



Fachbereiche WD 3 und WD 4

Jugendfreiwilligendienste
Förderung durch den Bund

Jugendfreiwilligendienste
Förderung durch den Bund

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 058/26; WD 4 - 3000 - 038/26
Abschluss der Arbeit: 15.06.2026
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung
WD 4: Haushalt und Finanzen

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Zur Verfassungsmäßigkeit eines Mindesttaschengelds für Jugendfreiwilligendienste (WD 3)	4
2.1.	Einleitung	4
2.2.	Sachgesetzgebungskompetenz	4
2.2.1.	Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG („öffentliche Fürsorge“)	4
2.2.2.	Art. 72 Abs. 2 GG	6
2.2.3.	Zwischenergebnis	7
2.3.	Vereinbarkeit mit Grundrechten	7
2.3.1.	Regelungsadressat	7
2.3.2.	Art. 19 Abs. 3 GG	8
2.4.	Ergebnis	9
3.	Finanzierung der Jugendfreiwilligendienste durch den Bund (WD 4)	9
3.1.	Konnexitätsprinzip	9
3.2.	Verwaltungskompetenzen des Bundes	9
3.3.	Ungeschriebene Verwaltungskompetenzen des Bundes	10
3.4.	Fakultative unmittelbare Bundesverwaltung	12

1. Fragestellung

Gebeten wird um die Beantwortung der Frage, ob die Festlegung einer bestimmten Mindesthöhe für ein angemessenes Taschengeld nach § 2 Abs. 1 Nr. 4 a) des Jugendfreiwilligendienstgesetzes (JFDG)¹ und die Finanzierung dieses Taschengeldes durch den Bund verfassungsrechtlich möglich wäre. Hierzu werden zunächst die gesetzgeberischen Möglichkeiten des Bundes zur Gestaltung eines angemessenen Taschengeldes dargestellt (dazu nachfolgend 2.). Anschließend erfolgt eine Erörterung der Finanzierungskompetenz des Bundes für die Förderung der Jugendfreiwilligendienste (dazu nachfolgend 3.).

2. Zur Verfassungsmäßigkeit eines Mindesttaschengelds für Jugendfreiwilligendienste (WD 3)

2.1. Einleitung

Die gesetzliche Verankerung einer bestimmten Mindesthöhe für das Taschengeld i.S.d. § 2 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. a) JFDG setzt zunächst voraus, dass dem Bund die dafür **erforderliche Sachgesetzgebungskompetenz** zusteht. Des Weiteren müsste eine solche gesetzliche Festlegung auch mit dem **materiellen Verfassungsrecht**, insbesondere den **Grundrechten**, vereinbar sein.

2.2. Sachgesetzgebungskompetenz

Die gesetzliche Verankerung einer Mindesthöhe für das Taschengeld im JFDG setzt eine entsprechende **Sachgesetzgebungskompetenz des Bundes** voraus.

Grundsätzlich haben die Länder das Recht der Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz (GG)² nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht (vgl. Art. 70 Abs. 1 GG). Die Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen Bund und Ländern bemisst sich im Einzelnen nach den Vorschriften des GG über die ausschließliche und die konkurrierende Gesetzgebung (vgl. Art. 70 Abs. 2 GG). Im **Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung** haben die Länder gemäß Art. 72 Abs. 1 GG das Recht der Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit keinen Gebrauch gemacht hat.

2.2.1. Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG („öffentliche Fürsorge“)

Die konkurrierende Gesetzgebung erstreckt sich gemäß **Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG** auf die **öffentliche Fürsorge** (ohne das Heimrecht). Während unter „öffentlicher Fürsorge“ traditionell die Unterstützung Hilfsbedürftiger insbesondere in wirtschaftlichen Notlagen durch die öffentliche Hand oder durch Beliehene verstanden wird³, fasst das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) den

1 Jugendfreiwilligendienstgesetz vom 16. Mai 2008 (BGBl. I S. 842), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 23. Mai 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 170) geändert worden ist.

2 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland ([GG](#)) in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22.03.2025 (BGBl. 2025 I Nr. 94).

3 Degenhardt, in: Sachs, GG, 10. Auflage 2024, Art. 74 Rn. 35.

Ausdruck „öffentliche Fürsorge“ als einen „**verfassungsrechtlichen Gattungsbegriff**“⁴ auf, der „**nicht eng**“⁵ (also weit) **auszulegen** sei. Daher hatte das BVerfG schon früh die **Jugendpflege** dem Bereich der „öffentlichen Fürsorge“ i.S.d. Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG zugeordnet. So führte es zur Reichweite dieser Kompetenzzuweisung aus:

„Der Begriff der ‚öffentlichen Fürsorge‘ in Art. 74 Nr. 7 GG umfaßt auf dem Gebiet der Jugendwohlfahrt nicht nur die Jugendfürsorge im engeren Sinn, sondern auch die Jugendpflege. Die Grenzen zwischen der Fürsorge für den unmittelbar gefährdeten Jugendlichen und der Förderung der gesunden Jugend sind fließend. Jugendpflegerische Maßnahmen, wie die Förderung der Jugendverbände bei der Abhaltung von Freizeiten, Veranstaltungen zur politischen Bildung, internationale Begegnungen, die Förderung der Ausbildung und Fortbildung ihrer Mitarbeiter und der Errichtung und Unterhaltung von Jugendheimen, Freizeitstätten und Ausbildungsstätten scheinen zwar keine Maßnahmen der Fürsorge für einen Hilfsbedürftigen oder Gefährdeten zu sein. Vergewärtigt man sich aber die mannigfachen Anpassungsschwierigkeiten, die manche Jugendliche bei der Einordnung in die Gesellschaft haben, ohne daß man sie deshalb bereits als gefährdet bezeichnen kann, so erkennt man, daß unter Umständen eine Zusammenführung mit anderen jungen Menschen im lokalen Bereich eines Hauses der Jugend oder auf regionaler oder internationaler Ebene in einem Jugendlager oder auf Jugendreisen diese Anpassungsschwierigkeiten überwinden hilft, dadurch eine spätere Gefährdung des Jugendlichen ausschließt und künftige Fürsorgemaßnahmen überflüssig macht. Dasselbe gilt für Veranstaltungen zur politischen Bildung, die der Jugend im besonderen klarmachen sollen, daß der Einzelne sich in der Demokratie nicht von der Gesellschaft absondern kann, sondern sie und ihre politische Form aktiv mitgestalten muß. Jugendfürsorge und Jugendpflege sind in der praktischen Jugendarbeit so eng miteinander verzahnt, daß die Jugendpflege schon allein unter dem Gesichtspunkt des Sachzusammenhangs mit unter den Begriff „öffentliche Fürsorge“ in Art. 74 Nr. 7 GG fallen muß.“⁶

Dabei versteht das BVerfG unter der **Jugendfürsorge** „diejenigen Maßnahmen, die sich auf die gefährdeten oder schon gestrauchelten Jugendlichen beziehen“, während die **Jugendpflege** „das körperliche, geistige und sittliche Wohl aller Jugendlichen fördern will, ohne daß eine Gefährdung im Einzelfall vorzuliegen braucht“.⁷ Der Begriff der „öffentlichen Fürsorge“ ist zudem entwicklungsoffen aufzufassen und umgreift „auch **neue Lebenssachverhalte**, wenn sie nur in ihren **wesentlichen Strukturelementen** dem Bild entsprechen, das durch die ‚**klassische Fürsorge**‘ geprägt ist“.⁸

Gemäß § 1 Abs. 1 Satz 1 JFDG **fördern** Jugendfreiwilligendienste „die **Bildungsfähigkeit der Jugendlichen** und gehören zu den besonderen Formen des **bürgerschaftlichen Engagements**“. Jugendfreiwilligendienste sind gemäß § 1 Abs. 2 JFDG das **freiwillige soziale Jahr (FSJ)** und das

4 BVerfG, Urt. v. 23.01.1990 - 1 BvL 44/86, 1 BvL 48/87 (= BVerfGE 81, 156, (186)).

5 BVerfG, Beschl. v. 10.03.1994 – 1 BvR 178/97 (= BVerfGE 97, 332 (341)).

6 BVerfG, Urt. v. 18.07.1967 - 2 BvF 3, 4, 5, 6, 7, 8/62, 2 BvR 139, 140, 334, 335/62 (= BVerfGE 22, 180 (212 f.)).

7 BVerfG, Urt. v. 18.07.1967 - 2 BvF 3, 4, 5, 6, 7, 8/62, 2 BvR 139, 140, 334, 335/62 (= BVerfGE 22, 180 (212)).

8 BVerfG, Urt. v. 24.10.2002 – 2 BvF 1/01 (BVerfGE 106, 62 (133 f.)).

freiwillige ökologische Jahr (FÖJ). Beide Varianten der Jugendfreiwilligendienste umfassen eine pädagogische Begleitung.⁹ Die pädagogische Begleitung des FSJ bzw. des FÖJ dient dazu, **soziale, kulturelle und interkulturelle Kompetenzen** zu vermitteln und das **Verantwortungsbewusstsein für das Gemeinwohl** zu stärken.¹⁰ Im Rahmen des FÖJ sollen „insbesondere der **nachhaltige Umgang mit Natur und Umwelt** gestärkt und **Umweltbewusstsein** entwickelt werden, um ein **kompetentes Handeln** für Natur und Umwelt zu fördern.“¹¹

Die Vermittlung sozialer, kultureller und interkultureller Kompetenzen und die Stärkung des Verantwortungsbewusstseins für das Gemeinwohl **fördern das geistige und sittliche Wohl Jugendlicher.** Des Weiteren können Jugendfreiwilligendienste die **Ausbildungs- und Beschäftigungsfähigkeit verbessern**, indem sie jungen Menschen die Möglichkeit eröffnen, sich nach ihrem Schulabschluss aufgrund praktischer Erfahrungen beruflich zu orientieren.

Somit unterfällt der Bereich der Jugendfreiwilligendienste der **Gesetzgebungskompetenz** für die „**öffentliche Fürsorge**“ gemäß **Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG.**

2.2.2. Art. 72 Abs. 2 GG

Auf dem Gebiet des Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG hat der Bund allerdings nur dann das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die **Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet** oder die **Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse** eine bundesgesetzliche Regelung **erforderlich** macht (vgl. Art. 72 Abs. 2 GG). Das Vorliegen dieser Voraussetzungen unterliegt der verfassungsgerichtlichen Kontrolle, allerdings räumt das BVerfG dem Gesetzgeber im Hinblick auf die allein zulässigen Zwecke einer bundesgesetzlichen Regelung und deren Erforderlichkeit im gesamtstaatlichen Interesse eine Einschätzungsprärogative ein.¹²

Ursprünglich nahm das BVerfG an, dass eine **Wahrung der Rechtseinheit im gesamtstaatlichen Interesse** eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht, wenn eine Gesetzesvielfalt auf Länderebene „eine Rechtszersplitterung mit problematischen Folgen darstellt, die im Interesse sowohl des Bundes als auch der Länder nicht hingenommen werden kann“. ¹³ In jüngerer Zeit hob das BVerfG jedoch in Abweichung von seiner früheren Rechtsprechung hervor, dass die Regelung durch ein Bundesgesetz nicht unerlässlich für die Rechtseinheit in dem normierten Bereich sein müsse; vielmehr genüge es, „dass der Bundesgesetzgeber andernfalls **nicht unerheblich problematische Entwicklungen in Bezug auf die Rechts- und Wirtschaftseinheit erwarten** darf.“¹⁴

9 Vgl. § 3 Abs. 2 Satz 1 JFDG (für das FSJ) sowie § 4 Abs. 2 Satz 1 JFDG (für das FÖJ).

10 Vgl. § 3 Abs. 2 Satz 2 JFDG (für das FSJ) sowie § 4 Abs. 2 Satz 2 JFDG (für das FÖJ).

11 Vgl. § 4 Abs. 2 Satz 3 JFDG.

12 BVerfG, Urt. v. 21.07.2015 – 1 BvF 2/13 (= BVerfGE 140, 65 (Rn. 65)); Broemel, in: von Münch/Kunig, GG, 8. Auflage 2025, Art. 72 Rn. 35.

13 BVerfG, Urt. v. 24.10.2002 – 2 BvF 1/01 (= BVerfGE 106, 62 (145)).

14 BVerfG, Urt. v. 17.12.2024 – 1 BvL 21/12 (= BVerfGE 138, 136 (Rn. 110)) [Hervorhebung durch Verf.].

Die Teilnahme junger Menschen an Jugendfreiwilligendiensten ist **länderübergreifend ausgerichtet** und nicht auf das Gebiet eines einzelnen Bundeslandes beschränkt. Würde die Regelung eines Rechtsrahmens für diese Teilnahme den Ländern überlassen, so ist zu erwarten, dass dieser Rechtsrahmen unterschiedlich ausfallen würde. **Ohne eine bundesgesetzliche Regelung** in Bezug auf die Höhe des Taschengeldes könnten die **Träger der Jugendfreiwilligendienste** – abhängig von ihrer finanziellen Ausstattung und Leistungsfähigkeit – ganz auf die **Zahlung verzichten** oder **Taschengelder in sehr unterschiedlicher Höhe** zahlen. Für Jugendliche aus weniger finanzstarken Elternhäusern könnte in einer solchen Situation die **Teilnahme an einem Jugendfreiwilligendienst** bereits aus wirtschaftlichen Gründen **versperrt** sein. Würde die Regelung der Höhe des Taschengeldes den Ländern überlassen, so könnte dies zur Folge haben, dass die Teilnahme an Jugendfreiwilligendiensten **in einem Bundesland** für Jugendliche **attraktiver erscheint** als in einem anderen. Infolgedessen könnte es zu einer **ungleichen Nachfrage der Angebote unterschiedlicher Träger von Jugendfreiwilligendiensten** kommen. In den geschilderten Fällen würde das Ziel, Jugendlichen bundesweit die Möglichkeit einer das bürgerschaftliche Engagement fördernden Orientierungsphase zwischen schulischer und beruflicher Ausbildung zu eröffnen, beeinträchtigt. Somit ist zu erwarten, dass sich die Nachfrage nach und Teilnahme an Jugendfreiwilligendiensten ohne eine bundesgesetzliche Regelung nachteilig entwickeln wird, so dass die Wahrung der Rechtseinheit eine solche Regelung erforderlich macht.

Die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG dürften insoweit vorliegen.

2.2.3. Zwischenergebnis

Die Sachgesetzgebungskompetenz des Bundes für die Regelung einer Mindesthöhe des Taschengeldes für Jugendfreiwilligendienste ergibt sich somit aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 7, 72 Abs. 2 GG.

2.3. Vereinbarkeit mit Grundrechten

Die gesetzliche Verankerung einer Mindesthöhe für das Taschengeld im JFDG müsste zudem mit den Grundrechten vereinbar sein.

2.3.1. Regelungsadressat

Ob bzw. welche Grundrechte betroffen sein könnten, hängt davon ab, welche Personen oder Organisationen Adressaten einer entsprechenden Regelung wären.

Gemäß § 11 Abs. 1 Satz 1, Satz 2 Nr. 6 JFDG schließen zugelassene Träger des Jugendfreiwilligendienstes und die oder der Freiwillige vor Beginn des Dienstes eine schriftliche Vereinbarung, die u.a. Angaben zur Art und Höhe der Geld- und Sachleistungen enthält. Gemäß § 11 Abs. 2 Satz 1 JFDG kann diese Vereinbarung auch als gemeinsame Vereinbarung zwischen dem zugelassenen Träger, der Einsatzstelle und der oder dem Freiwilligen geschlossen werden, in der die Einsatzstelle die Geld- und Sachleistungen auf eigene Rechnung übernimmt. Eine Regelung, die eine Mindesthöhe für das zu zahlende Taschengeld festlegt, würde demnach die zugelassenen Träger bzw. die von den Trägern betriebenen Einsatzstellen treffen.

Als **zugelassene Träger des FSJ** benennt § 10 Abs. 1 JFDG Verbände, die in der **Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege** zusammengeschlossen sind, und ihre Untergliederungen, **Religionsgemeinschaften** mit dem Status einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft und

Gebietskörperschaften sowie nach näherer Bestimmung der Länder sonstige Körperschaften des öffentlichen Rechts. Des Weiteren können die zuständigen Landesbehörden gemäß § 10 Abs. 2 JFDG **Einrichtungen** als weitere Träger des FSJ im Inland und als Träger des FÖJ im Inland **zulassen**, wenn sie Gewähr für eine ordnungsgemäße Durchführung des Dienstes bieten. Außerdem können gemäß § 10 Abs. 3 JFDG juristische Personen mit Sitz in der Bundesrepublik Deutschland auch als Träger des FSJ bzw. FÖJ im Ausland zugelassen werden.

2.3.2. Art. 19 Abs. 3 GG

Gemäß Art. 19 Abs. 3 GG gelten die **Grundrechte** auch für **inländische juristische Personen**, soweit sie **ihrem Wesen nach auf diese anwendbar** sind. Gemeint sind damit zunächst **juristische Personen des Privatrechts** wie z.B. rechtsfähige Vereine, Aktiengesellschaften oder Stiftungen des bürgerlichen Rechts¹⁵, des Weiteren auch **nichtrechtsfähige Vereinigungen**, soweit sie zumindest teilrechtsfähig sind, etwa nichteingetragene Vereine oder Gesellschaften bürgerlichen Rechts¹⁶. **Inländisch** ist eine juristische Person bzw. Vereinigung, wenn sie ihren **Sitz**, d.h. den tatsächlichen Mittelpunkt ihrer Tätigkeit, im **Bundesgebiet** hat.¹⁷ **Juristische Personen des öffentlichen Rechts** können sich demgegenüber **grundsätzlich nicht** auf die **Grundrechte** berufen, da sie Verpflichtete und nicht Träger der Grundrechte sind.¹⁸ Eine Ausnahme gilt insoweit u.a. für die **öffentlich-rechtlich organisierten Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften** einschließlich der ihnen zugeordneten Einrichtungen, da sie nicht originär der staatlichen Sphäre angehören.¹⁹

Somit scheiden Gebietskörperschaften und andere öffentlich-rechtliche Körperschaften als Grundrechtsträger von vornherein aus. **Religionsgemeinschaften**, die wie beispielsweise die katholische und die evangelische Kirche den Status einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft besitzen, kommen hingegen als Grundrechtsträger in Betracht. Die **Verbände der freien Wohlfahrtspflege**, z.B. die Arbeiterwohlfahrt, der Deutsche Caritasverband oder das Deutsche Rote Kreuz, sind in der Regel als eingetragene Vereine organisiert, so dass sie als inländische juristische Personen des Privatrechts gemäß Art. 19 Abs. 3 GG Träger von Grundrechten sein können. Für die **sonstigen zugelassenen Träger** gilt das Gesagte entsprechend.

Inländische juristische Personen können sich gemäß Art. 19 Abs. 3 GG auf Grundrechte nur berufen, soweit sie **ihrem Wesen nach auf diese anwendbar** sind. Daran fehlt es, wenn der Grundrechtsschutz an Eigenschaften, Äußerungsformen oder Beziehungen anknüpft, die nur natürlichen Personen wesenseigen sind; erforderlich ist vielmehr, dass die **von dem Grundrecht geschützten Tätigkeiten auch von juristischen Personen (selbst) ausgeübt** werden können.²⁰ Die Religionsgemeinschaften können sich insbesondere auf die Religions- und Weltanschauungsfreiheit

15 Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 19. Auflage 2026, Art. 19 Rn. 20.

16 Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 19. Auflage 2026, Art. 19 Rn. 21.

17 Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 19. Auflage 2026, Art. 19 Rn. 22.

18 Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 19. Auflage 2026, Art. 19 Rn. 30.

19 Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 19. Auflage 2026, Art. 19 Rn. 35.

20 Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 19. Auflage 2026, Art. 19 Rn. 18.

aus **Art. 4 Abs. 1, 2 GG** berufen, in dessen Schutzbereich das kirchliche Selbstbestimmungsrecht aus Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 3 Weimarer Reichsverfassung (WRV)²¹ eine spezialgesetzliche Ausprägung gefunden hat²². Danach ordnet und verwaltet jede Religionsgesellschaft ihre Angelegenheiten selbständig innerhalb der Schranken des für alle geltenden Gesetzes. Das Recht zur selbständigen Verwaltung umfasst die freie Betätigung der Organe einer Religionsgemeinschaft zur Verwirklichung ihrer jeweiligen Aufgaben.²³ Da Religionsgemeinschaften gemäß § 10 Abs. 1 JFDG als Träger von Jugendfreiwilligendiensten genannt werden, dürfte die administrative und operative Durchführung dieser Dienste durch ihre Organe zu dem durch Art. 137 Abs. 3 Satz 1 WRV geschützten Kreis ihrer Aufgaben gehören. Für die Verbände der freien Wohlfahrtspflege kommt dagegen eine Berufung auf die Berufsfreiheit aus **Art. 12 Abs. 1 GG** in Betracht.

Ob bzw. inwieweit diese Grundrechte durch die gesetzliche Regelung einer Mindesthöhe des Taschengeldes tangiert oder verletzt werden, hängt maßgeblich davon ab, wie diese Regelung im Einzelnen ausgestaltet ist, welche Mindesthöhe festgelegt wird und welche Auswirkungen dies auf die Tätigkeit der davon betroffenen Träger und Einrichtungen hat. Ohne eine konkrete gesetzliche Vorschrift kann eine dezidierte Prüfung der Grundrechte daher nicht vorgenommen werden.

2.4. Ergebnis

Der **Bund** besitzt mit **Art. 74 Abs. 1 Nr. 7, Art. 72 Abs. 2 GG** die **nötige Gesetzgebungskompetenz**, um eine Mindesthöhe für das Taschengeld im JFDG zu verankern. Dabei muss er eine solche Regelung so gestalten, dass sie nicht die Grundrechte der Träger des Jugendfreiwilligendienstes verletzt.

3. Finanzierung der Jugendfreiwilligendienste durch den Bund (WD 4)

3.1. Konnexitätsprinzip

Nach Art. 104a Abs. 1 GG tragen der Bund und die Länder die Ausgaben gesondert, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit das GG nichts anderes bestimmt. Dieses Konnexitätsprinzip von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung stellt die Grundregel für die bundesstaatliche Verteilung der Ausgabenverantwortung im Verhältnis von Bund und Ländern dar.²⁴ Dabei knüpft die Finanzierungskompetenz grundsätzlich an die Aufgabenkompetenz an.

3.2. Verwaltungskompetenzen des Bundes

Nach Art. 30 GG ist die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder, soweit das GG keine andere Regelung trifft oder zulässt.

21 Die Verfassung des Deutschen Reichs ([WRV](#)) in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 401-2, veröffentlichten bereinigten Fassung.

22 Koriath, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Werkstand: 109. EL Januar 2026, WRV Art. 137 Rn 22.

23 Koriath, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Werkstand: 109. EL Januar 2026, WRV Art. 137 Rn 25.

24 Hellermann, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 104a Rn. 40.

Dementsprechend bestimmt Art. 83 GG, dass die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit ausführen, soweit das GG nichts anderes bestimmt oder zulässt. Die Länder verfügen daher nicht nur für Landesgesetze, sondern grundsätzlich auch für Bundesgesetze über die Verwaltungskompetenz. Aus einer etwaigen Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 70 ff. GG lässt sich somit nicht auch dessen Verwaltungskompetenz für den fraglichen Bereich ableiten.²⁵

Die Verwaltungskompetenzen des Bundes sind vielmehr im Wesentlichen in Art. 86 ff. GG geregelt.²⁶ Für die Förderung der Jugendfreiwilligendienste findet sich jedoch weder dort noch in anderen Bestimmungen des GG eine ausdrückliche Regelung, aus welcher sich eine Verwaltungskompetenz des Bundes ableiten ließe, sodass diese nach der beschriebenen Grundregel der Art. 30, 83 GG bei den Ländern liegt. Nach dem Konnexitätsprinzip des Art. 104a Abs. 1 GG liegt damit auch die Finanzierungskompetenz für die genannte Aufgabe bei den Ländern.

3.3. Ungeschriebene Verwaltungskompetenzen des Bundes

Grundsätzlich ist anerkannt, dass neben den ausdrücklich im GG geregelten Verwaltungskompetenzen weitere – ungeschriebene – Verwaltungskompetenzen des Bundes bestehen, aus denen sich gemäß Art. 104a Abs. 1 GG entsprechende Finanzierungskompetenzen ergeben.²⁷ Ungeschriebene Verwaltungskompetenzen können sich kraft Natur der Sache, kraft Sachzusammenhangs und als Annexkompetenz ergeben.²⁸ Letztere wird als Unterfall der Sachzusammenhangskompetenz eingeordnet.²⁹ Ungeschriebene Verwaltungskompetenzen werden allerdings nur unter engen Voraussetzungen anerkannt.³⁰

Eine Zuständigkeit des Bundes kraft Natur der Sache kommt nach dem BVerfG für Aufgaben in Betracht, die der partikulären Zuständigkeit der Länder a priori entrückte Angelegenheiten des Bundes darstellen und die ihrer Art nach begriffsnotwendig unter Ausschluss anderer Möglichkeiten nur vom Bund in sachgerechter Weise wahrgenommen werden können.³¹ Nach den

25 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Zur Frage der Finanzierbarkeit von Mittagsverpflegung an Kitas und Schulen aus dem Bundeshaushalt, Sachstand vom 4.7.2024, WD 4 - 3000 - 032/24.

26 Keilmann, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 42. EL Juni 2007, Art. 104a Rn. 11.

27 Vgl. im Einzelnen Keilmann, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 42. EL Juni 2007, Art. 104a Rn. 13; Schulte, in: Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Lfg. 78 – 01.06.2022, Art. 104a GG Rn. 36 ff.; Brockmeyer, in: Festschrift für Klein 1994, S. 633 ff; Heintzen, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 8. Auflage 2025, Art. 104a GG Rn. 30 ff.

28 Zu ungeschriebenen Verwaltungskompetenzen kraft Natur der Sache und kraft Sachzusammenhangs: Keilmann, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 42. EL Juni 2007, Art. 104a Rn. 13; Schulte, in: Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Lfg. 78 – 01.06.2022, Art. 104a GG Rn. 36 ff.; Brockmeyer, in: Festschrift für Klein 1994, S. 633 ff.

29 Heintzen, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 8. Auflage 2025, Art. 104a GG Rn. 31.

30 Brockmeyer, in: Festschrift für Klein 1994, S. 633, 639.

31 BVerfG, Urteil vom 18. Juli 1967 – 2 BvF 3/62, BVerfGE 22, 180, 217; BVerfG, Urteil vom 28. Februar 1961 – 2 BvG 1/60, 2 BvG 2/60, BVerfGE 12, 205, 251.

Ausführungen des Gerichts müssen Schlussfolgerungen aus der Natur der Sache eine bestimmte Lösung unter Ausschluss anderer Möglichkeiten zwingend erfordern.³²

Auf Grundlage dieser Rechtsprechung des BVerfG haben Bund und Länder den Entwurf einer „Verwaltungsvereinbarung über die Finanzierung öffentlicher Aufgaben von Bund und Ländern“³³ (Stand 1971) erarbeitet, welche in der Praxis als sog. Flurbereinigungsabkommen bezeichnet wird.³⁴ Obwohl die Vereinbarung von den Ländern nicht unterzeichnet wurde, dient sie auch gegenwärtig noch als „Orientierungsrahmen“ für die (Mit-)Finanzierungskompetenzen des Bundes.³⁵ Danach kann der Bund Aufgaben unter anderem in den Bereichen „gesamtstaatliche Repräsentation“ sowie „Auslandsbeziehungen“ und „nichtstaatliche zentrale Organisationen“ finanzieren.³⁶

Dagegen werden Zweckmäßigkeitserwägungen oder eine unterschiedliche Finanzkraft der Länder nicht als ausreichend für eine ungeschriebene Verwaltungskompetenz des Bundes angesehen.³⁷ Voraussetzung sei vielmehr, dass die Wahrnehmung der jeweiligen Aufgabe durch die Länder, einzeln oder gemeinsam, nicht sinnvoll möglich sei.³⁸ Unter anderem sollen daher die überregionale Bedeutung einer Aufgabe, die angestrebte Vereinheitlichung der Aufgabenerfüllung sowie das Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse nicht für die Annahme einer ungeschriebenen Verwaltungskompetenz des Bundes ausreichen.³⁹

Eine ungeschriebene Verwaltungskompetenz des Bundes kraft Sachzusammenhangs wird dann bejaht, „wenn eine dem Bund ausdrücklich zugewiesene Gesetzgebungs- oder Verwaltungszuständigkeit verständigerweise nicht wahrgenommen werden kann, ohne dass eine nicht

32 BVerfG, Urteil vom 18. Juli 1967 – 2 BvF 3/62, BVerfGE 22, 180, 217; BVerfG, Urteil vom 28. Februar 1961 – 2 BvG 1/60, 2 BvG 2/60, BVerfGE 12, 205, 251.

33 Abgedruckt bei Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 36. EL Juli 1999, Anhang zu Art. 104a GG Anlage 1.

34 Bundesministerium der Finanzen (BMF), Das System der öffentlichen Haushalte, Stand: August 2015, S. 92, https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Bundeshaushalt/Haushaltsrecht_und_Haushaltssystematik/haushaltsrecht_systematik.html, abgerufen am 11.06.2026.

35 Vgl. im Einzelnen Mayer, in: Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Lfg. 62 – 01.08.2015, § 23 BHO Rn. 24; Keilmann, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 54. EL Dezember 2022, Art. 104a Rn. 14; BMF, a.a.O., S. 92 (dort als „wichtige Leitschnur für die Staatspraxis“ bezeichnet); kritisch Kloepfer, Finanzverfassungsrecht mit Haushaltsverfassungsrecht, 2014, § 3, Rn. 10 f. mit weiteren Nachweisen.

36 Vgl. § 1 Abs. 1 Nr. 1., 2. und 6. des Entwurfs des Flurbereinigungsabkommens.

37 Schulte, in: Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Lfg. 78 – 01.06.2022, Art. 104a GG Rn. 36; Heintzen, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 8. Auflage 2025, Art. 104a GG Rn. 31.

38 Schulte, in: Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Lfg. 78 – 01.06.2022, Art. 104a GG Rn. 36.

39 Heintzen, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 8. Auflage 2025, Art. 104a GG Rn. 31.

ausdrücklich zugewiesene andere Verwaltungszuständigkeit mit wahrgenommen wird.“⁴⁰ „Ein Übergreifen in eine nicht ausdrücklich zugewiesene Verwaltungszuständigkeit“ müsse somit „unerlässliche Voraussetzung für die Wahrnehmung einer dem Bund zugewiesenen Kompetenz sein.“⁴¹ Eine ausdrückliche Erwähnung der Förderung der Jugendfreiwilligendienste als ungeschriebene Verwaltungskompetenzen des Bundes findet sich jedoch nicht.

3.4. Fakultative unmittelbare Bundesverwaltung

Nach Art. 87 Abs. 3 GG können zudem für Angelegenheiten, für die dem Bunde die Gesetzgebung zusteht, selbständige Bundesoberbehörden durch Bundesgesetz errichtet werden. Danach kann der Bund, indem er eine der dort genannten Stellen errichtet, die Verwaltungszuständigkeit für eine Materie an sich ziehen und dadurch insoweit die der Länder beenden. Die Errichtung dieser Stellen setzt nicht voraus, dass die Verwaltungskompetenz des Bundes im Grundgesetz schon anderweitig begründet oder zugelassen ist.⁴²

Für eine Ermächtigung der Bundesregierung, die Bestrebungen auf dem Gebiet der Jugendhilfe anzuregen und zu fördern, hat das BVerfG darüber hinaus entschieden, dass die Förderung solcher Bestrebungen durch Zuweisung von Mitteln aus dem Bundeshaushalt die Erfüllung einer staatlichen Aufgabe im Sinne des Art. 30 GG darstelle und deshalb grundsätzlich Sache der Länder sei. Deshalb dürfe die Bundesregierung nur solche Bestrebungen auf dem Gebiete der Jugendhilfe fördern, die der Aufgabe nach eindeutig überregionalen Charakter hätten. Es müsse sich um Bestrebungen handeln, die ihrer Art nach nicht durch ein Land allein wirksam gefördert werden könnten. Die Förderung durch den Bund wäre demnach beispielsweise bei zentralen Einrichtungen, deren Wirkungsbereich sich auf das Bundesgebiet als Ganzes erstreckt, bei gesamtdeutschen Aufgaben und bei internationalen Aufgaben zulässig. Keinesfalls könne sich die Zuständigkeit des Bundes auf die Förderung regionaler oder örtlicher Bestrebungen erstrecken.⁴³ Insoweit dürfte es von der Konzeption und Zielrichtung einer Maßnahme abhängen, ob eine Förderung durch den Bund möglich ist.

Jugendfreiwilligendienste sind nach § 1 Abs. 2 JFDG das freiwillige soziale Jahr (FSJ) und das freiwillige ökologische Jahr (FÖJ). Als Träger sind nach § 10 Abs. 1 JFDG die Verbände, die in der Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege zusammengeschlossen sind, Religionsgemeinschaften mit dem Status einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft und die Gebietskörperschaften sowie nach Bestimmung der Länder sonstige Körperschaften des öffentlichen Rechts zugelassen. Neben diesen in § 10 Abs. 1 JFDG genannten Trägern kann die jeweils zuständige Landesbehörde gemäß § 10 Abs. 2 und Abs. 4 JFDG weitere Träger zulassen. Auch über die Zulassung als Träger der Jugendfreiwilligendienste im Ausland entscheidet nach § 10 Abs. 3 Satz 2

40 Brockmeyer, in: Festschrift für Klein 1994, S. 633, 638; ähnlich Heintzen, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 8. Auflage 2025, Art. 104a GG Rn. 32 sowie Schulte, in: Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Lfg. 78 – 01.06.2022, Art. 104a GG Rn. 38, anknüpfend an BVerfG, Rechtsgutachten vom 16. Juni 1954 – 1 PBvV 2/52, BVerfGE 3, 407, 421.

41 Brockmeyer, in: Festschrift für Klein 1994, S. 633, 638, mit Verweis auf BVerfGE 12, 205 und BVerfGE 15, 1.

42 Ibler, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 109. EL Januar 2026, Art. 87 Rn. 226.

43 BVerfG, Urteil vom 18. Juli 1967 – 2 BvF 3/62 –, juris Rn. 116, 119.

und Abs. 4 JFDG die zuständige Landesbehörde. Damit liegt die Verwaltungs- und Finanzierungskompetenz für diesen Bereich grundsätzlich bei den Ländern.

Im Bund ist darüber hinaus aber das Bundesministerium für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMBFSFJ) für den Politikbereich Freiwilligendienste zuständig.⁴⁴ Nach § 83 Abs. 1 des Achten Buches Sozialgesetzbuch (SGB VIII)⁴⁵ soll die fachlich zuständige oberste Bundesbehörde die Tätigkeit der Jugendhilfe anregen und fördern, soweit sie von überregionaler Bedeutung ist und ihrer Art nach nicht durch ein Land allein wirksam gefördert werden kann. Durch § 83 SGB VIII wird die Verwaltungskompetenz des Bundes erweitert.⁴⁶ Das Bundesministerium für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend fördert deshalb derzeit bereits die Freiwilligendienste der Länder.⁴⁷ Die Förderung besteht weit überwiegend in finanziellen Zuwendungen an Träger der freien Jugendhilfe durch die Zuweisung von Mitteln aus dem Bundeshaushalt. Der Bund fördert insbesondere bundeszentrale Einrichtungen, die im gesamten Bundesgebiet Wirkung entfalten können, sowie etwa Maßnahmen im internationalen Bereich, Modellvorhaben und Forschungsprojekte zur Erprobung neuer Wege in der Kinder- und Jugendhilfe.⁴⁸ Voraussetzung ist, dass die Förderung von überregionaler Bedeutung ist und nicht von einem Bundesland allein wirksam gefördert werden kann.⁴⁹ Ob dies erfüllt ist, hängt insbesondere auch von der Zielrichtung der Maßnahme ab.

Die Ausführung der Aufgaben der Jugendfreiwilligendienste auf Bundesebene wurde dabei gemäß § 14 Abs. 2 des Bundesfreiwilligendienstgesetzes (BFDG)⁵⁰ per Erlass dem Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben übertragen.⁵¹ Die Förderung erfolgt dabei auf Grundlage der Förderrichtlinien-Jugendfreiwilligendienste (RL-JFD) vom 11. April 2012 in der Fassung

-
- 44 Bundesrechnungshof, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, Information über die Entwicklung des Einzelplans 17 für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2026 vom 16.09.2025, S. 6, <https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2025/einzelplan-2026/17-volltext.html>, abgerufen am 11.06.2026.
- 45 Das Achte Buch Sozialgesetzbuch – Kinder und Jugendhilfe – in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. September 2012 (BGBl. I S. 2022), das zuletzt durch Artikel 9 des Gesetzes vom 23. April 2026 (BGBl. 2026 I Nr. 111) geändert worden ist.
- 46 Schwedler, in: beck-online, Großkommentar, Stand: 01.11.2024, § 83 SGB VIII, Rn. 2.
- 47 Bundeshaushaltsplan 2026, Einzelplan 17 – Bundesministerium für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Kapitel 1703, Titel 684 11, siehe auch S. 2, 32.
- 48 Struck, in: Wiesner/Wapler, SGB VIII, Kinder- und Jugendhilfe, 7. Auflage 2026, § 83 Rn. 7.
- 49 Schwedler, in: beck-online, Großkommentar, Stand: 01.11.2024, § 83 SGB VIII, Rn. 7.
- 50 Bundesfreiwilligendienstgesetz vom 28. April 2011 (BGBl. I S. 687), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 23. Mai 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 170) geändert worden ist.
- 51 Bundeshaushaltsplan 2026, Einzelplan 17 – Bundesministerium für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend, S. 83.

vom 1. Januar 2021⁵² als Zuwendungen⁵³ im Sinne des § 44 in Verbindung mit § 23 der Bundeshaushaltsordnung (BHO).⁵⁴

Diese Förderung der Jugendfreiwilligendienste durch den Bund kann im Rahmen des § 83 Abs. 1 SGB VIII und der Vorgaben der BHO auch geändert und anderweitig ausgestaltet werden. Auch können Vereinbarungen des Bundes mit den Ländern für die gemeinsame Finanzierung bestimmter Bereiche der Jugendfreiwilligendienste geschlossen werden.

52 Bundesministerium für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Die Jugendfreiwilligendienste, <https://www.bmbfsfj.bund.de/bmbfsfj/themen/engagement-und-gesellschaft/freiwilligendienste/jugendfreiwilligendienste/die-jugendfreiwilligendienste-75896>, abgerufen am 11.06.2026.

53 Zu den rechtliche Rahmenbedingungen für Zuwendungen siehe: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Zuwendungen im Sinne des § 23 der Bundeshaushaltsordnung vom 08.08.2025, WD 4 - 3000 - 030/25, Nr. 2; Förderung von Maßnahmen durch Zuwendungen im Sinne des § 23 der Bundeshaushaltsordnung vom 27.06.2025, WD 3 - 3000 - 040/25; WD 4 - 3000 - 019/25, Nr. 2; Zuwendungen im Sinne des § 23 der Bundeshaushaltsordnung vom 21.06.2023, WD 4 - 3000 - 044/23.

54 Bundeshaushaltsordnung vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1284), die zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 12. Mai 2026 (BGBl. 2026 I Nr. 137) geändert worden ist.