

Staatssekretär

Präsidenten
des Schleswig-Holsteinischen Landtages
Herrn Heinz-Werner Arens
- Landeshaus -
Düsternbrooker Weg 70

24100 Kiel

Kiel, 19. Mai 2004

Sehr geehrter Herr Präsident,

zu Ihrer Information übersende ich anbei das Positionspapier der Landesregierung zu dem Thema „Soziales Pflichtjahr – Gesichtspunkte und Stand der Diskussion“.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Horst-Dieter Fischer

**Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 15/4556**

Soziales Pflichtjahr – Gesichtspunkte und Stand der Diskussion

Demographische und Gender-Aspekte

Für die Einführung eines sozialen Pflichtjahres wird oftmals die Begründung angeführt, es diene der allgemein geforderten Gleichbehandlung von Frauen und Männern, da bisher lediglich die Männer durch die Wehrpflicht einseitig belastet würden. Eine solche Argumentation greift allerdings zu kurz, denn sie richtet den Focus nur auf die unmittelbar nachschulische Phase und unterstellt gleichzeitig, dass Frauen im Gegensatz zu den wehrpflichtigen Männern keine beruflichen Nachteile durch etwaige Verzögerungen beim Berufseinstieg erleiden und keine soziale Arbeit für die Allgemeinheit leisten. Dabei sind es nach wie vor in erster Linie Frauen, die in unserer Gesellschaft unbezahlte soziale Arbeit leisten und insoweit erhebliche Verantwortung tragen. Immer noch sind es überwiegend sie, die sich um die Erziehung und Betreuung der Kinder kümmern und i.d.R. auch die Pflege älterer oder kranker Angehöriger übernehmen. Dieser Einsatz ist für Frauen trotz formaler Gleichberechtigung und Berücksichtigung von Kindern bei der Rente immer noch mit beruflichen Nachteilen verbunden: Problematik des Wiedereinstiegs in den Beruf nach der Elternzeit, Teilzeitbeschäftigung mit entsprechenden Einkommensabstrichen und schlechteren Karrierechancen, geringere Flexibilität und Mobilität.

Die alleinige Betrachtung des kurzen nachschulischen Lebensabschnitts wird daher weiblichen Familien- und Erwerbsbiographien nicht gerecht. Solange die Lasten der Familienarbeit nicht annähernd zu gleichen Teilen von Frauen und Männern getragen werden, würde die Heranziehung der Frauen zu einem sozialen Pflichtjahr aus Gründen einer vermeintlichen Gleichbehandlung deren Mehrfachbelastung und berufliche Schlechterstellung noch verstärken.

Die Einführung einer sozialen Dienstpflicht würde einseitig die junge Generation zur sozialen Verantwortung heranziehen. Dabei verfügen gerade Menschen im mittleren oder fortgeschrittenen Lebensalter über Kompetenzen, die sie zum Wohle der Gesellschaft einsetzen können. In Anbetracht der demographischen Entwicklung sowie der Lebenserfahrung und besonderen Potenziale der älteren Generation empfiehlt der Bericht der Kommission "Impulse für die Zivilgesellschaft" folgerichtig, ältere Menschen als besondere Zielgruppe für die Freiwilligendienste stärker als bisher einzubeziehen. Ein soziales Pflichtjahr für junge Menschen widerspricht dieser Empfehlung und verschärft im öffentlichen Bewusstsein den sog. Generationenkonflikt. Die Kommission "Impulse für die Zivilgesellschaft" entwirft daher ein neues Modell für einen generationenübergreifenden Freiwilligendienst, das es in den nächsten Jahren zu erproben und zu fördern gilt.

Bildungspolitische Gesichtspunkte

Deutsche Schulabgänger/innen und Berufsanfänger/innen sind schon heute älter als ihre europäischen Kolleginnen und Kollegen. In vielen Bereichen unseres Bildungssystems sollen Reformen dazu beitragen, die Start-Chancen der jungen Deutschen im europäischen Vergleich zu verbessern. Ein wichtiger Baustein dafür ist die Verkürzung der Schul- und Ausbildungszeiten. Die Einführung des Abiturs nach 8 Jahren, das zunächst modellhaft an schleswig-holsteinischen Gymnasien angeboten wird, gehört ebenso dazu wie praxisorientierte Bachelor-Studiengänge an den Hochschulen des Landes. Die Einführung eines sozialen Pflichtjahres für alle jungen Männer und Frauen würde die beschriebenen Bemühungen konterkarieren, da das Durchschnittsalter der jungen Menschen bei Beginn ihrer Ausbildung und bei Berufseintritt dadurch noch weiter steigen würde.

Das soziale Pflichtjahr könnte prinzipiell sowohl unmittelbar nach dem Schulabschluss beginnen als auch nach Abschluss von Ausbildung oder Studium, also vor dem Einstieg in das eigentliche Berufsleben (sog. zweite Schwelle). Beide Zeitpunkte haben für junge Menschen gravierende Nachteile. Bildungspolitikerinnen und –politiker betonen, dass es insbesondere für Schüler/innen, die nach dem Schulabschluss einen Ausbildungsberuf ergreifen wollen, wichtig ist, mit dieser Ausbildung zeitnah zu beginnen. Schulpraktika, die nicht nur der persönlichen Orientierung, sondern auch der Anbahnung von späteren beruflichen Kontakten dienen, wären sonst für die jungen Menschen von wesentlich geringerem Nutzen. Doch auch nach Abschluss der Ausbildung an der sog. zweiten Schwelle, der Übernahme in das Beschäftigungsverhältnis, würde die einjährige Unterbrechung die Ausgangslage der Jugendlichen erheblich verschlechtern.

Finanzielle Auswirkungen

Die finanziellen Belastungen, die den öffentlichen Haushalten bei der Einführung eines sozialen Pflichtjahres entstehen, und ihre Bewältigung sind bislang ungeklärt. Die Kosten können hier nur sehr grob und überschlägig abgeschätzt werden; die Gegenrechnung eventueller Einsparungen oder Erträge kann gar nicht erfolgen. Legt man Kosten zugrunde, wie sie für einen Platz im freiwilligen sozialen oder ökologischen Jahr entstehen, so muss man mit einer jährlichen finanziellen Belastung von ca. 12.000 € pro Platz rechnen. Dabei berücksichtigt dieser Betrag noch nicht die Verwaltungskosten, die bei der Installation eines Pflichtjahres notwendigerweise entstehen. Bei unterstellten 28.000 Schulabgänger(inne)n in Schleswig-Holstein pro Jahr, die jeweils einen potentiellen Jahrgang an Pflichtdienstleistern bilden könnten, beträgt der Aufwand demnach 336 Mio. € jährlich. Vor dem Hintergrund der äußerst prekären Situation der öffentlichen Haushalte sind solche zusätzlichen Belastungen nicht hinnehmbar und daher von vornherein auszuschließen.

Ein späterer Beginn von Ausbildung und Berufseinstieg, wie es das soziale Pflichtjahr zur Folge hätte, erzeugt darüber hinaus zum einen höhere individuelle Kosten für die jungen Menschen und ihre Familien, zum anderen auch höhere volkswirtschaftliche Kosten. Durch den verzögerten Einstieg in das Berufsleben würde jeweils ein ganzer Jahrgang junger Männer und Frauen nicht optimal gemäß seiner erlernten Fähigkeiten und Fertigkeiten eingesetzt werden und kann somit auch nur einen geringeren Beitrag zum Sozialprodukt leisten.

Juristische Bewertung

Bisher ist nicht abschließend geklärt, ob und unter welchen rechtlichen Rahmenbedingungen die Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht für junge Männer und Frauen möglich ist. Daher kann hier lediglich der gegenwärtige Stand der juristischen Argumentation wiedergegeben werden, wie ihn auch der wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages zur Zulässigkeit einer allgemeinen Dienstpflicht vom 15.8.2003 dokumentiert.

Eine allgemeine Dienstpflicht für junge Menschen ließe sich prinzipiell auf drei verschiedenen Wegen einführen: einerseits durch die Ausweitung der allgemeinen Wehrpflicht auf Frauen, andererseits durch die Einführung eines sozialen oder ökologischen Pflichtjahres für Männer und Frauen. Beide Optionen würden eine Verfassungsänderung notwendig machen. Eine dritte Möglichkeit wäre die Einführung durch einfaches Recht, die im Folgenden dargestellt wird.

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.

a) Die in Art. 12a Abs. 3 bis 6 und Art. 12 Abs. 3 GG enthaltenen Ausnahmen ermächtigen den Gesetzgeber nur zur Auferlegung von Dienstpflichten im Hinblick auf besondere Situationen - den Verteidigungs- und Spannungsfall bzw. die gerichtliche Anordnung einer Freiheitsstrafe. Sie kommen daher von vornherein nicht als Grundlage für die Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht in Frage.

b) Die in Art. 12a Abs. 1 und 2 GG geregelten Ausnahmen sind zwar nicht auf bestimmte Situationen beschränkt, beziehen sich in ihrem Wortlaut jedoch nur auf Männer.

c) Nach Art. 12 Abs. 2 Halbsatz 2 GG kann der Gesetzgeber Frauen und Männern Dienstpflichten auferlegen, wenn diese "herkömmlich" sind. Dabei besteht Uneinigkeit darüber, ob der seit mehreren Jahrzehnten praktizierte Zivildienst dazu geführt hat, dass man die damit verbundenen Tätigkeiten inzwischen als "herkömmlich" im Sinne des Art. 12 Abs. 2 GG bezeichnen kann und ob diese Regelung sich auf Frauen ausdehnen lässt.

Insofern ist nach dem derzeitigen Stand der Diskussion davon auszugehen, dass das Verbot des Art. 12 Abs. 2 Halbsatz 1 GG der Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht für junge Männer und Frauen durch einfaches Gesetz entgegensteht. Sie

ist demnach allenfalls nach vorheriger Änderung des Grundgesetzes möglich. Allerdings kann nationales Recht an dieser Stelle in Konflikt mit völkerrechtlichen Verträgen treten, die die Bundesrepublik eingegangen ist. Die Einführung einer Frauen und Männer gleichermaßen betreffenden allgemeinen Dienstpflicht ist im Hinblick auf Art. 4 Abs. 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und Art. 8 Abs. 3a des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (IPbürgR) problematisch, denn beide verbieten - wie auch der nationale Art. 12 Abs. 2 GG - grundsätzlich Zwangs- und Pflichtarbeiten. Sowohl mit dem EMRK als auch dem IPbürgR wäre nur die Einführung einer allgemeinen Wehrpflicht einschließlich eines Ersatzdienstes für Männer und Frauen vereinbar. Neuartige Dienstpflichten ließen sich nur mit eng begrenzten Fällen von Notständen und Katastrophen, die Leben oder Wohl der Gemeinschaft bedrohen, begründen.

Folgen für den Arbeitsmarkt und die Qualität sozialer Arbeit

Durch die Einführung eines Pflichtjahres würden sehr viele vergleichsweise kostengünstige Arbeitskräfte im sozialen Bereich zur Verfügung stehen. Von einer Arbeitsmarktneutralität, wie sie für Stellen im freiwilligen sozialen oder ökologischen Jahr implizit gefordert ist (vgl. § 1 Abs. 1 Satz 1 FSJ-Gesetz), kann angesichts der Gesamtzahl der Absolventinnen und Absolventen eines sozialen Pflichtjahres nicht mehr die Rede sein. Es besteht somit die Gefahr, dass vielerorts gut ausgebildetes oder eingearbeitetes Personal entlassen wird, um durch günstigeres Hilfspersonal ersetzt zu werden. Das dadurch abgesenkte Einkommensniveau hätte negative Anreizwirkungen und würde langfristig in einzelnen sozialen Dienstleistungsbereichen einen Fachkräftemangel auslösen oder verstärken, denn die kostengünstige Konkurrenz führt dazu, dass die Attraktivität der Ausbildungs- und Arbeitsplätze in diesem Bereich abnimmt.

Diese Entwicklungen hätten zudem eine deutliche geschlechtsspezifische Komponente. Da zum Beispiel im Pflegebereich überwiegend Frauen beschäftigt sind, wären Frauen auch überproportional von einem Abbau der Fachkräfte und somit potentiell von Arbeitslosigkeit betroffen.

Neben diesen Konsequenzen würden sich auch die Arbeitsbedingungen in den sozialen Berufen merklich verändern. Die mit einem einjährigen Pflichtjahr verbundene ständige Fluktuation des Hilfspersonals stellt sowohl für die Stammkräfte als auch für die betreuten Menschen ein permanentes Unruhepotential dar; die personelle und fachliche Kontinuität ist deutlich geringer. Für die Fachkräfte bedeutet dies, die Hilfskräfte immer wieder neu anleiten zu müssen; das erhöht gleichzeitig den Überwachungs- und Kontrollaufwand und geht zulasten der Arbeitseffizienz.

Als ein entscheidendes Argument für die Einführung des sozialen Pflichtjahres wird i.d.R. angeführt, dass die allgemeine Dienstpflicht die möglicherweise wegfallende Arbeit der Zivildienstleistenden kompensieren soll. Diese Argumentation berücksichtigt allerdings nicht die vollkommen unterschiedliche Dimension von Stellen-Angebot und

potentieller Nachfrage. Derzeit stehen in Schleswig-Holstein ca. 5.670 Einsatzmöglichkeiten für soziale Hilfsarbeit zur Verfügung, zählt man die Zivildienstplätze (ca. 4.800) sowie die Plätze im freiwilligen sozialen und ökologischen Jahr (ca. 720 bzw. 150) zusammen. Dem stehen ca. 28.000 potentielle Absolventinnen und Absolventen eines Pflichtjahres gegenüber. Die Zahl der heute zur Verfügung stehenden Stellen reicht also bei weitem nicht aus; wie sie sinnvoll ausgeweitet und darüber hinaus auch finanziert werden könnte, ist nicht geklärt.

Dagegen gibt es bereits heute Stimmen insbesondere aus den Wohlfahrtsverbänden, die dem Verlust von Zivildienstleistenden im Zuge der Abschaffung der allgemeinen Wehrpflicht auch Positives abgewinnen können. Praktische Beispiele aus den neuen Bundesländern zeigen, dass das Pflegesystem auch weitgehend ohne Zivildienstleistende funktionieren kann (taz vom 17.2.2004). Statt ihrer werden Auszubildende eingestellt, die durchgängig motivierter und nach kurzer Zeit höher qualifiziert seien. Zudem würden sie für den nötigen Fachnachwuchs sorgen. Im Wegfall des Zivildienstes liegt also auch eine Chance für den deutschen Arbeitsmarkt, junge Menschen in Ausbildung oder Arbeitslose wieder in Arbeit zu vermitteln.

In Bereichen, in denen ein Ersatz von Zivildienstleistenden durch reguläre Arbeitskräfte nicht realistisch ist, etwa bei der individuellen Betreuung von Schwerstbehinderten, kann auf die große Zahl an freiwilligen Helferinnen und Helfern zurückgegriffen werden. Bereits heute kann die Nachfrage nach Plätzen im freiwilligen sozialen oder ökologischen Jahr nicht befriedigt werden: In Schleswig Holstein kommen vier Bewerber/innen auf einen Platz. Durch den Wegfall des Zivildienstes ergeben sich hier neue Betätigungsfelder und Herausforderungen für die aktive Bürgergesellschaft.

Stärkung der Bürgergesellschaft

Solidarisches Handeln, soziale Verantwortung und bürgerschaftliches Engagement gedeihen am besten nach dem Prinzip der Freiwilligkeit. Wird das soziale Handeln gegen den Willen der Menschen verordnet, besteht die Gefahr, nur kurzfristig eine "Armee von Helfern" zur Verfügung zu haben, aber langfristig ein "Heer von Demotivierten" zu erhalten. Wer in der Jugend gegen seinen Willen zu sozialen Arbeiten herausgezogen wird, ist in seinem späteren Leben eher weniger oder gar nicht mehr bereit, sich freiwillig zu engagieren. Dies würde dann nicht nur die klassischen Freiwilligendienste negativ treffen (z.B. Feuerwehr), sondern jeglichen Einsatz von Freiwilligkeit, von der Nachbarschaftshilfe bis zur Verbands- oder Vereinsarbeit. Soll soziale Verantwortung kontinuierlich und nachhaltig aufgebaut werden, kann dies nur auf freiwilliger Basis geschehen.

Eine unerwünschte Folge erzwungenen Engagements ist jedoch nicht nur die mangelnde Motivation der Dienstverpflichteten. Auch diejenigen, denen der soziale Dienst eigentlich zu Gute kommen soll, könnten davon negativ betroffen sein. Es besteht die Gefahr, dass Motivationsprobleme auf dem Rücken der betreuten Menschen ausgetragen werden. Diese gehören i.d.R. Gruppen an, die sich weniger gut

dagegen zur Wehr setzen können: Kinder, pflegebedürftige oder alte Menschen.

Statt junge Menschen gegen ihren Willen zu sozialen Arbeiten heranzuziehen, sollten die bisherigen Bemühungen verstärkt werden, das bürgerschaftliche Engagement zu fördern. Als Stichworte seien hier genannt: Es muss eine zeitgemäße und zielgruppengerechte Anerkennungskultur entstehen. Denjenigen, die sich engagieren wollen, müssen konkrete Angebote über mögliche Einsatzorte und -inhalte gemacht werden. Neue Beteiligungsformen im Engagement sind zu erproben und dann zu realisieren. Neben der Entwicklung geeigneter Bildungsangebote müssen Lernorte für bürgerschaftliches Engagement entstehen. Ein sehr wichtiger Aspekt ist die Rücksichtnahme auf das geänderte Engagementverhalten der Menschen, die sich weniger auf Dauer und weniger vereinsmäßig organisieren, sondern projektbezogen und eher spontan einbringen möchten.

Zeitlich begrenztes Engagement ermöglicht schon heute die Absolvierung eines freiwilligen sozialen oder ökologischen Jahres, das viele junge Menschen auch zur allgemeinen Orientierung und praktischen Berufsfindung nutzen. Die hohen Bewerberzahlen zeigen, dass ein großes Interesse daran besteht und sich die Zahl der Helferinnen und Helfer noch um ein Vielfaches ausdehnen ließe. Der umfangreiche Bericht der Kommission für die Zivilgesellschaft "Perspektiven für Freiwilligendienste und Zivildienst in Deutschland" zeigt auf, wie die gesetzlichen, individuellen und institutionellen Rahmenbedingungen in diesem Sinne förderlich weiterzuentwickeln sind.

Initiativen auf Bundesebene

Auf der Grundlage des Kommissionsberichtes hat das Saarland einen Entschließungsantrag zur Förderung und Fortentwicklung des Freiwilligen Sozialen Jahres (FSJ) und des Freiwilligen Ökologischen Jahres (FÖJ) in den Bundesrat eingebracht (BR-Drs. 160/04). Die Bundesregierung wird darin aufgefordert, verstärkte Anstrengungen zu unternehmen, das FSJ und das FÖJ für junge Menschen attraktiver zu gestalten und zu entwickeln. Die Vorschläge und Empfehlungen der Kommission sollen umgehend geprüft und entsprechende Änderungen wie z.B. die Schaffung von Anreizen für die Aufnahme eines freiwilligen sozialen Jahres möglichst zeitnah umgesetzt werden. Die finanzielle Förderung des FSJ und des FÖJ soll fortgeschrieben und entsprechend den tatsächlich eingesetzten FSJ-/FÖJ-Teilnehmern angepasst werden.

Abschließende Bewertung

Die Ressorts stehen der Einführung eines sozialen Pflichtjahres für junge Männer und Frauen durchgehend ablehnend gegenüber. Unabhängig von der noch ausstehenden abschließenden juristischen Bewertung ist deutlich geworden, dass ein soziales Pflichtjahr eine Reihe von politisch bedenklichen Konsequenzen hat.

- Zusätzliche Belastung von Frauen, die – mit entsprechenden beruflichen und ökonomischen Nachteilen - ohnehin den größeren Teil der unentgeltlichen sozialen Arbeit leisten;
- Hinauszögerung des eigentlichen Berufseinstiegs um ein weiteres Jahr bei ohnehin relativ langen Schul- und Ausbildungszeiten in Deutschland;
- Hohe Kosten bei bisher ungeklärter (Gegen-)Finanzierung;
- Verdrängung von Fachkräften im sozialen Bereich durch kostengünstige Hilfskräfte;
- Motivationsprobleme der Dienstverpflichteten gehen zu Lasten der betreuten Menschen;
- Soziales Pflichtjahr verhindert, dass reguläre Arbeitskräfte oder Auszubildende bei Abschaffung des Zivildienstes als Ersatz eingestellt werden und den Arbeitsmarkt entlasten.

Für den Ausbau des gesellschaftlichen Engagements sollte vielmehr gelten:

- Die Freiwilligendienste müssen allen Menschen offen stehen und generationsübergreifend auch die Potenziale der Menschen im fortgeschrittenen Alter einbeziehen.
- Soziale Verantwortung und bürgerschaftliches Engagement gedeihen am besten nach dem Prinzip der Freiwilligkeit.
- Die Bundesratsinitiative des Saarlandes, mit der eine Ausweitung der Fördermöglichkeiten im sozial-/ökologischen Freiwilligensektor und dabei – im Interesse der jungen Menschen des Landes – insbesondere eine Erhöhung der Anzahl der geförderten Plätze angestrebt wird, wird zur Kenntnis genommen.