

Entwicklungspolitische Freiwilligendienste im internationalen Vergleich.

Governance und Regulierung bei Norec, Peace Corps, ICS und Weltwärts

Dr. Jörn Fischer

Assoziierter Wissenschaftler | Cologne Center for Comparative Politics | Universität zu Köln
joern.fischer@uni-koeln.de

Benjamin Haas

M.A., Wissenschaftlicher Mitarbeiter | Lehrstuhl für Sozialpolitik und Methoden der qualitativen Sozialforschung | Universität zu Köln | benjamin.haas@uni-koeln.de

Zusammenfassung:

Eine beträchtliche Anzahl sogenannter Industrieländer unterhält Entwicklungspolitische Freiwilligendienstprogramme. Doch wie sind diese Programme genau organisiert? Welche Governancestrukturen haben sie und welche Auswirkungen haben diese auf zivilgesellschaftliche Organisationen, die einen solchen Dienst anbieten möchten? Analytisch bewegen wir uns dabei in einem Feld, das nach dem Verhältnis von Staat und Zivilgesellschaft fragt. Daher ist die Korporatismustheorie ein passender theoretischer Ansatz. Wir untersuchen Entwicklungspolitische Freiwilligendienste aus vier Ländern: Deutschland, Norwegen, Vereinigtes Königreich und USA. Wir machen anhand eines systematischen Vergleichs die Varianzen zwischen den Freiwilligendienstprogrammen sichtbar und fragen uns, wie sich diese erklären lassen. Die Empirie offenbart fundamentale Unterschiede in der Governance der Dienste, die sich klar auswirken auf Nichtregierungsorganisationen (NRO), die einen Dienst in einem dieser Programme organisieren möchten. Diese Unterschiede lassen sich allerdings nur teilweise korporatismustheoretisch erklären: Manche der Ergebnisse der von uns untersuchten Aspekte entsprachen den Erwartungen, bei anderen empirischen Befunden waren wir aus theoretischer Sicht überrascht.

Schlagwörter: Entwicklungspolitische Freiwilligendienste, Internationale Freiwilligendienste, Governance, Staat, Zivilgesellschaft, Vergleich

Abstract:

Several OECD countries have “volunteering for development” programmes in place. But how are they organised? By what kind of governance structures are they characterised and how do these structures influence NGOs who want to participate in such programmes? This comparative study analyses the relationship between the state and civil society actors within volunteering for development schemes. We have picked programmes from four countries with very different configurations to analyse them in depth: Germany, Norway, the UK and the USA. Based on the empirical finding that the institutions of political representation do influence national styles of NGO regulations we assume that the corporatist or pluralist setting of the relationship between governments and NGOs has an influence also on the configuration of

international volunteering schemes. Hence, we will explore to what extent the theory of Corporatism can explain the cross-national variation in the governance of international volunteer service programmes. Whilst for some dimensions our theoretical expectations were clearly met, on others we encounter true surprises.

Keywords: Volunteering for development, International volunteering services, Governance, State, Civil Society, Comparison

Einleitung

Ausgangspunkt dieses Beitrags ist die Beobachtung, dass es weltweit eine beträchtliche Anzahl staatlich organisierter bzw. geförderter entwicklungspolitische Freiwilligendienste gibt, bei denen die Rolle von NRO jedoch beträchtlich variiert. Markantes Beispiel: Während das deutsche Weltwärts-Programm von etwa 180 Entsendeorganisationen durchgeführt wird, ist es in den USA nur eine staatliche Behörde, die als Durchführerin agiert. Wir machen anhand eines systematischen Vergleichs von ausgewählten Aspekten die Varianzen zwischen den Freiwilligendienstprogrammen sichtbar und untersuchen, wie sich diese erklären lassen. Relevanz erfahren diese Fragen auch vor dem Hintergrund des Ergebnisses einer Metastudie, die die Wirkungen von unterschiedlichen Freiwilligendiensten untersucht hat: „You get the impact you program for“ (Powell/Bratovic 2007: 7). Im vorliegenden Beitrag wollen wir nicht die Wirkung von Freiwilligendiensten analysieren – unsere Ergebnisse sind aber eine erste Annäherung an die Frage, unter welchen Rahmenbedingungen dieses „Programmieren“ geschieht und wer dabei welche Verantwortung trägt.

Ein weiteres Merkmal dieser Studie lässt sie im Feld der Freiwilligendienstforschung hervorstechen: Der Vergleich als Methode wurde bislang vernachlässigt, vor allem wenn es um den Vergleich von Programmen aus unterschiedlichen Ländern geht. In diesem Artikel vergleichen wir entwicklungspolitische Freiwilligendienstprogramme aus vier Ländern und nehmen dabei vor allem die Perspektive der Entsendeorganisation (EO) ein: Welche Rahmenbedingungen zur Entsendung von Freiwilligen werden staatlicherseits gesetzt?

Die Studie ist wie folgt gegliedert: Kapitel 1 gibt einen Überblick über die entwicklungspolitischen Freiwilligendienste in OECD-Ländern, aus dem sich dann ein konkretes Sample herauskristallisiert. In Abschnitt 2 stellen wir unseren theoretischen Ansatz vor und entwickeln das Analyseraster zur Untersuchung der Fälle. In Kapitel 3 präsentieren wir das Herzstück, unsere empirischen Ergebnisse. Abschnitt 4 nimmt eine vergleichende Betrachtung vor und zieht ein Fazit.

1. Entwicklungspolitische Freiwilligendienste: vom OECD-Überblick zur Auswahl der Fälle

Eine allgemeingültige Definition von internationalen Freiwilligendiensten gibt es nicht. Aber folgende vier Kriterien sind weitgehend akzeptiert: Freiwilligendienste sind eine spezifische Form von freiwilligem Engagement, das sich vom klassischen Ehrenamt unterscheidet durch Merkmale wie rechtlicher Rahmen, Mindestdauer des Dienstes, pädagogische Begleitung und Trennung zwischen der für den Dienst verantwortlichen Organisation (bei internationalen Diensten häufig „Entsendeorganisation“ genannt) und der Einsatzstelle, in der der Dienst geleistet wird (Fischer/Haas 2014).

Aus der Perspektive eines Staates können internationale Freiwilligendienste in Form von sogenannten Programmen geclustert werden, die dann ein gemeinsames Label erhalten und unter der politischen Verantwortung einer Behörde stehen. Das Budget für ein solches Programm stammt aus ein und demselben Haushaltstitel.

Staatlich geförderte Entwicklungspolitische Freiwilligendienste gibt es vor allem in den sogenannten Industrieländern. Ein großer Teil von ihnen, zum Zeitpunkt der Erhebung 35 an der Zahl, sind Mitglied der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, in englischer Abkürzung OECD. In einer Vielzahl von ländervergleichenden Studien wird die „OECD-Welt“ als Sample genutzt und auch hier bieten sich die Mitgliedsländer der OECD als Ausgangspunkt unserer Untersuchung an. Haas und Richter (2019) haben für sämtliche OECD-Länder recherchiert, ob es Entwicklungspolitische Freiwilligendienste gibt und sind in 20 Ländern fündig geworden:¹

¹ OECD-Länder ohne Entwicklungspolitischen Freiwilligendienst sind: Belgien, Chile, Estland, Finnland, Griechenland, Island, Israel, Lettland, Mexiko, Portugal, Slowenien, Tschechien, Türkei, Ungarn.

Tabelle 1: Entwicklungspolitische Freiwilligendienstprogramme in OECD-Ländern

| Land | Fachdienst/Dienst ohne Altersbeschränkung | Jugendprogramm/ Jugendkomponente | andere Formate ² |
|------------------------|---|-------------------------------------|-----------------------------|
| Australien | × | | |
| Dänemark | | | × |
| Deutschland | × | × | |
| Frankreich | × | × | |
| Irland | × | ? | ? |
| Italien | | | × |
| Japan | × | × | |
| Kanada | × | × | × |
| Korea | × | × | |
| Luxemburg | × | × | |
| Niederlande | × | | × |
| Neuseeland | × | | |
| Norwegen | × | × | × |
| Österreich | × | × | × |
| Polen | × | | |
| Schweiz | × | | |
| Slowakei | × | | |
| Spanien | × | | × |
| USA | × | × | × |
| Vereinigtes Königreich | | × | |

Quelle: Haas/Richter 2019

An diese 20 Fälle haben wir für die hier vorgestellte Analyse Selektionskriterien angelegt – demnach haben wir die Programme näher untersucht, welche ...

1. ... **überwiegend staatlich finanziert** sind.
2. ... **staatlich festgelegte und/oder legitimierte Ziele** haben.
3. ... in ihrer Zielsetzung einen **Bezug zu entwicklungsbezogenen/ entwicklungspolitischen Fragestellungen** und/oder **Wirkungen** aufweisen.
4. ... mindestens **zwei Monate in Nord-Süd-Richtung** entsenden.
5. ... sich überwiegend an eine **junge Zielgruppe** richten.

Damit landen wir bei Weltwärts (Deutschland), Norec³ (Norwegen), ICS (Vereinigtes Königreich) und Peace Corps (USA). Ihre wichtigsten Merkmale finden sich in dieser Übersicht:

² Finanzierungsmodelle und -programme, die nicht mit einem expliziten staatlichen Programm verbunden sind (siehe Selektionskriterien), jedoch entwicklungsbezogene Freiwilligendienste staatlich fördern.

³ Bis 2018 bekannt unter der vorigen Bezeichnung „FK Norway“.

Tabelle 2: Hauptmerkmale der vier ausgewählten Entwicklungspolitischen Freiwilligendienstprogramme

| | Weltwärts (Deutschland) | Norec (Norwegen) | ICS (Vereinigtes Königreich) | Peace Corps (USA) |
|---|--|---|--|--|
| Gründungsjahr | 2007 | 1963/Remake 2000 | 2011 | 1961 |
| Anzahl Freiwillige seit Gründung | ~ 30.000 | ~ 8.000 | ~ 13.000 | ~ 220.000 |
| ungefähre Anzahl Freiwillige pro Jahr | 3.500 | 300 (in der Jugendkompo- nente) | unbekannt | 7.000 |
| Alter der Freiwilligen (gemäß Richtlinien) | 18–29 | 18–35 | 18–25 | 18+ |
| Profil der Freiwilligen | kein spezifisches Profil | junge Berufs- tätige/kein spe- zifisches Profil in der Jugendkom- ponente | kein spezifisches Profil | junge Berufstä- tige und Pensio- näre; berufliche Umorientierer- *innen |
| Aufnahmeländer | 60 | 25 | 30 | 70 |
| Outgoing- bzw. Incoming- Komponenten | 1 Outgoing- Komponente / Incoming seit 2018 | 3 Outgoing-Kom- ponenten / Incom- ing seit 2000/ Süd-Süd-Kompo- nente | 1 Outgoing- Komponente/ kein Incoming | 2 Outgoing- Komponenten/ kein Incoming |
| Anzahl Entsende- organisationen | 180 | 33 in der Jugend- komponente, ca. 90 „Aus- tauschprojekte“ jährlich in allen Komponenten | 11 | 1 |
| verantwortliche staatliche Behörde | Bundesministe- rium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung | Außenministe- rium | Ministerium für Internationale Entwicklung (Department for Internati- onal Develop- ment/DFID) | Peace Corps ist eine unab- hängige Behörde, wobei die US- Regierung als sog. Mutterbe- hörde fungiert. |

Quelle: eigene Recherche

2. Theoretischer Analyserahmen: Korporatismus und NRO-Regulierung

2.1 Korporatismustheorie

Unser theoretischer Ansatz erfolgt aus der Perspektive einer NRO, die einen Entwicklungspolitischen Freiwilligendienst in einem der vier verglichenen Programme anbieten möchte. Welche Möglichkeiten hat sie dazu? Diese sogenannten Opportunitätsstrukturen werden vor allem durch staatlicherseits gesetzte Rahmenbedingungen geformt. Damit bewegen wir uns in einem politikwissenschaftlichen Feld, das sehr grundsätzlich nach dem Verhältnis zwischen Staat und

zivilgesellschaftlichen Organisationen fragt. Eine Möglichkeit, dieses Verhältnis zu analysieren, bietet die Korporatismustheorie.

Korporatismus beschreibt ein System der Interessenvertretung bzw. ein Muster, wie vor allem Wirtschaftspolitik formuliert wird (Lijphart/Crepaz 1991: 235; Siaroff 1999: 176). Anhand ausgewählter Merkmale identifiziert die Theorie Länder als eher korporatistisch oder eher pluralistisch. In korporatistischen Ländern ist die Interessenvertretung typischerweise in hierarchischen Dachverbänden organisiert, zum Beispiel großen Arbeitgeberorganisationen. Auch die gewerkschaftliche Verfasstheit in Deutschland, nach der jede Berufsgruppe in der Regel nur durch eine Gewerkschaft vertreten wird, ist typisch für den Korporatismus. Ein weiteres wichtiges Merkmal ist die systematische Einbeziehung von Interessengruppen in die Politikformulierung. Bezogen auf unser Forschungsfeld sind die Existenz, die Zusammensetzung und die Wirkweise des Weltwärts-Programmsteuerungsausschuss ein Paradebeispiel für ein korporatistisches Instrument, das zivilgesellschaftliche Mitwirkung kontrolliert organisiert. In pluralistischen Ländern hingegen ist der offene Wettbewerb zwischen Interessengruppen die Regel. Ein Gremium wie der Weltwärts-Programmsteuerungsausschuss, in dem alle Akteure gemeinsam diskutieren und Entscheidungen treffen, wäre für ein pluralistisches Land – wahlgemerkt „pluralistisch“ im Sinne der Korporatismustheorie – sehr untypisch.

Die, wenn auch kurSORische, Kenntnis um den Unterschied von Korporatismus und Pluralismus ist im weiteren Verlauf des Artikels aus zwei Gründen hilfreich: Erstens lassen sich vor dem Hintergrund dieses theoretischen Konzepts Erwartungen an die vorzufindende Empirie bezüglich der Steuerung entwicklungspolitischer Freiwilligendienste in den vier untersuchten Ländern formulieren. Zweitens gibt es einen Zusammenhang zwischen der korporatistischen bzw. pluralistischen Verfasstheit eines Landes und der Art und Weise, wie Regierungen NRO regulieren: Korporatistische Länder haben einen eher restriktiven Regulierungsstil, während pluralistische Länder einen eher permissiven Stil verfolgen (Bloodgood u. a. 2013: 9) – damit sind wir wieder beim Eingangsgedanken dieses Kapitel, der uns in die Situation einer NRO versetzt, die einen entwicklungspolitischen Freiwilligendienst in Deutschland, Großbritannien, Norwegen oder den USA anbieten möchte. Ausgehend von den eben zitierten Ergebnissen könnte deren erste Frage sein: Befinden wir uns in einem korporatistischen oder pluralistischen Land? Hier korrespondieren die Ergebnisse der Anwendung der Kriterien, die wir an die Auswahl der zu untersuchenden Fälle angelegt haben, glücklicherweise wunderbar mit der Einteilung unserer Länder als korporatistisch oder pluralistisch: Norwegen und Deutschland erreichen in Siaroff's Korporatismusranking die vorderen Plätze (=korporatistisch) während Großbritannien und die USA eindeutig auf den hinteren Plätzen landen (=pluralistisch). Die vier Länder unterscheiden sich ebenso in

der Regulierung von NRO: Deutschland und Norwegen sind eher restriktiv, das Vereinigte Königreich und die USA hingegen verfolgen einen eher permissiven Regulierungsstil (Bloodgood u a. 2013: 9). In der Summe passen diese Ergebnisse gut zusammen, da laut der Korporatismustheorie eine geringe NRO-Regulierung zu einem Wettbewerb zwischen NRO führt – ein Merkmal pluralistischer Länder.

2.2 Zugangshürden, Partizipation, Gestaltungsspielraum und Finanzen

Inspiriert durch eine Untersuchung über staatliche Regulierungsmechanismen gegenüber NRO haben wir die dort identifizierten sogenannten makropolitischen Faktoren (Bloodgood u. a. 2013: 5 f.) in den Kontext Entwicklungspolitischer Freiwilligendienste übersetzt. Konkret haben wir die staatlicherseits gesetzten Rahmenbedingungen untersucht, in denen EO Entwicklungspolitische Freiwilligendienste anbieten können. Die konkreten Faktoren sind: Zugangshürden, Beteiligungsmöglichkeiten und Gestaltungsspielraum sowie finanzielle Unterstützung. Im Folgenden beschreiben wir diese Faktoren kurz und setzen sie in Bezug zum oben beschriebenen theoretischen Analyserahmen.

Die **Zugangshürden** beschreiben die Anstrengungen, die eine NRO unternehmen muss, um überhaupt eine Entsendeorganisation zu werden. Konkret geht es um a) die grundsätzliche Offenheit eines Freiwilligendienstprogramms für Organisationen zivilgesellschaftlicher Provenienz: Sind NRO überhaupt grundsätzlich vorgesehen als EO oder wird der Dienst exklusiv von staatlichen Akteuren durchgeführt? Im nächsten Schritt geht es b) um die Schwierigkeit, als Entsendeorganisation anerkannt zu werden. Welche formalen und fachlichen Voraussetzungen muss eine Organisation erfüllen, um den Status einer Entsendeorganisation und damit erst den Zugang zum Programm zu erreichen? Weiterhin zählen wir c) die Anzahl der Entsendeorganisationen. Dieser Faktor zeigt an, wie viele Organisationen tatsächlich in der Entsendung von Freiwilligen aktiv sind. Im letzten Punkt untersuchen wir d) den Komplexitätsgrad bzw. den Umfang der Regulierung insgesamt. Dabei geht es nicht um formale Anerkennungshürden sondern um den administrativen Aufwand, der nötig ist, um als Entsendeorganisationen überhaupt regelmäßig Freiwillige zu entsenden. Die Kombination dieser vier Faktoren bestimmt die Höhe der Zugangshürden für NRO, um Freiwillige zu entsenden. Dabei würden wir in korporatistischen Ländern eher höhere Zugangshürden erwarten, da NRO dort grundsätzlich stärker reguliert werden. In pluralistischen Ländern hingegen würden wir aufgrund des Wettbewerbscharakters der NRO untereinander theoretisch eher niedrigere Zugangshürden erwarten.

Der Bereich **Beteiligung und Gestaltungsspielraum** untersucht die Möglichkeiten der Entsendeorganisationen, die staatlichen Rahmenbedingungen des Dienstes zu beeinflussen sowie die den Grad der Freiheit, den Organisationen haben, den

Dienst, den sie anbieten, auch zu gestalten. Konkret untersuchen wir a) die Beteiligungsmöglichkeiten, über die die Entsendeorganisationen bezüglich der Mitgestaltung der Programmrichtlinien verfügen. Welche Partizipationsmechanismen gibt es und wie offen sind diese? Auch im nächsten Punkt fragen wir nach Beteiligungsmöglichkeiten, aber diesmal geht es b) um die Partizipationsmöglichkeiten der Partnerorganisationen „im Süden“ bzw. c) um Beteiligungsformate für die Freiwilligen. Bei Punkt d) Gestaltungsspielraum schauen wir, welche Möglichkeiten die EO haben, den Dienst nach ihren Vorstellungen umzusetzen und ihm damit einen eigenen Charakter zu geben. Dabei geht es auch um die Frage, wie frei (oder nicht frei) EO in der Auswahl ihrer Einsatzstellen sind.

Da die systematische Einbeziehung von Interessengruppen in die Politikgestaltung ein wesentliches Merkmal korporatistischer Länder ist, würden wir gerade dort große Beteiligungsmöglichkeiten erwarten. Gleichzeitig würden wir dort theoretisch einen eher geringen Gestaltungsspielraums für EO vorfinden, denn korporatistische Länder verfügen insgesamt für einen restriktiveren Ansatz in der Regulierung von NRO.

Der dritte Aspekt bezieht sich auf die **finanzielle Unterstützung** durch den Staat. Hier geht es vor allem um a) die Aufteilung der Kosten, die in der Umsetzung des Dienstes entstehen. Übernimmt der Staat 100 Prozent oder muss die NRO aufgrund einer Anteilsfinanzierung eigene Mittel einsetzen? Weiterhin fragen wir nach b) finanziellen Mitteln für Begleitmaßnahmen. Haben die EO neben dem regulären Budget für die Entsendung Zugang zu zusätzlichen Finanzen aus dem Programm für begleitende Projekte, zum Beispiel für Netzwerkbildung oder Qualitätsmaßnahmen, zur Verfügung? Der Faktor c) Einschränkungen für Anteilsfinanzierung untersucht, ob es Restriktionen hinsichtlich der Quelle des Eigenanteils der EO gibt, zum Beispiel eine Deckelung des durch die Freiwilligen selbst aufzubringenden Anteils.

3. Die empirische Analyse

In diesem Abschnitt untersuchen wir nun systematisch die im Sample befindlichen entwicklungspolitischen Freiwilligendienstprogramme aus Norwegen, Deutschland, UK und USA hinsichtlich der oben aufgeworfenen Aspekte. Dazu haben wir eine umfangreiche Dokumentenanalyse (vor allem offizielle Richtlinien, Programmdokumente und Evaluierungen) zu allen vier Programmen durchgeführt sowie Experteninterviews geführt.⁴

4 Die Erhebung erfolgte im Jahr 2016.

3.1 Weltwärts – Deutschland

Das Weltwärts-Programm wurde 2007 vom Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) ins Leben gerufen. Es versteht sich heute als „nonformaler entwicklungs-politischer Lern- und Bildungsdienst, der den Freiwilligen umfassende Möglichkeiten des Globalen Lernens eröffnet“. Seit einer Neustrukturierung im Jahr 2011 wird Weltwärts als Gemeinschaftswerk von Staat und Zivilgesellschaft verantwortet. Im Jahr 2013 wurde außerdem eine Süd-Nord-Komponente eingeführt, über die Freiwillige aus den Empfängerländern nun auch einen Freiwilligendienst in Deutschland leisten können.

3.1.1 Zugangshürden

Um im Rahmen von Weltwärts Freiwillige zu entsenden, müssen sich NRO vom BMZ als Entsendeorganisation anerkennen lassen. Dabei spielen sowohl formale als auch inhaltliche Kriterien eine Rolle. Eine wichtige formale Voraussetzung ist die Gemeinnützigkeit. Inhaltlich geht es vor allem um die Einhaltung von Mindeststandards rund um die Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung des Dienstes. Dies wird im Rahmen eines Qualitätsmanagementprozesses überprüft, der durch eine Reihe von externen Prüfinstanzen vorgenommen wird – danach ist die Organisation grundsätzlich berechtigt, Freiwillige zu entsenden und hat Zugang zu den Fördermitteln, die durch das Programm bereitgestellt werden. Die Anerkennung als Entsendeorganisation hat prinzipiell eine zeitlich unbegrenzte *Gültigkeit*, sofern der Qualitätsprüfungsprozess in regelmäßigen Abständen wiederholt wird und aktualisierte Nachweise (z. B. über Gemeinnützigkeit) der Programmverwaltung zur Verfügung gestellt werden. Lediglich bei Verstößen gegen die Regularien, zum Beispiel durch schwerwiegende administrative Fehlleistungen, droht die Aberkennung als Entsendeorganisation. Die recht hohe Anzahl von aktiven EO, derzeit etwa 180, zeigt die Offenheit des Programms.

Der Komplexitätsgrad und Umfang der Regulierung insgesamt ist durchaus beträchtlich. Neben den Weltwärts-spezifischen Richtlinien (15 Seiten) kommen vor allem die Regelungen der Bundeshaushaltsordnung zum Tragen (der sog. Leitfaden zur Mittelverwendung umfasst 68 Seiten). Die Regelungstiefe und Berichtsintensität ergibt sich aus der Tatsache, dass es sich hier um Zuwendungen aus öffentlichen Kassen handelt, die strikten Anforderungen an Erfolgskontrolle unterliegen.

3.1.2 Beteiligungsmöglichkeiten und Gestaltungsspielraum

Die Selbstbezeichnung von Weltwärts als „Gemeinschaftswerk“ deutet bereits auf ein Miteinander von Staat und Zivilgesellschaft hin. Es zielt dabei weniger auf die klassische Rollenverteilung „Förderer“ und „Geförderte“ ab, sondern drückt

vor allem eine gemeinsame Gestaltung des Programms aus. Im sogenannten Programmsteuerungsausschuss ist das BMZ vertreten, er repräsentiert aber vor allem die Vielfalt der EO und auch die (ehemaligen) Freiwilligen haben einen Sitz. Dieses Gremium fungiert als Forum, in dem nicht nur die Entwicklung des Programms diskutiert und vorangetrieben wird, sondern auch konkrete Entscheidungen getroffen werden. Dabei wird Konsensbildung angestrebt, allerdings unter Berücksichtigung der politischen Verantwortung, die das Ministerium für diesen Dienst hat. Für spezifische Themen können Arbeitsgruppen eingesetzt werden. In der (Weiter-)Entwicklung des Programms hat die Zivilgesellschaft über den Programmsteuerungsausschuss deutlich sichtbare Spuren hinterlassen, zum Beispiel bei der Einführung der Süd-Nord-Komponente. Bislang sind jedoch keine Partnerorganisationen aus dem Süden als Mitglieder des Programmsteuerungsausschusses vorgesehen. Sie können sich lediglich über unregelmäßig stattfindende Regionalkonferenzen über die Entwicklungen im Programm informieren und sich nur stellenweise mit eher informellem und beratendem Charakter in die Steuerung des Programms einbringen.

In der Umsetzung des Dienstes haben die EO durchaus Gestaltungsspielraum, allerdings nur solange sie sich im Rahmen der Anforderungen eines relativ umfangreichen Katalogs von Qualitätsstandards bewegen. Diese mögen teilweise als einschränkend empfunden werden, zum Beispiel was Umfang und teilweise auch Inhalt der begleitenden Seminare betrifft oder die Anzahl der Freiwilligen, die pro Einsatzstelle erlaubt sind.

3.1.3 Finanzielle Unterstützung

Bis zu 75 Prozent der Kosten einer Entsendung im Rahmen von Weltwärts werden vom BMZ getragen, der Rest muss durch die EO aufgebracht werden. Freiwillige dürfen durch die EO ermuntert werden, diesen Eigenbeitrag der EO durch die Akquise von Spenden aus ihrem Umfeld mitzufinanzieren, aber eine Teilnahme an Weltwärts sollte davon nicht abhängig gemacht werden. Dies ist als Restriktion bezüglich der Herkunft des Eigenanteils der EO zu werten.

Neben der Entsendung stehen bei Weltwärts umfangreiche Mittel für sogenannte Begleitmaßnahmen zur Verfügung, die Entsendeorganisationen für spezifische Zwecke wie zum Beispiel für die Qualitätsentwicklung oder Vernetzung beantragen können. Viele Jahre gab es eine dezidierte Weltwärts-Förderlinie für sogenannte Rückkehrmaßnahmen, die dazu beitragen soll, dass die Freiwilligen sich nach ihrer Rückkehr dauerhaft und nachhaltig engagieren. Diese wurde jedoch in ein anderes Förderprogramm überführt, was als Schwächung der Rückkehrerarbeit interpretiert wurde.

3.2 Norec – Norwegen

Norec blickt bereits auf eine lange Geschichte zurück. Unter dem Titel *Fredskorps-set (FK) Norway* wurde es 1963 nach dem Vorbild des US Peace Corps ins Leben gerufen. Politisch verantwortlich ist das Norwegische Außenministerium. Bereits im Jahr 2000 wurde aus dem vormalig reinen Entsendeprogramm ein Austauschprogramm, das auch Jugendlichen aus dem Globalen Süden einen Freiwilligendienst in Norwegen ermöglichte. Im Jahr 2018 erfolgte eine Umbenennung in Norec.

3.2.1 Zugangshürden

Im Zentrum des Norec-Modells steht eine Partnerschaft zwischen einer Organisation aus Norwegen und einer aus dem Süden. Diese beantragen gemeinsam die Durchführung eines Freiwilligendienstes. Eine Registrierung oder gar Anerkennung von EO ist nicht vorgesehen. In der Jugendkomponente des Programms sind zivilgesellschaftliche Organisationen antragsberechtigt, in der Young-Professional-Komponente auch öffentliche Einrichtungen und Unternehmen. Unterm Strich liegt damit für Organisationen die erste Zugangshürde zur Teilnahme am Programm sehr niedrig. Natürlich gibt es fachliche Kriterien zur Durchführung des Dienstes, doch diese werden im Projektantrag überprüft und nicht vorab als Zugangsvoraussetzung formuliert. Vor dem Projektantrag muss noch eine Machbarkeitsstudie durchgeführt werden. Dadurch wird das Planungselement des Projekts gestärkt. Diese Studie wird von Norec finanziert.

Norec zeichnet sich in der Förderpraxis durch eine große Flexibilität aus; ein Evaluationsbericht attestiert sogar eine „unbürokratische Organisation“ (Norad 2006: 8). Die Formulare sind kurz und verständlich. Im Ergebnis stehen ein geringer Komplexitätsgrad und eine geringe Regelungstiefe und insgesamt niedrige Zugangshürden für EO.

Interessanterweise weist die offizielle Statistik von Norec gar nicht die konkrete Anzahl von EO aus – im Fokus steht dort eher das Projekt. Im Jahr 2015 beispielsweise führten 33 NGOS zwölf Austauschprojekte im Jugendprogramm durch.

3.2.2 Beteiligungsmöglichkeiten und Gestaltungsspielraum

Aktuell gibt es keine formalisierte Beteiligungsstruktur für EO und (ehemalige) Freiwillige bei Norec, Konsultationen finden eher informell statt. In der Geschichte des Programms hat es jedoch unterschiedliche Möglichkeiten der Partizipation gegeben, sei es über Gremien oder durch Konsultationsprozesse, in die auch die Südpartner und ehemalige Freiwillige eingebunden wurden.

Norwegischen NRO und ihren Partnern wird ein großer Spielraum zur Gestaltung des Freiwilligendienstes bzw. des Austauschs gewährt. Sie werden sogar dazu ermutigt, innovativ zu sein. Dementsprechend sind sie relativ frei, neue Formen reziproker Austauschformate zu entwickeln, solange damit konkret verbundene Ziele formuliert werden und diese mit den Zielen von Norec in Einklang stehen.

3.2.3 Finanzielle Unterstützung

Das Budget, das den Organisationen von Norec zur Durchführung des Freiwilligendienstes zur Verfügung gestellt wird, deckt in der Regel alle relevanten Kosten. Für Ausgaben, die im Ausland anfallen (Unterkunft, Sprachkurse etc.) gibt es länderspezifische Pauschalen, abhängig vom Preisniveau vor Ort. Für Begleit- und Follow-Up-Maßnahmen wird eine ergänzende Pauschale gezahlt. In der Summe steht dann pro Freiwilliger eine Zuwendung von 11.000 US Dollar zur Verfügung (Norad 2006). In der Praxis bitten manche Organisationen die Freiwilligen aus Norwegen um einen Teilnahmebeitrag, um damit eine kostenlose Teilnahme der Südteilnehmer*innen zu ermöglichen.

Sofern die Förderung von Norec nicht alle Kosten deckt, sind die EO frei in der Gestaltung bzw. der Quelle der Kofinanzierung. Auch die Freiwilligen selbst dürfen um einen Beitrag gebeten werden.

3.3 International Citizenship Service (ICS) – Vereinigtes Königreich

Der International Citizen Service wurde 2011 von der Regierung des Vereinigten Königreichs ins Leben gerufen und ist damit das jüngste Programm in diesem Sample. Politisch verantwortlich ist das Department for International Development (DFID), eine Regierungsbehörde mit ministeriumsäquivalentem Status. Durchgeführt wird es von einem Konsortium von EO, angeführt von Voluntary Service Overseas (VSO), eine gemeinnützige Organisation, die bereits 1958 gegründet wurde.

3.3.1 Zugangshürden

Das ICS wird von einer kleinen Anzahl NRO im Rahmen eines Konsortiums durchgeführt. Zwischen dem politisch verantwortlichen Ministerium und VSO besteht ein Auftragsverhältnis. Das Ausschreibungsverfahren für diesen Auftrag war theoretisch offen für alle britischen NRO, aber das Konsortium unter Führung von VSO war der natürliche Kandidat um das ICS durchzuführen. Das Konsortium besteht aus zehn Organisationen und könnte prinzipiell erweitert werden, aber nur mit Zustimmung von VSO, die auch die Anforderungen an neue Organisationen definieren. Damit ist die Zugangshürde für NRO, die ebenfalls das ICS durchführen möchten, de facto sehr hoch.

3.3.2 Beteiligungsmöglichkeiten und Gestaltungsspielraum

Beteiligungsmöglichkeiten und der Gestaltungsspielraum bei ICS sind geprägt durch die spezifische Konfiguration des Dienstes, der im Auftrag von DFID von VSO durchgeführt wird. Die groben Rahmenbedingungen für den Dienst werden durch DFID als Regierungsbehörde vorgegeben. Auf der Durchführungsebene ist VSO bzw. das Konsortium relativ frei in der Ausgestaltung der Regeln und Prozesse, wobei VSO eine Sonderrolle zukommt. Nur VSO hat ein Vertragsverhältnis mit DFID und ist daher diesem gegenüber rechenschaftspflichtig. Das schwächt das formale Mitspracherecht der anderen Konsortiumsmitglieder etwas. Gleichzeitig genießen sie ein recht großes Maß an Flexibilität in der Umsetzung des Dienstes und werden ermutigt, Entscheidungen zu treffen, die für sie am besten funktionieren (Ecorys 2013: 86). Das gilt auch für die Auswahl der Einsatzstellen im Ausland, die keinen Anerkennungsprozess oder Ähnliches durchlaufen.

Formale Partizipationsmechanismen für Freiwillige und Partnerorganisationen sind nicht vorgesehen. Ihre Perspektive wird in Evaluationsbögen erfasst.

3.3.3 Finanzielle Unterstützung

90 Prozent des ICS werden von DFID finanziert, zehn Prozent werden von den Freiwilligen durch Spenden erbracht. Die Freiwilligen sollen mindestens etwa 900 Euro beitragen, während gleichzeitig betont wird, dass niemand aus finanziellen Gründen von dem Dienst ausgeschlossen wird. Die EO erhalten eine Pauschale pro entsandtem Freiwilligen. Die Finanzierung beinhaltet auch *capacity building* im Ausland. Für weitere begleitende Maßnahmen ist kein Budget vorgesehen.

3.4 Peace Corps – USA

Das US Peace Corps ist das größte der Programme im Sample. Es wurde 1961 begründet. Bis zum Zeitpunkt der Erhebung hatten mehr als 220.000 US-Amerikaner*innen den Dienst geleistet. Peace Corps ist eine unabhängige Regierungsbehörde, die für die Auswahl, Vorbereitung, Entsendung und Nachbereitung der Freiwilligen zuständig ist. Einsatzstellen in den Aufnahmeländern finden sich in Regierungsinstitutionen, Schulen, NGOs und auch Unternehmen.

3.4.1 Zugangshürden

Die Zugangshürden für NRO, um am Peace Corps als EO teilzunehmen, sind unüberwindbar. Als einziger Durchführer fungiert Peace Corps selbst, die das Programm organisiert, implementiert, überwacht und evaluiert. Die Teilnahme von zivilgesellschaftlichen EO ist nicht vorgesehen.

3.4.2 Beteiligungsmöglichkeiten und Gestaltungsspielraum

Es liegt in der Natur von Peace Corps als alleinigem staatlichen Implementierer, dass eine Beteiligung von NRO an der Formulierung von Programmpolitiken nicht vorgesehen ist. Das gilt auch für Aufnahmeorganisationen in den Partnerländern. Diese werden durch Partnerschaftsvereinbarungen Teil des Programms, aber ein formaler Repräsentations- oder Konsultationsprozess existiert nicht.

Für ehemalige Peace Corps Freiwillige gibt es eine Reihe von Angeboten unter dem Motto stay connected. Die National Peace Corps Association ist ein Netzwerk vor allem ehemaliger und aktiver Freiwilliger und verfügt über eine Vielfalt von Angeboten und Regionalgruppen. Bis zu einem gewissen Grad ist sie auch involviert in Fragen der Weiterentwicklung des Programms, allerdings nicht durch formalisierte Repräsentation.

3.4.3 Finanzielle Unterstützung

Die Freiwilligeneinsätze über Peace Corps werden zu 100 Prozent staatlich finanziert. Eine Eigenbeteiligung der Freiwilligen ist nicht nötig. Diese erhalten teilweise nach der Rückkehr sogar mehrere Tausend US-Dollar Wiedereingliederungshilfe, um die Zeit bis zur Aufnahme einer Lohnarbeit etc. zu überbrücken.

4. Vergleichende Betrachtung und Fazit

Im Zentrum dieses Artikels stand die Frage, welche Opportunitätsstrukturen Freiwilligendienstprogramme aus vier OECD-Ländern für NRO aufweisen, die einen Dienst in einem dieser Programme anbieten möchten. Ausgehend vom empirischen Befund, dass die Institutionen politischer Repräsentation einen Einfluss auf die Regulierung zivilgesellschaftlicher Organisationen hat, vertraten wir die These, dass die korporatistische bzw. pluralistische Verfasstheit eines Landes einen Einfluss auf die Konfiguration entwicklungs politischer Freiwilligendienstprogramme hat.

Unser Sample bestand aus zwei Programmen aus eher korporatistischen Ländern (Weltwärts aus Deutschland und Norec aus Norwegen) und zwei Programmen aus eher pluralistischen Ländern (ICS im Vereinigten Königreich und Peace Corps aus USA). Unsere Ergebnisse zeigen, dass unsere theoretischen Schlussfolgerungen, die wir aus dem korporatistischen bzw. pluralistischen Rahmen eines Landes abgeleitet haben, nur für einen Teil der untersuchten Aspekte und auch nur in manchen Programmen korrekt waren.

Hinsichtlich der Zugangshürden fanden wir das genaue Gegenteil vor. Die Programme aus korporatistischen Ländern, Weltwärts und Norec, sind am offenssten für EO, während Programme aus pluralistischen Ländern (ICS und Peace

Corps) die höchsten Zugangshürden errichten. Was die Beteiligungsmöglichkeiten angeht, hat sich unsere theoretische Erwartung voll erfüllt: Die beiden Programme aus korporatistischen Ländern ermöglichen auch die größte Partizipation, allen voran Weltwärts aus Deutschland. Hinsichtlich des Gestaltungsspielraums wiederum sind die Ergebnisse nicht so eindeutig. Norec ist diesbezüglich das flexibelste Programm, was nicht zu unseren theoretischen Überlegungen passt: Offenheit in der Gestaltung des Dienstes hätten wir vor allem in pluralistischen Ländern erwartet.

Der Ansatz, Entwicklungspolitische Freiwilligendienste durch die korporatismustheoretische Brille zu betrachten, hat zwar nicht in jedem Fall die erwarteten Ergebnisse gebracht – er hat aber neue Perspektiven auf die Governance von Freiwilligendiensten eröffnet und damit ganz neue Analysemöglichkeiten geschaffen. Nicht zuletzt für die zukünftige Forschung.

Literaturverzeichnis

- Bloodgood, Elizabeth A, Joannie Tremblay-Boire and Aseem Prakash (2013): National Styles of NGO Regulation, in: *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 43, no. 4, p. 716–736.
- Ecorys (2013): Evaluation of the International Citizen Service Phase 1 Report, UK Department for International Development.
- Fischer, Jörn and Benjamin Haas (2014): Overbearing State and Stubborn Civil Society? German International Volunteer Service Programmes between Subsidiarity and Accountability, ISTR Working Papers Series, vol. 9.
- Haas, Benjamin und Sonja Richter (2019): Weltwärts im Kontext I: Der Entwicklungspolitische Freiwilligendienst im nationalen und internationalen Vergleich, Opusculum Nr.123, hrsg. von Maecenata Institut, Berlin.
- Lijphart, Arend and Crepaz, Markus (1991): Corporatism and consensus democracy in eighteen countries: Conceptual and empirical linkages, in: *British Journal of Political Science*, vol. 21, no. 2, p. 235–256.
- Norad – Norwegian Agency for Development Cooperation (2006): Evaluation of Fredskorpset, Evaluation Report 2/2016.
- Powell, Steve and Esad Bratović (2007): The impact of long-term youth voluntary service in Europe: A review of published and unpublished research studies, Brüssel.
- Siaroff, Alan (1999): Corporatism in 24 industrial democracies: Meaning and measurement, in: *European Journal of Political Research*, vol. 36, p. 175–205.