

FREIWILLIGENDIENSTE UND ZIVILGESELLSCHAFT | Ein Klärungsversuch

Reinhard Liebig

Professor Dr. phil. Martin Stummbaum lehrt im Fachbereich Soziale Arbeit und Gesundheit mit den Schwerpunkten Gesundheits-, Projekt- und Sozialmanagement, Methoden der Sozialen Arbeit, Beratung und Kommunikation und Soziale Arbeit im Gesundheitsbereich an der Fachhochschule Emden-Leer, Constantiaplatz 4, 26723 Emden, E-Mail: martin.stummbaum@hs-emden-leer.de

Literatur

- Eichinger**, Ulrike; Kraemer, Tanja: Prekäre und flexibilisierte Beschäftigungsbedingungen in der Sozialen Arbeit. Auf der Suche nach gewerkschaftlichen Handlungsstrategien. In: Haug, C.; Maier, R.; Schröder, B. (Hrsg.): Kampf um Teilhabe. Akteure. Orte. Strategien. Hamburg 2008, S. 236-248
- Enggruber**, Ruth; Mergner, Ulrich: Lohndumping und neue Beschäftigungsbedingungen in der Sozialen Arbeit. Berlin 2007
- Grohs**, Stephan: Modernisierung kommunaler Sozialpolitik. Anpassungsstrategien im Wohlfahrtskorporatismus. Wiesbaden 2010
- Landesarbeitsgemeinschaft Mobile Jugendarbeit und Streetwork Brandenburg e.V.**: Brandenburger Zustände. Internes Arbeitspapier. Potsdam 2012
- Rohde-Liebenau**, Björn: Whistleblowing. Beitrag der Mitarbeiter zur Risikokommunikation. Düsseldorf 2005
- Seithe**, Mechthild: Schwarzbuch Soziale Arbeit. Wiesbaden 2010
- Strobl**, Markus: Telefoninterview am 30.4.2012
- Stummbaum**, Martin; Stein, Margit: Von der Selbsthilfe- und Whistleblower-Bewegung lernen. Strategien zur Artikulation und Repräsentation „schwacher“ Interessen der Jugendarbeit. In: Lindner, W. (Hrsg.): Political (Re-)Turn? – Impulse zu einem neuen Verhältnis von Jugendarbeit und Jugendpolitik. Wiesbaden 2012 (im Druck)
- Wagner**, Wolf: Vergütung und Wettbewerb in der Sozialen Arbeit. Ergebnisse einer Langzeitbeobachtung und einer Online-Umfrage. In: Soziale Arbeit 8/2010
- Wohlfahrt**, Norbert: Tarifpolitik im Sozialsektor: Einige ordnungspolitische Anmerkungen. In: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit 2/2012, S. 132-139

Zusammenfassung | Mit der Schaffung des Bundesfreiwilligendienstes im letzten Jahr ist nicht nur die Landschaft der Freiwilligendienste erheblich verändert und aufgewertet worden, sondern es ist auch ein überraschend stark nachgefragtes Angebot entstanden. Dennoch wird anhaltend und kontrovers über zentrale Konstruktionselemente dieser neuen Dienstform debattiert. Zwei in dieser Zeitschrift erschienenen Beiträge, in denen sehr unterschiedliche Positionen vertreten wurden, bilden den Anlass und die Grundlage für eine erneute Beschäftigung mit dem Themenkomplex, wobei insbesondere die Wechselbeziehung von Freiwilligendiensten und Zivilgesellschaft aufgegriffen wird.

Abstract | The implementation of the German federal voluntary service last year and its surprising acceptance changed the landscape of voluntary services fundamentally. Anyhow, central structural elements of the new service are still discussed controversially. Two articles in this journal offered opposing positions and give the clue and the base for a new consideration of the item. Hereby the correlation between voluntary service and the civil society will be explored.

Schlüsselwörter ► Freiwilligendienst

► Zivilgesellschaft ► Funktion ► Kritik ► Struktur

► Bundesfreiwilligendienst

1 Die Kontroverse | In dieser Zeitschrift sind in den letzten Monaten zwei Beiträge erschienen, die sich mit den Freiwilligendiensten im Allgemeinen und dem Bundesfreiwilligendienst (BFD) im Speziellen befassen und dabei sowohl auf die Geschichte der Dienste als auch auf Strukturbesonderheiten des neuen Dienstes eingehen (vgl. Jakob 2011, Kreuter 2012). Doch trotz des identischen Gegenstandsbereichs und trotz der parallelen Bezugnahme auf Meilensteine der historischen Entwicklung liegen die Bewertungen hinsichtlich des neuen Freiwilligendienstes

tes weit auseinander. Es kommen sehr unterschiedliche Standpunkte zum Vorschein. Insbesondere die Fragen, wie viel Zivilgesellschaft mit den Freiwilligendiensten verwirklicht werden sollte und ob die Gegenüberstellung von zivilgesellschaftlicher und staatlicher Sphäre im Kontext dieser Dienste überhaupt analytisch sinnvoll ist, werden in den beiden Beiträgen äußerst kontrovers beantwortet.

Die Antworten auf diese beiden scheinbar praxisfernen Fragen besitzen deshalb Relevanz, weil sich darauf aufbauend – je nach Standpunkt – unterschiedliche Entwicklungskonzepte für das Angebotspektrum der Freiwilligendienste entwerfen lassen. Der Begriff der Zivilgesellschaft ist nämlich nicht nur ein Werkzeug zur Analyse, sondern immer auch mit normativen Gehalten verknüpft. Vor diesem Hintergrund wurde die Bitte um einen dritten Beitrag zum Gegenstandsbereich Bundesfreiwilligendienst geäußert, der sich vor allem mit diesen beiden Streitfragen auseinandersetzt.

Bevor die beiden Fragen in eher grundsätzlicher Weise und bezogen auf den konkreten Fall des Bundesfreiwilligendienstes aufgegriffen werden, sollen die zentralen Differenzen zwischen den beiden Ausgangspositionen und der Hintergrund der Auseinandersetzungen dargestellt beziehungsweise in Erinnerung gebracht werden. Zur weiteren Orientierung werden danach der Kontext der Debatte und das Konzept der Zivilgesellschaft erläutert. Anschließend wird die Perspektive auf den Bundesfreiwilligendienst verengt. Nach einem kurzen Blick auf die Konstruktionsbesonderheiten dieses Dienstes folgen – als ein vorläufiges Fazit hinsichtlich der Kontroverse – einige begründete Statements zu den offensichtlichsten Streitpunkten.

2 Die Argumentationslinie von Jakob | Gisela

Jakob, deren Beitrag zuerst erschien, erkennt eine Tendenz des staatlichen Zugriffs auf die Freiwilligendienste. Sie argumentiert, dass bereits kurz nach der Jahrtausendwende mit der Reformierung der bundesgesetzlichen Basis des Freiwilligen Sozialen Jahres/ Freiwilligen Ökologischen Jahres (FSJ/FÖJ) und mit der Implementierung eines neuen Surrogatdienstes für den Zivildienst (§ 14c des Zivildienstgesetzes) in dieser Hinsicht eine neue Dimension erreicht wurde. Die Schaffung der beiden Dienste „weltwärts“ und „kulturweit“ sieht sie als weitere Belege für diesen

Trend, der mit dem BFD einen vorläufigen End- und Höhepunkt erreicht hat. „Die Einführung des Bundesfreiwilligendienstes markiert den Höhepunkt einer Entwicklung, die in der Reformierung des Zivildienstgesetzes 2002 bereits angelegt war, die aber mit dem BFD als staatlichem Freiwilligendienst eine neue Dimension erhält. Neben das erfolgreiche Modell der Jugendfreiwilligendienste, die weitgehend in zivilgesellschaftlicher Verantwortung und von gemeinnützigen Trägern organisiert werden, wird ein neues konkurrierendes Modell eines Freiwilligendienstes in staatlicher Regie gestellt“ (*Jakob* 2011, S. 466).¹

Neben dem grundsätzlichen Trend werden somit vor allem die Strukturbedingungen und die darin zum Ausdruck kommende politische Ausrichtung des neuen Bundesfreiwilligendienstes kritisiert – nicht etwa die Ausweitung des Angebots und auch nicht die weitere „innere Pluralisierung der Dienstformen“ (*Olk* 2005, S. 62). Die Kritikpunkte werden durch eine Reihe von vermuteten beziehungsweise befürchteten Wirkungen gewissermaßen operationalisiert. Dabei wird beispielsweise auf die zentrale Rolle des Bundesamtes für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben (BAFzA, das frühere Bundesamt für den Zivildienst) im Rahmen des BFD Bezug genommen, „dessen Zielsetzungen und Organisation von der Logik staatlichen Handelns durchdrungen“ (*Jakob* 2011, S. 466) sind. Gegen diese Beauftragung eines Bundesamtes spricht – aus der Perspektive der Autorin – vor allem der Grundsatz, dass in einer gemischten Wohlfahrtsproduktion dem Staat zwar die Aufgabe der Stützung zivilgesellschaftlicher Strukturen zukommt, dass die Bundesebene allerdings davon absehen sollte, mit eigenen Maßnahmen dauerhaft und in direkter Weise zur Wohlfahrtsproduktion beizutragen.

¹ Mit der Identifizierung einer Tendenz eines staatlichen Zugriffs auf die Freiwilligendienste präsentiert *Jakob* kein gänzlich neues Argument (vgl. beispielsweise die Stellungnahme zum Entwurf des BFD-Gesetzes von *Strachwitz* 2011). Insbesondere Vertreter der kollektiven Akteure, die als Träger der lange etablierten Freiwilligendienste fungieren, haben diese Argumentationsfigur immer wieder genutzt, um gegen einige staatlich initiierte Neuerungen im System der Freiwilligendienste Stellung zu beziehen. So sieht beispielsweise *Brombach* – auch unter Bezugnahme auf die oben bereits genannten Entwicklungen – mehrere Indizien für einen wachsenden Staatseinfluss und schließt mit dem Fazit: „45 Jahre nach der Verabschiedung des FSJ-Gesetzes scheint das freiwillige Engagement der Bürger immer mehr staatlicher Steuerung unterworfen zu werden“ (*Brombach* 2009, S. 5).

3 Die Argumentationslinie von Kreuter |

Jens Kreuter, der Leiter des Arbeitsstabes Freiwilligendienste im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) und ehemalige Bundesbeauftragte für den Zivildienst, widerspricht den oben ausgeführten Kritikpunkten im Zusammenhang des Bundesfreiwilligendienstes. Seiner Meinung nach ist die „konfrontative Gegenüberstellung zwischen vermeintlich zivilgesellschaftlichem FSJ und vermeintlich staatlichem BFD“ (Kreuter 2012, S. 27) nicht haltbar. Der Blick in die Entwicklungsgeschichte der Freiwilligendienste belegt aus seiner Perspektive, dass die Einmischung des Staates durch die Verabschiedung von Fördergesetzen dieser Form des freiwilligen Engagements nicht nur Struktur und Sicherheit, sondern auch positive Anstöße gegeben hat. Mit anderen Worten: Die Erfolgsgeschichte der Freiwilligendienste wird als Folge des Zusammenwirkens von Staat und freigemeinnützigen Trägern verstanden. Dabei findet – am Beispiel des FSJ – das Zusammenspiel seinen Ausdruck nicht nur durch die bundesgesetzliche Festlegung von Rahmenbedingungen und durch die Förderung über den Kinder- und Jugendplan des Bundes, sondern auch durch die Zusammensetzung des Trägerspektrums, in dem neben den freigemeinnützigen auch öffentliche Organisationen anzutreffen sind.

Dieses an den Jugendfreiwilligendiensten verdeutlichte Prinzip des gemeinsamen und erfolgreichen Wirkens von Staat und zivilgesellschaftlichen Organisationen sieht Kreuter auch im Falle des Bundesfreiwilligendienstes. Für ihn ist der BFD weder verregelter als die „alten“ Dienste noch eine Gefahr für die traditionellen Formen. Somit bezweifelt er zwar nicht die Grunddifferenz zwischen Staat und Zivilgesellschaft, sieht allerdings im konkreten Fall der Freiwilligendienste keine Basis dafür, an der Unterscheidung zwischen staatsnahen und zivilgesellschaftlichen Diensten festzuhalten beziehungsweise „die Freiwilligendienste in zwei Lager zu spalten“ (Kreuter 2012, S. 25).

4 Hintergrund der Kontroverse | Mit der Aussetzung der Wehrpflicht und der Einführung des Bundesfreiwilligendienstes hat sich das bereits längere Zeit in Bewegung befindliche Spektrum der Freiwilligendienste erneut in erheblicher Weise verändert – allein aufgrund der nun für diese formstabile Variante des freiwilligen Engagements zur Verfügung stehenden Plätze und der Zahl der involvierten Einrichtungen. Für eine lange Zeit – vielleicht bis zur viel disku-

tierten Initiative der Robert Bosch Stiftung unter der Überschrift „Jugend erneuert Gemeinschaft“ kurz vor der Jahrtausendwende (vgl. Guggenberger 2000) – waren die Strukturen der Freiwilligendienste relativ eindeutig zu bestimmen.

Vor diesem Datum waren die vorhandenen Dienstformen überschaubar; die Freiwilligendienste hatten sich als Nischenangebot für vergleichsweise formal hoch gebildete junge Menschen etabliert. Regelmäßig war zu hören, dass das Angebot an Plätzen deutlich unterhalb der Nachfrage lag. Die Freiwilligendienste hatten einen guten Ruf – sowohl in der Politik, bei den Trägern und den Einrichtungen als auch bei den jungen Menschen selbst. Insofern verwundert es nicht, wenn in den Folgejahren die Freiwilligendienste – also im Wesentlichen die bundesgesetzlich geregelten Dienste des Freiwilligen Sozialen Jahres (FSJ) und des Freiwilligen Ökologischen Jahres (FÖJ) – als „Kopiervorlage“ für eine Menge von Initiativen genutzt wurden. Das bewährte Modell wurde auf neue gesellschaftliche Felder angewandt, bezog neue Zielgruppen mit ein und wurde in einigen Strukturmerkmalen Veränderungen unterworfen (vgl. u.a. Stemmer 2009).

Diese Prozesse der Diversifikation sowie der politischen und monetären Aufwertung haben die Rolle der Freiwilligendienste hinsichtlich ihrer engagement- und sozialpolitischen Funktion verändert. Unbestreitbar ist ein Bedeutungsgewinn der Freiwilligendienste in mehrfacher Hinsicht, was diese prinzipiell auch für die Durchsetzung von Partialinteressen der beteiligten kollektiven Akteure interessant macht (vgl. u.a. Olk 2005), Verteilungskonflikte hervorruft und Steuerungsbedürfnisse wachruft. In diesem Kontext sind mindestens die folgenden Aspekte zu beachten:

- ▲ Freiwilligendienste sind heute – insbesondere nach dem Wegfall der Zivildienstleistenden und der Neuverwendung eines Großteils der Ausgaben für den Zivildienst – ein sozialpolitisch zu bewertender Faktor, der auch betriebswirtschaftlich sowie sozialstaatlich inspirierten Erwartungen ausgesetzt ist.
- ▲ Hauptsächlich aufgrund der Erhöhung der Platzzahlen für die Jugendfreiwilligendienste und der „Neuetikettierung“ der ehemaligen Zivildienstplätze werden die Freiwilligendienste auch als gewachsenes Betätigungs- und Beschäftigungsfeld für die großen Trägerorganisationen und Verbände immer interessanter. Auch in dieser Hinsicht scheinen die Freiwilligendienste ihr Image als Nischenangebot abzuwerfen.

▲ Die Durchführung der Freiwilligendienste ist heute – in direkter sowie in indirekter Weise – mit der Bereitstellung von erheblichen finanziellen Mitteln aus öffentlichen Haushalten verknüpft.² Dies zeigt sich insbesondere im Haushalt des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, in dem für die Freiwilligendienste eine bislang nicht erreichte Größenordnung für die Förderung, Steuerung und Durchführung der Dienste eingesetzt ist.

▲ Ein Teil der sich in den Freiwilligendiensten engagierenden Personen sorgen mit ihrem Einsatz auch dafür, dass Einsatzstellen und Infrastruktur nicht abgebaut werden, die für den Fall einer Rückkehr zu Wehrdienst und Zivildienst notwendig wären (vgl. die Erläuterungen in Kapitel 6).

▲ Der BFD stellt eine entscheidende Arbeitsgrundlage für die Weiterexistenz der alten Zivildienstverwaltung dar. Dies trifft insbesondere für das ehemalige Bundesamt für den Zivildienst (BAZ) und für die Zivildienstschulen zu.

Vor dem Hintergrund dieser Blitzlichter auf den aktuellen Entwicklungsstand der Freiwilligendienste und der dahinter liegenden Wandlungsprozesse wird deutlicher, warum diese Dienste und insbesondere der BFD Anlass für vielschichtige Auseinandersetzungen bieten und warum die oben dargelegten Streitfragen gerade jetzt öffentlich verhandelt werden. In den beiden Beiträgen von *Jakob* und *Kreuter* wird sowohl die Kritik an den aktuellen politischen Weichenstellungen als auch die Rechtfertigung der geschaffenen Strukturen mit dem positiv konnotierten Konzept der Zivilgesellschaft in Verbindung gebracht.

5 Zivilgesellschaft und die Trägerorganisationen | Zivilgesellschaft ist ein schillernder und nicht einheitlich genutzter Begriff (vgl. unter anderem *Kessl* 2001, *Klein* 2001), hinter dem sich „ein Konglomerat von unterschiedlichen, zum Teil diver-

² Gewissermaßen als Belege für diese neue Wertigkeit lassen sich beispielsweise auch zwei kritische Anfragen der letzten Monate hinsichtlich der Verteilungsregeln für die Geldtransfers im System der Freiwilligendienste verstehen: Einerseits wurden Kritikpunkte des Bundesrechnungshofes öffentlich, die sich sowohl auf die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern als auch auf die Vergabebedingungen von Bundesmitteln beziehen. Andererseits wurden Pläne des Finanzministeriums publik, die unter Berücksichtigung des Gleichheitsgebots und der Steuergerechtigkeit eine Abschaffung der faktischen Steuerfreiheit beim Freiwilligen Wehrdienst und beim BFD vorsehen.

gierenden Vorstellungen und Theorien verbirgt“ (*Kneer* 1997, S. 247). Attraktiv ist dieser Begriff aber nicht nur durch die Anschlussfähigkeit zu verschiedenen theoretischen Konzepten, sondern auch deshalb, weil sich in ihm immer sowohl deskriptiv-analytische als auch normative und zum Teil utopische Bedeutungsschichten miteinander vermengen (vgl. *Gosewinkel* u.a. 2003, *Kocka* 2003).

Um sich diesem „bedeutungsschweren“ und vielschichtigen Begriff zu nähern, erscheint eine Konzentration auf die zentralen Elemente beziehungsweise Dimensionen hilfreich. Zivilgesellschaft

▲ benennt ein gesellschaftliches Ordnungsprinzip, nach dem vielfältige Institutionen beziehungsweise Assoziationen „oberhalb“ des sozialen Nahraums Interessen und Rechte der Bürger und Bürgerinnen gegenüber dem Staat und der ökonomischen Sphäre vertreten;

▲ bezeichnet einen – eher abstrakt zu verstehenden – öffentlichen Raum, der durch die Wahrnehmung von Mitwirkungs- und Artikulationsrechten nicht staatlicher Assoziationen entsteht und in dem zivilgesellschaftliche Werte für die Gesellschaft insgesamt verhandelt werden;

▲ etikettiert ein Programm zur gesellschaftlichen Selbstorganisation und -mobilisierung sowie zur Demokratisierung.

Insbesondere mit der ersten Dimension geraten die gesellschaftlichen Assoziationen (Verbände, Vereine, Sozialprojekte, Bürgerinitiativen etc.) zwischen Markt und Staat und damit auch die Organisationen der Freien Wohlfahrtspflege – und mit ihnen als Teilsegment die entsprechenden (tonangebenden) Trägerorganisationen der Freiwilligendienste – ins Blickfeld. Diese Kategorie von Organisationen sind allerdings multifunktionale Gebilde, die je nach Perspektive und Setting unterschiedliche Rollen einnehmen können:

▲ Die nicht staatlichen Träger der Freiwilligendienste sind Teil großer Organisationen, die Dienstleistungen verkaufen, die große Arbeitgeberorganisationen darstellen und als solche Eigeninteressen vertreten.³ Damit sind diese Non-Profit-Organisationen einerseits in Prozesse der Wohlfahrtsproduktion einge-

³ Vor diesem Hintergrund erscheint es durchaus auch nachvollziehbar und wahrscheinlich, dass „gelegentlich legitime wirtschaftliche und verbandpolitische Interessen nicht offen thematisiert werden“ (*Kreuter* 2012, S. 26).

bunden, agieren in Konkurrenzsituationen auf Wohlfahrtsmärkten, sind in direkter Weise von Mitteln aus öffentlichen oder quasi-öffentlichen Haushalten abhängig und sind Ausführende sozialstaatlicher Programme im Zwischenbereich von Rechtsetzung und konkreter Hilfeleistung.

▲ Diese Gebilde sind allerdings auch Wertgemeinschaften, die sich größtenteils als Mitgliedervereine organisieren und Funktionen der anwaltschaftlichen Interessenvertretung ausüben. Damit fungieren diese Organisationen eben auch als „Agenturen der Zivilgesellschaft“ (*Anheier; Freise 2003, S. 131*) und sind als solche zugleich Ausdruck und Folgeerscheinung einer zivilgesellschaftlichen Infrastruktur, die für eine besondere zivilgesellschaftliche Handlungslogik steht (vgl. unter anderem *Evers; Olk 1996, Streeck; Schmitter 1996*).⁴

6 Besonderheiten des Bundesfreiwilligendienstes | Der BFD setzt nach der – überraschend schnell erfolgten – Aussetzung der Wehrpflicht auf den nicht mehr gebrauchten Strukturen des Zivildienstes auf. Trotz der fundamentalen Differenz zwi-

4 Im Sinne dieser zivilgesellschaftlichen Handlungslogik definiert *Kocka (2003, S. 32)* ausführlich: „Als spezifischer Typus sozialen Handelns ist ‚Zivilgesellschaft‘ dadurch charakterisiert, dass sie (1) auf Konflikt, Kompromiss und Verständigung in der Öffentlichkeit ausgerichtet ist, dass sie (2) individuelle Selbständigkeit und gesellschaftliche Selbstorganisation betont, dass sie (3) Pluralität, Differenz und Spannung anerkennt, dass sie (4) gewaltfrei, friedlich verfährt, und dass sie (5) jedenfalls auch an allgemeinen Dingen orientiert ist, d.h. von den je eigenen partikularen Erfahrungen und Interessen ausgeht und sich für das allgemeine Wohl engagiert, wenn auch die verschiedenen zivilgesellschaftlichen Akteure ganz Verschiedenes unter dem allgemeinen Wohl verstehen mögen.“ Dieser Typus sozialen Handelns ist weder im Bereich des Staates noch in der Wirtschaft oder in familialen Strukturen dominant. Auf diese besondere Handlungslogik des „intermediären Raums“ nimmt beispielsweise auch der Bericht „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“ der *Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages (2002)* Bezug, wenn das Leitbild eines ermöglichenden Staates entworfen wird, der – im Rahmen einer vorgeschlagenen Engagementpolitik – mit rechtlichen Regulierungen die zivilgesellschaftliche Selbststeuerung in den Mittelpunkt stellen soll. Mit diesem Leitbild wurde eine „umfassende Programmatik für die engagementpolitische Agenda und die Umrisse der Leitidee bürgerschaftlicher Reformpolitik“ (*Klein u.a. 2010, S. 26*) verknüpft.

schen einem Pflicht- und einem Freiwilligendienst werden zentrale Koordinierungsaufgaben weiterhin in einem Bundesamt, einer dem Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend nachgeordneten Behörde, wahrgenommen.

Dies benennt einen entscheidenden Unterschied zu den traditionellen Jugendfreiwilligendiensten FSJ und FÖJ, mit dem auch weitere Strukturbesonderheiten der neuen Dienstform verknüpft sind:

▲ Seit 2005 wurden die Jugendfreiwilligendienste durch Programme beziehungsweise Dienste ergänzt, die die Beschränkung auf die spezifische Zielgruppe „junge Menschen“ nicht mehr vorsehen. Der BFD verlängert somit in diesem Punkt die kurze Traditionslinie des generationenübergreifenden Freiwilligendienstes und des Freiwilligendienstes aller Generationen. Neueste Meldungen des BAFzA besagen, dass mittlerweile etwa 30 Prozent der Freiwilligen älter als 27 Jahre sind. Für diese älteren Freiwilligen ist im Gesetz zum BFD die Dauer der pädagogischen Begleitung nicht eindeutig festgelegt. Es ist lediglich formuliert, dass sie in „angemessenem Umfang“ an den vorgeschriebenen Seminaren teilzunehmen haben. Damit wird letztlich die aus den Jugendfreiwilligendiensten übernommene Regel der verpflichtenden 25 Tage Seminararbeit pro Jahr für ältere Teilnehmende ausgehebelt.

▲ § 4 des Bundesfreiwilligendienstgesetzes besagt, dass das Gesetz, soweit es nicht anders bestimmt, in bundeseigener Verwaltung ausgeführt wird. Diese Aufgabe kommt dem neu etikettierten Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben (BAFzA) zu, das damit unter anderem für die Anerkennung von Einsatzstellen und -plätzen zuständig ist und mit den Freiwilligen die Verträge zu ihrem Dienst abschließt. Die Freiwilligen schließen eine Vereinbarung mit der Bundesrepublik Deutschland (vertreten durch das BAFzA) ab.

▲ Das BAFzA fungiert gleichzeitig als Aufsichtsorgan für die Zentralstellen und ist ebenfalls Träger einer eigenständigen Zentralstelle. In diesem Punkt erfüllt das BAFzA eine Doppelfunktion, indem Aufsichtsfunktion und operative Aufgaben miteinander vermengt werden.

▲ In der Begründung des Gesetzesentwurfes für den BFD wird ausgeführt, dass die Aufrechterhaltung von intakten Zivildienststrukturen ein Gebot der institutionellen Vorsorge des Staates darstellt, da eine Reaktivierung des Wehersatzdienstes nicht ausgeschlos-

sen werden kann. Mit anderen Worten: Eine Funktion des neu geschaffenen Freiwilligendienstes ist es, die mit dem Zivildienst entwickelten Strukturen zu erhalten, um die Option einer schnellen Umkehr zu ermöglichen. Der BFD ist entsprechend auch eine Rückversicherung für den Fall, dass die Abkehr vom Modell Pflichtdienst rückgängig gemacht wird.

7 Ein vorläufiges Fazit | Trotz der Hervorhebungen von *Kreuter*, dass der Bundesfreiwilligendienst in der Kontinuität der traditionellen Dienste steht und diese gleichzeitig stärkt, sind einige Konstruktionsbesonderheiten des BFD, von denen die vielleicht wichtigsten oben benannt wurden, nicht zu übersehen. Diese Differenzen führen zu der Aussage, dass diese Dienstform – im Vergleich zu FSJ und FÖJ – stärker mit staatlichen Stellen verknüpft und in der Folge auch stärker von der staatlichen Handlungslogik durchdrungen ist beziehungsweise sein wird. Und weil dieser Unterschied zu den traditionellen Jugendfreiwilligendiensten vorhanden ist, ist es auch sinnvoll, das Konzept der Zivilgesellschaft zur Analyse der Differenzen und Neuerungen heranzuziehen. Es trägt nicht unbedingt zur Aufklärung bei, wenn diese Tendenz hin zur „Schwerkraftzone Staat“ geleugnet wird.

Dabei hat steuerndes staatliches Handeln durch Recht – auch hinsichtlich der Freiwilligendienste – durchaus seine Berechtigung. Viele der durch die letzte große Evaluation offengelegten Veränderungsbedarfe im System der Freiwilligendienste brauchen scheinbar entsprechende staatliche Regelungen und Initiativen (vgl. *Engels* u.a. 2008, *Liebig* 2009, *Rauschenbach* 2010). Zu denken ist beispielsweise an die Ansprüche der Arbeitsplatzneutralität oder der Qualitätsentwicklung, an die Beteiligung von Migranten-selbstorganisationen oder an die Schaffung von Einsatzstellen und Rahmenbedingungen, die auch für benachteiligte junge Menschen attraktiv sind. Gerade im Feld der Engagementpolitik sind der staatlichen Einflussnahme allerdings relativ enge Grenzen gesetzt, denn die „Eigenkräfte der Bürgergesellschaft sind die Quelle, aus der sich bürgerschaftliches Engagement immer wieder selbst erzeugt“ (*Backhaus-Maul* u.a. 2011, S. 52). Daraus lässt sich schließen, dass erfolgversprechende Investitionen des Staates vor allem solche sind, die die Selbstregulierungskompetenzen der Zivilgesellschaft stärken. Vieles spricht dafür, dass die Einführung des BFD diesem Anspruch nicht gerecht wird.

Im fünften Kapitel sind einleitend drei unterschiedliche Dimensionen des Konzeptes Zivilgesellschaft benannt worden. Demnach wird Zivilgesellschaft zu meist sowohl mit einem gesellschaftlichen Ordnungsprinzip, mit einem spezifischen öffentlichen Raum als auch mit einem besonderen Programm in Verbindung gebracht. Um dieses Konzept einer empirischen Analyse zugänglich zu machen und um zu entscheiden, welche Phänomene der gesellschaftlichen Realität als zivilgesellschaftlich zu etikettieren sind, werden vor allem zwei Herangehensweisen genutzt, die gewissermaßen quer zu dem Versuch liegen, die Bedeutungsinhalte auf einer eher abstrakten Ebene zu definieren. Zu unterscheiden ist eine „bereichslogische“ von einer „handlungslogischen“ Umschreibung von Zivilgesellschaft (vgl. *Gosewinkel* u.a. 2003, S. 11). Diese beiden Herangehensweisen führen letztlich zu nicht identischen Aussagebereichen. Die handlungslogische Umschreibung weist zwar etliche Abgrenzungsprobleme und Unstimmigkeiten der bereichslogischen Option nicht auf, dafür ist die Orientierung an und Kategorisierung von Handlungslogiken und Typen sozialen Handelns mit Schwierigkeiten hinsichtlich der Operationalisierung der Grundunterscheidungen verbunden. Werden die Trägerorganisationen der Freiwilligendienste – wie oben dargestellt – als Teil multifunktionaler Gebilde verstanden, dann erscheint der bereichslogische Ansatz als unzureichend. Denn dieser operiert auf der Organisationsebene mit einem „Entweder-oder“, während der andere Zugang auf dieser Ebene ein „Sowohl-als-auch“ zulässt und damit dem Phänomen der Multifunktionalität gerechter wird.

Der Hinweis auf diese beiden Optionen zur Bestimmung von Zivilgesellschaft ist deshalb wichtig, weil es den Anschein hat, dass *Jakob* und *Kreuter* auf unterschiedlichen Umschreibungen aufsetzen. Während *Jakob* den sich in mehreren Schritten vollziehenden zunehmenden Einfluss einer staatlichen Handlungslogik kritisiert, schimmert in den Ausführungen von *Kreuter* ein bereichslogisches Verständnis durch. Dabei erscheint seine Problematisierung des Attributes „zivilgesellschaftlich“ für die Träger der Freiwilligendienste im freigemeinnützigen Organisationspektrum mit dem Hinweis darauf, dass diese eben auch nicht zivilgesellschaftliche Funktionen erfüllen, weniger als Argument für seine Position, sondern eher als Argument gegen das bereichslogische Grundverständnis selbst. Eben weil von einer Multifunktionalität auszugehen und auch den Institutionen des

Staates und des Marktes zivilgesellschaftliches Handeln nicht kategorisch abzuspochen ist, führt auch das von *Kreuter* genutzte Analysemodell der Gegenüberstellung von Organisationskategorien in diesem Kontext nicht weiter.

Der Blick in die Vergangenheit zeigt, dass das Projekt der Freiwilligendienste nach dem Zweiten Weltkrieg unbestritten als ein zivilgesellschaftliches entstanden ist (vgl. unter anderem *Eberhard* 2002, S. 58 ff.). Ebenso offensichtlich haben die Förderung mit öffentlichen Geldern sowie die bundesgesetzliche Verankerung der Jugendfreiwilligendienste zu deren Erfolg wie zur Stabilisierung der jugendpädagogischen und bildungspolitischen Dimension dieser Dienste beigetragen. Der Blick in die Zukunft stellt sich allerdings allein aufgrund der radikal und äußerst schnell umgestalteten Landschaft der Freiwilligendienste durch die Schaffung des BFD als äußerst schwierig dar. Den Prognosen zukünftiger Entwicklungen fehlt es gewissermaßen an einer empirisch gesättigten Basis in der Gegenwart. Insofern stellt sich das Spektrum des Möglichen aktuell als sehr breit gefächert dar und es scheint zurzeit lediglich sicher, dass abschließende Urteile noch nicht gefällt werden können.⁵

Absolut notwendig ist die Entwicklung einer neutralen wissenschaftlich-empirischen Grundlage im Sinne einer Evaluation. Dabei müssen vor allem zwei Bedingungen erfüllt werden: Einerseits ist eine vergleichsweise langfristige Perspektive einzunehmen und andererseits sollten neben dem Blick auf die beteiligten Freiwilligen und Einrichtungen auch die strukturelle Ebene des neuen Dienstes sowie die Veränderungen in der Landschaft der Freiwilligendienste insgesamt analysiert werden. Nur auf diese Weise wird belegt werden können, ob und wie weit es – jenseits von Einzelbeispielen – durch den neuen Dienst zu Parallel-, Kooperations- oder Konkurrenz-

⁵ Dies betrifft auch die folgende resümierend formulierte Äußerung von *Kreuter* (2012, S. 30): „Die Entwicklung hat gezeigt, dass der neue Bundesfreiwilligendienst keineswegs eine Gefährdung der bestehenden Jugendfreiwilligendienste ist und keinerlei staatliche Indienstnahme zivilgesellschaftlichen Engagements stattfindet. Im Gegenteil ist es in jeder Hinsicht zu einer enormen Stärkung von FSJ und FÖJ gekommen.“

⁶ So stellen aus ordnungs- und gesellschaftspolitischer Perspektive bereits jetzt *Backhaus-Maul* u.a. (2011, S. 51) die Forderung auf, dass der BFD „kurz- oder mittelfristig in einen zivilgesellschaftlichen Freiwilligendienst einmünden“ sollte.

strukturen kommt. Zusätzlich drängen sich durch die Einführung des neuen Dienstes und aufgrund einiger besonderer Strukturmerkmale (insbesondere: Öffnung für ältere Menschen; Abkehr von einer für alle Freiwilligen einheitlichen Anzahl an Bildungstagen) weitere Fragen auf, die untersucht werden sollten: Die Frage nach der Arbeitsplatzneutralität der Freiwilligen (vgl. unter anderem *Behr* u.a. 2002, *Deutscher Bundestag* 2012) stellt sich beispielsweise ebenso wie die Frage des Verhältnisses zum Themenkomplex Arbeitslosigkeit mit gesteigerter Vehemenz. Alle diese Aufträge an die Wissenschaft ergeben allerdings nur dann einen Sinn, wenn vonseiten des Gesetzgebers und aller beteiligten kollektiven Akteure grundsätzlich die Bereitschaft existiert, eingeschlagene Wege gegebenenfalls zu korrigieren.⁶

Prof. Dr. Reinhard Liebig lehrt am Fachbereich Sozial- und Kulturwissenschaften der Fachhochschule Düsseldorf, E-Mail: reinhard.liebig@fh-duesseldorf.de

Literatur

Anheier, Helmut K.; Freise, Matthias: Der Dritte Sektor im Wandel: zwischen New Public Management und Zivilgesellschaft. In: Gosewinkel, Dieter; Rucht, Dieter; van der Daele, Wolfgang; Kocka, Jürgen (Hrsg.): Zivilgesellschaft – national und transnational. Berlin 2003, S. 129-150

Backhaus-Maul, Holger; Nährlich, Stefan; Speth, Rudolf: Der diskrete Charme des neuen Bundesfreiwilligendienstes. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 48/2011, S. 46-53

Behr, Karin; Cloos, Peter; Galuske, Michael; Liebig, Reinhard; Rauschenbach, Thomas: Zivildienst und Arbeitsmarkt. Sekundäranalysen und Fallstudien zu den arbeitsmarktpolitischen Effekten des Zivildienstes. Schriftenreihe des BMFS-FJ, Band 222. Stuttgart/Berlin/Köln 2002

Brombach, Hartmut: Jugendfreiwilligendienste in Deutschland – Lernen in der Zivilgesellschaft oder staatliche Vereinbarung? BBE-Newsletter 5/2009

Deutscher Bundestag: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage 17/8501. Drucksache 17/8668 vom 13.2.2012 (elektronische Vorabfassung)

Eberhard, Angela: Engagement für andere und Orientierung für sich selbst. Gestalt, Geschichte und Wirkungen des freiwilligen sozialen Jahres. München 2002

Engels, Dietrich; Leucht, Martina; Machalowski, Gerhard: Evaluation des freiwilligen sozialen Jahres und des freiwilligen ökologischen Jahres. Wiesbaden 2008

Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“: Bericht Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft. Opladen 2002

Evers, Adalbert; Olk, Thomas: Wohlfahrtspluralismus. Analytische und normativ-politische Dimensionen eines Leitbe-

griffes. In: dies. (Hrsg.): Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft. Opladen 1996, S. 9-60

Gosewinkel, Dieter; Rucht, Dieter; van der Daele, Wolfgang; Kocka, Jürgen: Einleitung: Zivilgesellschaft – national und transnational. In: dies. (Hrsg.): Zivilgesellschaft – national und transnational. Berlin 2003, S. 11-26

Guggenberger, Bernd (Hrsg.): Jugend erneuert Gemeinschaft. Freiwilligendienste in Deutschland und Europa. Eine Synopse. Baden-Baden 2000

Jakob, Gisela: Freiwilligendienste zwischen Staat und Zivilgesellschaft. In: Soziale Arbeit 12/2011, S. 461-469

Kessl, Fabian: Zivilgesellschaft. In: Handbuch Sozialarbeit Sozialpädagogik. Neuwied/Kriftel 2001, S. 2006-2016

Klein, Ansgar: Der Diskurs der Zivilgesellschaft. Politische Hintergründe und demokratietheoretische Folgerungen. Opladen 2001

Klein, A.; Olk, T.; Hartnuß, B.: Engagementpolitik als Politikfeld: Entwicklungserfordernisse und Perspektiven. In: Olk, T.; Klein, A.; Hartnuß, B. (Hrsg.): Engagementpolitik. Die Entwicklung der Zivilgesellschaft als politische Aufgabe. Wiesbaden 2010, S. 24-59

Kocka, Jürgen: Zivilgesellschaft in historischer Perspektive. In: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen 2/2003, S. 29-37

Kneer, Georg: Zivilgesellschaft. In: Kneer, Georg; Nassehi, Armin; Schroer, Markus (Hrsg.): Soziologische Gesellschaftsbegriffe. München 1997, S. 228-251

Kreuter, Jens: Freiwilliges Engagement im staatlich geregelten Dienst. Eine Erfolgsgeschichte. In: Soziale Arbeit 1/2012, S. 24-31

Liebig, Reinhard: Freiwilligendienste als außerschulische Bildungsinstitution für benachteiligte junge Menschen. Wiesbaden 2009

Olk, Thomas: Freiwilligendienste – im Spannungsfeld von Sozialstaat und Zivilgesellschaft. In: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit 4/2005, S. 60-74

Rauschenbach, Thomas: Freiwilligendienste für junge Menschen – diesseits und jenseits des Zivildienstes. In: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit 6/2010, S. 404-415

Stemmer, Philipp: Freiwilligendienste in Deutschland. Eine Expertise zur aktuellen Landschaft der Inlands- und Auslandsfreiwilligendienste in Deutschland. Herausgegeben vom Zentrum für zivilgesellschaftliche Entwicklung. Freiburg im Breisgau 2009

Strachwitz, Rupert Graf: Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Bundesfreiwilligendienstes. Ausschussdrucksache des Deutschen Bundestages 17(13) 82d. In: http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse/17/a13/anhoerungen/Freiwilligendienste/Stellungnahmen/a13_82_d.pdf. Berlin 2011 (Abruf am 13.3.2012)

Streack, Wolfgang; Schmitter, Philippe C.: Gemeinschaft, Markt, Staat – und Verbände? Der mögliche Beitrag von privaten Interessenregierungen zu sozialer Ordnung. In: Kenis, Patrick; Schneider, Volker (Hrsg.): Organisation und Netzwerk. Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik. Frankfurt am Main 1996, S. 123-164

ALLGEMEINES

Initiative „Gleiche Bezahlung – JETZT!“. Die Mehrheit der Abgeordneten des Europaparlaments hat sich für gleiche Bezahlung für Männer und Frauen bei gleicher Tätigkeit ausgesprochen und damit der Initiative „Gleiche Bezahlung – JETZT!“ Nachdruck verliehen. Schon in den Gründungsverträgen der Europäischen Union von 1957 wurde das Prinzip der gleichen Bezahlung bei gleicher Tätigkeit festgeschrieben. Der Lohnunterschied zwischen Frauen und Männern stagniert aber seit Jahren bei 17,5 % im EU-Durchschnitt und 23 % in Deutschland. Mit der Initiative „Gleiche Bezahlung – JETZT!“ wurde das durch den Lissabon-Vertrag gestärkte Initiativrecht des Europaparlaments genutzt. Nun muss die EU-Kommission reagieren. Mit dem Bericht des EU-Parlaments wird die Europäische Kommission aufgefordert, endlich neue gesetzliche Vorschläge zur Durchsetzung der Lohngleichheit zwischen Frauen und Männern einzubringen. *Quelle: BRANDaktuell Newsletter Nr. 10/2012 vom 1.6.2012*

Interkulturelle Öffnung. Praxishandbuch für die Berliner Verwaltung. Hrsg. Der Beauftragte des Senats von Berlin für Integration und Migration. Eigenverlag Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen, Berlin 2011, Sammelmappe, kostenfrei (jedoch Portokosten) *DZI-E-0249*

Die interkulturelle Öffnung der Berliner Verwaltung ist eines der zentralen Anliegen der Berliner Politik. Diese bedingt einen Reformprozess, der in allen Verwaltungen und Behörden auf den Weg gebracht werden muss, um der heterogener werdenden Bevölkerung der Einwanderungsstadt Berlin mit ihrer stetig wachsenden Vielfalt Rechnung zu tragen. Das Handbuch enthält bisher einzelne „Hefte zur interkulturellen Verwaltungspraxis in Berlin“. In den folgenden Jahren wird es um weitere Hefte zur interkulturellen Verwaltungspraxis ergänzt. Bestellanschrift: Der Beauftragte des Berliner Senats für Integration und Migration, Potsdamer Straße 65, 10785 Berlin, Tel.: 030/90 17-23 64, Internet: www.integrationsbeauftragter.berlin.de

Wettbewerb um Beratungsstipendien. startsocial e.V. schreibt 2012 zum neunten Mal einen bundesweiten Wettbewerb um 100 Beratungsstipendien für soziale Ideen und Projekte aus. Noch bis zum 31.7.2012 können soziale Ideen und Projekte online registriert werden und deren Initiatorinnen und Initiatoren sich um dreimonatige Beratungsstipendien bewerben. Die Voraussetzung hierfür ist, dass die Projekte zur nachhaltigen Lösung sozialer Probleme beitragen, die den Menschen in den Mittelpunkt stellen und überzeugende Konzepte zur Einbindung Ehrenamtlicher bilden. Experten und Expertinnen aus der Wirtschaft, dem öffentlichen Sektor und aus sozialen Institutionen arbeiten in dieser Zeit ehrenamtlich mit den Stipendiaten und Stipendiatinnen an der Ausgestaltung und Umsetzung