

**Bericht des
Bundesbeauftragten für den Zivildienst
zum Prüfauftrag aus der
Kabinettsklausur vom 7. Juni 2010**

Inhaltsverzeichnis

I. Berichtsauftrag	Seite 3
II. Ausgangslage	
1. Aufgaben des Zivildienstes	Seite 4
2. Daten und Fakten	Seite 4
III. Die Bedeutung des Zivildienstes	
1. ... für die Zivildienstleistenden selbst	Seite 7
2. ... für die von Zivildienstleistenden Betreuten	Seite 9
3. ... für die Beschäftigungsstellen	Seite 10
4. ... für die Gesellschaft	Seite 11
IV. Auswirkungen der untersuchten Modelle - Übersicht	Seite 12
V. Auswirkungen einer Aussetzung der Wehrpflicht	Seite 13
1. Monetäre Effekte	Seite 14
a) Einschätzungen der Dienststellen und Verbände	Seite 14
b) volkswirtschaftliche Äquivalenzrechnung	Seite 15
2. Nicht-monetäre Effekte	Seite 16
VI. Auswirkungen einer Aussetzung der Wehrpflicht für den Zivil- und Katastrophenschutz, den Entwicklungsdienst, den anderen Dienst im Ausland, das Freiwillige Soziale Jahr und das Freiwillige Ökologische Jahr	Seite 17
VII. Vorschläge von Dienststellen, Verbänden, Sozialpartnern, den beiden Kirchen und aus der Politik zu kompensatorischen Maßnahmen des Bundes	Seite 17
VIII. Handlungsbedarf für einen Freiwilligen Zivildienst	Seite 18

**Auswirkungen möglicher Veränderungen der Wehrpflicht
für den Zivildienst
und die Funktionsfähigkeit der vom Einsatz der Zivildienstleistenden
unmittelbar profitierenden sozialen Infrastruktur**

I. Berichtsauftrag

Das Bundeskabinett hat mit Beschluss vom 7. Juni 2010 die Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend beauftragt, bis Anfang September darzustellen, welche Auswirkungen mögliche Veränderungen der Wehrpflicht für den Zivildienst und die Funktionsfähigkeit der vom Einsatz der Zivildienstleistenden unmittelbar profitierenden sozialen Infrastruktur hätten.

In Vorbereitung des Berichts wurden die Mitglieder des Beirats für den Zivildienst, zahlreiche Verbände sowie die 632 größten Beschäftigungsstellen mit mehr als 20 Zivildienstplätzen und mehr als zehn Zivildienstleistenden mit der Bitte angeschrieben, die Folgen einer Veränderung der Wehrpflicht aus ihrer Sicht zu beschreiben. Der Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend des Deutschen Bundestages sowie weitere Institutionen und Einzelpersonen wurden über diese Abfrage unterrichtet und gebeten, ihrerseits Stellungnahmen weiterzuleiten. Neben Mitgliedern des Beirats für den Zivildienst und einer Vielzahl von Verbänden haben mehr als 200 Dienststellen geantwortet.

Der Bericht des Generalinspektors zu den Folgen einer deutlichen Reduzierung der Streitkräfte um bis zu 40.000 Zeit- und Berufssoldatinnen und -soldaten insbesondere für die sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit Deutschlands, die Einsatz- und Bündnisfähigkeit sowie die Wehrform und deren Ausgestaltung stellt fünf Modelle für die zukünftige Struktur der Bundeswehr vor. Die Modelle 1 und 5 sehen eine Beibehaltung der Wehrpflicht vor, die Modelle 2 und 3 eine ersatzlose Aussetzung der Wehrpflicht, Modell 4 eine Aussetzung der Wehrpflicht bei Einführung eines freiwilligen Wehrdienstes.

II. Ausgangslage

1. Aufgaben des Zivildienstes

Der Zivildienst ist Wehersatzdienst nach Artikel 12a Absatz 2 Grundgesetz (GG). Solange es die Wehrpflicht gibt, ist es seine Aufgabe, sicherzustellen, dass diejenigen Wehrpflichtigen, die von dem Grundrecht auf Kriegsdienstverweigerung (Artikel 4 Absatz 3 GG) Gebrauch machen und den Waffendienst aus Gewissensgründen verweigern, ihre Wehrpflicht in einem belastungsgleichen "Ersatzdienst" erfüllen können.

Veränderungen der Wehrpflicht haben daher stets Auswirkungen auf den Zivildienst und auf das soziale System. Denn: „Im Zivildienst erfüllen anerkannte Kriegsdienstverweigerer Aufgaben, die dem Allgemeinwohl dienen, vorrangig im sozialen Bereich“ (§ 1 Zivildienstgesetz (ZDG)).

Durch das große Engagement der Zivildienstleistenden hat sich der Zivildienst zu einem positiv spürbaren, geachteten und beachteten sozial- und jugendpolitischen Faktor entwickelt. Ungeachtet seiner Wirkungen hat der Zivildienst jedoch keine eigenständigen sozial- oder jugendpolitischen Aufgaben und insbesondere keinen sozialpolitischen Sicherstellungsauftrag.

2. Daten und Fakten

Über **2,5 Millionen** junge Männer haben in den bald **50 Jahren** seines Bestehens Zivildienst geleistet. Im Jahr 2009 wurden mehr als **90.000 Zivildienstleistende** einberufen. Im Zivildienst dient fast jeder vierte junge Mann seines Jahrgangs. Neben den allgemein bildenden Schulen, der weiterführenden Ausbildung und den Hochschulen ist damit der Zivildienst gemeinsam mit dem Wehrdienst eines der größten Sozialisationsfelder innerhalb staatlicher Strukturen.

Hinzu kommen jedes Jahr rund **10.000 Zivildienstpflichtige**, die ihre Zivildienstpflicht durch einen freiwilligen Dienst im Zivil- und Katastrophenschutz, im Entwicklungsdienst, als Freiwilliges Soziales oder Freiwilliges Ökologisches Jahr (FSJ/FÖJ), als sog. Anderen Dienst im Ausland, im Freiwilligenprogramm „weltwärts“ des Bundesministeriums für

wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung oder im Freiwilligenprogramm „kulturweit“ des Auswärtigen Amtes leisten.

Mehr als **37.000 Dienststellen** ermöglichen den Zivildienst durch die Bereitstellung von bundesweit **rund 170.000 Einsatzplätzen**. Diese sind Teil der sozialen Infrastruktur und befinden sich überwiegend im Bereich der Pflegehilfe und Betreuung, dem so genannten unmittelbaren Dienst am Menschen. Zivildienst wird geleistet in Krankenhäusern, Senioreneinrichtungen, Behinderteneinrichtungen, im Krankentransport und im Rettungsdienst, aber auch in Kindertagesstätten. Zivildienstleistende engagieren sich im Mobilen Sozialen Hilfsdienst, bei „Essen auf Rädern“, aber auch in der Individuellen Schwerstbehindertenbetreuung von Erwachsenen, z.B. in integrativen Einrichtungen, und von Kindern an integrativen Schulen und Kindergärten. Zivildienstleistende gibt es ebenso in den Bereichen Umweltschutz, Naturschutz, Landschaftspflege und Denkmalschutz.

Die Mehrheit der Zivildienstplätze wird von den in **der Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege zusammengeschlossenen Wohlfahrtsverbänden** bereitgestellt.

Annähernd **98 % der Zivildienstleistenden entscheiden selbst**, in welcher Einrichtung sie ihren Dienst ableisten möchten. Im Rahmen des rechtlich Möglichen bestimmt der zivildienstpflichtige junge Mann auch seinen Dienstbeginn und damit sein Dienstende selbst. Ebenso haben es sich die allermeisten Dienststellen und ihre Verbände sowie die Kirchen vorbehalten, die Zivildienstleistenden nicht staatlich zugewiesen zu bekommen, sondern sich „ihre Zivis“ selbst auszusuchen.

Die Freiwilligkeit auf beiden Seiten führt zu hoher Passgenauigkeit und damit Zufriedenheit bei den jungen Männern, den Dienststellen und nicht zuletzt bei den von Zivildienstleistenden betreuten Menschen. Trotz seines Charakters als staatlicher Pflichtdienst ist so dem Zivildienst ein grundlegendes freiwilliges Element immanent, das ihm sein spezifisches Profil gibt und seinen Erfolg geprägt hat.

Der Einsatz der Zivildienstleistenden erfolgt nach den „Richtlinien zur Durchführung des § 4 des Zivildienstgesetzes“ arbeitsmarktneutral, wobei **Arbeitsmarktneutralität** dann als gegeben angesehen wird, wenn reguläre Arbeitskräfte für die jeweilige Helfertätig-

keit nicht verfügbar sind und daher weder ein bisheriger Arbeitsplatz ersetzt noch die Einrichtung eines neuen Arbeitsplatzes erübrigt werden soll.

Voraussetzung für eine Anerkennung als Zivildienststelle ist darüber hinaus die **Allgemeinwohlorientierung** der dort wahrgenommenen Aufgaben, vorrangig im sozialen Bereich. Einrichtungen, die in steuerrechtlicher Hinsicht gemeinnützige Zwecke erfüllen oder sog. Zweckbetriebe sind, erfüllen diese Voraussetzung. Die zivildienstrechtliche Allgemeinwohlorientierung ist nach der Verwaltungsrechtsprechung zu §§ 1 und 4 ZDG jedoch nicht mit der engeren steuerrechtlichen Gemeinnützigkeit gleichzusetzen und damit auch anderweitig nachweisbar, bei Krankenhäusern etwa durch die erfolgte Aufnahme in den Krankenhausbedarfsplan des jeweiligen Bundeslandes.

Das Bundesamt für den Zivildienst überprüft die Arbeitsmarktneutralität und die Allgemeinwohlorientierung bei jedem einzelnen Zivildienstplatz bei der Erstanerkennung, und es schreitet ein, wenn ihm nachträgliche Zweifel an der Arbeitsmarktneutralität bekannt werden.

Der **Bund** wendet für den Zivildienst jedes Jahr **Haushaltsmittel** auf, die in ihrer Höhe maßgeblich von der jährlichen Zahl der Einberufungen beeinflusst werden. Im abgeschlossenen Zivildienstjahr 2009 wurden **rund 660 Mio. €** aus dem Haushalt des Bundesamtes für den Zivildienst verausgabt; einschließlich der Ausgaben für anerkannte Kriegsdienstverweigerer, die ein freiwilliges soziales oder ökologisches Jahr anstelle des Zivildienstes ableisten. Da die Einsatzstellen gesetzlich verpflichtet sind, die Kosten für Unterkunft, Verpflegung und Arbeitskleidung der Dienstleistenden, ihre eigenen Verwaltungskosten sowie 30 % der verauslagten Geldbezüge der Dienstleistenden selbst zu tragen, werden für den Zivildienst mit seinen 90.000 Zivildienstleistenden jährlich insgesamt über **1 Mrd. €** verausgabt. Hierin enthalten sind auch die Verwaltungskosten des Bundes und der Zivildienst-Verwaltungsstellen der Verbände der Freien Wohlfahrtspflege.

Die **Zivildienstverwaltung ist unmittelbare Bundesverwaltung**. In die Bundesverwaltung einbezogen sind die nicht-staatlichen Beschäftigungsstellen des Zivildienstes als Beliehene sowie kommunale Einrichtungen. Jede der **37.000 Beschäftigungsstellen des Zivildienstes** übernimmt Verwaltungsaufgaben nach § 5a Absatz 1 Zivildienstgesetz und hat **einen Zivildienstbeauftragten/eine Zivildienstbeauftragte**. Das **Bun-**

desamt für den Zivildienst (BAZ) in Köln hat knapp über **1.000** Beschäftigte. Darin enthalten sind die staatlichen Beschäftigten an den 17 Zivildienstschulen, die Regionalbetreuerinnen und Regionalbetreuer sowie die Beschäftigten in den sieben Zivildienstgruppen. In den Verwaltungsstellen der Verbände sind ca. 200 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit Zivildienst-Verwaltungsaufgaben betraut, weitere ca. 200 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beschäftigen die Dienstleistungsunternehmen für die 17 Zivildienstschulen.

Der Wehersatzdienst Zivildienst ist in mehreren **Bundesgesetzen und Verordnungen** eigenständig geregelt. Einige grundlegende dienstrechtliche Regelungen für Wehrdienstleistende, z.B. in Bezug auf Tauglichkeit, Dienstdauer, Urlaub und Sold, gelten für Zivildienstleistende entsprechend.

Die Daten und Fakten dokumentieren die hohe Verantwortung des Bundes, der für den Zivildienst als Wehersatzdienst nicht nur die uneingeschränkte Gesetzgebungskompetenz, sondern auch die Verwaltungs- und Finanzierungskompetenz hat.

III. Die Bedeutung des Zivildienstes für die Zivildienstleistenden, die von Zivildienstleistenden Betreuten und ihre Dienststellen

1. Die Bedeutung des Zivildienstes für die Zivildienstleistenden selbst

Seit 2008 wird die Bedeutung des Zivildienstes für junge Männer wissenschaftlich untersucht. Das im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend durchgeführte Forschungsprojekt mit dem Arbeitstitel „Der Zivildienst als Sozialisationsinstanz für junge Männer“ ist die bislang umfangreichste Erhebung bei Zivildienstleistenden und Zivildienststellen.

Sie wird Ende 2010 abgeschlossen sein. Für den quantitativen Teil dieses Forschungsprojekts wurden 2009 3.000 kurz vor dem Zivildienst stehende anerkannte Kriegsdienstverweigerer sowie weitere 3.000 junge Männer, die 2005 Zivildienst geleistet hatten, postalisch befragt. 1.887 junge Männer, die aktuell Zivildienst leisteten, nahmen im September 2009 an einer Panel-Befragung zu Beginn ihres Dienstes teil und wurden im März/April 2010 zum Ende des Dienstes nochmals befragt.

Die quantitativen Teilergebnisse des Forschungsprojekts belegen, dass wichtige Sozialisations- und Lerneffekte bei den Zivildienstleistenden nicht nur „gefühlte“, sondern tatsächlich messbar sind. Für die vier erfassten Schlüsselkompetenzen lässt sich zum Ende der Zivildienstzeit bei 65,1 % der jungen Männer eine starke Verbesserung der personalen Kompetenzen feststellen, bei den sozialen Kompetenzen sind es 59,9 %, bei den Aktivitäts- und Handlungskompetenzen 60,0 % sowie bei der Entwicklung von Fach- und Methodenkompetenzen 54,0 %.

In ihren Einsatzstellen mit zumeist überwiegend oder sogar ausschließlich weiblichen Teams überdenken sie sowohl ihre Einstellungen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf als auch das eigene geschlechtliche Rollenbild und das Bild von Frauen in Führungspositionen (Erwerb sog. Genderkompetenzen).

In rund jedem fünften Fall beeinflusst der Zivildienst die weitere Berufswahl, rund jedem vierten Zivildienstleistenden hat der Dienst beruflich genutzt. Wegen der Heranführung junger Männer an weiblich dominierte Tätigkeits- und Berufsfelder hat der Zivildienst auch eine gleichstellungspolitisch bedeutsame Komponente.

Dass im Zivildienst ein Lernprozess stattfindet, ist vor allem auf die tägliche Arbeit in den Dienststellen zurückzuführen. Die zumeist gerade erst volljährig gewordenen jungen Männer verbringen im Zivildienst nach Schule oder Berufsausbildung mehrere Monate in einem Umfeld, das den meisten bis zu diesem Zeitpunkt völlig unbekannt war und zu welchem viele ohne den Zivildienst keinen Zugang gefunden hätten. In einer wichtigen biografischen Umbruchsituation werden Entwicklungsprozesse in Gang gesetzt. Unterstützt und gefördert wird dieser Lernprozess durch den Dienst begleitende verpflichtende und freiwillige Seminare an den staatlichen Zivildienstschulen und in den verbandlichen Schulungseinrichtungen.

Die Forschungsergebnisse belegen auch, dass die während ihres Dienstes befragten jungen Männer den Dienst insbesondere zu seinem Ende hin positiver als zu Beginn bewerten: Einmal an soziales Engagement herangeführt, sehen junge Männer mit fortschreitender Dienstdauer zunehmend seine positiven Auswirkungen. Dass sie sich ohne diese positiven Erfahrungen von vornherein auch freiwillig verpflichtet hätten, stellen dementsprechend viele in Frage.

2. Die Bedeutung des Zivildienstes für die von Zivildienstleistenden Betreuten

Wichtigstes Merkmal des Zivildienstes ist, dass die Zivildienstleistenden zusätzliche Zeit einbringen; Zeit, die die hauptberuflichen Pflege- und Betreuungskräfte auf Grund der Wirtschaftlichkeitsanforderungen der Dienststellen und der allgemeinen Arbeitsverdichtung oftmals nicht haben.

Zivildienstleistende haben Zeit, mit Kindern in der Kindertagesstätte intensiv zu spielen, ihnen in integrativen Schulen und Kindergärten zur Seite zu stehen. Sie haben Zeit, sich mit schwerbehinderten Menschen zu unterhalten, mit ihnen spazieren zu gehen, ihnen vorzulesen und sie ins Theater, Kino oder eine Sportveranstaltung zu begleiten. Sie unterstützen schwerstbehinderte Menschen in integrativen Werkstätten. Sie geben pflegebedürftigen älteren Menschen Hilfestellung bei der Körperpflege und bei den Mahlzeiten, leisten Hol- und Bringdienste und unterstützen sie so in ihrer selbständigen Lebensführung.

Sie ermöglichen diesen Menschen damit sowohl den Verbleib in den eigenen vier Wänden als auch ihre Teilhabe am gesellschaftlichen Leben. Durch den mobilen sozialen Hilfsdienst und die individuelle Schwerstbehindertenbetreuung einschließlich der Schwerstbehindertenbetreuung bei Kindern können stationäre Aufnahmen in vielen Fällen vermieden oder jedenfalls zeitlich hinausgeschoben werden.

Ein querschnittsgelähmter Rollstuhlfahrer beschreibt die Situation wie folgt:

„Von Montag bis Samstag betreut mich von 9.00 - 15.00 Uhr ein Zivildienstleistender, danach übernehmen meine Eltern (71 und 74 Jahre) meine Betreuung. Der Zivildienstleistende fährt mich zur Physiotherapie und Massage, Einkaufen, Museumsbesuche Konzerte, Fußball, Kino. Ohne einen Zivildienstleistenden sind nur zwei Stunden Pflege von der Pflegeversicherung durch eine Pflegerin abgedeckt. Meine ganzen Termine können nicht wahrgenommen werden. Dies führt mangels Physiotherapie zu einer Verschlechterung meines Gesundheitszustandes, eine Teilhabe am öffentlichen Leben ist mir nicht mehr möglich. Bei einem Aufenthalt im Querschnittskrankenhaus in x konnten auf Grund des geringen Personalschlüssels die Patienten, obwohl nicht bettlägerig, sondern nur auf den Rollstuhl angewiesen, am Wochenende jeweils nur jeden zweiten Tag in den Rollstuhl gesetzt werden, mussten ansonsten im Bett verbleiben. Ich habe

trotz verschiedener Anzeigen keinen Freiwilligen als Ersatz für einen Zivildienstleistenden gefunden.“

Es ist aber nicht nur der Faktor Zeit, den Zivildienstleistende mitbringen. Ein gutes Beispiel hierfür ist ihr Einsatz in Kindertagesstätten: Schon in der frühkindlichen Erziehung ist es wichtig, dass Frauen und Männer zusammenarbeiten. Denn nicht selten fehlen vor allem kleinen Jungen - aber auch Mädchen - in ihrer Familie ebenso wie in der Kindertagesstätte und in der Grundschule männliche Rollenvorbilder oder Bezugspersonen.

In allen helfenden und betreuenden Einsatzbereichen bringt der Einsatz von Zivildienstleistenden den betreuten jungen und alten Menschen einen Gewinn an menschlicher Zuwendung, gesellschaftlicher Teilhabe und Inklusion.

3. Die Bedeutung des Zivildienstes für die Beschäftigungsstellen

Zivildienstleistende bringen auch für ihre Dienststellen zusätzliche Zeit mit, die dem hauptamtlichen Personal fehlt.

Zivildienstleistende ergänzen die oftmals weiblichen Teams, wie oben am Beispiel der Kindertagesstätten dargestellt; sie bringen „Humor und Jugendlichkeit“ in den Dienstag und neue Ideen.

Für die Zivildienststellen bietet ein Engagement in der Durchführung des Zivildienstes die Möglichkeit, den Betreuten ein umfassenderes Leistungsangebot machen zu können, das ohne die Zivildienstleistenden entfallen oder wieder eingeschränkt werden müsste.

Es bietet den Zivildienststellen aber auch die Möglichkeit, Nachwuchskräfte zu finden und zukünftige ehrenamtliche Mitarbeiter zu werben.

Nicht zuletzt sind die Zivildienstleistenden Multiplikatoren für den sozialen Tätigkeitsbereich und Werber für die eigene Einrichtung.

Auch für Beschäftigungsstellen im Natur- und Umweltschutz sowie in der Denkmalpflege sind Zivildienstleistende wichtige Helfer bei gesellschaftlich sinnvollen und andernfalls schwer leistbaren Aufgaben. Der Zivildienst wird auch in diesem Bereich nicht nur von den Zivildienstleistenden, sondern auch von ihren Dienststellen geschätzt als Persönlichkeitsförderungs- und Bildungsmaßnahme sowie als Rekrutierungs- und Einstiegsphase für spätere berufliche Karrieren.

4. Die Bedeutung des Zivildienstes für die Gesellschaft

Der Zivildienst ermöglicht seit bald 50 Jahren, dass anerkannte Kriegsdienstverweigerer einen belastungsgleichen zivilen Ersatzdienst leisten und ebenso wie alle anderen Wehrpflichtigen ihre Wehrpflicht erfüllen. Er ist institutionalisierte **Zeit für Verantwortung** und als Lerndienst ebenso wie der Wehrdienst „Schule der Nation“. In dem knapp halben Jahrhundert seines Bestehens hat er sich darüber hinaus zu einem dicht geknüpften Netz der Fürsorge und einem tragenden Pfeiler des Zusammenhalts der Generationen entwickelt: Für das soziale System, aber auch für jeden einzelnen hilfebedürftigen Menschen mildert er die negativen Folgen der demografischen Entwicklung, die noch verstärkt werden durch zunehmende Mobilität und den Verlust an örtlichem familiären Zusammenhalt.

Im Zivildienst übernehmen junge Menschen persönliche Verantwortung für ältere, für hoch betagte, aber auch für junge und ganz junge Menschen. Sie schenken ihnen Zeit und Aufmerksamkeit und lernen dabei viel über sich selbst und das Leben. Sie suchen und finden Antworten auf die in ihren jeweiligen Einsatzbereichen sich stellenden ethischen, religiösen, sozialen, ökologischen und allgemein politischen Fragen.

Die Zivildienstleistenden tragen mit ihrem Einsatz auf Zeit dazu bei, dass hoch betagte, kranke oder behinderte Menschen in unserer Gesellschaft integriert bleiben. Sie unterstützen gesellschaftliche Inklusion, auf die ein Anspruch besteht, und sind ein kostendämpfender Faktor im Gesundheitswesen. Die jungen Männer überwinden ihr tradiertes männliches Rollenverständnis und entwickeln Empathie und Verständnis für die Bedürfnisse und Nöte ihrer Schutzbefohlenen. Sie ermöglichen ihnen, Anschluss an das tägliche Leben jenseits von Pflege- und Reha-Einrichtungen zu behalten.

Erst über ihren Zivildienst erfahren viele junge Männer, wie sinnvoll und notwendig Engagement nicht nur für andere Menschen, sondern auch für Umwelt und Natur ist. Im Rettungsdienst tragen sie zur Rettung von Menschenleben unmittelbar bei.

Die vielfältigen positiven Wirkungen des Zivildienstes sind trotz zurückgegangener Einberufungszahlen im Sozialsystem deutlich spürbar. Der Vertreter eines Wohlfahrtsverbands beschreibt dies in einem im Münchner Merkur vom 11. August 2010 abgedruckten Interview so: „Die Zivis sind in unseren Einrichtungen nicht Teil des Geschäftsmodells. Aber dort, wo sie tätig sind, sorgen sie zusätzlich für Zuwendung und Menschlichkeit. (...) Und ich bin skeptisch gegenüber Diskussionen, dass man in der Pflege mit mehr Technik arbeiten will, um Kosten zu sparen. Das wäre das Ende der Menschlichkeit. Ich möchte später nicht von einem Roboter gefüttert werden. (...) Man kann nicht die Kosten für die Pflege eines Menschen minimieren wie die Kosten für die Produktion einer Schraube.“

Aber auch über den sozialen und ökologischen Bereich hinaus kann die gesellschaftliche Wirkung des Zivildienstes nicht hoch genug eingeschätzt werden: Nicht nur die vielen Männer, die wegen ihres Zivildienstes einen sozialen Beruf ergriffen haben, sondern alle über 2,5 Millionen ehemaligen Zivildienstleistenden, die mit dem Wissen um die Situation von Menschen mit Behinderungen oder anderen hilfebedürftigen Menschen ihren Lebens- und Berufsweg gehen, sind wichtige Multiplikatoren:

Ein Ausbilder, dessen Auszubildende meinen, gedankenlose Anreden unter Verwendung von Begriffen aus dem Behindertenbereich seien akzeptable Umgangsformen, ein Kommunalpolitiker, der über die Verteilung öffentlicher Ressourcen entscheiden muss, ein werdender Vater, der sich gemeinsam mit seiner Partnerin mit einer beunruhigenden Auffälligkeit bei seinem ungeborenen Kind auseinandersetzen muss - sie alle werden in diesen und anderen Situationen von ihren Erfahrungen im Zivildienst profitieren und prägen damit ihrerseits unsere Gesellschaft.

IV. Auswirkungen der untersuchten Modelle - Übersicht

Der Bericht des Generalinspektors stellt fünf Modelle für die zukünftige Struktur der Bundeswehr vor. Die Modelle 1 und 5 sehen eine Beibehaltung der Wehrpflicht vor, die Modelle 2 und 3 eine ersatzlose Aussetzung der Wehrpflicht, Modell 4 eine Aussetzung

der Wehrpflicht bei Einführung eines freiwilligen Wehrdienstes. Der Bundesminister der Verteidigung hat Modell 4 empfohlen, gegebenenfalls mit Modifikationen bei der Truppenstärke, die aber ohne Auswirkungen auf den Zivildienst bleiben würden.

Modell 1 und Modell 5 hätten mit der Beibehaltung der allgemeinen Wehrpflicht keine unmittelbaren Auswirkungen auf den Zivildienst und die soziale Infrastruktur.

Modell 1, mit welchem sich nach dem Bericht des Generalinspektors der Bundeswehr nicht die Zielvorgabe für die Streitkräfte der Zukunft erreichen lässt, sieht eine Reduzierung der Dienstposten für Grundwehrdienstleistende auf 25.000, d.h. bei einer sechsmonatigen Dienstdauer die Einberufung von 50.000 Männern zum Grundwehrdienst pro Jahr vor. Analog dazu würde Modell 5 mit 30.000 Dienstposten für Grundwehrdienstleistende jährlich 60.000 Einberufungen zum Grundwehrdienst erfordern.

Da die Zahl der jährlichen Einberufungen zum Wehrdienst bei beiden Modellen in etwa erhalten bliebe, wäre für den Zivildienst bei Umsetzung beider Pflichtdienst-Modelle von jährlich weiterhin rund 90.000 Einberufungen auszugehen. Durch den freiwilligen zusätzlichen Zivildienst, der mit dem Wehrrechtsänderungsgesetz 2010 eingeführt wird, könnten auch die durch die Dienstzeitverkürzung entstehenden absehbaren Probleme im Pflege- und Betreuungsbereich weitgehend aufgefangen werden.

Die Modelle 2, 3 und 4 sehen eine Aussetzung der Wehrpflicht vor. Diese würde zwingend eine zeitgleiche Aussetzung des Zivildienstes als Pflichtdienst bedeuten. Die Auswirkungen wären bei allen drei Modellen zunächst identisch und sollen im Folgenden dargestellt werden. Insbesondere Modell 4 eröffnet mit dem "Freiwilligen Wehrdienst" einen Anknüpfungspunkt für einen "Freiwilligen Zivildienst", mit dem die Folgen der Aussetzung des Zivildienstes als Pflichtdienst abgemildert werden könnten.

V. Auswirkungen einer Aussetzung der Wehrpflicht

Das große Engagement der mehr als 90.000 Zivildienstleistenden pro Jahr trägt in positiver Weise zur Sicherstellung des hohen Niveaus der sozialen Dienste in Deutschland bei, es ist Teil unserer sozialen Infrastruktur. Wird die Wehrpflicht ausgesetzt, werden mit den Einberufungen zum Wehrdienst auch die Einberufungen zum Wehersatzdienst Zivildienst ausgesetzt. Für die Modelle 2 bis 4 des Generalinspektors der Bundeswehr

wird hierfür der 1. Juli 2011 angenommen. Bei einem ersatzlosen Wegfall der Einberufungen zum Zivildienst würden alle bisher von Zivildienstleistenden übernommenen sozialen Dienstleistungen entfallen oder müssten von anderen - bezahlten oder nicht-bezahlten - Personen übernommen werden. Auch der Sozialisationseffekt auf die jungen Männer entfielen.

1. Monetäre Effekte

Die exakte Berechnung der finanziellen Folgen einer Aussetzung des Zivildienstes ist - wie im Bericht der Kommission "Impulse für die Zivilgesellschaft" schon festgestellt - nicht möglich, da weder verlässlich angenommen werden kann, welche der von Zivildienstleistenden erbrachten Leistungen in welchem Ausmaß am Arbeitsmarkt substituiert werden, noch wie diese dann finanziert werden. Gleiches gilt für die Entlastungseffekte, da zwar bekannt ist, dass vom Bund 2009 rund 660 Mio. € für den Zivildienst verausgabt wurden, nicht aber, was von den Dienststellen und Verbänden aufgewandt wurde und aus welchen öffentlichen Haushalten diese Ausgaben ggfs. refinanziert wurden.

Ohnehin könnten im Zivildienst ersparte Haushaltsmittel schon aus finanzverfassungsrechtlichen Gründen nicht unmittelbar aus dem Bundeshaushalt an die von einer Aussetzung betroffenen Einrichtungen "verteilt" werden.

Um annähernde Klarheit über die finanzielle Dimension einer Aussetzung des Zivildienstes zu bekommen, wird hochgerechneten Einschätzungen der Dienststellen und Verbände eine volkswirtschaftliche Äquivalenzrechnung gegenübergestellt, die die „Gesamtkosten“ einer völligen Substitution am Arbeitsmarkt berechnet. Die so ermittelten Beträge stimmen in ihrer Größenordnung überein:

a) Einschätzungen der Dienststellen und Verbände

Nach Einschätzung der meisten Dienststellen und Verbände wären die durch Zivildienstleistende erbrachten Leistungen wahrscheinlich nicht vollständig über den Arbeitsmarkt ersetzbar. Vielmehr würde voraussichtlich nur ein Teil der Leistungen substituiert werden können und zu zusätzlichen Kosten führen - mit entsprechenden Konsequenzen etwa für Pflegesatzverhandlungen. Der andere Teil würde wegen fehlender

Refinanzierbarkeit entfallen, was zu Qualitätseinbußen bei den sozialen Diensten führen würde. Auch dies könnte aber, wenn beispielsweise bisherige ambulante Versorgung durch stationäre ersetzt werden müsste, mit erheblichen Zusatzkosten an anderer Stelle verbunden sein.

Einige der angeschriebenen größeren Dienststellen und einige Verbände machen hierzu explizite Kostenangaben. Werden solche konkreten Zahlenangaben für den gesamten sozialen Bereich hochgerechnet, ergäben sich beim Wegfall des Zivildienstes **geschätzte Gesamtkosten in Höhe von rund 1,8 Mrd. €**.

b) Volkswirtschaftliche Äquivalenzrechnung

Im letzten Jahr (2009) wurden von den über 90.000 zum Zivildienst einberufenen jungen Männern 789.564 Monate Zivildienst geleistet. Für diese Zivildienstmonate wurden rd. 230 Mio. € an die Rentenversicherung entrichtet (pro Monat pro ZDL 291 €). Dies entspricht einer **jährlichen Lohnsumme** (19,9 % Rentenbeiträge) von **rd. 1,15 Mrd. €**. Für die vom Bund gezahlten Rentenbeiträge für Zivildienstleistende wird eine Lohnbemessungsgrundlage von 60% des durchschnittlichen Jahresarbeitsentgelts aller Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer angewandt. Abgestimmt mit dem Bundesministerium für Gesundheit kann im Gesundheitswesen jedoch von einem Lohnniveau von ca. 80% ausgegangen werden; dies kann auch für die übrigen Bereiche angenommen werden, in denen Zivildienst geleistet wird. Damit ergibt sich ein **volkswirtschaftliches Brutto-lohnäquivalent von gegenwärtig rd. 1,54 Mrd. €** für den Zivildienst. Sollten die Leistungen, die von Zivildienstleistenden erbracht werden, in vollem Umfang über den Markt finanziert werden müssen, müssten zu diesem Betrag noch die Lohnnebenkosten (19,725 % zuzüglich individuelle Unfallversicherung, also ca. 20%) addiert werden. Dies würde rechnerisch zu **Gesamtkosten von rd. 1,85 Mrd. €** führen.

Die Leistungen der Zivildienstleistenden sind Teil der sozialen und ökologischen Infrastruktur, insbesondere im Gesundheitswesen. Die oben modellhaft errechneten Kosten würden sich anteilig wie folgt auf die jeweiligen Bundesländer verteilen, errechnet aus den in den jeweiligen Bundesländern 2009 von den Zivildienstleistenden geleisteten Dienstmonaten:

Bundesland	geleistete Zivildienstmonate 2009	Gesamtkosten/Jahr
Baden-Württemberg	120.288	281 Mio. €
Bayern	106.440	249 Mio. €
Berlin	26.772	63 Mio. €
Brandenburg	18.600	44 Mio. €
Bremen	7.032	16 Mio. €
Hamburg	16.860	39 Mio. €
Hessen	60.468	141 Mio. €
Mecklenburg-Vorpommern	14.304	33 Mio. €
Niedersachsen	72.600	170 Mio. €
Nordrhein-Westfalen	184.368	431 Mio. €
Rheinland-Pfalz	33.660	79 Mio. €
Saarland	10.956	26 Mio. €
Sachsen	49.536	116 Mio. €
Sachsen-Anhalt	20.304	48 Mio. €
Schleswig-Holstein	25.296	59 Mio. €
Thüringen	22.080	52 Mio. €

2. Nicht-monetäre Effekte

Wie bereits unter III. beschrieben, bedeutet der Zivildienst auch eine beachtliche nicht-monetäre Bereicherung für die soziale Infrastruktur. Dementsprechend groß wäre der Verlust bei seiner Aussetzung. Auch dies bestätigt die ganz überwiegende Mehrzahl der eingegangenen Stellungnahmen von Dienststellen.

Festzuhalten ist daraus:

- das vorhandene Pflegepersonal würde zusätzlich belastet,
- wichtige soziale Lernfelder würden wegfallen, wie z. B. Rettungsdienst, Mahlzeitendienst, Hausnotrufdienst, Betreuungsdienste,
- ambulante Versorgung müsste auf stationäre Versorgung umgestellt werden,
- die Menschlichkeit in der Pflege würde leiden,
- das soziale Klima würde sich verschlechtern.

VI. Auswirkungen einer Aussetzung der Wehrpflicht für den Zivil- und Katastrophenschutz, den Entwicklungsdienst, den anderen Dienst im Ausland, das Freiwillige Soziale Jahr und das Freiwillige Ökologische Jahr

Mit einem Dienst im Zivil- und Katastrophenschutz erfüllen zurzeit rund 8.700 anerkannte Kriegsdienstverweigerer ihre Zivildienstpflicht sowie weitere fast 50.000 Wehrpflichtige ihre Pflicht zur Ableistung des Grundwehrdienstes, und zwar schwerpunktmäßig im Bereich der Freiwilligen Feuerwehren. Mit dem Wegfall der Wehrpflicht wird daher auch die Bereitschaft junger Männer sinken, sich als freiwillige Helfer im Zivil- und Katastrophenschutz zu engagieren.

Bei einer Aussetzung der Wehrpflicht wäre darüber hinaus nicht zu erwarten, dass jährlich weiterhin rund 10.000 junge zivildienstpflichtige Männer eine mehrmonatige bzw. mehrjährige Verpflichtung für den Entwicklungsdienst, den anderen Dienst im Ausland oder das FSJ/FÖJ eingehen würden, die anstelle des Zivildienstes abgeleistet werden können. Lediglich für den Entwicklungsdienst hätte die Abschaffung oder Aussetzung des Zivildienstes keine merkbaren Folgen, da sich wegen der dafür mitzubringenden Voraussetzungen nur sehr wenige anerkannte Kriegsdienstverweigerer für einen Entwicklungsdienst verpflichten. Der zu erwartende Rückgang bei den freiwilligen Diensten würde die oben beschriebenen Folgen im sozialen und im ökologischen Bereich verstärken und zusätzlich auch die Einsatzbereiche des FSJ im kulturellen Bereich und im Sport betreffen.

VII. Vorschläge von Dienststellen, Verbänden, Sozialpartnern, den beiden Kirchen und aus der Politik zu kompensatorischen Maßnahmen des Bundes

Alle Stellungnahmen konzедieren die Abhängigkeit des Zivildienstes vom Fortbestehen der Wehrpflicht. Es besteht Konsens, dass zivildienst- oder sozialpolitische Aspekte keine Konsequenzen für sicherheitspolitische Entscheidungen haben dürfen und dass die allgemeine Wehrpflicht ausschließlich sicherheitspolitisch begründet werden muss. Viele Stellungnahmen fordern für den Fall der Aussetzung der Wehrpflicht aber eine ausreichende Übergangsfrist für den Zivildienst. Die jugend- und sozialpolitischen Kompensationsforderungen konzentrieren sich auf die Einführung eines bundesfinanzierten sozialen Pflichtjahres, zusätzliche arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und insbesondere

einen signifikanten, aus ersparten Zivildienstmitteln finanzierten weiteren Ausbau der Freiwilligendienste, vornehmlich von FSJ und FÖJ.

Der Einführung eines **sozialen Pflichtjahres** stünden grundsätzliche verfassungs- und völkerrechtliche, jugend- und engagementpolitische Gründe entgegen. Deswegen hat die Kommission „Impulse für die Zivilgesellschaft“ diese Option einstimmig verworfen (Kommissionsbericht S. 7), ein Pflichtdienst für alle wäre auch mit einem erheblich gesteigerten Finanzbedarf verknüpft.

Bei allen übrigen Maßnahmen wie insbesondere dem **Ausbau von FSJ/FÖJ und/oder zusätzlichen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen** erscheint es ausgeschlossen, dass es dadurch zu einem vollständigen Ersatz des Engagements der jährlich 90.000 Zivildienstleistenden kommen könnte. Für eine deutliche Erhöhung der Bundeszuschüsse zum FSJ/FÖJ vergleichbar dem finanziellen Aufwand für den Zivildienst fehlt dem Bund zudem die Finanzierungskompetenz.

Die Forderungen nach längeren Übergangsfristen und Ähnlichem sind verständlich. Angesichts der Tatsache, dass der Zivildienst als Wehersatzdienst in die Grundrechte junger Männer eingreift, dürfte aber eine Aufrechterhaltung eines solchen Pflichtdienstes über die verteidigungspolitisch zwingend notwendige Dauer hinaus aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht in Frage kommen.

VIII. Handlungsbedarf für einen Freiwilligen Zivildienst

Angesichts der beschriebenen Folgen einer Aussetzung der Wehrpflicht und damit des Zivildienstes bestünde bei einer Aussetzung der Wehrpflicht und der daraus folgenden Aussetzung des Zivildienstes **unter drei Gesichtspunkten Handlungsbedarf** mit dem Ziel, die dargestellten negativen Folgen möglichst zu verringern:

- Negative Effekte auf die **soziale Infrastruktur** sollten minimiert werden.
- Die positiven Prägungen eines **sozialen Engagements** sollten auch künftig möglichst viele junge Menschen erfahren können.
- Bei einer bloßen Aussetzung der Wehrpflicht müsste die Möglichkeit erhalten bleiben, den Zivildienst als Wehersatzdienst wieder aktivieren zu können, dafür müssten Strukturen **vorgehalten** werden.

Diese Ziele könnten durch einen freiwilligen Dienst, an dem eine große Zahl von Menschen teilnehmen, erreicht werden, wobei auch unter optimalen Bedingungen alleine schon mit Blick auf die Einsatzbereiche keine vollständige Ersetzung des Zivildienstes erreicht werden kann. Durch einen akzeptierten, weil attraktiven, Dienst wird nicht nur für die soziale Infrastruktur, sondern auch für die engagierten Bürgerinnen und Bürger ein Mehrwert geschaffen.

Naheliegender wäre die Schaffung eines einheitlichen Freiwilligendienstes, in den die Strukturen und die Erfahrungen der Jugendfreiwilligendienste Freiwilliges Soziales Jahr und Freiwilliges Ökologisches Jahr einerseits und andererseits die durch eine Aussetzung des Zivildienstes frei werdenden Bundesmittel einfließen könnten. Angesichts der gewachsenen Struktur der klassischen Jugendfreiwilligendienste, für die mangels einer anderslautenden Regelung im Jugendfreiwilligendienstgesetz die Verwaltungskompetenz bei den Ländern liegt, stünde eine solche Lösung aber vor erheblichen Voraussetzungen:

Für eine Zusammenführung müsste entweder das Konnexitätsprinzip (Art. 104a GG) durchbrochen werden, nachdem der Bund nur solche Aufgaben finanzieren darf, die er auch verwaltet. Oder die Verwaltung der Jugendfreiwilligendienste müsste von den Ländern an den Bund in ein neu zu schaffendes Bundesfreiwilligenamt übergehen. Angesichts des Engagements, das die Länder insbesondere im Freiwilligen Ökologischen Jahr auch durch konzeptionelle Gestaltung zeigen, wäre der Verlust dieser Verwaltungskompetenz für die Länder spürbar.

Die Option der Schaffung einer wie beschrieben einheitlichen Struktur sollte weiter sorgfältig diskutiert werden. Angesichts des extrem hohen Handlungs- und Zeitdrucks, der gegeben ist, wenn bereits zum 1. Juli 2011 der ernsthafte Versuch unternommen werden soll, die negativen Folgen einer Aussetzung des Zivildienstes möglichst weitgehend aufzufangen, erscheint es als aussichtslos, diese Option kurzfristig umzusetzen. Wenn sowohl die Strukturen der Jugendfreiwilligendienste als auch die Mittel des Bundes genutzt werden sollen, kommt für den Bund nur ein eng auf FSJ und FÖJ bezogenes, formell aber eigenständiges Handeln in Betracht.

Der Ausbau der Förderung der klassischen Jugendfreiwilligendienste könnte und sollte dabei ein Baustein für den Ersatz des mit dem Zivildienst entfallenden Engagements

sein. Dieser Weg stößt aber - wie bereits ausgeführt - an klare verfassungsrechtliche Grenzen: Der Bund hat **nur eine eingeschränkte Finanzierungskompetenz für die Jugendfreiwilligendienste, die grundsätzlich Ländersache sind.**

Durch den Ausbau der Jugendfreiwilligendienste wird zudem die Vorhaltung von Strukturen für den Fall einer sicherheitspolitischen Notwendigkeit zur Rückkehr zum Pflichtdienst nicht gewährleistet, da FSJ und FÖJ verfassungsrechtlich und nach dem Selbstverständnis ihrer Träger keine Wehersatzdienste sind.

Entsprechend müsste und könnte der Bund den bereits errichteten und über Jahrzehnte funktionierenden Zivildienst „vorhalten“, um für den Fall einer Reaktivierung der Wehrpflicht vorbereitet zu sein. Da bei einer Aussetzung die Wehrpflicht inaktiviert wäre, kann eine Fortführung des Zivildienstes nur als freiwilliger Dienst stattfinden.

Die Vorhaltefunktion würde die Möglichkeit eröffnen, seitens des Bundes einen Freiwilligen Zivildienst zu schaffen, den Kern der Infrastruktur des Zivildienstes, in erster Linie die zur Verfügung stehenden Einsatzplätze, soweit erforderlich zu erhalten und im Rahmen eines solchen Freiwilligen Zivildienstes in großem Maße freiwilliges Engagement zu fördern.

Für die Weiterführung der Bezeichnung als „Zivildienst“ spräche das Anliegen, die "Marken" FSJ und FÖJ nicht zu gefährden, der gute Ruf des Zivildienstes und die Tatsache, dass etwa Italien im Anschluss an die Wehrpflicht gerade einen freiwilligen "Zivildienst" eingeführt hat. Die Bezeichnung als "Freiwilliger Zivildienst" entspräche auch der Bezeichnung des „Freiwilligen Wehrdienstes“ im vom Bundesminister der Verteidigung empfohlenen Modell 4 des Generalinspektors der Bundeswehr.

Unabdingbare Voraussetzungen für das Erreichen einer zum Erhalt funktionierender Strukturen erforderlichen Zahl von Teilnehmenden sind:

- die gegebene klare **Bundeszuständigkeit,**
- eine deswegen auskömmliche **Finanzausstattung** und
- die Öffnung des Freiwilligen Zivildienstes für **Männer und Frauen aller Altersgruppen.**

Die Öffnung für Männer und Frauen sowie die Öffnung für alle Altersgruppen sind auch gleichstellungspolitisch und zur Vermeidung von Altersdiskriminierung erforderlich. Zur Steigerung seiner Attraktivität sollte der freiwillige Zivildienst in erweiterten Einsatzbereichen (z.B. Sport, Kultur, Bildung) zugelassen werden.

Selbstverständlich wäre der Freiwillige Zivildienst so auszugestalten, dass nicht nur negative Effekte insbesondere auf die bestehenden Jugendfreiwilligendienste vermieden werden, sondern insgesamt eine Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements und der zivilgesellschaftlichen Strukturen erreicht wird.

Nebeneinander bestünden dann weiterhin die bisherigen Jugend- und Auslandsfreiwilligendienste sowie ein Freiwilliger Zivildienst mit jeweils passgenauen, aufeinander abgestimmten Ausgestaltungen und staatlichen Förderungen. Die negativen Folgen einer Aussetzung der Wehrpflicht könnten damit spürbar abgefedert werden.