus den Empfehlungen im Anhang C, Ziff. 100 und http://www.bundeswehr.de/pic/pdf/00_bericht_kommission.pdf



B. Strukturwandel von Pflicht- zu Freiwilligendiensten

- Für den Fall einer künftigen politischen Mehrheitsentscheidung zur Abschaffung der allgemeinen Wehrpflicht empfiehlt die Kommission einen Strukturwandel verbunden mit der Entwicklung einer Kultur selbstverständlicher Freiwilligkeit unter gleichrangiger Einbindung des „klassischen“ Vereins- und Verbandslebens einschließlich des Dienstes im Zivil- und Katastrophenschutz.
- Zur Ermöglichung dieses Strukturwandels rät die Kommission zur vorsorglichen nochmaligen Prüfung der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit eines übergangsweisen „Auswahl-Wehrdienstes“ sowie eines „Auswahl-Zivildienstes“ in sozial- und gesellschaftspolitisch besonders wichtigen Einsatzbereichen⁹⁰.
- Während eines solchen Strukturwandels sollten Einsatzbereiche des Zivildienstes, die bei seiner Abschaffung nur durch Freiwilligendienste bzw. bürgerschaftliches Engagement abgedeckt werden können, ohne ihren Charakter und ihre Kultur zu verlieren, bei der Vergabe der sogenannten Kontingente prioritär bedacht werden.
- Die Kommission empfiehlt zu prüfen, ob ein Strukturwandel vom Pflichtdienst zum Freiwilligendienst auch durch eine Annäherung der Lerninhalte beider Arten von Diensten begleitet werden kann sowie durch weitere Möglichkeiten einer gemeinsamen fachlichen Schulung und Begleitung von Zivildienstleistenden und Freiwilligen, die in denselben Tätigkeitsfeldern eingesetzt sind.

C. Neues generationsübergreifendes Freiwilligendienstmodell

- Unter Einbindung des klassischen Vereins- und Verbandslebens sollten Freiwilligendienste künftig für alle Altersgruppen, für Frauen und Männer in der Erwerbs- wie in der Familienphase sowie generationsübergreifend angeboten werden, nicht zuletzt zur Ermöglichung eines neuen Miteinanders der Generationen.
- In Anbetracht der demographischen Entwicklung, der Lebenserfahrung und der besonderen Potenziale der älteren Generation wird empfohlen, bei den neuen Freiwilligendiensten auch der Zielgruppe der älteren Menschen besondere Beachtung zu schenken.
- Generationsübergreifende Freiwilligendienste sollten länger dauern können als ein Jahr, in Vollzeit ausgeübt werden oder mit wenigen Stunden Zeiteinsatz in der Woche Beruf und Familie begleitend. In der Regel sollte eine Mindestdauer von drei zusammenhängenden Monaten mit mindestens 20 Wochenstunden und eine Höchstdauer von bis zu 24 Monaten bei Diensten im In- und Ausland eingehalten werden. Bei berufsbegleitenden Formen sollte jedenfalls eine entsprechende zeitliche Mindestanforderung festgelegt werden. (Unabhängig davon sind Gesamtumfang und Dauer der finanziellen Förderung.)
- Neben den „klassischen“ Bereichen des Sozialen, des Umweltschutzes, der Friedens- und Versöhnungsarbeit, des Zivil- und Bevölkerungsschutzes, der Jugendarbeit in Kultur und Sport sowie der Entwicklungszusammenarbeit sollten prioritäre Aufgabenfelder Familien in lokalen Netzen, Kinderbetreuung, Schule, Migration, Selbsthilfe, Pflege und die Betreuung Behinderter, aber auch Projekte, Initiativen und Netzwerke der Engagementförderung sein.

⁹⁰ Siehe den Auszug aus den Empfehlungen der Weizäcker-Kommission im Anhang C, Ziff. 97 ff. und http://www.bundeswehr.de/pic/pdf/00_bericht_kommission.pdf



- Anbieter von Freiwilligendiensten sollten öffentliche und freie Träger bis hin zu gemeinwesenbezogenen Unternehmen sein. Die anzuerkennenden Träger/Einsatzstellen sollten gemeinnützig sein, eine klare Organisations- und Rechtsform haben und im gesellschaftlichen Raum verankert sein. Sie müssen an Informations- und Austauschnetze angeschlossen und wirtschaftlich stabil sowie zuverlässig sein. Unter den Gesichtspunkten von Subsidiarität und Bürokratieabbau wird empfohlen zu prüfen, ob die Anerkennung in selbst organisierter Form erfolgen kann.
- Neben bundesweit etablierten Trägern/Einsatzstellen sollten vermehrt Organisationen auf der regionalen und lokalen Ebene für die Durchführung generationsübergreifender Freiwilligendienste gewonnen werden.
- Die Träger sollten Aufgaben wahrnehmen, die die Einsatzstellen selbst je nach Größe und sonstigen Rahmenbedingungen regelmäßig überfordern dürften (z. B. Information und Beratung, Auswahl von Projekten und geeigneten Einsatzstellen, Gewinnung von Freiwilligen und neuen Zielgruppen, Unterstützung beim Konfliktmanagement, Setzung/Kontrolle von Mindeststandards, Qualitätssicherung und Zertifizierung, Bildungs-, Fortbildungs- und Begleitungsangebote, angemessene Absicherung der Freiwilligen, Vernetzung von Trägern und Einsatzstellen, Öffnung der Organisation für andere gesellschaftliche Bereiche, Aufbau von Partizipationsstrukturen, Förderung des intergenerationalen Austauschs und des internationalen, insbesondere des europäischen Dialogs, Schaffung von Übergängen zwischen generationsübergreifenden Freiwilligendiensten und anderen Formen bürgerschaftlichen Engagements).
- Alle oder einzelne der beschriebenen Aufgaben können auch von übergeordneten Organisationsformen, z. B. Trägerverbänden, im zu definierenden Ausnahmefall von besonders geeigneten Einsatzstellen selbst wahrgenommen werden.
- Für die neuen generationsübergreifenden Freiwilligendienste sollten Träger und Einsatzstellen Qualitätsstandards und Verfahren zur Qualitätssicherung und kontinuierlichen Qualitätsverbesserung entwickeln.
- Auch in neuen generationsübergreifenden Diensten dürfen Freiwillige durch ihr soziales Engagement nicht selbst in sozialer Hinsicht schlechter gestellt werden, als sie ohne ihr Engagement stünden (kein Verlust von Anwartschaften oder Sozialleistungen). Der Schutz vor Krankheit, Unfall und Invalidität und der Schutz vor Haftpflichtschäden ist je nach Lebens-, Berufs- und Familienphase unterschiedlich zu gestalten. Für berufsbegleitende neue Freiwilligendienste sollte geprüft werden, inwieweit Elemente der gesetzlichen Schutzregelungen für bereits geregelte berufsbegleitende Dienste übernommen werden könnten.
- Auch für die neuen generationsübergreifenden Freiwilligendienste sollte, soweit erforderlich und rechtlich möglich, Versicherungsschutz über die gesetzliche Sozialversicherung gewährt werden, subsidiär über Rahmenverträge der Bundesländer – was im Einzelfall zu prüfen ist – und der Träger der Dienste oder der Einsatzstellen.
- Generationsübergreifende Freiwilligendienste sollten sowohl in immateriellen Formen als auch durch geldwerte und monetäre Formen durch Träger und Einsatzstellen besondere Anerkennung erfahren.



D. Umsetzung der Empfehlungen

- Notwendige oder klarstellende Änderungen des Zivildienstgesetzes sowie notwendige Folgeänderungen sollten nach Möglichkeit noch in dieser Legislaturperiode erfolgen. Für eventuelle Anpassungen der Gesetze zum freiwilligen sozialen und ökologischen Jahr sollten die Ergebnisse der Evaluierung der letzten Änderungen abgewartet werden.
- Das neue generationsübergreifende Freiwilligendienstmodell bedarf vor seiner eventuellen gesetzlichen Regelung noch der Differenzierung und Erprobung in der Praxis. Welcher Rahmen für die neuen generationsübergreifenden Freiwilligendienste angemessen und erforderlich ist, sollte daher in einem oder mehreren Modellvorhaben unter finanzieller Beteiligung aller Interessierten geprüft werden.
- Die (Ko-)Finanzierung solcher Initiativen kann wie bisher über Förderpläne/Förderrichtlinien erfolgen. Als Finanzierungsgrundlage sollten auch Möglichkeiten von Schwerpunktsetzungen in geeigneten laufenden Programmen mit Bezügen zur Zivilgesellschaft, zu Freiwilligendiensten und Freiwilligenkorps geprüft werden. Eine von breiten gesellschaftlichen Kräften getragene „Stiftung für Freiwilligendienste“ könnte Bürgerinnen und Bürgern, die nicht selbst in Freiwilligendiensten mitwirken können oder wollen, die Möglichkeit eines zumindest finanziellen Engagements eröffnen.



Anhang A

Berichte der Arbeitsgruppen der Kommission

I. Bericht der Arbeitsgruppe „Perspektiven und Aktivierung von Freiwilligendiensten“¹

Bürgerschaftliches Engagement und Freiwilligendienste

Freiwilligendienste stellen eine besondere Form bürgerschaftlichen Engagements dar. Eine Gesellschaft, die der Leitidee der Bürgergesellschaft verpflichtet ist, stützt sich auf bürgerschaftliches Engagement und eröffnet Möglichkeiten für Eigeninitiative, Mitgestaltung und Beteiligung.

Bürgerschaftliches Engagement ist:

- freiwillig,
- nicht auf materiellen Gewinn gerichtet,
- gemeinwohlorientiert,
- öffentlich bzw. findet im öffentlichen Raum statt und
- wird in der Regel gemeinschaftlich/kooperativ ausgeübt.²

Bürgerschaftliches Engagement erzeugt:

- soziales Kapital

Gesellschaften sind für ihren Zusammenhalt auf Vertrauen, Solidarität und Bereitschaft zur Zusammenarbeit angewiesen – in der Forschung wird dies als „soziales Kapital“ bezeichnet. In pluralistischen, heterogenen Gesellschaften trägt soziales Kapital auch dazu bei, die Unterschiede zwischen Bevölkerungsgruppen zu überbrücken und Konflikte auf eine Weise auszutragen, die den Zusammenhalt der gesamten Gesellschaft nicht gefährdet. Bürgerschaftliches Engagement trägt in hohem Maße dazu bei, soziales Kapital zu schaffen und zu pflegen: Die Bereitschaft, sich für sich selbst und für andere unentgeltlich einzusetzen, ist Grundbestand von Vertrauen und Solidarität; freiwillige Vereinigungen stellen diese Bereitschaft auf Dauer her und sind häufig Orte der Zusammenarbeit über die Familie und den unmittelbaren Lebenskreis hinaus.

- demokratische Kompetenz: selbstbestimmt, selbst organisiert, partizipatorisch

Bürgerschaftliches Engagement zeichnet sich dadurch aus, dass es auf Selbstorganisation, Einflussnahme und Eigenverantwortung beruht. Oft kommt es im Engagementalltag auch darauf an, sich einerseits mit dem eigenen Anliegen durchzusetzen und sich andererseits mit anderen auf Kompromisse zu verständigen. Die Kompetenz zum selbst organisierten

¹ Der Bericht wurde in der Arbeitsgruppe abgestimmt und in der Sitzung am 1. 12. 2003 so beschlossen. Vorbehalte und schriftlich mitgeteilte Sondervoten sind berücksichtigt (Stand 4. 12. 2003).

² Vgl. Bericht Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft, S. 73–90, hier S. 82 ff. <http://www.bundestag.de/gremien/enga/>



Aushandeln von Lösungen und Entscheidungen schlägt die Brücke zwischen bürgerschaftlichem Engagement und einer aktiven Bürgerschaft im demokratischen Gemeinwesen. Bei freiwilligen Einsätzen im In- und Ausland kommen interkulturelle Kompetenzen hinzu. Kurz gesagt: Bürgerschaftliches Engagement trägt dazu bei, demokratisches Verhalten zu lernen – auch dann, wenn es im vermeintlich unpolitischen Raum gemeinsamer Freizeitgestaltung oder unmittelbarer sozialer Hilfeleistungen stattfindet. Gerade für junge Menschen haben diese mittelbaren politischen Lernprozesse eine besondere Bedeutung, da sie Erfahrungen aufbauen, die gesellschaftliches Mitgestalten möglich machen und sogar das Handeln im unmittelbar politischen Feld vorbereiten und erleichtern.

Mitgestaltung und Eigenverantwortung im Alltag des Engagements lassen sich – zumindest unter dem Gesichtspunkt einer aktiven Staatsbürgerschaft – nicht von politischer Partizipation trennen. Viele Formen freiwilliger Tätigkeiten ermöglichen zudem eine unmittelbare Partizipation der Bürgerinnen und Bürger an der Entwicklung ihres Lebens- und Wohnumfeldes.

Trägerorganisationen und soziale Einrichtungen, die mit Freiwilligen arbeiten, können wichtige Beiträge leisten: Es hängt nicht zuletzt von den dortigen Rahmenbedingungen ab, ob Engagement tatsächlich mit Verantwortung, Entscheidungsspielräumen und Mitgestaltungsmöglichkeiten verbunden ist, ob die Aushandlungsprozesse, die Art des Umgangs von wechselseitigem Respekt und demokratischen Verfahren geprägt sind. Förderliche Rahmenbedingungen in Organisationen und in der Gesellschaft sind insofern eine notwendige Bedingung für die demokratischen Lernprozesse im hier beschriebenen Sinne.

■ informelle Lernprozesse: nicht formale Bildungs- und Lernerfahrung

Viele Tendenzen in der Entwicklung des Arbeitsmarkts deuten darauf hin, dass soziale Kompetenzen im Zuge der Umwandlung von Industriegesellschaften in Wissens- und Dienstleistungsgesellschaften eine größere Bedeutung bekommen werden: Dazu zählen zum Beispiel rhetorische Fähigkeiten, die Fähigkeit, in Konflikten zu vermitteln, in Gruppen moderierend ein Ergebnis zu erzielen oder auch Verantwortung für sich und andere zu übernehmen.

Viele Tätigkeiten in Freiwilligendiensten vermitteln genau diese Fertigkeiten: Zum bereits genannten Aspekt der freiwilligen Selbstorganisation kommt hier noch der Umgang mit Menschen, der zahlreiche Formen bürgerschaftlichen Engagements auszeichnet. Der Beitrag bürgerschaftlichen Engagements zum Kompetenzerwerb kann somit auch ein ergänzender Beitrag zum Erwerb beruflicher Schlüsselqualifikationen sein.

Neben dem informellen Lernen von Schlüsselqualifikationen vermitteln zahlreiche freiwillige Tätigkeiten aber auch konkrete Kenntnisse und Qualifikationen, die für bestimmte Berufsfelder relevant sind. Dies gilt zum Beispiel für helfende Tätigkeiten im sozialen Bereich oder für pädagogische Tätigkeiten im Bereich der Jugendbildung oder der Übungsleitung im Sport.



Interkulturelle Kompetenzen, die durch bürgerschaftliches Engagement im In- und Ausland erworben werden können, haben vor dem Hintergrund wachsender beruflicher Mobilität über die Landesgrenzen hinweg ebenfalls unmittelbare Auswirkungen auf berufliche Chancen. Nicht selten wird der Erwerb dieser Kenntnisse durch begleitende Ausbildungen unterstützt und durch ein Zertifikat belegt. Darüber hinaus können selbstverständlich auch Kontakte, die durch bürgerschaftliches Engagement erworben werden, als soziales Kapital im engeren Sinne dienen und den späteren Einstieg in ein Beschäftigungsverhältnis erleichtern.

Freiwilligendienste stellen eine besondere und eigene Form des bürgerschaftlichen Engagements dar, und zwar jenseits des traditionellen Ehrenamts, jenseits von Pflicht, Erwerbsarbeit, Ausbildung und Zivildienst. Als Freiwilligendienste lassen sich Dienste mit Bildungselementen und Begleitungsangeboten bezeichnen, die von gemeinnützigen Organisationen sowie öffentlichen Trägern angeboten und von Menschen in freiwilliger Selbstverpflichtung eingegangen werden. Freiwilligendienste stellen eine geregelte Form des bürgerschaftlichen Engagements dar, bei dem Anfang und Ende, Dauer und Umfang, Inhalt, Aufgaben, Ziel und Art der freiwilligen Tätigkeit ebenso festgelegt sind wie der finanzielle und organisatorische Rahmen, die rechtliche und soziale Absicherung sowie die infrage kommenden Orte und Träger bzw. Einsatzstellen.³ Deutschland ist das einzige Land in Europa, das bereits seit 40 Jahren Erfahrungen mit einem gesetzlich geregelten Freiwilligendienst machen konnte (geregelt im FSJ-Gesetz seit 1964). In vielen anderen Ländern wurde die gesamtgesellschaftliche Bedeutung von Freiwilligendiensten erst in den späten 90er Jahren erkannt. Viele entsprechende Gesetze anderer EU-Staaten stammen daher erst aus jüngster Zeit.

Neue generationsübergreifende Freiwilligendienste als eine besondere Form bürgerschaftlichen Engagements stellen einen eigenen Lernort dar, weil die engagierten Menschen soziale Verantwortung übernehmen können, aber auch ihre Fähigkeiten und Kompetenzen einbringen und erproben, sich persönlich wie beruflich orientieren können. Gerade die Verschränkung von Bildung und Orientierung einerseits sowie die Übernahme von gesellschaftlicher und sozialer Verantwortung andererseits schaffen die Grundlagen für die Attraktivität der neuen Freiwilligendienste.

Freiwilligendienste bieten vielfältige Möglichkeiten zu tun und zu zeigen, was engagierte Menschen in zivilgesellschaftlicher Verantwortung können. Sie eröffnen Lebens- und Partizipationsräume, individuelle Lern- und Trainingserfahrungen, ferner ermöglichen sie die Übernahme gesellschaftlicher Verantwortung ebenso wie Persönlichkeitsbildung, Wissenserwerb und den Erwerb sozialer Kompetenzen. Obwohl generationsübergreifende Freiwilligendienste kein Instrument der Arbeitsmarktpolitik im Sinne des SGB III sind, können sie durch ihre bildungsfördernde Wirkung auch die Berufsorientierung sowie die Ausbildungs- und Arbeitsmarktchancen engagierter Menschen verbessern.

3 Vgl. Thomas Rauschenbach, Reinhard Liebig: Freiwilligendienste – Wege in die Zukunft, S. 19 – 24, hier S. 20 u. 23, <http://library.fes.de/pdf-files/stabsabteilung/01354.pdf>



Zielgruppen

Freiwilligendienste gehören in der bisherigen Zielgruppenorientierung zu besonderen Formen der Jugendbildungsarbeit. Gerade aber vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung der nächsten Jahre sollten Freiwilligendienste als generationsübergreifende Dienste ermöglicht werden. Selten jedoch gibt es bisher Angebote als Freiwilligendienst für ältere Menschen und noch weniger intergenerationelle Angebote. Im Sinne des auch von der Europäischen Kommission unterstützten Konzepts des lebenslangen Lernens (life long learning, LLL) lässt sich der Bildungscharakter von Freiwilligendiensten nicht auf das Jugendalter begrenzen: Der Erwerb und die Weitergabe von Kompetenzen, aber auch der Einsatz und die Erprobung eigener Fähigkeiten sind für alle Generationen wichtig und attraktiv. Freiwilligendienste sollten deshalb künftig für alle Generationen angeboten werden. Generationsübergreifende Freiwilligendienste schaffen neue Möglichkeiten der Begegnung, des Erfahrungsaustauschs und der Unterstützung zwischen jungen und älteren Menschen und sind Projekte lebenslangen Lernens.

Generationsübergreifende Freiwilligendienste sollen Frauen und Männer im gleichen Maße ansprechen und müssen so gestaltet sein, dass sie für alle Altersgruppen ein attraktives Engagementangebot darstellen. Aspekte, mit denen eine zielgruppenorientierte Gestaltung von Freiwilligendiensten möglich ist, sind die sozialpolitischen Rahmenbedingungen und die demographische Entwicklung, die Einsatzfelder und die Anforderungen der zu verrichtenden Tätigkeit, die Begleitungs- und Fortbildungsangebote sowie die Zeitstrukturen.

Dem Lebensphasenmodell folgend, werden **drei Zielgruppen** unterschieden, und zwar junge Menschen im Alter nach Vollendung der Vollzeitschulpflicht bis zum Alter von 27 Jahren, Menschen im mittleren Lebensalter und ältere Menschen. Primäre Zielgruppe bleiben weiterhin die jungen Menschen. Angesichts der demographischen Entwicklung, der besonderen Potenziale älterer Menschen und der Notwendigkeit ihrer verstärkten Partizipation sollen aber auch Freiwilligendienste für die ältere Generation entwickelt und gefördert werden. Ebenso sollten für Menschen im mittleren Lebensalter Beruf und Familie begleitende Angebote bereitgehalten werden.

Flexibilisierung der Dienste und Einsätze

Sowohl die Dauer als auch die „Dichte“ von neuen generationsübergreifenden Freiwilligendiensten lassen sich flexibel gestalten: Freiwilligendienste können länger dauern als ein Jahr oder kürzer sein; sie können in Vollzeit oder halbtags ausgeübt werden. Das belegen auch positive Erfahrungen in anderen EU-Staaten wie z. B. Belgien und Großbritannien. Welche Angebote sich etablieren, hängt in hohem Maße von der Angebots- wie von der Nachfrageseite ab. Die Angebote müssen zeitlich wie inhaltlich bedarfsgerecht für engagementbereite Menschen in unterschiedlichen Lebensphasen sein. Flexible Zeitstrukturen sind ein Aspekt der „institutionellen Passung“ zwischen engagierter Person und Trägerorganisation.

Um allerdings dem spezifischen Bildungsanspruch der generationsübergreifenden Freiwilligendienste gerecht zu werden und zugleich die Interessen der Organisationen und Einrichtungen hinsichtlich der Planbarkeit und Verbindlichkeit zu berücksichtigen, sollte als Rahmenvorgabe eine Mindestdauer von drei zusammenhängenden Monaten mit mindestens 20 Wochenstunden und eine Höchstdauer von bis zu 24 Monaten bei Diensten im In-



und Ausland eingehalten werden. Innerhalb dieses Zeitkorridors bleibt die Dauer des Dienstes flexibel gestaltbar. Eine Höchstdauer für Freiwilligendienste erscheint aus sozial- und arbeitsmarktpolitischen Erwägungen sinnvoll. Die flexible Gestaltung der Dauer sollte für jede Lebensphase (Jugendphase ab Vollendung der Vollzeitschulpflicht, Erwerbsphase, Altersphase) möglich sein.

Aufgabenfelder

Ein Ausbau generationsübergreifender Freiwilligendienste erfordert auch eine Ausweitung der Aufgabenfelder. Diese sind grundsätzlich **nicht begrenzt**. Hingegen sind die jeweiligen Tätigkeiten – und die damit verbundenen Bildungsangebote – immer **komplementär** und nicht ersetzend zu Erwerbsarbeit und schulischer Bildung: Generationsübergreifende Freiwilligendienste stellen keine arbeitsmarktpolitischen Instrumente dar.

Aufgabenfelder im oben definierten Sinn sollen folgende Kriterien erfüllen:

- Beachtung der zivilgesellschaftlichen Grundsätze der Freiwilligkeit, der Gemeinwohlorientierung und der Partizipation;
- Berücksichtigung der Schnittstellen zum Arbeitsmarkt;
- Entwicklung passgenauer Nachfrage- und Angebotsstrukturen, die Ziele und Aufgaben der Einrichtungen unterstützen und eine Umsetzungsmöglichkeit für die Belange, Fähigkeiten und Ideen der Freiwilligen bieten;
- Bereitstellung angemessener Formen der Begleitung und Reflexion, Qualifizierung und Anerkennung und die Ermöglichung sozialen Lernens;
- Ermöglichung von Vernetzungen etwa durch sozialraumbezogene Kooperationen, Nutzung lokaler Infrastrukturen (Freiwilligenagenturen, Selbsthilfekontaktstellen etc.) und neuer Netzwerke und Verbände von Einrichtungen und Trägern.

Unter diesen Aspekten können für generationsübergreifende Freiwilligendienste Aufgaben bei allen öffentlichen und freien Trägern bis hin zu gemeinwesenbezogenen Unternehmen infrage kommen. Eine besondere Signalwirkung haben Freiwilligendienste dort, wo sie dazu beitragen, möglichst frühzeitig an bürgerschaftliches Engagement heranzuführen. Familie und die sich in das Gemeinwesen öffnenden Schulen sind dabei neben Einrichtungen der Kindertagesbetreuung und der Jugendarbeit die zentralen Lernorte mit jeweils ganz spezifischen Lebens- und Erfahrungskontexten.

Prioritäre Aufgabenfelder sind somit neben den „klassischen“ Bereichen des Sozialen, des Umweltschutzes sowie der Kultur und des Sportes, der Friedens- und Versöhnungsarbeit sowie der Entwicklungszusammenarbeit:

- Familien in lokalen Netzen (z. B. Mütterzentren), Kinderbetreuung und Schule (z. B. im Rahmen der Lernbegleitung und Ganztagsbetreuung): Dazu gehören die Öffnung der Schule als Institution (Stichworte: „change in“, „compassion“, „service learning“), aber auch selbst organisierte Projekte wie „Schüler Helfen Leben“;
- Soziales und Gesundheit: Migration, Selbsthilfe, Pflege, Behinderung;
- Projekte, Initiativen und Netzwerke der Engagementförderung (Freiwilligenagenturen, Bürger- und Nachbarschaftshäuser, Bürgerinitiativen, soziokulturelle Initiativen, Eine-Welt-Initiativen etc.).



Trägerstrukturen

Generell müssen Freiwilligendienste die oben genannten Kriterien für die Aufgabenfelder erfüllen. Die Gewährleistung dieser Anforderungen ist in erster Linie Aufgabe der Träger. Trägerorganisationen bilden neben der jeweiligen Einsatzstelle, die den konkreten Dienstalltag der Freiwilligen bestimmt, und den Freiwilligen selbst eine dritte Ebene, auf der bestimmte Aufgaben wahrgenommen werden.⁴ Die Trägeraufgaben ergeben sich somit aus den speziellen Interessen der Freiwilligen und der Einsatzstellen sowie dem gesellschaftlichen Interesse an bürgerschaftlichem Engagement und aus den inhaltlichen Interessen der Träger.

Die vorrangigen konkreten Aufgaben für Träger bzw. Trägerverbände ergeben sich aus den oben genannten Kriterien:

- Information und Beratung,
- Auswahl von Projekten und geeigneten Einsatzstellen,
- Gewinnung von Freiwilligen und neuen Zielgruppen,
- Unterstützung beim Konfliktmanagement,
- Setzung/Kontrolle von Mindeststandards,
- Angebote zur Qualitätssicherung und Zertifizierung,
- Bereitstellung von Bildungs-, Fortbildungs- und Begleitungsangeboten,
- angemessene Absicherung der Freiwilligen,
- Sicherstellung der Finanzierung,
- Vernetzung von Trägern und Einsatzstellen,
- Öffnung der Organisation für andere gesellschaftliche Bereiche und Aufbau von Partizipationsstrukturen,
- Förderung des Austauschs zwischen den Generationen und des internationalen, insbesondere des europäischen Dialogs, Schaffung von Übergängen zwischen den generationsübergreifenden Freiwilligendiensten und anderen Formen bürgerschaftlichen Engagements (beispielsweise durch Öffentlichkeitsarbeit und ausgesuchte Projekte).

Träger und Einsatzstellen müssen in der Lage sein, auf gesellschaftlichen Bedarf mit ihren Angeboten flexibel zu reagieren. Aufgabe der Träger ist es zudem, im Zweifel zwischen den Interessen der Freiwilligen, dem Bedarf der Einsatzstellen und den Anforderungen an Freiwilligendienste als Formen bürgerschaftlichen Engagements zu vermitteln.⁵

Für eine Ausweitung der generationsübergreifenden Freiwilligendienste sind plurale Trägerstrukturen und neue organisatorische Modelle zur Durchführung dieser Dienste von zentraler Bedeutung. Schließlich geht es darum, neben bundesweit etablierten Trägern vermehrt Organisationen auf der regionalen und lokalen Ebene für die Durchführung von generationsübergreifenden Freiwilligendiensten zu gewinnen.

Für die Anerkennung neuer Trägerorganisationen bedarf es angemessener Verfahren, in denen ihre fachliche Kompetenz, ihre Zuverlässigkeit und ihre Beständigkeit überprüft wer-

⁴ Minderheitsvotum der Robert Bosch Stiftung, des Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverbands und des Deutschen Städte- und Gemeindebundes: Bei generationsübergreifenden Freiwilligendiensten ist die Trennung zwischen Einsatzstellen und Trägern nicht zwingend. Die nachfolgend genannten Aufgaben der Trägerebene können auch in einem zweiseitigen Verhältnis zwischen Einsatzstelle und Freiwilligen wahrgenommen werden.

⁵ Minderheitsvotum der Robert Bosch Stiftung, des Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverbands und des Deutschen Städte- und Gemeindebundes: Für den Fall, dass die Einsatzstelle die Trägeraufgaben übernimmt, hat sie in geeigneter Weise, ggf. in Kooperation mit einer Freiwilligenagentur, den Vermittlungsprozess zu organisieren.



den, denen noch zu schaffende und bundesweit geltende Mindeststandards zugrunde gelegt werden sollten. Die anzuerkennenden „neuen“ Träger müssen gemeinnützig sein, eine klare Organisations- und Rechtsform haben und im gesellschaftlichen Raum verankert sein. Sie müssen an Informations- und Austauschnetze angeschlossen sowie wirtschaftlich stabil und zuverlässig sein. Zu entscheiden sein wird, ob die Trägeranerkennung durch staatliche Stellen oder in Formen gesellschaftlicher Selbstverwaltung erfolgt.

Schutz und soziale Sicherung

Der Staat kann und will das bürgerschaftliche Engagement seiner Bürgerinnen und Bürger fördern. Dazu sollte er sicherstellen, dass diejenigen, die sich freiwillig und ohne Gewinnerzielungsabsicht engagieren, während ihres bürgerschaftlichen Engagements geschützt sind und keine Nachteile erleiden.

Da Freiwilligendienste eine besondere Form des bürgerschaftlichen Engagements darstellen, ist die Schutzverpflichtung von Trägern und Staat gegenüber Engagierten, die sich für einen längeren Zeitraum freiwillig verpflichtet haben, vorrangig gegeben. Bei Gesundheitsschäden steht nicht so sehr der Grundsatz der Gleichbehandlung mit Berufstätigen oder zwischen den Teilnehmerinnen und Teilnehmern unterschiedlicher Dienste, sondern der der sozialen Entschädigung (§ 5 SGB I) im Vordergrund.

Eine staatliche und trägerschaftliche Fürsorge im Falle von Gesundheitsschäden im Rahmen des bürgerschaftlichen Engagements und der generationsübergreifenden Freiwilligendienste sollte – analog dem Schutzgedanken bei der unechten gesetzlichen Unfallversicherung – Grundlage der Zugangsmöglichkeiten zu den einzelnen Zweigen der Sozialversicherung sein.

Krankheit, Unfall und Invalidität bilden im Rahmen von Tätigkeiten des bürgerschaftlichen Engagements neben den Haftungsfragen die zentralen Sachverhalte dieser Schutzfunktion. Dieser Schutz kann gesetzlich oder privatrechtlich oder auch in Kombination beider Möglichkeiten geschaffen werden. Zur gesetzlichen Sozialversicherung werden die Kranken-, Pflege-, Unfall- und Rentenversicherung mit ihren Leistungskomponenten der Alters-, der Invaliditäts- und der Hinterbliebenenrente sowie die Arbeitslosenversicherung gerechnet. Die Schutzfunktion ist je nach Lebensphase für jede Zielgruppe unterschiedlich zu gestalten.

■ Folgendes wird empfohlen: Sicherung des **Status quo ante** für soziale Leistungen: Grundsätzlich gilt, dass Freiwillige durch ihr Engagement nicht schlechter gestellt werden sollen, als sie ohne ihre Tätigkeit im Freiwilligendienst ständen; zeitweise Betätigungen zugunsten der Allgemeinheit sollten nicht zu Verlusten von Anwartschaften oder ähnlichen Schlechterstellungen führen, z. B. beim Kindergeld, Erziehungsgeld, beim Arbeitslosengeld, bei der Waisen- oder Hinterbliebenenrente.

■ Im Rahmen der gesetzlichen **Sozialversicherung** sollen Möglichkeiten geschaffen werden, die Schutzfunktion abzudecken; privatrechtliche Lösungen sollten subsidiär angestrebt werden.

Im Einzelnen:

■ Die **Krankenversicherung** ist verpflichtend und soll mit Beiträgen bezahlt werden.

■ **Unfallversicherung:** Die gesetzliche Unfallversicherung soll auf die generationsübergreifenden Freiwilligendienste insgesamt ausgedehnt werden.

In der gesetzlichen Unfallversicherung ist zu prüfen, inwieweit neuartige Lebenssachver-



halte geltenden Versicherungstatbeständen unterfallen. Gegebenenfalls ist durch gesetzliche Klarstellungen zu präzisieren, welche neuartigen Tätigkeiten im Rahmen der genannten Dienste versichert sind. Es muss auch eine verstärkte Information erfolgen. Subsidiär sollten entsprechende Angebote auf privatrechtlicher Basis in Form von Versicherungen (Gruppenversicherungen) genutzt werden.

Für die Zielgruppen, die derzeit nicht in der gesetzlichen Unfallversicherung abgesichert sind, sollte die Möglichkeit eines freiwilligen Zugangs geprüft werden.

- Rentenversicherung:** Für die neuen generationsübergreifenden Freiwilligendienste ist eine Rentenversicherungspflicht hinsichtlich einer Altersrente nicht anzustreben. Eine Finanzierung über die Beitragszahler in Form von Anerkennungszeiten erfolgt nicht. Wichtiger ist bei der gesetzlichen Rentenversicherung die Absicherung der Invalidität im Sinne des Vorrangs der Schutzfunktion – hierfür sind neue Rechtsmodelle zu entwickeln, beispielsweise auch auf privatrechtlicher Basis in Form von Lebensversicherungen.
- Information:** Die §§ 13, 14 und 15 SGB I regeln neben der Beratung und Auskunft auch eine Verpflichtung zur Aufklärung durch die Träger der gesetzlichen Sozialversicherung. Bei Freiwilligendiensten ist es auch Aufgabe der Trägerorganisationen, die Teilnehmerinnen und Teilnehmer von Freiwilligendiensten über ihre Absicherung in der Sozialversicherung vor Aufnahme des Dienstes zu informieren und sie über ggf. nicht bestehenden Versicherungsschutz und seine Folgen aufzuklären. Dieses Beratungs- und Informationsangebot sollte für alle Formen der generationsübergreifenden Freiwilligendienste, auch für die teil- und nicht geregelten Freiwilligendienste gelten.
- Haftpflichtversicherung:** Es soll ein ausreichender Versicherungsschutz gewährleistet sein. Modellhaft wird hier auf die Lösungen in Hessen, Rheinland-Pfalz und Niedersachsen hingewiesen.
- Finanzierung:** Es wird empfohlen, dass die öffentliche Hand sich an der Finanzierung beteiligt.⁶

Qualifizierung, Zertifizierung, Anerkennung

Qualifizierung der Freiwilligen, der Träger und Einsatzstellen

Qualifizierung ist ein besonders vielschichtiges Element bürgerschaftlichen Engagements und generationsübergreifender Freiwilligendienste:

- sie beeinflusst grundsätzlich die Qualität bürgerschaftlichen Engagements und stellt zugleich eine Voraussetzung dafür dar;
- sie ist für die engagierten Personen ein Kompetenz- und Anerkennungsgewinn und verstärkt dadurch auch die Motivation für das Engagement und für die besondere Form der generationsübergreifenden Freiwilligendienste;
- sie ist auch Bestandteil der Organisationsentwicklung: Qualifizierung in den Organisationen hat das Ziel, den sich verändernden Erwartungen und Anforderungen besser zu entsprechen (institutionelle Passung);

⁶ Minderheitsvotum: „Die Aussage ‚Es wird empfohlen, dass die öffentliche Hand sich an der Finanzierung beteiligt wird nicht mitgetragen. Zur Finanzierung werden Aussagen in einem eigenen Kapitel getroffen. Die Feststellung einer Finanzierungsverantwortung der öffentlichen Hand setzt einen konkreten Sachverhalt voraus. Die Empfehlungen der AG sind jedoch noch so offen, dass die Finanzierungsverantwortung noch nicht abschließend beurteilt werden kann. Aus dem gleichen Grund ist auch die Festlegung auf konkrete Finanzierungsmaßnahmen und Modalitäten (z. B. Kindergeld) erst nach der rechtlichen Ausgestaltung des Freiwilligendienstes sinnvoll.“ (Herr Tempel, BMF) Diesem Votum schließen sich Frau Maus (BMWA), Herr Dr. Nagel (Rheinland-Pfalz), Herr Lübking (Deutscher Städte- und Gemeindebund) an.



- sie trägt zur Nachhaltigkeit des bürgerschaftlichen Engagements und der generationsübergreifenden Freiwilligendienste bei;
- sie ist ein wichtiger Baustein der Anerkennungskultur und dient der Aufwertung bürgerschaftlichen Engagements.

Die Neugestaltung generationsübergreifender Freiwilligendienste macht es erforderlich, auch den Bereich der Qualifizierung genauer zu bestimmen und die Kriterien aufzuführen, die für die Nachhaltigkeit bürgerschaftlichen Engagements relevant sind:

1. **Qualifizierung** der Teilnehmer an generationsübergreifenden Freiwilligendiensten geschieht

- a) durch begleitende Bildungsangebote der Träger,⁷
- b) durch Einarbeitung und fachliche Begleitung in den Einsatzstellen,
- c) durch die praktische Arbeit in den Einsatzstellen.

2. Zur Qualifizierung von Trägern und Einrichtungen für die neuen generationsübergreifenden Freiwilligendienste gilt es Qualitätsstandards und Verfahren der Qualitätssicherung sowie der kontinuierlichen Qualitätsverbesserung zu entwickeln mit dem Ziel, dass die Bildungsangebote den fachlichen Erfordernissen in den generationsübergreifenden Freiwilligendiensten entsprechen. Die generationsübergreifenden Freiwilligendienste sollten sich dabei orientieren an

- noch zu schaffenden und bundesweit geltenden Mindeststandards und
 - Qualitätszielen und Qualitätsanforderungen der Träger und/oder der Einsatzstellen.
- Die Träger bzw. Einsatzstellen sind dafür verantwortlich, dass Maßnahmen zur Sicherung der Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität festgelegt und durchgeführt werden, beispielsweise auf der Grundlage einer prozessorientierten Selbstevaluation.

3. Für die Engagierten aller Altersgruppen geht es bei der Qualifizierung insbesondere um den Erwerb bzw. die Erweiterung von fachlichen, persönlichen sowie sozialen und interkulturellen Kompetenzen.

Lernen und Kompetenzerwerb erfolgen vorrangig in informellen Lernprozessen, die in möglichst hohem Maße an selbst gestaltetem bürgerschaftlichen Engagement anknüpfen. Dieses informelle Lernen kann weder curricular strukturiert werden noch produziert es Ergebnisse, die der Kontrolle und dem Leistungsvergleich unmittelbar zugänglich sind. Alle Lernprozesse in Freiwilligendiensten benötigen dennoch eine systematische Reflexion und Unterstützung durch begleitende und pädagogische Prozesse. Insofern haben Verbände, Organisationen und Einrichtungen auch hier eine besondere Aufgabe: Kompetente Begleitung, Fortbildung und Erfahrungsaustausch können die Wirkungen informeller Lernprozesse bewusster machen und unterstreichen. Neben persönlichen und sozialen Kompetenzen vermitteln Freiwilligendienste auch konkrete Kenntnisse und Qualifikationen, die für bestimmte Berufsfelder relevant sind.

⁷ Minderheitsvotum der Robert Bosch Stiftung, des Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverbands und des Deutschen Städte- und Gemeindebundes:

Für den Fall, dass die Einsatzstelle die Trägeraufgaben übernimmt, organisiert sie in Orientierung an den Wünschen der Freiwilligen begleitende Bildungsangebote. Hierbei kann sie mit Freiwilligenagenturen oder anderen Kooperationspartnern zusammenarbeiten.



4. Die fachliche Einweisung und Anleitung in den Einsatzstellen sind selbstverständlicher Bestandteil der Qualifizierung für alle engagementbereiten Menschen in allen Lebensphasen. Sie sollen u. a. auch die Grundlage für die aktive Teilnahme an Mitarbeiterbesprechungen und die Mitgestaltung des Freiwilligeneinsatzes schaffen.
5. Begleitende Bildungsmaßnahmen (Seminare u. a.) sind für alle Altersgruppen der Freiwilligendienste anzubieten. Dabei könnte sich eine stärkere Vernetzung zwischen den Trägern günstig für ein breites altersspezifisches Angebot auswirken. Dabei sind auch Bildungsangebote außerhalb der von den Trägern durchgeführten Seminare denkbar (z. B. VHS-Kurse), die in Form eines Gutscheinsystems organisiert werden könnten.
6. Form und Inhalt der Bildungsangebote durch die Träger sind den Altersgruppen, den mitgebrachten Kompetenzen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer und den Aufgabenfeldern entsprechend differenziert zu gestalten. Der Gender-Aspekt ist zu berücksichtigen. Für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer müssen Möglichkeiten der Mitgestaltung und des Austauschs gegeben sein.
7. Für die Jugendfreiwilligendienste soll das Bildungsangebot außerhalb der Einsatzstellen verbindlich sein.
8. Qualifizierung soll für alle Altersgruppen die Reflexion auf die Bürgergesellschaft und das „Nachhaltige“ des Dienstes sowie auf die Rolle der bürgerschaftlich Engagierten gegenüber den Hauptamtlichen sowie gegenüber anderen bürgerschaftlich Engagierten beinhalten. Vor allem für Jugendliche in den Freiwilligendiensten enthält die Qualifizierung auch eine berufsorientierende und lebensorientierende Komponente.
9. Von den Einsatzstellen/Trägern sind Ansprechpersonen zu benennen, die die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der generationsübergreifenden Freiwilligendienste begleiten. Eine persönliche, qualifizierte und zuverlässige Begleitung durch Mentorinnen und Mentoren, Ehemalige u. a. außerhalb der Einsatzstelle, muss zur Reflexion des Freiwilligendienstes und ggf. zu Gesprächen über damit zusammenhängende persönliche Fragen insbesondere für alle jugendlichen Teilnehmerinnen und Teilnehmern verfügbar sein.

Zertifizierung

Die Zertifizierung der in diesem Rahmen erworbenen Qualifikationen der einzelnen Freiwilligen entspricht dem verstärkt artikulierten Bedarf nach einem Tätigkeits- und Kompetenznachweis, der auch im Rahmen der beruflichen Ausbildung, Bewerbung und Beförderung Berücksichtigung finden kann. Gleichzeitig bedeutet Zertifizierung eine öffentliche Würdigung und Anerkennung für den geleisteten Freiwilligendienst.

Das Zertifikat für die Engagierten ist ein Nachweis für den absolvierten Freiwilligendienst. Es soll von den Trägern/Einsatzstellen ausgestellt werden und die folgenden Inhalte haben:

- persönliche Daten,
- Zeitpunkt und Dauer des Freiwilligendienstes,
- Träger/Einsatzstelle,
- konkretes Tätigkeitsfeld,
- evtl. darüber hinausgehende selbstständig geplante/durchgeführte Projekte,



- eingebrachte/erworbene persönliche, fachliche und Schlüsselkompetenzen,
- Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen.

Anerkennungskultur

Anerkennung gehört zu den wichtigsten Formen der Förderung bürgerschaftlichen Engagements. In öffentlicher Anerkennung kommt zum Ausdruck, welcher Stellenwert dem Engagement beigemessen und den Engagierten vermittelt wird. Dabei stellt sich Anerkennung der Vielfalt von Engagementformen und -feldern entsprechend unterschiedlich dar. Ein weites Verständnis von Anerkennung zielt auf eine gesellschaftliche „Anerkennungskultur“, die mit einer breit angelegten Palette von Maßnahmen und Instrumenten zu einer besseren Sichtbarkeit, Beachtung und Wertschätzung bürgerschaftlichen Engagements beiträgt. Zu einer Kultur der Anerkennung und der Würdigung von bürgerschaftlichem Engagement gehört die Beachtung a) der einzelnen engagierten Person, ihrer Kompetenz und Kreativität, b) der Träger und Einsatzstellen und der Art und Weise, wie sie Engagement und Freiwilligendienste unterstützen und fördern, und c) die Wahrnehmung des Engagements durch die Gesellschaft und die Politik.

Es gibt unterschiedliche Formen der Anerkennung:

■ **immaterielle Formen** der Anerkennung: Auszeichnungen und Ehrungen, regelmäßige Berichterstattung in den Medien, Ehrenmitgliedschaften, Dienstränge (z. B. in der Freiwilligen Feuerwehr), Danksagungen und Dankesveranstaltungen, aktive Werbung der Träger und der Einsatzstellen mit dem Engagement „ihrer“ Freiwilligen, kleinere Aufmerksamkeiten wie Gratulationen zu persönlichen Anlässen, kleine Präsente etc., Wettbewerbe, würdige Begrüßung und Verabschiedung der Engagierten, Ehemaligenarbeit der Einsatzstellen (Information, Einladung u. a.), aber auch Leitbild und Konzepte der Einsatzstelle, die Aussagen zur Bedeutung von bürgerschaftlichem Engagement und generationsübergreifenden Freiwilligendiensten für die Organisation enthält, Akzeptanz und Unterstützung durch Hauptamtliche auf der Basis eines modernen Freiwilligenmanagements, Einbettung der Engagementformen in Prozesse der Organisations- und Personalentwicklung, Schaffung und Sicherung von Mitbestimmungs- und Mitgestaltungsmöglichkeiten, Zertifizierung der im Engagement erworbenen Qualifikationen und ihre Anerkennung in Schule, Ausbildung, Studium und Beruf, regelmäßige Berichterstattung im Parlament, ermöglichende Strukturen in der Verwaltung.

■ **geldwerte Formen der Anerkennung:** kostenlose oder ermäßigte Nutzung von öffentlichen Einrichtungen oder Verkehrsmitteln, Sponsorenleistungen, Freistellungen, Sonder- und Bildungsurlaub, Fort- und Weiterbildungsangebote; Instrumente wie die „Jugendleiter/Jugendleiterin-Card“ bündeln eine Reihe geldwerter Formen der Anerkennung zu einem Instrument, das gleichzeitig einen symbolischen Anerkennungswert hat.

■ **monetäre Formen der Anerkennung:** Aufwandsentschädigungen, Beitragszahlungen zur Haftpflicht- und Unfallversicherung, finanzielle Förderung von Projekten, Gewährung von Gratifikationen (Taschengeld, Fahrtickets, an Karte geknüpfte Vergünstigungen etc.), finanzielle Förderung der generationsübergreifenden Freiwilligendiens-



te in unterschiedlichen Bereichen (Kultur, Sport, Soziales ...) durch öffentliche und private Geldgeber, Zur-Verfügung-Stellen eines Budgets für die Arbeit im Freiwilligendienst und für eigenständige Projekte.

Umsetzung und Finanzierung

60. Zur Umsetzung dieser Empfehlungen wird neben Zivildienst sowie neben FSJ und FÖJ, die weiterhin gefördert und nachfrageorientiert entwickelt werden sollen, als erster Schritt ein bundesweites **Modellprogramm Generationsübergreifende Freiwilligendienste** vorgeschlagen, und zwar vorrangig auf den Aufgabenfeldern:

1. Familien in lokalen Netzen (z. B. Mütterzentren), Kinderbetreuung und Schule;
2. Soziales und Gesundheit: Migration, Selbsthilfe, Pflege, Behinderung;
3. Projekte, Initiativen und Netzwerke der Engagementförderung.

Aus den Erfahrungen mit dem Modellprogramm sollten mittel- bis langfristig, d. h. beginnend mit der 16. Legislaturperiode, die Fragen nach einem **Bundesfreiwilligendienstgesetz**⁸ und einem **Bundesfreiwilligenplan** im Rahmen der Gesetzgebungs- und Finanzierungskompetenz des Bundes sowie nach ggf. ergänzenden Länderregelungen und auch nach einer Stiftungslösung beantwortet werden. Einzubeziehen sind die Ergebnisse der Evaluierung der letzten Änderungen des FSJ- und des FÖJ-Gesetzes.

Folgende Aspekte stünden bei einer gesetzlichen Regelung im Vordergrund:

- Freiwilligenstatus,
- Kompetenz- und Aufgabenverteilung,
- Zielgruppen,
- Zeitstrukturen,
- Aufgabenfelder,
- Trägerstrukturen,
- rechtliche Rahmenbedingungen: Steuerrecht, Sozialrecht, Arbeitsrecht, internationale Kompatibilität,
- Qualifizierung, Zertifizierung, Anerkennungskultur.

Die Finanzierung wird abhängig sein von den in den neuen Freiwilligendiensten wahrgenommenen Aufgaben und den jeweils Beteiligten. Ein einheitliches Finanzierungsmodell wird es ggf. nicht geben können.

Von der Kommission Jugendgemeinschaftsdienste der Robert Bosch Stiftung wurde 1998 zum Aufbau eines „Förderfonds Freiwilligendienste“ mit 10.000 zusätzlichen Freiwilligenplätzen für Jugendliche eine Grundausrüstung von 58 Mio. € jährlich für eine Aufbauphase von 5 Jahren errechnet. Das Gesamtfinanzierungsvolumen für die neuen generationsübergreifenden Freiwilligendienste kann hingegen noch nicht beziffert werden.

⁸ Minderheitsvotum der Robert Bosch Stiftung:

Die Vorbereitungsarbeiten für ein Bundesfreiwilligendienstgesetz, insbesondere zur Statusregelung für junge Vollzeitfreiwillige, sollen auf der Grundlage langjähriger Erfahrungen bei unregulierten Auslandsfreiwilligendiensten wie auch der Programme der Robert Bosch Stiftung unverzüglich aufgenommen werden.



Folgende **Finanzierungsmöglichkeiten** sollten näher geprüft werden:

- eine eigenständige Bundesförderung (Bundesfreiwilligenplan) außerhalb des Kinder- und Jugendplans,
- die Einbeziehung der Förderung der neuen Freiwilligendienste als Querschnittsaufgabe in geeignete laufende Programmschwerpunkte von Bundesressorts (insbesondere BMFSFJ, BMBF, BMGS, BMI, aber auch BMWA und BMU) und auch der Bundesländer sowie der EU, unter Entwicklung programmspezifischer und ressortübergreifender Finanzierungsmodelle,
- die modellhafte Berücksichtigung von neuen Freiwilligendiensten in der Sozialversicherung (wie z. B. in der Pflegeversicherung nach dem Pflegeleistungsergänzungsgesetz),
- die Ergänzung der derzeitigen Angebotsfinanzierung durch Nachfragefinanzierungsmodelle – etwa in Form von einlösbaren Gutscheinen für Bildungsangebote,
- Kindergeldleistungen an unterhaltspflichtige Eltern von Teilnehmenden an Vollzeitdiensten.⁹

II. Der Bericht der Arbeitsgruppe „Zivildienst unter neuen Rahmenbedingungen“¹⁰

Vorbemerkung

Alle Deutschen genießen nach dem Grundgesetz Berufsfreiheit (Artikel 12 Abs. 1). Als Pflichtdienste ausdrücklich zulässig sind u. a. Wehrdienst und bestimmte Ersatzdienste wie der Zivildienst (Artikel 12 a GG). Neue allgemeine Dienstpflichten dürfen nach deutschem Verfassungs- sowie internationalem Recht¹¹ nicht eingeführt werden. Eine Grundgesetzänderung würde die völkerrechtliche Unzulässigkeit der Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht nicht beseitigen. In einer Ausarbeitung des wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages vom 15. August 2003 heißt es zusammenfassend:

„Eine allgemeine Dienstpflicht für junge Frauen und Männer, z. B. durch Erstreckung der Wehrdienstpflichtigkeit auf Frauen oder die Einführung einer Pflicht zur Ableistung eines sozialen oder ökologischen Jahres für Männer und Frauen, könnte nur nach einer vorangegangenen Verfassungsänderung eingeführt werden. Einer Einführung durch einfaches Gesetz stehen die Art. 12 Abs. 2 GG und Art. 12a GG entgegen. Mit der Einführung eines ökologischen oder sozialen Jahres, soweit sich dieses nicht auf Situationen beschränkt, in denen das Leben oder das Wohl der Gemeinschaft durch Notstände oder Katastrophen bedroht wird, würde die Bundesrepublik jedoch gegen ihre völkerrechtlichen Verpflichtungen aus Art. 4 Abs. 2 der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) und aus Art. 8 Abs. 3 a.) des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (IPbürgR) verstoßen. Im Einklang mit diesen Verträgen stünde lediglich eine Einführung der Wehrpflicht einschließlich Wehrersatzpflicht für Frauen und Männer.“¹²

⁹ Minderheitsvotum: vgl. Fußnote 7.

¹⁰ Der Bericht der Arbeitsgruppe „Zivildienst unter neuen Rahmenbedingungen“ wurde vom Projektmanagement aus den Berichten der einzelnen Unterarbeitsgruppen zusammengestellt.

¹¹ Artikel 12 Abs. 2 GG, Artikel 4 Abs. 2 der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Artikel 8 Abs. 3 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte.

¹² Die Ausarbeitung des wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages vom 15. August 2003, WF III - 180/03 ist mit freundlicher Genehmigung des Direktors des Deutschen Bundestages im Anhang D abgedruckt.



Zu ergänzen ist:

Die Einführung der Wehrpflicht auch für junge Frauen steht in einer Zeit, in der die grundsätzliche Abschaffung der Wehrpflicht ernsthaft diskutiert wird, außerhalb jeder politischen Diskussion. Die Wehrpflicht für Frauen in der Hoffnung einzuführen, dass Frauen mehrheitlich den Kriegsdienst verweigern und dann zu einem Ersatzdienst eingezogen werden könnten, wäre eine offensichtliche unzulässige Umgehung der in der Ausarbeitung genannten völkerrechtlichen Verpflichtungen.

Der Zivildienst nach dem Zivildienstgesetz (ZDG) ist der zahlenmäßig wichtigste Ersatzdienst für anerkannte Kriegsdienstverweigerer (KDV). Die Anerkennung ist im Kriegsdienstverweigerungsgesetz (KDVG) geregelt.¹³ Der Einsatz der Zivildienstleistenden (ZDL) erfolgt ausschließlich in vom Bundesamt für den Zivildienst (BAZ) anerkannten Beschäftigungsstellen/Zivildienststellen (ZDS). Neben kommunalen Einsatzstellen sind dies ganz überwiegend Stellen, die Verbänden der Freien Wohlfahrtspflege angehören. Von den Verbänden der Freien Wohlfahrtspflege werden Verwaltungsaufgaben zur Durchführung des Zivildienstes gemäß § 5 a ZDG übernommen. Für ZDS, die keinem Verband angeschlossen sind, werden diese Aufgaben von den bundeseigenen Zivildienstgruppen wahrgenommen. In Einführungslerngängen an staatlichen Zivildienstschulen bzw. bei den Verbänden werden die Zivildienstleistenden auf ihre Aufgaben vorbereitet und in den ZDS in die konkrete Tätigkeit eingewiesen. Die örtliche Betreuung wird von den Regionalbetreuern des Bundesamtes übernommen.

Der Dienst der jährlich über 100.000 ZDL wird heute in mehr als 40.000 Beschäftigungsstellen des Zivildienstes mit über 180.000 Zivildienstplätzen (ZDP) durchgeführt und von den Beschäftigungsstellen, Ländern, Verbänden und Klienten – zumindest in manchen Bereichen – als nahezu unverzichtbar eingestuft.¹⁴

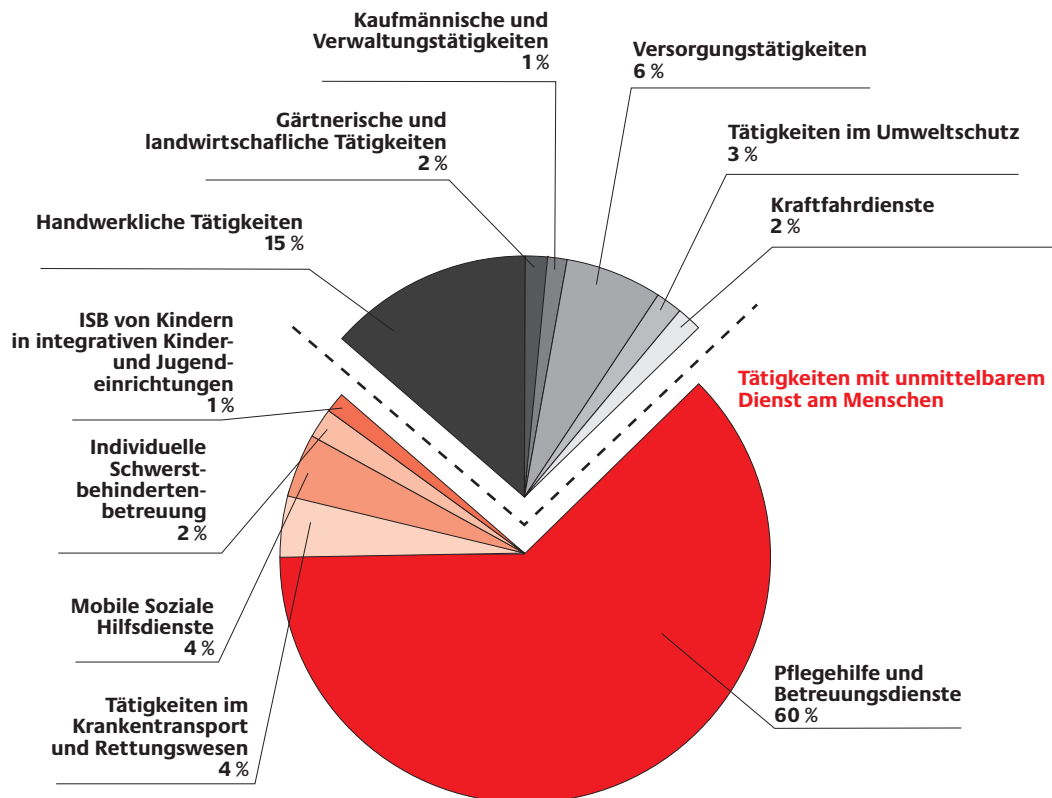
Nach wie vor sind Zivildienstleistende überwiegend im Bereich der Pflegehilfe und Betreuungsdienste eingesetzt (Krankenhäuser, Altenpflegeheime, Behinderteneinrichtungen, Mobiler Sozialer Hilfsdienst (MSHD), Individuelle Schwerstbehindertenbetreuung (ISB), Individuelle Schwerstbehindertenbetreuung mit Kindern (ISB-K), Krankentransport und Rettungsdienst). Annähernd 80 % aller Zivildienstleistenden sind damit im unmittelbaren Dienst am Menschen eingesetzt. Die übrigen sind in Bereichen des Umweltschutzes bzw. in handwerklichen, gärtnerischen sowie Versorgungs- und Kraftfahrtigkeiten sozialer Einrichtungen tätig.

¹³ Seit 1. 11. 03 ist das Bundesamt für den Zivildienst für alle Kriegsdienstverweigerungsverfahren zuständig. Die Ausschüsse und Kammern für die Kriegsdienstverweigerung sind entfallen.

¹⁴ Bericht der Unterarbeitsgruppe 3 „Ausgestaltung des Zivildienstes“ vom 17. 10. 2003 mit der entsprechenden Abfrage bei den Bundesländern und die wiedergegebenen Stellungnahmen zur Unverzichtbarkeit des Zivildienstes in seiner jetzigen Dauer im Bereich der individuellen Schwerstbehindertenbetreuung (ISB) und der ISB bei Kindern.



Belegte Zivildienstplätze nach Tätigkeitsgruppen (ohne Spitzensportler)



Sinnvolle Ausgestaltung des Zivildienstes

Dauer des Zivildienstes

Die Dauer des Zivildienstes – jeweils abhängig von der des Wehrdienstes – hat sich mehrfach geändert. So verlängerte sie sich in den Jahren zwischen 1961 und 1984 von 12 auf 20 Monate. Seit 1990 wurde sie bis auf heute 10 Monate verkürzt. Seit 1984 ist der Zivildienst länger als der Wehrdienst, was vom Bundesverfassungsgericht nicht als Verstoß gegen Artikel 12a Abs. 2 Satz 2 GG¹⁵ angesehen wurde. Es hat damals die um ein Drittel längere Zivildienstzeit als zulässig angesehen, weil die Vorschrift des Art. 12a Abs. 2 Satz 2 GG den Gesetzgeber nicht verpflichtete, innerhalb der rechtlich zulässigen Höchstdauer des Wehrdienstes eine Zivildienstzeit vorzusehen, die genau der tatsächlichen Dauer des Wehrdienstes entspricht. Die bewusste Inkaufnahme des gegenüber dem Grundwehrdienst um seinerzeit fünf Monate längeren Zivildienstes sollte zudem als tragendes Indiz für das Vorliegen einer Gewissensentscheidung im damals auf das schriftliche Verfahren umgestellten Anerkennungsverfahren gewertet werden.¹⁶ Heute, 20 Jahre später, wird die Frage der Zivildienstdauer und die Angleichung an die Dauer des Wehrdienstes erneut diskutiert. So heißt es auch in der Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und Bündnis 90/DIE GRÜNEN vom 16. Oktober 2002:

¹⁵ Art. 12a Abs. 2 Satz 2 GG lautet: „Die Dauer des Ersatzdienstes darf die Dauer des Wehrdienstes nicht übersteigen.“

¹⁶ Vgl. BVerfGE 69,1 ff., S. 30 und 26, Urteil vom 24. April 1985.



„Die Bundesregierung wird sich weiterhin für die größtmögliche Gerechtigkeit und Gleichbehandlung zwischen Wehr- und Zivildienstleistenden einsetzen (und sich bemühen, die Anzahl der Zivildienstplätze dem Wehrdienst anzugleichen).“¹⁷ Im Hinblick auf Organisation und Durchführung sowie die im Koalitionsvertrag 2002 festgelegte Ausrichtung als Lerndienst stehen die Dienststellen des Zivildienstes damit vor der großen Herausforderung, den Dienst weiterhin sinnvoll zu gestalten.

Organisation und Durchführung

Für die anerkannten Kriegsdienstverweigerer, genauso aber für die Beschäftigungsstellen, ist Planungssicherheit ein wesentliches und unabdingbares Element für einen erfolgreichen und sinnvollen Zivildienst. Kontinuität in der Besetzung von Zivildienststellen ist von existenzieller Bedeutung. An der bewährten Einsatzplanung über die Einverständniserklärungen ist daher festzuhalten.

Grundsätzlich erscheint eine Verkürzung des Zivildienstes auf 9 Monate umsetzbar und aus Sicht der Kriegsdienstverweigerer wünschenswert. Allerdings ist zu beachten: Je kürzer seine Dauer ist, desto schwieriger werden Organisation und Aufrechterhaltung bestimmter Tätigkeitsbereiche wie z. B. der ISB und der ISB-K in seinem organisatorischen Rahmen. Für die Kultusministerien wird erklärt, dass schon die jetzige Unterjährigkeit des Zivildienstes zu erheblichen Verwerfungen im Bereich der Schulversorgung/-betreuung geführt hat. Eine weitere Reduzierung des Zivildienstes kann aus Sicht der Schulministerien keinesfalls akzeptiert werden. Hierbei geht es nicht nur um organisatorische Fragen wie den sinnhaften Einsatz von Zivildienstleistenden in einem Schuljahr, das länger als der Dienst ist, sondern auch um den häufigen Wechsel menschlicher Beziehungen.

Gemeinsam mit KMK, BMBF und den ggf. weiteren fachlich zuständigen Stellen in Bund und Ländern sollten Möglichkeiten geprüft werden, Studien- bzw. Ausbildungsbeginn mit den Lebensplanungen der Betroffenen unter Berücksichtigung des abzuleistenden Zivildienstes möglichst kompatibel zu gestalten, z. B. durch eine frühere Entlassung aus der Schule nach erfolgreicher Abiturprüfung, erweiterte Möglichkeiten zum Studienbeginn nicht nur im Winter-, sondern auch im Sommersemester sowie flexiblere Möglichkeiten zum Ausbildungsbeginn.

Lerndienst

Der Zivil- wie der Wehrdienst stellen beste politische Bildung im Rahmen unserer freiheitlich-demokratischen Grundordnung dar. Der „Bürger in Uniform“ wie der „Zivi“ haben in der bundesdeutschen Gesellschaft in überzeugender Weise – besser als jedes Demokratieseminar – die Solidargemeinschaft abgebildet, in der wir leben. Beide Dienste unterstreichen, dass Verfassung gelebt werden muss und dass der Bürger für seine Verfasstheit auch eine Pflicht, d. h. eine Leistung zu erbringen hat.

Lerndienst stellt die Verbindung erworbener Kenntnisse und erworbenen Wissens gekoppelt mit praktischer Erfahrung dar. Die innere Öffnung, die Sensibilisierung für Menschen in anderen Lebenslagen und mit körperlichen, seelischen oder sozialen Einschränkungen, das Erleben der Überwindung von Problemen und die Dauer dieser praktischen Erfahrung sind konstitutiv für die Ausrichtung der Dienstformen als Lerndienste. Die intensivierte Ausgestaltung des Zivildienstes als Lerndienst wird als sinnvoll und notwendig angesehen.

¹⁷ <http://www.spd.de/servlet/PB/show/1023294/Koalitionsvertrag.pdf>



Die organisatorischen wie die finanziellen Voraussetzungen sind entsprechend weiter zu entwickeln:

- Fachliche Einweisung, fachbezogene Einführung und ein Mentorensystem sollen stärker als bislang mit den konkreten Tätigkeitsbereichen verbunden werden. Die Lernziele dieser Schulungselemente und die curriculare Ausgestaltung der Tätigkeitsfelder müssen so aufeinander bezogen sein, dass sie eine Qualifizierung mit entsprechender Dokumentation erlauben können.
- Der Zivildienst kann mit der Möglichkeit von berufsqualifizierenden Elementen in den jeweiligen Tätigkeitsbereichen angereichert werden, die das Ausstellen eines qualifizierten Dienstzeugnisses erlauben.
- Die Möglichkeiten der Ausweitung der Tätigkeitsbereiche, z. B. im Rahmen der Ganztagsbetreuung in allgemein bildenden Schulen, sollten geprüft werden.

Bedarf und Wehrgerechtigkeit

Bedarf an ZDL

Zivildienst ist kein sozialer Dienst sui generis, sondern Wehersatzdienst, Dienst, den anerkannte Kriegsdienstverweigerer anstelle des Wehrdienstes leisten. Er ist weiterhin arbeitsmarktpolitisch neutral zu gestalten. Die vorhandenen Zivildienstplätze werden unter den Voraussetzungen des § 4 ZDG anerkannt. Hierbei erfolgt keine Bedarfsprüfung und keine Bedarfsanerkennung. Daher spiegelt die Anzahl der anerkannten ZDP grundsätzlich keinen Bedarf an ZDL wider, sondern nur die Möglichkeiten für anerkannte Kriegsdienstverweigerer, ihren Zivildienst abzuleisten. Die Zahl der ZDL richtet sich in erster Linie danach, wie viele junge Männer einen Antrag auf Anerkennung als Kriegsdienstverweigerer stellen und nach Artikel 4 Abs. 3 GG als solche anerkannt werden, in zweiter Linie nach den – haushaltsmäßig vorgegebenen – Einberufungsobergrenzen. Würde der Wehrdienst und in dessen Folge der Zivildienst wegfallen, müssten die bisher von ZDL wahrgenommenen Aufgaben entweder von anderen übernommen werden oder ebenfalls ganz wegfallen.

Insgesamt kann festgestellt werden, dass es einen (sozialen) „Bedarf“ an ZDL grundsätzlich nicht gibt, ein Bedarf an von ZDL ausgeübten – zusätzlichen – Dienstleistungen/Tätigkeiten allerdings vorhanden ist, ohne dass konkrete Zahlenangaben dazu möglich wären. Einige Dienstleistungen, beispielsweise in der individuellen Schwerstbehindertenbetreuung (ISB/ISB-K), wären bei einem Wegfall des Zivildienstes schwerer zu ersetzen als andere Tätigkeiten. Die KMK-Länderabfrage hat klar bestätigt, dass es einen Zusammenhang zwischen der Ableistung des Zivildienstes in Sonderschulen und der Aufnahme des Lehramtsstudiums für Sonderpädagogik gibt. Da der sonderpädagogische Förderbedarf bundesweit weiter steigt, muss aus Sicht der Kultusministerien der Blick auf den Bestand und die Dauer des Zivildienstes hier betont werden.

Wehrgerechtigkeit

Bei der Einberufung von Zivildienst- bzw. Wehrdienstpflichtigen ist das Gebot der Wehrgerechtigkeit zu beachten. Unterschieden werden die Wehrgerechtigkeit im engeren Sinne, die Heranziehungsgerechtigkeit, die Einberufungsgerechtigkeit und die Dienstgerechtigkeit. Ihre jeweiligen Voraussetzungen sind nicht unumstritten.



Nach Auffassung der Mehrheit der Weizsäcker-Kommission¹⁸ wird die Wehrgerechtigkeit auch beim sog. Auswahl-Wehrdienst gewahrt; sie wird hier nicht durch Einberufung möglichst vieler Wehrpflichtiger sichergestellt, sondern durch Vergütung und Vergünstigung für Dienende angestrebt. Die Weizsäcker-Kommission hat sich mehrheitlich dafür ausgesprochen, dass allein der Bedarf der Streitkräfte an Wehrpflichtigen darüber entscheiden solle, wie viele verfügbaren und bereiten jungen Männer tatsächlich einberufen werden. Wenn als Folge einer solchen bedarfsorientierten Einberufung nur ein kleiner Teil der für den Wehrdienst verfügbaren jungen Männer herangezogen werde, ändere das nichts an der Geltung der allgemeinen Wehrpflicht.

Zivildienst und Arbeitsmarkt

Es ist heute unbestritten, dass durch ZDL in den vergangenen Jahrzehnten eine qualitativ anerkannte Dienstleistung im Rahmen der Leistungserbringung insbesondere durch soziale Dienste und Einrichtungen erfolgen konnte. Die ZDL übernehmen dort – arbeitsmarktneutral – zusätzliche Aufgaben. Wenn der Zivildienst wegfällt, kann unter dieser Prämisse eigentlich kein neuer Arbeitsmarkt entstehen, zumal wenn hierfür keine Mittel vorhanden sind. Markt ist jedoch kein statisches Gebilde. So ist nicht auszuschließen, dass ein Ausfall der ZDL das Angebot an geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen im Sozialbereich erhöht, ohne dass allerdings Größenordnungen hierfür prognostiziert werden könnten.

Möglichkeiten struktureller Veränderungen und Verbindung zu anderen Diensten

Ergänzung, Verbindung mit anderen Diensten, zusätzliche Surrogatdienste

Im Hinblick auf weitere Verkürzungen der Zivildienstdauer ist oben bereits festgehalten, dass sich die sinnvolle Gestaltung einiger Einsatzbereiche im Zivildienst als schwierig erweisen könnte. Um gleichwohl die in der Gesellschaft anerkannten Dienstleistungen auch weiterhin anbieten zu können, muss nach Möglichkeiten entsprechender Ergänzung, Verbindung mit anderen Diensten oder auch nach zusätzlichen Surrogatdiensten gesucht werden.

Freistellungsmöglichkeit vom Zivildienst auch für den Europäischen Freiwilligendienst

Anknüpfend an die positiven Erfahrungen mit § 14c ZDG sollte die Freistellungsmöglichkeit auch für die jungen Menschen geprüft werden, die einen Europäischen Freiwilligendienst ableisten, da dieser mit dem freiwilligen sozialen Jahr und dem freiwilligen ökologischen Jahr vergleichbar ist.

Überbrückungsmöglichkeiten durch Vor- und Nachpraktika und „neue“ Freiwilligendienste

Um freie Zeitfenster bei den angehenden/ehemaligen Zivildienstleistenden sinnvoll nutzen zu können, sollten mehr Möglichkeiten von Vor- und Nachpraktika für Zivildienstleistende

¹⁸ http://www.bundeswehr.de/pic/pdf/00_bericht_kommission.pdf
Siehe auch die Zusammenfassung im Anhang C.



geschaffen werden. Dabei müsste sichergestellt werden, dass ein Vorpraktikum vonseiten der Träger nicht zur Bedingung für eine anschließende Tätigkeit als Zivildienstleistender gemacht wird. Gleiches gilt auch für „neue“ Freiwilligendienste, die zudem helfen könnten, bestimmte Einsatzfelder im Leistungsspektrum der Einrichtungen zu erhalten. Bereits jetzt bieten verschiedene Träger (z. B. DRK) Interessenten für Zivildienst und freiwilliges soziales Jahr vor Beginn der Dienstzeit die achtwöchige Ausbildung zum Rettungshelfer an. Damit können Wartezeiten nach dem Schulabschluss überbrückt werden. Zudem kann in der eigentlichen Dienstzeit von Anfang an qualifiziert mitgearbeitet und es können mehr berufliche Erfahrungen gesammelt werden. In diesem Zusammenhang ist die Vorschrift des § 19 Abs. 3 ZDG zu überprüfen. Eine freiwillige Verlängerung des Dienstes wie bei der Bundeswehr ist im Zivildienst ggf. rechtlich nicht möglich. Allerdings kann der Zivildienst durch privatrechtliche Arbeitsverträge ergänzt werden, sofern sich hierfür ein Markt entwickeln sollte.

Geringfügige Beschäftigungsverhältnisse

Als Ersatz für Tätigkeitsbereiche, die bislang von Zivildienstleistenden wahrgenommen worden sind und für die es ggf. inzwischen oder künftig, etwa durch sozialpolitische Gesetzesänderungen, einen Markt geben könnte, kommen auch geringfügige Beschäftigungsverhältnisse (Mini-Jobs) infrage. Aktuell gilt dies z. B. für Tätigkeitsbereiche, in denen bislang T3-Gemusterte tätig waren.

Ausrichtung der Schulungsangebote im Zivildienst auf das bürgerschaftliche Engagement

Es besteht ein gesamtgesellschaftlicher Konsens, dass eine Verstärkung und ein Ausbau der Bereitschaft, sich freiwillig/ehrenamtlich/bürgerschaftlich zu engagieren, wünschenswert sind. Ein möglicher Ansatzpunkt dafür könnten auch die Schulungsmaßnahmen für Zivildienstleistende sein. Eine solche Änderung/Ergänzung der Curricula sowohl bei den von den Verbänden durchgeführten Lehrgängen als auch bei den Angeboten der Zivildienstschulen wäre wünschenswert. Gleichzeitig müssten allerdings bei einer weiteren Verkürzung des Zivildienstes sowohl die Dauer als auch die Inhalte der Schulungsmaßnahmen überprüft werden.

Gemeinsame Schulung von Zivildienstleistenden und Freiwilligen

Da sich die Tätigkeitsfelder im Zivildienst und in den Freiwilligendiensten gleichen, sollte die Schulung und Begleitung beider Personengruppen in Zukunft stärker miteinander verzahnt werden.

Ausbau der Kooperation

Eine stärkere Verzahnung von freiwilligen Diensten/Zivildienst und anschließender Berufsausbildung/Studium oder Beruf kann auch durch eine Harmonisierung von Schule (noch stärker und konsequenter praxis- und problemorientierter Unterricht mit Praktikums- und Projektwochen), Berufsberatung und -förderung bei Erarbeitung einer individuellen Förderplanung unter Einbeziehung der freiwilligen Dienste/des Zivildienstes geschehen. Durch lokale und regionale Vereinbarungen sollte gewährleistet werden, dass alle Beteiligten ihre jeweiligen Erfahrungen und Ressourcen bündeln und auf gemeinsame Ziele ausrichten. Es erfolgt damit eine Verzahnung von Schulausbildung, Projekten der Berufsvorbe-



reitung und -förderung und freiwilligen Diensten/Zivildienst. Alle Projekte müssen einen klaren Realitätsbezug aufweisen und eine aktive Begleitung bei Berufswahl und beim Einstieg in die Berufsausbildung sicherstellen.

Zertifizierungsmöglichkeiten im Zivildienst

Eine Zertifizierung von im Zivildienst erworbenen Fähigkeiten steht im Spannungsverhältnis zur Arbeitsmarktneutralität und den gesetzlich erlaubten Hilfstätigkeiten. Es gilt Regelungen zu finden, um eine bessere Zertifizierung/Bescheinigung der im Zivildienst erworbenen Fähigkeiten und Fertigkeiten zu ermöglichen. Wichtig ist dies insbesondere für eine spätere Tätigkeit im sozialen oder pflegerischen Bereich.

Bei der Altenpflegeausbildung könnten z. B. ein freiwilliges soziales Jahr oder die Ableistung des Zivildienstes in entsprechend geeigneten Einrichtungen fehlende (berufs-)schulische Abschlüsse ersetzen. In den Ausbildungsordnungen zum Altenpflegegesetz ist hierzu allerdings die Anerkennung von Teilleistungen z. B. als „Helfer im Sozialen Dienst“ bislang nicht berücksichtigt worden. Hier sollte der Gesetzgeber prüfen, ob ein aufeinander aufbauendes Bildungswesen – wie im Rettungsdienst – mit der jeweiligen Anerkennung der schon erbrachten Leistungen auf der nächstniedrigeren Stufe wie z. B. vom Rettungshelfer zum Rettungssanitäter etabliert werden könnte.

Neue Anerkennungskultur und verbesserte Information

Das gesellschaftliche/bürgerschaftliche Engagement von Zivildienstleistenden und Freiwilligen bedarf einer stärkeren Anerkennung. Hierfür muss die „Anerkennungskultur“ innerhalb der Gesellschaft ausgebaut und stärker verankert werden. So sollten das Engagement und die Erfahrungen dieser Personengruppen z. B. bei Bewerbungsverfahren eine stärkere Berücksichtigung finden. Entsprechende Regelungen des Beamtenrechts, wie bevorzugte Beförderung und Verbeamtung, könnten eine Vorreiterfunktion übernehmen. Nötig ist in diesem Zusammenhang auch, die Information über und die Werbung für das bürgerschaftliche Engagement bereits an den Schulen in den Unterricht zu integrieren.

Überlegungen hinsichtlich des Engagements in einem Freiwilligendienst fallen meist in die Zeit zum Ende der schulischen Ausbildung. Die jungen Menschen benötigen zur Konkretisierung ihrer Lebensplanung einen umfassenden Überblick über alle sich ihnen bietende Möglichkeiten. Familie und Schule sollten bei der Beratung in diesen Fragen kompetent unterstützt werden. Dies erfordert eine frühzeitige, gezielte Information der Schulabgänger über Möglichkeiten und Rahmenbedingungen aller Dienste durch eine zentral organisierte Beratungseinheit für alle Freiwilligendienste (mit Anlaufstellen vor Ort), etwa durch Freiwilligenagenturen.

Kosten und Finanzierung des Zivildienstes, Auswirkungen einer Rückführung des Zivildienstes; Nettoentlastungseffekte

Die Umsetzung der allgemeinen Wehrpflicht ist eine hoheitliche Aufgabe, für die der Bund die Verantwortung trägt. Die Kosten für den Zivildienst werden im Gegensatz zum Wehrdienst gleichwohl nicht umfassend vom Bund getragen, sondern in nicht unerheblichem Umfang von den Dienststellen selbst bzw. den Sozialversicherungsträgern. Die wechselseitigen finanziellen Entlastungseffekte für den Bund, aber auch die Dienststellen, die Sozialver-



sicherungsträger und andere Kostenträger sind nicht eindeutig zu beziffern und vor dem Hintergrund der Mischfinanzierung des Zivildienstes unterschiedlich zu bewerten.

Der Entlastungseffekt für den Bund besteht darin, dass er – anders als beim Wehrdienst – nicht die gesamten Kosten des Zivildienstes trägt. Er wird in Höhe der Kosten, die die Dienststellen übernehmen, „entlastet“ (derzeit ca. 500 Mio. €). Dabei muss allerdings auch berücksichtigt werden, dass die „Arbeitskraft“ der Zivildienstleistenden nicht dem Bund, sondern Dritten zur Verfügung steht.

Der Entlastungseffekt für die Dienststellen besteht darin, dass sie nur einen Teil der Kosten für die Zivildienstleistenden übernehmen. Sie werden in Höhe der Kosten, die der Bund übernimmt (derzeit rd. 770 Mio. €)¹⁹, entlastet. Die verbleibenden Kosten des Zivildienstes refinanzieren die Dienststellen überwiegend über Leistungsentgelte, die sie für ihre – mithilfe der Zivildienstleistenden – erbrachten Leistungen erhalten.

Der Entlastungseffekt für die Sozialversicherungsträger besteht in den Versicherungsbeiträgen, die der Bund für die Zivildienstleistenden leistet (derzeit rd. 398 Mio. €). Darin enthalten sind Beiträge zur Rentenversicherung (rd. 353 Mio. €), zur Arbeitslosenversicherung (rd. 37 Mio. €), zur Pflegeversicherung (rd. 1 Mio. €) sowie „Ruhensbeiträge“ für die Krankenversicherung (rd. 7 Mio. €). Darüber hinaus übernimmt der Bund die freie Heilfürsorge für die Zivildienstleistenden (rd. 66 Mio. €) sowie die Erstattung der Leistungen nach dem Unterhaltssicherungsgesetz (USG, rd. 45 Mio. €)

Bei einer Rückführung des Zivildienstes träten vordergründig beim Bund und den Einrichtungen Einsparungen dadurch ein, dass die durch den Zivildienst veranlassten Ausgaben/Aufwendungen entfielen. Dem stünden eine Vielzahl von Ausgleichsmaßnahmen und direkten wie indirekten Konsequenzen gegenüber, die die Einsparungen minimieren, aufzehren oder letztlich sogar übertreffen könnten; ihr Umfang ist aber nicht verlässlich einzuschätzen.

Im nachfolgenden Schaubild werden die finanziellen Auswirkungen einer Rückführung des Zivildienstes auf die öffentlichen Haushalte sowie auf die Haushalte der Einrichtungen betrachtet. Unter Rückführung ist eine Verkürzung des Zivildienstes – bei angenommenen Szenarien von neun und sechs Monaten – wie eine gänzliche Abschaffung des Zivildienstes zu verstehen. Soweit erforderlich wird zwischen „Verkürzungsszenarien“ und dem „Abschaffungsszenario“ unterschieden. Nicht betrachtet werden die finanziellen Auswirkungen auf Privatpersonen wie Nutzer von Einrichtungen, Beitragszahler, Selbstzahler oder Steuerzahler.

Die finanziellen Auswirkungen werden nur tendenziell dargestellt, da es für quantitative Ausführungen keine hinreichenden Grundlagen gibt. Den von der Rückführung ausgehenden Effekten werden unternehmerische und politische Entscheidungen folgen, die nicht vorweggenommen werden können. Welchen Umfang die finanziellen Effekte im Einzelnen haben werden, ist auch vom Ergebnis künftiger Verhandlungen abhängig. Sofern es relevant erscheint, werden auch Hinweise auf nicht monetäre Auswirkungen gegeben.²⁰

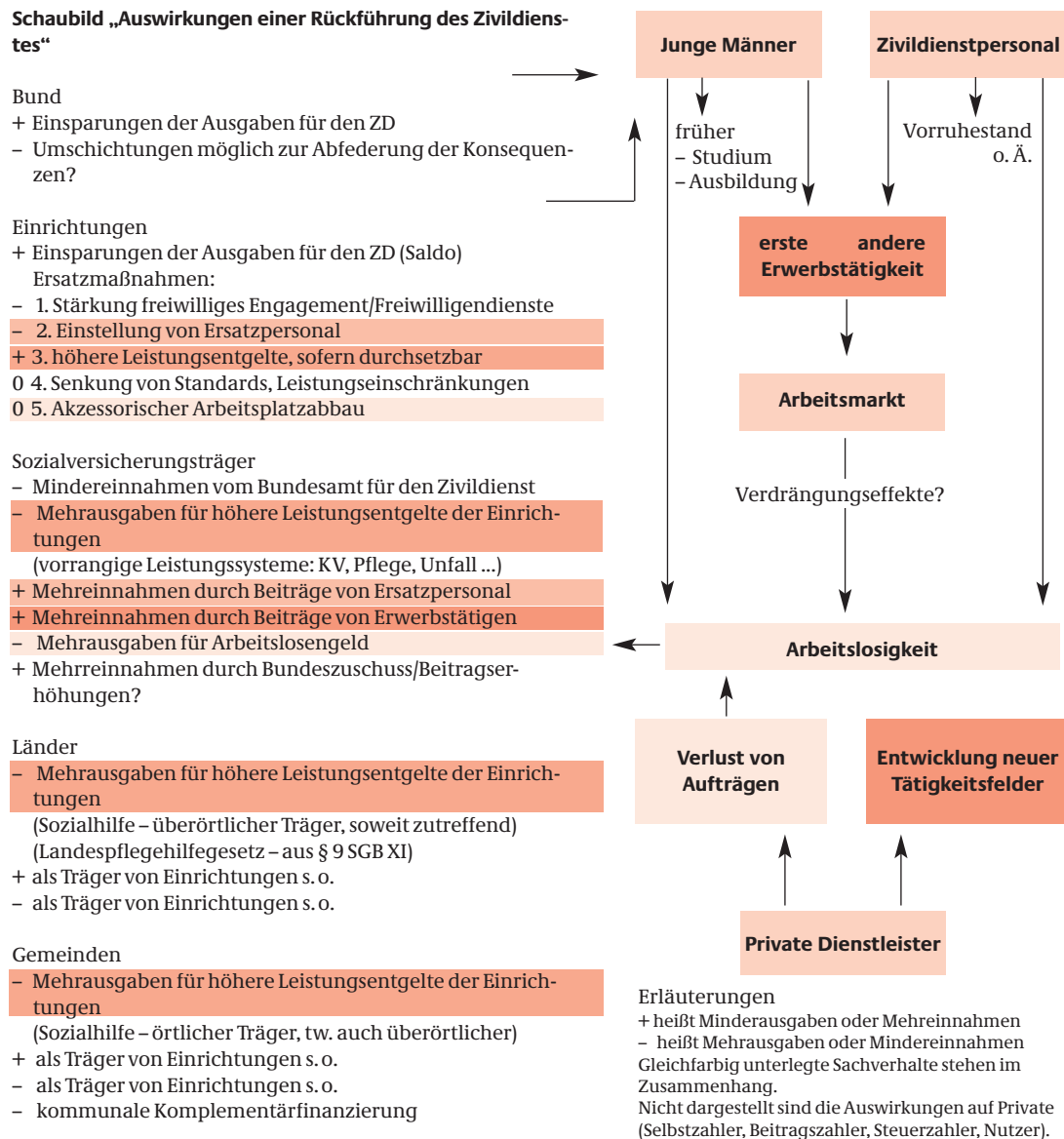
¹⁹ Diese und alle nachfolgend genannten Zahlen sind die Ist-Zahlen des Haushalts 2003 nach erfolgten Abrechnungsläufen im BAZ. Zu den 770 Mio. Euro für die Zivildienstleistenden sind die 50,5 Mio. Euro für das BAZ (Soll-Zahl) sowie die 51,6 Mio. Euro für die Zivildienstschulen (Soll-Zahl) hinzuzurechnen, woraus sich Gesamtkosten in Höhe von rd. 870 Mio. Euro ergeben.

²⁰ Detaillierte Angaben zu den jeweiligen Auswirkungen im Einzelnen sind dem Bericht der Unterarbeitsgruppe 2 „Wechselseitige Belastungs- und Entlastungseffekte“ zu entnehmen.



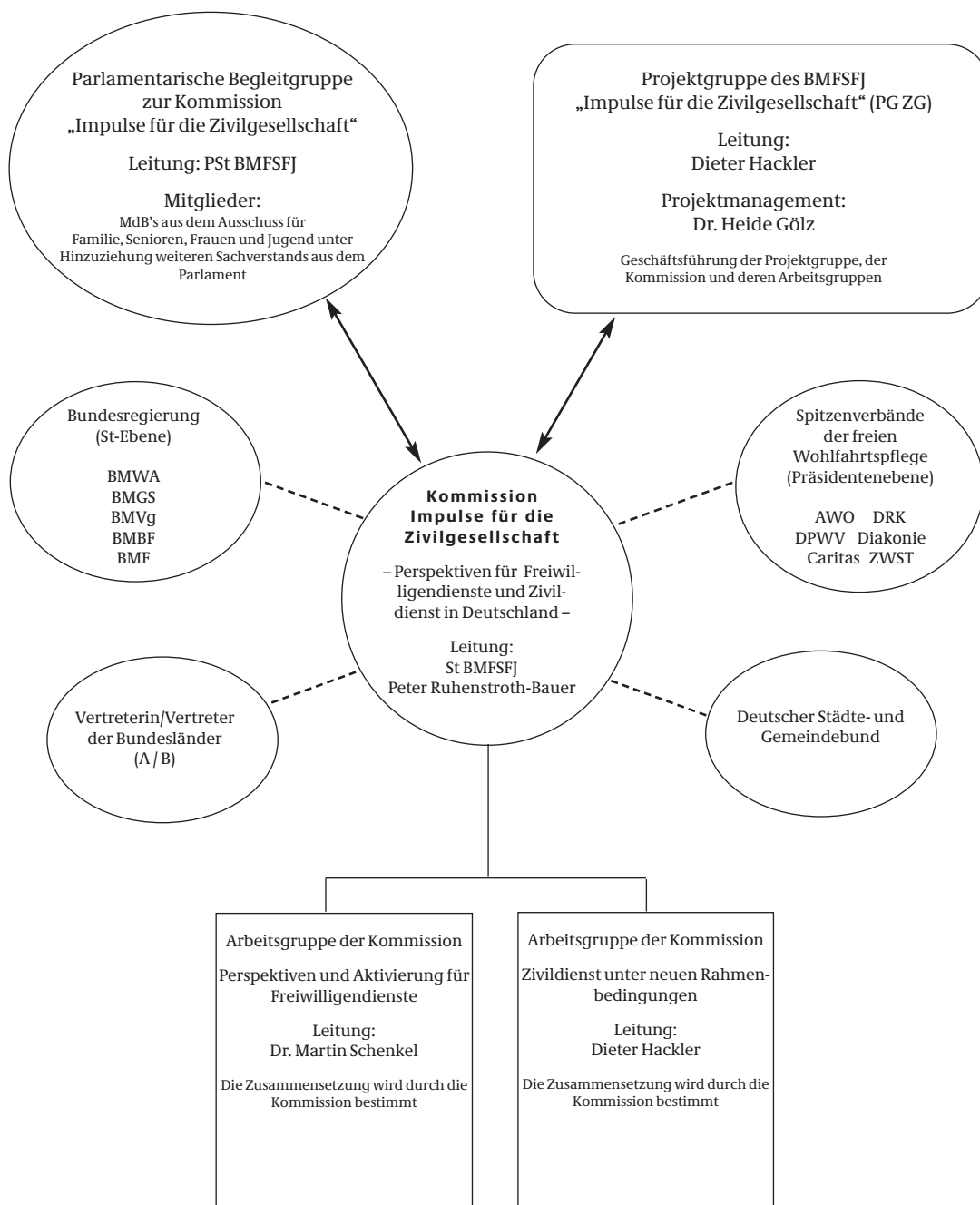
Die aufgezeigten – teilweise drastischen – Auswirkungen einer eventuellen Aussetzung/Abschaffung des Zivildienstes auf andere Rechtsträger lassen vermuten, dass in diesem Fall Forderungen an den Bund herangetragen werden, diese negativen Effekte durch finanzielle Unterstützung abzufedern. Für diese Forderungen gibt es keine rechtliche Grundlage; es handelt sich vielmehr um politische Forderungen und ggf. Handlungsnotwendigkeiten.

Schaubild „Auswirkungen einer Rückführung des Zivildienstes“



Anhang B Das Projekt „Impulse für die Zivilgesellschaft“ Eine Dokumentation

Kommission „Impulse für die Zivilgesellschaft – Perspektiven für Freiwilligendienste und Zivildienst in Deutschland –“



Beteiligte Gruppen und Personen

Wie das Schaubild zeigt, bestand das Projekt „Impulse für die Zivilgesellschaft – Perspektiven für Freiwilligendienste und Zivildienst in Deutschland“ unter Leitung des Bundesbeauftragten für den Zivildienst aus mehreren Einzelgruppen mit insgesamt rund 80 Personen in der Kommission selbst, ihren beiden Arbeitsgruppen, der Parlamentarischen Begleitgruppe und der Projektgruppe im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Die 15-köpfige Kommission von hochrangigen Expertinnen und Experten arbeitete weisungsfrei und in persönlicher Unabhängigkeit (§ 2 Abs. 2 der Geschäftsordnung der Kommission).

In der 11-köpfigen Parlamentarischen Begleitgruppe waren Mitglieder aller Fraktionen, namentlich Expertinnen und Experten aus dem Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, seinem Unterausschuss Bürgerschaftliches Engagement und dem Haushaltsausschuss. Sie ist insgesamt dreimal zusammengekommen und hat der Kommission mit Schreiben ihrer Vorsitzenden vom 10. Dezember 2003 wichtige Hinweise gegeben, die in die Empfehlungen der Kommission eingeflossen sind.

Die beiden Kommissions-Arbeitsgruppen waren komplementär zur Kommission mit Vertreterinnen/Vertretern aus Bund, Ländern und Gemeinden, den Wohlfahrts- und Umweltschutzverbänden, der Wissenschaft sowie mit weiteren besonders qualifizierten Personen besetzt. Unter den insgesamt 50 Mitgliedern waren Personen, die schon in einer der Kommissionen und Arbeitsgruppen, auf deren Ergebnissen die Arbeitsgruppen aufbauen konnten,¹ mitgearbeitet haben bzw. Personen, die in neu konstituierten Gremien aktuell mitarbeiten (Projektgruppe Freiwilligendienste des Bundesnetzwerkes Bürgerschaftliches Engagement, PG FWD/BBE).

Die Leitung der Arbeitsgruppen lag in der Hand der im BMFSFJ für den Aufgabenbereich fachlich Verantwortlichen, die ebenfalls schon in früheren Kommissionen/Arbeitsgruppen zum Thema Bürgerschaftliches Engagement/Zivildienst mitgearbeitet haben bzw. in aktuellen Gremien mitarbeiten. Personell verzahnt waren beide Arbeitsgruppen durch die wechselseitige Teilnahme der Leiter der Arbeitsgruppen an der jeweils anderen Arbeitsgruppe sowie die Teilnahme des Projektmanagements an den Sitzungen beider Arbeitsgruppen. Beratende Mitglieder der Arbeitsgruppen waren eine leitende Mitarbeiterin des Bundeskanzleramts, zwei leitende Mitarbeiter des Bundesministeriums des Innern, ein leitender Mitarbeiter des Technischen Hilfswerks, ein leitender Mitarbeiter der Zentralstelle für Recht und Schutz der Kriegsdienstverweigerer aus Gewissensgründen, der Vorsitzende des Hauptpersonalrates im BMFSFJ sowie der Leiter des Bundesamtes für den Zivildienst. Das Projektmanagement bestand neben der Leiterin aus nur zwei Personen: einer für das Projekt abgeordneten Beamtin und einem abgeordneten Beamten des Bundesamts für den Zivildienst.

¹ Siehe die Kommissionen im Anhang C.



Kommission und ständige Gäste

Peter Ruhenstroth-Bauer, Staatssekretär im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Vorsitzender)

Mitglieder:

Rudolf Anzinger, Staatssekretär im Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit

Klaus-Günther Biederbick, Staatssekretär im Bundesministerium der Verteidigung

Wolf-Michael Catenhusen, Staatssekretär im Bundesministerium für Bildung und Forschung (ab 1. Juli 2003)

Pfarrer Jürgen Gohde, Präsident des Diakonischen Werkes der Evangelischen Kirche in Deutschland

Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Knut Ipsen, Präsident des Deutschen Roten Kreuzes a. D.

Dr. Gerd Landsberg, Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Städte- und Gemeindebundes

Abraham Lehrer, Vorsitzender der Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland

Gernot Mittler, Finanzminister Rheinland-Pfalz

Dr. Manfred Overhaus, Staatssekretär im Bundesministerium der Finanzen

Prälat Hellmut Puschmann, Präsident des Deutschen Caritasverbandes a. D.

Dr. Manfred Ragati, Präsident der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrts-
pflege und Vorsitzender des Bundesvorstands der Arbeiterwohlfahrt, Bundesverband

Dr. Klaus Theo Schröder, Staatssekretär im Bundesministerium für Gesundheit und
Soziale Sicherung

Barbara Stolterfoht, Erste Vorsitzende des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes –
Gesamtverband

Dr.-Ing. E.h. Uwe Thomas, Staatssekretär im Bundesministerium für Bildung und
Forschung a. D. (bis 30. Juni 2003)

Karin Wolff, Hessische Kultusministerin und bis 31. 12. 2003 Präsidentin der Kultus-
ministerkonferenz

Ständige Gäste:

Dr. Günther Horzetzky, Abteilungsleiter im Bundeskanzleramt

Rainer Lingenthal, Abteilungsleiter im Bundesministerium des Innern



Parlamentarische Begleitgruppe zur Kommission „Impulse für die Zivilgesellschaft“

Christel Riemann-Hanewinckel, MdB, Parlamentarische Staatssekretärin im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Leitung)

Mitglieder:

Dr. Michael Bürsch, MdB, SPD-Fraktion (Vorsitzender des Unterausschusses Bürgerschaftliches Engagement)

Jutta Dümpe-Krüger, MdB, Fraktion Bündnis90/DIE GRÜNEN

Otto Fricke, MdB, FDP-Fraktion (Haushalts-Berichterstatter für den Einzelplan 17)

Kerstin Griese, MdB, SPD-Fraktion (Vorsitzende des FSFJ-Ausschusses)

Bettina Hagedorn, MdB, SPD-Fraktion (Haushalts-Berichterstatterin für den Einzelplan 17)

Antje Hermenau, MdB, Fraktion Bündnis90/DIE GRÜNEN (Haushalts-Berichterstatterin für den Einzelplan 17)

Ina Lenke, MdB, FDP-Fraktion

Walter Link (Diepholz), MdB, CDU/CSU-Fraktion (stellv. Vorsitzender des FSFJ-Ausschusses)

Klaus Riegert, MdB, CDU/CSU-Fraktion (stellv. Vorsitzender des Unterausschusses Bürgerschaftliches Engagement)

Anton Schaaf, MdB, SPD-Fraktion



Arbeitsgruppe „Perspektiven und Aktivierung für Freiwilligendienste“

Dr. Martin Schenkel, Leiter der Arbeitsgruppe Bürgerschaftliches Engagement im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Leitung)

Mitglieder:

Hannelore Altmann, Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland

Dr. Eugen Baldas, Deutscher Caritasverband

Rainer Borchering, Deutscher Naturschutzring – Schutzstation Wattenmeer –

Oberst i.G. Axel Hecht, Bundesministerium der Verteidigung

Hermann-Josef Held, Deutsches Rotes Kreuz, Generalsekretariat

Uwe Lübking, Deutscher Städte- und Gemeindebund

Anja Maus, Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit

Dr. Frank Nagel, Finanzministerium Rheinland-Pfalz

Thomas Niermann, Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband

Dr. Christa Perabo, Hessisches Sozialministerium (ab 25. August 2003)

Dr. Gerd Placke, Bundesarbeitsgemeinschaft der Freiwilligenagenturen (bagfa)

Ludwig Pott, Arbeiterwohlfahrt Bundesverband

Helga Salzmann, Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland

Viola Seeger, Robert Bosch Stiftung

Prof. Dr. Klaus Sieveking, Universität Bremen

Uwe Slüter, Jugendhaus Düsseldorf (Bundesarbeitskreis Freiwilliges Soziales Jahr und Projektgruppe Freiwilligendienste des Bundesnetzwerks Bürgerschaftliches Engagement)

Dr. Christian Staffa, Aktion Sühnezeichen

Wolfgang Suhr, Bundesministerium der Finanzen (bis 25. August 2003)

Arndt Tempel, Bundesministerium der Finanzen (ab 25. August 2003)

Michael Vollert, Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung

Mitglieder in beratender Funktion:

Hans-Joachim Derra, Bundesanstalt Technisches Hilfswerk

Dr. Norbert Schulz als ständiger Vertreter von Herrn Dr. Klaus-Georg Meyer-Teschendorf, Bundesministerium des Innern

Peter Tobiassen, Zentralstelle für Recht und Schutz der Kriegsdienstverweigerer aus Gewissensgründen

Gerlinde Zimmer, Bundeskanzleramt



Arbeitsgruppe „Zivildienst unter neuen Rahmenbedingungen“

Dieter Hackler, Bundesbeauftragter für den Zivildienst und Leiter der Projektgruppe „Impulse für die Zivilgesellschaft“ im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Leitung)

Mitglieder:

Robert Antretter, Bundesvereinigung Lebenshilfe für Menschen mit geistiger Behinderung

Michael Bergmann, Deutscher Caritasverband

Rainer Borchering, Deutscher Naturschutzring – Schutzstation Wattenmeer –

Rainer Brückers, Arbeiterwohlfahrt Bundesverband

Marion Ewert, Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit

Pfarrer Ulrich Finckh, Zentralstelle für Recht und Schutz der Kriegsdienstverweigerer aus Gewissensgründen

Joachim Hagelskamp, Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband

Angela Hofmann, Bundesministerium der Finanzen

Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Knut Ipsen, Präsident des Deutschen Roten Kreuzes a. D. (ständiger Vertreter: Ronald Berthelmann, Deutsches Rotes Kreuz, Generalsekretariat)

Dr. Alexander Jehn, Hessisches Kultusministerium

Thomas Knöbelspies, Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland

Ursula Krickl, Deutscher Städte- und Gemeindebund

Christiane Moll, Kommissariat der deutschen Bischöfe – Katholisches Büro in Berlin –

Wolfgang Sannwaldt, Bundesministerium der Verteidigung

Roland Dummer als ständiger Vertreter von Wilhelm Walzik, Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung

Peter Weis, Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz

Dr. Manfred Wienand, Deutscher Städtetag

Oberkirchenrat Wolfgang Wild, Kirchenamt der Evangelischen Kirche in Deutschland

Mitglieder in beratender Funktion:

Hans-Joachim Derra, Bundesanstalt Technisches Hilfswerk

Dietmar Peikert, Leiter des Bundesamtes für den Zivildienst

Bernhard Schmidt, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Bernd Zander, Bundesministerium des Innern

Gerlinde Zimmer, Bundeskanzleramt



Arbeitsaufträge der Kommission und ihrer Arbeitsgruppen

Die Kommission hat sich ihre Aufträge selbst gegeben (Beschlüsse der Kommission vom 20. Mai und vom 4. November 2003). Die entsprechenden Beschlussvorschläge wurden vom Projektmanagement vorbereitet.

Aufgabe der Kommission

Auf der Grundlage der Ergebnisse früherer Kommissionen und Arbeitsgruppen, abgeschlossener Studien und Pilotprojekte sollten die gemeinsamen und die ggf. besonderen Anliegen der mit Freiwilligendiensten und Zivildienst befassten Institutionen in Bund, Ländern, Gemeinden, Verbänden der Freien Wohlfahrtspflege und sonstigen Organisationen vor dem Hintergrund sich verändernder gesellschaftlicher, demographischer und finanzieller Rahmenbedingungen formuliert werden.

Daraus sollten Vorschläge für künftige Strukturen, Einsatzfelder, Zielgruppen, Finanzierung, pädagogische Begleitung, öffentliche Anerkennung und rechtlichen Rahmen der Freiwilligendienste und auch des Zivildienstes entwickelt werden.

Die Empfehlungen der Kommission sollten in ihren beiden Arbeitsgruppen „Perspektiven und Aktivierung für Freiwilligendienste“ und „Zivildienst unter neuen Rahmenbedingungen“ vorbereitet werden.

Mit Beschluss vom 4. November 2003 hat die Kommission das Projektmanagement gebeten, auf der Grundlage der Berichte und Materialien der Arbeitsgruppen den Kommissionsbericht zu entwerfen, die Empfehlungen der Arbeitsgruppen im Sinne eines Gesamtkonzepts zu verbinden und dabei auch den nachfolgenden Fragenkatalog zu beantworten:

- Welche von der AG ZD beschriebenen, bisher im Zivildienst geleisteten Aufgaben erscheinen sozial- und gesellschaftspolitisch besonders erhaltenswert?
- Welche von der AG FWD beschriebenen Aufgabenfelder erscheinen gesellschafts- und sozialpolitisch besonders förderungswert?
- Welche oben beschriebenen Aufgaben/Aufgabenfelder können nur durch Freiwilligendienste bzw. bürgerschaftliches Engagement abgedeckt werden, um den Charakter und die Kultur dieser Tätigkeiten zu erhalten?
- Könnten die gerade beschriebenen Aufgaben unter Berücksichtigung der demographischen Entwicklung in den von der AG FWD beschriebenen Strukturen der („neuen“) generationsübergreifenden Freiwilligendienste erfüllt werden? Erscheint ein gleitender Strukturwandel dadurch möglich, dass Zivildienstplätze sukzessiv in Stellen für Freiwillige der („neuen“) generationsübergreifenden Dienste umgewandelt werden? Welche staatlichen oder verbandlichen Metastrukturen erscheinen für Organisation und Finanzierung erforderlich oder wünschenswert?
- Welcher privatrechtliche oder sozialrechtliche Schutz gegen Einsatzrisiken, welcher Bestandsschutz, welcher Nachteilsausgleich und welche Anreize erscheinen im Hinblick



auf die bereits bestehenden Regelungen für Pflicht-, Ersatz- und Freiwilligendienste unter Einbeziehung des Europäischen Freiwilligendienstes für die („neuen“) generationsübergreifenden Freiwilligendienste erforderlich? Welche Harmonisierungsmöglichkeiten bestehen?

- Könnte zumindest ein Teil der von der AG ZD skizzierten, durch eine Rückführung/den Wegfall des Zivildienstes frei werdenden finanziellen Mittel aller bisher an der Finanzierung des Zivildienstes Beteiligten unter Beachtung ihrer jeweiligen Finanzierungs Kompetenzen für Aufbau und Durchführung der („neuen“) generationsübergreifenden Freiwilligendienste verwandt werden? Welche staatlichen oder verbandlichen Metastrukturen erscheinen für Organisation und Finanzierung erforderlich oder wünschenswert?
- Wie sind ggf. auch die bei einem Wegfall der Wehrpflicht entstehenden Nachwuchsprobleme für die in den §§ 13a, 13b Wehrpflichtgesetz, §§ 14, 14a Zivildienstgesetz geregelten Ersatzdienste in dem Gesamtkonzept lösbar?

Die Antworten auf diese Fragen finden sich in den Kommissionsempfehlungen im Kapitel I sowie im Ausblick auf ein Gesamtkonzept zum Strukturwandel und in der Zusammenfassung der Empfehlungen in Kapitel IV.

Auftrag der Arbeitsgruppe

„Perspektiven und Aktivierung für Freiwilligendienste“

Diese Arbeitsgruppe sollte die Perspektiven der gesetzlich geregelten Freiwilligendienste und neuer generationsübergreifender Freiwilligeneinsätze entwerfen, und zwar vor dem Hintergrund rechtlicher und finanzieller, individueller und institutioneller Rahmenbedingungen, die jeweils in drei Schritten – Bestandsaufnahme, Analyse und Empfehlungen – bearbeitet werden sollten. Insgesamt sieben Aspekte sollten in zwei thematisch zusammenhängenden Blöcken analysiert werden: Der erste Block umfasste die Gesichtspunkte Zielgruppen, Flexibilisierung der Dienste und Einsätze, Aufgabenfelder unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Hartz-Kommission sowie der Erfahrungen und Modelle in anderen Ländern, der zweite Block die Aspekte Träger- und Versicherungsstrukturen sowie Qualifizierung/Zertifizierung/Anerkennungskultur.

Auftrag der Arbeitsgruppe

„Zivildienst unter neuen Rahmenbedingungen“

Von dieser Arbeitsgruppe sollten Empfehlungen sowohl für den Fall einer unveränderten Wehrdienst- und Zivildienstdauer als auch für den Fall einer weiteren Verkürzung wie auch für den Fall einer früheren oder späteren Abschaffung der Wehrpflicht und damit des Wegfalls des Zivildienstes in der bisherigen Form erarbeitet werden. Erforderliche Arbeitsschritte sollten eine Bestandsaufnahme zur Umsetzung der Empfehlungen der Arbeitsgruppe „Zukunft des Zivildienstes“ sowie Analysen und Schlussfolgerungen zu folgenden Fragen sein:

- „Bedarf“ an Zivildienstleistenden unter den Aspekten sowohl der Wahrung der Wehrgerechtigkeit als auch der Finanzierbarkeit gemeinnütziger Dienstleistungen durch Sozialversicherungsträger/Steuerzahler sowie unter dem Aspekt eines auf dem Arbeitsmarkt nicht abdeckbaren Bedarfs an gemeinnützigen Dienstleistungen.



- Finanzieller Entlastungseffekt des Zivildienstes für die freie Wohlfahrtspflege, die Sozialversicherungsträger und für Bund, Länder und Gemeinden (Vergleich zur alleinigen Kostentragung durch den Bund bei Wehrdienstleistenden) und Ermittlung des Netto-Einsparpotenzials bei einer weiteren Verkürzung/einem Wegfall des Zivildienstes unter Berücksichtigung von möglichen Verschiebungen in den Haushalten von Bund, Ländern, Gemeinden, Sozialversicherungsträgern .
- Prognose der Zahl neuer Arbeitsplätze, die bei einer weiteren Verkürzung/einem Wegfall des Zivildienstes entstehen, sowie der Zahl von Arbeitsplätzen, die infolge einer Verkürzung/eines Wegfalls des Zivildienstes ggf. wegfallen.
- Sinnvolle Gestaltbarkeit des Zivildienstes und der Lebensplanung wehrpflichtiger junger Männer/Abdeckbarkeit des Bedarfs der Beschäftigungsstellen an gemeinnützigen Dienstleistungen/Ausgleichbarkeit des finanziellen Entlastungseffekts des Zivildienstes bei jetziger Dienstdauer und bei einer weiteren Verkürzung des Zivildienstes auf 9 Monate/ 6 Monate/unter 6 Monate/Wegfall des Zivildienstes.
- Rechtliche, organisatorische und finanzielle Möglichkeiten struktureller Veränderungen des Zivildienstes mit Blick auch auf eine Verbindung des Zivildienstes mit („neuen“) Freiwilligendiensten und bürgerschaftlichem Engagement/geringfügiger Beschäftigung.

Zeitrahmen

Die Kommission „Impulse für die Zivilgesellschaft – Perspektiven für Freiwilligendienste und Zivildienst in Deutschland“ konstituierte sich am 20. Mai 2003, ihre beiden Arbeitsgruppen traten erstmals am 18. bzw. 24. Juni 2003 zusammen. Ihre Zwischenberichte legten sie zur 2. Kommissionssitzung am 4. November 2003 vor. Der Entwurf des vorliegenden Kommissionsberichts wurde auf der Grundlage der beiden Abschlussberichte vom Projektmanagement gefertigt und der Kommission am 12. Dezember 2003 für deren 3. Sitzung am 18. Dezember 2003 zugeleitet. Er wurde mit wenigen Änderungen/Ergänzungen einstimmig angenommen.



Anhang C

Zusammenfassung der relevanten Ergebnisse und Empfehlungen früherer Kommissionen und Arbeitsgruppen

Entwicklungsperspektiven und Handlungsempfehlungen zu den Freiwilligendiensten als besonderen Formen des bürgerschaftlichen Engagements

(Zusammenfassung aus Kapitel 4.3 des Berichts der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ vom 3. Juni 2002)

Aus der Perspektive der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“¹ sind die Freiwilligendienste vor allem in ihren **Möglichkeiten für eine Stärkung der Bürgergesellschaft** interessant. Dabei geht es insbesondere um die Perspektive, jungen Frauen und Männern Möglichkeiten der Partizipation und Mitgestaltung in der Gesellschaft zu eröffnen.

Unter dem Begriff der Freiwilligendienste werden verschiedene Tätigkeitsmodelle zusammengefasst, die sich in ihren rechtlichen Grundlagen, ihren Finanzierungsmodalitäten und in ihren Organisationsformen unterscheiden. Zu den Freiwilligendiensten gehören neben den gesetzlich geregelten Freiwilligendiensten (freiwilliges soziales Jahr (FSJ) und freiwilliges ökologisches Jahr (FÖJ)), auch die so genannten „längerfristigen Freiwilligendienste“ im Ausland sowie der Europäische Freiwilligendienst (EFD). Ihre **jugendpolitische Bedeutung** besteht vor allem darin, dass sie jungen Frauen und Männern im Übergang zwischen Jugendphase und Erwachsenenstatus Orientierungsmöglichkeiten für ihre Persönlichkeitsentwicklung, insbesondere durch die Übernahme von gesellschaftlicher und sozialer Verantwortung, sowie auch für ihre berufliche Entwicklung bieten. Diese „soziale Schule“ ist Grundlage und Voraussetzung für den Erfolg der gesetzlich geregelten Freiwilligendienste und erklärt u. a. deren hohe Akzeptanz bei jungen Frauen und Männern.

Mit dem **FSJ-Förderungsänderungsgesetz** vom Juni 2002 wurden wichtige Verbesserungen der individuellen und institutionellen Rahmenbedingungen für die Freiwilligendienste erreicht. So wurden die **Einsatzfelder ausgeweitet, die zeitlichen Mindestdauern flexibilisiert**, das Mindestalter auf die Erfüllung der Vollzeitschulpflicht reduziert (15) und die Möglichkeit des Angebots von **Auslandsdiensten ausgeweitet**. Ferner wurde mit dem FSJ-Förderungsänderungsgesetz auch eine **Ergänzung des Zivildienstgesetzes** vorgenommen: Anerkannte Kriegsdienstverweigerer werden nicht zum Zivildienst herangezogen, wenn sie sich zu einem mindestens zwölf Monate dauernden freiwilligen Dienst nach den Gesetzen zur Förderung des FSJ oder FÖJ verpflichtet haben (**§ 14c des Zivildienstgesetzes**).

¹ <http://www.bundestag.de/gremien/enga/>



Um den Anreiz zur Teilnahme an einem Freiwilligendienst weiter zu erhöhen, besteht aus Sicht der Enquete-Kommission insbesondere bei folgenden Aspekten weiterer Handlungsbedarf:

- **Benachteiligungen in Ausbildung und Beruf** auf grund der Teilnahme an einem Freiwilligendienst sollten vermieden oder ausgeglichen werden. Es ist daher darauf zu achten, dass die Teilnahme an einem Freiwilligendienst nicht zu beruflichen und finanziellen Nachteilen führen darf (siehe Bundesausbildungsförderungsgesetz und Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz).
- Um eine stärkere Einbindung der Freiwilligendienste in die **Bürgergesellschaft** zu ermöglichen, sollten auch Engagementmöglichkeiten im Bereich der Stadtteilarbeit, in Netzwerken, Bürgerbüros, Parteien oder Bürgerinitiativen, Eine-Welt-Gruppen und Agenda-21-Initiativen möglich sein.
- Damit Freiwilligendienste im Ausland auch für kleine Träger attraktiver werden, müssen **neue Finanzierungsmodelle** entwickelt werden. Zum jetzigen Zeitpunkt haben kleine Träger wegen geringer finanzieller Ressourcen besondere Finanzierungsprobleme in diesem Bereich.
- In Zusammenarbeit mit den anderen EU-Mitgliedsstaaten sollte nach Möglichkeiten gesucht werden, einen ausreichenden sozialrechtlichen Schutz der Freiwilligen zu gewährleisten und den Freiwilligenstatus verbindlich zu regeln – Unterschiede bei der **sozialrechtlichen Absicherung der Freiwilligen und dem Freiwilligenstatus** im FSJ und FÖJ (Ausland) und den Regelungen des Europäischen Freiwilligendienstes sollten nach Möglichkeit weitestgehend harmonisiert werden.
- Abschließend hat die Enquete-Kommission die Frage aufgeworfen, inwieweit neben den bereits bestehenden Strukturen auch **Freiwilligendienste für andere Altersgruppen**, z. B. Erwerbstätige oder Rentner/Rentnerinnen, zu ermöglichen und ggf. adäquate Rahmenbedingungen durch ein entsprechendes Bundesgesetz zu schaffen sind.



Robert Bosch Stiftung

Robert Bosch Stiftung GmbH
Heidehoferstr. 31
70184 Stuttgart
Postfach 10 06 28
70005 Stuttgart

„Jugend erneuert Gemeinschaft“ – Manifest für Freiwilligendienste in Deutschland und Europa (Zusammenfassung)

Eine 1997 von der Robert Bosch Stiftung einberufene unabhängige Kommission von jungen Bundestagsabgeordneten und Experten veröffentlichte das Manifest 1998.

1. Forderungen

Möglichkeit für alle Jugendlichen, sich für ein Jahr für sich und andere zu engagieren. Angebote für benachteiligte Jugendliche. Dienste von Wohnortnähe bis zum europäischen Ausland. Einsatz von Jugendlichen in international gemischten Gruppen.

2. Argumente

- Stärkung der Bürgergesellschaft, Lernorte für Gemeinsinn.
- Engagementbereitschaft von Jugendlichen aufnehmen und Gelegenheit zur Teilhabe und Verantwortungsübernahme bieten.
- Solidarität der Generationen durch Investitionen in die Jugend sichern.
- Lebenschancen Jugendlicher durch Schlüsselqualifikationen verbessern.
- Integration in Deutschland und Europa, interkulturelles Lernen stärken.

3. Konzept

- Vielfältige Einsatzfelder bei freien/öffentlichen Trägern und gemeinwesenbezogenen Unternehmen. Neue Einsatzprofile, auch für neue Berufsfelder und Tätigkeit jenseits der Erwerbsarbeit.
- Breite Trägerlandschaft. Keine Großorganisation. Neben bestehenden Diensten vor allem lokale Strukturen. Zertifizierung von Trägern und Tätigkeitsfeldern.
- Kompetenzerwerb des Freiwilligen zertifizieren. Differenzierte Bonussysteme.
- Persönliche Begleitung der Freiwilligen durch Mentoren.
- Grundausrüstung der Freiwilligen per Gutschein (490 €). Sonstige Trägerkosten aus einsetzungsspezifischer öffentlich-privater Mischfinanzierung. Anschlussfähigkeit an andere Finanzierungssysteme (Sozialhilfe, Mittel der Arbeitsverwaltung).
- „Stiftung für Freiwilligendienste“ auf Bundesebene für Koordinierung. Kapitalaufbau aus Privatisierungserlösen, öffentlichen und privaten Mitteln.
- Pilotphase (2 Jahre): Aufbau „Förderfonds Freiwilligendienste“. 10.000 zusätzliche Freiwilligenplätze – Grundausrüstung 58 Mio €. Aufbauphase (5 Jahre): Aufbau von 100.000 Plätzen – 580 Mio €.



- Bundesrahmengesetz zur Regelung von Freiwilligenstatus, Versicherung, steuer-, arbeits- und aufenthaltsrechtlichen Fragen, Kindergeld, Kompetenz- und Aufgabenverteilung, Finanzierung, Europakompatibilität. Berücksichtigung der zahlenmäßigen Ausbaufähigkeit der Dienste.

Im Ergebnis ihrer Erfahrungen aus der Praxisförderung wie des weitergeführten gesellschaftlichen Diskurses verfolgt die Robert Bosch Stiftung inzwischen einen gegenüber dem Manifest erweiterten Ansatz. Da es ihr in erster Linie um die Stärkung von Freiwilligendiensten als Form des bürgerschaftlichen Engagements geht, betrachtet sie ältere Menschen ebenso als Zielgruppe wie Jugendliche. Gegenüber der vor allem in Auslandsdiensten üblichen mindestens 12-monatigen Dauer sollten im Inland die Einsatzzeiten bei aller Abgrenzung zu gelegentlicher ehrenamtlicher Arbeit variabler gestaltet werden. Die obige Zusammenfassung orientiert sich ausschließlich am Text von 1998, in dem diese Positionen noch nicht enthalten sind, siehe http://www.bosch-stiftung.de/download/02050200_manifest_freiwilligendienste_.pdf



Empfehlungen der vom BMFSFJ eingerichteten Arbeitsgruppe „Zukunft des Zivildienstes“ vom 14. September 2000²

– Zusammenfassung –

Keine grundsätzliche Neustrukturierung wegen der Dienstzeitverkürzung auf 10 Monate

Mit der ab 2002 greifenden moderaten Verkürzung des Zivildienstes auf 10 Monate lässt sich der Zivildienst grundsätzlich in den bisherigen Strukturen weiter durchführen. Dennoch sind Veränderungen notwendig und wünschenswert, um den Ertrag des Zivildienstes nicht nur für die nächsten Jahre zu sichern, sondern auch Ansätze zu schaffen, wertvolle Aufgabenfelder des Zivildienstes, die zugleich wichtige Lernfelder für junge Menschen sind, auch unabhängig vom Zivildienst in seiner Abhängigkeit von der allgemeinen Wehrpflicht aufzubauen.

Veränderungen in der Einberufungspraxis

Anerkannte Kriegsdienstverweigerer sind aufgefordert, sich selbst eine Zivildienststelle zu suchen. Die sog. Einverständniserklärung der Zivildienststelle und des Zivildienstpflichtigen (EKL) ist dann Grundlage der Einberufung durch das Bundesamt für den Zivildienst. Bedingt durch die Lebenssituation der jungen Männer (Schulabschluss und geplantes Studium bzw. geplante Berufsausbildung nach Ende des Zivildienstes) kommt es zwangsläufig zu Schwankungen bei den monatlichen Einberufungszahlen: Die Zahlen in den Sommermonaten sind hoch gegenüber niedrigen Zahlen vom Spätherbst bis zum Frühling. Im Zusammenhang mit der unterjährigen Dienstzeit von 10 Monaten können dadurch in allen Einrichtungen und Diensten mit hoher Beschäftigtenzahl von ZDL, insbesondere in der Individuellen Schwerstbehindertenbetreuung, in den ambulanten Diensten und im Umweltschutz Versorgungslücken entstehen.

Gleichwohl ist die EKL unbedingt zu erhalten. So kann weiterhin auf die Lebensplanung der jungen Männer Rücksicht genommen und auch den Belegungswünschen der einzelnen Zivildienststellen grundsätzlich Rechnung getragen werden.

Auch die 1999 eingeführte Selbststeuerung der Einberufungen durch die Verbände hat sich als geeignetes Element erwiesen, sowohl die Interessen der zivildienstpflichtigen jungen Männer als auch die Interessen der Zivildienststellen, die hilfebedürftige Menschen zu betreuen haben, zum Ausgleich zu bringen. Sie bedarf weiterer Optimierung:

In den Monaten, in denen bislang niedrige Einberufungszahlen angefallen sind, sollten durch gezielte Vorankündigungspraxis unter Einführung von verbindlichen Vorankündigungsterminen und weitere Steuerungsmaßnahmen größere Einberufungszahlen erreicht werden. Bei der Einplanung ist aber auch darauf zu achten, dass über die reine Dienstdauer hinausgehende Zeitverluste für die Zivildienstpflichtigen vermieden werden. Die Termine werden so gesetzt, dass eine Studienaufnahme ohne unzumutbare Zeitverluste möglich bleibt und Arbeitslosen durch unverzügliche Einberufung geholfen werden kann.

Ableistung des Zivildienstes in Abschnitten

Da bei der Durchführung des Zivildienstes die Kontinuität gerade im Dienst am Menschen

² <http://www.bmfsfj.de/Kategorien/Presse/pressemitteilungen,did=2788.html>



im Vordergrund steht, dürfte die Ableistung des Dienstes in Abschnitten eher die Ausnahme sein. Da aber aus Sicht Zivildienstpflichtiger und aus der Sicht der Beschäftigungsstellen möglicherweise ein Dienst in Blöcken interessant sein könnte, sollte diese Option auch für den Zivildienst nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden (*zwischenzeitlich erledigt durch den neuen § 24 Abs. 2 Satz 4 ZDG; zum Stichtag 1. August 2003 haben 56 junge Männer von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht*).

Beibehaltung von Einweisung, Einführung und Begleitung; Flexibilisierung

Grundsätzlich hat sich das derzeitige System im Bereich Anleitung und Begleitung in der Praxis bewährt, sodass die Fortsetzung für die Zukunft vorgeschlagen wird. Im Rahmen der Fürsorgeverpflichtung sollen die staatlichen Instanzen dafür sorgen, dass auch Zivildienstleistende, die ihren Dienst in einer nicht verbandsangehörigen Dienststelle leisten, weiterhin auch fachspezifisch eingeführt werden können.

Den Vorschlag, die Einführung der Zivildienstleistenden nach § 25a ZDG zur Kompensation einer weiteren Verkürzung des Zivildienstes zu streichen, hält die Arbeitsgruppe für den falschen Weg. Diese Sichtweise verkürzt den Zivildienst auf reine Einsatzzeiten und verkennt, dass Einweisung, Einführung und Begleitung Garantien eines funktionierenden Zivildienstes sind. Flexibilisierungen (z. B. ein Dienst in Blöcken) und Verdichtungen werden für den Bereich der fachspezifischen Einführung ggf. in Verbindung mit dem Einweisungsdienst für sinnvoll erachtet.

FSJ und FÖJ sowie neuer „Anderer Dienst im Inland“ als Zivildienstausnahmen

Aus Sicht vieler Dienststellen ist eine Arbeitszeit von 12 bis 15 Monaten erstrebenswert, für die andere Wege als eine Verlängerung des Zivildienstes gefunden werden müssen. In bestimmten Einsatzfeldern des Dienstes am Menschen, aber auch im Umweltschutz dient die Ergänzung des Zivildienstes durch den Aufbau von freiwilligen Diensten der Bereithaltung eines wichtigen Lernfeldes für junge Männer, die als Kriegsdienstverweigerer aus Gewissensgründen anerkannt wurden. Dieser Weg, der bürgerschaftliches Engagement einübt und fördert, sollte zielstrebig beschritten werden. Die Geldmittel, die heute für den Zivildienst verausgabt werden, sollen erhalten bleiben und – soweit sie nicht für den Zivildienst gebraucht werden – zur Förderung von freiwilligen Diensten verwendet werden.

Die Arbeitsgruppe empfiehlt zu prüfen, wie es gelingen kann, im Zusammenwirken mit den Ländern, dass das FSJ und das FÖJ zum Erlöschen der Pflicht, Zivildienst zu leisten, führt (*zwischenzeitlich erledigt durch den neuen § 14c ZDG*).

Die Arbeitsgruppe schlägt darüber hinaus vor, ein neues Modell eines freiwilligen Dienstes zu entwickeln, der als „Anderer Dienst im Inland“ wie der bereits existierende „Anderer Dienst im Ausland“ zum Erlöschen der Pflicht, Zivildienst zu leisten, führt. Dieser neu zu gestaltende Dienst soll als Baustein für ein neu zu entwickelndes Gesamtkonzept von Freiwilligendiensten im Rahmen eines Freiwilligengesetzes dienen. Entsprechend empfiehlt die Arbeitsgruppe die Übernahme der Bestimmungen des „Anderen Dienstes im Inland“ für den „Anderen Dienst im Ausland“ nach § 14b ZDG. Die genauere Ausgestaltung dieses Dienstes einschließlich eines Kriterienkataloges für die Anerkennung von Trägern und For-



men der Beschäftigung ist gemeinsam mit den Dachorganisationen der potenziellen Träger solcher Dienste zu erarbeiten.

Finanzierung des „Anderen Dienstes im Inland“

Der Bund übernimmt die Kosten für die soziale Absicherung entsprechend der der Zivildienstleistenden (Heilfürsorge, Renten-, Arbeitslosen- und Pflegeversicherung). Für Qualifizierungsmaßnahmen gewährt der Bund Aufwandszuschüsse.

Die Kosten für ein angemessenes Taschengeld, Verpflegung, Arbeitskleidung und – soweit erforderlich – Unterkunft werden von der Beschäftigungsstelle übernommen.

Keine Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht als Ersatz für den Zivildienst

Die von verschiedenen Seiten vorgeschlagene Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht als Ersatz für den Zivildienst wird abgelehnt. Die allgemeine Dienstpflicht ist mit unserer Verfassung und internationalen Abkommen, die die Bundesrepublik Deutschland unterzeichnet hat, unvereinbar. Sie konterkariert die Bemühungen aller Bundesregierungen, das freiwillige Engagement für den sozialen und ökologischen Bereich gerade auch in der jungen Generation zu fördern.

Keine Konversion des Zivildienstes in Arbeitsplätze

In bestimmten Bereichen könnte die Konversion des Zivildienstes in Arbeitsplätze ein interessanter und wünschenswerter Weg sein. Allerdings setzt dieser Ansatz voraus, dass die staatlichen Haushaltsmittel für den Zivildienst grundsätzlich zur Subventionierung des Arbeitsmarktes im sozialen und ökologischen Bereich zur Verfügung stehen, was nicht der Fall ist.



Bericht der Kommission „Gemeinsame Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr“ an die Bundesregierung vom 23. Mai 2000³

– Auszug aus den Empfehlungen zur Beibehaltung der Wehrpflicht und zur Umgestaltung des Wehrdienstes in einen Auswahl-Wehrdienst –

„Wehrreform“ und Streitkräfteumfang

9. Die Kommission hat die Vorteile und die Nachteile von Freiwilligen- und Wehrpflicht-Streitkräften eingehend erörtert. Ihre Empfehlung zur Wehrreform beruht auf Prüfungen der staatsbürgerlichen, verfassungsrechtlichen und sicherheitspolitischen Voraussetzungen. Eine drastisch verkleinerte Bundeswehr hätte den Übergang auf ein reines Freiwilligen-system nahe gelegt. Die Kommission ist aber der Meinung, dass sich die künftige Bundeswehr nicht ausschließlich auf Freiwillige stützen kann. Angesichts andauernder äußerer Ungewissheiten sollte die Struktur der Streitkräfte flexibel ausgelegt sein und über Aufwuchspotenzial und Regenerationsfähigkeit verfügen. Wehrpflichtige werden weiterhin gebraucht – wenn auch in deutlich kleinerer Zahl als bisher. Die Friedensstärke der Bundeswehr sollte sich an einem Richtwert von 240.000 Soldaten orientieren.

Die Kommission empfiehlt, einen Grundwehrdienst von 10 Monaten beizubehalten und die Einberufung von Grundwehrdienstleistenden künftig am kleiner gewordenen Bedarf der Streitkräfte zu orientieren. In der Praxis bedeutet das einen Auswahl-Wehrdienst⁴. Wer diesen Dienst leistet, soll dafür eine höhere Kompensation erhalten.

Schwerpunkte

10. Damit die Bundesregierung den genannten Zielen in der Sicherheits- und Verteidigungs-politik näher kommen kann, empfiehlt die Kommission den folgenden Katalog von Maß-nahmen:

1. ...

2. ...

3. **Reduzierung der Friedensstärke** der Streitkräfte auf einen Richtwert von 240.000 Soldaten einschließlich 30.000 Grundwehrdienstleistender pro Jahr bei einer Wehrdienst-dauer von 10 Monaten.

Option B: Streitkräfte mit Wehrpflichtigen

92. ...

93. Die Wehrpflicht ist ein tiefer Eingriff in die Freiheitsrechte des Staatsbürgers. Sie findet ihre Rechtfertigung darin, dass der Staat seiner Pflicht zum Schutz der Grund- und Freiheits-rechte nur mithilfe der Bürger nachkommen kann. Dienst aufgrund der Wehrpflicht und individueller Grundrechtsanspruch stehen so in einem engen Zusammenhang. Da die Wehrpflicht nicht einen Dienst schlechthin, sondern den Wehrdienst zum Inhalt hat, for-

³ http://www.bundeswehr.de/pic/pdf/00_bericht_kommission.pdf

⁴ Zu diesem Punkt gab es abweichende Meinungen.



dert eine verfassungsmäßig gestaltete Wehrpflicht, dass die eingezogenen Soldaten tatsächlich eine militärisch sinnvolle Funktion haben. Bei der Festlegung der militärischen Funktion haben die politisch Verantwortlichen einen weiten Handlungsspielraum. Auch eine mögliche, zeitlich in weiter Ferne vermutete Gefahr kann zur Rechtfertigung genügen. Der Staat ist seinen Bürgern gegenüber zu weitsichtiger Risikovorsorge verpflichtet.

94. ...

95. ...

96. ...

97. Praxis der Einberufung

Bereits heute liegt der militärische Bedarf der Bundeswehr an Wehrpflichtigen niedriger als die Zahl der verfügbaren jungen Männer; mit den kommenden Jahrgängen wird sich diese Entwicklung noch verstärken. Mit der Begründung, nur durch die möglichst vollständige Ausschöpfung eines Jahrgangs könne die Wehrgerechtigkeit gewahrt werden, wird die Lösung zumeist darin gesucht, die Wehrdienstausnahmen auszuweiten und die Wehrdienstdauer zu verkürzen, damit alle verfügbaren jungen Männer zum Wehrdienst oder zum Zivildienst einberufen werden können.

Die Kommission hält es für bedenklich, an dieser Praxis festzuhalten. Das Verfahren läuft entweder darauf hinaus, den Umfang der Streitkräfte nicht nach militärischen Erfordernissen, sondern nach der Stärke der Geburtsjahrgänge zu bestimmen, oder aber das Aufkommen durch möglichst viele Wehrdienstausnahmen zu begrenzen. Mit dem einen wird die Wehrpflicht ihres Sinnes entleert, mit dem anderen wird die Wehrgerechtigkeit zum Schein. Wer an der Wehrpflicht als Institution festhalten will, kann beides nicht wollen.

98. Deshalb ist die Kommission zu der Überzeugung gelangt, dass für den Fall der Beibehaltung der Wehrpflicht eine grundsätzliche Umorientierung unumgänglich ist: Nicht die Stärke der Geburtsjahrgänge, sondern der Bedarf der Streitkräfte muss künftig darüber entscheiden, wie viele zum Wehrdienst verfügbare und bereite junge Männer tatsächlich einberufen werden. Das bedeutet, dass künftig jährlich sehr viel weniger Wehrpflichtige ihren Dienst in den Streitkräften ableisten werden als heute – nach den Berechnungen der Kommission je nach Wehrdienstdauer rund 30.000 Soldaten bei 10-monatigem Grundwehrdienst oder etwa 50.000 Soldaten bei 6-monatigem Grundwehrdienst.

Bei einem solchen Auswahl-Wehrdienst wird das Gebot der Wehrgerechtigkeit nicht deshalb verletzt, weil andere junge Männer desselben Jahrgangs weder Wehr- noch Zivildienst leisten. Auch wenn als Folge einer bedarfsorientierten Einberufung künftig nur ein kleiner Teil der für den Wehrdienst verfügbaren jungen Männer herangezogen wird und viele andere womöglich überhaupt keinen Dienst leisten, ändert das nichts an der Geltung der allgemeinen Wehrpflicht. Sie enthält die Verpflichtung aller Männer in den in Betracht kommenden Altersgruppen, einer Einberufung zu folgen und Wehrdienst zu leisten, soweit nicht gesetzlich bestimmte Ausnahmen bestehen. Eine Pflicht des Staates, diese jungen Männer nach Maßgabe ihrer Jahrgangsstärke alle einzuberufen, ist mit der allgemeinen



Wehrpflicht nicht verbunden. Nur die allgemeine Schulpflicht korrespondiert mit der staatlichen Pflicht zur Bereitstellung der für alle ausreichenden Schulkapazitäten. Die Einberufung zum Wehrdienst aber erfolgt nicht im Interesse der Wehrpflichtigen, sondern richtet sich ausschließlich nach dem militärischen Bedarf für ihren Dienst.

99. Diesen Bedarf durch Einberufung nur eines Teils der verfügbaren Wehrpflichtigen zu decken, verstößt nicht gegen den Grundsatz der Wehrgerechtigkeit. Zwar werden die Herangezogenen ihre Beanspruchung als besonders belastend empfinden, wenn sie erleben, dass viele andere der Wehrpflicht tatsächlich nicht genügen müssen. Diese Situation aber kann den Staat nicht verpflichten, entweder seinen Bedarf an Wehrpflichtigen zu ignorieren und alle vom Dienst freizustellen oder ohne Rücksicht auf diesen Bedarf alle einzuziehen. In diesem Falle wäre hinter dem ersten an Jahrgangszahlen orientierten Anschein einer Gerechtigkeit die tatsächlich allen Betroffenen zugefügte Wehrungerechtigkeit deutlich greifbar. Die Praxis ihres Dienstes würde nämlich den Einberufenen die Überzeugung vermitteln, dass sie nicht wirklich gebraucht werden, sondern ihre Zeit und Kraft der Wahrung eines bloßen Prinzips opfern. Eine solche Lösung müsste das Gerechtigkeitsempfinden der Wehrdienstleistenden in denkbar größter Weise verletzen und zugleich die Akzeptanz der Wehrpflicht in der Gesellschaft zerstören. Es kommt vielmehr darauf an, dem Empfinden ungerechter Benachteiligung bei den Eingezogenen dadurch vorzubeugen, dass die Auswahlentscheidungen ersichtlich am quantitativen und qualitativen Bedarf der Streitkräfte orientiert sind und von jeglichen sachfremden Erwägungen freigehalten werden.

100. Das Gebot der Wehrgerechtigkeit bleibt bestehen. Es sollte jedoch nicht länger als Durchschleusen möglichst vieler Wehrpflichtiger verstanden, sondern auch durch Vergütung und Vergünstigung für Dienende angestrebt werden. Eine Sonderbelastung für Nicht-einberufene lehnt die Kommission ab. Sie befürwortet stattdessen, die Attraktivität des Grundwehrdienstes zu erhöhen, Wehrdienstleistenden bessere Einstiegsmöglichkeiten in Studium und Beruf zu eröffnen und den Wehrsold so zu bemessen, dass er dem heutigen Sold für FWDL entspricht. Dieser Weg, Wehrgerechtigkeit anzustreben, erscheint angemessener als die militärisch nicht begründbare Belastung eines gesamten Jahrgangs. Er wird bereits erfolgreich bei einigen Bündnispartnern praktiziert.

101. ...

102. ...

103. Die Kommission ist sich bewusst, dass sowohl ein vollständiger Fortfall der Wehrpflicht als auch die Einführung eines Auswahl-Wehrdienstes schwerwiegende Konsequenzen für den Zivildienst haben. Deren Ausmaß wird bei einer Entscheidung für den Auswahl-Wehrdienst davon abhängen, wie das Verfahren für die Anerkennung von Kriegsdienstverweigerern künftig gestaltet wird ...



Abweichendes Votum des Kommissionsmitglieds Ipsen zum Auswahl-Wehrdienst

Die Entscheidung der Kommission, einen Auswahlwehrdienst zu empfehlen, nach dem nur noch allenfalls ein Viertel der tauglichen Wehrpflichtigen eines Geburtsjahrgangs zum Grundwehrdienst einberufen wird, halte ich aus folgenden Gründen für verfassungswidrig:

1. bis 9. ...

10. Der Auswahlwehrdienst erschiene mir allein als zeitlich klar begrenzte Lösung und unter der Voraussetzung annehmbar, dass er explizit als Erprobungs- und Übergangslösung gekennzeichnet wird, die mit einem terminierten Entwicklungsplan verbunden ist, der seinerseits auf eine verfassungsmäßige Lösung ausgerichtet ist. Ein Auswahlwehrdienst auf unabsehbare Zeit aber verstößt gegen die Wehrgerechtigkeit.“



Anhang D

Ausarbeitung* des wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages zur Zulässigkeit der Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht vom 15. August 2003

Fachbereich III
Verfassung und Verwaltung

Tel.: (030) 227-3 23 25/3 86 50

Bearbeiter: Frank Raue

Abschluss der Arbeit: 15. August 2003

Reg.-Nr.: WF III - 180/03

* Ausarbeitungen von Angehörigen der Wissenschaftlichen Dienste geben **nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder**. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung des einzelnen Verfassers und der Fachbereichsleitung. Die Ausarbeitungen sind dazu bestimmt, das Mitglied des Deutschen Bundestages, das sie in Auftrag gegeben hat, bei der Wahrnehmung des Mandats zu unterstützen. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Diese bedürfen der Zustimmung des Direktors beim Deutschen Bundestag.

Die Ausarbeitung ist hier abgedruckt mit freundlicher Genehmigung des Direktors des Deutschen Bundestages vom 12. Dezember 2003.



Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung	87
2	Möglichkeiten einer Einführung durch einfaches Gesetz.....	87
2.1	Art. 12a Abs. 3 bis 6 GG, Art. 12 Abs. 3 GG	87
2.2	Art. 12a Abs. 1 und Abs. 2 GG	87
2.3	Art. 12 Abs. 2 Halbsatz 2 GG	89
2.4	Ergebnis	90
3	Möglichkeiten einer Einführung durch Verfassungsänderung	90
3.1	Grenzen des Art. 79 Abs. 3 GG	90
3.2	„Grenzen“ des EG-Rechts	92
3.3	„Grenzen“ aus Art. 4 Abs. 2 EMRK und Art. 8 Abs. 3 a.) IpbürgR	93
3.4	Ergebnis	94
4	Literaturverzeichnis.....	95



Rechtliche Würdigung der Möglichkeit einer Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht für junge Frauen und Männer

1. Zusammenfassung

Eine allgemeine Dienstpflicht für junge Frauen und Männer, z. B. durch Erstreckung der Wehrdienstpflichtigkeit auf Frauen oder die Einführung einer Pflicht zur Ableistung eines sozialen oder ökologischen Jahres¹ für Männer und Frauen, könnte nur nach einer vorangegangenen Verfassungsänderung eingeführt werden. Einer Einführung durch einfaches Gesetz stehen die Art. 12 Abs. 2 GG und Art. 12a GG entgegen.

Mit der Einführung eines ökologischen oder sozialen Jahres, soweit sich dieses nicht auf Situationen beschränkt, in denen das Leben oder das Wohl der Gemeinschaft durch Notstände oder Katastrophen bedroht wird, würde die Bundesrepublik jedoch gegen ihre völkerrechtlichen Verpflichtungen aus Art. 4 Abs. 2 der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) und aus Art. 8 Abs. 3 a.) des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (IPbürgR) verstoßen. Im Einklang mit diesen Verträgen stünde lediglich eine Einführung der Wehrpflicht einschließlich Wehersatzpflicht für Frauen und Männer.

2. Möglichkeiten einer Einführung durch einfaches Gesetz

Nach Art. 12 Abs. 2 Halbsatz 1 GG darf niemand zu einer bestimmten Arbeit gezwungen werden. Dieser Grundsatz kennt nur die in Art. 12 Abs. 2 Halbsatz 2 GG, Art. 12 Abs. 3 GG und Art. 12a GG geregelten Ausnahmen.

2.1 Art. 12a Abs. 3 bis 6 GG, Art. 12 Abs. 3 GG

Die in Art. 12a Abs. 3 bis 6 GG und Art. 12 Abs. 3 GG enthaltenen Ausnahmen ermächtigen den Gesetzgeber nur zur Auferlegung von Dienstpflichten im Hinblick auf besondere Situationen – den Verteidigungsfall bzw. den Spannungsfall (Art. 12a Abs. 3 bis 6 GG) und die gerichtliche Anordnung einer Freiheitsstrafe (Art. 12 Abs. 3 GG). Sie kommen damit von vornherein nicht als Grundlage für die Auferlegung einer allgemeinen Dienstpflicht im oben beschriebenen Sinne in Betracht.

2.2 Art. 12a Abs. 1 und Abs. 2 GG

Die in Art. 12a Abs. 1 und Abs. 2 GG geregelten Ausnahmen – Dienst in den Streitkräften, im Bundesgrenzschutz, in einem Zivilschutzverband und Wehersatzdienst – sind zwar nicht auf bestimmte Situationen beschränkt, beziehen sich nach ihrem Wortlaut jedoch nur auf Männer. Abs. 1 spricht ausdrücklich von Männern, Abs. 2 von Kriegsdienstverweigerern, wofür nach Abs. 1 nur Männer in Betracht kommen. Der Wortsinn dieser Vorschriften steht also einer Erstreckung der dort geregelten Pflichten auf Frauen entgegen.

¹ Dafür z. B. Schmälzle, Jugendwohl 78 (1997), S. 23 ff.; zu den denkbaren Formen einer allgemeinen Dienstpflicht Lippert, ApuZ 45 (1995), B 6, S. 37 ff.



Etwas anderes ergibt sich nicht aus Art. 3 Abs. 2 oder Abs. 3 GG. Denn Art. 12a GG verdrängt als speziellere ebenfalls Verfassungsrang besitzende Norm Art. 3 GG.² Auch ein Verstoß der Beschränkung der Wehrpflicht auf Männer gegen die Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG³ würde nicht eine automatische Erstreckung der Wehrpflicht oder eine Ermächtigung des Gesetzgebers, eine solche Erstreckung einzuführen, zur Folge haben, sondern nur den Wegfall der Wehrpflicht für Männer.⁴

Eine Erstreckung der in Art. 12a Abs. 1 und 2 GG angesprochenen Pflichten auf Frauen könnte sich aus Vorgaben des EG-Rechts ergeben.

Denn das EG-Recht genießt nicht nur Anwendungsvorrang vor einfachem nationalen Recht, sondern bis zur Grenze des Art. 79 Abs. 3 GG auch vor dem Grundgesetz.⁵ Das bedeutet: Sollte Gemeinschaftsrecht eine Erstreckung der in Art. 12a Abs. 1 und 2 GG geregelten Pflichten auf Frauen fordern und stünde diese Forderung ihrerseits nicht im Widerspruch zu Art. 79 Abs. 3 GG, dann müssten die deutschen Staatsorgane dem vorrangigen Gemeinschaftsrecht Folge leisten, indem sie die in Art. 12a Abs. 1 und 2 GG angeordnete Beschränkung auf Männer ignorieren und auch Frauen zu diesen Diensten heranziehen.

Voraussetzung hierfür ist, wie erwähnt, dass das Gemeinschaftsrecht eine solche Einbeziehung der Frauen tatsächlich fordert.

Für die Wehrpflicht, also die erste der drei in Art. 12a Abs. 1 GG angesprochenen Pflichten, hat der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) diese Frage jüngst verneint.⁶ Die Entscheidung der Bundesrepublik, ihre Verteidigung mit einer auf Männer beschränkten Wehrpflicht zu sichern, sei eine Entscheidung über die militärische Organisation der Streitkräfte, auf die das Gemeinschaftsrecht keine Anwendung finde.⁷

Ob dies gleichermaßen für die beiden anderen in Art. 12a Abs. 1 GG geregelten, sich auf den Bundesgrenzschutz und Zivilschutzverbände beziehenden Dienstplichten zuträfe, ist zweifelhaft. Denn im Kern handelt es sich dabei um polizeiliche Aufgaben.⁸

Diese Frage kann indes unbeantwortet bleiben. Zum einen macht der Gesetzgeber derzeit keinen Gebrauch von der in Art. 12a Abs. 1 Variante 2 und 3 GG liegenden Ermächtigung: Eine gleichwertig neben der Wehrpflicht stehende Bundesgrenzschutz- oder Zivilschutz-

² Vgl. BVerfGE 12, 45 (52 f.); BVerfG-K, NJW 2002, S. 1709 (1710); Kokott, in: Sachs, GG3, Art. 12a Rn. 4; Scholz, in: Maunz/Dürig, GG (2001), Art. 12a Rn. 37; Heun, in: Dreier, GG, Art. 12a Rn. 36; Gubelt, in: von Münch/Kunig, GG5, Art. 12a Rn. 26; Sachs, NWVBl. 2000, S. 405 (410).

³ Einen solchen bejaht Ekart, DVBl. 2001, S. 1171 (1179).

⁴ So auch Ekart, DVBl. 2001, S. 1171 (1171).

⁵ Vgl. BVerfGE 37, 271 (279 f.); 73, 339 (374 ff.); zuletzt bestätigt durch BVerfGE 102, 147 (160 ff.).

⁶ Vgl. EuGH, NJW 2003, S. 1379 f. - Dory.

⁷ Vgl. EuGH, NJW 2003, S. 1379 (1380) - Dory. Anders hat es der EuGH noch bei der Frage, ob Frauen auch der freiwillige Zugang zum Dienst mit der Waffe versperrt werden kann, gesehen (vgl. EuGH, NJW 2000, S. 497 [497 f.] - Kreil; S. 499 [499 f.] - Sirdar).

⁸ Vgl. Scholz, in: Maunz/Dürig, GG (2001), Art. 12a Rn. 56 für den Bundesgrenzschutz und Rn. 75 für den Zivilschutz.



verbandsdienstpflicht gibt es gegenwärtig nicht.⁹ Zum anderen könnte ein Verstoß solcher auf Männer beschränkter Dienstpflichten gegen hier allein in Betracht kommende gemeinschaftsrechtliche Grundsätze der Gleichbehandlung von Männern und Frauen auf zweierlei Weise behoben werden: durch Erstreckung der Dienstpflicht auf Frauen oder durch die komplette Abschaffung der Dienstpflicht. Ersteres würde eine Vorgabe des Grundgesetzes – die Beschränkung der genannten Dienstpflichten auf Männer – berühren, Letzteres nur eine Entscheidung des einfachen Gesetzgebers – das Gebrauchmachen von der ihm in Art. 12a GG eingeräumten Ermächtigung. Kann der Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts aber durchgesetzt werden, ohne in der Sache vom Grundgesetz abzuweichen, so ist diese – auch aus grundrechtlicher Perspektive – weniger einschneidende Variante zu wählen. Folglich würde auch ein Verstoß der Dienstpflichtbeschränkung auf Männer gegen gemeinschaftsrechtliche Gleichbehandlungsgebote weder zu einer automatischen Erstreckung der Dienstpflicht auf Frauen führen noch zu einer Ermächtigung des Gesetzgebers, eine solche durch einfaches Gesetz zu bewirken.

2.3 Art. 12 Abs. 2 Halbsatz 2 GG

Nach Art. 12 Abs. 2 Halbsatz 2 GG kann der Gesetzgeber¹⁰ Frauen und Männern Dienstpflichten auferlegen, wenn diese herkömmlich sind. Herkömmlich in diesem Sinne ist eine Dienstpflicht, wenn sie bereits geraume Zeit bestanden hat und im Rechtsbewusstsein traditioneller Bestandteil der Pflichtenordnung ist.¹¹ Hierzu gezählt werden die in vielen Gemeinden bestehenden Hand- und Spanndienste sowie die Feuerwehr- und die Deichschutzpflicht.¹² Die genannten Pflichten dürfen zwar der technischen Entwicklung angepasst werden, sodass „z. B. herkömmliche Spanndienste, die ihrem Ursprung nach nur für das Halten von Zugtieren in Betracht kamen, gegenwärtig auch von Kraftfahrzeughaltern gefordert werden“ können.¹³ Doch auch dann sind die im Rahmen eines sozialen oder ökologischen Jahres zu erbringenden Tätigkeiten noch so weit von diesen traditionellen Pflichten entfernt, dass sie nicht als „herkömmlich“ bezeichnet werden können.

Man könnte freilich überlegen, ob der auf der Grundlage des Art. 12a Abs. 2 GG seit mehreren Jahrzehnten praktizierte Zivildienst dazu geführt hat, dass die hiervon erfassten Tätigkeiten inzwischen „herkömmlich“ im Sinne des Art. 12 Abs. 2 GG geworden sind. Ist dies zu bejahen, dann wäre die Einführung eines Zivildienstes für Männer und Frauen denkbar. Denn das Merkmal der „Herkömmlichkeit“ steht einer vom Grundsatz der Lastengleichheit gebotenen Erweiterung des traditionellen Kreises der Pflichtigen nicht entgegen.¹⁴

⁹ Vgl. für die Zivilschutzverbandspflicht Heun, in: Dreier, GG, Art. 12a Rn. 19; Kokott, in: Sachs, GG3, Art. 12a Rn. 15; Scholz, in: Maunz/Dürig, GG (2001), Art. 12a Rn. 73; für die Bundesgrenzschutzpflicht Scholz, in: Maunz/Dürig, GG (2001), Art. 12a Rn. 55; Gornig, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG4, Art. 12a Rn. 53. Die Bundesgrenzschutzpflicht könnte durch einen Beschluss des Bundestages nach Art. 3 BGSNeuRegG (BGBl. I 1994, S. 2978) freilich wieder aufleben.

¹⁰ Zum Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage vgl. Scholz, in: Maunz/Dürig, GG (1981), Art. 12 Rn. 485, 490; Tettinger, in: Sachs, GG3, Art. 12 Rn. 154.

¹¹ Vgl. Scholz, in: Maunz/Dürig, GG (1981), Art. 12 Rn. 486; Tettinger, in: Sachs, GG3, Art. 12 Rn. 155.

¹² Diese Pflichten wurden ausdrücklich von den an der Schaffung des Grundgesetzes Beteiligten als Beispiele genannt (vgl. v. Doemming/Füßlein/Matz, JöR n.F. 1 [1951], S. 1 [135]).

¹³ Vgl. Scholz, in: Maunz/Dürig, GG (1981), Art. 12 Rn. 486.

¹⁴ Vgl. BVerfGE 92, 91 (111 f.); Scholz, in: Maunz/Dürig, GG (1981), Art. 12 Rn. 486.



Problematisch an einer solchen Begründung der Herkömmlichkeit ist jedoch, dass sie sich letztlich über den Willen des verfassungsändernden Gesetzgebers hinwegsetzt. Dieser wollte mit der Einfügung des Art. 12a GG den einfachen Gesetzgeber eben nicht nur dazu ermächtigen, die in Art. 12a Abs. 1 und Abs. 2 GG genannten Dienstpflichten einzuführen, sondern diese Ermächtigung zugleich auf die Inpflichtnahme von Männern beschränken. Diese verfassungsrechtlich verankerte Beschränkung würde man im Widerspruch zu Art. 79 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 GG zur Disposition des einfachen Gesetzgebers stellen, wenn man letztlich allein aufgrund der Tatsache, dass dieser von der Ermächtigung des Art. 12a Abs. 1 und Abs. 2 GG längere Zeit Gebrauch macht, die dort genannten Pflichten zu „herkömmlichen“ sich auf Männer und Frauen erstreckenden Pflichten im Sinne des Art. 12 Abs. 2 GG werden ließe.

Die von Art. 12 a GG erfassten Pflichten dürfen also – auch wenn sie lange praktiziert wurden – nicht als herkömmliche Pflichten im Sinne des Art. 12 Abs. 2 GG aufgefasst werden.

Eine inhaltlich dem Zivildienst entsprechende Dienstpflicht für Frauen und Männer lässt sich also auch nicht auf der Grundlage des Art. 12 Abs. 2 GG einführen.

2.4 Ergebnis

Damit bleibt es bei dem Verbot des Art. 12 Abs. 2 Halbsatz 1 GG. Eine Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht für junge Frauen und Männer durch einfaches Gesetz ist folglich nicht möglich.¹⁵

3. Möglichkeiten einer Einführung durch Verfassungsänderung

Eine Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht für junge Frauen und Männer ist demnach, wenn überhaupt, nur nach vorheriger Änderung des Grundgesetzes möglich.

3.1 Grenzen des Art. 79 Abs. 3 GG

Auch dieser Weg ist jedoch versperrt, soweit eine solche Dienstpflicht im Widerspruch zur Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG stünde.

Man könnte in diesem Zusammenhang die Frage aufwerfen, ob eine Frauen und Männer gleichermaßen betreffende allgemeine Dienstpflicht im Widerspruch zum von Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Menschenwürdegehalt des Gleichheitsgrundsatzes¹⁶ steht. Denn Letzterer gebietet es, nicht nur Gleiches gleich, sondern auch Ungleiches seiner Eigenart entsprechend verschieden zu behandeln.¹⁷ Dass Frauen im Unterschied zu Männern Kinder gebären oder auch heute noch typischerweise Mehrfachbelastungen durch Hausarbeit, Kinderbetreuung und Beruf ausgesetzt sind und bereits deshalb ohnehin im sozialen und beruflichen Leben gegen-

¹⁵ So auch Köhler, ZRP 1995, S. 140 (141 f.); Incesu, Vorgänge 34 (1995), S. 14 (15).

¹⁶ Vgl. BVerfGE 84, 90 (121); 94, 12 (34); Maunz/Dürig, in: Maunz/Dürig, GG (1960), Art. 79 Rn. 42; Bryde, in: von Münch/Kunig, GG5, Art. 79 Rn. 36.

¹⁷ Vgl. BVerfGE 71, 255 (271); 103, 242 (258).



über Männern benachteiligt sind, könnten nun Umstände sein, die nicht nur eine unterschiedliche Belastung von Männern und Frauen rechtfertigen,¹⁸ sondern sie sogar gebieten.¹⁹

Hiergegen spricht jedoch, dass das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) schon bei der Frage, ob eine Verletzung des Art. 3 Abs. 1 GG durch den einfachen Gesetzgeber vorliegt, diesem einen beträchtlichen Gestaltungsspielraum einräumt und nicht nachprüft, ob dieser die zweckmäßigste, vernünftigste oder gerechteste Lösung gefunden hat: Es sei grundsätzlich „Sache des Gesetzgebers zu entscheiden, welche Elemente der zu ordnenden – nie in allen Elementen verschiedenen oder gleichen – Lebensverhältnisse er dafür als maßgebend ansieht, sie gleich oder verschieden zu behandeln“. Art. 3 Abs. 1 GG sei erst verletzt, „wenn sich ein vernünftiger, aus der Natur der Sache sich ergebender oder sonstwie einleuchtender Grund für die vom Gesetzgeber vorgenommene Differenzierung oder Gleichbehandlung nicht finden lässt“. Dies sei „nur dann der Fall, wenn es der Gesetzgeber versäumt hat, tatsächliche Gleichheiten oder Ungleichheiten der zu ordnenden Lebensverhältnisse zu berücksichtigen, die so bedeutsam sind, dass sie bei einer am Gerechtigkeitsdenken orientierten Betrachtungsweise beachtet werden müssen“.²⁰ Ob die oben erwähnten Umstände nach diesen Maßstäben eine im Vergleich zu Männern unterschiedliche Behandlung im Hinblick auf die Auferlegung einer allgemeinen Dienstpflicht nicht nur rechtfertigen, sondern geradezu erzwingen, erscheint äußerst zweifelhaft, zumal sich auch argumentieren ließe, dass eine Verschonung von Frauen die überkommene Rollenverteilung zu deren Nachteil geradezu verfestigt.²¹ Nimmt man nun hinzu, dass der Gestaltungsspielraum des verfassungsändernden Gesetzgebers noch beträchtlich größer ist als der des einfachen Gesetzgebers,²² weil ja nicht Art. 3 GG als solcher von Art. 79 Abs. 3 GG erfasst wird, sondern nur sein Menschenwürdegehalt, dann können jedenfalls aus gleichheitsrechtlichen Gesichtspunkten keine Einwände aus Art. 79 Abs. 3 GG gegen die Einführung einer allgemeinen, junge Frauen und Männer gleichermaßen betreffenden Dienstpflicht hergeleitet werden.

Ebenso wenig wie der egalitäre Menschenwürdegehalt steht der freiheitliche Menschenwürdegehalt von vornherein der Einführung weiterer Dienstpflichten als der in den Art. 12 Abs. 2, 3 und Art. 12a GG erwähnten entgegen.²³ Es kann zwar nicht übersehen werden, dass gerade totalitärer, die Menschenwürde missachtende Regime gern aufgrund volkswirtschaftlicher oder erzieherischer Motive allgemeine Arbeitspflichten auferlegen. Jedoch liegen – wie die Entstehungsgeschichte zeigt – Art. 12 Abs. 2 GG volkswirtschaftliche Motive zugrunde²⁴ und Art. 12 Abs. 3 GG erzieherische²⁵. Dies spricht dagegen, dass der Verfassungsgeber die Auferlegung von Dienstpflichten aufgrund solcher Motive als schlechthin mit der Menschenwürde unvereinbar angesehen hat. Auch wurde im Rahmen der bei der Schaf-

¹⁸ Ihn als Rechtfertigungsgrund bemühend Raasch, KJ 33 (2000), S. 248 (258 ff.); ablehnend Sachs, NWVBl. 2000, S. 405 (412 f); Gornig, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG4, Art. 12 a Rn. 25; in einem anderen Kontext auch BVerfGE 92, 91 (112).

¹⁹ Vgl. Incesu, Vorgänge 34 (1995), S. 14 (15 f.).

²⁰ Vgl. BVerfGE 71, 255 (271); 103, 242 (242).

²¹ Vgl. BVerfGE 92, 91 (112); Ekart, DVBl. 2001, S. 1171 (1178 f.); Sachs, NWVBl. 2000, S. 405 (412); Kokott, in: Sachs, GG3, Art. 12a Rn. 7.

²² Vgl. Sachs, NWVBl. 2000, S. 405 (411).

²³ Kritischer in dieser Hinsicht Köhler, ZRP 1995, S. 140 (143 f.); Incesu, Vorgänge 34 (1995), S. 14 (18).

²⁴ Vgl. v. Doemming/Füßlein/Matz, JöR n.F. 1 (1951), S. 1 (134).

²⁵ Vgl. v. Doemming/Füßlein/Matz, JöR n.F. 1 (1951), S. 1 (134).



fung des Grundgesetzes immer wieder aufflammenden Diskussion, ob man Art. 12 Abs. 2 GG auf herkömmliche Dienstpflichten begrenzen solle oder nicht, nicht ein einziges Mal das Argument ins Feld geführt, nur eine Beschränkung auf herkömmliche Dienstpflichten trage der Menschenwürde hinreichend Rechnung.²⁶

Dass die Menschenwürdegarantie der Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht für junge Frauen und Männer nicht schlechthin entgegensteht, bedeutet freilich noch nicht, dass sich aus Art. 79 Abs. 3 GG in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG keinerlei Grenzen für die Einführung von neuen Dienstpflichten ergeben. So würde – um ein extremes Beispiel zu bilden – eine zeitlich unbegrenzte Arbeitspflicht, die den Einzelnen zeit seines Lebens zwingt, seine Arbeitskraft vollständig dem „Gemeinwohl“ zur Verfügung zu stellen und die jede denkbare Tätigkeit umfassen kann, diesen „zum Objekt, zu einem bloßen Mittel, zur vertretbaren Größe“ degradieren und somit seine Menschenwürde missachten²⁷. Dem Einzelnen muss ein letzter unantastbarer Bereich menschlicher Freiheit verbleiben. Abgesehen von diesen Grenzen ist der verfassungsändernde Gesetzgeber jedoch nicht durch Art. 79 Abs. 3 GG an der Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht für junge Frauen und Männer gehindert.

Sollte der verfassungsändernde Gesetzgeber diese Dienstpflicht nicht vollständig selbst regeln, sondern in Anlehnung an das Regelungssystem des Art. 12a GG den einfachen Gesetzgeber zu ihrer Einführung ermächtigen, so müsste er, falls er eine bundeseinheitliche Regelung wünscht, dem Bundesgesetzgeber die Gesetzgebungskompetenz für die Einführung eines ökologischen oder sozialen Jahres zuweisen. Denn auf Art. 73 Nr. 1 GG könnte sich der Bundesgesetzgeber nur bei einer Erstreckung der in Art. 12a Abs. 1 GG genannten Pflichten auf Frauen stützen, nicht aber bei der Einführung eines ökologischen oder sozialen Jahres. Auch eine Subsumtion unter eine oder mehrere der in Art. 74 GG genannten Materien der konkurrierenden Gesetzgebung dürfte nicht möglich sein, abgesehen davon, dass hier noch die Voraussetzungen der Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG erfüllt sein müssten.

3.2 „Grenzen“ des EG-Rechts

Ferner sollte der verfassungsändernde Gesetzgeber bei der Einführung einer solchen Dienstpflicht den Vorgaben des EG-Rechts Rechnung tragen. Zwar würde ein Verstoß gegen solche Vorgaben nicht zur Nichtigkeit der Verfassungsänderung führen. Er würde dieser jedoch wegen des Anwendungsvorrangs des Gemeinschaftsrechts die praktische Wirksamkeit nehmen. Die Frage ist allerdings, ob Vorschriften des Gemeinschaftsrechts überhaupt einer Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht für junge Frauen und Männer entgegenstünden. Diese Frage ist im Ergebnis zu verneinen.

Könnte man die Anwendbarkeit der Richtlinie 76/207/EWG zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen vielleicht noch bejahen, weil durch eine Dienstpflicht der „Zugang zur Beschäftigung ... und ... zur Berufsausbildung“

²⁶ Vgl. v. Doemming/Füßlein/Matz, JöR n.F. 1 (1951), S. 1 (133 ff.).

²⁷ Vgl. Herdegen, in: Maunz/Dürig, GG (2003), Art. 1 Abs. 1 Rn. 33; ferner zur Objektformel als Test für das Vorliegen einer Verletzung der Menschenwürde BVerfGE 27, 1 (6); 30, 1 (25 f.); 45, 187 (228); 50, 166 (175); 87, 209 (228); Bryde, in: von Münch/Kunig, GG5, Art. 79 Rn. 33.



(Art. 1 Abs. 1 der Richtlinie) verzögert wird, so lässt sich jedenfalls eine Pflicht zur geringeren Inanspruchnahme von Frauen zum Zwecke des Ausgleichs spezifischer Frauen betreffender Nachteile, wie sie bereits oben bei Art. 79 Abs. 3 GG diskutiert wurde, aus ihr nicht ableiten. Denn nach Art. 2 Abs. 3 und Abs. 4 der Richtlinie steht das in Art. 2 Abs. 1 der Richtlinie statuierte Diskriminierungsverbot solchen Ausgleichsvorschriften nicht entgegen. Diese Ausnahmevorschriften wären überflüssig, wenn die ihnen zugrunde liegenden Sachverhalte bereits bei der Frage des Vorliegens einer Gleichbehandlung nach Art. 2 Abs. 1 der Richtlinie zu berücksichtigen wären. Spezifische Frauen betreffende Nachteile können also eine positive Diskriminierung gegenüber Männern rechtfertigen, sie begründen jedoch keine Pflicht zur Ungleichbehandlung mit der Folge, dass eine Gleichbehandlung ein Verstoß gegen die Richtlinie wäre.

3.3 „Grenzen“ aus Art. 4 Abs. 2 EMRK und Art. 8 Abs. 3 a.) IPbürgR

Die Einführung einer allgemeinen, Männer und Frauen gleichermaßen betreffenden Dienstpflicht könnte jedoch im Hinblick auf Art. 4 Abs. 2 EMRK und Art. 8 Abs. 3 a.) IPbürgR, die – wie Art. 12 Abs. 2 GG – Zwangs- oder Pflichtarbeit grundsätzlich verbieten, problematisch sein.

Zwar haben weder die EMRK noch der IPbürgR, die innerhalb der Bundesrepublik Deutschland „nur“ den Rang eines einfachen Bundesgesetzes haben, Anwendungsvorrang vor dem Grundgesetz. Eine im Widerspruch zu ihren Vorgaben stehende Verfassungsänderung würde also weder rechtlich noch praktisch unwirksam sein. Jedoch würde sie umgekehrt auch nichts an der aus diesen Verträgen resultierenden völkerrechtlichen Verpflichtung der Bundesrepublik ändern. Die Bundesrepublik würde also auf völkerrechtlicher Ebene vertragsbrüchig werden, wenn sie ihrer Verfassung einen diesen Verträgen widersprechenden Inhalt gäbe.

Die Europäische Menschenrechtskommission (EKMR) und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) haben den Begriff der Zwangs- oder Pflichtarbeit teilweise einschränkend dahingehend ausgelegt, dass nur solche Dienste darunter fallen, die ungerecht unterdrückend oder mit vermeidbaren Härten verbunden sind bzw. unverhältnismäßig und übermäßig belastend wirken.²⁸ Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat das Vorliegen von Zwangs- oder Pflichtarbeit mit der Begründung verneint, dass die fragliche Verpflichtung nicht unverhältnismäßig und übermäßig belastend sei. Auf der Grundlage dieser Kriterien ist zweifelhaft, ob ein ökologisches oder soziales Jahr überhaupt Zwangs- oder Pflichtarbeit im Sinne des Art. 4 Abs. 2 EMRK ist.

Problematisch an den Kriterien des „ungerecht unterdrückenden“ Charakters oder der „vermeidbaren Härte“ ist jedoch, dass sie die Ausnahmeregelungen des Art. 4 Abs. 3 EMRK in weitem Maße überflüssig machen.²⁹ Denn eine Dienstleistung, die z. B. verlangt wird, wenn Notstände oder Katastrophen das Leben oder das Wohl der Gemeinschaft bedrohen (Art. 4 Abs. 3 c.) EMRK), wäre in aller Regel schon nicht „ungerecht unterdrückend“ bzw. vermeidbar hart. Bei näherer Betrachtung zeigt sich denn auch, dass diese Kriterien in Fallgestaltun-

²⁸ Vgl. EKMR, EuGRZ 1975, S. 51 (51 f.); 1975, S. 47 (48); EGMR, EuGRZ 1985, S. 477 (481 ff.); Frowein / Peukert, EMRK2, Art. 4 Rn. 6 ff.

²⁹ In diesem Sinne auch Köhler, ZRP 1995, S. 140 (142).



gen entwickelt wurden, in denen es – wie z. B. bei der Tätigkeit des Pflichtverteidigers – um Pflichten ging, die Folge eines frei gewählten Berufes waren. Die Tatsache, dass der in die Pflicht Genommene der Pflicht durch Wahl eines anderen Berufs hätte ausweichen können, lässt es hier als gerechtfertigt erscheinen, Zwangs- oder Pflichtarbeit nur dann zu bejahen, wenn weitere Kriterien, wie etwa ein „ungerecht unterdrückender“ Charakter, hinzutreten.³⁰ Bei einem ökologischen bzw. sozialen Pflichtjahr hingegen ist dies nicht gerechtfertigt: Hier hat der Verpflichtete keine Möglichkeit, der Dienstpflicht auszuweichen. Deshalb handelt es sich bei diesen Dienstpflichten um „Zwangs- oder Pflichtarbeit“ im Sinne des Art. 4 Abs. 2 EMRK, auch wenn sie keinen „ungerecht unterdrückenden Charakter“ haben sollten.

Diese Pflichten sind damit nur zulässig, wenn sie unter eine der in Art. 4 Abs. 3 EMRK genannten Ausnahmen fallen. Der in Art. 4 Abs. 3 EMRK geregelte Ausnahmenkatalog umfasst Arbeiten im Falle der Freiheitsentziehung (Art. 4 Abs. 3 a), Dienstleistungen militärischer Art und im Falle der Dienstverweigerung an ihre Stelle tretende Ersatzdienste (Art. 4 Abs. 3 b), Dienstleistungen, die verlangt werden, wenn Notstände oder Katastrophen das Leben oder das Wohl der Gemeinschaft bedrohen, (Art. 4 Abs. 3 c) und Dienstleistungen, die zu den normalen Bürgerpflichten gehören (Art. 4 Abs. 3 d). Damit ist eine allgemeine Dienstpflicht für junge Frauen und Männer – abgesehen vom Wehrdienst und vom Wehersatzdienst (Art. 4 Abs. 3 b) – nur möglich für den Fall von das Leben oder das Wohl der Gemeinschaft bedrohenden Notständen oder Katastrophen (Art. 4 Abs. 3 c) und für den Fall, dass es sich um „normale“ Bürgerpflichten handelt (Art. 4 Abs. 3 d). Das Tatbestandsmerkmal „normal“ wird dabei ähnlich ausgelegt wie das „herkömmlich“ in Art. 12 Abs. 2 GG: Als Beispiele werden wiederum Hand- und Spanndienste, die Feuerwehrdienstpflicht und die Deichschutzpflicht genannt.³¹ Ein ökologisches oder soziales Jahr fällt nicht hierunter.

Die Einführung eines ökologischen oder sozialen Pflichtjahres stünde im Widerspruch zu Art. 4 Abs. 2 EMRK.³²

Dasselbe gilt im Hinblick auf den IPbürgR. Die dort in Art. 8 Abs. 3 b.) und c.) geregelten Ausnahmetatbestände gehen nicht über die in Art. 4 Abs. 3 EMRK geregelten hinaus.

Mit der EMRK und dem IPbürgR wäre also nur die Einführung einer allgemeinen Wehrpflicht einschließlich Ersatzdienstpflicht für Frauen und Männer vereinbar. Neuartige Dienstpflichten ließen sich nur für die eng begrenzten Fälle von Notständen und Katastrophen, die das Leben oder das Wohl der Gemeinschaft bedrohen, einführen.

3.4 Ergebnis

Eine allgemeine Dienstpflicht für Frauen und Männer könnte nach vorangegangener Verfassungsänderung eingeführt werden. Sie würde jedoch gegen Art. 4 Abs. 2 EMRK und Art. 8 Abs. 3 IPbürgR verstoßen, soweit es sich nicht nur um die Einführung der Wehr- und Wehersatzpflicht für Frauen, sondern etwa um ein ökologisches oder soziales Pflichtjahr handelt.

³⁰ In diesem Sinne auch Köhler, ZRP 1995, S. 140 (142).

³¹ Vgl. Frowein / Peukert, EMRK2, Art. 4 Rn. 16; Meyer-Ladewig, EMRK, Art. 4 Rn. 6.

³² So auch Köhler, ZRP 1995, S. 140 (142 f.); tendenziell auch Incesu, Vorgänge 34 (1995), S. 14 (18); Griese, Forum Recht 2001, S. 11 (11 f.).



Literaturverzeichnis

- DOEMMING, KLAUS-BERTO VON / FÜSSLEIN, RUDOLF WERNER / MATZ, WERNER, ENTSTEHUNGSGESCHICHTE DER ARTIKEL DES GRUNDGESETZES, IN: JÖR N.F. 1 (1951), S. 1 FF.
- DREIER, HORST (HRSG.), GRUNDGESETZ, KOMMENTAR, BAND I, ART. 1–19, TÜBINGEN 1996.
- EKART, FELIX, WEHRPFLICHT NUR FÜR MÄNNER – VEREINBAR MIT DER GESCHLECHTEREGALITÄT AUS ART. 79 III GG? – EIN ANWENDUNGSFALL ERFAHRUNGSWISSENSCHAFTLICH INFORMIERTER VERFASSUNGS AUSLEGUNG – , IN: DVBL. 2001, S. 1171 FF.
- FROWEIN, JOCHEN ABR. / PEUKERT, WOLFGANG, EUROPÄISCHE MENSCHENRECHTSKONVENTION, EMRK-KOMMENTAR, 2. AUFLAGE, KEHL U. A. 1996.
- GRIESE, HONZA, HIMMLERS DUNKLE SCHATTEN, IN: FORUM RECHT 2001, S. 11 FF.
- INCESU, LOTTE, FRAUEN AN DIE (SOZIALE) FRONT? ZUR DISKUSSION UM EINE ALLGEMEINE DIENSTPFLICHT, IN: VORGÄNGE 34 (1995), S. 14 FF.
- KÖHLER, MICHAEL, ALLGEMEINE DIENSTPFLICHT FÜR JUNGE ERWACHSENE?, IN: ZRP 1995, S. 140 FF.
- LIPPERT, EKKEHARD, ALLGEMEINE DIENSTPFLICHT ALS SICHERHEITS- UND SOZIALPOLITISCHER AUSWEG, IN: APuZ 54 (1995), BEILAGE 6, S. 37 FF.
- MANGOLDT, HERMANN VON / KLEIN, FRIEDRICH / STARCK, CHRISTIAN (HRSG.), DAS BONNER GRUNDGESETZ, KOMMENTAR, BAND 1: PRÄAMBEL, ARTIKEL 1 BIS 19, MÜNCHEN 1999.
- MAUNZ, THEODOR / DÜRIG, GÜNTER, GRUNDGESETZ, KOMMENTAR, MÜNCHEN, LOSEBLATT, STAND GESAMTWERK: 2003.
- MEYER-LADEWIG, JENS, KONVENTION ZUM SCHUTZ DER MENSCHENRECHTE UND GRUNDFREIHEITEN, HANDKOMMENTAR, BADEN-BADEN 2003.
- MÜNCH, INGO VON / KUNIG, PHILIP (HRSG.), GRUNDGESETZ-KOMMENTAR, MÜNCHEN, BAND 1 (PRÄAMBEL BIS ART. 19), 5. AUFLAGE 2000, BAND 3 (ART. 70 BIS ART. 146 UND GESAMTREGISTER), 4./5. AUFLAGE 2003.
- RAASCH, SIBYLLE, KRIEG AUCH MIT DEN WAFFEN DER FRAU?, IN: KJ 33 (2000), S. 248 FF.
- SACHS, MICHAEL, FRAUEN AN DIE FRONT, DIE DEUTSCHE WEHRVERFASSUNG NACH DEM SPRUCH DES EUGH IN SACHEN TANJA KREIL, IN: NWVBL. 2000, S. 405 FF.
- DERS., (HRSG.), GRUNDGESETZ, KOMMENTAR, 3. AUFLAGE, MÜNCHEN 2003.
- SCHMÄLZLE, UDO F., JUGENDPOLITISCHE STATEMENTS ZU EINER ALLGEMEINEN DIENSTPFLICHT, IN: JUGENDWOHL 78 (1997), S. 23 FF.



➔ Anhang E: Freiwilligendienste für Jugendliche in ausgewählten Mitgliedsländern der EU

Teil 1:
Vergleichende Übersicht über die nationalen Freiwilligendienst-Programme für Jugendliche in Frankreich, Deutschland, Italien und den Europäischen Freiwilligendienst (EFD)

	Frankreich	Deutschland	Italien	Europäischer Freiwilligendienst
Rechtsgrundlage	<ul style="list-style-type: none"> ■ Gesetz Nr. 2000-242 vom 14. März 2000 ■ Dekret 2002-1527 vom 24. Dezember 2002 ■ Rundschreiben DIES Nr. 2003-001 vom 28. Juli 2003 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Gesetz zur Förderung eines freiwilligen sozialen Jahres vom 17. August 1964, BGBl I 1964, 640 ■ Gesetz zur Förderung eines freiwilligen ökologischen Jahres, vom 17. September 1993, BGBl I 1993, 2118; beide neu gefasst durch Bek. vom 15. 7. 2002, BGBl I 2002, 2596 ff. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Gesetz Nr. 64 vom 6. März 2001 und Gesetz 77/2002 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Beschluss Nr. 1031/2000/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. April 2000 zur Einführung des JUGEND-Programms
Programm	Freiwilliger Dienst für sozialen Zusammenhalt und Solidarität	Freiwilliges Soziales Jahr Freiwilliges Ökologisches Jahr	Nationaler Zivildienst	Aktion 2 des Jugendprogramms Europäischer Freiwilligendienst
Zielgruppe	Französische oder EU-/EWG-Bürger	Frauen und Männer nach Beendigung ihrer Pflichtschulzeit; auch anerkannte Kriegsdienstverweigerer; für die Sonderregelungen gelten (§ 14c Zivildienstgesetz)	Italienische Frauen und Männer, die aus medizinischen Gründen vom Militärdienst befreit sind; ab 2005 alle jüngeren italienischen Frauen und Männer	Bürgerinnen und Bürger aus 30 Ländern (EU, EFTA, 12 Beitrittskandidaten, Norwegen), die sich rechtmäßig im Land aufhalten mit Einschränkungen: 12 Mittelmeerländer, 7 GUS-Staaten, 6 aus Südosteuropa, 18 aus Lateinamerika keine Kriegsdienstverweigerer
Altersstufe	18–28 Jahre	16–27 Jahre		18–25 Jahre
Im Inland/Ausland	in Frankreich Programme im Ausland: Freiwilliger Dienst für internationale Solidarität (1995) und für internationale Zusammenarbeit	in Deutschland und weltweit	18–26 Jahre; ab 2005 18–28 Jahre in Italien und im Ausland	nur im Ausland
Dauer des Dienstes	6–24 Monate	6–12 Monate (bis 18 Monate in Deutschland)	12 Monate	3–12 Monate



	Frankreich	Deutschland	Italien	Europäischer Freiwilligendienst
Anzahl der Teilnehmenden 2002	beginnt im Sept. 2003	ca. 15.000 (aus KJP-Mitteln gefördert)	2002: 7.500; 2003: 20.000	3.500
Für das Programm zuständiges Ministerium	Ministerium für soziale Angelegenheiten, Arbeit und Solidarität	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend	Nationales Zivildienstamt/Präsidium des Ministerrates	GD Bildung und Kultur in Zusammenarbeit mit den Ministerien für Jugend auf nationaler Ebene
Aufnahmeorganisationen und Tätigkeitsfelder	Einrichtungen ohne Erwerbszweck (NROs oder Kommunalbehörden), die von der Präfektur in einer Vielzahl von Tätigkeitsfeldern anerkannt sind	Einrichtungen ohne Erwerbszweck (NROs oder Kommunalbehörden), die von den Ministerien für Jugend der Länder in den folgenden Bereichen anerkannt sind: Soziales, Ökologie, Umwelt, Sport, Kultur	Behörden und Einrichtungen ohne Erwerbszweck, die vom Nationalen Zivildienstamt anerkannt sind: soziale Dienste, Kulturförderung, Umwelt, Katastrophenhilfe	Einrichtungen ohne Erwerbszweck (NROs oder Kommunalbehörden), die von der nationalen Agentur im Aufnahmeland in einer Vielzahl von Bereichen anerkannt sind: Soziales, Ökologie, Umwelt, Kunst, Kultur, neue Technologien, Freizeit, Sport usw.
Entsendeorganisation		Organisationen mit Sitz in Deutschland, die vom zuständigen Landesministerium (Sozial- oder Umweltministerium) des Landes anerkannt sind	Organisationen mit Sitz in Italien, die seit 3 Jahren regelmäßig tätig sind	Organisationen, die von der nationalen Agentur im Entsendeland anerkannt sind
Unterstützung und Ausbildung	wird von den Aufnahmeorganisationen übernommen, keine Detailangaben	25 Seminartage/12 Monate, ein Einführungs-, Zwischen- und Evaluierungsseminar von mindestens 5 Tagen; Dienst im Ausland: pädagogische Seminare (5 Wochen), Einführungs- und Evaluierungsseminar, das in Deutschland veranstaltet wird (mindestens 3 Wochen)	40 Stunden Ausbildung in Staatsbürgerkunde und 50 Stunden Programmweisung	<ul style="list-style-type: none"> ■ vor der Abreise im Entsendeland ■ Einführungs-, Zwischen- und Evaluierungsseminar im Aufnahmeland. Die Seminardauer variiert von Land zu Land. Die nationalen Agenturen organisieren die Seminare selbst oder gemeinsam mit einer Ausbildungseinrichtung, nur eine begrenzte Zahl von Koordinationsorganisationen, die von den nationalen Agenturen des Entsende-/Aufnahmelandes anerkannt sind, können eigene Programme durchführen.
Stunden/Woche	35 Stunden/Woche	38,5 Stunden/Woche	25–30 Stunden/Woche	Vollzeit: 30–38 Stunden/Woche



	Frankreich	Deutschland	Italien	Europäischer Freiwilligendienst
Finanzielle Bedingungen für Freiwillige (Sozialversicherung, Taschengeld, Unterbringung, Verpflegung, Reise)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Aufwandsentschädigung: 570,86 €/Monat (einschließlich Unterbringung, Verpflegung) wird von den Aufnahmeorganisationen übernommen ■ Steuerbefreiung 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Taschengeld: durchschnittlich ca. 153 € + Unterbringung, Verpflegung, Arbeitskleidung werden von den Aufnahmeorganisationen übernommen ■ Steuererklärung, bleibt aber unter dem Grundfreibetrag 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Aufwandsentschädigung: 433 €/Monat (850 € bei Dienst im Ausland + Unterbringung und Verpflegung 15–20 €/Tag) wird vom nationalen Zivildienstamt übernommen ■ Steuererklärung, bleibt aber unter dem Grundfreibetrag 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Taschengeld: 140–220 €/Monat wird von den Aufnahmeorganisationen übernommen ■ Unterbringung und Verpflegung werden von den Aufnahmeorganisationen übernommen ■ Reisekosten, Fahrtkosten vor Ort werden von den Entsende-/Aufnahmeorganisationen übernommen ■ Steuerbefreiung
Soziale Unterhaltszahlungen	<p>Sozialversicherung: 293,29 € pro Jahr (Kranken-, Unfall-, Rentenversicherung) wird von den Aufnahmeorganisationen übernommen</p> <p>Jugendliche für sozial benachteiligte</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Sozialversicherung (Kranken-, Renten-, Unfall-, Pflege-, Arbeitslosenversicherung) wird von den Aufnahmeorganisationen übernommen ■ Kindergeld, Waisen- und Halbwaisenrente werden weitergezahlt, Eltern können eine Steuerermäßigung erhalten 	<p>Sozialversicherung (Kranken-, Unfall-, Haftpflichtversicherung) wird vom nationalen Zivildienstamt und zusätzlich von den Aufnahmeorganisationen übernommen</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Sozialversicherung (Kranken-, Unfallversicherung) und Haftpflicht werden von der EG übernommen ■ die nationalen Leistungen werden ausgesetzt, in einigen Ländern entöschchen die Ansprüche ■ Kindergeld für deutsche Freiwillige
Bescheinigung/Anrechnung	<p>Anrechnung für die Rente, aber nicht für Arbeitslosenleistungen</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Anrechnung als Wartezeit für ein Studium ■ Anrechnung für die Rente ■ kann als Praktikum für ein Studium angerechnet werden 	<p>Anrechnung bei der Rente wie ein Jahr im öffentlichen Dienst. Trotz des Gesetzes über die Anrechnung von akademischen Qualifizierungen und Prüfungen bei Beschäftigungen im öffentlichen Dienst keine Anrechnung aufgrund fehlender strukturierter Beziehungen zwischen Militärdienst u. Universitäten</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ keine Berücksichtigung bei Arbeitslosen- oder Rentenanprüchen ■ Ausstellung der Bescheinigung erst mit großer Verzögerung ■ keine offizielle Anrechnung



	Frankreich	Deutschland	Italien	Europäischer Freiwilligendienst
<p>Regierungs-/EU-Unterstützung</p>	<p>auf Antrag Erstattung der sozialen Aufwendungen nach Abschluss des Dienstes</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ aus Kinder- und Jugendplan des Bundes (KJP) pauschale Förderung der pädagogischen Begleitmaßnahmen ■ 72 € pro TN/Monat im FSJ-Inland ■ 92 € pro TN/Monat im FSJ-Ausland ■ 153 € pro TN/Monat im FÖJ-Inland und Ausland ■ Kindergeldleistungen an die Eltern 	<ul style="list-style-type: none"> ■ monatliche Aufwandsentschädigung ■ Pauschalbetrag für Impfung ■ Pauschalbetrag für Verpflichtung und Unterbringung im Ausland ■ 100% der Reisekosten für die Hin- und Rückreise bei Aufnahme und Beendigung des Dienstes ■ Grundversicherung für Unfall und Haftpflicht ■ Erstattung von Ausbildungskosten 	<ul style="list-style-type: none"> ■ monatliche Aufwandsentschädigung zwischen 140–220 € in EU-Ländern, 80–160 € in anderen Ländern ■ Reisekosten 100 % ■ Kosten für Visa und Impfungen 100 % ■ 480 € +18 €/Person/Dienstmonat für die Entsendeorganisation ■ 480 € +300 €/Monat/Person (kann von einem Land zum anderen variieren) ■ Seminar bei Ankunft: bis zu 800 €/Person, andere Seminare bis zu 300 €/Person ■ Sonderkosten für benachteiligte junge Menschen ■ Gesundheitskosten und Krankenversicherung
<p>Probleme</p>	<p>Hohe monatliche Aufwandsentschädigungen, im Falle kleiner Organisationen hoher Verwaltungsaufwand, in der Vergangenheit straffällig gewordene Bewerber werden nicht angenommen. Zum Programm werden keine Bürger aus Drittstaaten zugelassen, die sich rechtmäßig in Frankreich aufhalten. Staatlicher Zuschuss für Ausbildung/Vergütungen</p>	<p>aufgrund des rechtlichen Status ist der freiwillige Dienst im Ausland zurzeit nur in wenigen Ländern etabliert, auch wenn grundsätzlich weltweit möglich</p>	<p>Konkurrenzkampf um die Teilnehmenden zwischen dem Militärdienst und dem nationalen Zivildienst nach der Abschaffung. Keine Festlegung der Aufgabenverteilung zwischen der nationalen Ebene und der regionalen Ebene, Konkurrenzkampf zwischen dem Dienstleistungssektor und den Kommunen und Krankenhäusern im Hinblick auf die Einstellung der Freiwilligen. EFD weiterhin nicht gesetzlich geregelt</p>	<p>Agentur in Konkurrenz zu den Entsende-/Aufnahmeorganisationen, größere Nachfrage als Plätze vorhanden sind; die nationalen Prioritäten variieren von einem Land zum anderen, EFD-Status in den einzelstaatlichen Gesetzgebungen weiterhin nicht geregelt, EFD auf Freiwillige fokussiert</p>



→ Teil 2:
Vergleichende Übersicht über die nationalen Freiwilligendienst-Programme für Jugendliche in Belgien, den Niederlanden, Spanien und Großbritannien

	Belgien	Niederlande	Spanien	Großbritannien
Rechtsgrundlage	<ul style="list-style-type: none"> ■ kein Gesetz auf nat. Ebene ■ administrative Regelungen bezogen auf das Steuerrecht, soziale Wohlfahrtsfragen, Förderungen v. Freiwilligen (z.B. Circulaire „Ci.G.Rh. 244/509.803“) ■ seit 1994 in Flandern Regelungen (ein Dekret) der organisierten Ehrenamtlichenarbeit im Gesundheits- und Wohlfahrtssektor, diese regeln einen anerkannten Status und Fördermöglichkeit ■ seit Nov. 01 Gesetzesentwurf (zur Regelung von Sozialversicherung, Haftpflicht, Steuerrecht); Definition Freiwilligenarbeit 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Freiwillige haben keinen gesetzlich geregelten Status ■ Steuer- und sozialrechtliche Regelungen enthält das Sozialversicherungs-gesetz von 1987, Änderung vom Okt. 2002 	<ul style="list-style-type: none"> ■ auf nationaler Ebene: Gesetz 6/1996 über Freiwilligenarbeit vom 15. 1. 1996 erlassen, um verschiedene existierende Gesetze auf der Ebene der autonomen Regionen zusammenzubringen, ■ auf regionaler Ebene: eine Reihe von Gesetzen wie z.B. Gesetz 17/1998 vom 25. Juni 1998 über Freiwilligenarbeit im Baskenland, Grund: nach spanischer Verfassung verfügen die autonomen Regionen über Hoheitsgewalt in diesem Bereich, ■ auf nationaler Ebene: Gesetz 23/98 vom 7. Juli 1998 über Internationale Entwicklungskooperation 	<ul style="list-style-type: none"> ■ es gibt keine Gesetze, die ausdrücklich auf Freiwillige verweisen; nur politische Handlungslinien ■ keine Unterscheidung zwischen ehrenamtlicher Tätigkeit und FW-Dienst, beide Formen existieren nebeneinander in vielen Programmen ■ generelle Arbeitsrechtsbestimmungen (Arbeitszeit, Hygiene etc.) finden oftmals für Freiwillige Anwendung ohne legale Verpflichtung ■ analog Anwendung des Antidiskriminierungsgesetzes und Art. 8, 12 und 14 Menschenrechtsgesetz von 1998
Programm	<ul style="list-style-type: none"> a) Internationale Freiwillige in Entwicklungs- oder in humanitären Hilfsprogrammen; kein Vollzeit-FWD-Programm in Belgien b) Pilotprogramm vom 1. 6. bis 30. 9. 2003: zwischen-gemeinschaftlicher Austausch für Freiwillige c) Solidarité (NRO) einzelne Organisationen organisieren transnationale FW-Dienste ohne gesetzliche Regelungen, EFD 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Programm Soziale Aktivierung (Pilotprojekt) ■ einzelne Organisationen organisieren transnationale FW-Dienste ohne gesetzliche Regelungen, EFD 	<ul style="list-style-type: none"> ■ FW im Internationalen Entwicklungs-koo-perationsprogramm in Drittländern ■ einzelne Organisationen organisieren transnationale FW-Dienste ohne gesetzliche Regelungen, EFD 	<ul style="list-style-type: none"> a) FW-Dienst als eine von 4 Optionen im Rahmen des „New Deal“-Programms für junge Arbeitslose b) Millennium-Freiwillige c) größtes freies Trägerprogramm: CSV-FW-Dienst in einer anderen Kommune oder im Ausland d) Young Volunteer Challenge Programm 2003–2005 ■ Einzelne Organisationen organisieren transnationale FW-Dienste, EFD



	Belgien	Niederlande	Spanien	Großbritannien
Zielgruppe	<p>b) Pilotprogramm 2003: junge Belgierinnen und Belgier</p> <p>c) Jugendliche mit Wohnsitz in Belgien</p>	<p>Soziale Aktivierung: ausgegrenzter Gruppen oder Einzelpersonen, Langzeitarbeitslose</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ niederländische Bürgerinnen und Bürger und ausländische Freiwillige mit Einschränkungen ■ Freiwillige, die nicht aus EU-Mitgliedstaaten kommen, brauchen eine Arbeitserlaubnis ■ Bürgerinnen und Bürger aus anderen EU-Ländern mit Aufenthalt länger als drei Monate in NL, benötigen Bleibeerlaubnis ■ Asylsuchende, die 6 Wochen in einem Asylzentrum leben, haben das Recht, einen FWD zu leisten 	<p>Bürger aus Spanien, Bürger aus anderen EU-Ländern, Freiwillige aus Drittländern (diese müssen aber ein 3-Monats-Visum bzw. bei längerem Aufenthalt ein spezielles Visum beantragen)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ junge Arbeitslose ■ Jugendliche ■ Bürgerinnen und Bürger aus Großbritannien oder aus der EU bzw. dem europäischen Raum mit Einschränkungen: Freiwillige aus dem nicht-europ. Raum müssen eine Arbeitserlaubnis und „Freiwilligenvisum“ vorweisen ■ benachteiligte Jugendliche ■ anerkannte Flüchtlinge haben Recht auf Arbeit sowie auf Freiwilligentätigkeit ■ seit April 2000 auch Asylsuchende und Familienmitglieder
Altersstufe	<p>b) Pilotprogramm: 15–25 Jahre</p> <p>c) 17–25 Jahre</p>	keine Angaben	keine Angaben	<p>16–25 Jahre</p> <p>16–24 Jahre</p> <p>16–65+ (mind. 18 Jahre für Ausland)</p> <p>18–19 (im Einzelfall bis 21 Jahre)</p>
Im Inland/Ausland	<p>b) Pilotprogramm: in einer anderen belgischen Sprachgemeinschaft vor Ort in Teams</p>	in den Niederlanden und im Ausland	im Ausland	In- und Ausland
Dauer des Dienstes	<p>b) 3 Wochen bis 3 Monate</p> <p>c) 9 Monate</p>	keine Angaben	keine Angaben	<p>0–6 Monate variabel (200 Stunden)</p> <p>4–12 Monate</p> <p>9 Monate</p>
Anzahl der Teilnehmenden 2002	<p>b) keine Angaben</p> <p>c) 23 Freiwillige</p>	keine Angaben	keine Angaben	<p>b) seit 1999 ca. 111.000</p> <p>c) 2000–2001: 3121, davon 600 internationale FW</p> <p>d) Ziel: 1.000 FW von 2003–2005</p>



	Belgien	Niederlande	Spanien	Großbritannien
Für das Programm zuständiges Ministerium	b) 3 nationale Agenturen für EU-Jugendprogramm c) Region Bruxelles-Capitale, Ministerium für die französischsprachige Gemeinschaft	Ministerium für Gesundheit, Wohlfahrt und Sport (koordinierend), aber dezentralisierte lokale oder regionale Programme	Außenministerium, FW-Arbeit: Sozial- und Jugendministerium	Sozialministerium Erziehungsministerium
Aufnahmeorganisationen und Tätigkeitsfelder	b) Soziokulturelle gemeinnützige Organisationen	Gemeindebehörden Bereich Armutsbekämpfung	angebotene Freiwilligenarbeit muss immer von einem altruistischen und gemeinnützigen Charakter sein	keine Angaben
Entsendeorganisation	b) Soziokulturelle gemeinnützige Organisationen	keine Angaben	offiziell anerkannte gemeinnützige private und öffentliche Organisationen	Organisationen aus dem lokalem Raum, als Einsatzstelle kann jeder fungieren – auch Privatpersonen
Unterstützung und Ausbildung	in Flandern regelt ein Dekret ein angemessenes Bildungsangebot 1x/Jahr für ehrenamtliche Tätigkeit	Programm bis 2005: „Zeitweise Stimulierung der Freiwilligenarbeit“ (Sozialministerium finanziert 50 % der Trainingskosten für Freiwillige unter bestimmten Bedingungen)	keine Angaben	keine Angaben
Stunden/Woche	a) – b) 38 Stunden/Woche	keine Angaben	keine Angaben	b) 200 Stunden/Jahr d) 30 Stunden/Woche
Finanzielle Bedingungen für Freiwillige (Taschengeld, Unterbringung, Verpflegung, Reise)	b) Pilotprogramm: Stipendium von 125 € pro Woche (mit einem Höchstbetrag von 1.500 €) zur Deckung von Reise- und Unterbringungskosten; Versicherungs- und Arbeitskosten werden vom Gastgeberprojekt getragen FW-Arbeit: 25 €/Tag und 1.031,66 € pro Jahr steuerfrei und ohne Sozialabgaben (dokumentierte Ausgaben können höher sein) FW mit Studentenstatus: 5.480 € Jahr, ohne Studentenförderung zu verlieren	a) ca. 220 €/Monat Unterstützung durch Sozialamt bei Langzeitarbeitslosen keine legalen Provisionen, unterschiedliche Auslegung möglich generell erlauben Steuerbehörden den Betrag von 20 €/Wo und 700 €/Jahr	Versorgung der Freiwilligen mit angemessenen Hilfsmitteln, Erstattung der Ausgaben, die während der Aufgabenerfüllung tatsächlich entstanden sind, fraglich sind alle anderen wirtschaftlichen Kompensationen wie Taschengeld, Unterkunft und Verpflegung, da diese im spanischen Steuerrecht grundsätzlich steuerrechtlich relevant sind finanzielle Unterstützungsmaßnahmen; z. B. Preisnachlässe für öffentliche Verkehrsbetriebe oder kulturelle Angebote wie Museen u. Ereignisse	Auslagerstattung im Zusammenhang mit Einsatz Taschengeld (z. B. Verpflegungs- und Unterkunftszuschüsse), doch bei Überzahlung, regelmäßigen Festbeträgen oder bei Arbeit, die nicht im Wohlfahrtsbereich angesiedelt ist, könnte nationales Mindestlohngesetz (Umwandlung in Angestelltenstatus und Arbeitsvertrag) Anwendung finden; £ 45/Woche und eine Prämie nach Dienst von 9 Monaten von £ 750, Vergütung von Sozialhilfe, Wohngeld etc.



	Belgien	Niederlande	Spanien	Großbritannien
<p>Versicherung</p> <p>ohne legale Verpflichtung ist es generelle Praxis unter den Organisationen, für die Freiwilligen eine Versicherung gegen Unfall- gefahren und Haftpflichtschäden abzuschließen</p>	<p>ohne legale Verpflichtung ist es generelle Praxis unter den Organisationen, für die Freiwilligen eine Versicherung gegen Unfall- gefahren und Haftpflichtschäden abzuschließen</p>	<p>generelle Praxis unter den Organisationen, für die Freiwilligen eine Versicherung gegen Unfall- gefahren und Haftpflichtschäden abzuschließen</p>	<p>Gesetz auf nationaler Ebene verpflichtet die Träger zu einer angemessenen Versicherungspolitik (Unfall)</p> <p>It. spanischer Verfassung von 1978 und allgemeinem Gesetz zur Regelung von Gesundheitsfragen ist es ein allg. Recht. Zugang zur öffentlichen Gesundheitsversorgung zu erhalten</p> <p>Probleme bei Auslandsdienst in der EU: „E 111-Form“ wird für max. 3 Monate ausgestellt, dann Verlängerung auf Antrag im Heimatort</p>	<p>Krankenbehandlung und Vorsorge in GB für Britinnen und Briten und EU-Angehörige kostenfrei</p> <p>Organisationen sind gesetzlich verpflichtet, im Krankheitsfall und bei Unfällen während der Arbeit Versicherungsleistungen zu erbringen – Ausdehnung auf Freiwillige, bei Versäumnen durch Organisation: persönliche Haftung</p> <p>Unfallversicherungen nicht bei allen Organisationen</p> <p>Organisationen sollten prüfen, ob Freiwillige Autohaftpflichtversicherung haben, da Pflicht für alle Autofahrer in GB</p>
<p>Soziale Unterhaltszahlungen</p> <p>Arbeitslosenunterstützung dann, wenn zuständiges Arbeitsamt einer freiwilligen Tätigkeit in einer gemeinnützigen Organisation vorab zugestimmt hat und die Tätigkeit die Arbeitsuche nicht behindert</p> <p>bei Auslandsdienst für leistungsbeziehende Arbeitslose: Einstufung als „unbezahlte Praktikantin/umbezahlter Praktikant“</p> <p>Belgierinnen und Belgier bis 25 Jahre müssen bei einem Auslandsdienst vorab als „Auslandspraktikantin/Auslandspraktikant“ anerkannt werden, damit die Zeit für die 9-monatige Warteperiode bis zum erstmaligen Leistungsbezug angerechnet wird (Verlängerung alle 3 Monate beim heimatischen Arbeitsamt ist notwendig)</p>	<p>Arbeitslosenunterstützung: variiert, z. T. Möglichkeit der Arbeitslosen, sich freiwillig zu engagieren, ohne Kürzung der Unterstützung – aber ehrenamtliche Tätigkeit für Arbeitssuchende nur außerhalb der Arbeitszeiten erlaubt und nur wenn Tätigkeit Chancen bei Jobsuche erhöht</p> <p>Arbeitsamt kann im Einzelfall Erlaubnis zu FW-Arbeit zu Bürozeiten erteilen</p> <p>im Ausland keine Arbeitslosenunterstützung, bei Rückkehr Brückengeld bis erneute Auszahlung</p> <p>behinderte Menschen, die ehrenamtliche Arbeit leisten: Info an die zuständige Behörde – Arbeitsunfähigkeitsversicherungsentschädigung läuft weiter</p> <p>keine familienunterstützenden Leistungen bei Vollidienst im Ausland</p> <p>Verlust von Studienunterstützung bei Unterbrechung für FWD im Ausland</p>	<p>Arbeitslosenunterstützung: variiert, z. T. Möglichkeit der Arbeitslosen, sich freiwillig zu engagieren, ohne Kürzung der Unterstützung – aber ehrenamtliche Tätigkeit für Arbeitssuchende nur außerhalb der Arbeitszeiten erlaubt und nur wenn Tätigkeit Chancen bei Jobsuche erhöht</p> <p>Arbeitsamt kann im Einzelfall Erlaubnis zu FW-Arbeit zu Bürozeiten erteilen</p> <p>im Ausland keine Arbeitslosenunterstützung, bei Rückkehr Brückengeld bis erneute Auszahlung</p> <p>behinderte Menschen, die ehrenamtliche Arbeit leisten: Info an die zuständige Behörde – Arbeitsunfähigkeitsversicherungsentschädigung läuft weiter</p> <p>keine familienunterstützenden Leistungen bei Vollidienst im Ausland</p> <p>Verlust von Studienunterstützung bei Unterbrechung für FWD im Ausland</p>	<p>Freiwillige (Ehrenamtliche) haben keinen anerkannten rechtlichen Status gegenüber dem staatlichen Sozialsystem; eventuell paralleler Status als Studentin/Student, nicht Arbeitsfähige, Arbeitslose ...</p> <p>Spanische TN an einem europäischen FWD der Europ. Kommission verlieren ihr Recht auf staatliche Sozialleistungen bei Erhalt von Unterkunft, Verpflegung, Taschengeld</p>	<p>Freiwillige, die Sozialhilfe beziehen, können FWD leisten, müssen aber örtliches Sozialamt vorab informieren und schriftliche Zustimmung erhalten</p> <p>Arbeitslose müssen analog Arbeitsamt vorab informieren und schriftliche Zustimmung erhalten, Arbeitsuche darf durch FWD keine Beeinträchtigung erfahren</p> <p>New Deal: Arbeitslose können 6 Monate FWD leisten, ohne arbeitssuchend zu sein – Teilnahme am Dienst ist dann Pflicht</p> <p>keine Wohngeldunterstützung und Zahlung von Arbeitslosengeld, wenn FWD außerhalb von GB</p> <p>FWD außerhalb von GB länger als 8–10 Wochen: Anspruch auf Kindergeld geht verloren</p>



	Belgien	Niederlande	Spanien	Großbritannien
<p>Qualifizierung Zertifizierung Anerkennung Bescheinigung/Anrechnung</p>	<p>Anrechnung des FWD für die Wartezeit, für den Bezug von Arbeitslosengeld</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Entwicklung eines Zertifikat-systems angestrebt ■ Einrichtung eines Bonusystems angestrebt 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Pflicht der Organisationen ist schriftlicher Vertrag mit FW, der die Natur und Dauer der jeweiligen Aktivität und Versicherung zusagt ■ FW erhalten Ausweise, die je nach lokalen Bedingungen zu Preis-nachlässen berechtigen ■ aber keine Anerkennung von transnationalen Vollzeitdiensten, wenn es keine vom Staat akkreditierten Entwicklungshilfeorganisationen sind 	<ul style="list-style-type: none"> ■ nach Ableistung von 200 Stunden freiwilliger Arbeit pro Jahr: Ausstel-lung eines Zertifikats durch Staatsse-kretariat für Erziehung und Bildung, welches sie damit als Freiwillige des Jahrtausends anerkannte ■ GB stellt „volunteer visa“ aus, als eines von wenigen EU-Ländern ■ auffällig: viele Träger stellen gerin-ge/keine Anforderungen an mitzu-bringende Qualifikation. Aufenthaltstatus u. Ä.
<p>Regierungs-/ EU-Unterstützung</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Okt. 2002 Einrichtung eines Hohen Rates für Freiwillige durch das belgische Parlament ■ der Rat kooperiert mit Vertre-tern der FW-Organisationen der Wallonie und Flanderns; Gründung einer wallonischen Plattform für FW-Arbeit im französischsprachigen Bereich 	<p>Ministerium für Gesundheit, Wohlfahrt und Sport hat Schlüs-selrolle als Koordinator der verschiedenen Aktivitäten inne, Entwicklung eines Aktionsplans 2000–2002 durch die Regierung zur Profilhebung der Freiwilli-genarbeit</p> <p>50 % der Kosten trägt das Ministe-rium für Gesundheit, Wohlfahrt und Sport</p> <p>Erstattung von Taschengeld und Erstellung eines Bonusystems für Engagierte</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ nationales Gesetz von 1996 sieht vor, dass Staat technische Hilfe leis-tet, Hilfsprogramme anbietet, Informationsdienste leistet und auch Kampagnen startet, um Bewusstsein in Richtung ehren-amtliches Engagement zu heben ■ Gesetz gibt keinen Anspruch der Organisationen auf staatliche Unterstützung bei Kosten für angemessene Versicherung, Bil-dungsmaßnahmen und Erstattung von Auslagen der Freiwilligen 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Entwicklung von Projekten, um Rah-menbedingungen zwischen Regie-rung und Freiwilligen vor Ort zu regeln (England, Schottland, Wales, Nordirland) ■ Einrichtung von nationalen Entwick-lungsagenturen und anderen Freiwil-ligenorganisationen, die durch die Regierung unterstützt werden – Innenministerium vergibt über eine dort angesiedelte Stelle (Active Com-munity Unit) Gelder ■ von öffentlicher Seite werden direkt/indirekt ca. 600 Mio. € für FWD bewilligt ■ große Anerkennung des Millennium-Freiwilligenprogramms als Instru-ment für Kompetenz- und Erfah-rungsgewinn sowohl individuell als auch für die Gemeinschaft



Probleme	Belgien	Niederlande	Spanien	Großbritannien
<ul style="list-style-type: none"> ■ Gesetzentwurf wird vorerst nicht weiterentwickelt und abgestimmt ■ keine Statusanerkennung: Vergütungen (Taschengeld, Verpflegung und Unterkunft) für Vollzeitfreiwillige werden als „Gehalt“ eingestuft, Vollzeit-FW werden als „Angestellte“ mit Anspruch auf den Mindestlohn angesehen, Organisationen gelten als „Arbeitgeber“, „Statusängste“ und negative Assoziationen: z. B. Angst vor Autonomieverlust, Freiheitsverlust ■ Probleme für Organisationen, die ausländische Vollzeitfreiwillige außerhalb von EFD in Belgien unterbringen – da keine Anerkennung der speziellen Kategorie EFD außerhalb gesetzlicher Regelung 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Freiwillige haben keinen anerkannten legalen Status ■ Situation für ausländische Freiwillige in den NL ist höchst unsicher, denn Praxis ist: Freiwillige, die sich länger als 3 Monate in NL aufhalten, werden als Praktikanten behandelt fehlende Rechtssicherheit ■ Einsatzstellen und FWD außerhalb von EFD müssen mit Besteuerung der Vergütungen/Einkünfte rechnen ■ EFD außerhalb gesetzlicher Regelung 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Untersuchung 1997: nur 5 % der jungen Leute zwischen 14 und 18 Jahren engagieren sich auf sozialem Gebiet oder im Ehrenamt; Grund: der Trend geht grds. zur Ablehnung von Institutionen und institutionalisierten Programmen durch die jungen Leute ■ Debatten zwischen Nichtregierungsorganisationen und Gewerkschaften über Grenze zwischen FWD und Arbeitsverhältnis ■ FWD wird in keinem Gesetz explizit vorgesehen ■ Vergütung, die über nachgewiesene Ausgaben hinausgeht und nicht in direkter Relation zur Freiwilligentätigkeit steht (z. B. Miete, Taschengeld), kann als „Einkommen“ angesehen werden und zum Verlust von Sozialunterstützungen führen (bzw. Anspruch auf Mindestlohn besteht) ■ EFD außerhalb gesetzlicher Regelung 	<ul style="list-style-type: none"> ■ aufgrund langer und vielfältiger Tradition breite Anerkennung von ehrenamtlicher Tätigkeit und FWD ■ Vergütung, die über belegte Ausgaben hinausgeht und nicht in direkter Relation zur Freiwilligentätigkeit steht (z. B. Miete, Taschengeld), kann als „Einkommen“ angesehen werden und zum Verlust von Sozialunterstützungen führen (bzw. Anspruch auf Mindestlohn besteht) ■ wenige entsendende Organisationen ■ EFD außerhalb gesetzlicher Regelung 	

Die Tabelle, Teile 1 und 2, basiert auf Informationen der Association of Voluntary Service Organisations (AVSO). AVSO hat zusammen mit dem Centre for European Volunteering (CEV) Berichte über die Rechtslage des freiwilligen Engagements in 21 europäischen Staaten zusammengestellt. Die Ergebnisse sind auf der Webseite <http://www.avso.org> erhältlich. AVSO hat dem BMFSFJ außerdem vorläufige Ergebnisse eines aktuellen Forschungsprojekts zur Verfügung gestellt, das zum Ziel hat, die Situation und Entwicklung von Freiwilligendienstprogrammen und -politik im Ländervergleich von Italien, Frankreich, Deutschland, Tschechischer Republik und Polen sowie der Europäischen Ebene (z. B. Programm JUGEND) zu analysieren. Diese Studie wird vom Global Services Institute (USA), Arci Servizio Civile (Italien), der Aktionsgemeinschaft Dienst für den Frieden, der Robert Bosch Stiftung und dem BMFSFJ finanziert. Die Endergebnisse werden im Juni 2004 publiziert.

Homepages zur Kommission und ihren Arbeitsgruppen

Arbeiterwohlfahrt: <http://www.awo.org>

Deutscher Caritas Verband: <http://www.caritas.de>

Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland:

<http://www.diakonie.de>

Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband: <http://www.dpwv.de>

Deutsches Rotes Kreuz: <http://www.drk.de>

Evangelische Kirche in Deutschland: <http://www.ekd.de>

Katholische Kirche in Deutschland: <http://www.katholische-kirche.de>

Kultusministerkonferenz: <http://www.kmk.org>

Zentralrat der Juden in Deutschland: <http://www.zentralratjuden.de>

Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland: <http://www.zwst.org>

Bunderegierung: <http://www.bundesregierung.de>

BK: <http://www.bundeskanzler.de>

BMFSFJ: <http://www.bmfsfj.de>

BMVg: <http://www.bmvg.de>

BMF: <http://www.bundesfinanzministerium.de>

BMI: <http://www.bmi.bund.de>

BMWA: <http://www.bmwi.de>

BMGS: <http://www.bmgs.bund.de>

BMBF: <http://www.bmbf.de>

Bundesamt für den Zivildienst: <http://www.zivildienst.de>

Land Hessen: <http://www.hessen.de>

Land Rheinland-Pfalz: <http://www.rlp.de>

Deutscher Städte- und Gemeindebund: <http://www.dstgb.de>

Bundesarbeitsgemeinschaft der Freiwilligenagenturen e.V. (bagfa):

<http://www.bagfa.de>

Robert Bosch Stiftung: <http://www.bosch-stiftung.de>

Aktion Sühnezeichen: <http://www.asf-ev.de>

Deutscher Naturschutzring: <http://www.dnr.de>



Impressum

Herausgeber:
Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend
11018 Berlin

Bezugsstelle:
Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend
53107 Bonn
Tel.: 01 80/5 32 93 29
E-Mail: broschuerenstelle@bmfsfj.bund.de
Internet: www.bmfsfj.de

Stand:
Dezember 2003

Gestaltung:
UVA Kommunikation und Medien GmbH

Druck:
DruckVogt GmbH, Berlin

Diese Broschüre ist Teil der Öffentlichkeitsarbeit der
Bundesregierung; sie wird kostenlos abgegeben und ist nicht
zum Verkauf bestimmt.

Für weitere Fragen nutzen Sie unser
Servicetelefon: 0 18 01/90 70 50*
Fax: 0 18 88/5 55 44 00
Montag–Donnerstag 7–19 Uhr

* nur Anrufe aus dem Festnetz, 9–18 Uhr 4,6 Cent,
sonst 2,5 Cent pro angefangene Minute