

# ÜBERGRIFFIGER STAAT UND STÖRRISCHE ZIVILGESELLSCHAFT? Internationale Freiwilligendienste zwischen Subsidiarität und politischer Verantwortung<sup>1</sup>

**Dr. Jörn Fischer**

Senior Research Associate | Lehrstuhl für Vergleichende Politikwissenschaft  
an der Universität zu Köln | joern.fischer@uni-koeln.de

**Benjamin Haas**

Universität zu Köln | benjamin.haas@uni-koeln.de

## Abstract

Das Verhältnis zwischen Staat und Zivilgesellschaft in den Freiwilligendiensten wird viel diskutiert und wenig analysiert. Dieser Beitrag analysiert die Rollenverteilung zwischen Staat und Zivilgesellschaft in den „deutschen“ internationalen Freiwilligendiensten. Damit sind von Deutschland aus angebotene unterschiedliche Formate wie *weltwärts* oder der Internationale Jugendfreiwilligendienst (IJFD) gemeint.

Nach einer kurzen Vorstellung der Besonderheiten internationaler Freiwilligendienste besteht die vorliegende Untersuchung aus zwei Teilen: Der erste Teil stellt einige theoretische Zugänge zum Verhältnis zwischen Staat und Zivilgesellschaft vor und hat dabei stets die internationalen Freiwilligendienste im Blick. Dabei wird deutlich, dass das Prinzip der politischen Verantwortung dem Subsidiaritätsprinzip Grenzen aufzeigt.

Der empirische Teil beleuchtet die konkrete Aufgabenverteilung zwischen zivilgesellschaftlichen Trägern und staatlichen Förderern in den unterschiedlichen Dienstformen. In der Praxis zeigt sich, dass das Verhältnis zwischen Staat und Zivilgesellschaft in den internationalen Freiwilligendiensten sehr unterschiedliche Ausprägungen aufweist, innerhalb der jeweiligen Dienstform jedoch recht konsistent ist.

**Schlagwörter:** Internationale Freiwilligendienste, Zivilgesellschaft, Dritter Sektor, Subsidiarität, Verantwortung, Prinzipal-Agent-Theorie, weltwärts, kulturweit, Internationaler Jugendfreiwilligendienst, Europäischer Freiwilligendienst, FSJ im Ausland

## Overbearing State and Stubborn Civil Society? International Volunteer Services between Subsidiarity and Political Responsibility

*The relationship between state and civil society in volunteer service programmes is been discussed a lot but analysed a little. This contribution analyses the task allocation between the state and civil society in „German“ international volunteer service programmes. This refers to*

<sup>1</sup> Dieser Artikel ist ein Vorabdruck eines Buchbeitrags für den Sammelband „Zivil.Gesellschaft.Staat. Freiwilligendienste zwischen staatlicher Steuerung und zivilgesellschaftlicher Gestaltung“, der im Laufe dieses Jahres im Springer VS Verlag erscheinen soll. Das Buch wird herausgegeben von Thomas Bibisidis, Jaana Eichhorn, Ansgar Klein, Christa Perabo und Susanne Rindt.  
Für hilfreiche Hinweise insbesondere zum empirischen Kapitel dieses Artikels danken wir Claudio Jax, Anna Veigel, Karin Schulz, Andreas Klünter, Arne Bonhage und David Schäfer sehr herzlich.

*in Germany offered outgoing formats such as the weltwärts-programme or the International Youth Volunteer Service (IJFD).*

*After a short description of the particularities of international volunteer services, this study consists of two parts: In the first part we present a couple of theoretical approaches to analyse the relationship between state and civil society, always having the international volunteer services in mind. Second, we take a close empirical look to different state funded international volunteer programmes. It becomes apparent that the principle of political responsibility sets limits to the principle of subsidiarity.*

*The empirical part identifies the concrete task sharing between the civil society organisations and the public funding authorities within the different volunteer service programmes. We show that the relationship between state and civil society has very different characteristics across programmes, but is fairly consistent within the respective programme.*

**Keywords:** International Voluntary Services, Civil Society, Third Sector, Subsidiarity, Responsibility, Principal-Agent Theory, weltwärts kulturweit, International Youth Voluntary Service, European Voluntary Service, FSJ abroad

## 1. Drei Besonderheiten internationaler Freiwilligendienste

Defitorisch unterscheiden sich internationale Freiwilligendienste kaum von den nationalen Diensten: Sie sind eine besondere Form bürgerschaftlichen Engagements, gemeinwohl- und non-profit-orientiert, und sie finden im öffentlichen Raum statt. In der Regel werden sie von einem Träger organisiert, der die Freiwilligen pädagogisch begleitet und dauern von mehreren Monaten bis hin zu einem oder zwei Jahren. Ebenso wie nationale bringen auch internationale Freiwilligendienste eine gewisse Verbindlichkeit für die Freiwilligen mit sich und sie werden als non-formale Lernorte verstanden (Haas 2012: 19).

Sie unterscheiden sich aus unserer Sicht jedoch in drei grundlegenden Merkmalen von den nationalen Dienstformen und Programmen.<sup>2</sup> Erstens: Die Zugehörigkeit sowohl zum deutschen dritten Sektor als auch zu dem eines Gastlandes. Damit in Verbindung steht zweitens der Ort der Erbringung des Dienstes, der Implikationen für die Gemeinwohlorientierung mit sich bringt. Und drittens haben die Förderprogramme für die internationalen Dienste eine unterschiedliche Entstehungsgeschichte und damit verbunden Auswirkungen auf das Verhältnis von Staat und Zivilgesellschaft.

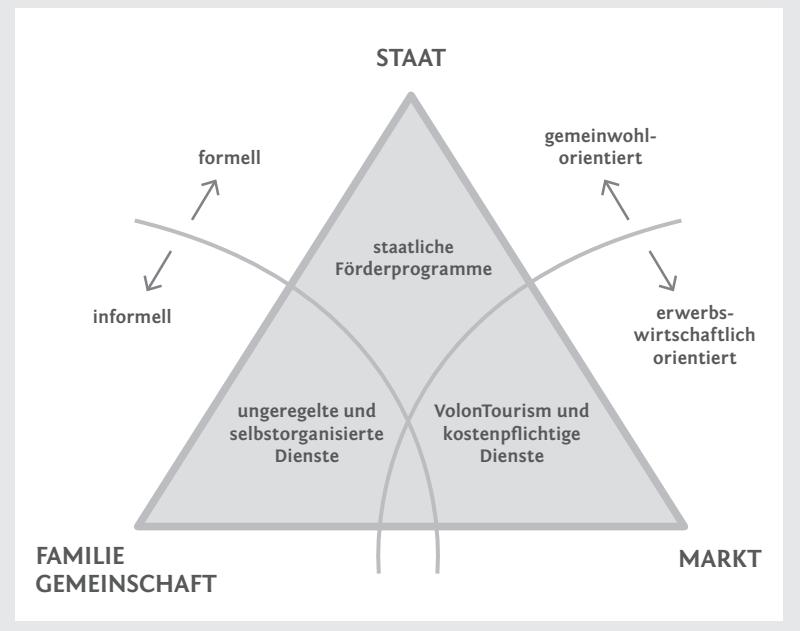
### 1.1 Verortung in der Dritten-Sektor-Beziehung

Jegliche Form bürgerschaftlichen Engagements lässt sich dem dritten Sektor zuordnen (Schulz-Nieswandt/Köstler 2011:87). Der dritte Sektor dient als

<sup>2</sup> Wir gehen hier nur auf diese grundlegenden Unterschiede ein. Zur tieferen Analyse der Hintergründe, Charakteristika und Geschichte der internationalen Freiwilligendienste siehe z. B. Guggenberger 2000 und Haas 2012: 13 ff..

„heuristisches Modell (...) zur Bezeichnung eines gesellschaftlichen Bereichs, der durch die Sektoren Staat, Markt und Gemeinschaft bzw. Familie abgegrenzt wird“ (Zimmer 2002: 1). Dieser Bereich ist äußerst dynamisch und amorph. Das Modell hilft, das Verhältnis zwischen Staat und Zivilgesellschaft in Deutschland einzuordnen. Die Dienstformen und Akteure der internationalen Freiwilligendienste lassen sich klar dem dritten Sektor zuordnen, wobei die Organisationsformen, betrieblichen Gebilde und Strukturen der Träger darin sehr vielfältig sein können (vgl. Schulz-Nieswandt/Köstler 2011: 91).

Abbildung 1: Internationale Freiwilligendienste im dritten Sektor



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Schulz-Nieswandt (2008: 324).

Abbildung 1 zeigt modellhaft: Je geregelter eine Dienstform ist und umso mehr öffentliche Förderung sie erhält, desto formeller und desto näher kommt sie dem Pol des Staates. Hierunter fallen auch die meisten Förderprogramme, die im vorliegenden Beitrag betrachtet werden. Ihre Nähe zum staatlichen Pol unterscheidet sich jedoch, wie wir später zeigen werden. Demgegenüber stehen ungeregelte und selbstorganisierte Dienste. Wenn beispielsweise Freiwillige über einen Kontakt ihrer Kirchengemeinde vermittelt ein paar Monate in Tansania bei der Partnerkirche mitarbeiten, so ist der Ausgangspunkt dieses Engagements näher am

informellen familiären Umfeld (Gemeinschaft) der Freiwilligen verortet. Darüber hinaus gibt es heute auch immer mehr Formate, die profitorientiert sind. Ein Beispiel ist der VolunTourismus, bei dem meist ein Kurzzeitfreiwilligendienst, organisiert von einem privaten Anbieter, mit Reisen und Tourismus verbunden wird (Goede 2013). Da es sich um eine Engagementform handelt, können VolunTourismus-Formate dennoch im dritten Sektor, jedoch in deutlicher Marktnähe, verortet werden.

Im Unterschied zu den nationalen Freiwilligendiensten stehen bei den internationalen zwei dritte Sektoren in Beziehung miteinander. Die internationalen Freiwilligendienste gehen also vom deutschen dritten Sektor aus und stehen gleichzeitig in direkter Beziehung zum dritten Sektor eines Einsatzlandes. In dem jeweiligen Einsatzland wiederum sind unterschiedliche Akteure involviert, die sich ebenfalls an unterschiedlichen Positionen in diesem Sektor verorten lassen: Von der Basisorganisation bis hin zur teilweise profitorientierten Privatschule oder der staatlich subventionierten, jedoch kirchlich getragenen Kindertagesstätte. Die beiden dritten Sektoren beeinflussen sich – in unterschiedlicher Intensität – damit gegenseitig. Die Größe, das Spektrum, die Struktur, Finanzierung und rechtliche Position des dritten Sektors unterscheidet sich natürlich im internationalen Vergleich teilweise stark (vgl. Salomon 2001). Je nachdem welche Position die Akteure oder Dienstformate im deutschen dritten Sektor einnehmen, ist die Beziehung zwischen Staat und Zivilgesellschaft anders ausgeprägt und geartet.

## 1.2 Die Dualität der Gemeinwohlorientierung

Ausgehend von dieser dualen Dritt-Sektor-Beziehung zwischen Deutschland und den Einsatzländern liegt dem Prinzip der Gemeinwohlorientierung bei internationalen Diensten ebenfalls eine Dualität zu Grunde. Es klingt zunächst banal: Ein internationaler Dienst findet nicht im Heimatland der Freiwilligen statt. Diese Tatsache hat jedoch eine weitreichende Bedeutung: Während das Rückkehrer-Engagement der Freiwilligen auf das Gemeinwohl der eigenen Gesellschaft ausgerichtet sein kann, so steht das Engagement während des Einsatzes im Ausland in einem größeren Zusammenhang (Haas 2012: 19). Die Konzepte der *Global Citizenship* oder des *Kosmopolitismus* bieten dafür Erklärungsansätze. Sie verorten handelnde Personen und Gruppen in einer globalisierten Welt in diesem größeren Zusammenhang (z. B. Köhler 2006). Ein gutes Beispiel ist der Europäische Freiwilligendienst (EFD), der von einer europäischen Gesellschaft ausgeht, für die sich die Freiwilligen einsetzen sollen (Europäische Kommission 2011: 52 ff.). Dementsprechend engagieren sich auch die gemeinwohlorientierten Trägerorganisationen der internationalen Dienste nicht ausschließlich für das Gemeinwohl in Deutschland sondern arbeiten mit gemeinwohlorientierten Partnerorganisationen außerhalb Deutschlands zusammen.

### 1.3 Entstehungsgeschichte und Formate der Förderprogramme

Die nationalen Dienste haben sich bereits seit 1964 in einem eingebüßten Zusammenspiel zwischen zivilgesellschaftlichen und staatlichen Akteuren entwickelt. Thomas Olk beschreibt diesen Prozess als „optimal“ (Olk 2014). Zwar hat die Einführung des Bundesfreiwilligendienstes dieses Miteinander im nationalen Bereich in letzter Zeit etwas durcheinander gebracht, doch grosso modo war die Entwicklung der nationalen Dienste ein Gemeinschaftswerk von Staat und Zivilgesellschaft.

Eine derart gemeinschaftliche Genese hat es bei den Auslandsdiensten nicht gegeben. Hier waren es rund vier Jahrzehnte lang die zivilgesellschaftlichen und kirchlichen Akteure<sup>3</sup>, die die internationalen Freiwilligendienste fern jeder staatlichen Intervention in Eigenregie aufgebaut und gestaltet haben.<sup>4</sup> Finanziert wurden sie zumeist auf privater Basis; häufig durch die Freiwilligen bzw. deren Spenderkreise. Ein erster Schritt in Richtung staatlicher Steuerung war 1986 die Einführung des Anderen Dienst im Ausland (ADiA) als Zivildienstersatz. Trotz Aussetzung der Wehrpflicht besteht der ADiA heute fort. Es handelt sich um einen zwar gesetzlich geregelten, jedoch nicht staatlich geförderten Freiwilligendienst. Erst durch die Ausweitung des Freiwilligen Sozialen Jahres (FSJ) auf das Ausland und durch die Einführung des von der EU getragenen Europäischen Freiwilligendienstes in den 1990er-Jahren können sogenannte „geregelte Freiwilligendienste“ auch außerhalb Deutschlands geleistet werden (Stern/Scheller 2012: 19).<sup>5</sup> Während die nationalen Freiwilligendienste also über Jahrzehnte hinweg in einem einheitlichen Rahmen einen stetigen förderpolitischen und inhaltlichen Reifeprozess durchliefen, entstanden die internationalen Freiwilligendienste in einem kreativen Wildwuchs – weitgehend unbeachtet von staatlichen Akteuren, aber auch ohne öffentliche Fördermittel (Fischer 2011: 55).

Mit der Einführung von *weltwärts* prallten dann zwei Welten aufeinander: Eine weitgehend unregulierte Landschaft der internationalen Freiwilligendienste traf auf ein Ministerium, in dessen DNA das Wort „Steuerung“ tief verankert ist. Während die mit der Einführung von *weltwärts* einhergehenden finanziellen Vorteile

- 
- 3 Inwiefern die Kirchen als Teil der Zivilgesellschaft gesehen werden können, ist Gegenstand einer eigenen breiten, sowohl theologischen als auch sozialwissenschaftlichen Debatte (siehe z. B. Adloff 2005: 119 f.; Strachowitz 2009). Im Folgenden unterscheiden wir die Akteure der „Szene“ um die internationalen Freiwilligendienste nicht in kirchliche und säkulare, zivilgesellschaftliche Akteure. Wir folgen der Argumentation, dass Kirchen dort wo sie Organisationsformen entwickeln, die auf gesellschaftliche Aufgaben gerichtet sind und zivilgesellschaftlichen Handlungslogiken folgen analytisch nur schwer von „der Zivilgesellschaft“ getrennt werden können (z. B. Anheim 2001).
- 4 Als kleine Ausnahme mag 1969 die Einführung des Entwicklungshelfergesetzes gelten, doch entwickelte sich dieser Dienst konstant in Richtung eines Fachdienstes. Zudem erhielten Entwicklungshelfer ein Unterhaltsgehalt.
- 5 Daneben entstanden noch konfessionell organisierte Freiwilligendienste wie das Diakonische Jahr im Ausland (Ein Programm der Jugendarbeit und Diakonie der Evangelischen Kirche in Deutschland) oder Missionar auf Zeit (wird von katholischen Missionsorden angeboten).

von der Zivilgesellschaft durchaus begrüßt wurden, konnten sich viele Entsendeorganisationen nur schwer an die Regulierungsansprüche des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) gewöhnen. Zwar gab es vor der Einführung Konsultationsformate, doch diese wurden von der Zivilgesellschaft nicht als Ausdruck einer wahren Beteiligungsintention sondern eher als Instrumente wahrgenommen, um von staatlicher Seite aus Wissen abzuschöpfen. Die Hals-über-Kopf-Einführung von *weltwärts* bescherte dem Verhältnis zwischen Trägerorganisationen und staatlichen Akteuren eine schwierige und konfliktive Anfangsphase (Stern/Scheller 2012: 10).

Im Jahr 2009 legte dann das Auswärtige Amt (AA) mit *kulturweit* nach.<sup>6</sup> Von vornherein gab es bei diesem Dienst quasi keine zivilgesellschaftliche Beteiligung, einzige Entsendeorganisation ist die Deutsche UNESCO-Kommission. Zwar ist sie als eingetragener Verein dem dritten Sektor zuzuordnen und agiert teilweise nach zivilgesellschaftlichen Handlungslogiken. Doch damit ist sie noch nicht automatisch mit Zivilgesellschaft gleichzusetzen. Als Sonderorganisation der Vereinten Nationen und als Teil der Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik unterscheidet sie sich durch ihre Nähe zur Politik und Regierung eindeutig von den anderen Trägerorganisationen internationaler Freiwilligendienste.<sup>7</sup> Sie wird für die Durchführung von *kulturweit* vom AA gefördert und unterliegt hier einer klaren Projektlogik. Doch mit der Entscheidung des Ministeriums, nur eine Entsendeorganisation mit dem Dienst zu beauftragen, ist sie deutlich stärker als bei anderen Diensten eine Durchführungsorganisation des Ministeriums. Vertreter der Zivilgesellschaft bezeichnen *kulturweit* daher auch als „staatliches (Konkurrenz-)Programm“ (BBE 2010: 17).

Das jüngste Kind der internationalen Förderprogramm-Generation ist der Internationale Jugendfreiwilligendienst. Die Einführung im Jahr 2012 durch das Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) kam mit weniger Getöse daher. Hier herrschte lediglich auf zivilgesellschaftlicher Seite etwas Verwunderung darüber, warum ein neuer Dienst geschaffen wurde und nicht das bereits bestehende und beim selben Ministerium angesiedelte FSJ im Ausland gestärkt wurde.

Darüber hinaus existieren auch weiterhin noch eine Reihe sogenannter ungeregelter Dienstformen, quasi als Überbleibsel des eingangs beschriebenen Wildwuchses. Immerhin über 1100 Freiwillige reisten über diese Formate im Jahr 2012 aus (AKLHÜ 2014, im Erscheinen).

<sup>6</sup> *Kulturweit* wird im rechtlichen Rahmen des FSJ im Ausland durchgeführt. Die Deutsche UNESCO-Kommission als einzige Entsendeorganisation ist anerkannter Träger beim BMFSFJ.

<sup>7</sup> Siehe zur Aufgabe und Rolle der Deutschen UNESCO-Kommission: [http://www.unesco.de/deutsche\\_unesco\\_kommission.html](http://www.unesco.de/deutsche_unesco_kommission.html)

## 2. Theoretische Zugänge zum Verhältnis zwischen Staat und Zivilgesellschaft im Kontext (internationaler) Freiwilligendienste

### 2.1 Subsidiaritätsprinzip

Auf das Subsidiaritätsprinzip wird von den Trägern internationaler Freiwilligendienste insbesondere dann rekuriert, wenn sie mehr Verantwortung und Ressourcen für die Zivilgesellschaft anmahnen: „Mit Blick auf das Subsidiaritätsprinzip wäre es problemlos möglich, wenn das BMZ bestimmte Aufgaben an die [zivilgesellschaftlichen] Verbünde delegieren würde“ (MISEREOR 2011, in Bezug auf *weltwärts*). Dem gegenüber stehen die Aussagen der fördernden Ministerien und deren nachgelagerten Organisationen<sup>8</sup>, dieses Prinzip auch einzuhalten: „Die Engagement Global gGmbH wird (...) unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips und komparativer Vorteile tätig werden“ (BMZ 2012: 5). Doch was steckt eigentlich hinter dem Subsidiaritätsprinzip?

Die Ursprünge des Subsidiaritätsprinzips werden meist der katholischen Soziallehre zugeschrieben. Die Forschung zeigt jedoch, dass sich die Idee bereits viel früher, beispielsweise bei Aristoteles, ausmachen lässt (Höffe 1993: 31ff.). Subsidiarität ist ein Legitimations-, Kompetenzvermutungs- und Entscheidungsprinzip. Demnach soll die kleinste Einheit einer Gemeinschaft die Dinge eigenverantwortlich regeln, zu denen sie in der Lage ist oder dazu in die Lage versetzt werden (Riklin 1993: 443; Koslowski 1997: 40). Wer gegen das Prinzip verstößt, maßt sich Kompetenzen an. Somit handelt es sich um ein sozialphilosophisches Prinzip mit normativem Charakter (Höffe 1993: 26 u. 28).

Auch im Zuwendungsrecht – dem förderrechtlichen Rahmen aller mit deutschen öffentlichen Mitteln geförderten internationalen Freiwilligendienste – gilt das Subsidiaritätsprinzip: In der Bundeshaushaltssordnung (BHO) heißt es, dass eine Zuwendung dann erfolgt, wenn ein erhebliches Interesse des Zuwendungsbereichs an einer Leistung besteht, die sonst nicht oder nicht im notwendigen Umfang erbracht werden würde (§ 23 BHO, BMI o.J.). Dieses Interesse wird zwar politisch-fachlich entschieden, doch der Bund führt – in unserem Fall – den Freiwilligendienst dann nicht selbst durch, sondern übergibt diese Aufgabe an die Zivilgesellschaft. Der letzte Satzteil des Paragraphen verweist die potentiellen Zuwendungsempfänger zunächst auf eigene Mittel und kann sinngemäß interpretiert werden: Wer über genügend eigene finanzielle Mittel verfügt, ist nicht auf eine Zuwendung angewiesen.

<sup>8</sup> Z. B. die Engagement Global gGmbH und im Bereich nationaler Freiwilligendienste das Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben (BAFzA).

Entgegen der weit verbreiteten Annahme lautet der Grundsatz des Subsidiaritätsprinzips jedoch nicht, dass stets möglichst viele Kompetenzen der unteren Einheit zugesprochen werden sollte, „sondern nur unter der Bedingung, dass die entsprechende Kompetenzverteilung letztlich dem Einzelmenschen dient“ (Höffe 1993: 31). Dieses Personalitätsprinzip steht dem Subsidiaritätsprinzip in der katholischen Soziallehre zur Seite. Kommt es also in der Auslegung des Subsidiaritätsprinzips zu (Kompetenz-)Konflikten zwischen höheren und niedrigeren Einheiten, so gebührt der Vorrang nicht grundsätzlich der niedrigeren. „Im Gegenteil stärke man dort, wo es dem entscheidenden Vorrang, dem des Individuums, dient, die Kompetenz der höheren Form“ (Höffe 1993: 30). Das Individuum (in unserem Fall die/der Freiwillige) ist also ein entscheidender Referenzpunkt.

Höffe bringt die Grenzen oder besser gesagt den Gültigkeitsrahmen des Prinzips treffend auf den Punkt: „Wie jedes ethische Prinzip, so ist auch das Subsidiaritätsprinzip erst in Verbindung mit anderen Gesichtspunkten entscheidungsfähig“ (1993: 35). Die „Eigengesetzlichkeiten des jeweiligen Gesellschaftsbereichs“ und die „konkreten Umstände der Entscheidungssituation“ müssen bei der Zuweisung von Aufgaben und Kompetenzen stets berücksichtigt werden (Baumgartner 1997: 13). Mehrere Kriterien müssen hierzu herangezogen werden, etwa: Problemlösungsbedarf, Effektivität, Effizienz, Ressource, Realisierbarkeit, Akzeptanz, Sachbereich, Aufgabenteilung etc. (Riklin 1993: 446). Die Logik des Subsidiaritätsprinzips heißt also, etwas schematisiert: „Sozialethik plus Sacherfordernisse plus Situationsüberlegung“ (Höffe 1993: 35). Das Subsidiaritätsprinzip ist nicht die oberste Norm allen politischen und sozialen Handelns. Es kann „richtungsweisend“ dazu beitragen, gute Politik zu machen, es kann jedoch in Konkurrenz zu anderen Prinzipien stehen, wie dem Demokratieprinzip oder dem Solidaritätsprinzip. Durch diesen Charakter gibt es keine dem Prinzip immanente Lösung für Konflikte. In welchen Fällen eine höhere bzw. niedrigere Einheit gefragt ist, darauf gibt das Subsidiaritätsprinzip allein keine Antwort (Höffe 1993: 29 u. 35). Es ist daher Gegenstand politischer Aushandlungsprozesse (Riklin 1993: 446).

In den internationalen Freiwilligendiensten ist das Subsidiaritätsprinzip häufig Ausgangspunkt für lebhafte Diskussionen. Auf zivilgesellschaftlicher Seite wird es als argumentative Waffe gegen eine Übermacht oder wahrgenommene Übergriffigkeit der (halb-)staatlichen Instanzen eingesetzt. Die staatliche Seite hingegen befürchtet die Umgehung von Rechenschaftspflichten und Qualitätsstandards und trägt vor sich her, eben auch selbst (politisch) rechenschaftspflichtig zu sein. Damit wird deutlich, dass sich diese Diskussionen hauptsächlich auf den politischen Kontext in Deutschland und dem hiesigen Verhältnis von Staat und Zivilgesellschaft beziehen.

Und wie sieht es mit den Organisationsstrukturen innerhalb der Zivilgesellschaft aus? Die meisten Entsendeorganisationen organisieren sämtliche Elemente eines

Freiwilligendienstes selbstständig, inklusive der administrativen Abwicklung mit dem Förderer. Allerdings wurden im Zuge der Einführung von *weltwärts* in zivilgesellschaftlicher Selbstorganisation Strukturen kirchlicher oder verbandlicher Provenienz geschaffen, bei denen sich durchaus die Frage stellt, ob diese stets dem Subsidiaritätsprinzip entsprechen – kritische Stimmen über den Nutzen dieser sogenannten Verbünde gab es insbesondere in der Einführungsphase auch aus den Reihen der Mitgliedsorganisationen selbst (Casper 2008: 51). Auch das Verhältnis zwischen Entsendeorganisationen und ihren Partnerorganisationen im Ausland wäre mit Blick auf das Subsidiaritätsprinzip eine eigene Studie wert.<sup>9</sup>

## 2.2 Verantwortung

Eine eindeutige Definition des Begriffs Verantwortung ist gerade in der deutschen Sprache schwierig – Verantwortung kennt viele Facetten. Häufig bezieht sie sich auf einen Auftrag, ein Gebot, einen Appell, eine Haftung oder eine Rechenschaft. Verallgemeinert gesprochen ist unter Verantwortung die Zuschreibung einer Pflicht zwischen einem Verantwortungsgeber und einem Verantwortungsnehmer zu verstehen, wobei die Art und Weise der Erfüllung dieser Pflicht positive oder negative Konsequenzen für den Verantwortungsnehmer haben kann. „Das Wort Verantwortung hat nur da einen deutlichen Sinn, wo jemand die Folgen seines Handelns öffentlich abgerechnet bekommt, und das weiß; so der Politiker am Erfolg, (...) der Beamte an der Kritik der Vorgesetzten“ (Gehlen 1973: 151)

Vier Elemente sind charakteristisch für eine Verantwortungsbeziehung: Ein Subjekt, das die Verantwortung trägt. Ein Objekt, dem gegenüber die Verantwortung besteht. Ein Gegenstand, auf den sich die Verantwortung bezieht. Und eine Instanz, die die Inhalte der Verantwortung regelt. Diese Elemente lassen sich auf die spezifischen Akteurskonstellationen in der Steuerung und Durchführung internationaler Freiwilligendienste übertragen. Dabei macht es Sinn zu unterscheiden zwischen formaler Verantwortung und politischer Verantwortung: Die formale ergibt sich aus der Anwendung bestimmter formaler Regelwerke wie der Bundeshaushaltsordnung oder dem Jugendfreiwilligendienstgesetz, die politische erwächst aus den Logiken des politischen Geschäfts und grundlegenden Prinzipien der Staatsorganisation wie der Gewaltenteilung.

Ein wichtiger Hinweis zum Wesen von Verantwortung stammt aus einem Klassiker der Organisationssoziologie: Aufgaben können delegiert werden, nicht aber Verantwortlichkeiten (Luhmann 1964: 182).

<sup>9</sup> Die Machtdynamiken, die diesen Verhältnissen oft zu Grunde liegen, wurden von Benjamin Haas in Bezug auf *weltwärts* an anderer Stelle analysiert (2012).

## 2.2.1 Formale Verantwortung

Bei der formalen Verantwortung ist klassischerweise die Entsendeorganisation das die Verantwortung tragende Subjekt. Beim vom BMFSFJ geförderten Internationalen Jugendfreiwilligendienst heißt es: „Die Träger tragen die Gesamtverantwortung für die Organisation und rechtmäßige Durchführung des Internationalen Jugendfreiwilligendienstes“ (GMBI 2010: 1778). Die Förderleitlinie des vom BMZ geförderten Entwicklungspolitischen Freiwilligendienstes *weltwärts* besagt: „Die Entsendeorganisationen tragen die Gesamtverantwortung für das Gelingen des Freiwilligendienstes“ (BMZ 2014: 7). Das Objekt, gegenüber dem hier die Verantwortung besteht, ist das jeweils fördernde Ministerium. Als Gegenstand, auf den sich die Verantwortung bezieht, kann die Durchführung des Freiwilligendienstes gelten. Die Instanzen wiederum, in denen die Verantwortung geregelt ist, ergeben sich einerseits aus dem Zuwendungsverhältnis<sup>10</sup> andererseits aus den programm spezifischen Regelwerken.<sup>11</sup> Formale Verantwortung äußert sich beispielsweise in den Rechenschaftspflichten der Träger wie z. B. gewisse Mitteilungspflichten oder die Abgabe eines Verwendungsnachweises.

## 2.2.2 Politische Verantwortung

Der zentrale Unterschied zwischen formaler und politischer Verantwortung liegt in der Rollenänderung des fördernden Ministeriums. Das Ministerium ist nun nicht mehr Objekt sondern Subjekt der Verantwortung. Es ist gemäß dem Prinzip der Gewaltenteilung ein Organ der vollziehenden Gewalt, das Verantwortung trägt – politische Verantwortung. Das Objekt, dem gegenüber die Verantwortung besteht, ist einerseits das Parlament, das als Gesetzgebungsorgan fungiert, aber auch eine Kontrollfunktion über die Regierung ausübt. Andererseits besteht auch eine Verantwortung gegenüber der Öffentlichkeit, die sich z. B. aus der Tatsache ableitet, dass die öffentlich geförderten Dienste aus Steuergeldern finanziert werden. Die Instanzen, in denen die Verantwortungsbeziehungen geregelt sind, sind formale Regelwerke vom Grundgesetz bis zur Geschäftsordnung des Bundestags. Es sind aber auch informelle Normen und Erwartungen, die als Instanzen für politische Verantwortung fungieren. Verantwortungsgegenstand bleibt „der Freiwilligendienst“, womit in der Theorie ein erstes Konfliktpotential zwischen Staat und Zivilgesellschaft angelegt ist: In ihrer Rolle als Subjekte tragen sie die Verantwortung für einen gemeinsamen Verantwortungsgegenstand.

<sup>10</sup> Konkret: Bundeshaushaltordnung §§ 23 und 44, die entsprechenden Verwaltungsvorschriften und die Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBest-P).

<sup>11</sup> Etwa das Jugendfreiwilligendienstgesetz, die Richtlinie zur Umsetzung des Internationalen Jugendfreiwilligendienstes, die *weltwärts*-Förderleitlinien oder die Qualitätskennzeichen für den Dienst nach §14 b Zivildienstgesetz.

Politische Verantwortung äußert sich z. B. in Form von „Kleinen Anfragen“ von Bundestagsabgeordneten, einem klassischen parlamentarischen Kontrollinstrument. Internationale Freiwilligendienste waren dort in den vergangenen Jahren mehrfach Thema. Anfragen mit Titeln wie „Einrichtung eines Jugendfreiwilligendienstes *kulturweit*“,<sup>12</sup> „Schwierigkeiten beim entwicklungspolitischen Freiwilligendienst *weltwärts*“,<sup>13</sup> „Verbesserungen für Freiwillige in europäischen und internationalen Freiwilligendiensten“<sup>14</sup> und „Ausbau der Jugendfreiwilligendienste“<sup>15</sup> zeugen von beträchtlichem parlamentarischen Monitoring. Dies ist Ausdruck der Verantwortung der Bundesregierung gegenüber dem Bundestag.

Es ist ein Charakteristikum von politischer Verantwortung, dass sie keine klaren Grenzen kennt. Im Zweifel ist sie endlos, auch wenn sie dem fördernden Ministerium lediglich von anderen zugeschrieben wird und formal „die Entsendeorganisationen (...) die Gesamtverantwortung für das Gelingen des Freiwilligendienstes“ (BMZ 2014: 7) tragen. Wenn *weltwärts*-Freiwillige mit ihren Aufgaben in der Einsatzstelle nicht glücklich werden, wenn das Dach ihrer Unterkunft undicht ist oder sie plötzliches Heimweh verspüren, dann ist das nicht per se politisch. Es hat aber das Potential, politisch zu werden. Wenn besorgte Eltern beim SPIEGEL anrufen und daraufhin die Medien ein Interesse an *weltwärts* entwickeln; wenn der Onkel sich veranlasst sieht, eine Mängelliste an seine Parteifreundin, die lokale Bundestagsabgeordnete, zu schreiben – dann schwingt stets auch die Frage nach der politischen Verantwortung mit. Die liegt beim fördernden Ministerium und kann auch mit Hinweis auf die formale Verantwortung der Träger nicht einfach wegdelegiert werden. Dementsprechend ist es auch nicht verwunderlich, dass sich Ministerien für „ihre“ Freiwilligen verantwortlich fühlen, wenn in Mexiko die Schweinegrippe ausbricht. Das von ihnen an den Tag gelegte Handeln wird dann von vielen zivilgesellschaftlichen Organisationen als „übergriffig“ empfunden. Aber wenn das Ministerbüro nach einer entsprechenden Medienanfrage oder der Intervention eines Parlamentariers im zuständigen Freiwilligendienst-Referat anruft, dann gilt der erste Gedanke dort sicher nicht dem Subsidiaritätsprinzip.

## 2.3 Prinzipal-Agent-Theorie<sup>16</sup>

Das Verhältnis zwischen Staat und Zivilgesellschaft in internationalen Freiwilligendiensten ähnelt dem eines Auftraggebers und eines Auftragnehmers. Auch wenn das nicht dem Selbstverständnis der meisten zivilgesellschaftlichen Akteure

12 <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/122/1612281.pdf>

13 <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/101/1610100.pdf>

14 <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/14/058/1405893.pdf>

15 <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/007/1700707.pdf>

16 Eine einheitliche deutschsprachige Bezeichnung für die Prinzipal-Agent-Theorie scheint sich noch nicht durchgesetzt zu haben. Sie wird auch als Agenturtheorie oder Delegationstheorie bezeichnet.

entsprechen dürfte, so ergibt es sich diese Ähnlichkeit doch unserer Meinung nach aus der Tatsache, dass öffentliche Gelder im Zuwendungsverfahren fließen. Demnach dürfen Zuwendungen nur dann gewährt werden, wenn der Bund an der Erfüllung der Zwecke ein „erhebliches Interesse“ hat (§ 23 BHO, BMI o.J.).<sup>17</sup>

Ein weit verbreiteter theoretischer Rahmen für Akteure, die in einem Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis (Prinzipal - Agent) zueinander stehen, ist die Prinzipal-Agent-Theorie. Sie hat Ihren Ursprung in den Wirtschaftswissenschaften, findet jedoch mittlerweile auch in den Sozialwissenschaften, darunter der Politikwissenschaft, breite Anwendung. Unter den vielfältigen politikwissenschaftlichen Adaptionen dieses Ansatzes hat die Modellierung einer für parlamentarische Demokratien charakteristischen Delegationskette eine besonders breite Rezeption erfahren (Strøm 2000). Angewandt auf die Bundesrepublik Deutschland identifiziert die Delegationskette vom Wähler über den Bundestag, die Bundeskanzlerin, die Bundesminister bis hin zur Ministerialbürokratie mehrere Delegationsstufen. Die Wähler sind dabei Prinzipal des Agenten Bundestag, der wiederum Prinzipal der Kanzlerin ist usw.

Die Delegationskette hilft uns, die Verantwortungsbeziehungen hinter den die Freiwilligendienste fördernden Institutionen besser zu verstehen: Während bei der formalen Verantwortung die Ministerialbürokratie als Prinzipal der Entsendeorganisationen verstanden werden kann, wird die öffentliche Verwaltung bei der politischen Verantwortung – analog zum Rollentausch vom Objekt zum Subjekt der Verantwortung – zum Agenten des Ministers. Dieser wiederum ist über die einzelnen Glieder der Delegationskette sogar mit den Wählerinnen und Wählern verbunden. Damit eröffnet sich eine neue Perspektive auf Verwaltungshandeln auch in Freiwilligendiensten. Was von der Zivilgesellschaft zumeist als staatliche Einmischung interpretiert wird, ist häufig Ausfluss der politischen Verantwortung und damit eines zutiefst demokratischen Gedankens: Der Kontrolle der Regierung durch Parlament und Öffentlichkeit.

## 2.4 Ökonomische Theorie der Bürokratie

Viele zivilgesellschaftliche Akteure empfinden Organisation und Steuerung der internationalen Freiwilligendienste als sehr bürokratisch. Diverse Bürokratietheorien versuchen sich in der Erklärung von staatlichem Verwaltungshandeln. Sofern sie der Schule der Neuen Politischen Ökonomie (vgl. Lehner 1981) zuzuschreiben sind, lautet ihr Tenor: Akteure in Bürokratien sind Nutzenmaximierer (womit sie sich keinesfalls von Akteuren außerhalb von Bürokratien unterscheiden müssen);

<sup>17</sup> Kompletter Wortlaut: „Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Leistungen an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke (Zuwendungen) dürfen nur veranschlagt werden, wenn der Bund an der Erfüllung durch solche Stellen ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann.“

ihr Nutzen setzt sich u. a. aus den Elementen Macht, Prestige und Patronagemöglichkeiten zusammen (Niskanen 1971): Elemente, die den Nährboden für Bürokratiezuwachs bilden.

## 2.5 Zwischenfazit

Zusammenfassend lässt sich also sagen: Das Subsidiaritätsprinzip ist ein zentrales Element demokratisch verfasster Gemeinwesen. Von ihm sind ihre Funktionsfähigkeit und ihr Bestand abhängig (Münkler 1993: 67). Gleichzeitig gilt aber auch: Aus der nicht delegierbaren politischen Verantwortung ergeben sich automatisch Schranken für das Subsidiaritätsprinzip. Keines der beiden Prinzipien steht im luftleeren Raum oder gilt gar exklusiv. „Das Problem des Subsidiaritätsprinzips liegt zweifellos nicht in einer fehlenden Akzeptanz, sondern im Mangel an Eindeutigkeit und Klarheit bei denen die sich seiner argumentativ bedienen“ (Baumgartner 1997: 13). Das Subsidiaritätsprinzip hat normativen Charakter und weder Aristoteles noch die katholische Soziallehre haben eine Durchführungsverordnung mitgegeben, die definiert, was dieses Prinzip für (internationale) Freiwilligendienste bedeutet. Die Interpretation von Subsidiarität muss daher Gegenstand politischer Aushandlungsprozesse sein, die auch die anderen gültigen Prinzipien, Normen und Rechtsgrundlagen mit einbeziehen.

## 3. Empirische Analyse zur Rolle von Staat und Zivilgesellschaft in den internationalen Freiwilligendiensten

Über „Freiwilligendienste zwischen Staat und Zivilgesellschaft“ ist viel geschrieben worden. Was fehlt, ist eine nüchterne Bestandsaufnahme. Diese versuchen wir im folgenden Abschnitt für die internationalen Freiwilligendienste zu realisieren. Wir untersuchen die konkrete Aufgabenverteilung zwischen Staat und Zivilgesellschaft in den öffentlich geförderten Dienstformen Anderer Dienst im Ausland<sup>18</sup>, Europäischer Freiwilligendienst, FSJ im Ausland, Internationaler Jugendfreiwilligendienst, *kulturweit* und *weltwärts*. Ergänzend beleuchten wir auch die sogenannten „ungeregelten Dienste“, die nicht gefördert werden, deren Relevanz sich aber durch die immer noch über 1100 Entsendungen im Jahr ergibt (AKLHÜ 2014). Dabei werden anhand einer Reihe von Aspekten vier Dimensionen der Organisation des Freiwilligendienstes bewertet: Finanzierung, Steuerung, Durchführung und Ownership. Als Quellen dienen offizielle Dokumente, Gespräche mit diversen Akteuren aus Staat und Zivilgesellschaft sowie eigene Erfahrungen.<sup>19</sup>

18 Der Andere Dienst im Ausland war über Jahrzehnte ein Entsendeformat als Ersatz für den Zivildienst mit beträchtlichen Entsendezahlen. Selbst seit der Aussetzung des Wehr- und Zivildienstes wird er als Format von Trägern weiterhin genutzt, wenn auch in deutlich geringerem Maße.

19 Die Autoren waren von 2007 bis 2011 (Jörn Fischer) bzw. von 2011 bis 2013 (Benjamin Haas) Mitarbeiter des *weltwärts*-Sekretariats bzw. der Koordinierungsstelle *weltwärts*, die heute bei Engagement Global gGmbH angesiedelt ist. Zum Zeitpunkt des Verfassens dieses Artikels ist Jörn Fischer Angestellter bei →

### 3.1 Finanzierung

Die Finanzierung ist allein deshalb schon ein zentraler Aspekt im Verhältnis von Staat und Zivilgesellschaft, weil im Normalfall erst durch den Fluss der Fördergelder dieses Verhältnis konstituiert wird. Deutlich wird dies im Vergleich mit den ungeregelten Diensten: Hier fließt kein Geld an die Zivilgesellschaft und somit sind die Organisationen lediglich gängigem Recht verpflichtet, in der Konzeption und Ausgestaltung des Dienstes sind sie jedoch völlig unabhängig von staatlichem Einfluss.<sup>20</sup>

Rechtlicher Rahmen für die Förderung bildet das Zuwendungsrecht, nach dem ein „erhebliches Interesse“ des Bundes überhaupt erst Voraussetzung für eine Zuwendung ist. Daraus ergeben sich starke Implikationen für das Verhältnis zwischen Staat und Zivilgesellschaft. Ein erstes Konfliktpotential liegt in der Interpretation des „erheblichen Interesses“ des Bundes. Auf der staatlichen Seite mag daraus ein Steuerungsverständnis erwachsen, das der sprichwörtlichen Logik folgt: Wer die Musik bezahlt, bestimmt auch was gespielt wird. Auf zivilgesellschaftlicher Seite hingegen ist die Kenntnis um das mit der Förderung automatisch mitgelieferte „erhebliche Interesse“ des Staates oft gering ausgeprägt und führt zu einem Selbstverständnis, dass der Staat zwar für „ihr“ Projekt Geld gibt, aber sich „nach dem Subsidiaritätsprinzip“ ansonsten bitte rauszuhalten habe. In dieser Ausgangslage ist die Frage nach dem Anteil der staatlichen Finanzierung – kein Dienst ist zu 100 Prozent staatlich finanziert – besonders spannend.

Während es beim ADiA gar keine staatliche Förderung gibt – also die Träger und/oder die Freiwilligen für alle Kosten aufkommen müssen, erhalten die Träger beim EFD und bei *weltwärts* am meisten Mittel. Bei *weltwärts* ist das Verhältnis 75% staatlich und 25% zivilgesellschaftlich, beim EFD kann der Eigenanteil der Träger auch deutlich geringer sein. Bei beiden Diensten können die Freiwilligen auf freiwilliger Basis an den Kosten beteiligt werden (etwa durch Spenderkreise); die Teilnahme darf aber nicht davon abhängig gemacht werden. Beim IJFD und dem FSJ im Ausland (und damit auch *kulturweit*, da das Programm im rechtlichen Rahmen des FSJ im Ausland durchgeführt wird) übernehmen entweder die Freiwilligen oder teilweise auch die Träger und Einsatzstellen die Kosten, die durch die Zuschüsse des BMFSFJ oder des AA nicht abgedeckt sind. Diese Mittel liegen deutlich unter den *weltwärts*-Zuschüssen.

---

→ Engagement Global gGmbH, Benjamin Haas ist freiberuflich für die Koordinierungsstelle *weltwärts* tätig. Der Beitrag ist außerhalb dieser Tätigkeiten entstanden; beide Autoren beschäftigen sich seit einigen Jahren wissenschaftlich mit Freiwilligendiensten.

## 3.2 Steuerung

### 3.2.1 Regelsetzung

Im Zusammenspiel zwischen Staat und Zivilgesellschaft spielt die Regelsetzung naturgemäß eine zentrale Rolle. Regeln werden formuliert in Gesetzen wie dem Jugendfreiwilligendienstegesetz, vor allem aber auch in Umsetzungsrichtlinien wie der „Förderleitlinie zur Umsetzung des entwicklungspolitischen Freiwilligendienstes *weltwärts*“. Dabei scheint es auf den ersten Blick so: Der Staat stellt die Regeln auf, die die Entsendeorganisationen zu erfüllen haben. Auf den zweiten Blick erkennt man, dass es in manchen Programmen durchaus zivilgesellschaftliche Beteiligungsmöglichkeiten an der Regelsetzung gibt. Neben der Frage „Wer formuliert die Regeln?“, beurteilen wir die Regelsetzung nach dem Umfang des staatlichen Regelungsgrads. Dafür sind schon die bloße Anzahl der maßgeblichen Dokumente und deren Länge gute Indikatoren, aber auch die „gefühlte Verregelung“ seitens der Entsendeorganisationen. Im Umkehrschluss heißt es für diese nämlich: Je weniger ein Dienst geregelt ist, desto mehr Freiheit bleibt ihnen in der Umsetzung der Dienste.

Einen vergleichsweise hohen staatlichen Ausprägungsgrad in der Regelsetzung weisen *kulturweit* (mangels zivilgesellschaftlicher Beteiligungsstrukturen) und der EFD, der durch die EU geregelt ist, auf. Bei *weltwärts* gibt es zwar eine strukturierte Mitgestaltungsmöglichkeit der Zivilgesellschaft, inklusive eines Programmsteuerungsausschusses, in dem zahlreiche zivilgesellschaftliche Akteure vertreten sind. Die dort ausgehandelten Regeln stehen jedoch – verständlicherweise – unter dem Zustimmungsvorbehalt des BMZ. Dennoch ist die Handschrift der Zivilgesellschaft in der am 1. Januar 2014 in Kraft getretenen Förderleitlinie deutlich zu erkennen. Gleichzeitig wird *weltwärts* von den Entsendeorganisationen als sehr „verregelt“ wahrgenommen, stärker als etwa der IJFD. Bei letzterem fehlen zwar formale Partizipationstrukturen, doch waren die zivilgesellschaftlichen Verbände z. B. in die Entstehung des Jugendfreiwilligendienstegesetzes durchaus eingebunden. Das Regelwerk des IJFD ist im Vergleich zum FSJ im Ausland noch etwas umfangreicher.

Insgesamt ist das Thema Regelsetzung – festgemacht an den Kriterien Regelformulierung und Regelungsgrad – eindeutig auf der staatlichen Seite verortet. Eine interessante Ausnahme ist der ADiA, der zwar gesetzlich geregelt ist, allerdings mit äußerst geringer Regelungstiefe. Per Definitionen ungeregelt sind die unge Regelten Dienste.

### 3.2.2 Steuerungstiefe

Wie stark greift der Staat – jenseits der Regelsetzung – in die konkrete Durchführung des Freiwilligendienstes ein? Diese Frage ist nicht so einfach zu beantworten wie das Thema „Regelsetzung“, denn sie macht sich eher an konkreten Beispielen

als an definierten Regelwerken fest. Staatliche Eingriffe geschehen vor allem dann, wenn etwas nicht nach Plan läuft. Manche unvorhergesehene Krisensituation – ein Taifun auf den Philippinen; ein Freiwilliger, der des Drogenhandels bezichtigt wird; eine Terrorwarnung in Nordafrika – lösen staatliches Handeln aus. Aber auch Bedarfe, die von einem anderen Ressorts der Bundesregierung an das fördernde Ministerium herangetragen werden, können Auslöser sein.

Im Fall von *weltwärts* ging dies beispielsweise soweit, dass das BMZ auf Drängen einiger deutscher Botschaften eine Landesansprechstruktur in diversen Ländern installiert hat. Dieses Instrument wurde zwar gemeinsam mit den zivilgesellschaftlichen Akteuren konzipiert, von diesen jedoch eher widerwillig akzeptiert, da damit eine erste direkte staatliche Zugriffsstruktur in den Einsatzländern geschaffen wurde. Was Ausdruck konkreten politischen Handlungsdrucks oder der Fürsorge und Unterstützung sein kann, kommt gelegentlich bei der Zivilgesellschaft bevormundend an. Umgekehrt werden die nachvollziehbaren zivilgesellschaftlichen Bedenken z. B. in Bezug auf derartige Instrumente seitens des Ministeriums oft als übertrieben und unbegründete Angst interpretiert. Gerade in solchen Fällen besteht die Gefahr, dass das Prinzip der Subsidiarität und das der politischen Verantwortung in einen Widerstreit geraten.

Aber auch Regelverstöße seitens der Entsendeorganisationen provozieren Handlungen des fördernden Ministeriums, etwa wenn Freiwillige ohne gültiges Visum entsandt werden. Wenn ein Ministerium dann interveniert, ist es für die einen notwendiges Verwaltungshandeln, für die anderen lästiger Übergriff oder Nichtanerkennung der komplizierten Visa-Verfahren für die Freiwilligen und Träger.

Besonders bei *weltwärts* wird in der Frage der Steuerungstiefe der Staat als recht dominant wahrgenommen; bei den vom BMFSFJ geförderten Programmen ist die staatliche Steuerungstiefe geringer.

### 3.2.3 Qualität

Qualität ist ein Querschnittsthema und als solches im Bereich Steuerung verortet. Hier soll bewertet werden, in welchem Ausmaß sich staatliche bzw. zivilgesellschaftliche Akteure mit Qualitätsmanagement beschäftigen und welchen Grad der möglicherweise staatlich induzierten Verbindlichkeit der Aspekt der Qualität hat.

Das Spektrum reicht von „Qualitätskennzeichen“ mit dem Charakter einer freiwilligen Selbstverpflichtung beim Anderen Dienst im Ausland bis zu direkten staatlichen Interventionsmechanismen bei *weltwärts*. Dessen neu eingeführtes Qualitätsmanagement ist ein komplex anmutendes Hybridsystem aus Gremien und Akteuren mit unterschiedlichen Kompetenzen, in dem die Entsendeorganisationen sich einem zivilgesellschaftlich getragenen und überwiegend staatlich finanzierten Qualitätsverbund anschließen müssen. Eine Freiwilligenbefragung liefert jedes Jahr Erkenntnisse über Aspekte der Ergebnisqualität der

Entsendeorganisationen, erlaubt es dem Ministerium aber auch, bei dabei zu Tage tretenden Regelverstößen direkt zu intervenieren. Externe Prüfinstanzen und ein Arbeitskreis Qualität runden das Ganze ab. Beim Europäischen Freiwilligendienst nehmen die jeweiligen Nationalagenturen des EU-Programms zwar eine starke Position ein, jedoch muss auch jede Trägerorganisation für sich ein Qualitätsystem beschrieben haben. Damit hat sie eine wichtige, selbstbestimmte Rolle in der Qualitätsentwicklung inne. In der Neuauflage des Programms sollen Qualitätsaspekte, kontrolliert durch die Nationalagenturen, ab 2014 noch wichtiger und verbindlicher für die Trägerorganisationen werden.

Ähnlich wie bei *weltwärts* ist auch im IJFD der Anschluss an eine zentrale Stelle für Qualitätsmanagement ein Muss, damit verbunden ist eine Zertifizierung verpflichtend. Beim FSJ müssen sich die Träger einem Bundestutorat mit der Aufgabe der zentralen Qualitätssicherung und -entwicklung anschließen; die Bundestutorate sind – mit Ausnahme desjenigen, das bei der Zentralstelle des BAFzA angesiedelt ist – zivilgesellschaftlich organisiert.

### 3.3 Durchführung

#### 3.3.1 Auswahl der Einsatzplätze

Die Eignung von Einsatzplätzen für einen Freiwilligendienst ist ein wesentlicher Erfolgsfaktor für einen internationalen Freiwilligendienst. Das haben auch die Fördergelder erkannt und wollen bei der Auswahl der Einsatzplätze ein – oder auch mehrere – Wörtchen mitreden. Doch wie stark wird die Auswahl der Einsatzplätze durch den Staat beeinflusst? Beispielsweise durch Anerkennungsverfahren?

Beim FSJ im Ausland gibt es kein solches Verfahren. Hier regelt lediglich eine Richtlinie, welche Art von Einsatzplätzen in Frage kommen. Beim ADiA werden die Einsatzplätze zwar geprüft, sind dann jedoch zeitlich unbegrenzt anerkannt. Beim IJFD muss diese Anerkennung alle fünf Jahre erneuert werden. Deutlich tiefer kniet sich die staatliche Seite bei *weltwärts* und dem EFD in diese Angelegenheit hinein. Bei *weltwärts* wurde bisher jeder einzelne Einsatzplatz akribisch überprüft und meist für drei Jahre anerkannt. Mit der neuen Förderleitlinie wurde dieses Verfahren zwar zum 1. Januar 2014 auf ein Registrierungsverfahren umgestellt und die zivilgesellschaftlichen Qualitätsverbünde (siehe 3.2.3) erhalten hier mehr Verantwortung. Dennoch wird das BMZ durch die Koordinierungsstelle *weltwärts*<sup>21</sup> weiterhin eine Stichprobenkontrolle durchführen. Beim EFD werden Einsatzprojekte durch die Nationalagentur für jeweils drei Jahre akkreditiert.

---

<sup>21</sup> Die Koordinierungsstelle *weltwärts* ist Teil der Engagement Global gGmbH.

### 3.3.2 Art der Einsatzstellen

Eine genaue Klassifizierung der Einsatzstellen nach zivilgesellschaftlich oder staatlich ist nicht ohne Weiteres möglich. Da alle Einsatzstellen in irgendeiner Form gemeinwohlorientiert sein sollen, sind sie zwar im Großen und Ganzen dem dritten Sektor zuzuordnen. Wie unter 1.1 beschrieben können die Formen der Organisationen in diesem Non-profit-Bereich jedoch äußerst unterschiedlich sein und sind zudem abhängig vom jeweiligen Sozialsystem des Landes. So kann es durchaus staatliche Einrichtungen geben, wie Schulen oder eine Gedenkstätte in öffentlicher Hand, in denen dann wiederum zivilgesellschaftliche Organisationen tätig sind. Auch wenn die Frage, ob die Einsatzstellen eher in zivilgesellschaftlichen oder staatlichen Organisationen zu finden sind, damit nur ungenau beantwortet werden kann, so lassen sich für die deutschen internationalen Dienste dennoch teilweise Tendenzen feststellen.

Bei *weltwärts* beispielsweise findet sich in der Statistik ein Anhaltspunkt: Dort sind nach Angaben der Koordinierungsstelle *weltwärts* 0,3 Prozent der Einsatzstellen in der „öffentlichen Verwaltung“ der Partnerländer angesiedelt. Für den IJFD gibt es hierzu keine Statistik. Insgesamt kann davon ausgegangen werden, dass – mit Ausnahme von *kulturweit* – in allen Formaten die Einsatzstellen überwiegend klar zivilgesellschaftlich zu verorten sind. Dennoch können vereinzelt auch (halb-)staatliche Organisationen (z. B. Schulen) als Einsatzstellen fungieren, selbst bei den ungeregelten Diensten. Damit brechen die ungeregelten Dienste an dieser Stelle ein klein wenig aus ihrem sonst streng zivilgesellschaftlichen Muster aus.

*Kulturweit* fällt hier jedoch deutlich aus dem Rahmen. Bis auf wenige Ausnahmen sind alle Einsatzstellen des AA-Programms in Einrichtungen der öffentlichen deutschen auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik wie Goethe-Instituten und deutschen Schulen zu finden. Auch wenn Teile dieser Stellen durchaus zivilgesellschaftliche Strukturen und Handlungslogiken aufweisen, so sind sie doch im Dritten-Sektor-Modell deutlich in der Nähe des Staates zu verorten.

### 3.3.3 Auswahl und Profil der Freiwilligen

Für die Auswahl der Freiwilligen sind in allen Programmen die Entsendeorganisationen verantwortlich. Es gibt jedoch staatlicherseits formulierte Vorgaben und Auswahlmerkmale, die mal konkrete Ausschlusskriterien sind (Alter), mal eher lyrischen Charakter haben („weltoffen“).

Beim Anderen Dienst im Ausland sind die staatlichen Auswahlhinweise am geringsten; dort gibt es nicht mal eine Altersgrenze. Beim FSJ im Ausland, IJFD und *weltwärts* gibt es Vorgaben, welche Kriterien die Freiwilligen erfüllen müssen. Hierzu zählt in aller erster Linie das Alter, aber auch Sprachkenntnisse, Engagementbereitschaft oder Teamfähigkeit. Die Träger bewerten jedoch (man könnte

fast sagen: natürlich) selbstständig, inwieweit die Freiwilligen diese Kriterien erfüllen, hier findet keine Überprüfung durch staatliche Stellen statt. Im FSJ im Ausland und EFD können Projekte explizit bevorteilt werden, bei denen Freiwillige mit erhöhtem Förderbedarf entsendet werden. Beim EFD kann sich das in der Bevorzugung einer Entsendung eines Menschen mit Behinderung ausdrücken, wenn gleich gute Anträge vorliegen, die Mittel jedoch nicht für alle ausreichen. Hier findet somit indirekt eine staatliche Einflussnahme auf die Auswahl der Freiwilligen statt. *Kulturweit* wird in diesem Bereich wiederum am „staatlichsten“ verortet, aus den bereits mehrfach benannten Gründen. Mit der Entscheidung, das Programm über nur eine Entsendeorganisation abzuwickeln, erhält *kulturweit* automatisch auch nur Zugang zu Freiwilligen aus einem bestimmten Milieu. Bei *weltwärts* ist anzunehmen, dass die Vielfalt der Trägerorganisationen – immerhin mehr als 180 aktive an der Zahl – für eine relativ größere weltanschauliche und regionale Streuung der Freiwilligen sorgt. Nichtsdestotrotz sind bei allen internationalen Freiwilligendiensten Jugendliche mit höheren Bildungsabschlüssen deutlich überrepräsentiert (Jakob 2013: 12).

### 3.3.4 Vermittlung der Freiwilligen

Bei der Vermittlung der Freiwilligen in die Einsatzstellen bzw. der Entscheidung, welche Freiwilligen zu welchen Einsatzstellen passen – gemeinhin auch als „Matching“ bezeichnet – hat die Zivilgesellschaft in den meisten Diensten das Zepter in der Hand. Zwar schaut sich die staatliche Seite bei *weltwärts* den Vertrag zwischen den Trägern und den Freiwilligen an, das „Matching“ ist jedoch alleiniges Hoheitsgebiet der Zivilgesellschaft. Einziger Ausreißer in diesem Bereich ist hier wieder *kulturweit*, was an der bereits mehrfach angesprochenen staatsnahen Rolle der UNESCO-Kommission liegt. Inwiefern die Partnerorganisationen in diesen Matching-Prozess einbezogen werden, variiert von Träger zu Träger. Bei *weltwärts* ist dieser Einbezug ein Qualitätskriterium.

### 3.3.5 Pädagogische Begleitung

Die pädagogische Begleitung ist ein wichtiges Merkmal eines internationalen Freiwilligendienstes. Gerade durch den Kontakt mit Menschen in einem anderen Land haben die Lernprozesse einen deutlich anderen Charakter als bei Inlandsdiensten, sie sind transkulturell und potentiell global und die Begleitung ist teilweise deutlich aufwändiger (Zwischenseminar im Ausland, Rückkehrseminare etc.). Ein gutes pädagogisches Konzept ist daher auch ein wesentliches Qualitätskriterium. Hier stellen sich die Fragen wie frei der inhaltliche Gestaltungsspielraum für die Trägerorganisationen in den unterschiedlichen Diensten ist und wer die Seminare durchführt.

Bei *weltwärts* ist die Vorlage eines pädagogischen Konzeptes, das intensiv geprüft wird, Teil des Anerkennungsverfahrens für Entsendeorganisationen. Auch im Qualitätsanforderungskatalog finden sich bei *weltwärts* Vorgaben, bspw. dass die Partnerorganisationen und ehemalige Freiwillige an der pädagogischen Begleitung beteiligt werden müssen. Bei dem vom BMZ geförderten Programm werden jedoch alle Seminare rein zivilgesellschaftlich durchgeführt. Beim FSJ im Ausland hat die pädagogische Begleitung ebenfalls einen hohen Stellenwert, so wird sie explizit im Jugendfreiwilligendienstgesetz genannt. Die Durchführung liegt hier, genau wie beim IJFD, alleine bei den Trägern.

Neben *kulturweit* fällt am deutlichsten der EFD aus dem Rahmen. Hier sind die Träger zwar für eine angemessene Begleitung verantwortlich, sie muss jedoch erstens den von der EU-Kommission vorgegebenen Richtlinien entsprechen, und zweitens organisieren die Nationalagenturen zentrale Einführungstrainings und Zwischen treffen, an denen die Freiwilligen teilnehmen müssen. Diese Seminare werden nur in begründeten Ausnahmefällen an die Träger abgegeben.

### **3.3.6 Zusammenarbeit mit den Partnerorganisationen**

Partnerorganisationen sind traditionell sehr wichtig in den internationalen Diensten. Sie können entweder mit der Einsatzstelle identisch sein oder eine übergeordnete Rolle einnehmen und Freiwillige zentral aufnehmen und begleiten, sie aber in unterschiedlichen Einsatzstellen „platzieren“.

Bei fast allen Programmen obliegen die Zusammenarbeit und der Kontakt mit diesen Partnerorganisationen einzig den Trägerorganisationen. Selbst beim *weltwärts*-Programm, das nicht zuletzt durch den entwicklungs politischen Fokus die stärkste konzeptionelle Partnerorientierung aufweist, haben die Engagement Global bzw. die Koordinierungsstelle *weltwärts* und das BMZ keinen direkten Zugang zu den Partnern. Wenn der Minister Freiwillige vor Ort besuchen und sich mit Partnerorganisationen treffen möchte, so erfolgt der Kontakt stets über die Entsendeorganisationen. Jedoch finden sich im Qualitätsanforderungskatalog Vorgaben zu der Zusammenarbeit mit den Partnerorganisationen. Diese sind beispielsweise bei der Auswahl der Freiwilligen einzubinden. Und jüngst gab es bei *weltwärts* erste programmübergreifende Partnerkonferenzen. Mitarbeitende des Ministeriums und der Koordinierungsstelle *weltwärts* nahmen teil, die Organisation lag in der alleinigen Verantwortung der Zivilgesellschaft, die Finanzierung übernahm das Ministerium.

### **3.3.7 Rückkehrarbeit**

Mit Rückkehrarbeit meinen wir alles was nach der Rückkehr an Maßnahmen der Programme existiert, mit Ausnahme des Rückkehrseminars, das zur pädagogischen Begleitung zählt.

Bei den BMFSFJ-Programmen gibt es keine Förderung der Rückkehrarbeit. Damit gibt es auch keinen staatlichen Einfluss, doch die Trägerorganisationen haben hierdurch auch weniger Möglichkeiten, Potentiale des Rückkehrengagements gezielt zu befördern. Internationale Freiwilligendienste können als Katalysator für späteres Engagement in Deutschland gesehen werden (Fischer/Haas 2012). Mit einer Förderung der Rückkehrarbeit werden daher auch Zivilgesellschaft und bürgerschaftliches Engagement in Deutschland gestärkt. Nur bei *weltwärts* ist die Rückkehrarbeit integraler Bestandteil inklusive einer eigenen, gleichberechtigten Zieldimension des Programms. Rückkehrprojekte von Trägern oder der organisierten Ehemaligenchaft werden durch *weltwärts* gefördert. Zwar gibt es hierfür klar staatlich vorgegebene Förderschwerpunkte und ein eigenes Konzept, doch die Förderung erfolgt nach Aussagen von Trägerorganisationen relativ „großzügig“. Dadurch, dass die Auswahl der Projekte durch den Förderer erfolgt, nimmt die staatliche Seite dennoch Einfluss auf die Agenda der Rückkehrarbeit.

Beim EFD gibt es auch einige geförderte Rückkehraktivitäten, wie das „Comeback Event“ und das „EuroPeers-Projekt“<sup>22</sup>. Letzteres ist ein Angebot im Rahmen des gesamten „Jugend in Aktion“-Programms, doch nach Aussage von Jugend für Europa machen ehemalige EFD-Freiwillige zwischen 80 und 90 Prozent der Teilnehmenden aus. Beide Aktivitäten werden jedoch zentral von der Nationalagentur organisiert und koordiniert, daher bewerten wir hier den staatlichen Einfluss höher als bei *weltwärts*.

Bei *kulturweit* ist dieser am höchsten. Da in den vergangenen Jahren jedoch zahlreiche Alumni-Regionalgruppen entstanden sind, die sich selbst organisieren, vernetzen und meist auch finanzieren, ist der zivilgesellschaftliche Anteil an der Rückkehrarbeit größer als in anderen untersuchten Bereichen von *kulturweit*.

### 3.4 Ownership und Öffentlichkeitsarbeit

„Der englische Begriff Ownership bedeutet wörtlich übersetzt ‘Eigentümerschaft’. Er wird in der entwicklungspolitischen Diskussion verwendet, um die Identifikation der Menschen mit einem sie betreffenden Vorhaben zu umschreiben“, heißt es im Online-Glossar des BMZ (BMZ o. J.). Die Frage „Wem gehört eigentlich so ein Freiwilligendienst?“ wurde erst mit der Einführung von *weltwärts* virulent, als das BMZ diesen Dienst als den „Freiwilligendienst des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung“ etikettierte (kursiv durch die Verfasser).

Das Thema Ownership ist vor allem deshalb relevant, weil es gute Gründe für die Annahme gibt, dass zwischen dem Grad der staatlichen Ownership und dem Grad

---

<sup>22</sup> <https://www.europeers.de/>

der (gefühlten) politischen Verantwortung des Staates ein kausaler Zusammenhang besteht: Je größer die Ownership des Ministeriums, desto größer auch dessen politische Verantwortung. Welche Konsequenzen dies hat, wurde in Abschnitt 2.2.2 ausführlich erläutert.

Ownership ist schwer zu greifen und hat viel auch mit „gefühlter“ Ownership zu tun, die sicher auch mit einigen der hier bereits behandelten Kategorien zusammen hängt. Wir machen das Thema Ownership daher überwiegend daran fest, wie stark die staatliche Komponente in der Kommunikation des Dienstes in die Öffentlichkeit betont wird.

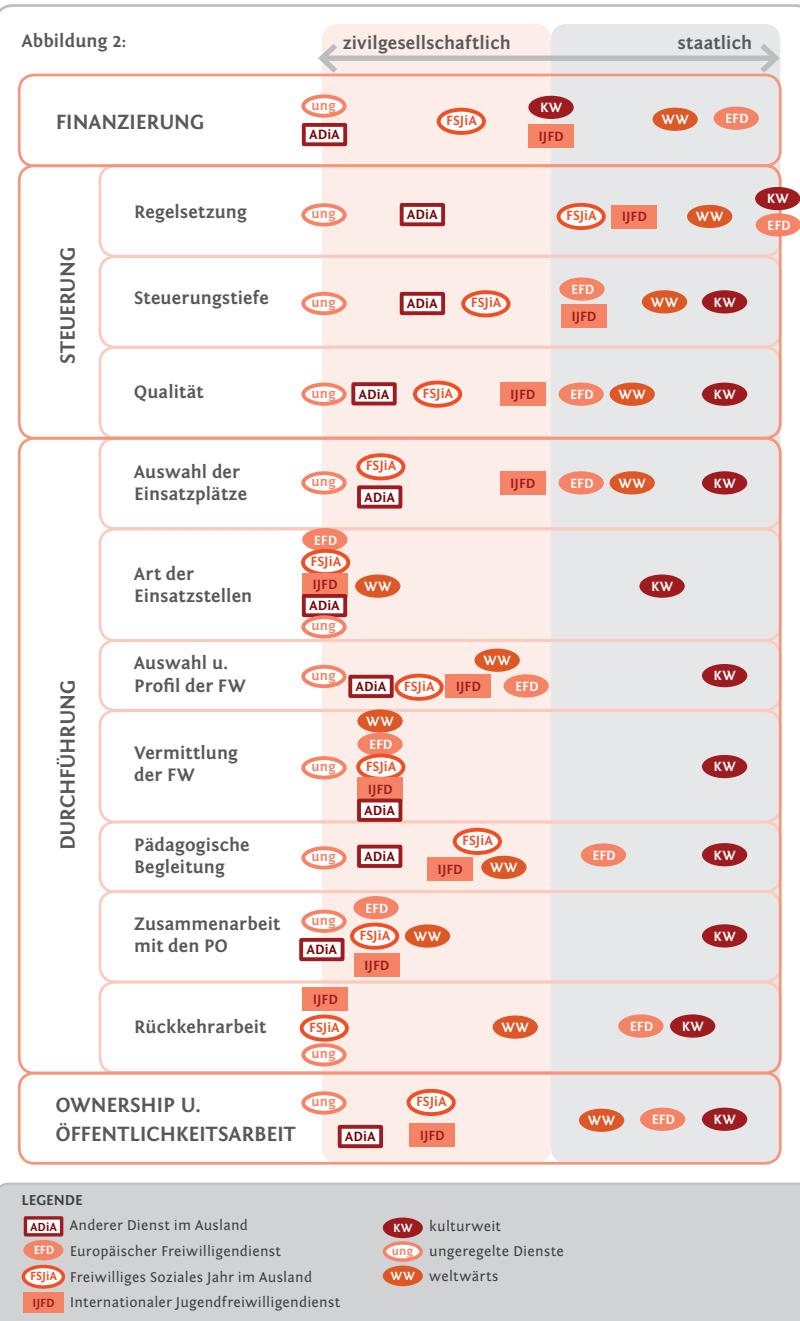
Bei *weltwärts* wurde das Possessivpronomen mittlerweile abgeschafft und das „Gemeinschaftswerk“ ausgerufen, doch bei *kulturweit* prangt der Slogan „Der Freiwilligendienst des Auswärtigen Amtes“ (kursiv durch die Verfasser) weiterhin im Logo. Beim EFD muss ein gefördertes Projekt u. a. „darauf abzielen, die Sichtbarkeit (...) des Programms im Allgemeinen zu erhöhen“ (Europäische Kommission 2013: 7). Und während jeder *kulturweit*-Jahrgang mit ministeriellem Handschlag verabschiedet wird, führt das BMFSFJ für den ADiA gar keine Entsende-Statistiken, achtet aber beim IJFD durchaus darauf, dass die Bundesförderung kenntlich gemacht wird. *Weltwärts* und *kulturweit* unterhalten eine zielgruppengerechte Homepage – eine Maßnahme, auf die das BMFSFJ verzichtet. In Sachen „Markenbildung“ sind *weltwärts* und *kulturweit* bei den Freiwilligen durchaus identitätsstiftend. Zum Leidwesen der Zivilgesellschaft sehen sich viele Freiwillige zuerst als *weltwärts*- und erst dann als – beispielsweise – Eirene-Freiwillige. Bei *kulturweit* stört das niemanden, denn es gibt ja nur eine Entsendeorganisation.

### 3.5 Zwischenfazit

Ausgehend von unserer empirischen Analyse verorten wir in der folgenden Übersichtsgrafik die Freiwilligendienst-Formate in den untersuchten Unterkategorien und Dimensionen zusammenfassend auf einer Achse zwischen Zivilgesellschaft und Staat. Je ausgeglichener die Arbeitsteilung zwischen Zivilgesellschaft und Staat in der jeweiligen Dimension ist, desto mehr nähert sich der Dienst der Mitte der Achse. Und je mehr Einfluss entweder die zivilgesellschaftlichen oder die staatlichen Akteure auf der Dimension nehmen, desto näher rückt der Dienst an „ihren“ jeweiligen Pol.

Die Überblicksdarstellung zeigt: Es besteht eine beträchtliche empirische Varianz in der Aufgabenverteilung zwischen Staat und Zivilgesellschaft. Gleichzeitig beobachten wir innerhalb der Dienstformen jedoch eine gewisse Konsistenz: Dienste bleiben ihrem eher „zivilgesellschaftlichen“ bzw. eher „staatlichem Charakter“ über die unterschiedlichen Dimensionen hinweg grundsätzlich treu.

Abbildung 2:



Quelle: Eigene Recherche und Darstellung

Wenig überraschend ist der staatliche Einfluss in den ungeregelten Diensten äußerst gering, die zivilgesellschaftliche Gestaltungsmöglichkeit am größten. Der Andere Dienst im Ausland liegt knapp über der staatlichen Wahrnehmungsschwelle und erlaubt den Trägern große Freiheiten – bringt jedoch auch keine öffentliche Förderung mit sich. Grafisch wird auch deutlich, dass im klaren Kontrast dazu *kulturweit* nahezu als staatlicher Dienst gesehen werden kann. Lediglich im Bereich der Finanzierung und der Rückkehrarbeit fällt das AA-Programm leicht aus seinem sonst durchgängigen Muster. Die mehrfach erwähnte staatsnahe und exklusive Rolle der Deutschen UNESCO-Kommission ist für diese Einordnung verantwortlich.

Deutlich zu erkennen sind die Gemeinsamkeiten von *weltwärts* und dem EFD. Beide Dienste sind recht „staatsnah“ in den Dimensionen Finanzierung, Steuerung und Ownership. In der Durchführung hingegen wird bei beiden der Zivilgesellschaft im Großen und Ganzen viel Spielraum und Eigenverantwortung überlassen. Der EFD unterscheidet sich hier lediglich im Bereich der pädagogischen Begleitung und der Rückkehrarbeit, wo er deutlich staatlicher ausgeprägt ist.

Dem gegenüber weisen die vom BMFSFJ geförderten Dienste deutlich mehr zivilgesellschaftliche Verantwortlichkeiten auch in der Steuerung und Ownership auf. Die Regelsetzung ist zwar auch hier deutlich staatlich geprägt, jedoch ist der Einfluss in der Steuerungstiefe und im Qualitätsmanagement erheblich geringer im Vergleich zum EFD und zu *weltwärts*.

#### 4. Fazit

Wie steht es nun insgesamt um das Verhältnis zwischen Staat und Zivilgesellschaft in den internationalen Freiwilligendiensten? Unsere theoretische Analyse zeigt, dass sich das Subsidiaritätsprinzip und das Prinzip der politischen Verantwortung in einem Widerstreit befinden, der sich nicht ohne Weiteres zu Gunsten des einen oder des anderen Prinzips auflösen lässt. Die empirische Analyse offenbart, dass sich die Dienstformate in der Rollenverteilung zwischen Staat und Zivilgesellschaft teilweise deutlich unterscheiden. Hier wird einmal mehr offensichtlich, wie ausdifferenziert und komplex sich die Förderprogramme in Deutschland entwickelt haben. Wenn man davon ausgeht, dass sowohl das Subsidiaritätsprinzip als auch das Prinzip der politischen Verantwortung für all diese Dienstformate als ordnungspolitische Prämissen gleichermaßen Gültigkeit haben, so ist zumindest auffällig wie unterschiedlich diese Prinzipien ausgelegt werden.

Ein Erklärungsansatz für die unterschiedliche Gestaltung der Freiwilligendienste in Verantwortung von BMFSFJ und BMZ können die unterschiedlichen Steuerungssidiosynkrasien in den beiden Ministerien sein. Würde man sämtliche Bundesministerien charakterisieren in Bezug auf ihre Gesetzgebungs- bzw.

Vollzugsaktivitäten,<sup>23</sup> so wäre das BMZ ein viel stärkeres Vollzugsministerium als das BMFSFJ. Vereinfacht ausgedrückt: Das BMZ produziert keine Gesetze, es steuert entwicklungspolitische Vorhaben und Organisationen; im Falle seiner wichtigsten Durchführungsorganisation (Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit, GIZ) in einer expliziten Auftragslogik. Diese Logik saugen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des BMZ mit der ministeriellen Muttermilch auf, weshalb es nicht überraschend ist, dass sie dieses Verständnis auch in die Steuerung von *weltwärts* mitbrachten. Das BMFSFJ ist im Vergleich eher ein Förderungs-Ministerium, das zudem auch noch Gesetze formuliert und damit ein anderes Steuerungsverständnis mitbringt.

Hintergrund und Charakter des EFD wiederum sind geprägt von den Strukturen der EU und der zentralisierten Verwaltung durch die Europäische Kommission, aus deren Schmiede er stammt. Neben hoher Bürokratisierung zeichnet sich die Brüsseler Institution aber auch durch Serviceorientierung aus, was ein Erklärungsansatz für die starke Rolle der Nationalagentur Jugend für Europa sein kann.

Insgesamt zeigt sich auch, dass der Finanzierungsanteil der aus öffentlichen Töpfen stammt, ein guter Prädiktor dafür ist, wie ausgeprägt der staatliche Einfluss in den restlichen Dimensionen ist. Oder umgekehrt: Je höher der finanzielle Eigenanteil der Zivilgesellschaft an einem Freiwilligendienst, desto freier ist sie in der Konzeption und Gestaltung des Dienstes.

Wie auch immer sich das Verhältnis zwischen Staat und Zivilgesellschaft gestaltet, weder das Subsidiaritätsprinzip noch die politische Verantwortung sollten als „argumentative Waffen“ verwendet werden, um die eigenen Interessen durchzusetzen. Unsere theoretische Analyse macht deutlich, dass sowohl für die zivilgesellschaftlichen als auch für die staatlichen Akteure ein Aspekt handlungsleitend sein sollte: dass die Freiwilligen und die Partnerorganisationen sowie Einsatzstellen einen erfolgreichen und guten Freiwilligendienst leisten bzw. begleiten können.

## Literaturverzeichnis

- Adloff, Frank (2005): Zivilgesellschaft – Theorie und politische Praxis, Frankfurt/Main.
- AKLHÜ/Arbeitskreis Lernen und Helfen in Übersee (2014): Statistische Übersicht 2012. Freiwillige in internationalen Freiwilligendiensten, Bonn, im Erscheinen.
- Anheim, Fritz. E. (2001): Die Zivilgesellschaft und die Kirchen Europas, <http://www.loccum.de/material/kirche/kirche-europa.pdf> (Zugriff am 5. Januar 2014).

23 Trotz intensiver Recherche sind uns dazu keine wissenschaftlichen Arbeiten bekannt.

Baumgartner, Alois (1997): „Jede Gesellschaftstätigkeit ist ihrem Wesen nach subsidiär“ – Zur anthropologischen und theologischen Begründung der Subsidiarität, in: Subsidiarität – Idee und Wirklichkeit, S. 13-22, hrsg. von Knut W. Nörr und Thomas Oppermann, Tübingen.

BBE/Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (2012): Auf dem Weg zu einer nationalen Engagementstrategie – Perspektiven und Positionen. Nationales Forum für Engagement und Partizipation, [http://www.b-b-e.de/fileadmin/inhalte/themen\\_materialien/engagementpolitik/nfep\\_band2\\_2010.pdf](http://www.b-b-e.de/fileadmin/inhalte/themen_materialien/engagementpolitik/nfep_band2_2010.pdf) (Zugriff am 14. Januar 2014).

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ, o. J.) : Qualitätskennzeichen für den Dienst nach § 14b Zivildienstgesetz (ZDG), <http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Freiwilligendienste/Pdf-Anlagen/qualitaetskennzeichen-adia.property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf> (Zugriff am 3. Januar 2014).

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ, 2010): Richtlinie zur Umsetzung des „Internationalen Jugendfreiwilligendienstes“ vom 20. Dezember 2010, in Gemeinsamen Ministerialblatt (GMBL) vom 27. Dezember 2010: 1778, <http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Engagement/Pdf-Anlagen/richtlinie-internationaler-jugendfreiwilligendienst.property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf> (Zugriff am 22. April 2014).

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ, o. J.): Ownership. Glossar, <http://www.bmz.de/de/service/glossar/O/ownership.html> (Zugriff am 3. Januar 2014).

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ 2012): Strategiepapier für die Engagement Global gGmbH – Service für Entwicklungsinitiativen. Rückenwind für Engagementsengagement, [http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen-strategiepapiere/Strategiepapier321\\_7\\_2012.pdf](http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen-strategiepapiere/Strategiepapier321_7_2012.pdf) (Zugriff am 3. Januar 2014).

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ 2014): Förderleitlinie zur Umsetzung des entwicklungspolitischen Freiwilligendienstes *weltwärts*, <http://www.weltwaerts.de/publikation-detail.html?id=96> (Zugriff am 3. Januar 2014).

Casper, Anja (2008): Governance und Entwicklungspolitik. Steuerungstheoretische Aspekte bei der Institutionalisierung von politischen Maßnahmen unter Mitwirkung zivilgesellschaftlicher Akteure am Beispiel des entwicklungspolitischen Freiwilligendienstes *Weltwärts*, Osnabrück (unveröffentlichte Masterarbeit).

Deutsche UNESCO-Kommission e.V. (2013): Dritter »*kulturweit*«-Bericht 2011 – 2012, Berlin.

Engagement Global (Hrsg.) (2013): *weltwärts*: Von der Evaluierung zum Gemeinschaftswerk. Die Dokumentation des Follow-Up-Prozesses 2012-2013, Bonn.

Europäische Kommission (2011): Youth in Action Programme Guide, [http://www.action2.eu/int/youth-in-action/guide2011/87F3F73A85752542BC38A1E8\\_68B5E2AD/](http://www.action2.eu/int/youth-in-action/guide2011/87F3F73A85752542BC38A1E8_68B5E2AD/) (Zugriff am 22. Juli 2011).

Europäische Kommission (2013): Jugend in Aktion. Programmhandbuch 2013, Brüssel.

Fischer, Jörn (2011): Freiwilligendienste und ihre Wirkung – vom Nutzen des Engagements, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 48, S. 54–62.

Fischer, Jörn und Benjamin Haas (2012): Im Rucksack Motivation – Internationale Freiwilligendienste als Katalysator für späteres Engagement in Deutschland, in: Blätter der Wohlfahrtspflege, Heft 6.

Gehlen, Arnold (1973): Moral und Hypermoral, Frankfurt.

- Goede, Wolfgang C. (2013): Der Boom des VolonTourismus: Annäherung an eine umstrittene Engagementform, in: Voluntaris – Zeitschrift für Freiwilligendienste Jg. 1, 2/2013, S. 48-57.
- Guggenberger, Bernd (Hrsg.) (2000): Jugend erneuert Gemeinschaft: Freiwilligendienste in Deutschland und Europa. Eine Synopse, Baden-Baden.
- Haas, Benjamin (2012): Ambivalenz der Gegenseitigkeit – Reziprozitätsformen des *weltwärts*-Freiwilligendienstes im Spiegel der Postkolonialen Theorie, Köln.
- Höffe, Otfried (1993): Subsidiarität als Staatsphilosophisches Prinzip?, in: Subsidiarität – Ein interdisziplinäres Symposium, hrsg. von Alois Riklin und Gerard Batliner, Baden-Baden, S. 19-46.
- Jakob, Gisela (2013): Freiwilligendienste zwischen Staat und Zivilgesellschaft, in: betrifft: Bürgergesellschaft 40, Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Köhler, Benedikt (2006): Soziologie des Neuen Kosmopolitismus, Wiesbaden.
- Koslowski, Peter (1997): Subsidiarität als Prinzip der Koordination der Gesellschaft, in: Subsidiarität – Idee und Wirklichkeit, hrsg. von Knut W. Nörr und Thomas Oppermann, Tübingen, S. 39-48.
- Lehner, Franz (1981): Einführung in die Neue Politische Ökonomie, Frankfurt.
- Luhmann, Niklas (1964): Funktionen und Folgen formaler Organisation, Berlin.
- MISEREOR (2011): Beim Freiwilligendienst darf nicht gespart werden, Pressemeldung (12.07.2011), <http://www.misereor.de/presse/pressemeldungen/pressemeldungen-detais/article/beim-freiwilligendienst-darf-nicht-gespart-werden.html> (Zugriff am 3. Januar 2014).
- Münker, Herfried (1993): Subsidiarität, Zivilgesellschaft und Bürgertugend, in: Subsidiarität – Ein interdisziplinäres Symposium, hrsg. von Alois Riklin und Gerard Batliner, Baden-Baden, S. 63-80.
- Niskanen, William A. (1971): Bureaucracy and representative Government, Chicago-New York.
- Olk, Thomas (2014): Freiwilligendienste zwischen zivilgesellschaftlicher Organisation und staatlichen Rahmenbedingungen - Kriterien für ihre Weiterentwicklung, in: Zivil.Gesellschaft.Staat. Freiwilligendienste zwischen staatlicher Steuerung und zivilgesellschaftlicher Gestaltung, hrsg. von Thomas Bibidis et.al., Wiesbaden, im Erscheinen.
- Rinklin, Alois (1993): Ursprung, Begriff, Bereiche, Probleme und Grenzen des Subsidiaritätsprinzips, in: Subsidiarität – Ein interdisziplinäres Symposium, hrsg. von Alois Riklin und Gerard Batliner, Baden-Baden, S 441-446.
- Salamon, Lester M. (2001): Der Dritte Sektor im internationalen Vergleich – Zusammenfassende Ergebnisse des Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, in: Der Dritte Sektor international, hrsg.von Annette Zimmer und Eckhard Priller, Berlin, S. 57-74.
- Schulz-Nieswandt, Frank (2008): Zur Morphologie des Dritten Sektors im Gefüge zwischen Staat, Markt und Familie. Ein Diskussionsbeitrag zur Ciriec-Studie „Die Sozialwirtschaft in der Europäischen Union“, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, 31. Jg. Heft 3, S. 323-336.
- Schulz-Nieswandt, Frank und Ursula Köstler (2011): Bürgerschaftliches Engagement im Alter. Hintergründe, Formen, Umfang und Funktionen, Stuttgart.
- Stern, Tobias und Jan Oliver Scheller (2012): Evaluierung des entwicklungs politischen Freiwilligendienstes „*weltwärts*“, Köln.

Strachwitz, Rupert Graf (2009): Das Problem der Staatsbindung bei der Zuordnung der Kirchen zur Zivilgesellschaft in: Zwischen Fürsorge und Seelsorge: Christliche Kirchen in den europäischen Zivilgesellschaften seit dem 18. Jahrhundert, hrsg. von Bauerkämper und Jürgen Nautz, Frankfurt/Main, S. 331-351.

Strøm, Kaare (2000): Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies, in: European Journal of Political Research Jg. 37, Heft 3, S. 261-289.

Zimmer, Annette (2002): Dritter Sektor und Soziales Kapital, Münsteraner Diskussionspapiere zum Nonprofit-Sektor. Nr. 19, [http://www.aktive-buergerschaft.de/fp\\_files/Diskussionspapiere/2002wp-band19.pdf](http://www.aktive-buergerschaft.de/fp_files/Diskussionspapiere/2002wp-band19.pdf) (Zugriff am 3. Januar 2013).