

**Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer
Teilzeitmöglichkeit in den Jugendfreiwilligendiensten sowie im Bun-
desfreiwilligendienst für Personen vor Vollendung des 27. Lebens-
jahres (Freiwilligendienste-Teilzeit-Gesetz – FWDEilzeitG), Stand
Referentenentwurf 28.10.2018**

Der Paritätische dankt für die Gelegenheit einer Stellungnahme zum vorliegenden Referentenentwurf und nutzt diese gern.

Vorbemerkung

Nach derzeitiger gesetzlicher Grundlage können Freiwillige bis zu 27 Jahren ein Freiwilliges Soziales Jahr (FSJ) und einen Bundesfreiwilligendienst (BFD) nur in Vollzeit absolvieren. Hingegen können gegenwärtig nur Personen über 27 Jahre einen Bundesfreiwilligendienst ohne Angabe von Gründen auch in Teilzeit (mehr als 20 Stunden die Woche) durchführen. Mit dem Gesetzentwurf Freiwilligendienste-Teilzeit-Gesetz (FWDEilzeitG) soll diese Regelung geändert werden. Zukünftig soll auch bestimmten Zielgruppen von jüngeren Menschen (bis 27 Jahre) die Möglichkeit eingeräumt werden, einen Freiwilligendienst in Teilzeit zu absolvieren.

Das FWDEilzeitG ist ein wichtiger Schritt, um Barrieren in den Freiwilligendiensten abzubauen und so Interessierten mit unterschiedlichen Bedürfnissen Zugänge zu Freiwilligendiensten zu ermöglichen. Damit wird den Bedürfnissen einer pluralen Gesellschaft mit verdichteten Zeitstrukturen und Anforderungen entgegengekommen. Es ist auch ein wichtiger Schritt, um den aktuellen Debatten aktiv entgegenzuwirken, dass nicht jede*r Interessierte einen Freiwilligendienst antreten kann bzw. mehr Menschen durch einen Freiwilligendienst für das Gemeinwohl sensibilisiert werden sollen. Nicht zuletzt ist das FWDEilzeitG notwendig, um den im Koalitionsvertrag verankerten besseren Zugang zu Freiwilligendiensten für Menschen mit zugeschriebenen Behinderungen und Beeinträchtigungen umzusetzen. Vor diesem Hintergrund begrüßt der Paritätische den Gesetzentwurf und die damit angestrebten Verbesserungen. Hervorzuheben ist, dass das FWDEilzeitG für beide Freiwilligendienstformate – FSJ und BFD – umgesetzt werden soll. Ungeachtet dessen sieht der Paritätische weitergehenden Handlungsbedarf, auf den im Folgenden eingegangen wird.

1. Anmerkungen zum Gesetzentwurf und zur Gesetzesbegründung

Kriterien zur Eingrenzung der Zielgruppe, die ein Recht auf Teilzeit haben

In der Problemdarstellung zum Referentenentwurf wird dargestellt, dass „junge Menschen unter 27 Jahren, die aus gewichtigen persönlichen Gründen keinen Freiwilligendienst vergleichbar einer Vollzeitbeschäftigung ableisten können, praktisch von den Jugendfreiwilligendiensten und vom Bundesfreiwilligendienst ausgeschlossen“ sind. An dieser Tatsache wird sich mit dem neuen FWDEilzeitG nur partiell etwas ändern. Anstatt der genannten Gruppe die Möglichkeit auf Teilzeit in den Freiwilligendiensten zu ermöglichen, erfolgt durch die Änderung von Artikel 1 des § 2 BFDG und Artikel 2 des JFDG eine Eingrenzung des Berechtigtenkreises in Anlehnung an das Berufsbildungsgesetz (§ 8 Absatz 1 Satz 2 BBiG). Demnach können nicht alle Menschen unter 27 Jahren, sondern lediglich solche, die ein berechtigtes Interesse nachweisen können, einen Teilzeitdienst absolvieren. Zur Ausführung, was ein berechtigtes Interesse ist, werden die Kriterien des Hauptausschusses des Bundesinstituts für Berufsbildung (BBiG) herangezogen. Danach haben jene Personen ein berechtigtes Interesse an Teilzeit, die ein eigenes Kind oder einen nahen Angehörigen zu betreuen haben, schwerbehindert oder Personen sind, die die regelmäßige tägliche oder wöchentliche Dienstzeit nicht absolvieren können, oder Personen mit vergleichbaren schwerwiegenden Gründen. Diese Einschränkung in Anlehnung an das BBiG ist aus Sicht des Paritätischen problematisch.

Die Definitionshoheit, was ein berechtigtes Interesse ist, sollte in Verantwortung der direkt an den Freiwilligendiensten beteiligten Akteure liegen. Dies sind die jugendlichen Freiwilligen selbst, die Freiwilligendienstträger und die Einsatzstellen. In der beschriebenen Lösung zum Referentenentwurf heißt es, dass „alle am Dienstverhältnis Beteiligten einverstanden“ sein sollen. Im BFD gehört auch das Bundesamt für zivilgesellschaftliche Aufgaben (BAFzA) zu den beschriebenen Akteuren. Die Einbindung des BAFzA in diese Entscheidung erhöht jedoch den bürokratischen Aufwand, steht einer niedrighwelligen Umsetzung des FWDEilzeitG damit entgegen und wird vom Paritätischen abgelehnt.

In der Begründung des Referentenentwurfs wird auf die Konkretisierung des Personenkreises eingegangen: Welche Personen haben ein berechtigtestes Interesse. was sind vergleichbare schwerwiegende Gründe. Hier wird auch auf Einzelfalllösungen hingewiesen. Dies ermöglicht zwar individuelle Lösungen, führt in der Praxis jedoch zu einem hohen Koordinations- und Abspracheaufwand, zu mehr Bürokratie und schafft keine verbindliche Sicherheit für die beteiligten zivilgesellschaftlichen Akteure. Unter diesen Bedingungen wird eine flächendeckende inklusive Ausgestaltung von Freiwilligendiensten verlangsamt statt gefördert.

Darüber hinaus weist der Paritätische darauf hin, dass eine große Gruppe von jungen Menschen unter 27 Jahren, die individuelle persönliche Gründe haben sich in

Teilzeit zu engagieren (bspw. jüngere Geflüchtete, die keinen Integrationskurs absolvieren), von den Vorteilen des Gesetzes unberührt bleibt.

Die im Gesetzentwurf erwähnte Nachweispflicht und Dokumentation (im angemessenen Rahmen) obliegt dem Träger und wird vom Paritätischen begrüßt.

Anteilige Kürzung des Taschengelds gemäß § 2 (4) JFDG

Im Gesetzesentwurf ist festgehalten, dass bei einem Teilzeitdienst eine „anteilige Kürzung“ des Taschengeldes vorzunehmen ist (§ 2 JFDG). Der Paritätische spricht sich gegen eine grundsätzliche und prozentuale Kürzung des Taschengeldes aus. Vielmehr sollte auch hier die Entscheidung, ob und in welcher Höhe das Taschengeld gekürzt wird, vom Träger/den Einsatzstellen getroffen werden.

Die anteilige Kürzung des Taschengeldes anhand der erbrachten Stunden beruht auf der Logik von Erwerbsarbeit. Hier gilt es, eine klare Trennung zwischen Erwerbsarbeit und Freiwilligendiensten herzustellen. Freiwillige erhalten ein Taschengeld, um ihren Lebensunterhalt zu bestreiten, und als Form der Anerkennung. Diesen Zweck muss das Taschengeld auch bei einem Teilzeitdienst erfüllen. Andererseits wären Freiwillige gezwungen ihren Lebensunterhalt anderweitig abzusichern; eine anteilige Anerkennung widerspricht jeder Logik. Inwiefern und in welcher Höhe das Taschengeld gekürzt wird, sollte daher in Verantwortung der zivilgesellschaftlichen Akteure, der Einsatzstelle bzw. des Trägers liegen. Der Paritätische schlägt folgende Änderung vor: Aufhebung des § 2 (4) c BFDG und Streichung des letzten Halbsatzes „und bei einem Dienst vergleichbar einer Teilzeitbeschäftigung anteilig gekürzt ist.“ des § 2 (1) 4 JFDG-E.

Seminarumfang und Seminar zur politischen Bildung

Hervorzuheben ist, dass die Freiwilligendienste im Gesetzentwurf als Lern- und Bildungsdienste anerkannt und der Qualitätsanspruch dieses Charakteristikums bewahrt werden soll. In der Begründung zum Gesetzentwurf wird dargelegt, dass „die Anzahl der Seminartage derjenigen im Vollzeitdienst entsprechen.“ Der Paritätische begrüßt, dass die Anzahl der Bildungstage bei Teilzeit nicht gekürzt wird. Der konkrete Umfang der Bildungstage sollte in Trägerverantwortung liegen. Grundsätzlich haben auch Freiwillige in Teilzeit an Vollzeitseminaren teilzunehmen. Sollte das aufgrund des berechtigten Interesses (z.B. fehlende Kinderbetreuung bei Wochenseminaren) nicht möglich sein, liegt es in der Trägerverantwortung, hier eine pädagogisch sinnvolle Lösung zu finden. Mit der aktuellen Gesetzeslage gelten Seminarzeiten als Dienstzeiten (vgl. § 4 (3) BFDG und § 5 (2) JFDG). Es muss sichergestellt sein, dass durch Seminarzeiten von Teilzeittätigen keine Mehrarbeit anfällt, die dann in den Einsatzstellen abgegolten werden müsste. Es ist zu vermuten, dass unter solchen Umständen nur wenige Einsatzstellen einem Teilzeitdienst zustimmen. In der Begründung sollte daher festgehalten werden, dass die Anzahl der Bildungstage gleichbleibt und keine Mehrarbeit anfällt.

Aus Sicht des Paritätischen ist ein weiterer zentraler Punkt, dass der Zuwendungsgeber keine Kürzung der pädagogischen Pauschale für Teilzeitfreiwillige vornimmt. Der Aufwand in der pädagogischen Begleitung ist keinesfalls geringer. Eine entsprechende Aufnahme in die Gesetzesbegründung begrüßt der Paritätische. Analog dazu sollten auch im BFD die Förderungen für Taschengeld und Sozialversicherung durch den Bund nicht anteilig bei Freiwilligen in Teilzeit gekürzt werden.

Im BFD ist und bleibt das Seminar zur politischen Bildung eine Baustelle – insbesondere, wenn die im BBIG genannten Zielgruppen erreicht werden sollen. Das Seminar zur politischen Bildung muss in den Bildungszentren des Bundes erbracht werden (§ 4 (4) BFDG). Es findet an fünf zusammenhängenden Tagen statt und ist für die Freiwilligen mit einem Reise- und Übernachtungsaufwand verbunden, bei dem sie keine Unterstützung erfahren. Es ist realitätsfern, wenn von den Personen, die keinen Vollzeitdienst erbringen können, erwartet wird, dass sie diese Herausforderungen eigenständig meistern. Freiwillige benötigen vielmehr individuelle Lösungen, das könnten z. B. wohnortnahe Seminarorte sein. Auch im FSJ gibt es Wochenseminare, an denen grundsätzlich auch Freiwillige in Teilzeit teilnehmen sollen. Aufgrund der Trägerzuständigkeit sind hier allerdings individuelle Regelungen im Sinne des Freiwilligen und im Rahmen eines pädagogischen Gesamtkonzeptes möglich.

Illusorisch ist zudem, dass politische Bildungsarbeit lediglich in dem dafür betitelten Seminar stattfindet. Auch die Träger setzen sich in ihrer Seminararbeit mit Themen der politischen Bildung auseinander. Das FWZTeilzeitG wird nur dann Wirkung zeigen und Interessierten, die sich in Teilzeit einbringen wollen, einen niedrigschwelligeren Zugang zu Freiwilligendiensten eröffnen, wenn auch für das Seminar zur politischen Bildung eine am Freiwilligen orientierte Umgangspraxis erarbeitet und festgeschrieben wird. Dies wäre beispielsweise dann der Fall, wenn die Träger die politische Bildungsarbeit für die Freiwilligen übernehmen.

2. Weitere Anmerkungen

Wechsel von Voll- und Teilzeit

Der Paritätische spricht sich dafür aus, dass Übergänge von Voll- in Teilzeit und umgekehrt unter den dargestellten Voraussetzungen auch während der Dienstzeit möglich sind und in die Gesetzesbegründung aufgenommen werden. Ereignisse, die persönliche Gründe oder – wie es in dem Gesetzentwurf heißt – ein berechtigtes Interesse auf Teilzeit hervorrufen, lassen sich nicht planen. Da es sich hierbei zudem häufig um zeitlich befristete Belastungen handelt, bspw. Wahrnehmung von Bildungsangeboten oder psychische Belastungen, muss es möglich sein, auf diese Bedürfnisse individuell zu reagieren. Flexible Übergangslösungen während des Dienstes beachten Lebenswirklichkeiten und wirken Abbrüchen in den Freiwilligendiensten entgegen.

Anerkennung von Teilzeitdiensten

Im Sinne der Freiwilligen weist der Paritätische Gesamtverband ausdrücklich darauf hin, dass sich aus einem Teilzeitfreiwilligendienst keine Verschlechterungen im Bereich der Anerkennung ergeben dürfen. Konkret muss ein Teilzeitdienst analog zu einem Vollzeitdienst bei der Anerkennung von Wartesemestern, Credit Points an Hochschulen, der Fachhochschulreife, bei Ausbildungen etc. gewertet werden.

Taschengeld und Existenzsicherung in den Freiwilligendiensten

Die Höchstgrenze des Taschengeldes wird durch § 2 (4) a BFDG und § 2 (3) JFDG auf 6 Prozent der in der allgemeinen Rentenversicherung geltenden Beitragsbemessungsgrenze festgesetzt (zurzeit 390 Euro). Neben dem Taschengeld können die Einsatzstellen den Freiwilligen Unterkunft, Verpflegung und Arbeitskleidung oder entsprechende Geldersatzleistungen zur Verfügung stellen (§ 17 [1] BFDG, § 2 [3] JFDG). Zusammengenommen sollten alle (geldwerten) Leistungen, die ein Freiwilliger erhält, es ihm ermöglichen den Lebensunterhalt zu bestreiten – das Existenzminimum sollte gesichert werden.

Die Auszahlungspraxis ist jedoch deutschlandweit und im BFD und im FSJ sehr unterschiedlich, was insbesondere auf zwei Gründe zurückzuführen ist:

- Der Bund fördert im BFD nur einen Teil des Taschengelds, im FSJ erfolgt ggf. eine Förderung durch die Länder. Die weiteren Kosten für Taschengeld und Sachleistungen müssen die Einsatzstellen übernehmen.
- Aufgrund regionaler Unterschiede gibt es ein großes Gefälle, in welcher Höhe Einsatzstellen die zusätzlichen Kosten für Taschengeld und Sachleistungen aufbringen können. Dies liegt auch an dem Lohngefälle zwischen den alten und den neuen Bundesländern. Dementsprechend erhalten Freiwillige ein sehr unterschiedliches Taschengeld, welches unter Umständen auch unter dem Existenzminimum liegt.

Um Personen mit unterschiedlichen Voraussetzungen einen Freiwilligendienst zu ermöglichen, bedarf es einer existenzsichernden, einheitlichen Basis für alle Freiwilligen. Um hier eine flächendeckende Lösung zu ermöglichen, muss eine vollständige Förderung der Maximalbeträge des Taschengelds durch den Bund oder die Länder sichergestellt werden.

Analogie Leistungen für Freiwillige nach Sozialversicherungsentgeltverordnung

Ergänzend zur Förderung des Taschengeldes durch den Bund oder die Länder schlägt der Paritätische vor, dass bestimmte Leistungen zusätzlich zum Taschengeld gewährt werden können, um die Freiwilligendienste – insbesondere für die genannte Zielgruppe – attraktiver zu gestalten. Hier gilt es, eine Analogie zur Sozialversicherungsentgeltverordnung (SvEV) herzustellen (siehe hierzu auch Stellungnahme vom BAK FSJ). Damit werden bisher bestehende Grauzonen beseitigt und zugleich wird

dem Grundsatz der Bedarfsgerechtigkeit Rechnung getragen, der durch die etwaige Kürzung des Taschengeldes bei Teilzeit nochmals an Bedeutung gewinnt. Bisher ist es z. B. bei gesetzeskonformer Auslegung nicht möglich, Freiwillige an Betriebsfeiern oder an Angeboten der betrieblichen Gesundheitsförderung teilnehmen zu lassen. Auch die extra geschaffene Möglichkeit, Kinderbetreuungskosten zu bezuschussen, greift bei Freiwilligen nicht, sodass Freiwilligen mit eigenen Kindern die Teilnahme erschwert wird.

Fazit

Insgesamt bewertet der Paritätische den Gesetzesentwurf als wichtigen Schritt zur Öffnung der Freiwilligendienste. Ungeachtet dessen bleibt die Chance ungenutzt, umfassende strukturelle Änderungen zur inklusiven Ausgestaltung von Freiwilligendiensten zu ermöglichen. Mit dem FWDTeilzeitG wird lediglich der zeitliche Umfang in der Einsatzstelle reformiert. Ein an den gesellschaftlichen Notwendigkeiten und Bedürfnissen von jungen Menschen ausgerichteter Freiwilligendienst umfasst jedoch weit mehr, so zum Beispiel die Ausgestaltung der pädagogischen Begleitung, eine Öffnung für unterschiedliche Zielgruppen, die Existenzsicherung, den Bürokratieabbau, die Schnittstellenkorrekturen zu Defiziten im Sozialsystem (bspw. Anrechnungsfreiheit von Taschengeld und Zuschüsse für Freiwillige aus ALG II-Bedarfsgemeinschaften) und eine verbesserte Anerkennungskultur (bspw. kostenlose Nutzung des Öffentlichen Personennahverkehrs).

Berlin, 24. November 2018
Dr. Julia Schlicht / Kristin Napieralla
Abteilung Soziale Arbeit

Kontakt

bfd@paritaet.org / freiwilligendienste@paritaet.org