Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege



13.07.2007

Stellungnahme der BAGFW zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Förderung der Jugendfreiwilligendienste

Mit dem Referentenentwurf eines Gesetzes zur Förderung der Jugendfreiwilligendienste wird eine Verbesserung der Rahmenbedingungen der

Freiwilligendienste in Deutschland angestrebt.

I. Vorbemerkung

Mit dem Referentenentwurf eines Gesetzes zur Förderung der Jugendfreiwilligendienste wird eine Verbesserung der Rahmenbedingungen der Freiwilligendienste in Deutschland angestrebt. Diese Zielsetzung sowie die zu ihrer Verwirklichung in dem Gesetzentwurf enthaltenen Regelungen werden von den in der Bundesarbeits-gemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) zusammenarbeitenden Spitzenverbänden begrüßt.

Im Rahmen der Regierungsinitiative „Zivilgesellschaft stärken“, mit der die Bundesregierung die Rahmenbedingungen für bürgerschaftliches Engagement in Deutschland verbessern möchte, wurde bereits der Gesetzentwurf für ein „Gesetz zur weiteren Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements“ vorgestellt, der von der BAGFW begrüßt und unterstützt wurde. Der vorliegende Referentenentwurf ist in diesem Kontext zu sehen, da Freiwilligendienste einen Beitrag zur Förderung der Engagementbereitschaft junger Menschen leisten.

In der Stellungnahme der Bundesregierung zu dem Evaluationsbericht des Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik e. V. (ISG) „Systematische Evaluation der Erfahrungen mit den neuen Gesetzen zur Förderung von einem freiwilligen sozialen Jahr bzw. einem freiwilligen

ökologischen Jahr (FSJ-/FÖJ-Gesetze)“ wird darauf hingewiesen, dass die Bundesregierung die Verbesserung der Rahmenbedingungen für Freiwilligendienste als ein wichtiges Ziel ihrer Politik benannt und bereits erste Schritte eingeleitet hat. Weitere Schritte sollten auf der Basis der Ergebnisse der Evaluation sorgsam geprüft und in eine Gesamtstrategie integriert werden.

Wir bedauern allerdings die beabsichtigte Aufgabe der erfolgreichen „Markenzeichen FSJ und FÖJ“ und geben zu bedenken, dass diese Begriffe bei jungen Menschen positiv belegt sind und einen hohen Wiedererkennungswert haben. Aus diesem Grund schlagen wir vor, die Bezeichnung des Gesetzes wie folgt zu ändern: „Gesetz zur Förderung des Freiwilligen Sozialen Jahres und des Freiwilligen Ökologischen Jahres“. Jedenfalls aber sollten in § 3 (Jugendfreiwilligendienst) des vorliegenden Entwurfs als Spezifizierung von Jugendfreiwilligendiensten die Bezeichnungen „Freiwilliges Soziales Jahr“ und „Freiwilliges Ökologisches Jahr“ aufgenommen werden. Die Verlängerungsoption auf 18 Monate wurde auch in der Vergangenheit vom Gesetzgeber nicht als Widerspruch zum Erhalt der Begriffe „Freiwilliges Soziales Jahr“ und „Freiwilligen Ökologisches Jahr“ gesehen.

Die BAGFW nimmt insbesondere zu dem Schwerpunkt des Referentenentwurfs Stellung, wonach sich Einsatzstellen im Inland an der Freiwilligendienstvereinbarung beteiligen und Schuldnerinnen der vertraglichen Rechte und Pflichten aus der Freiwilligendienstvereinbarung

werden können, um eine Umsatzbesteuerung der Leistungen zu vermeiden. Zur Vermeidung von Missverständnissen empfehlen die Spitzenverbände, die Intention des Gesetzgebers, eine Umsatzbesteuerung der Freiwilligendienste weitestgehend zu vermeiden, in die Gesetzesbegründung aufzunehmen.

II. Stellungnahme zum Referentenentwurf

Zu den im Referentenentwurf vorgesehenen Regelungen nimmt die BAGFW wie folgt Stellung, wobei mit den zentralen Regelungen zur Vermeidung der Umsatzbesteuerung der Leistungen zwischen Einsatzstelle und Träger begonnen werden soll:

1. Artikel 1 Gesetz zur Förderung der Jugendfreiwilligendienste (Jugendfreiwilligendienstegesetz – JFDG):

Zu § 3 Abs. 3:

§ 3 Abs. 3 JFDG regelt die pädagogische Begleitung des Jugendfreiwilligendienstes. Hierbei werden § 2 Abs. 3 des Gesetzes zur

Förderung eines freiwilligen sozialen Jahres (SozDiG) und § 2 Abs. 3 des Gesetzes zur Förderung eines freiwilligen ökologischen Jahres (FÖJG) ohne weitgehende inhaltliche Änderung zusammengefasst.

Die ursprüngliche Regelung, dass sich bei einer Verlängerung des Dienstes die Gesamtdauer der Seminare nicht entsprechend verlängert, wird in § 3 Abs. 3 Satz 7 JFDG dahingehend geändert, dass bei einer Verlängerung „desselben Dienstes“ sich die Gesamtdauer der Seminare nicht entsprechend verlängert.

Problematisch bei der inhaltlichen Beurteilung der Neuregelung ist nach Ansicht der BAGFW, dass sowohl dem Gesetz als auch der Gesetzesbegründung nicht zu entnehmen ist, wie der Begriff „desselben Dienstes“ auszulegen ist und somit keine klare Regelung für die Verlängerung der Seminartage gegeben ist. Es bleibt offen, ob mit „desselben Dienstes“ dasselbe Tätigkeitsfeld, dieselbe Einsatzstelle oder derselbe Träger gemeint ist.

Nach Ansicht der BAGFW sollte jedoch bei einer Verlängerung des Dienstes über 12 Monate hinaus grundsätzlich auch eine angemessene Verlängerung der pädagogischen Begleitung bzw. der Seminartage erfolgen, da der Freiwilligendienst Lerndienst und Bildungszeit ist, aber kein Job. Insbesondere junge Erwachsene mit geringem Bildungshintergrund können von zusätzlicher Bildungszeit oder

zusätzlichen Seminartagen profitieren. Solange jedoch durch unzureichende finanzielle Ressourcen eine Versorgung aller Interessierter mit Freiwilligendiensten nicht gewährleistet ist, kann die BAGFW eine Verlängerung der Seminartage nicht begrüßen. Vielmehr sollten die offenbar zusätzlich vorhandenen finanziellen Mittel für die Schaffung weiterer Plätze im Rahmen des Freiwilligendienstes genutzt werden, um möglichst vielen jungen Erwachsenen die Teilnahme an einem Freiwilligendienst zu ermöglichen und ihnen somit gleiche Chancen zu eröffnen.

Zu § 3 Abs. 4:

Die Dauer eines freiwilligen sozialen Dienstes bzw. eines freiwilligen ökologischen Dienstes im Inland soll von derzeit 18 Monaten auf eine Höchstdauer von 24 Monaten angehoben werden. Darüber hinaus soll eine Flexibilisierung erreicht werden, indem der jeweilige Freiwilligendienst im Inland nicht nur zusammenhängend, sondern auch in Abschnitten von mindestens drei Monaten und mit zeitlichen Unterbrechungen absolviert werden kann.

Grundsätzlich begrüßen die in der BAGFW zusammenarbeitenden Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege diese Möglichkeiten zur Flexibilisierung, um den Bedürfnissen junger Menschen und ihrer Lebensplanung noch besser entsprechen zu können.

Allerdings wird durchaus das Problem gesehen, dass bei Ableisten mehrer kurzer Freiwilligendienste für alle Beteiligten ein großer Verwaltungsaufwand erzeugt wird und die korrekte zeitliche Ableistung der gesamten Dauer der Freiwilligendienste von den Behörden, insbesondere bei Ableisten der Freiwilligendienste in verschiedenen Bundesländern und mit zeitlichen Unterbrechungen, schwerlich nachzuvollziehen sein wird. Zuletzt entsteht auch für die Einsatzstellen der Nachteil, dass der Freiwillige bei Ableisten eines dreimonatigen Freiwilligendienstes bereits nach der Einarbeitungsphase schon nicht mehr zur Verfügung steht.

Von der BAGFW kritisch betrachtet wird die Anhebung der Höchstdauer des Freiwilligendienstes auf 24 Monate, solange keine ausreichende Anzahl von Freiwilligenplätzen für interessierte Jugendliche zur Verfügung steht. Zwar können von der Neuregelung ebenso wie bei der Verlängerung der Seminartage benachteiligte Jugendliche mit geringem Bildungshintergrund profitieren, und jungen Erwachsenen, die keinen Ausbildungsplatz bekommen haben, kann eine sinnvolle Tätigkeit vermittelt werden. Jedoch müssen auf der anderen Seite Verteilungs-ungerechtigkeiten unter den jungen Erwachsenen vermieden werden.

Aus Sicht der BAGFW ist festzuhalten, dass weder in den Ergebnissen der in der Einleitung genannten Evaluation des freiwilligen sozialen Jahres und des freiwilligen ökologischen Jahres noch in der Stellungnahme der

Bundesregierung dazu Hinweise auf weitere Regelungen zur Flexibilisierung der Freiwilligendienste zu finden sind und sich der Prüfauftrag des Deutschen Bundestages auf länger andauernde Freiwilligendienste vor allem im europäischen und nicht europäischen Ausland bezog, die weiterhin auf 12 Monate - anstelle von 18 Monaten - befristet geblieben waren. Die in den Ergebnissen der Evaluation geforderte konzeptionelle Ausarbeitung der bereits formal eröffneten Möglichkeit einer Verlängerung auf 18 Monate ist bislang noch nicht umgesetzt worden, auch stehen keine zusätzlichen finanziellen Mittel mehr für die Verlängerungszeiten zur Verfügung, da die erfolgte Aufstockung der Fördermittel für die vorrangig erforderlichen zusätzlichen Plätze und die Entwicklung neuer Schwerpunkte verausgabt wurden. Die hier vorgesehenen weiteren Schritte einer Flexibilisierung sollten auf der Basis der Ergebnisse der Evaluation wie zugesagt erst sorgsam geprüft und in eine Gesamtstrategie integriert werden, die aber bislang weder vorgelegt noch mit den Verbänden diskutiert wurde.

Einer Anhebung der Höchstdauer auf 24 Monate kann seitens der BAGFW daher nur zugestimmt werden, wenn durch entsprechende Mittelerhöhung für den Jugendfreiwilligendienst gewährleistet ist, dass alle interessierten jungen Erwachsenen einen Freiwilligendienst antreten können und die Chancengleichheit gewahrt bleibt.

Zu § 3 Abs. 5:

§ 3 Abs. 5 JFDG wird neu in das Gesetz eingefügt. Er regelt erstmalig, dass nicht nur Freiwillige und Träger, sondern auch Träger und Einsatzstellen untereinander eine vertragliche Vereinbarung schließen sollen. Die Rechtsbeziehung zwischen Träger und Einsatzstelle wird im Gesetz bislang lediglich implizit vorausgesetzt. Anzumerken ist allerdings, dass aus Gründen der Rechtssicherheit und der Klarstellung gegenseitiger Rechte und Pflichten in der Praxis Vereinbarungen zwischen Einsatzstelle und Träger bereits üblich sind.

Die Neuregelung wird von der BAGFW begrüßt, sofern sie einer Vermeidung der Umsatzbesteuerung der Leistungen zwischen Einsatzstelle und Träger dient. Auf weitere Einzelheiten soll im Rahmen des § 8 JFDG eingegangen werden.

Zu § 5

Die BAGFW kann die weitere Flexibilisierung des Freiwilligendienstes durch das Kombinationsmodell in § 5 JFDG vor dem Hintergrund der o. g. Flexibilisierungen ebenfalls grundsätzlich begrüßen. Innerhalb eines Freiwilligendienstes sollen Einsatzzeiten sowohl im Inland als auch im Ausland stattfinden können. Damit wird jungen Erwachsenen ein Einblick in die Freiwilligenarbeit auch über Landesgrenzen hinaus ermöglicht.

Zu § 8

Die BAGFW begrüßt, dass durch § 8 JFDG nunmehr auch im Gesetz verschiedene Möglichkeiten des Zusammenwirkens von Trägern und Einsatzstellen festgeschrieben werden.

Zu allererst möchten wir jedoch nochmals darauf hinweisen, dass die BAGFW einer europarechtskonformen und zugleich unbürokratischen Lösung zur Vermeidung der Umsatzsteuer den Vorzug gäbe. Wie bereits mehrfach angemerkt, ist für Freiwilligendienste eine Umsatzsteuerbefreiung aufgrund der Richtlinie 2006/112/EG des Rates vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem einschlägig. Die Richtlinie befreit in Titel IX, Kapitel 2, Artikel 132 Absatz 1 Buchst. h von der Umsatzsteuer: „... eng mit der Kinder- und Jugendbetreuung verbundene Dienstleistungen und Lieferungen von Gegenständen durch Einrichtungen des öffentlichen Rechts oder andere von dem betreffenden Mitgliedsstaat als Einrichtung mit sozialem Charakter anerkannte Einrichtungen“.

Das BMF erachtet in dem Erlass vom 14.02.2007 eine umfassende Steuerbefreiung des FSJ/FÖJ aufgrund dieser EU-Richtlinie für nicht zielführend. Da allerdings durch das BMF nicht eine Befreiung aufgrund des Buchstaben h, sondern aus nicht ersichtlichen Gründen aufgrund des Buchstaben k geprüft wurde, fordern die in der BAGFW

zusammengeschlossen Spitzenverbände dringend eine Prüfung der einschlägigen Befreiungsvorschrift noch im Rahmen dieses Gesetzgebungsverfahrens.

Zu § 8 Abs. 2:

Mit der in § 8 Abs. 2 JFDG neu aufgenommenen Regelung soll auch die Einsatzstelle im Inland Schuldnerin der vertraglichen Rechte und Pflichte aus der Freiwilligendienstvereinbarung werden können. Zwar ist es weiterhin gesetzlich zulässig, dass nur der Träger des Freiwilligendienstes und die Freiwillige bzw. der Freiwillige eine zweiseitige Vereinbarung schließen, § 8 Abs. 2 eröffnet aber zusätzlich die Möglichkeit, eine dreiseitige Vereinbarung zwischen Träger, Einsatzstelle und Freiwilligem oder Freiwilliger zu schließen. Diese neu in das Gesetz aufgenommene dreiseitige Vereinbarung soll zur Lösung zahlreicher Probleme im Zusammenhang mit einer möglichen Umsatzbesteuerung des Freiwilligendienstes führen und stellt aus Sicht der BAGFW den Kern des Referentenentwurfs dar.

Ein zentrales Problem des freiwilligen sozialen Jahres in Deutschland ist, dass seit dem Jahr 2004 zahlreiche örtliche Finanzverwaltungen sowie das Bundesministerium der Finanzen (BMF) die Auffassung vertreten, im

Rahmen der Durchführung des freiwilligen sozialen Jahres werde eine Personalgestellung der jungen Erwachsenen durch die Träger an die entsprechenden Einsatzstellen ausgeführt und ein umsatzsteuerrechtliches Leistungsaustauschverhältnis begründet.

Durch die in § 8 Abs. 2 vorgesehene Regelung, dass Rechte und Pflichten aus dem Vertragsverhältnis durch eine gemeinsame Vereinbarung zwischen Träger, Einsatzstelle und Freiwilligem oder Freiwilliger auch auf die Einsatzstelle übergehen können, soll eine Möglichkeit geschaffen werden, umsatzsteuerliche Leistungsaustauschverhältnisse für alle Bereiche des freiwilligen sozialen Dienstes zu vermeiden.

Mit Erlass vom 14. Februar 2007 hat das BMF hierzu Folgendes klargestellt:

„Daneben soll die – von den Umsatzsteuer - Referatsleitern angeregte – Möglichkeit eröffnet werden, die Einsatzstelle hinsichtlich der von ihr übernommenen Zahlung der Sozialversicherungsbeiträge und des sog. Taschengeldes auch im Außenverhältnis selbst zu verpflichten. Die Abwicklung dieser Zahlungsströme könnte weiterhin durch den Träger erfolgen und dabei – abweichend von der bisherigen Rechtslage – als durchlaufender Posten behandelt werden. Der Träger erfüllt insoweit nur noch für den Fall, dass er als Haftender eintreten muss, eine eigene Verpflichtung ...

Soweit die Einsatzstelle über die Sozialversicherungsbeiträge der Freiwilligen und deren Taschengeld hinaus Zahlungen an den Träger leisten muss und diese Entgelt für Leistungen im Bereich der formalen Bildungsarbeit der Träger sind, die nach § 4 Nr. 22 Buchst. a UStG steuerfrei sein können, entsteht auch insoweit keine umsatzsteuerliche Belastung. Ich gehe davon aus, dass die Voraussetzungen dieser Steuerbefreiungsvorschrift insoweit regelmäßig erfüllt sind, da der sog. formale Bildungsanteil in besonders dafür vorgesehenen Bildungseinrichtungen in Vortragsform und nur gegen Kostenersatz erfolgt. Es verbliebe bei Wahl dieser Alternative lediglich eine Umsatzsteuerbelastung hinsichtlich weiterer, von den Einsatzstellen als sog. Verwaltungskostenumlage erhobener Beträge.“

In Anlehnung an den o. g. Erlass des BMF sollte jedoch im Rahmen des § 8 Abs. 2 JFDG klargestellt werden, dass die Einsatzstelle auch die Sozialversicherungsbeiträge auf eigene Rechnung übernimmt.

Dieser Argumentation des BMF folgend begrüßt die BAGFW ausdrücklich die mit der Fassung des § 8 Abs. 2 JFDG verbundene Freistellung von der Umsatzsteuer, weist jedoch abermals darauf hin, dass sie einer europarechtskonformen Lösung zur Vermeidung der Umsatzsatzsteuer den Vorzug gäbe.

Ausdrücklich abgelehnt wird von der BAGFW die in § 8 Abs. 2 Satz 2 JFDG

vorgesehene selbstschuldnerische Bürgschaft des Trägers. Sinn des neu gefassten § 8 Abs. 2 JFDG ist, die Einsatzstelle als vollwertigen Vertragspartner mit eigenen Rechten und Pflichten in die Vereinbarung zwischen Träger und Freiwilliger bzw. Freiwilligem aufzunehmen. Die Folge kann nicht sein, dass die damit ggf. verbundenen Nachteile vom Gesetz auf den Träger abgewälzt werden. Zwar kann nachvollzogen werden, dass Ziel der subsidiären Haftung des Trägers der Schutz des/der Freiwilligen sein soll, eine selbstschuldnerische Bürgschaft soll nach dem Referentenentwurf jedoch auch gegenüber Dritten übernommen werden. Die besondere Schutzbedürftigkeit dieser Dritten, die einen solchen gesetzlichen Eingriff rechtfertigen könnte, ist hier nicht ersichtlich. Abschließend ist anzumerken, dass der BAGFW kein Fall der Insolvenz einer Einsatzstelle in den letzten Jahren bekannt ist, die zu finanziellen Nachteilen der Freiwilligen führte, so dass die Notwendigkeit einer subsidiären Haftung des Trägers nicht gesehen wird. Die geplante Regelung ist daher unverhältnismäßig.

Artikel 2 Änderung sonstigen Bundesrechts

Zu 3: § 2 Abs. 1 Nr. 8 Arbeitsgerichtsgesetz

§ 2 Abs. 1 Nr. 8 Arbeitsgerichtsgesetz regelt bislang, dass bürgerliche Rechtsstreitigkeiten zwischen den Trägern des FSJ und den „Helfern“ sowie bürgerliches Rechtsstreitigkeiten zwischen Trägern des FÖJ und den

Teilnehmern in die Zuständigkeit der Arbeitsgerichtsbarkeit fallen. Dadurch, dass in § 8 Abs. 2 JFDG nunmehr auch Einsatzstellen Teil der vertraglichen Vereinbarung zwischen Teilnehmer und Träger werden können, sollte in § 2 Abs. 1 Nr. 8 Arbeitsgerichtsgesetz ergänzt werden, dass auch bürgerliche Rechtsstreitigkeiten zwischen den Einsatzstellen und den Teilnehmern der Freiwilligendienste in die Zuständigkeit der Arbeitsgerichtsbarkeit fallen. In diesem Zusammenhang bitten wir zudem, den überholten Begriff „Helfer“ dem neuen Sprachgebrauch anzupassen.

Artikel 3 Inkrafttreten/Außerkrafttreten

Die BAGFW begrüßt ausdrücklich, dass die beabsichtigte Neuregelung zum 01. Januar 2008 in Kraft treten soll. Damit würde eine weitere Voraussetzung für die vom BMF zugesagte Nichtbeanstandungsregelung erfüllt.

Abschließend ist indes in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass die FSJ-Träger auf der Grundlage des bislang geltenden Rechts für den FSJ-Jahrgang 2007/2008 bereits Vereinbarungen mit den Freiwilligen abgeschlossen haben und eine rückwirkende vertragliche Änderung nicht möglich ist. Für diesen Jahrgang ist deshalb eine Übergangsregelung erforderlich, die wir mit dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) abzustimmen bitten. Die zugesagte Nichtbeanstandungsregelung muss auch greifen, wenn ein FSJ-Träger aus diesem Grund seine

Vereinbarungen mit den Freiwilligen erst für den FSJ-Jahrgang 2008/2009 umstellt.

Berlin, den 13.07.2007

Für den Fachausschuss „Gemeinnützigkeit und Steuern“ der BAGFW

Ulla Engler, DPWV

Dateien

__BAGFW_Stellungnahme_Freiwilligendienste.pdf 76 KB

Zum Seitenanfang