

Holger Backhaus-Maul ·  
Stefan Nährlich · Rudolf Speth

# Der diskrete Charme des neuen Bundes- freiwilligendienstes

Die Wehrpflicht galt vielen als integraler Bestandteil des staatlichen Selbstverständnisses der Bundesrepublik Deutschland.

## Holger Backhaus-Maul

geb. 1960; Soziologe und Verwaltungswissenschaftler, wissenschaftlicher Mitarbeiter, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg; sachverständiges Mitglied der Kommission zur Erstellung des Ersten Engagementberichts der Bundesregierung; Franckeplatz 1, Haus 6, 06110 Halle.  
holger.backhaus-maul@paedagogik.uni-halle.de.

## Stefan Nährlich

Dr. rer. pol., geb. 1963; Wirtschaftswissenschaftler; Geschäftsführer, Aktive Bürgerschaft e. V., Kompetenzzentrum für Bürgerengagement der Volksbanken Raiffeisenbanken, Reinhardtstraße 25, 10117 Berlin.  
stefan.naehrlich@aktive-buergerschaft.de

## Rudolf Speth

Dr. phil. habil., geb. 1957; Privatdozent, Freie Universität Berlin; Vertretungsprofessor Politisches System der Bundesrepublik Deutschland/Staatlichkeit im Wandel, Universität Kassel; Jagowstraße 30, 10555 Berlin.  
rudolf.speth@web.de.

größte politische Einzelmaßnahme des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) in der laufenden Legislaturperiode.

Erst als im Spätsommer 2010 der damalige Verteidigungsminister Karl-Theodor zu Guttenberg die „Aussetzung“ der Wehrpflicht und damit beiläufig auch des zivilen Ersatzdienstes auf die politische Agenda setzte, überschlugen sich die politischen Entscheidungen.

Das vorläufige Ende der Wehrpflicht markiert eine tiefgreifende Zäsur im konservativen deutschen Weltbild. Mit der Aussetzung der Wehrpflicht zum 1. Juli 2011 war zugleich auch das vorläufige Ende des Zivildienstes entschieden, der bis dahin ein ziviler Ersatzdienst für diejenigen jungen Männer war, die den Kriegsdienst verweigerten. Der Übergang vom Zivildienst zum Bundesfreiwilligendienst ist – gemessen am Etatvolumen von rund 300 Millionen Euro – die bisher

Als ziviler Ersatzdienst für die Wehrpflicht war der Zivildienst rechtlich analog zum Wehrpflichtgesetz konzipiert worden.<sup>1</sup> In diesem Sinne war der Zivildienst ein Pflichtdienst, der für die Beteiligten mit einer Einschränkung bürgerlicher Freiheitsrechte einherging und sie befristet dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt entzog. Der Einsatz Zivildienstleistender erfolgte in staatlich anerkannten gemeinnützigen Arbeitsfeldern, zumeist im Gesundheits- und Sozialbereich. Für Zivildienstleistende galten – wie für Wehrdienstleistende – keine arbeits- und tarifvertraglichen Regelungen, so dass sie für einen geringen Sold und ohne Mitbestimmungs- und Streikrecht äußerst preiswert und hoch verlässlich Arbeitsleistungen erbrachten. Volkswirtschaftlich betrachtet handelt es sich um einen staatlich regulierten Niedriglohnsektor im Sozial- und Gesundheitsbereich, der zugleich aber dem regulären Ausbildungs- und Arbeitsmarkt wichtige Personalressourcen entzog.<sup>2</sup>

In Kenntnis der faktischen Bedeutung und des absehbaren Endes des Zivildienstes beschloss die Bundesregierung bereits am 15. Dezember 2010 – quasi als „Ersatz für den zivilen Ersatzdienst“ – die Einführung eines Bundesfreiwilligendienstes. Am 24. April 2011 verabschiedete der Bundestag das Gesetz über den Bundesfreiwilligendienst,<sup>3</sup> das am 3. Mai 2011 in Kraft trat und die Rechtsgrundlage für den ab dem 1. Juli 2011 verfügbaren Bundesfreiwilligendienst (BFD) bildet.

Zäsuren wie das Ende des Zivildienstes rufen Kritik, Zustimmung und Ablehnung hervor. Die jährlich rund 100000 Zivildienstleistenden<sup>4</sup> stellten ein erhebliches Arbeitskräftepotenzial im Sozial- und Gesundheitssektor dar, das mit dem Auslaufen des Zivildienstes schlicht fehlt. Damit entfällt

<sup>1</sup> Vgl. Patrick Bernhard, Zivildienst zwischen Reform und Revolte: Eine bundesdeutsche Institution im gesellschaftlichen Wandel 1961–1982, München 2005; Hans-Theo Brecht, Kriegsdienstverweigerung und Zivildienst. Kriegsdienstverweigerungsgesetz, Zivildienstgesetz, München 2004.

<sup>2</sup> Vgl. Holger Backhaus-Maul/Christian Schütte/Dita Vogel, Eine allgemeine Dienstpflicht als Mittel zur Lösung des Pflegenotstands?, in: Zeitschrift für Sozialreform, 37 (1991) 6, S. 349–366.

<sup>3</sup> BGBl. I, S. 687.

<sup>4</sup> Vgl. <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/70600/umfrage/einberufungen-zum-zivildienst-projahr/> (3.10.2011).

zugleich auch eine wichtige Sozialisationsinstanz für junge Männer in Deutschland<sup>f</sup> sowie vor allem auf Seiten von Non-Profit-Organisationen ein wettbewerbsstrategischer Ressourcenvorteil und ein wichtiges Rekrutierungsfeld für Fach- und Führungskräfte.

Die Bundesregierung stand folglich mit dem Ende des Zivildienstes einerseits vor der Aufgabe, einen adäquaten Ersatz für „preiswerte“ Zivildienstleistende bereitzustellen und andererseits die administrativen und personellen Strukturen des Bundesamtes für den Zivildienst mit seinen diversen Zivildienstschulen und Regionalbeauftragten entweder aufzulösen oder umzuwandeln.<sup>f6</sup> Mit einem Bundesfreiwilligendienst eröffnete sich für die Bundesregierung und das zuständige BMFSFJ eine vielversprechende Lösungsmöglichkeit in der Tradition des staatlichen Zivildienstes. Der Haushaltstitel mit den entsprechenden Mitteln und die vorhandenen administrativen und personellen Strukturen konnten problemlos fortgeführt werden. Damit konnte der Bund eigenständig und zugleich konkurrierend mit den Ländern im Handlungsfeld Freiwilligendienste tätig sein, das seit Jahren mit dem Freiwilligen Sozialen Jahr (FSJ) und dem Freiwilligen Ökologischen Jahr (FÖJ) eine Domäne der Bundesländer – in enger Zusammenarbeit mit gemeinnützigen Verbänden – war. Mit dem Hinweis auf den ansonsten drohenden Verfall der Bundesmittel und dem Versprechen auf eine mittelfristige Harmonisierung der konkurrierenden Freiwilligendienste von Bund und Ländern stimmten die Bundesländer letztlich dem BFD zu, und die Verbände boten sich nach anfänglichem Zögern bereitwillig als Träger und Dienststellen des neuen BFD an.

Jenseits dieser dualen und nicht friktionslosen Struktur von BFD einerseits und FSJ und FÖJ andererseits steht der BFD derzeit aber vor einer ungleich größeren sozialkulturellen Herausforderung: Der BFD trifft in

<sup>f</sup> Vgl. Heinz Bartjes, *Der Zivildienst als Sozialisationsinstanz. Theoretische und empirische Annäherungen*, Weinheim-München 2001.

<sup>f6</sup> Die Zahl der Zivildienstleistenden ist von mehr als 119 000 im Jahr 2000 auf etwa 63 500 im Jahr 2008 gesunken. Im gleichen Zeitraum sank die Zahl der Stellen im Bundesamt für den Zivildienst aber nur von 1119 auf 872. Vgl. [www.bundestag.de/presse/hib/2010\\_01/2010\\_001/03.html](http://www.bundestag.de/presse/hib/2010_01/2010_001/03.html) (3.10.2011).

Deutschland auf eine ausdifferenzierte und plurale sowie von Eigensinn und Selbstbestimmung geprägte Welt des freiwilligen Engagements, die mit der staatlichen Logik des BFD fremdelt.

## Zivildienst und Zivilgesellschaft

Auch wenn Begriffe wie Zivildienst und Zivilgesellschaft semantische Gemeinsamkeiten andeuten, so wird bei näherer Betrachtung unmittelbar deutlich, dass es sich um zwei unterschiedliche Welten mit je spezifischer Logik handelt. Worin besteht diese Differenz? Der Zivildienst entstammt dem Bereich staatlich und nationalstaatlich organisierter Politik, die dem Ziel diene, das Bürger der Leistungsverpflichtung „ihrem Land“ gegenüber ungefragt nachkommen und dabei auch noch zu besseren Staatsbürgern erzogen werden.

Die Ausgestaltung des Zivildienstes entsprach weitgehend der des Wehrdienstes mit vergleichbaren Pflichten und Dienstzeiten sowie Arbeits- und Besoldungsformen, die den Dienstleistenden keine Freiheiten eröffneten, um ihre Tätigkeiten selbstbestimmt ausführen zu können, sondern eine klar definierte und geregelte Dienstpflicht konstituierten. Es war in gewisser Weise ein „Dienst an der Nation“. Gleichzeitig war der Zivildienst weitgehend apolitisch und frei von Vorstellungen und Möglichkeiten direkter politischer Partizipation. Im Kern ging es darum, soziale Dienstleistungen für politisch gesetzte Zwecke bereitzustellen. Gleichwohl wurden mit dem Zivildienst Vorstellungen und Hoffnungen verbunden, junge Männer zu guten Staatsbürgern erziehen zu können. Diese Vorstellung geht oftmals einher mit der Befürchtung eines Verlustes von gemeinwohlorientierten Haltungen bei Jugendlichen und eines Niedergangs des Gemeinsinns. Der Zivildienst war insofern unterlegt mit sozialkulturellen Vorstellungen von staatsbürgerlicher Erziehung und Gesinnung.<sup>f7</sup>

Ganz anders hingegen stellt sich die Zivilgesellschaft dar. Im Kern geht es hier – unter

<sup>f7</sup> Vgl. Herfried Münkler/Anna Loll, *Das Dilemma von Tugend und Freiheit. Die Notwendigkeit von Eigenverantwortung in einer funktionierenden Bürgergesellschaft*, Bonn 2005.

Verweis auf Freiwilligkeit und Selbstbestimmung – um bürgerschaftliches Engagement.<sup>18</sup> Damit wird ein individuelles Handeln bezeichnet, das auf Freiwilligkeit beruht, mit keinen materiellen Gewinnabsichten verbunden ist und im weitesten Sinne einen Beitrag zum Gemeinwohl leistet. Die Welt der Zivilgesellschaft und ihres bürgerschaftlichen Engagements ist schillernd und facettenreich. Engagement gibt es in verschiedenen Ausprägungen in fast allen Lebensbereichen, von Sport und Freizeit über Soziales und Kultur bis hin zu Umweltschutz und Politik. Ein wesentliches Merkmal des bürgerschaftlichen Engagements ist sein politischer Charakter, der über das Erbringen sozialer Dienstleistungen hinausweist: Im Mittelpunkt stehen Fragen der Mitentscheidung und der Mitgestaltung in engagementpolitischen Gegenstands- und Handlungsbereichen. In diesem Sinne ist bürgerschaftliches Engagement keine schlichte Dienstpflicht, sondern eine selbstgewählte und vielfach selbstorganisierte Tätigkeit. Bürgerschaftliches Engagement in der Zivilgesellschaft ist eigensinnig und folgt nicht einfach vorgegebenen Zwecksetzungen. Bisweilen ist es auch unbequem, etwa wenn Bürger Partizipationsansprüche signalisieren und politische Initiativen entfalten, die sich gegen Entscheidungen und Vorhaben etablierter Parteien und parlamentarischer Mehrheiten richten.

Trotz dieser grundlegenden Unterschiede zwischen Zivildienst und Zivilgesellschaft gibt es auch Schnittmengen und Übergänge zwischen beiden Welten. In der Welt des bürgerschaftlichen Engagements gibt es seit Jahrzehnten bewährte Freiwilligendienste, die in Art und Weise ihrer Durchführung durchaus organisatorische Parallelen zum Zivildienst aufweisen. Vielfach werden Freiwilligendienste und Zivildienst auch von denselben Organisationen „unter einem Dach“ betrieben. Auf der anderen Seite gibt es seit Jah-

<sup>18</sup> Zu den begrifflichen Definitionsschwierigkeiten und Uneindeutigkeiten vgl. u. a. Bernhard Rosenblatt, *Freiwilliges Engagement in Deutschland*, Wiesbaden 2009; Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ des Deutschen Bundestages (Hrsg.), *Bericht. Bürgerschaftliches Engagement auf dem Weg in eine zukunftsfähige Gesellschaft*, Opladen 2002; Thomas Olk/Ansgar Klein/Birger Hartnuß (Hrsg.), *Engagementpolitik. Die Entwicklung der Zivilgesellschaft als politische Aufgabe*, Wiesbaden 2010.

ren auf bundespolitischer Ebene semantische Bestrebungen, den Zivildienst, der ein staatlicher Pflichtdienst ist und nichts mit Freiwilligkeit zu tun hat, in die Nähe von Freiwilligendiensten zu rücken. Freiwilligendienste hingegen, wie das FSJ und das FÖJ, sind seit Jahrzehnten ein wichtiger Bestandteil bürgerschaftlichen Engagements. Auch wenn Freiwilligendienste Bestandteil einer verbindlichen und auf Dauer angelegten Dienstleistungskultur sind, so gründen sie letztlich in der Freiwilligkeit der Engagierten.

## Potenziale und Entwicklungen der Zivilgesellschaft

Die Welt der Zivilgesellschaft und des bürgerschaftlichen Engagements ist für staatliches Entscheiden und Handeln von hoher Attraktivität, da sie in den vergangenen Jahren eine deutliche Aufwertung erfahren hat. Dabei sind Freiwilligendienste nur ein sehr kleiner Ausschnitt aus dieser Welt, deren Dynamik und Entwicklung im Folgenden anhand einiger weniger ausgewählter Trends und Befunde skizziert werden soll.

Die Zivilgesellschaft hat in den vergangenen zwanzig Jahren steigende Aufmerksamkeit gefunden. Dieser Trend hat verschiedene Gründe. Einer der wichtigsten ist sicher, dass sich nachweislich mehr Bürgerinnen und Bürger freiwillig engagieren. Die empirische Engagementforschung hat herausgearbeitet, dass sich in Deutschland rund 36 Prozent der Bürger engagieren, das heißt nicht nur gesellschaftlich aktiv sind, sondern auch freiwillig regelmäßige Tätigkeiten übernehmen.<sup>19</sup> Die Längsschnittuntersuchung des Freiwilligensurveys hat dabei Sport und Bewegung (10,1 Prozent), Schule und Kindergärten (6,9 Prozent), Kirche und Religion (6,9 Prozent), Soziales (5,2 Prozent), Kultur und Musik (5,2 Prozent) sowie Freizeit und Geselligkeit (4,6 Prozent) als größte Engagementbereiche identifiziert.<sup>20</sup> Weitere Bereiche des Engagements sind – mit Anteilen von zwei bis drei Prozent – Feuerwehr und Rettungsdienste, Politik und Interessenvertretung sowie Umwelt- und Tierschutz.

<sup>19</sup> Vgl. B. Rosenblatt (Anm. 8), S. 9.

<sup>20</sup> Vgl. ebd., S. 7; Mareike Alscher et al., *Bericht zur Lage und zu den Perspektiven des bürgerschaftlichen Engagements in Deutschland*, Berlin 2009, S. 31.

Bereits der erste Freiwilligensurvey hat deutlich gemacht, dass neben den tatsächlich engagierten Bürgern ein weiteres Drittel der Bevölkerung zumindest im Telefoninterview die Bereitschaft zum Engagement erklärt hat, gleichzeitig aber darauf verweist, dass diese Bereitschaft bisher nicht abgerufen wurde beziehungsweise dass sich ihnen bis jetzt keine Gelegenheit zum Engagement geboten hätte. Ob diese Selbstaussagen und Potenzialvermutungen aber zutreffend und belastbar sind, kann zumindest teilweise bezweifelt werden. Im Hinblick auf das Engagement der Bürger ist zudem zu bedenken, dass angesichts von Engagementkarrieren und -episoden mit einer großen Schwankungsbreite beim individuellen Engagement der Bürger zu rechnen ist.<sup>11</sup>

Auch wenn die aktuell vorliegenden empirischen Erhebungen des bürgerschaftlichen Engagements einhellig eine hohe Engagementquote und eine beeindruckende Bereitschaft zum Engagement konstatieren, so gibt es doch divergierende Bewertungen der Engagemententwicklung insgesamt, die sich anhand von drei unterschiedlichen Szenarien skizzieren lassen.<sup>12</sup> Beim ersten, dem Krisenszenario, wird ein Rückgang des Engagements erwartet. Für den Niedergang des Engagements werden unter anderem die abnehmende Solidarität und der Verfall des Gemeinsinns verantwortlich gemacht. Einer ihrer prominentesten Vertreter ist Robert Putnam.<sup>13</sup> Im zweiten Szenario, dem Strukturwandelszenario, gehen die Forscher nicht von einem Schwund, sondern einer Verlagerung des Engagements von traditionellen Bereichen in neue Formen und Handlungsfelder aus. Bedeutsam sind in diesem Szenario die abnehmende Dauer und die zunehmende Unregelmäßigkeit des Engagements. Im dritten, dem zyklischen Szenario, wird von einem diskontinuierlichen Wandel ausgegangen.

<sup>11</sup> Vgl. ebd., S. 37. Bei genauerer Betrachtung sind hohe Zugangs- und Abgangsquoten festzustellen, die es verbieten, von einem dauerhaften Engagement von 34 Prozent der Bürgerinnen und Bürger über 14 Jahren auszugehen.

<sup>12</sup> Vgl. Eckhard Priller, *Dynamik, Struktur und Wandel der Engagementforschung: Rückblick, Tendenzen und Anforderungen*, in: ders. et al. (Hrsg.), *Zivilengagement. Herausforderungen für Gesellschaft, Politik und Wissenschaft*, Berlin 2011, S. 15.

<sup>13</sup> Robert D. Putnam, *Bowling Alone*, New York u. a. 2000.

Dabei wird angenommen, dass Engagement und Gemeinsinn zyklischen Schwankungen unterliegen und es infolgedessen zu einem „Auf und Ab“ im Engagement kommt. Albert Hirschman hat mit seiner Theorie vom Wechsel zwischen Engagement und Enttäuschung die Grundlage hierfür gelegt.<sup>14</sup> Eckhard Priller hat vergleichend darauf hingewiesen, dass beim Zyklenszenario vor allem innere Faktoren ausschlaggebend für Engagementveränderungen sind, während beim Krisenszenario vor allem äußeren Faktoren, wie Mobilität, Arbeitsplatzunsicherheit, Individualisierung und veränderte Geschlechterrollen, maßgebliche Bedeutung zukommt.<sup>15</sup>

Diese Befunde über den sozialen Wandel und die Dynamik des bürgerschaftlichen Engagements beeinflussen die Zivilgesellschaft und vor allem die zivilgesellschaftlichen Organisationen entscheidend. Nach wie vor ist bürgerschaftliches Engagement organisiertes Engagement, sei es in Verbänden, Vereinen, Stiftungen oder Initiativen, wobei der Verein immer noch die dominierende Organisationsform des bürgerschaftlichen Engagements in Deutschland ist. Diese Engagementorganisationen sind existenziell auf „personellen Nachwuchs“ und eine Bindung ihrer Engagierten angewiesen; sie benötigen Engagierte für ehrenamtliche Führungspositionen<sup>16</sup> und für eine verlässliche Dienstleistungsproduktion.

Die Folgen, die in den verschiedenen Szenarien beschrieben werden, betreffen insbesondere auch das Engagement in lokalen Gemeinschaften.<sup>17</sup> Wenn sich hier weniger Menschen und dann auch nur sporadisch engagieren, wirkt sich das nachteilig auf die Bindungskraft und Bestandsfähigkeit lokaler Gemeinschaften aus. Mit dem Begriff des Sozialkapitals werden die Leistungen der Zivilgesellschaft und des bürgerschaftlichen Engagements beschrieben, die der Gesell-

<sup>14</sup> Albert O. Hirschman, *Shifting Involvements*, Princeton 1982.

<sup>15</sup> E. Priller (Anm. 12).

<sup>16</sup> Vgl. Karin Beher et al., *Die vergessene Elite. Führungskräfte in gemeinnützigen Organisationen*, Weinheim-München 2008.

<sup>17</sup> Vgl. Holger Backhaus-Maul, *Kommunale Selbstverwaltung in der Zivilgesellschaft. Plädoyer für die bürgerschaftliche Revitalisierung einer modernen Institution*, in: *Blätter der Wohlfahrtspflege*, 158 (2011) 2, S. 48–50.

schaft insgesamt zugutekommen. Die damit angesprochenen Vertrauensbeziehungen und Normen der Gegenseitigkeit sind für das individuelle und das organisierte Engagement bedeutsam. Ein Schwinden des Sozialkapitals hat negative Auswirkungen für Demokratie und gesellschaftliche Wohlfahrt.

Gleichzeitig sind aber auch die Leistungsgrenzen von Zivilgesellschaft und bürgerschaftlichem Engagement zu benennen. Oftmals wird Engagement als Lösung für nahezu alle gesellschaftlichen Probleme propagiert, von der Hebung des Bildungsniveaus über die Veränderung rechtsradikaler Einstellungen bis hin zur Erweiterung der gesellschaftlichen Teilhabechancen von Migranten. Die begrenzte und spezifische Leistungsfähigkeit des Engagements verdeutlichen demgegenüber soziologische Studien, die das Engagement und seine Potenziale anhand von Kategorien wie Schichtzugehörigkeit, Bildungsgrad, Berufsausbildung, Geschlecht, ethnische Herkunft und Alter differenzieren. Diese Befunde legen unter anderem den ambivalenten Schluss nahe, dass Engagement soziale Ungleichheit nicht nur abmildern, sondern auch reproduzieren und sogar verstärken kann.<sup>18</sup>

Gesellschaftspolitisch bedeutsam werden diese Befunde dann, wenn – wie in den vergangenen Jahren zunehmend zu beobachten – staatliche Engagementpolitik das Engagement der Bürger für das Erbringen öffentlicher Aufgaben in „Dienst nehmen will“, um staatliche Ziele zu realisieren.<sup>19</sup> Staatliche Engagementpolitik folgt hier einem europäischen Trend, der sich zusammenfassen lässt als Entwicklung von „the provision of voice to the production of services“.<sup>20</sup> Staat, Verwaltung und Parteipolitik sind in diesem Sinne vor allem an der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen zur Bewältigung sozialstaatlicher Aufgabenstellungen und Herausforderun-

gen und weniger an der Förderung von *voice* – Einmischung, Partizipation, Beteiligung, Selbstorganisation, Protest – interessiert. Dienstleistungen, die Engagierte erbringen, sind für öffentliche Kostenträger preisgünstig, während politische Artikulationen für Staat und Kommunen, Politik und Verwaltungen zunächst einmal zusätzliche Kosten verursachen.

Vor diesem Hintergrund bieten sich Freiwilligendienste für Staat, Verwaltung und Parteipolitik als ein vielversprechendes Instrument und Verfahren staatlicher Engagementpolitik an. Mit der Umwandlung des Zivildienstes in einen Bundesfreiwilligendienst eröffnet sich für staatliche Akteure die Möglichkeit, sich die seit Jahrzehnten von gemeinnützigen Verbänden, Vereinen, Stiftungen und Initiativen geschaffene Kultur der Freiwilligendienste, das heißt des FSJ mit der Erweiterung um die Einsatzfelder Kultur, Denkmalpflege und Sport und des FÖJ, nutzbringend zu erschließen.

Die Freiwilligendienste FSJ und FÖJ richten sich an junge Menschen nach Abschluss der Schulpflicht und bis zur Vollendung des 27. Lebensjahres. Sie bieten jungen Menschen vielfältige Möglichkeiten, sich entsprechend ihrer Leidenschaften und Interessen im Rahmen einer sechs- bis 18-monatigen Vollzeitätigkeit zu engagieren. Die Freiwilligendienste verfolgen dabei das erklärte Ziel, für Engagierte gesellschaftliche Mitgestaltung und Mitentscheidung zu ermöglichen sowie Bildungs- und Teilhabechancen zu erhöhen. Freiwilligendienste sind integrale Bestandteile zivilgesellschaftlichen Engagements, da sie jungen Menschen anbieten, das für sie individuell passende Engagement aus einem fachlich vielfältigen und qualitativ anspruchsvollen Angebot eines plural organisierten Spektrums von Diensten, Einrichtungen und Trägern auszuwählen. Die fachliche Ausgestaltung sowie die Art und Weise der Organisation und Durchführung der Freiwilligendienste obliegen freigemeinnützigen – zivilgesellschaftlichen – Trägerorganisationen und Verbänden, während der Staat beziehungsweise konkret die Bundesländer sich weitgehend auf die Gesetzgebung und die Finanzierung des FSJ und des FÖJ beschränken. In dieser Pluralität und Autonomie der Freiwilligendienste FSJ und FÖJ kommen die ordnungspolitischen Maximen

<sup>18</sup> Vgl. B. Rosenblatt (Anm. 8), S. 74.

<sup>19</sup> Vgl. Rudolf Speth, Engagementpolitik und Engagementforschung, in: E. Priller et al. (Anm. 12), S. 91f.

<sup>20</sup> Filip Wijkström, Changing Focus or Changing Role? The Swedish Nonprofit Sector in the New Millennium, in: Annette Zimmer/Christina Stecker (eds.), *Strategy Mix for Nonprofit Organisations: Vehicles for Social and Labour Market Integration* (Nonprofit and Civil Society Studies), New York 2004, S. 33.

des Subsidiaritätsprinzips treffend zum Ausdruck. Dementsprechend haben Bürger und zivilgesellschaftliche Organisationen in den sie betreffenden gesellschaftlichen Angelegenheiten Vorrang gegenüber staatlichen Interventionen und Leistungen. Die zivilgesellschaftlichen Freiwilligendienste sind somit „Dienstverhältnisse, die von gemeinnützigen Organisationen im Zwischenbereich zwischen Ehrenamt und Bildungsmaßnahme angeboten werden, mit obligatorischen oder fakultativen Bildungselementen, und die in Form von freiwilliger Selbstverpflichtung von zumeist jungen (...) Menschen in Anspruch genommen werden“.<sup>F1</sup>

Das BMFSFJ hat in den vergangenen Jahren mehrere Modellprojekte für Freiwilligendienste aufgelegt. Im Kern ging es darum, Freiwilligendienste über die Altersgruppe der Jugendlichen und jungen Erwachsene hinaus auf andere Bevölkerungsgruppen, wie etwa ältere Menschen, „bildungsferne“ Jugendliche und jüngere Migranten, auszuweiten, die bisher keine expliziten Zielgruppen von Freiwilligendiensten waren. Die Bundesregierung versuchte anhand staatlicher Freiwilligendienste sozial-, arbeitsmarkt- und integrationspolitische Ziele mit dem öffentlichen Dienstleistungsauftrag zu verknüpfen; diese sind aber keine originären Zielsetzungen von Freiwilligendiensten.

Vor dem Hintergrund der bestehenden zivilgesellschaftlichen Freiwilligendienste verdient die Einführung eines staatlichen Bundesfreiwilligendienstes für alle Altersgruppen zum 1. Juli 2011 besondere Aufmerksamkeit. Die ordnungspolitische Berechtigung für die Einführung dieses staatlichen Freiwilligendienstes ergibt sich allenfalls aus dem überraschend schnellen Ende des Zivildienstes, dem erklärten Willen, die im Bundeshaushalt für den Zivildienst bereits eingestellten Mittel auszuschöpfen, sowie den strukturellen, organisatorischen und personellen He-

erausforderungen im Zusammenhang mit der Umwandlung des Bundesamtes für den Zivildienst in ein „Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben“. Unter ordnungs- und gesellschaftspolitischen Kriterien betrachtet sollte der BFD aber kurz- oder mittelfristig in einen zivilgesellschaftlichen Freiwilligendienst einmünden. Auf keinen Fall sollte der BFD zu einem staatlichen Instrument der Steuerung des Arbeitsmarktes in der Berufseinstiegs- und Berufsausstiegsphase und zu einem neuen Niedriglohnsegment im öffentlichen Dienstleistungsprozess mutieren. Zivilgesellschaftliche Freiwilligendienste bedürfen sachlogisch – so die einfache Formel – der Regie zivilgesellschaftlicher Organisationen und Initiativen.

## Perspektiven

Die Einführung des Bundesfreiwilligendienstes steht in einer Reihe mit Ansätzen und Maßnahmen, bürgerschaftliches Engagement als Leistungsressource zu nutzen, um öffentliche Aufgaben zu erbringen. Mit der Zusammenstellung ministerieller Aktivitäten und Maßnahmen in der sogenannten „Nationalen Engagementstrategie“ haben die Bundesregierung und das federführende BMFSFJ ihren „Masterplan“ zur Erschließung privaten Engagements vorgelegt. Dabei sollen nach aktuellen Überlegungen Mehrgenerationenhäuser als „Knotenpunkte“ bürgerschaftlichen Engagements vor Ort ausgebaut werden; an ihrer Finanzierung sollen Unternehmen und Stiftungen beteiligt werden.<sup>F2</sup> Diese „Indienstnahme“ bürgerschaftlichen Engagements ist absehbar gewesen und wurde bereits frühzeitig kritisch kommentiert.<sup>F3</sup> Je stärker Politik und Verwaltung durch direkte Maßnahmen und Programme versuchen, Bürgerengagement zu steuern, desto mehr befördern sie die Abhängigkeit bürgerschaftlichen Engagements von Staat und Po-

<sup>F1</sup> M. Alscher et. al. (Anm. 10), S. 79. Neben den beiden großen Freiwilligendiensten FSJ und FÖJ mit rund 35000 Plätzen gibt es eine Reihe weiterer Dienste, von denen die privatrechtlich verfassten Auslandsdienste gemeinnütziger Organisationen mit mehr als 4000 Plätzen am bedeutsamsten sind. Daneben gibt es noch den Europäischen Freiwilligendienst (EFD), der durch einen Beschluss des Rates der Europäischen Union ins Leben gerufen wurde.

<sup>F2</sup> Vgl. Karsten Speck et al., Freiwilligenagenturen und Engagement in Deutschland. Potenziale und Herausforderungen einer viel versprechenden intermediären Organisation, Wiesbaden 2012 (i. E.); André Christian Wolf/Annette Zimmer, Lokale Engagementförderung. Kritik und Perspektiven, Wiesbaden 2012 (i. E.).

<sup>F3</sup> Vgl. Annette Zimmer/Stefan Nährlich, Zur Standortbestimmung bürgerschaftlichen Engagements, in: dies. (Hrsg.), Engagierte Bürgerschaft. Traditionen und Perspektiven, Opladen 2000, S. 9–22.

litik und schwächen die Eigenkräfte der Bürgergesellschaft.<sup>24</sup>

Die Eigenkräfte der Bürgergesellschaft sind die Quelle, aus der sich bürgerschaftliches Engagement immer wieder selbst erzeugt. Herfried Münkler und Anna Loll haben darauf hingewiesen, dass es gute Gründe für die Annahme gibt, dass sich bürgerschaftliche Tugenden vor allem dann reproduzieren, wenn sie immer wieder in Anspruch genommen werden, während sie dahinschwanden, wenn man sie eher als eine zusätzliche sozialmoralische Ressource ansieht, die für Notzeiten aufgespart werden soll.<sup>25</sup> Nicht in der unentgeltlichen Gemeinwohlarbeit oder der Bereitstellung finanzieller Ressourcen als Ausdruck bürgerschaftlichen Engagements, sondern in der intrinsisch motivierten Bereitschaft zum Engagement für das Gemeinwohl liegt der Bedeutungskern bürgerschaftlichen Engagements. Folge und Ursache werden jedoch häufig verwechselt, wie aktuell am Beispiel der Diskussion über die Einführung des BFD festzustellen ist.

In diesem Sinne sind externe Anreize, wie beispielsweise Aufwandspauschalen für Organmitglieder, Ehrenamtskarten mit Vergünstigungen für Freiwillige oder eben auch die Taschengeldzahlung für Engagierte, ambivalent einzuschätzen. Sie werden bekanntlich nicht eingesetzt, um „blühende Ehrenamtslandschaften“ weiter zu verschönern, sondern kommen dort zum Einsatz – um im Bild zu bleiben –, wo „Versteppung“ droht, also die intrinsische Motivation nicht mehr trägt. Ob durch externe Anreize mehr Menschen nachhaltig zum Engagement zu motivieren beziehungsweise in bestimmte Handlungsfelder oder zu bestimmten Organisationen zu lenken sind, ist fraglich. Wird dieses nicht erreicht, werden statt Wirkungen lediglich Mitnahmeeffekte produziert. So betrachtet, ist das mit 300 Millionen Euro ausgestattete Programm des BFD, mit dem 35 000 Freiwilligendienstleistende gewonnen werden sollen, gegenüber den 23 Millionen ehrenamtlich Engagierten in Deutschland

ein kostspieliger externer Anreiz mit eher begrenzten Effekten.

Gleichzeitig steigt die Befürchtung vieler Menschen, bürgerschaftliches Engagement diene als Lückenbüßer für einen sich zurückziehenden Sozialstaat. Bereits ein Blick in das Feuilleton zeigt, dass Stiften und Spenden und Engagement insgesamt zunehmend auch kritisch gesehen werden. Diese kritische Haltung wird auch genährt durch ein von Politik und Verwaltung vermitteltes Bild des Ehrenamts, wonach staatliches Handeln schlicht ergänzt und manchmal auch ersetzt wird – und eben nicht etwas Eigenständiges und Eigensinniges ist.

Bürgerengagement ist von staatlichem Handeln zu unterscheiden und zu trennen. Es kann staatlichem Handeln nur vorausgehen. Privat vor Staat ist aber keine vermeintlich „neoliberale“ Position, sondern entspricht am ehesten dem Wesen einer Bürgergesellschaft. In ihr kommt dem Staat die Aufgabe zu, bürgerschaftliches Engagement und gemeinnützige Organisationen zu stärken und dann dort einzutreten, wo bürgerschaftliches Engagement an seine Grenzen stößt sowie Mängel und Fehler verursacht („voluntary failure“).<sup>26</sup> So verstanden ist die Idee der Bürgergesellschaft keine Blaupause für den Abbau des Sozialstaates, sondern eine „Handreichung“ für einen zivilgesellschaftlich eingebetteten Sozialstaat. Der BFD dagegen erscheint als Blaupause des „irritierten“ Staates, der dem Missverständnis unterliegt, selbst Teil der Bürgergesellschaft zu sein, und damit weder ein angemessenes Verständnis von sich selbst entwickelt noch die Bürgergesellschaft stärkt.

## Rahmenbedingungen für eine organisierte Zivilgesellschaft

Während in der öffentlichen Diskussion vor allem auf das individuelle Engagement im Sinne des „Aktivbürgers“ als Stifter, Spender oder ehrenamtlich Engagierter rekurriert wird, sind es jedoch die organi-

<sup>24</sup> Vgl. Holger Backhaus-Maul/Stefan Nährlich/Rudolf Speth, Denkschrift. In eigener Regie! Plädoyer für eine bessere (Selbst-)Steuerungs- und Leistungsfähigkeit der Bürgergesellschaft, Berlin 2011<sup>2</sup>.

<sup>25</sup> Vgl. H. Münkler/A. Loll (Anm. 7), S. 10.

<sup>26</sup> Vgl. Lester M. Salamon, Partners in Public Service. The Scope and Theory of Government – Non-profit Relations, in: Walter W. Powell (ed.), The Non-profit Sector. A Research Handbook, New Haven 1987, S. 99–117.

sierten Formen des Engagements, die konstitutiv für die Bürgergesellschaft sind. Erst durch den organisatorischen Rahmen solcher bürgerschaftlicher Assoziationsformen bekommt das individuelle Engagement der Bürgerinnen und Bürger gesellschaftliche Sichtbarkeit, Durchschlagskraft und Relevanz sowie ein gewisses Maß an Stabilität und zeitlicher Dauerhaftigkeit.<sup>27</sup> Jürgen Kocka hat darauf hingewiesen, dass eine Bürgergesellschaft nicht lediglich eine Ansammlung gemeinnütziger Organisationen und engagierter Bürger ist, sondern dass die gesellschaftliche Selbstorganisation durch Verbände, Vereine, Stiftungen und Initiativen ihr konstitutives Element darstellt.<sup>28</sup> Mit der Einführung des BDF wird genau diese intermediäre verbandliche Ebene zwischen Engagierten und Einrichtungen einerseits sowie Staat andererseits in ihrer zivilgesellschaftlichen Bedeutung negiert. Indem das Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben im Rahmen des BDF direkte Verträge mit den Einrichtungen schließt, erweist sich die verbandlich organisierte und insofern auch „mächtige“ Zivilgesellschaft bei der schlichten Erbringung öffentlicher Aufgaben als offensichtlich entbehrlich und gesellschaftspolitisch „überflüssig“.

Die Organisationen beklagen seit langem, dass die Rahmenbedingungen ihrer Arbeit reformbedürftig sind. Entbürokratisierung des Zuwendungsrechts, Lockerung des Gebots der zeitnahen Mittelverwendung, Flexibilisierung der Rücklagenbildung, Verbesserung der Möglichkeiten, eigene Einnahmen zu erwirtschaften, sind nur einige der latenten Herausforderungen. Die Anforderungen an die Leistungsfähigkeit gemeinnütziger Organisationen sind zunehmend gestiegen, die Mittel für ihre Arbeit, insbesondere die öffentlichen Mittel, sind jedoch rückläufig. In dieser Lage ist die Auseinandersetzung mit Effektivität und Effizienz, mit Kosteneinsparung und Einnahmesteigerungen nicht nur folgerichtig, sie ist für viele gemeinnützige Organisationen alternativlos.

<sup>27</sup> Vgl. Thomas Olk, Sozialstaat und Bürgergesellschaft, in: Rolf G. Heinze/Thomas Olk (Hrsg.), Bürgerengagement in Deutschland. Bestandsaufnahmen und Perspektiven, Opladen 2001, S. 29–68.

<sup>28</sup> Vgl. Jürgen Kocka, Zivilgesellschaft in historischer Perspektive, in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen, 16 (2003) 2, S. 29–37.

Wer nicht nur die Geselligkeit der Mitglieder fördern, sondern einen gesellschaftspolitischen Gestaltungsanspruch mit eigener ideeller Agenda umsetzen will, benötigt Rahmenbedingungen, die Autonomie und Handlungsfreiheit stärken, statt dauerhafte Abhängigkeit und Unterordnung zu schaffen.<sup>29</sup> Der BFD ist hier kein problemlösender Ansatz. Er verschafft gemeinnützigen Organisationen in begrenztem Umfang und unter fremdbestimmten Bedingungen personelle Ressourcen, bleibt aber der alten Logik verhaftet, „wer die Musik bezahlt, bestimmt was gespielt wird“.

## Selbstregelungskompetenzen der Zivilgesellschaft

Die Forderung nach „mehr“ Zivilgesellschaft und bürgerschaftlichem Engagement mit dem Verweis auf „rückläufige“ öffentliche Mittel zu begründen, greift zu kurz. Der Ruf nach Zivilgesellschaft und bürgerschaftlichem Engagement ist vielmehr Ausdruck einer grundlegenden gesellschaftlichen und politischen Modernisierung. Dazu bedarf es neben Staat und Wirtschaft eines flexiblen, lebensweltlichen und problemlösungsorientierten bürgerschaftlichen Engagements in *unabhängigen und handlungsfähigen Verbänden, Vereinen, Stiftungen und Initiativen*. Um deren Funktionsfähigkeit zu stärken und das Potential bürgerschaftlichen Engagements besser zur Entfaltung zu bringen, sollte eine kluge gesellschaftliche Engagementpolitik in die Selbstregelungskompetenzen der Zivilgesellschaft investieren.

<sup>29</sup> Eine zeitgemäße Handlungsfreiheit setzt eine öffentliche Transparenzpflicht voraus. Insofern ist die bisher für gemeinnützige Organisationen in Deutschland geltende Ausnahme von einer gesetzlichen Transparenzpflicht als unzeitgemäß zu kritisieren.

# APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

61. Jahrgang · 48/2011 · 28. November 2011



## Wehrpflicht und Zivildienst

*Harald Kujat*

Das Ende der Wehrpflicht

*Peter Steinbach*

Zur Geschichte der Wehrpflicht

*Berthold Meyer*

Bundeswehrreform und Parteiendemokratie

*Wenke Apt*

Herausforderungen für die Personalgewinnung der Bundeswehr

*Heiko Biehl · Bastian Giegerich · Alexandra Jonas*

Aussetzung der Wehrpflicht. Lehren westlicher Partnerstaaten

*Ines-Jacqueline Werkner*

Wehrpflicht und Zivildienst – Bestandteile der politischen Kultur?

*Holger Backhaus-Maul · Stefan Nährlich · Rudolf Speth*

Der diskrete Charme des neuen Bundesfreiwilligendienstes

*Jörn Fischer*

Freiwilligendienste – vom Nutzen des Engagements

Beilage zur Wochenzeitung **Das Parlament**