



Zivildienst und Arbeitsmarkt

Kohlhammer



Einlegeblatt Seite 3

Sekundäranalysen und Fallstudien
zu den arbeitsmarktpolitischen Effekten des Zivildienstes

Das Gutachten wurde erstellt von

Karin Beher/ Peter Cloos / Michael Galuske / Reinhard Liebig /Thomas Rauschenbach
Universität Dortmund.

Zivildienst und Arbeitsmarkt

Zivildienst und Arbeitsmarkt

Band 222
Schriftenreihe des Bundesministeriums
für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Verlag W. Kohlhammer

In der Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend werden Forschungsergebnisse, Untersuchungen, Umfragen usw. als Diskussionsgrundlage veröffentlicht. Die Verantwortung für den Inhalt obliegt der jeweiligen Autorin bzw. dem jeweiligen Autor.

Alle Rechte vorbehalten. Auch fotomechanische Vervielfältigung des Werkes (Fotokopie/Mikrokopie) oder von Teilen daraus bedarf der vorherigen Zustimmung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

Herausgeber: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
10118 Berlin

Titelgestaltung: 4 D Design Agentur, 51427 Bergisch-Gladbach

Gesamtherstellung: DCM • Druckcenter Meckenheim, 53340 Meckenheim

Verlag: W. Kohlhammer GmbH
2002

Verlagsort: Stuttgart
Printed in Germany

Gedruckt auf chlorfrei holzfrei weiß Offset

ISBN 3-17-017987-X

Inhaltsübersicht

Band 1

Teil A Die gesellschaftliche Stellung des Zivildienstes

- 1 Das rechtliche Profil des Zivildienstes
- 2 Der Zivildienst im Horizont aktueller Kontroversen
- 3 Zwischen Wissen und Nicht-Wissen: Der Zivildienst als Gegenstand der Forschung

Teil B Binnenanalyse: Entwicklung und Struktur des Zivildienstes

- 4 Die Entwicklung des Zivildienstes – eine quantitative Chronologie
- 5 Von der Deutschen Einheit bis zum Bundeswehrneuausrichtungsgesetz – Analysen zur aktuellen Struktur des Zivildienstes
- 6 Was kostet der Zivildienst?

Teil C Zwischen bezahlter Arbeit und freiwilligem Dienst – Zivildienst im Horizont des Arbeitsmarktes

- 7 Das Sozial- und Gesundheitswesen im Horizont des Arbeitsmarktes
- 8 Arbeitsmarktpolitische Prämissen und Transferpotenziale des Zivildienstes
- 9 Zwischen Pflicht und Freiwilligkeit

Teil D Fallstudie Diakonie – Zivildienst zwischen ambulanten und stationären Hilfen für ältere und behinderte Menschen

- 10 Tätigkeitsgruppe 01, 11, 19 oder 45? Zur Verortung und Entwicklung der Tätigkeitsgruppen in den Pflege- und Betreuungsdiensten
- 11 Ambulante Dienste und stationäre Einrichtungen für ältere und behinderte Menschen im Wandel

- 12 Zum Profil der befragten Einrichtungen in der Diakonie Württemberg
- 13 Die Entwicklungsdynamiken des Zivildienstes und das Personalgefüge in den befragten Einrichtungen
- 14 Aufgaben und Tätigkeiten der Zivildienstleistenden in den ambulanten und stationären Einrichtungen
- 15 Anforderungen an die Zivildienstleistenden und Effekte ihres Einsatzes in den befragten Einrichtungen
- 16 Die Zukunft des Zivildienstes im Horizont der Einrichtungsbefragung
- 17 Zusammenfassung und Empfehlungen

Band 2

Teil E Fallstudie Deutsches Rotes Kreuz – Zivildienst im Arbeitsfeld Rettungsdienst

- 18 Die Entwicklung und die Strukturen des Arbeitsfeldes Rettungsdienst
- 19 Die Finanzierungsgrundlagen und die Ausgabenentwicklung für rettungsdienstliche Leistungen
- 20 DRK-Rettungsdienst und Zivildienst
- 21 Monetäre und arbeitsmarktpolitische Effekte des Zivildienstes
- 22 Befunde aus den Experteninterviews und der Zivildienstleistendenbefragung

Teil F Bilanz und Perspektiven

- 23 Die Studie im Überblick – eine Zusammenfassung
- 24 Zukunft des Zivildienstes – Prämissen und Optionen

Anhang

Das methodische Fundament der Untersuchung

Ergänzende Tabellen

Glossar (zum Rettungsdienst)

Abkürzungsverzeichnis

Tabellenverzeichnis

Abbildungsverzeichnis

Literaturverzeichnis

Inhaltsverzeichnis

Band 1

Teil A Die gesellschaftliche Stellung des Zivildienstes

1	Das rechtliche Profil des Zivildienstes	28
1.1	Wesentliche Akteure des Zivildienstes	29
1.2	Die Gemeinwohlorientierung und der Vorrang des sozialen Sektors	30
1.3	Die Tätigkeitsgruppen des Zivildienstes	33
1.4	Arbeitsmarktneutralität	35
1.5	Umfang und Dauer des Zivildienstes	38
1.6	Surrogatdienste	40
1.7	Die Kostenträger des Zivildienstes	42
1.8	Zwischenbefunde	43
2	Der Zivildienst im Horizont aktueller Kontroversen....	46
2.1	Die sicherheits- und wehrpolitische Debatte	46
2.1.1	Expertenberichte, Planungsmodelle und Reformen.....	47
2.1.2	Wehrpflicht und Wehrgerechtigkeit	53
2.2	Die Debatte um die beschäftigungspolitischen Dimensionen und das Transferpotenzial des Zivildienstes	59
2.3	Zivilgesellschaft, Dritter Sektor und Freiwilligendienste...	61
2.4	Pflichtdienste.....	66
2.5	Zwischenbefunde	68
3	Zwischen Wissen und Nicht-Wissen: Der Zivildienst als Gegenstand der Forschung	72

Teil B Binnenanalyse: Entwicklung und Struktur des Zivildienstes

4	Die Entwicklung des Zivildienstes – eine quantitative Chronologie	80
4.1	Die Anfänge des Rechtes auf Kriegsdienstverweigerung und des Ersatzdienstes	82
4.2	Zwischen Organisationsreform und „Postkartennovelle“ – Kriegsdienstverweigerung und Zivildienst in den 70er-Jahren.....	89
4.3	Die Stabilisierung der Kriegsdienstverweigerung und die Etablierung des Zivildienstes in den 80er-Jahren	95
4.4	Zwischenbefunde	99
5	Von der Deutschen Einheit bis zum Bundeswehreausrichtungsgesetz – Analysen zur aktuellen Struktur des Zivildienstes	101
5.1	Die Entwicklung der genehmigten und belegten Plätze im Überblick	106
5.2	Die Bundesländer	108
5.3	Die Verbände und Zivildienstgruppen	113
5.4	Die Kontingentierung	115
5.5	Zur Tätigkeit der Zivildienstleistenden	118
5.6	Exkurs: Grundwehr-, Zivil- und Surrogatdienst im Vergleich	123
5.7	Zwischenbefunde	130
6	Was kostet der Zivildienst?	132
6.1	Die Ausgaben aus dem Bundeshaushalt	132
6.2	Die Ausgaben auf Einrichtungsebene	137
6.2.1	Die Ausgaben pro Zivildienstleistenden	138
6.2.2	Die Verteilung der Ausgaben pro ZDL auf BAZ und Beschäftigungsstellen (am Beispiel des Einsatzfeldes Rettungsdienst)	141
6.3	Die Gesamtausgaben des Zivildienstsystems	144

6.4	Zwischenbefunde	148
Teil C Zwischen bezahlter Arbeit und freiwilligem Dienst – Zivildienst im Horizont des Arbeitsmarktes		
7	Das Sozial- und Gesundheitswesen im Horizont des Arbeitsmarktes	150
7.1	Der Blick auf das Gesundheits- und Sozialwesen: Zwischen Wachstum und Wandel	151
7.1.1	Die Beschäftigungsentwicklung im Überblick	152
7.1.2	Die Beschäftigungsstrukturen – zwischen Tätigkeit und Beruf	161
7.1.3	Das Risiko Arbeitslosigkeit	166
7.2	Der Zugangsweg „Arbeitsfeld“: Zwischen Einheit und Differenz	172
7.3	Der Zugangsweg „Wohlfahrtsverband“: Zwischen Tradition und Neuorientierung	177
7.4	Zwischenbefunde	180
8	Arbeitsmarktpolitische Prämissen und Transferpotenziale des Zivildienstes	184
8.1	Zur quantitativen und qualitativen Positionierung des Zivildienstes im Sozial- und Gesundheitswesen	184
8.1.1	Der Zugangsweg „Gesundheits- und Sozialberufe“ – der Zivildienst im Beschäftigungssystem	186
8.1.2	Der Zugangsweg „Wohlfahrtsverband“	190
8.1.3	Der Zugangsweg „Arbeitsfeld“	193
8.2	Zur Sonderstellung des Zivildienstes im Mitarbeitergefüge	195
8.3	Konsequenzen für die Substitution des Zivildienstes	202
8.3.1	Personelle Möglichkeiten und Grenzen	205
8.3.2	Finanzielle Möglichkeiten und Grenzen	212
8.3.3	Einrichtungsbezogene Möglichkeiten und Grenzen	215
8.4	Exkurs: Der Umweltschutz	217

8.5	Zwischenbefunde	222
9	Zwischen Pflicht und Freiwilligkeit	226
9.1	Die Option Pflichtdienst	226
9.1.1	Der Pflichtdienst als alternativer Entwicklungspfad	228
9.1.2	Der Pflichtdienst als unwirtschaftliche vormoderne Sackgasse	231
9.1.3	Prinzipielle Differenzen zwischen Wehr- und Zivildienst ..	236
9.2	Die Option Freiwilligendienste	239
9.2.1	Strukturen und Quantität der etablierten Freiwilligendienste (FSJ und FÖJ)	240
9.2.2	Strukturanalogien und -differenzen zwischen Freiwilligendiensten und Zivildienst	242
9.2.3	Entwicklungslinien im System der Freiwilligendienste	246
9.2.4	Vorschläge und Initiativen zur Veränderung der gesetzlichen Grundlagen der Freiwilligendienste	248
9.3	Zwischenbefunde	252
Teil D	Fallstudie Diakonie – Zivildienst zwischen ambulanten und stationären Hilfen für ältere und behinderte Menschen	
10	Tätigkeitsgruppe 01, 11, 19 oder 45? Zur Verortung und Entwicklung der Tätigkeitsgruppen in den Pflege- und Betreuungsdiensten	256
10.1	Gemeinsamkeiten und Unterschiede der ausgewählten Tätigkeitsgruppen	256
10.1.1	Die Tätigkeitsgruppe 01 – eine unbekannte Größe?	257
10.1.2	Die Tätigkeitsgruppen 11, 19 und 45 im Vergleich	260
10.1.3	Der Entstehungskontext der Tätigkeitsgruppen 11, 19 und 45	263
10.2	Zwischen Expansion und Rückgang – Entwicklung und Strukturen der ausgewählten Tätigkeitsgruppen	266
10.2.1	Der Bestand	266
10.2.2	Die Entwicklungstendenzen	271

10.2.3	Anerkannte und aberkannte Zivildienstplätze	273
10.3	Zwischenbefunde	276
11	Ambulante Dienste und stationäre Einrichtungen für ältere und behinderte Menschen im Wandel	279
11.1	Veränderungsprozesse und Entwicklungsdynamiken in der Pflege	279
11.2	Ausgewählte Strukturmerkmale des Arbeitsfeldes	283
11.3	Zwischenbefunde	287
12	Zum Profil der befragten Einrichtungen in der Diakonie Württemberg	289
12.1	Die Befragung	289
12.1.1	Zur Auswahl der Untersuchungsregion	290
12.1.2	Zur Auswahl des Trägers	293
12.1.3	Zur Auswahl der Tätigkeitsgruppen	296
12.2	Die Stichprobe	298
12.3	Zwischenbefunde	301
13	Die Entwicklungsdynamiken des Zivildienstes und das Personalgefüge in den befragten Einrichtungen	303
13.1	Die Bedeutung und Entwicklung des Zivildienstes	303
13.2	Das Personalgefüge	306
13.2.1	Bezahlte Helfer – das haupt- und nebenberufliche Personal	308
13.2.2	Freiwillige Helfer – ehrenamtliches und freiwilliges Engagement	312
13.2.3	Hauptamt, Nebenamt, Ehrenamt, Zivildienst – zum Verhältnis der beteiligten Statusgruppen	317
13.3	Zwischenbefunde	322
14	Aufgaben und Tätigkeiten der Zivildienst- leistenden in den ambulanten und stationären Einrichtungen	325
14.1	Rechtliche Vorgaben und tatsächliche Einsatzpraxis vor Ort	325

14.2	Die Aufgaben der ZDL in den befragten Einrichtungen ..	330
14.3	Zwischenbefunde	337
15	Anforderungen an die Zivildienstleistenden und Effekte ihres Einsatzes in den befragten Einrichtungen	339
15.1	Das Anforderungsprofil	339
15.2	Die Effekte des Zivildienstes	341
15.3	Anforderungen des Zivildienstes – die Sicht der Zivildienstleistenden	346
15.4	Kosten und (Re-)Finanzierung der Zivildienstleistenden ..	350
15.5	Zwischenbefunde	353
16	Die Zukunft des Zivildienstes im Horizont der Einrichtungsbefragung	355
16.1	Weiterentwicklung oder Abschaffung des Zivildienstes ..	355
16.2	Verkürzung und Reduzierung des Zivildienstes	357
16.3	Konversion – die Sicht der Einrichtungen	359
16.4	Zwischenbefunde	362
17	Zusammenfassung und Empfehlungen	364

Band 2

Teil E Fallstudie Deutsches Rotes Kreuz - Zivildienst im Arbeitsfeld Rettungsdienst

18	Die Entwicklung und die Strukturen des Arbeitsfeldes Rettungsdienst	374
18.1	Die Entwicklung des Rettungsdienstsystems	374
18.2	Die Organisation des Rettungsdienstsystems in Deutschland	379
18.3	Das Personal- und Ausbildungsgefüge im Rettungsdienst	390
18.3.1	Hauptberufliches Personal im Rettungsdienst	393

18.3.2	Die Ehrenamtlichen im Rettungsdienst	396
18.3.3	Aus- Fort- und Weiterbildung im Rettungsdienst	400
18.4	Der Zivildienst im Rettungswesen	407
18.4.1	Die Arbeitsvolumina der Zivildienstleistenden	410
18.4.2	Die langfristige Entwicklung der Zivildienstplätze	413
18.4.3	Zwei Bundesländer im Vergleich (NRW und RP)	416
18.5	Leistungsdaten des Rettungsdienstsystems	418
18.6	Zwischenbefunde	422
19	Die Finanzierungsgrundlagen und die Ausgabenentwicklung für rettungsdienstliche Leistungen	424
19.1	Finanzierungsgrundlagen des Rettungsdienstes	424
19.2	Finanzierungsaspekte in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz	427
19.3	Ausgabenentwicklung für rettungsdienstliche Leistungen	432
19.4	Zwischenbefunde	437
20	DRK-Rettungsdienst und Zivildienst	439
20.1	Geschichte und Selbstverständnis des Roten Kreuzes ..	439
20.2	Organisationsaspekte des DRK-Rettungsdienstes	441
20.3	Der Marktanteil des DRKs im Rettungsdienst	443
20.4	Strukturdaten des DRK-Rettungsdienstes	445
20.5	Das Personalgefüge im DRK-Rettungsdienst	446
20.6	Der ZDL-Einsatz in den ausgewählten DRK-Landesverbänden	449
20.7	Zwischenbefunde	452
21	Monetäre und arbeitsmarktpolitische Effekte des Zivildienstes	453
21.1	Arbeitsplatzneutralität, Effekte und Konversion des Zivildienstes	454
21.2	Beschäftigungs- und wettbewerbspolitische Wirkungen des Zivildienstes	463

21.2.1	Die Zuschüsse des BAZ zum Rettungsdienstsystem (am Beispiel von Rheinland-Pfalz)	463
21.2.2	Die geldwerten Vorteile der Beschäftigung von Zivildienstleistenden	465
21.2.3	Das RettDG RP und die Wettbewerbsregeln auf europäischer Ebene	471
21.3	Die finanziellen Dimensionen einer Konversion des Zivildienstes	474
21.4	Zwischenbefunde	479
22	Befunde aus den Experteninterviews und der Zivildienstleistendenbefragung	481
22.1	Profil der untersuchten Einrichtungen	482
22.2	Entwicklung und Stellenwert des Zivildienstes in den untersuchten Einrichtungen	487
22.3	Das Personalgefüge in den ausgewählten Organisationen	495
22.3.1	Das berufliche Personal im Personalgefüge	495
22.3.2	Das Ehrenamt im Personalgefüge	500
22.3.3	Der Zivildienst im Personalgefüge	505
22.4	Einschätzungen zu Aufgaben und Tätigkeiten der Zivildienstleistenden	507
22.5	Voraussetzungen und Effekte des Arbeitseinsatzes von Zivildienstleistenden aus Einrichtungsperspektive	515
22.5.1	Die Sicht der Zivildienstleistenden	518
22.5.2	Anforderungen und Effekte des Zivildienstes aus Sicht der Einrichtungen	526
22.6	Kosten und Finanzierung des Zivildienstes im Licht der Expertenmeinung	534
22.7	Einschätzungen zur Zukunft des Zivildienstes	539
22.7.1	Reform oder Weiterentwicklung des Zivildienstes?	540
22.7.2	Verkürzung und Reduzierung der Zivildienstes	542
22.7.3	Konversion	545
22.8	Zwischenbefunde	548

Teil F Bilanz und Perspektiven

23	Die Studie im Überblick – eine Zusammenfassung ...	552
23.1	Die gesellschaftliche Stellung des Zivildienstes (Teil A) ..	555
23.2	Binnenanalyse: Entwicklung und Struktur des Zivildienstes (Teil B)	560
23.3	Zwischen bezahlter Arbeit und freiwilligem Dienst – Zivildienst im Horizont des Arbeitsmarktes (Teil C)	563
23.4	Fallstudie Diakonie – Zivildienst zwischen ambulanten und stationären Hilfen für ältere und behinderte Menschen (Teil D)	571
23.5	Fallstudie Deutsches Rotes Kreuz – Zivildienst im Arbeitsfeld Rettungsdienst (Teil E)	578
23.6	Abschließende Anmerkungen	582
24	Zukunft des Zivildienstes – Prämissen und Optionen	586
24.1	Die Prämisse „Arbeitsmarkt“	586
24.2	Die Prämisse „Demographie“	588
24.3	Die Prämisse „politische Gestaltung und rechtliche Rahmung“	593

Anhang

Das methodische Fundament der Untersuchung	597
Das Untersuchungsdesign	597
Einrichtungsportraits	599
Methodische Vorüberlegungen	599
Die Datenerhebung mittels Experteninterviews	600
Die Auswertung der Interviews.....	602
Die Zivildienstleistenden-Befragung	605
Ergänzende Tabellen	607
Glossar (zum Rettungsdienst).....	610

Abkürzungsverzeichnis	618
Tabellenverzeichnis	620
Abbildungsverzeichnis	627
Literaturverzeichnis	631
Weitere Literatur	663

Band 1

I Vorwort

Der Zivildienst in Deutschland ist zweifelsohne ein Erfolgsmodell. Nach zunächst bescheidenen Anfängen und einer längeren Orientierungsphase mit Blick auf dessen politische und gesamtstaatliche Einordnung, hat er sich spätestens in den 80er-Jahren zu einem wichtigen Teil der sozialen Infrastruktur innerhalb der gemeinnützigen Wohlfahrtsorganisationen entwickelt. Für die Zivildienstleistenden verwandelte sich in diesem Zuge fast unbemerkt das Image vom „Drückeberger“ zum respektierten und geschätzten „Helfer auf laisen Sohlen“. Erstaunt nahm die Öffentlichkeit zur Kenntnis, dass – ausgerechnet – junge Männer in großer Zahl bereit waren, in der Pflege alter und hochbetagter Menschen mit anzupacken, in Krankenhäusern nicht nur die angenehmen Dinge zu verrichten, sich im Schichtdienst rund um die Uhr um die persönliche Betreuung von Behinderten zu kümmern, in Fahrdiensten Kranke und Verletzte zu transportieren, behinderte Kinder zur Schule zu fahren und hilfsbedürftigen Menschen nicht nur Essen auf Rädern zu bringen, sondern dabei auch etwas Zeit für ein kurzes, aber wichtiges Gespräch zu haben. Der „Zivi“ wurde zur „guten Seele“ eines unter Bedrängnis geratenen Wohlfahrtsstaates, der ohne große Gesten, scheinbar selbstverständlich und zudem noch kostengünstig beim Auf- und Ausbau der bundesdeutschen personenbezogenen sozialen Dienstleistungslandschaft, der „Dienste am Menschen“ mitwirkte.

Dieser nachhaltige Wandel in der öffentlichen Wertschätzung des Zivildienstes wurde spätestens dadurch offenkundig, dass im Rahmen der in den späten 90er-Jahren erneut beginnenden Debatte um das mögliche Ende der allgemeinen Wehrpflicht die Aufrechterhaltung des Zivildienstsystems zu einem zentralen Argumentationspfeiler für die Fortsetzung der bisherigen Wehrpflicht wurde. Und auch bei der inzwischen vollzogenen, neuerlichen Verkürzung der Dienstzeit der Zivildienstleistenden auf 10 Monate wurden wiederholt Stimmen laut, die den damit einhergehenden weiteren Abbau der „Nettodienstzeit“ der Zivildienstleistenden als erhebliche Gefährdung des Leistungspotenzials der Einrichtungen betrachteten. Infolge derartiger Diskussionen erfuhr der Zivildienst eine öffentliche Umwertung und einen grundlegenden Funktions- und Imagewandel: von einem sozialen Friedensdienst zu einem gleichermaßen integralen wie kostengünstigen Baustein in der sozialen Grundversorgung der Bevölkerung.

Trotz dieser Auf- und Umwertung des Zivildienstes machen es zwei Entwicklungen unumgänglich, dieses eher ungeplant gewachsene als politisch gestaltete, dieses lange Zeit in seinen Leistungsmöglichkeiten

und -grenzen kaum beobachtete, geschweige denn wissenschaftlich untersuchte System „Zivildienst“ auf die Tagesordnung öffentlicher Erörterung zu setzen: die ungeklärte Zukunft der allgemeinen Wehrpflicht einerseits und die anhaltend hohe Zahl an Menschen ohne Erwerbsarbeit andererseits.

Auf der einen Seite kann im Augenblick niemand mit Sicherheit sagen, ob wir am Ende des ersten Jahrzehnts im 21. Jahrhundert in Deutschland noch eine allgemeine Wehrpflicht haben werden. Jenseits politischer, militärischer, ideologischer, rechtlicher Einwände, die für den Erhalt sprechen, sind allen Beteiligten auch eine Reihe von ernst zu nehmenden Gegeneinwänden bekannt. Deren Gewichtung entscheidet letzten Endes, so oder so, über die Zukunft des Zivildienstes. In jedem Fall stellt sich allein schon in Anbetracht der näher gerückten Möglichkeit einer Abschaffung der allgemeinen Wehrpflicht die hypothetische Frage „Was wäre wenn?“. Mit anderen Worten: Es stellt sich die Frage nach den möglichen Folgen für den Zivildienst, genauer: für das soziale Organisationsgefüge, in dem der Zivildienst seit den 80er-Jahren eine mehr oder minder wichtige Rolle eingenommen hat. Ist das deutsche Wohlfahrtswesen, sind die sozialen Non-Profit-Organisationen und die sozialen Dienste in Deutschland ohne den Zivildienst überhaupt denkbar? Oder droht im Falle des Wegfalls der Zivildienstplätze aufgrund der damit verbundenen Reduzierung der Leistungspakete nicht eine erhebliche Verschlechterung der Qualität der Dienste bzw. – sofern dieser Verlust qualitätsneutral ausgeglichen werden soll – stürzen dann nicht die Folgekosten die Einrichtungen ins Ungewisse?

Auf der anderen Seite müssen wir nunmehr seit Jahren allmonatlich eine anhaltend hohe Zahl arbeitslos gemeldeter Menschen in Deutschland zur Kenntnis nehmen – und das ohne konkrete Aussicht auf spürbare Besserung. Der Wegfall unzähliger Stellen in traditionellen Sektoren der Industrie, der Umbau der Arbeitsmärkte, der Ausbau der Dienstleistungsgesellschaft und das veränderte Arbeitsmarktverhalten junger Frauen wirft unweigerlich die Frage nach der Rolle des Zivildienstes im Lichte eines prekärer gewordenen Arbeitsmarktes auf.

Ist also, so muss nach dieser lang anhaltenden Expansion des Zivildienstes, gefragt werden, dessen „Arbeitsmarktneutralität“ – ein ursprünglich elementares Kriterium für die Einrichtung von Zivildienstplätzen – noch gewährleistet? Oder hat er statt dessen nicht eher die weitaus ambivalentere Rolle eines Art „Arbeitsplatzneutralisierers“ übernommen, demzufolge er zwar keine vorhandenen Arbeitsplätze gefährdet, wohl aber die Schaffung neuer Arbeitsplätze verhindert? Eröffnet der Zivildienst den Non-Profit-Organisationen nicht erst die Möglich-

keit, auf die Anwerbung und Qualifizierung zusätzlicher beruflicher Kräfte zu verzichten? Und entlastet er sie nicht zugleich, die Einwerbung dafür benötigter zusätzlicher Finanzmittel gar nicht erst ernsthaft in Angriff zu nehmen? Anders gefragt: Ist es in sich schon ein legitimes und akzeptables Anliegen, wenn insbesondere Wohlfahrtsverbände versuchen, mit Hilfe des Zivildienstes soziale Angebote und Dienste nicht weiter zu verteuern? Oder besteht hier doch ein Zielkonflikt zwischen einer volkswirtschaftlichen und einer betriebswirtschaftlichen Sichtweise, solange einer vermeintlich kostengünstigen Gruppe von Zivildienstleistenden zugleich eine inakzeptabel hohe Zahl von arbeitslosen Menschen gegenüber stehen, die aufgrund dessen sozialstaatlich alimentiert werden müssen?

Fragen dieser Art drängen bei näherer Betrachtung auf eine grundsätzlichere Auseinandersetzung mit dem Zivildienstsystem in Deutschland, die über kurzatmige, tagespolitische Debatten hinausreichen sollte. Zu lange ist dieser Pflichtdienst allein in seiner Ersatzfunktion für die Wehrpflicht diskutiert worden, zu lange ist auf eine eigenständige Beschäftigung mit den sozialpolitischen Rahmenbedingungen, den arbeitsmarktpolitischen Folgen und den volkswirtschaftlichen Nebenwirkungen verzichtet worden. Der Zivildienst verlor sich im Niemandsland zwischen Erwerbsarbeit und ehrenamtlichem Engagement, war als Anhängsel der Wehrpflicht und der Bundeswehr offenbar kein relevanter eigener Gegenstand öffentlicher Auseinandersetzung. Erst die in den letzten Jahren intensiver gewordenen wehrpolitischen Debatten und die Diskussionen über weitere Dienstzeitverkürzungen haben den Blick für die sozial- und arbeitsmarktpolitischen Dimensionen des Zivildienstes geschärft.

Nicht zuletzt die sich daraus ergebenden Fragen haben das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, das ressortmäßig für den Zivildienst zuständig ist, auf der Basis von Empfehlungen einer eigens eingesetzten Arbeitsgruppe, die sich mit den Auswirkungen der Veränderungen bei der Ausgestaltung der Wehrpflicht und des Grundwehrdienstes auf den Zivildienst beschäftigt hat (vgl. Arbeitsgruppe Zukunft des Zivildienstes 2000), veranlasst, im Spätherbst 2000 ein Gutachten in Auftrag zu geben, dessen Resultat nunmehr der Öffentlichkeit vorgelegt wird.

In diesem Gutachten soll, so der Auftrag, insbesondere die Arbeitsmarktneutralität bzw. -relevanz des Zivildienstes untersucht werden, zum einen durch eine differenzierte sekundäranalytische Auswertung u.a. des Datenmaterials des Bundesamtes für den Zivildienst in Bezug auf Veränderungen des Zivildienstes im Zeitverlauf und über alle Tätig-

keitsgruppen hinweg sowie zum anderen durch eine eigene empirische Erhebung in ausgewählten Tätigkeitsbereichen bei zwei ausgewählten Wohlfahrtsverbänden auf Länderebene.

Um kurzfristig empirisch fundierte Erkenntnisse darüber zu erlangen, wie die Arbeitsmarktrelevanz des Zivildienstes einzuschätzen ist, sollte dieses Vorhaben zunächst in einem auf acht Monate angelegten Bearbeitungszeitraum umgesetzt werden. Dies hat nicht nur von Beginn an zu einem ausgesprochen engen Zeitkorsett mit Blick auf die durchzuführenden empirischen Fallstudien geführt, sondern zugleich ein hohes Maß an logistischer Feinplanung mit sich gebracht. Auch wenn im Endeffekt durch ein Zusammentreffen unterschiedlicher Gründe sich der Gesamtbearbeitungszeitraum auf rund ein Jahr erhöhte – was in Anbetracht der Ausgangsbedingungen immer noch ausgesprochen kurz ist –, hat diese zeitliche Vorgabe Kompromisse in Umfang und Zugschnitt vor allem der Feldstudien erforderlich gemacht.

Gleichwohl konnte das Gutachten in Anbetracht der auffällig dünnen Forschungslage zu diesem Thema nicht an eine wissenschaftlich angemessen aufbereitete Diskussion anknüpfen. Eine vergleichsweise breite und grundlegende Auseinandersetzung mit der Ausgangslage, den vielfältigen Rahmenbedingungen und Kontexten sowie den wichtigsten empirischen Entwicklungslinien des Zivildienstes selbst erwies sich von hier aus als unvermeidlich, sollte am Ende nicht ein allzu enger Horizont dazu führen, dass die möglicherweise entscheidenden Einflussvariablen in Sachen Arbeitsmarktrelevanz des Zivildienstes gar nicht erst ins Blickfeld geraten.

Das Resultat ist vor diesem Hintergrund in der Sache ausführlicher und im Umfang breiter geworden als dies zu Beginn geplant und absehbar war. Ungeachtet der eigenen empirischen Fallstudie zur Arbeitsmarktrelevanz des Zivildienstes sollte dessen Entwicklungsdynamik und seine deutlich veränderte Stellung im Gefüge des Wohlfahrtsstaates genauso nachvollziehbar werden wie die wichtigsten Veränderungen der mit dem Zivildienst korrespondierenden Teilarbeitsmärkte. Dies führte dazu, dass letzten Endes auch der sekundäranalytische Teil der Studie erheblich aufwendiger wurde und – unbeabsichtigt – im Ergebnis in vielen Teilen zu einem ebenso grundlegenden wie aktuellen Kompendium in Sachen Zivildienst geworden ist.

Was den empirischen Teil der Studie anbelangt, bestand von Anfang zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer Einigkeit darüber, dass dieser Teil, dass die eigene Feldphase nicht für alle Tätigkeitsbereiche des Zivildienstes und nicht über alle Trägergruppen und Regionen hinweg

repräsentativ untersucht werden konnte. Einschränkungen auf ausgewählte Tätigkeitsbereiche, Träger und Regionen waren demgemäß unvermeidlich. Schwerpunktmäßig sollte in Abstimmung mit dem Auftraggeber der Zivildienst infolgedessen in drei ausgewählten Bereichen untersucht werden: in den Tätigkeitsbereichen der Individuellen Schwerstbehindertenbetreuung (ISB und ISB-K), der Mobilien Sozialen Hilfsdienste (MSHD) und im Rettungsdienst.

Umso erfreulicher war es, dass sich für diese Tätigkeitsbereiche innerhalb der Verbände rasch Kooperationspartner und Regionen fanden, die eine konkrete Durchführung der Feldphase ermöglichten: auf der einen Seite das Diakonische Werk Württemberg – damals noch in der Person des inzwischen ausgeschiedenen Abteilungsleiters Herrn Haug – sowie auf der anderen Seite das Deutsche Rote Kreuz in der Zuständigkeit des inzwischen ebenfalls nicht mehr zuständigen Herrn Eckert für das Generalsekretariat. Beide haben sich bereit erklärt und die dafür entsprechenden Voraussetzungen geschaffen, dass die Erhebung in ihren Einrichtungen überhaupt durchgeführt werden konnte. Untersucht werden sollte dabei in der Diakonie Württemberg der Bereich der Individuellen Schwerstbehindertenbetreuung und der Mobilien Sozialen Hilfsdienste, während in ausgewählten Einrichtungen des Roten Kreuzes in Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen der Zivildienst im Rettungsdienst genauer unter die Lupe genommen werden sollte.

Dass sich unter dem Strich – trotz personeller Wechsel und einiger praktischer Probleme vor Ort – beide Vorhaben realisieren ließen, ist auch ein Verdienst der anderen zuständigen Kooperationspartner. Gedankt sei dafür stellvertretend für die Diakonie Württemberg Herrn Dier und Frau Jauch sowie Herrn Knöbelspies als zuständigem Referenten des Diakonischen Werkes auf Bundesebene, gedankt sei auch für das Deutsche Rote Kreuz Herrn Hargart vom Landesverband Westfalen-Lippe, Herrn Frohn und Frau Mathes vom Landesverband Rheinland-Pfalz sowie den Herren Topp, Schneider und Maßbeck vom Generalsekretariat in Berlin als den zuständigen Kooperationspartnern. Daneben haben uns zahlreiche Personen und Institutionen dankenswerterweise mit Informationsmaterial, Literatur, Vortragsmanuskripten oder schriftlichen Stellungnahmen, also auch mit „grauen Materialien“ versorgt, die sich oft als hilfreich erwiesen haben, weil sie differenziertere Einblicke in ein vielfach unübersichtliches Themengelände vermitteln.

Der empirische Teil des Gutachtens konnte nur dank der Mitarbeit zahlreicher Personen realisiert werden, die entweder als Interviewer oder mit sonstigen Leistungen zum Gelingen des Vorhabens beigetragen haben. Zu danken haben wir und zu nennen sind hier Sandro dell' An-

na, Georg Cleppien, Siegbert Denk, Oliver Dier, Wiebken Düx, Kirsten Fuchs, Julia von der Gathen-Huy, Volker Gedrath, Andreas Huber, Patricia Koschek, Markus Lischek, die für die Einrichtungsbesuche und die dort geführten Interviews verantwortlich waren.

An der Organisation der gesamten Feldphase und der technischen Herstellung des Gutachtens haben darüber hinaus Sandra Fendrich, Nicole Janze, Anna Kutzelmann, André Muhle und Ruth Overmann mitgewirkt. Bei den Berechnungen zur Zivildienstbefragung hat uns zudem das Hochschulrechenzentrum der Universität Dortmund unterstützt. Ihnen allen sei herzlich gedankt. Schließlich bleibt auch anzumerken, dass der Auftraggeber in den Personen von Herrn Hackler, Herrn Kringe, Herrn Goeck sowie insbesondere Herrn Fuchs, der uns bisweilen wie ein wandelndes Lexikon in Sachen Zivildienst vorkam, stets hilfreiche und verständnisvolle Partner waren.

Die Studie hätte trotz aller Unterstützung der genannten Personen jedoch nicht durchgeführt werden können, wenn nicht die zahlreichen Gesprächspartner in den Einrichtungen vor Ort sich bereit erklärt hätten, uns auskunftsbereit zur Verfügung zu stehen. Bei ihnen wollen wir uns dafür nochmals ausdrücklich bedanken.

Das vorliegende Gutachten war von Anfang an als eine „Vorstudie“ konzipiert. In Anbetracht der spärlichen Vorarbeiten, der kaum aufbereiteten Daten zu dem hier anstehenden Themenkomplex sowie vor allem der deutlich eingeschränkten Aussagekraft der untersuchten Tätigkeitsbereiche von Zivildienstleistenden konnte mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen an Zeit, Mitteln und Personal keine umfassende Aufarbeitung der Thematik geleistet werden. Vielleicht ist aber der veränderte gesellschaftliche Stellenwert des Zivildienstes und das vorliegende Gutachten Anlass genug – sofern die Wehrpflicht in absehbarer Zeit nicht generell zur Disposition steht –, um das Thema künftig breiter und regelmäßiger auf die Tagesordnung wissenschaftlicher Beobachtung zu setzen.

Dortmund, im April 2002

Teil A

Die gesellschaftliche Stellung des Zivildienstes

1 Das rechtliche Profil des Zivildienstes

„Niemand darf gegen sein Gewissen zum Kriegsdienst mit der Waffe gezwungen werden“, so lautet die zentrale Formulierung des Art. 4, Abs. 3 des Grundgesetzes, in dem das Recht auf Kriegsdienstverweigerung als unveräußerliches Grundrecht verbrieft wird. Wer allerdings „aus Gewissensgründen den Kriegsdienst mit der Waffe verweigert, kann zu einem Ersatzdienst verpflichtet werden“ (Artikel 12a, Abs. 2). Basis des zu leistenden Ersatzdienstes ist die ebenfalls grundgesetzlich verankerte allgemeine Wehrpflicht für alle Männer vom vollendeten 18. Lebensjahr (vgl. Art. 12a, Abs. 1), die im Wehrpflichtgesetz näher ausgeführt wird. Der Zivildienst ist also als Teil der allgemeinen Wehrpflicht für diejenigen Wehrpflichtigen konzipiert, die den Kriegsdienst mit der Waffe verweigern und als Kriegsdienstverweigerer anerkannt sind. Insofern handelt es sich um einen staatlichen Pflichtdienst und die Erfüllung der Wehrpflicht mit anderen Mitteln. Aus rechtlicher Perspektive wird mit dem Zivildienst kein eigenes Staatsziel verfolgt (vgl. Antwort der Bundesregierung 1997), da er ausschließlich sicherstellen soll, dass anerkannte Kriegsdienstverweigerer einen Ersatzdienst außerhalb der Bundeswehr und innerhalb rechtlich fixierter Einsatz- und Tätigkeitsbereiche leisten. Er stellt somit kein Arbeitsverhältnis dar, sondern ist als spezifisches staatliches Dienstverhältnis mit besonderen Verpflichtungen konzipiert.

Die Organisation des Verweigerungsverfahrens und die Gestaltung des Zivildienstes werden im Kriegsdienstverweigerungsgesetz (KDVG) und im Zivildienstgesetz (ZDG) geregelt, die durch vielfältige Verwaltungsbestimmungen ergänzt und komplettiert werden. Insgesamt bilden Kriegsdienstverweigerung und Zivildienst äußerst komplexe und hoch verrechtlichte Bereiche. Sie konstituieren ein diffiziles Arrangement, dessen politisch-rechtliche Ausgestaltung das Produkt eines mittlerweile rund 40-jährigen Entwicklungsprozesses und unterschiedlicher Interessenlagen ist. Für die rechtliche Eingrenzung und gesellschaftliche Verortung des Zivildienstes im engeren Sinne sind vor allem die folgenden Grundlagen und Rahmenbedingungen von Relevanz:

- die Akteurslandschaft des Zivildienstsystems,
- das Postulat der Gemeinwohlorientierung des Zivildienstes und der Vorrang des sozialen Bereichs,
- die Tätigkeitsgruppen und Einsatzfelder des Zivildienstes,
- die Forderung der Arbeitsmarktneutralität,
- die Vorgaben zur Größenordnung und Dauer,
- die Alternativen zum Zivildienst sowie

- die Kosten des Zivildienstsystems.

Diese sieben Eckpunkte bilden den über die Thematik des Gutachtens zwar in einigen Punkten hinausgehenden, gleichwohl aber bedeutsamen rechtlichen, organisatorischen und ökonomischen Gestaltungsrahmen, der bei der Untersuchung der möglichen arbeitsmarktpolitischen Effekte des Zivildienstes insgesamt zu berücksichtigen ist.

1.1 Wesentliche Akteure des Zivildienstes

Die zentrale Stelle im Zivildienstsystem der Bundesrepublik ist das Bundesamt für den Zivildienst (BAZ), das 1973 als Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des damaligen Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung geschaffen wurde. Heute ist es dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) zugeordnet. Das Ministerium ernennt auf Vorschlag der Bundesregierung einen Bundesbeauftragten für den Zivildienst, der die dem BMFSFJ in diesem Bereich obliegenden Aufgaben durchführt (vgl. § 2 ZDG). Der Bundesbeauftragte vertritt u.a. „die Leitung des Ministeriums in grundsätzlichen Fragen des Zivildienstes gegenüber der Öffentlichkeit, den Zivildienstleistenden und den Wohlfahrtsverbänden“ (BAZ 2002a, S. 1). Er führt zugleich den Vorsitz im sogenannten „Beirat für den Zivildienst“, der das BMFSFJ in allen zivildienstrelevanten Fragen berät.¹ Das Bundesamt selbst wird vom Präsidenten geleitet.

Das BAZ ist nicht nur für die Verwaltung und Durchführung des Zivildienstes sowie die Anerkennung der Kriegsdienstverweigerer, sondern es ist ebenfalls für alle Formen von Zahlungen aus dem Bundeshaushalt im Rahmen des Zivildienstsystems zuständig (Kostenerstattung an die Dienststellen, Beitragszahlungen an die Sozialversicherungen und Gehaltszahlungen für die Beschäftigten des BAZ etc.). Das Bundesamt kooperiert darüber hinaus mit den Wohlfahrtsverbänden, zum Beispiel in Fragen der Einberufungssteuerung oder bei der Übertragung von Verwaltungsaufgaben an die sogenannten Verwaltungsstellen der Verbände oder Zivildienstgruppen, d.h. den Außenstellen des BAZ auf Landesebene.² Die unterschiedlichen Akteure des Zivildienstes – mit dem BMFSFJ und dem Bundesamt für den Zivildienst auf der einen

1 Der Beirat setzt sich zusammen aus sieben Vertretern von Interessenverbänden der Kriegsdienstverweigerer und der Zivildienstleistenden (davon vier Dienstleistende), sechs Vertretern aus den Verbänden der anerkannten Beschäftigungsstellen, je einem Vertreter der evangelischen Kirche, der katholischen Kirche, der Gewerkschaften, der Arbeitgeberverbände und der kommunalen Spitzenverbände sowie zwei Vertretern der Länder (vgl. § 2a ZDG).

2 Dabei sind nicht in allen Bundesländern Zivildienstgruppen eingerichtet. Die einzelnen Zivildienstgruppen sind zum Teil für mehrere Länder zuständig.

Seite sowie den im Beirat für den Zivildienst inkorporierten Interessengruppen auf der anderen Seite – formen auf Bundesebene das Profil des Zivildienstes.

Der organisatorische Rahmen im engeren Sinne lässt sich als rechtliches Dreieck beschreiben, dessen drei Pole gebildet werden aus

- den sogenannten Beschäftigungsstellen (auch Zivildienststellen – ZDS – genannt),
- deren jeweiligem rechtsverantwortlichen Träger (z.B. Verein, gGmbH, Kommune, Kirchengemeinde etc.) sowie
- dem Bund.

Die Beschäftigungsstellen, d.h. die Einrichtungen, in denen staatlich anerkannte Kriegsdienstverweigerer ihren Zivildienst abzuleisten haben, müssen hierfür in einem förmlichen rechtlichen Verfahren vom Bundesamt für den Zivildienst anerkannt werden. Für die Anerkennung muss die Einsatzstelle spezifische Prämissen erfüllen, die vom Bundesamt geprüft werden. Zusammengenommen konstituieren das Bundesamt (und sein Netz regionalisierter Außenstellen), die privatrechtlichen Verbände mit ihren vielfältigen Untergliederungen, Rechtsträgern und Einrichtungen und die öffentlichen Körperschaften eine äußerst heterogene Trägerlandschaft. Zugleich sind sie relevante Arbeitgeber und wichtige Einflussgrößen auf und für die mit dem Zivildienst korrespondierenden Teilarbeitsmärkte.

1.2 Die Gemeinwohlorientierung und der Vorrang des sozialen Sektors

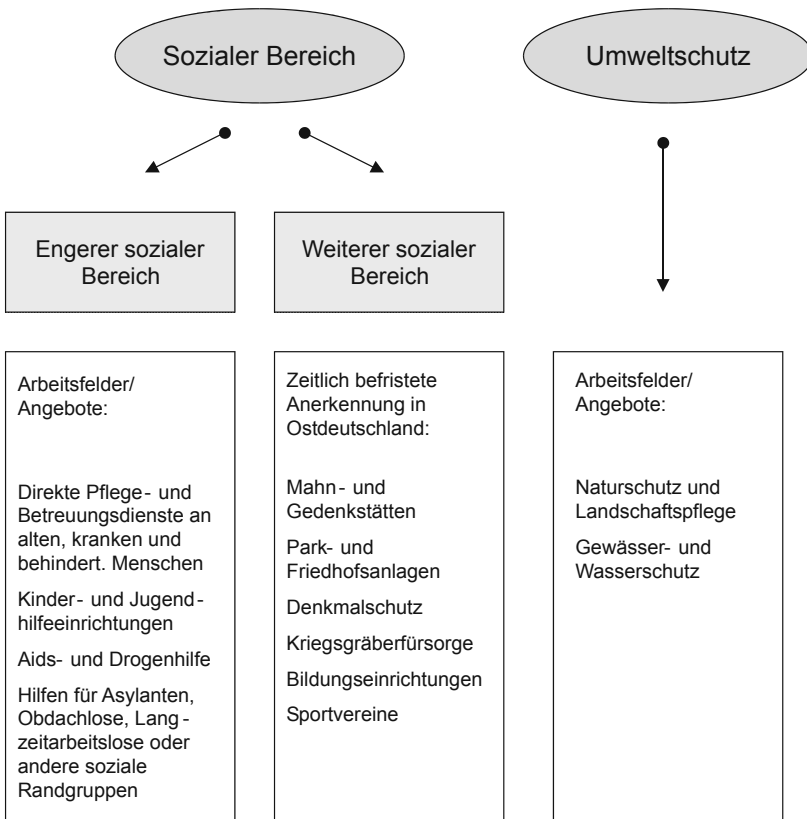
Zentral für das Verständnis des Zivildienstes, die Abgrenzung der Teilarbeitsmärkte und die Anerkennung von Beschäftigungsstellen ist die Voraussetzung der Gemeinwohlorientierung und deren Kopplung an Tätigkeiten im sozialen Bereich. So werden bereits in § 1 des ZDG für den Zivildienst Aufgaben definiert, „die dem Allgemeinwohl dienen“ und „vorrangig im sozialen Bereich“ zu verorten sind. Damit wird zugleich der Kreis der möglichen und anerkennbaren Beschäftigungsstellen auf gemeinwohlorientierte, soziale Einrichtungen beschränkt, die das „alleinige und auf Dauer angelegte Ziel“ haben, „für das Wohl des Staates und einer unbestimmten Anzahl seiner Bürger zu sorgen, wobei die Erzielung von Gewinn entweder gänzlich ausgeschlossen oder zumindest stark in den Hintergrund tritt“ (BMFSFJ 2000 – Richtlinien 2.1). Während mit der Orientierung am Gemeinwohl ursprünglich eher die paramilitärische Nutzung des – in der damaligen Terminologie – Ersatzdienstes verhindert werden sollte, steht heute bei der Interpretation

der Bestimmungen und angesichts wachsender Ökonomisierungstendenzen im Sozialbereich der mögliche kommerzielle Missbrauch des Zivildienstes mehr im Vordergrund (vgl. Raichle 1992, S. 81). Mit Blick auf den Kreis der Träger gehören primär Nonprofit- und Non-Governmental-Organisationen zum Spektrum der anererkennungsfähigen Träger, wobei auch privat-gewerblich orientierte Einrichtungen nicht grundsätzlich ausgeschlossen sind, sofern sie spezifische Voraussetzungen erfüllen.³

Zum sozialen Bereich als Haupteinsatzfeld der Zivildienstleistenden zählen – nach den Richtlinien des Bundesministeriums – insbesondere die „Hilfe, Betreuung, Versorgung und Pflege von alten, kranken, behinderten oder sonstigen hilfsbedürftigen Menschen sowie vorbeugende Maßnahmen zur Verhinderung von körperlicher, psychischer oder sozialer Hilfsbedürftigkeit“ (BMFSFJ 2000 – Richtlinien 2.2). Im Detail wird hierbei seit 1992 differenziert zwischen dem sozialen Bereich im engeren sowie im weiteren Sinne (vgl. Quelle: Bundesamt für den Zivildienst (1998)). Die erweiterte Anerkennungsfähigkeit resultiert aus den Entwicklungen in den neuen Bundesländern und Berlin, in denen sich nach der Deutschen Einheit bereits frühzeitig abzeichnete, dass weit mehr Zivildienstplätze benötigt wurden als über die anererkennungsfähigen Bereiche zur Verfügung gestellt werden konnten. Deshalb wurde ausgewählten Einrichtungen (wie Mensen, Gedenkstätten etc.) befristet ermöglicht, Zivildienstplätze im sogenannten erweiterten sozialen Bereich einzurichten (BAZ – Berichterstatte 2001).

3 Während öffentliche Träger (öffentlich-rechtliche Körperschaften, Anstalten und Stiftungen) immer Aufgaben des Gemeinwohls erfüllen, dienen privat-rechtliche Träger dem Allgemeinwohl, wenn sie unmittelbar und ausschließlich gemeinnützige, mildtätige oder kirchliche Zwecke im Sinne der §§ 51 bis 68 der Abgabenordnung verfolgen. Der Nachweis hierüber ist durch die Vorlage einer Bescheinigung des Finanzamtes über die Befreiung von der Körperschaftsteuer nach § 5 Abs. 1, Nrn. 9-13 Körperschaftsteuergesetz oder die Befreiung von der Umsatzsteuer nach § 4, Nr. 15, 16, 18, 20-25 oder 27 Umsatzsteuergesetz zu führen. Eine Befreiung nach § 4 Nr. 17 UstG ist nicht ausreichend (vgl. Antrag auf Anerkennung als Beschäftigungsstelle des Zivildienstes des Bundesamtes für den Zivildienst; BMFSFJ 2000 – Richtlinien 2.1).

Abb. 1.1: Die Einsatzbereiche von Zivildienstleistenden



Quelle: Bundesamt für den Zivildienst (1998)

Über den sozialen Bereich hinaus können auch Beschäftigungsstellen anerkannt werden, die „Aufgaben im Bereich des Umweltschutzes, des Naturschutzes und der Landschaftspflege“ (§ 4, Abs. 1 ZDG) durchführen. Der postulierte Vorrang des sozialen Bereichs soll sich jedoch in der Anerkennungspraxis widerspiegeln und dazu führen, dass „stets mehr als die Hälfte sowohl des Bestandes der ZDP als auch der neu anzuerkennenden ZDP in diesem Bereich liegen“ (BMFSFJ 2000 – Richtlinien 2.2). Über Aufgaben, die Zivildienstleistende außerhalb des sozialen Bereichs erfüllen sollen, hat der beim Bundesministerium angesiedelte „Beirat für den Zivildienst“ (s.u.) zu beraten (vgl. § 2a ZDG).

1.3 Die Tätigkeitsgruppen des Zivildienstes

Den anererkennungsfähigen Bereichen und Einsatzfeldern des Zivildienstes sind wiederum spezifische Tätigkeitsgruppen (TG) zugeordnet, mit denen die Hauptmerkmale von Zivildienstplätzen bzw. die Aufgaben- und Arbeitsbereiche der Zivildienstleistenden erfasst und systematisiert werden sollen (vgl. Abb. 1.2).⁴ Dieses Kategorisierungssystem wurde im Jahr 1973 vom BAZ entwickelt und 1975 für die erste, derzeit noch existierende Zivildienststatistik genutzt. Der Tätigkeitskatalog wurde seit diesem Zeitpunkt sukzessive erweitert – zuletzt 1992 durch die Einführung der „20er“-Gruppen für den erweiterten sozialen Bereich, 1993 durch die „80er“-Kategorien zur Kennzeichnung von Plätzen in der Aids- und Drogenhilfe und schließlich im Jahr 1999 durch die Einrichtung der „70er“-Gruppen für die Sterbebegleitung. Diese Sonderformen dienen der besonderen Kennzeichnung von Zivildienstplätzen und werden – je nach Entsprechung – den jeweiligen Hauptgruppen zugeordnet (vgl. BAZ – Berichterstatter 2001).⁵

Abb. 1.2: Die Haupttätigkeitsgruppen im Zivildienst

TG	Bezeichnung	Beispiele
01	Allgemeine Pflege- und Betreuungsdienste an alten, kranken, behinderten oder in anderer Weise hilfsbedürftigen Personen	Pflege- u. Badedienste, Betreuung von beeinträchtigten Kindern u. Jugendlichen (nur mit abgeschlossener pädagogischer Fachausbildung und ausdrücklicher Zustimmung des BAZ), Betreuung v. alten (Essen auf Rädern, offene Altenhilfe) sowie geistig u./o. körperlich behinderten Menschen, Arbeitsbetreuung in Werkstätten für Behinderte (Sonderregelungen), Hol- und Bringdienste an Personen, Behindertenfahrdienst (Fahrer u. Beifahrer)

4 Für jeden anerkannten Zivildienstplatz sollte eine verbindliche Tätigkeitsbeschreibung vorliegen, die alle Aufgabenbereiche des ZDL enthält. Aus datentechnischen Gründen kann jedoch jeweils nur ein Tätigkeitsbereich (der anteilig überwiegende) verschlüsselt erfasst werden. Die ZDL dürfen von den Beschäftigungsstellen nur zu Arbeiten herangezogen werden, die der im Anerkennungsbescheid bezeichneten Tätigkeitsgruppe und der verbindlichen Tätigkeitsbeschreibung entsprechen (vgl. BAZ – Grundsätze 2000).

5 So kennzeichnen die Tätigkeitsgruppen 21 bis 25 und 27 Zivildienstplätze der TG 01 bis 05 und 07 bei befristet anerkannten Zivildienststellen des erweiterten sozialen Bereiches in den neuen Bundesländern, die TG 71 bis 75 und 77 kennzeichnen Zivildienstplätze der Tätigkeitsgruppen 01 bis 05 und 07 bei Einrichtungen der Sterbebegleitung und die TG 81 bis 85 und 87 kennzeichnen Zivildienstplätze der Tätigkeitsgruppen 01 bis 05 und 07 bei Einrichtungen der Aids- oder Drogenhilfe (vgl. BAZ 2001).

TG	Bezeichnung	Beispiele
02	Handwerkliche oder hausmeisterliche Tätigkeiten	Handwerker, Hausmeister, Werkstattdienst, Wartung von Heizungsanlagen, Röntgenhilfs- und Labortätigkeiten
03	Gärtnerische und landwirtschaftliche Tätigkeiten	Garten- und Außenarbeiten
04	Kaufmännische und Verwaltungstätigkeiten	Pförtner, Telefonisten, Boten-, Hol- u. Bringdienste an Sachen (ohne Führerschein), Mithilfe in der Verwaltung, Lagerverwaltung, organisat. Tätigkeiten, Ein- u. Verkauf (Plätze nur unter bestimmten Voraussetzungen u. in begrenzter Anzahl)
05	Versorgungstätigkeiten	Küche und sonstige Versorgungseinrichtungen, Wäscherei und Entsorgung
06	Tätigkeiten im Bereich des Umwelt- und Naturschutzes und in der Landschaftspflege	Naturschutz und Landschaftspflege (z.B. Pflegemaßnahmen u. Kontrollgänge, Bepflanzung, naturkundliche Lehrpfade, Tierbeobachtung ...), Gewässer- und Wasserschutz (z.B.: Wildbach u. sonstige Uferbefestigungen, Katastropheneinsatz, Deichbau ...)
07	Kraftfahrdienste in Form von Sachtransporten	alle Kraftfahrttätigkeiten (inkl. Reinigung u. Wartung) soweit nicht TG 01 und 08
08	Tätigkeiten im Krankentransport und Rettungsdienst	alle Tätigkeiten zur Erfüllung von Aufgaben beim Krankentransport und im Rettungsdienst (Fahrer u. Beifahrer)
11	Mobile Soziale Hilfsdienste (MDHD)	Sonderformen der Tätigkeitsgruppe 01 (vgl. Teil D)
19	Individuelle Schwerstbehindertbetreuung (ISB)	
45	ISB von Kindern in integrativen Kinder- und Jugendeinrichtungen	

Quelle: Bundesamt für den Zivildienst (2001)

Bei dem Tätigkeitskatalog des Bundesamtes handelt es sich allerdings um einen äußerst groben Orientierungsrahmen zur Erfassung der Aufgaben und Arbeiten von Zivildienstleistenden, aus dem sich nur begrenzt Rückschlüsse auf die tatsächlichen Tätigkeiten der Dienstpflichtigen im Sozial- und Gesundheitswesen sowie im Umwelt- und

Landschaftsschutz ziehen lassen (vgl. Teil B). Bezogen auf die Art der Tätigkeiten kann die Zivildienstarbeit auch als Dienstleistung etikettiert sowie – mit Blick auf die Tätigkeitsgruppen – zwischen direkten, sich unmittelbar auf den Dienst am Menschen beziehende und indirekten, eher sachbezogene Dienstleistungen differenziert werden (vgl. u.a. Arbeitsgruppe Zukunft des Zivildienstes 2000).

Als direkte Dienstleistungen gelten dabei die Tätigkeitsgruppen „01 Pflegehilfe und Betreuungsdienste“, „08 Krankentransport und Rettungsdienst“, „11 Mobile soziale Hilfsdienste“, „19 Individuelle Schwerstbehindertenbetreuung (ISB)“ und „45 ISB für Kinder“, die als sogenannte zivildienstnahe Gruppen auch in der Anerkennungspraxis Vorrang genießen. Demgegenüber wird beispielsweise die Einrichtung von Zivildienstplätzen der Tätigkeitsgruppe „04 Kaufmännische und Verwaltungstätigkeiten“ verwaltungsrechtlich begrenzt. Insgesamt lässt sich der Zivildienst als besondere Form der Dienstleistungsarbeit in spezifischen Arbeitsfeldern des Sozial-, Gesundheits- und Umweltbereichs sowie als gemeinwohlorientiertes Instrument staatlicher Sozial-, Infrastruktur- und Umweltpolitik charakterisieren. Der konkrete Einsatz von Zivildienstleistenden setzt allerdings noch weitere Bedingungen voraus. Hierzu gehört – neben weiteren, hier nicht weiter diskutierten Voraussetzungen – vor allem die sogenannte „Arbeitsmarktneutralität“.

1.4 Arbeitsmarktneutralität

Neben der Gemeinwohlorientierung sowie der Beschränkung auf den Sozial- und Umweltbereich lässt sich der Zivildienst vor allem durch das Gebot der Arbeitsmarktneutralität definieren, zu dem als vierte, hier zu vernachlässigende Prämisse die politische Neutralität tritt.⁶ Die Forderung der Arbeitsmarktneutralität wurde erst relativ spät in die weiterführenden Bestimmungen zur Anerkennung von Beschäftigungsstellen aufgenommen. So wurde die Gefahr der Kollision des Zivildienstes mit dem regulären Arbeitsmarkt erstmalig im Jahr 1973 im Zusammenhang mit der Schaffung des heutigen Beirats für den Zivildienst thematisiert, in dem die Einbeziehung der Gewerkschaften und der Arbeitgeberverbände in den Kreis der zu beteiligenden Interessengruppen u.a. mit der Sicherung der arbeitsmarktpolitischen Neutralität des Zivildienstes begründet wurde (vgl. Raichle 1992).

6 Nach dem Postulat der politischen Neutralität sind Organisationen, deren Zielsetzung (wie etwa bei den Einrichtungen der Parteien) hauptsächlich auf die Mitwirkung an der politischen Willensbildung besteht oder (wie bei Einrichtungen der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände) überwiegend auf die Realisierung der Mitgliederinteressen gerichtet ist, von der Anerkennung als Zivildienststelle ausgenommen (vgl. BMFSFJ 2000 – Richtlinien 3.3.2).

In den aktuellen Richtlinien des Bundesministeriums wird das Konzept der Arbeitsmarktneutralität wie folgt operationalisiert: Hiernach dürfen „Zivildienstplätze (...) nicht anerkannt werden, wenn sie nachweislich einen bisherigen Arbeitsplatz ersetzen oder eine Einrichtung eines neuen Arbeitsplatzes erübrigen sollen. Diese Arbeitsmarktneutralität ist insbesondere gewährleistet, wenn die Arbeiten ohne den Einsatz von ZDL nicht oder erst zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt würden oder auf dem Arbeitsmarkt keine Nachfrage besteht. Die Einrichtung hat diese Arbeitsmarktneutralität zu erklären und zu begründen“ (BMFSFJ 2000 – Richtlinien 3.3.2). Diese Umschreibung der arbeitsmarktpolitischen Neutralität korrespondiert mit dem Arbeitsmarktförderungsgesetz bzw. den Bestimmungen zu Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, deren Förderungsfähigkeit die Bedingungen der Zusätzlichkeit und des öffentlichen Interesses der Arbeiten voraussetzt.⁷ Damit stimmt der Zivildienst im Horizont rechtlicher Bestimmungen zunächst einmal mit vergleichbaren Regelungen zur arbeitsmarktpolitischen Neutralität überein (vgl. Antwort der Bundesregierung 1997).

Von der Arbeitsmarktneutralität des Zivildienstes kann – so der Versuch einer ersten Annäherung an dieses Konzept durch die summarische Auflistung wichtiger und in der Fachöffentlichkeit häufig aufgegriffener Komponenten – gesprochen werden, wenn

- dieser Dienst grundsätzlich keine bestehenden Arbeitsplätze substituiert und die Einrichtung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten nicht verhindert,
- d.h. Zivildienstplätze zusätzlich zum Stellenplan eingerichtet und die sogenannten „Regelaufgaben“ in den Beschäftigungsstellen nicht durch Zivildienstleistende übernommen werden,
- die Dienstpflichtigen additiv und ergänzend zum ehrenamtlichen und hauptamtlichen Personal eingesetzt werden und
- sie hierbei beide Mitarbeitergruppen unterstützen sowie von notwendigen und stark nachgefragten Tätigkeiten, für die keine besondere Ausbildung erforderlich ist, entlasten,

7 Nach SGB III, § 261 sind „(1) Maßnahmen ... förderungsfähig, wenn die in ihnen verrichteten Arbeiten zusätzlich sind und im öffentlichen Interesse liegen. (2) „Arbeiten sind zusätzlich, wenn sie ohne die Förderung nicht oder erst zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt werden. Arbeiten, die auf Grund einer rechtlichen Verpflichtung durchzuführen sind oder die üblicherweise von juristischen Personen des öffentlichen Rechts durchgeführt werden, sind nur förderungsfähig, wenn sie ohne die Förderung voraussichtlich erst nach zwei Jahren durchgeführt werden. (3) Arbeiten liegen im öffentlichen Interesse, wenn das Arbeitsergebnis der Allgemeinheit dient. Arbeiten, deren Ergebnis überwiegend erwerbswirtschaftlichen Interessen oder den Interessen eines begrenzten Personenkreises dient, liegen nicht im öffentlichen Interesse. Das Vorliegen des öffentlichen Interesses wird nicht allein dadurch ausgeschlossen, dass das Arbeitsergebnis auch den in der Maßnahme beschäftigten Arbeitnehmern zugute kommt, wenn sichergestellt ist, dass die Arbeiten nicht zu einer Bereicherung einzelner führen.“

- für diese Arbeiten kein entsprechendes und geeignetes Arbeitskräfteangebot auf dem regulären Arbeitsmarkt besteht,
- und durch den Einsatz von Zivildienstleistenden Lücken geschlossen werden, die wegen der knappen finanziellen Ressourcen sonst nicht vermeidbar wären, weil die Träger nicht über die erforderlichen Finanzmittel zur Errichtung dieses Arbeitsplatzes verfügen (vgl. u.a. Antwort der Bundesregierung 1997; Arbeitsgruppe Zukunft des Zivildienstes 2000).

Von Seiten des Bundesamtes für den Zivildienst wird das Gebot der Arbeitsmarktneutralität vor allem bei der Anerkennung von Zivildienststellen geprüft. Daneben werden auch Verstöße bei der Durchführung des Zivildienstes geahndet und nach Bekanntwerden unterbunden.⁸ Neben dem Bundesamt für den Zivildienst haben seit dem 19.6.2001 Betriebsräte aufgrund einer Entscheidung des Bundesarbeitsgerichts die Möglichkeit, über den arbeitsmarktneutralen Einsatz von Zivildienstleistenden mitzuzentscheiden. Nach diesem Urteil haben Arbeitgeber die Zustimmung des Betriebsrates einzuholen, bevor sie sich mit der Bitte um Zuweisung eines bestimmten Zivildienstleistenden an das BAZ wenden können (vgl. Bundesarbeitsgericht 2001). Durch diese Entscheidung wurde neben den Kontrollmöglichkeiten des BAZ ein zweites Prüfinstrument geschaffen, das jedoch auf den Bereich des Betriebsverfassungsgesetzes bzw. den der auf dieser Grundlage gewählten Betriebsräte beschränkt ist. Hierdurch bleiben für den Zivildienst weit relevantere Felder und Einrichtungen ausgeklammert – wie etwa der öffentlich-rechtliche Bereich mit seinen Personalräten oder die kirchlich-konfessionellen Einrichtungen.⁹ Aufgrund der Aktualität des Urteils sind darüber hinaus über die Inanspruchnahme und Wirksamkeit der neuen Bestimmung zum jetzigen Zeitpunkt noch keine Aussagen zu treffen.

Ob und inwieweit der Einsatz von Zivildienstleistenden in den Einrichtungen des sozialen Sektors tatsächlich arbeitsmarktneutral erfolgt oder hierdurch möglicherweise Substitutions- und Verdrängungsprozesse zu Lasten regulärer Arbeitskräfte ausgelöst bzw. diese Mitarbeitergruppe auch für arbeitsmarktrelevante Tätigkeiten eingesetzt und eingeplant wird, wird in der Fachöffentlichkeit kontrovers diskutiert und bildet den zentralen Fragehorizont des Gutachtens.

8 Die Zahl der gemeldeten und überprüften Verdachtsfälle ist allerdings gering. So benannte die parlamentarische Staatssekretärin Dr. Edith Niehuis im Februar 2000 bei rund 187.677 anerkannten Zivildienstplätzen jährlich nur rund einhundert Verdachtsfälle, von denen sich lediglich ein Teil als begründet erwies (vgl. Schriftliche Antwort der parlamentarischen Staatssekretärin Dr. Edith Niehuis 2000, S. 45 f.).

9 Nach Schätzung des BAZ haben maximal 25% der betroffenen Einrichtungen Betriebsräte.

1.5 Umfang und Dauer des Zivildienstes

Erste Hinweise auf das mögliche beschäftigungspolitische Potenzial des Zivildienstes liefern die Vorgaben zum Volumen und zur Länge des Dienstes, bei denen sich in der Vergangenheit mehrfach Veränderungen vollzogen haben (vgl. Teil B). Derzeit, d.h. seit dem 1. Januar 2002, beträgt die Dauer des Zivildienstes statt 11 nur noch 10 Monate und ist damit einen Monat länger als der Grundwehrdienst angelegt. Obgleich laut Grundgesetz die Dauer des Zivil- die des Grundwehrdienstes nicht übersteigen darf (vgl. Artikel 12a, Abs. 2), ist der Zivildienst länger konzipiert als der Grundwehrdienst. Die Zeitdifferenz der beiden Dienstformen wurde auf der Grundlage von Urteilen des Bundesverfassungsgerichts von 1978 und 1985 mit dem Ausgleich für die Mehrbelastung der Soldaten begründet und als Indikator für die Ernsthaftigkeit der Gewissensentscheidung angesehen (vgl. Teil B).

Seit der Einführung des Ersatzdienstes wurde die Dienstzeit aus allgemein und wehrpolitischen Gründen und gestützt durch verschiedene Urteile des Bundesverfassungsgerichts mehrfach verändert (vgl. Kap. 4). Seinen zeitlichen Höchststand erreichte der Zivildienst von 1984 bis Ende der 80er-Jahre mit einer Dienstdauer von 20 Monaten. Rechtlicher Anlass war das am 1. Januar 1984 in Kraft getretene Kriegsdienstverweigerungs-Neuordnungsgesetz (KDVNG), in dem für die Mehrzahl der Kriegsdienstverweigerer die Gewissensüberprüfung vor einem besonderen Ausschuss zu Gunsten der schriftlichen Glaubwürdigkeitsprüfung nach Aktenlage durch das Bundesamt für den Zivildienst aufgehoben wurde. Die für 1989 bereits geplante, neuerliche Verlängerung auf 24 Monate wurde von der Bundesregierung angesichts der entspannteren sicherheitspolitischen Lage und der Deutschen Einheit rückwirkend wieder zurückgenommen. Stattdessen erfolgte 1990 die Verkürzung des Zivildienstes von 20 auf 15 Monate, der sich Mitte der 90er-Jahre eine erneute Reduktion der Dienstzeit auf 13 Monate und im Jahr 2000 auf 11 Monate anschloss.

Die Herabsetzung der Zivildienstdauer im Juli des Jahres 2000 basierte auf dem Gesetz zur Sanierung des Bundeshaushaltes (Haushaltssanierungsgesetz -HSanG- vom 22.12.1999, BGBl Teil I, Seite 2534), mit dem auch das Zivildienstgesetz in einigen Punkten novelliert wurde. Hierzu gehörten neben der reduzierten Zivildienstdauer und höheren Kosten für die Träger u.a. auch die Festlegung einer Jahresdurchschnittszahl an Zivildienstleistenden, mit der die Zahl der Einberufungen gesteuert und Haushaltsmittel eingespart werden sollten (vgl. Hackler 1999). Mit der Fixierung einer Einberufungsobergrenze wird das Angebot an Zivildienstleistenden nicht mehr allein durch die Zahl

der anerkannten Kriegsdienstverweigerer beeinflusst (und damit durch die individuelle Gewissensentscheidung), sondern auch und zugleich im Unterschied zum regulären Arbeitsmarkt politisch reguliert.¹⁰

Im Rahmen dieser Novellierung wurde zunächst für das Haushaltsjahr 2000 und später auch für das Haushaltsjahr 2001 eine Jahresdurchschnittszahl in Höhe von 124.000 Zivildienstleistenden festgesetzt, die – aufgrund der sogenannten „Unterjährigkeit“ des Zivildienstes rund 135.000 Einberufungen von Dienstpflichtigen entsprechen sollte (vgl. Kap. 5). In Fortsetzung der Haushaltskonsolidierungspolitik wird diese Einberufungsgrenze im Jahr 2002 nochmals auf jahresdurchschnittlich 112.000 Zivildienstleistende reduziert. Dieses Volumen kommt bei neuerlicher zeitlicher Verkürzung des Zivildienstes auf 10 Monate vermutlich der Einberufung von etwa 130.000 ZDL gleich (vgl. Sonderinformation des Bundesamtes für den Zivildienst 5/2000; 8/2001).

In Zusammenhang mit den Einberufungsobergrenzen wurden bzw. werden den Verwaltungsstellen der Wohlfahrtsverbände und den Zivildienstgruppen limitierte Einberufungskontingente in Form von Zivildiensttagen zugewiesen, die sie in Eigenregie und Selbstverantwortung verwalten können. Im Rahmen der Kontingentierung können die Anzahl, die Prioritäten und der Zeitpunkt der Einberufungen eigenständig bestimmt werden. Die sogenannte „Selbststeuerung“ wurde im Jahr 1999 zwischen den beteiligten Akteuren vereinbart. Die besonderen Schwierigkeiten für die Verwaltungsstellen und Zivildienstgruppen bei der Einberufung und dem Einsatz der ZDL bestehen hierbei in der gleichmäßigen Besetzung der Zivildienstplätze im Jahresverlauf, wobei insbesondere in den Monaten April bis Juni traditionell hohe Entlassungszahlen von Zivildienstleistenden des vorangegangenen Jahres mit niedrigen Einberufungszahlen zusammentreffen (vgl. Arbeitsgruppe Zukunft des Zivildienstes 2000).

Durch die unterschiedlichen rechtlichen Vorgaben haben sich in der Vergangenheit zugleich die Handlungsbedingungen und -optionen der Beschäftigungsstellen beim Einsatz von Zivildienstleistenden mehrfach gewandelt. Hierbei stellt die Gestaltung des Zivildienstes als befristetes und im Verlauf der 90er-Jahre zunehmend kürzeres Arbeitsverhältnis mit zwangsläufig hoher Fluktuation der Dienstpflichtigen auch mit Blick

¹⁰ Bei der Bundeswehr wird der Einsatz der GWDL über die zur Verfügung stehenden Dienstposten reguliert, aus denen sich je nach Dauer der Wehrpflicht die Zahl der Einberufungen ergibt. Nach dem Personalentwicklungskonzept des Verteidigungsministeriums beträgt die Zahl der Dienstposten für GWDL im Jahr 2001 rund 93.700, zu denen 24.700 FWDL kommen (vgl. Der Bundesminister der Verteidigung 2000b). Rechnerisch können bei (noch) 10monatiger Dienstzeit also zeitgleich ca. 112.400 GWDL und (bei durchschnittlich 18monatiger Dienstzeit) rund 16.500 FWDL ihren Wehrdienst absolvieren (vgl. Kap. 2).

auf den Arbeitsmarkt eine wesentliche Rahmenbedingung beim Einsatz der ZDL dar. Die aktuellste Dienstzeitverkürzung vom 1.1. 2002 basiert hierbei auf den zivildienstrelevanten Konsequenzen des zeitgleich in Kraft getretenen Gesetzes zur Neuausrichtung der Bundeswehr (BwNeuAusrG), das neben der 10-monatigen Dienstzeit zugleich die Möglichkeit eines gesplitteten Grundwehr- und Zivildienstes vorsieht (vgl. hierzu im Detail Kap. 2.1).¹¹ Durch die aus der Perspektive der ZDL begrüßenswerte Verkürzung der Dienstzeit der letzten Jahre hat sich der Charakter des Zivildienstes als befristetes und kurzes Dienstverhältnis verstärkt, zumal von der eigentlichen Zivildienstdauer die Zeiten für den rechtlich vorgeschriebenen Einführungs- und den Einweisungsdienst zu Beginn des Zivildienstes abgerechnet werden müssen.

1.6 Surrogatdienste

Nicht alle anerkannten Kriegsdienstverweigerer müssen Zivildienst leisten. Mit den sogenannten Surrogatdiensten bestehen alternative Wege zur Erfüllung der Wehrpflicht, die zum Teil vor der Einberufung und unter Berücksichtigung spezifischer Altersgrenzen in Anspruch genommen werden müssen. Sie führen – mit Ausnahme des Verteidigungsfalls – zur Entbindung von der Pflicht, Zivildienst zu leisten. Entsprechende Regelungen finden sich – mit Ausnahme des sogenannten „Anderen Dienstes im Ausland“ und des „Freien Arbeitsverhältnisses“ – auch im Wehrpflichtgesetz.¹² Mit Blick auf die Zivildienstgesetzgebung gehören aktuell zu den Ersatzdiensten im Einzelnen:

(1) Der Zivil- oder Katastrophenschutz nach § 14 ZDG: Diese Möglichkeit besteht für „anerkannte Kriegsdienstverweigerer, die sich vor Vollendung des fünfundzwanzigsten Lebensjahres mit Zustimmung der zuständigen Behörde auf mindestens sechs Jahre zum ehrenamtlichen Dienst als Helfer im Zivilschutz oder Katastrophenschutz verpflichtet haben“ (§ 14, Abs. 1). Die Mitwirkung im Zivil- oder Katastrophenschutz führt zum Erlöschen der Pflicht, Zivildienst zu leisten (vgl. ebd., Abs. 4). Zu den Verbänden und Institutionen, bei denen der Zivil- oder Katastrophenschutz absolviert werden kann, zählen beispielsweise Feuerwehren, das Technische Hilfswerk, das Deutsche Rote Kreuz, der Ar-

11 Sowohl der Grundwehrdienst als auch der Zivildienst können nunmehr wahlweise in Etappen geleistet werden. Während der erste Abschnitt einheitlich 7 Monate dauert, werden die weiteren Etappen im Einberufungsbescheid festgelegt. Voraussetzung für die Inanspruchnahme des gesplitteten ZD ist eine Beschäftigungsstelle mit derartigem Angebot (vgl. BMFSFJ 2002b).

12 Die entsprechenden Bestimmungen finden sich in § 10 Ausschluss vom Wehrdienst, § 11 Befreiung, § 12 Zurückstellung, § 13 Unabkömmlichstellung, § 13a Zivilschutz- oder Katastrophenschutz sowie § 13b Entwicklungsdienst des Wehrpflichtgesetzes.

beiter-Samariter Bund oder auch Selbstschutzeinheiten und Luftschutzdienste.

(2) Der Entwicklungsdienst nach § 14a ZDG: Seit dem Inkrafttreten des Entwicklungshelfergesetzes (EhfG) am 18. Juni 1969 können anerkannte Kriegsdienstverweigerer ersatzweise Entwicklungsdienst leisten. In diesem Fall werden sie bis zum vollendeten 30. Lebensjahr nicht zum Zivildienst herangezogen, wenn sie sich bei einem nach § 2 des Entwicklungshelfer-Gesetzes anerkannten Träger des Entwicklungsdienstes vertraglich zur Leistung eines mindestens zweijährigen Entwicklungsdienstes verpflichtet haben. Darüber hinaus müssen sie sich für die spätere Tätigkeit als Entwicklungshelfer fortbilden und sich diese Weiterbildung vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung bestätigen lassen (vgl. § 14a, Abs. 1 ZDG). Obgleich das Interesse am Entwicklungsdienst groß ist, können nur relativ wenige Bewerber aufgrund des spezifischen Fachkräftebedarfs in den Entwicklungsländern bei den sechs anerkannten Freiwilligendiensten aufgenommen werden (vgl. Pater 1994).

(3) Andere Dienste im Ausland nach § 14b ZDG: Aufbauend auf eine seit 1969 bestehende Verwaltungspraxis wurde der § 14b im Jahre 1986 in das Zivildienstgesetz aufgenommen. Hiernach werden anerkannte Kriegsdienstverweigerer auch dann nicht zum Zivildienst herangezogen, wenn sie sich vor dem Einberufungsbescheid zur Förderung des friedlichen Zusammenleben der Völker für einen anderen Dienst im Ausland vertraglich verpflichten. Der Dienst ist vor Vollendung des 25. Lebensjahres anzutreten und muss vor der Vollendung des 27. Lebensjahres abgeschlossen sein. Er ist mindestens 2 Monate länger als der Zivildienst (und dauert damit seit dem 1.1. 2002 12 Monate) und ist unentgeltlich zu leisten.

Der „Andere Dienst“ gilt nicht als Zivildienst, der als hoheitlicher staatlicher Pflichtdienst aus völkerrechtlichen Gründen grundsätzlich nur auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland geleistet werden kann. Er ist nur bei vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend im Einvernehmen mit dem Auswärtigen Amt anerkannten, im Sinne der Abgabenordnung gemeinnützigen und in der Bundesrepublik ansässigen Trägern möglich (wie etwa dem CVJM – Gesamtverband in Deutschland e.V. oder der Aktion Sühnezeichen Friedensdienste e.V.). Zwischen dem Träger und dem Dienstleistenden wird ein privatrechtlicher Vertrag vereinbart. Der Träger ist verpflichtet den Dienstleistenden gegen Unfallgefahren, Krankheits- und Pflagerisiken zu versichern, da der „Andere Dienst“ wegen seiner Unentgeltlichkeit in der Regel nicht sozialversicherungspflichtig ist. Er sorgt gewöhnlich – oft in Verbindung

mit ausländischen Partnerorganisationen – auch für Reisekosten, Unterkunft, Verpflegung. Der „Andere Dienst“ wird bei der Studienplatzvergabe berücksichtigt (vgl. BAZ: Informationsblatt „Andere Dienste im Ausland“ 2001).

(4) Freies Arbeitsverhältnis nach § 15a ZDG: Dieser Surrogatdienst wurde im Jahr 1969 rechtlich verankert, um der besonderen Gewissenslage der Zeugen Jehovas Rechnung zu tragen. Nach dem aktuellen Zivildienstgesetz werden anerkannte Kriegsdienstverweigerer, die aus Gewissensgründen auch den Zivildienst ablehnen „vorläufig nicht herangezogen, wenn sie erklären, dass sie ein Arbeitsverhältnis mit üblicher Arbeitszeit in einem Krankenhaus oder einer anderen Einrichtung zur Behandlung, Pflege und Betreuung von Personen begründen wollen oder wenn sie in einem solchen Arbeitsverhältnis tätig sind. Dies gilt nur, wenn das Arbeitsverhältnis nach der Anerkennung als Kriegsdienstverweigerer und vor Vollendung des vierundzwanzigsten Lebensjahres mit einer Dauer, die mindestens ein Jahr länger ist als der Zivildienst, den der anerkannte Kriegsdienstverweigerer sonst zu leisten hätte, begründet werden soll oder begründet worden ist“ (vgl. § 15a, Abs. 1).

Neben den Surrogatdiensten hat der Gesetzgeber in besonderen Fällen Ausnahmen von der Erfüllung der Dienstpflicht definiert. Sie umfassen

- verschiedene Ausschlussgründe (wie eine längere Freiheitsstrafe),
- Befreiungsmöglichkeiten (z.B. für Geistliche, Schwerbehinderte oder auch „Dritte Söhne“¹³ etc.),
- spezifische Zurückstellungsanlässe (etwa aufgrund vorübergehender Zivildienstunfähigkeit, einer Ausbildung oder persönlicher Härte),
- Sondervorschriften für Polizeivollzugsbeamte sowie
- die Unabkömmlichkeitsstellung bzw. Unentbehrlichkeit des Dienstpflichtigen bei der von ihm ausgeübten Tätigkeit.

1.7 Die Kostenträger des Zivildienstes

Die Zivildienstleistenden befinden sich – wie diejenigen, die ihrer Wehrpflicht bei der Bundeswehr nachkommen – in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis. Aufgrund dessen ist für ihren Dienst eine Versorgung durch den Staat vorgesehen. Die ZDL haben grundsätzlich – aufgrund § 35 ZDG – den gleichen Anspruch auf Geld- und Sachbezüge wie Wehrdienstleistende. Im Gegensatz zum Wehrdienst findet

¹³ Hierunter fallen anerkannte Kriegsdienstverweigerer mit mindestens zwei Brüdern, die bereits den vollen Zivil- oder Grundwehrdienst abgeleistet haben (vgl. § 10 ZDG).

der Zivildienst allerdings überwiegend in privatrechtlich organisierten Einrichtungen statt. Diese erhalten über das BAZ einen festgelegten Anteil der Kosten erstattet, die durch die Beschäftigung der ZDL entstehen. Diese Erstattung deckt allerdings nur einen Teil der durch die Beschäftigung von Zivildienstleistenden anfallenden Kosten. Dementsprechend gilt, dass das Zivildienstsystem wesentlich durch zwei Kostenträger aufrecht erhalten wird: Der Einsatz der Zivildienstleistenden in Nonprofit-Organisationen wird sowohl durch Mittel aus dem BMFSFJ und durch Mittel der einsetzenden Einrichtungen finanziert, die diese i.d.R. durch Einnahmen anderer Kostenträger bzw. natürlicher oder juristischer Personen aufbringen. Insofern lässt sich in allgemeiner Form formulieren: Das Zivildienstsystem wird grundsätzlich sowohl durch Gelder aus dem Bundeshaushalt als auch letztlich, d.h. am Ende einer Kette von beteiligten Institutionen, durch Gelder von Kostenträgern der sozialen Sicherung – und damit von den beitragszahlenden Mitgliedern – finanziell getragen (vgl. dazu ausführlicher die Ausführungen in Kap. 6).

1.8 Zwischenbefunde

Bei der Untersuchung der möglichen arbeitsmarktpolitischen Effekte des Zivildienstes ist der folgende, aus dem rechtlichen Profil resultierende Gestaltungsrahmen zu berücksichtigen:

- Als Teil der allgemeinen Wehrpflicht ist der Zivildienst für diejenigen Wehrpflichtigen konzipiert, die den Kriegsdienst mit der Waffe aus Gewissensgründen verweigern und als Kriegsdienstverweigerer anerkannt sind. Er soll insofern ausschließlich sicherstellen, dass anerkannte Kriegsdienstverweigerer einen Ersatzdienst außerhalb der Bundeswehr und primär innerhalb des sozialen Bereichs durch die Erfüllung gemeinwohlorientierter Aufgaben leisten. Der Zivildienst stellt insofern kein Arbeitsverhältnis dar, sondern ein spezifisches staatliches Dienstverhältnis mit besonderen Verpflichtungen, innerhalb dessen Zivildienstleistende zeitlich befristete Tätigkeiten erbringen.
- Die Organisation des Verweigerungsverfahrens und die Gestaltung des Zivildienstes werden im Kriegsdienstverweigerungsgesetz und im Zivildienstgesetz geregelt, die durch vielfältige Verwaltungsbestimmungen ergänzt werden. Sie konstituieren ein komplexes rechtliches Arrangement, das das Produkt eines inzwischen mehr als 40-jährigen Entwicklungsprozesses und unterschiedlicher Interessenlagen ist.

- Innerhalb der vielschichtigen Akteurs- und Trägerlandschaft wird das Profil des Zivildienstsystems auf Bundesebene durch das fachlich zuständige Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, den Bundesbeauftragten für den Zivildienst und das Bundesamt für den Zivildienst auf der einen Seite und die im Beirat für den Zivildienst inkorporierten Verbände und Interessengruppen auf der anderen Seite geformt.
- Unterhalb dieser Ebene konstituieren die Verwaltungsstellen der Verbände und die Zivildienstgruppen den organisatorischen Rahmen, innerhalb derer die Beschäftigungs- und Zivildienststellen mit ihren jeweiligem rechtsverantwortlichen Trägern agieren. Sie sind nicht allein wichtige rechtliche Bezugsfelder und konkrete Einsatzorte für den Zivildienst, sondern bilden in ihrer Funktion als Dienstleistungsorganisationen wesentliche Arbeitgeber für die hauptberuflich Beschäftigten und zugleich zivildienstrelevante Korrespondenzarbeitsmärkte.
- Eine wesentliche Prämisse für den Zivildiensteinsatz und die Anerkennung von Beschäftigungsstellen ist die Bindung an Aufgaben und Tätigkeiten im sozialen Bereich, zu denen insbesondere die Hilfen für alte, kranke, behinderte und/oder sonstige hilfsbedürftige Menschen sowie präventive Maßnahmen zur Verhinderung körperlicher, psychischer und sozialer Notlagen zählen.
- Über den vorrangig zu berücksichtigenden sozialen Bereich hinaus können auch Beschäftigungsstellen anerkannt werden, die im Bereich des Umwelt- und Naturschutzes und der Landschaftspflege tätig sind. Der Zivildienst lässt sich insofern auch als besondere Form einer Dienstleistung in spezifischen Arbeitsfeldern des Sozial-, Gesundheits- und Umweltbereichs sowie als gemeinwohlorientiertes Instrument staatlicher Sozial-, Infrastruktur- und Umweltpolitik beschreiben.
- Der Zivildienst stellt ein besonderes arbeitsmarktbezogenes Instrument dar, dessen Einsatz vom rechtlichen Anspruch her arbeitsmarktneutral zu erfolgen hat. Innerhalb dieses Rahmens wird die Größenordnung des Zivildienstes vom jeweiligen Volumen der Kriegsdienstverweigerung sowie von politisch-rechtlichen Rahmen- und Steuerungsvorgaben beeinflusst. Mit dem Haushaltsjahr 2000 wurde erstmals die Anzahl der Zivildienstleistenden als Folge der Haushaltskonsolidierungspolitik der Bundesregierung durch die Festlegung einer Jahresdurchschnittszahl an ZDL in Höhe von 124.000 für 2000 und 2001 nach oben begrenzt. Für das Haushaltsjahr 2002 beträgt die Einberufungsobergrenze 112.000 ZDL (vgl. Kap. 5).
- Als Folge der Limitierung wurde ein neues Verfahren zur Verteilung der Zivildienstressourcen erforderlich, nach dem den Verwaltungs-

stellen der Wohlfahrtsverbände und den Zivildienstgruppen beschränkte Einberufungskontingente in Form von Zivildiensttagen zugewiesen werden („Kontingentierung“), die sie in Eigenregie für ihren Zuständigkeitsbereich abrufen können („Selbststeuerung“).

- Aus der Perspektive der Träger und Einrichtungen bildet der Zivildienst eine zeitlich befristete Form der Mitarbeit, deren zeitlicher Umfang seit Anfang der 90er-Jahre durch die verschiedenen Zivildienstkürzungen mehrfach reduziert worden ist. Seit Mitte des Jahres 2000 ist der Zivildienst (mit 11 Monaten ab dem 1.7.2000 und 10 Monaten seit dem 1.1.2002) erstmals unterjährig konzipiert.
- Durch den Einsatz und die Tätigkeit der Zivildienstleistenden werden zu großen Teilen öffentliche Mittel gebunden. Damit stellt der Zivildienst eine besondere arbeitsmarktbezogene Form öffentlich subventionierter Tätigkeiten dar.
- Neben dem Zivildienst (und dem Grundwehrdienst) bestehen mit den Surrogatdiensten alternative Modelle zur Erfüllung der Wehrpflicht, die – wie der Zivil- oder Katastrophenschutz, der Entwicklungsdienst, die Anderen Dienste im Ausland sowie das Freie Arbeitsverhältnis – unter spezifischen Bedingungen zum Erlöschen der Dienstpflicht führen. Daneben hat der Gesetzgeber in bestimmten Fällen Ausnahmen von der Erfüllung der Wehrpflicht definiert.

2 Der Zivildienst im Horizont aktueller Kontroversen

Aufgrund des spezifischen Charakters der Zivildienstes als gemeinwohlorientierter Pflichtdienst für Kriegsdienstverweigerer im Sozial- und Gesundheitswesen sowie im Umweltbereich bewegt er sich im Bezugs- und Schnittfeld unterschiedlichster Politikfelder und Diskurse. Viele dieser Diskussionen sind nicht neu, haben allerdings spätestens seit Ende der 90er- Jahre für den Zivildienst an Dynamik gewonnen. Hierzu gehören: (1) Die aktuelle sicherheits- und wehrpolitische Debatte um die Reform der Bundeswehr und die hiermit verbundene Auseinandersetzung mit Fragen der Wehrpflicht und Wehrgerechtigkeit, (2) die Diskussion um die beschäftigungspolitischen Dimensionen und die Transfermöglichkeiten des Zivildienstes in andere Arbeitsformen, (3) die zivilgesellschaftliche Debatte und schließlich (4) die Diskussion um Pflichtdienste. Die Gemeinsamkeit dieser in der Regel separat geführten Auseinandersetzungen besteht vor allem darin, dass sie in ihren möglichen Konsequenzen die Struktur, Stellung und Existenz des Zivildienstes entscheidend verändern oder grundsätzlich in Frage stellen könnten.

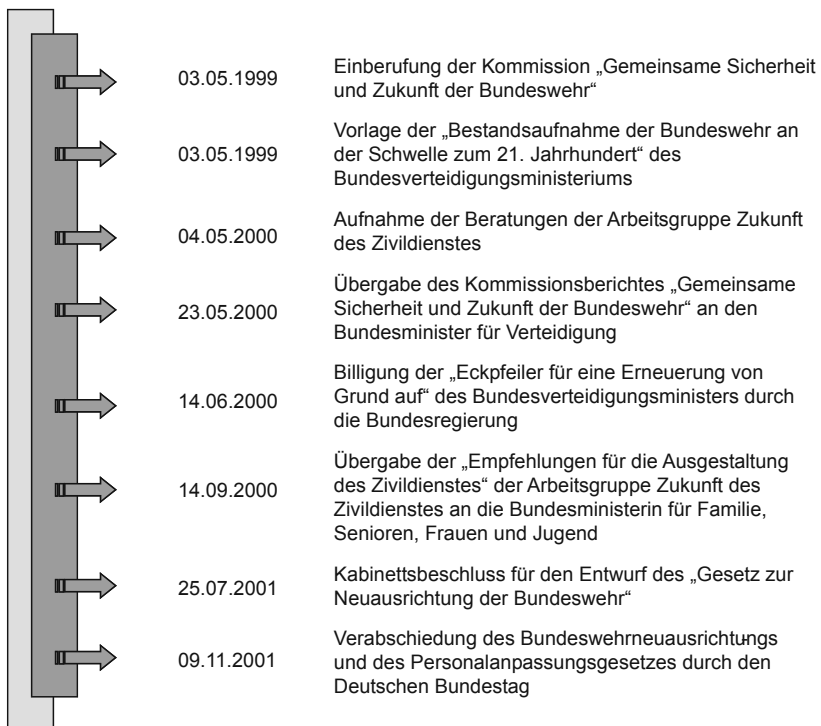
2.1 Die sicherheits- und wehrpolitische Debatte

Besondere Aktualität und Brisanz erhielt die Diskussion um den Zivildienst durch die Bestrebungen, die Bundeswehr zu modernisieren und hierdurch bestehende Defizite zu überwinden. Infolge der Transformationsprozesse in den ehemals sozialistischen Staaten in Richtung Marktwirtschaft, dem Zerfall des Warschauer Paktes und der Nato-Osterweiterung sollte die Anpassung an die veränderte sicherheitspolitische Lage vollzogen und die Streitkräfte für neue Aufgaben im Rahmen der Krisenreaktion gewappnet werden. Bei der umfassenden Suche nach einem neuen Anforderungs- und Fähigkeitsprofil der Streitkräfte und verbesserten Organisationsstrukturen der Bundeswehr wurden und werden auch der Stellenwert und die Funktion der Wehrpflicht thematisiert.¹⁴ Eine mögliche Konsequenz dieser Strategiediskussion bildet die Aussetzung oder Abschaffung der allgemeinen Wehrpflicht, wodurch zugleich die Existenz, Struktur und Dauer des Zivildienstes grundsätzlich in Frage gestellt würden. Dieser Weg wurde bereits von der Mehrzahl der europäischen Nachbarstaaten und Bündnispartner beschritten (vgl. BAZ 2000).

¹⁴ Vgl. u.a. Brenner (2001); Der Bundesminister der Verteidigung (2000a, b); Kommission „Gemeinsame Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr“ (2000); Lippert (1994); Schäfer (1994); Zentralstelle KDV (1997, 1998).

Auch für Deutschland lässt sich eine Intensivierung der sicherheits- und wehrpolitischen Debatte konstatieren (vgl. Abb. 2.1), die auf der Basis verschiedener Expertenberichte, Planungen und Gesetzesvorhaben seit 1999 zu einer dynamischen Diskussions- und Reformspirale geführt hat (vgl. Kap. 2.1.1). Sie bietet zugleich Ansatzpunkte für die grundsätzliche Erörterung politischer und juristischer Fragestellungen, die sich auf die zukünftige Gestaltung der Wehrpflicht auswirken und zugleich die Grundlagen für den Zivildienst obsolet machen könnten (vgl. Kap. 2.1.2).

Abb. 2.1: Zivildienstrelevante Diskussions- und Reformschritte im Zuge der Bundeswehrneugestaltung



2.1.1 Expertenberichte, Planungsmodelle und Reformen

Eine wesentliche Etappe auf dem Weg in Richtung neuer Bundeswehrstrukturen bildete die Einberufung der unabhängigen *Expertenkommis-*

sion „Gemeinsame Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr“ (kurz: „Wehrstruktur-Kommission“) durch die Bundesregierung im Mai 1999. Die Kommission unter Federführung Richard von Weizsäckers legte gut ein Jahr später – am 23.5.2000 – ihren Abschlussbericht vor, nach dem die Bundeswehr bis einschließlich des Jahres 2006 von derzeit rund 338.000 auf zukünftig 240.000 Soldaten (ohne Zivilbeschäftigte) verkleinert werden soll (vgl. Abb. 2.2). Der Personalabbau sollte hauptsächlich in den Bereichen der Grundwehrdienstleistenden (GWDL) und der Freiwillig Zusätzlichen Wehrdienst Leistenden (FWDL) erfolgen, in denen eine Reduktion der Dienstposten von 112.000 GWDL auf 25.000 sowie von 23.000 FWDL auf 5.000 FWDL vorgesehen war. Unter der Prämisse eines 10monatigen Wehrdienstes würde demzufolge die mögliche Einberufungszahl rechnerisch von momentan 135.000 auf 30.000 und damit auf ein vergleichsweise niedriges quantitatives Niveau sinken. Aus der Perspektive der Kommission bleibt es somit bei der allgemeinen Wehrpflicht, deren Regelungen jedoch je nach Bundeswehrbedarf verändert werden sollen. Eine derartig gestaltete Wehrpflicht führte bereits innerhalb der Expertenrunde zu zwei Sondervoten zur Frage der Wehrgerechtigkeit (vgl. Kommission „Gemeinsame Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr“ 2000).¹⁵

Kurz nach dem Kommissionsbericht veröffentlichte Bundesverteidigungsminister R. Scharping die sogenannten „Eckpfeiler für eine Erneuerung von Grund auf“ der Öffentlichkeit vor, die am 14. Juni von der Bundesregierung gebilligt wurden (vgl. Der Bundesminister der Verteidigung 2000a). Das in der „Grobausplanung“ weiter präzierte Modell weicht zum Teil von den Vorschlägen der Weizsäcker-Kommission ab, zum Beispiel beim Gesamtumfang der Streitkräfte und dem Volumen der Dienstposten für die GWDL. Darüber hinaus liegt ihm eine längere Zielperspektive zugrunde (vgl. Abb. 2.2).¹⁶

15 Im abweichenden Votum der Kommissionsmitglieder Cordes u.a. wird entgegen den Vorstellungen der Gesamtkommission für den gleitenden Übergang zu einer Freiwilligenarmee plädiert, um Benachteiligungen der tatsächlich Dienstleistenden gegenüber der breiten Mehrheit der Wehrpflichtigen, die weder zum Grundwehrdienst noch zum Zivildienst einbezogen würden, zu vermeiden. Im zweiten abweichenden Votum des Kommissionsmitglieds Ipsen wird primär die Vereinbarkeit des von der Wehrstruktur-Kommission favorisierten Auswahlwehrdienstes mit der Verfassung thematisiert. Da der Dienst allenfalls von einem Viertel der Wehrpflichtigen geleistet werden könnte, wäre das Verfassungsgebot der staatsbürgerlichen Pflichtgleichheit verletzt (vgl. Kommission „Gemeinsame Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr“ 2000).

16 Nach der vom Bundesminister der Verteidigung zur Neuausrichtung der Bundeswehr publizierten Grobausplanung soll die Personalstärke von 282.000 bereits im Jahr 2004 erreicht werden. Die Zahl der Dienstposten für GWDL soll sukzessive von 93.700 des Jahres 2001, über 57.400 für 2006 auf 53.000 des Jahres 2010 reduziert werden.

Abb. 2.2: Vorschläge und Modelle zur Bundeswehrreform

	Wehrstruktur-Kommission		Strukturmodell „2000“ des Bundesverteidigungsministers	
	Beschriebener Ist-Zustand	Zielperspektive	Beschriebener Ist-Zustand ¹	Zielperspektive
	2000	2006	9/2000	2010
Dienstposten f. Soldaten insg. davon:	338.000	240.000	314.800 (335.000)	282.000 ²
Berufs- und Zeitsoldaten	203.000	210.000	188.800 (203.300)	200.000
FWDL ³	23.000	5.000	20.400 (26.600)	27.000
GWDL ⁴	112.000	25.000	105.600 (105.200)	53.000
Mögl. Einberufungen v. GWDL	135.000	30.000	126.700 (126.200)	71.000
Mögl. Einberufungen v. FWDL ⁵	15.000	3.000	13.600 (26.600)	18.000
Mögliche Einberufungen insg.	150.000	33.000	140.300 (152.800)	89.000

¹ Die Zahlen in Klammern beziehen sich auf das zugrundeliegendes Personalplanungs- und Strukturmodell. Unter der Kategorie „Beschriebener Ist-Zustand“ sind dagegen die Soldaten der verschiedenen Personalkategorien mit Stand 7. September 2000 aufgeführt. Diese Größenordnungen unterschreiten bereits den Zielumfang des bis dato vorliegenden Personalstrukturmodells, dessen Vorgaben deshalb in Klammern aufgenommen wurden.

² Inkl. 2000 Wehrübungsplätze.

³ FWDL = Freiwillig zusätzlich Wehrdienst Leistende

⁴ GWDL = Grundwehrdienstleistende

⁵ Den möglichen Einberufungen bei den FWDL liegt eine durchschnittliche Dienstzeit von 18 Monaten zugrunde, aus der die jährlichen Einberufungen berechnet worden sind.

Quelle: Kommission „Gemeinsame Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr“ (2000); Der Bundesminister der Verteidigung (2000b); Bundesministerium für Verteidigung (2000b); eigene Berechnungen

Zivildienstrelevant sind vor allem die zum damaligen Zeitpunkt geplanten und Anfang November 2001 vom Deutschen Bundestag verabschiedeten strukturellen Veränderungen beim Grundwehrdienst (s.u.), dessen Volumen laut Verteidigungsministerium um rund die Hälfte der bisherigen Dienstposten bei einer seit dem 1.1.2002 von 10 auf 9 Monate verkürzten Dauer verringert worden ist. Ein weiteres wesentliches Element besteht in der Flexibilisierung des Grundwehrdienstes, dessen Ableistung in Abhängigkeit vom Bedarf der Streitkräfte nunmehr zusammenhängend oder gesplittet, d.h. in einem durchgängigen Abschnitt von 6 Monaten sowie 2 weiteren Etappen im Umfang von jeweils 1,5 Monaten, möglich ist. Zugleich wurde auf die bisher bestehende 2monatige Verfügungsbereitschaft für gediente Wehrpflichtige verzichtet. Darüber hinaus steht den GWDL weiterhin die Option offen, den freiwilligen zusätzlichen Wehrdienst bis zu einer Gesamtdienstzeit von 23 Monaten zu leisten (vgl. Der Bundesminister der Verteidigung 2000a, b).

Da sich mit diesen (mittlerweile verabschiedeten) Vorschlägen zugleich absehbare Modifikationen beim Zivildienst anbahnten, rief das BMFSFJ als Reaktion auf die wehrpolitischen Diskussionen eine *Arbeitsgruppe zur „Zukunft des Zivildienstes“* ein, die am 14. September 2000 ihre Empfehlungen zur perspektivischen Gestaltung des Zivildienstes vorgelegt hat.¹⁷ Die Gruppe hatte den Auftrag, sich mit den Auswirkungen der Veränderungen bei der Wehrpflicht auf die Strukturen des Zivildienstes und dessen zukünftige sinnvolle und effektive Gestaltung auseinander zu setzen. Grundlage der Arbeit „war die Entscheidung des Bundeskabinetts zur Bundeswehrreform, wie sie im Eckpfeilerpapier des Bundesministers der Verteidigung festgelegt wurde“ (vgl. Arbeitsgruppe Zukunft des Zivildienstes 2000, S. 19).

Wesentliches Ergebnis des Berichts war, dass mit den „moderaten“ Entscheidungen „beim Zivildienst grundsätzlich Planungssicherheit gegeben“ und „zumindest zur Zeit (...) keine grundsätzliche Neustrukturierung erforderlich“ sei (ebd., S. 19). Somit ließe sich „der Zivildienst grundsätzlich in den bisherigen Strukturen weiterführen“ (ebd., S. 20).¹⁸

17 Die 17-köpfige Arbeitsgruppe setzte sich aus jeweils einem Vertreter der 5 großen Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege, 6 Mitgliedern des Beirats Zivildienst und weiteren ZivildienstexpertInnen zusammen.

18 Die Arbeitsgruppe ging hierbei von der Prämisse aus, „dass der Grundsatz der Gleichbehandlung von Grundwehrdienstleistenden und Zivildienstleistenden gewahrt bleibt. Das setzt voraus, dass die beschlossene Dauer des Grundwehrdienstes von 9 Monaten nicht durch die Praxis der Einberufung verkürzt wird“ und „(...) die Wehrgerechtigkeit gewährleistet wird“ (Arbeitsgruppe Zukunft des Zivildienstes 2000, S. 3). Bedenken gegenüber den Planungen des Verteidigungsministeriums und die Gewährleistung der Wehrgerechtigkeit hatten vor allem der Vertreter der DGB-Jugend L. Judith sowie der Vertreter der Zentralstelle KDV U. Finckh (vgl. Judith/Finckh 2001).

Gleichwohl sind „Veränderungen notwendig und wünschenswert, um den Ertrag des Zivildienstes nicht nur für die nächsten Jahre zu sichern, sondern auch Ansätze zu schaffen, wertvolle Aufgabenfelder des Zivildienstes, die zugleich wichtige Lernfelder für junge Menschen sind, auch unabhängig vom Zivildienst in seiner Abhängigkeit von der allgemeinen Wehrpflicht aufzubauen“ (ebd., S. 19). Wesentliche Vorschläge der Arbeitsgruppen waren in diesem Zusammenhang u.a.

- die Optimierung des Einberufungsverfahrens, um durch die gezielte Steuerung des Heranziehungsverfahrens Personalengpässe zu vermeiden und Planungssicherheit für die Einrichtungen zu schaffen;
- die Beibehaltung, Flexibilisierung und Effektivierung von Anleitung und Begleitung der Dienstpflichtigen im Rahmen der zivildienst- und fachspezifischen Einführungen zu Beginn des Dienstes;
- die Entwicklung eines „Anderen Dienstes im Inland“, der als neue Wahlmöglichkeit für junge Männer für einen sozialen oder ökologischen Dienst – wie der bereits existierende „Andere Dienst im Ausland“ – zum Erlöschen der Pflicht, Zivildienst zu leisten, führen soll (vgl. Kap. 9.2).

Das vorliegende Konzept, so die Resonanz in Teilen der Fachöffentlichkeit, sei zwar im Hinblick auf den „Anderen Dienst im Inland“ trotz der hiermit verbundenen Realisierungsschwierigkeiten begrüßenswert, negiere aber weitgehend die Arbeitsmarktrelevanz des Zivildienstes für das Sozial- und Gesundheitswesen und die mit den rechtlichen Veränderungen verbundenen Auswirkungen auf die Quantität und Qualität von sozialen Dienstleistungen und Serviceangeboten (vgl. Bauer 2000; Stellungnahme des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes 2000). Allerdings markiere der Bericht, so Bundesministerin Bergmann bei der Übergabe, „nicht [den] Abschluss eines gesellschaftlich wichtigen Themas, sondern [den] Beginn einer Debatte“ (BMFSFJ 2000).

Den bislang vorläufigen Abschluss der Reformbestrebungen des Bundeswehrreformprojektes bildet das „*Gesetz über die Neuausrichtung der Bundeswehr*“, mit dem die vom Verteidigungsministerium entwickelten Konzeptionen in Form eines Artikelgesetzes umgesetzt und der rechtliche Rahmen zur Realisierung der verschiedenen Reformsäulen geschaffen werden soll. Das Gesetz wurde am 9. November 2001 vom Deutschen Bundestag verabschiedet und trat am 1. Januar 2002 in Kraft. Die einzelnen Bestandteile des Gesetzespakets wurden in der Fachöffentlichkeit im Vorfeld äußerst kontrovers diskutiert. Die kritische Rezeption des Gesetzesvorhabens wird ansatzweise bereits anhand ausgewählter Positionen der beiden großen Interessengruppen – der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) auf

der einen Seite und der Zentralstelle für Recht und Schutz der Kriegsdienstverweigerer aus Gewissensgründen e.V. (Zentralstelle KDV) auf der anderen Seite – deutlich:

- So wurde aus der Perspektive der BAGFW mit dem Entwurf insbesondere die Chance vertan, die mögliche Neuausrichtung des Zivildienstes umzusetzen, „der in seiner Bedeutung weiter geschmälert (wird)“ (BAGFW 2001, S. 1). Hierbei richteten sich die Bedenken vor allem gegen die geplante Verkürzung der Dienstzeit sowie die Sinnhaftigkeit eines abschnittswisen Zivildienstes, der in der Sozialen Arbeit kaum eine Bedeutung habe und darüber hinaus die Planungssicherheit der Einrichtungen und Dienste gefährde (vgl. ebd.).¹⁹
- Demgegenüber begrüßte die Zentralstelle KDV explizit die Verkürzung und Flexibilisierung der Grundwehrdienstdauer. Eine notwendige Folgeänderung sei – durch den Wegfall der zweimonatigen Verfügungsdauer (und der weiteren Gründe für die längerer Dauer, s.u.) – allerdings die Reduzierung bzw. volle Angleichung der Zivildienstzeit an den Grundwehrdienst, zumal die unterschiedlichen Dienstzeiten auch verfassungsrechtlich bedenklich seien. Hierdurch würden – so der positive Nebeneffekt – erhebliche Haushaltsmittel freigesetzt, die möglicherweise für eine bessere finanzielle Ausstattung des Freiwilligen Sozialen und Ökologischen Jahres eingesetzt werden könnten (vgl. Zentralstelle KDV 2001).
- Seitens der BAGFW wurde die Absenkung des Entlassungsgeldes von bisher 766,94 EUR (1.500 DM) auf 690,24 EUR (1.350 DM) und der besonderen Zuwendung (bzw. des „Weihnachtsgeldes“) von 191,74 EUR (375 DM) auf 172,56 EUR (337,50 DM) bei den Grundwehr- und Zivildienstleistenden grundsätzlich positiv hervorgehoben. Allerdings, so die Kritik, würden die Zivildienststellen bzw. die Kostenstrukturen sozialer Dienste aufgrund der mit Wirkung ab 1.1.2000 höheren Kostenbeteiligung infolge des Haushaltssanierungsgesetzes nur scheinbar entlastet (vgl. BAGFW 2001).
- Im Gegensatz hierzu bewertet die Zentralstelle KDV die Kürzungen insbesondere auch in Anbetracht der Benachteiligung der ZDL gegenüber den GWDL aufgrund der längeren Dienstzeit bei gleich hohem Entlassungsgeld als ausgesprochen negativ. Sie kritisiert zugleich die nur ungenügende Verkürzung der Mindestverpflichtungsdauer im Zivil- und Katastrophenschutz von 7 auf 6 Jahren (vgl. Zentralstelle KDV Jahr 2001).

¹⁹ Nach Ansicht der BAGFW ist die Dienstzeitverkürzung aus der Sicht der Wehrpflichtigen zwar begrüßenswert, aus der Perspektive der Beschäftigungsstellen und der Betreuten sei sie jedoch mit zusätzlichen organisatorischen und finanziellen Belastungen verbunden (BAGFW 2001).

- Über die thematisierten Veränderungen und Kritikpunkte hinaus beinhaltet das Bundeswehrneuausrichtungsgesetz zahlreiche weitere wehr- und zivildienstrelevante Novellierungen.²⁰

Bilanzierend lässt sich festhalten, dass bei allen geplanten Modifikationen im Horizont der Reformdebatte im engeren Sinne die Beibehaltung des Grundwehr- und Zivildienstes zumindest kurzfristig gesichert erscheint. Gleichwohl verändert der Zivildienst auch und gerade angesichts der neuerlichen Reduzierung auf 10 Monate erneut sein Erscheinungsbild, dessen veränderte Zeithorizonte möglicherweise auch zu einer Neudefinition der Aufgaben- und Tätigkeitsprofile der Zivildienstleistenden seitens der Einrichtungen führen könnten. Mit den neuen Personalentwicklungsmodellen des Bundesverteidigungsministeriums bzw. der geplanten Reduzierung der Dienstposten für Grundwehrdienstleistende gewinnt darüber hinaus die Frage der Wehrgerechtigkeit an Grundsätzlichkeit.

2.1.2 Wehrpflicht und Wehrgerechtigkeit

Parallel zu den Bestrebungen um die Neuausrichtung der Bundeswehr werden auch grundsätzlichere Fragen und Zweifel zum Fortbestand der allgemeinen Wehrpflicht und zur sogenannten „Wehrgerechtigkeit“ formuliert. Sie beziehen sich auf mindestens sechs Dimensionen, mit denen sich zum Teil bereits die Gerichtshöfe befassen bzw. befasst haben:

(1) Die Wehrpflichtarmee als „Auslaufmodell“: Hierzu gehören die seit Anfang der 90er-Jahre angesichts neuer militärischer Bedrohungen und Befürchtungen zu verzeichnenden allgemeinen Unsicherheiten über die Funktion des Militärs sowie die (möglicherweise dysfunktionale) Rolle der Wehrpflichtigen bei der Bewältigung der neuen Anforderungen und Aufgaben bzw. die randständige Positionierung „notdürftig“ ausgebildeter Dienstleistender im Rahmen einer hochtechnisierten Bundeswehr. Aus dieser Perspektive erscheint die Wehrpflichtarmee als histo-

20 Weitere wesentliche Bestandteile des Gesetzespakets sind beispielsweise:

- der Verzicht auf Wehrpflichtige mit dem Tauglichkeitsgrad „T7“, die zukünftig nicht mehr herangezogen werden sollen;
- die Erhöhung des Wehrsoldes bei den FWDL ab dem 10. Dienstmonat;
- die Erweiterung des Beirats für den Zivildienst um insgesamt drei Mitglieder bzw. jeweils einer/einem Vertreter/-in aus dem Bereich der Kriegsdienstverweigererverbände, der Umweltverbände und der Kommunalen Spitzenverbände;
- die Änderung von Vorschriften im SGB III zum Bezug von Arbeitslosengeld und -hilfe für Wehr- und Zivildienstpflichtige nach Beendigung des Dienste, nach denen nur diejenigen ZDL in die Versicherungspflicht einbezogen werden sollen, die bereits vor Dienstbeginn dem Personenkreis der Arbeitnehmer zuzurechnen waren (vgl. Der Bundesminister für Verteidigung 2001; Entwurf des „Gesetzes zur Neuausrichtung der Bundeswehr“ 2001).

risches Auslaufmodell und die Entscheidung für eine Berufs- und Freiwilligenarmee als ökonomischeres und effizienteres Vorbild für die Neugestaltung der Bundeswehr (vgl. Lippert 1994; Kuhlmann 1997; Kurz 1997; Opel 1997; Rose 1998).

(2) Die Legitimationsbasis der Wehrpflicht: Über die militärischen Erwägungen hinaus werden zugleich Einwände gegenüber den Legitimationsgrundlagen der allgemeinen Wehrpflicht formuliert bzw. die Verhältnismäßigkeit zwischen den hiermit verbundenen Zielen und der Einschränkung von Bürgerrechten in Frage gestellt. Aus diesem Blickwinkel stellt die Aufrechterhaltung, Aussetzung oder Abschaffung der allgemeinen Wehrpflicht kein Prinzip an sich dar, sondern sie muss als gravierender Eingriff in die individuelle Freiheit im demokratischen Rechtsstaat in Abhängigkeit von der konkreten Sicherheitslage und in Abwägung der übrigen Argumente gerechtfertigt werden (z.B. Integration der Bundeswehr in Staat und Gesellschaft, Identifikation des Bürgers mit der Bundeswehr, Wehrpflicht als Reservoir zur Nachwuchswerbung etc.). Insofern hängt die Beibehaltung der Wehrpflicht entscheidend von der jeweiligen sicherheitspolitischen Bewertung ab und erfordert aufgrund der sich dort vollzogenen Veränderungen entweder neue Begründungsmuster oder Konsequenzen für die Fortexistenz der Wehrpflicht.²¹

(3) Die Verfassungsmäßigkeit der Wehrpflicht und die Strafbarkeit der Dienstpflicht: Mit dieser Fragestellung war das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe konfrontiert, nach dem das „Landgericht Potsdam (...) im März 1999 ein Strafverfahren gegen einen sogenannten Totalverweigerer ausgesetzt und im Rahmen einer Normenkontrollklage das Bundesverfassungsgericht angerufen (hatte), weil es die Wehrpflicht für verfassungswidrig hielt“ (BMFSFJ 2001).²² Mit Beschluss vom 20. Feb-

21 Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Klaus Hagemann u.a. (1997); Seifert (1997). Lippert (1994) weist als auslösenden Faktor für die zu verzeichnenden Legitimationsprobleme der Wehrpflicht auch auf die Erosion des Nationalstaats hin: „Das Aufkommen der Allgemeinen Wehrpflicht in Europa des späten 18. Jahrhunderts (ist) eng mit dem Aufkommen des Nationalstaates verschränkt. In den neuzeitlichen pluralistischen Dienstleistungsgesellschaften haben aber die Nationalstaaten alter Prägung an Bedeutung verloren. Eine Gesellschaft auf kollektive Ziele hin (z.B. „gemeinsame Verteidigung der Freiheit“) verpflichtet zu wollen stößt mittlerweile auf Widerstand. Auch so ist zu verstehen, warum die meisten entwickelten Staaten von der Wehrpflicht abgekomen sind oder dabei sind, sie wesentlich zu kürzen“ (ebd., S. 152).

22 Im Berufungsverfahren des Verweigerers kam das Landgericht zur Überzeugung, dass „die fundamental veränderte sicherheitspolitische Situation, die dadurch gekennzeichnet ist, dass eine militärische Bedrohung der Bundesrepublik Deutschland nach allgemeiner Ansicht weder gegenwärtig noch in absehbarer Zeit möglich erscheint, dazu (führt), dass die allgemeine Wehrpflicht unter den heutigen Bedingungen ein unverhältnismäßiger, weil nicht länger erforderlicher Eingriff in die Grundrechte“ ist (Landgericht Potsdam o.J., S. 6). Als durch das Übermaß verletzte Grundrechte der Wehrpflichtigen benannte das Landgericht vor allem die Rechte auf freie Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 Abs. 1 GG), auf Leben und körperliche

ruar 2002 hat der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts jedoch inzwischen den Vorlagebeschluss des Landgerichts für unzulässig erklärt (vgl. BVerfG 2002a,b).²³ Mit dieser Entscheidung entzog sich das höchste deutsche Gericht u.a. mit dem Hinweis auf formale Mängel des Potsdamer Vorlagebeschluss einer grundsätzlichen Beurteilung²⁴ und überlässt dem Gesetzgeber explizit die Entscheidung zwischen Wehrpflicht- und Berufsarmee (vgl. Weiland 2002):

So zeigt laut Verfassungsgericht, „die gegenwärtige öffentliche Diskussion für und wider die allgemeine Wehrpflicht ... sehr deutlich, dass eine komplexe politische Entscheidung in Rede steht. Die Fragen beispielsweise nach Art und Umfang der militärischen Risikovorsorge, der demokratischen Kontrolle, der Rekrutierung qualifizierten Nachwuchses sowie nach den Kosten einer Wehrpflicht- oder Freiwilligenarmee sind solche der politischen Klugheit und ökonomischen Zweckmäßigkeit, die sich nicht auf eine verfassungsrechtliche Frage reduzieren lassen. Wie das Bundesverfassungsgericht bereits in seinem Urteil vom 13. April 1978 ausgeführt hat, ist die dem Gesetzgeber eröffnete Wahl zwischen einer Wehrpflicht- und einer Freiwilligenarmee eine grundlegende staatspolitische Entscheidung, die auf wesentliche Bereiche des staatlichen und gesellschaftlichen Lebens einwirkt und bei der der Gesetzgeber neben verteidigungspolitischen Gesichtspunkten, auch allgemeinpolitische, wirtschafts- und gesellschaftspolitische Gründe von sehr verschiedenem Gewicht zu bewerten und gegeneinander abzuwägen hat (BVerfGE 48, 127, S. 160 f.). Darum obliegt es nach der gewaltenteilenden Verfassungsordnung des Grundgesetzes zunächst dem Gesetzgeber und den für das Verteidigungswesen zuständigen Organen des Bundes, diejenigen Maßnahmen zu beschließen, die zur Konkretisierung des Verfassungsgrundsatzes der militärischen Landesverteidigung erforderlich sind“ (BVerfG 2002, S. 6).

(4) Die Wehrgerechtigkeit: Neben der Verletzung des Prinzips der Verhältnismäßigkeit sind die Stimmen unüberhörbar, die durch die Verlet-

Unversehrtheit (Art. 2 Abs.2 S. 1 GG), auf Freiheit der Person (Art. 2 Abs. 2 S. 2 GG) sowie ferner auf Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG), auf Freizügigkeit (Art. 11 Abs. 1 GG) und auf Schutz der Ehe und Familie (Art. 6 Abs. 1 GG, vgl. ebd.).

23 Nach der Senatsentscheidung über die Klage des Landgerichts Potsdam hat die 4. Kammer des Zweiten Senats auch eine Klage des Amtsgerichts Düsseldorf für unzulässig erklärt, die sich der Auffassung des Landgerichts Potsdam angeschlossen hatte und darüber hinaus vertreten hatte, die Beschränkung der Wehrpflicht auf Männer verstoße gegen Art. 3 Abs. 2 und 3 des Grundgesetzes.

24 Laut Bundesverfassungsgericht erfüllt die Vorlage nicht die Zulässigkeitsvoraussetzungen, unter denen das Gericht die Frage, ob eine bestimmte Norm mit dem Grundgesetz vereinbar ist, beantworten kann. Sie genügt auch nicht den gesteigerten Anforderungen, die an die Begründung zu stellen sind, wenn eine Norm dem Verfassungsgericht erneut zur Überprüfung vorgelegt wird, deren Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz es bereits in einer früheren Entscheidung bejaht habe (vgl. BVerfG 2002a,b).

zung des Gleichheitsgrundsatzes die Wehrgerechtigkeit in Frage gestellt sehen. Da die allgemeine Wehrpflicht – mit Blick auf Artikel 3, Abs. 1 des Grundgesetzes – Ausdruck des allgemeinen Gleichheitsgedankens ist, bildet das Prinzip der Wehrgerechtigkeit ein aus der Verfassung ableitbares Gebot. Gegenstand der hieran anschließenden Diskussion ist die Grenzziehung zwischen allgemeiner Wehrpflicht als gerechte Lastenverteilung für einen möglichst großen Kreis Dienstpflichtiger und einem quantitativ begrenzten Auswahldienst²⁵, bei dem aufgrund gesetzlicher und administrativer Regelungen ein Teil der jungen Männer weder Wehr- noch Zivildienst leisten müssen. Auch unter diesem Aspekt wird mit dem Fortschreiten der Bundeswehrreform (und der Verringerung der Zahl der Dienstposten für Grundwehrdienstleistende) mit neuen Klagen zu rechnen sein (vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Heidi Lippmann u.a. 2001; Kommission „Gemeinsame Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr – Sondervoten 2000, S. 10).²⁶

(5) Der Grundwehr- und Zivildienst im Vergleich: Eine weitere Variante der Diskussion um Wehrgerechtigkeit bezieht sich auf die Beziehung zwischen dem Grundwehr- und dem Zivildienst, die so gestaltet werden muss, dass trotz der grundlegenden Unterschiedlichkeit der Dienstformen eine gleichgewichtige Belastung zwischen Wehr- und Zivildienstleistenden sichergestellt wird. Hiernach dürfen Zivildienstleistende im Vergleich zu Wehrdienstleistenden weder besser noch schlechter gestellt werden. Die Frage der Gleich- bzw. Ungleichbehandlung von Zivil- und Wehrdienstleistenden, mit der sich auch das

25 „Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass sich die Ausgestaltung der allgemeinen Wehrpflicht an der Gewährleistung einer größtmöglichen Wehr- bzw. Dienstgerechtigkeit orientieren muss. (...) Allerdings gibt es auch in einem freiheitlichen und sozialen Rechtsstaat wie der Bundesrepublik Deutschland keine absolute Gerechtigkeit. Stets wurden in der Vergangenheit und werden zukünftig – trotz des Strebens nach einer gerechten Lastenverteilung – einzelne oder ganze Gruppen bevorzugt oder benachteiligt sein. Dies gilt insbesondere deshalb, weil die an den Wehrdienst gestellten körperlichen und geistigen Anforderungen nicht von allen erfassten Wehrpflichtigen erfüllt werden können und sie deshalb aus gesundheitlichen Gründen nicht für den Wehrdienst zur Verfügung stehen“ (Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Heidi Lippmann u.a. 2001, S. 9 f.)

26 „Die Begriffe Wehrgerechtigkeit und Dienstgerechtigkeit werden in der Praxis als Synonyme für Dienstpflichten des Einzelnen verstanden, die möglichst von allen Pflichtigen zu erfüllen sind. Dabei hat der Gesetzgeber Wehrdienstausnahmen festgelegt, die in besonderen Fällen Ausnahmen von der Erfüllung einer Dienstpflicht zulassen. Wehr- bzw. Dienstgerechtigkeit in diesem Sinne bedeutet, dass möglichst alle verfügbaren jungen Männer, die nicht aus gesetzlichen oder administrativen Gründen vom Wehrdienst befreit sind, zum Grundwehrdienst oder einen auf den Grundwehrdienst anrechenbaren sonstigen Dienst herangezogen werden (z.B. Zivildienst für anerkannte Kriegsdienstverweigerer, Dienst im Zivil-/Katastrophenschutz). Die Bundesregierung teilt daher die Auffassung, dass von Wehrgerechtigkeit dann gesprochen werden kann, wenn der überwiegende Teil aller für eine Dienstleistung verfügbaren jungen Männer tatsächlich zum Grundwehrdienst oder einen auf den Grundwehrdienst anrechenbaren sonstigen Dienst einberufen wird“ (Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Heidi Lippmann u.a. 2001, S. 8).

Bundesverfassungsgericht mehrfach auseinandergesetzt hat, wurde in der Vergangenheit – zum Beispiel mit Blick auf die längere Zivildienstdauer – höchst kontrovers diskutiert. Wesentliche Argumente für den längeren Zivildienst waren u.a. die Verfügungsbereitschaft und die Wehrübungen bei den Grundwehrdienstleistenden sowie ihre insgesamt höheren Belastungen (wie Kasernierung und Heimatferne, Einbindung in hierarchische Strukturen, längere Dienst- und Arbeits-, Bereitschafts- und Anwesenheitszeiten etc.).²⁷ Problematisiert wird mittlerweile nicht mehr allein die durch unterschiedliche administrative Regelungen bedingte Benachteiligung des Zivildienstes, sondern auch die Frage, ob und inwieweit es gerecht ist, dass die Wahrscheinlichkeit, keinen Grundwehrdienst abzuleisten höher ist als die Wahrscheinlichkeit Zivildienst zu absolvieren (vgl. Antwort der Bundesregierung 1997; Tobiassen 2000; Deutscher Bundestag 1994; Wehrungerechtigkeit 2001).

(6) *Die Geschlechterfrage:* Und schließlich könnten weitere Veränderungen bei der Wehrpflicht auch als Folge des Urteils des Europäischen Gerichtshofs in Luxemburg im Januar 2000 ausgelöst werden, durch das Frauen aus beruflichen Gleichstellungsgründen über den Sanitätsdienst und das Musikcorps hinaus der freiwillige Zugang zum Berufsfeld der Bundeswehr und zum Dienst an der Waffe ermöglicht wurde.²⁸ Mit dieser Entscheidung wurde die Rechtslage in Deutschland der Mehrzahl der bestehenden europäischen Regelungen angepasst.²⁹ Als Folge des Urteils könnte die Zahl der weiblichen Soldaten – auch aus arbeitsmarktpolitischen Gründen – in der Bundeswehr mittelfristig nach oben klettern und damit die Frage der Nachwuchsrekrutierung für die Berufssoldaten (und bislang zugleich wesentliches Argument für

27 Die erste Regelung einer Verfügungsbereitschaft wurde 1972 in das Wehrpflichtgesetz eingefügt. Die Verfügungsbereitschaft (§ 5a WPfIG; 2 Monate) schließt an den Grundwehrdienst an und wird auf die Dauer der Wehrübungen angerechnet. Allerdings ist „Wehrdienst in der Verfügungsbereitschaft (...) bisher noch nicht angeordnet worden. Unter dem Aspekt der Gleichbehandlung ist jedoch zu berücksichtigen, dass die besonderen Vorsorge- und Meldepflichten nach § 5a Abs. 2 WPfIG und die Möglichkeit, während der Verfügungsbereitschaft kurzfristig erneut zum Wehrdienst herangezogen zu werden, Belastungen darstellen, die nur Wehrdienstpflichtige treffen“ (Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Klaus Hagemann u.a. 1997, S. 4).

28 Der „Ausschluss der Hälfte der deutschen Bevölkerung von einem ganzen Berufszweig verstoße, so die Argumentation des Gerichts, gegen eine Richtlinie der Europäischen Gemeinschaft aus dem Jahre 1976, welche die Verwirklichung des Prinzips der Gleichbehandlung der Geschlechter in allen Bereichen und so eben auch im Berufsleben zum Inhalt hat“ (Kümmel/Biehl 2000, S. 7).

29 In fast allen Staaten Europas sind die Streitkräfte für den freiwilligen Dienst von Frauen geöffnet, wobei allerdings in einigen Ländern für Frauen der Zugang zu bestimmten Bereichen und Truppengattungen begrenzt ist. In der Bundesrepublik Deutschland stehen weiblichen Freiwilligen seit dem 1. Januar 2001 grundsätzlich alle militärischen Laufbahnen bei den Kampfeinheiten offen (vgl. Bundesministerium der Verteidigung 2000a, S. 16).

den Erhalt der Wehrpflicht) entschärfen (vgl. Kümmel/Biehl 2000).³⁰ Durch die Entscheidung hat darüber hinaus – so der Konflikt- und Friedensforscher Meyer – die Frage der Wehrgerechtigkeit nun eine neue Qualität bekommen: „Wenn um des Gleichheitsgrundsatzes willen, Frauen nicht vom Dienst mit der Waffe ausgeschlossen werden dürfen, wird eben dieser Gleichheitsgrundsatz verletzt, wenn Männer müssen, was Frauen dürfen. Mit anderen Worten: es kann künftig nicht nur für die eine Hälfte der Bevölkerung die allgemeine Wehrpflicht gelten und für die andere das Prinzip der Freiwilligkeit“ (Meyer 2000).³¹

Ogleich aus Sicht der Bundesregierung die Wehrpflicht nicht zur Disposition steht und bei der Ausweitung der Dienstpflicht auf Frauen weitere Aspekte (wie die nach wie vor bestehenden besonderen gesellschaftlichen Belastungen) zu berücksichtigen sind, könnte der Bundestag dennoch in absehbarer Zeit gezwungen sein, die militärischen Grundstrukturen neu zu ordnen. So befasst sich derzeit der Europäische Gerichtshof (EuGH) mit der Vereinbarkeit der bundesrepublikanischen Regelungen zur Wehrpflicht mit dem europäischen Recht.³² Auch aus dieser Richtung könnte langfristig mit Konsequenzen zu rechnen sein, wobei die Positionen von einer Dienstpflicht für Frauen über einen freiwilligen Zivildienst bis hin zum möglichen Abschied von der allgemeinen Wehrpflicht und dem Aufbau einer Freiwilligenarmee reichen (vgl. Arbeitsgemeinschaft sozialdemokratischer Frauen 2000; FDP Bundestagsfraktion 2000; Lippert 1994 sowie Kap. 2.4 und Kap. 9).

30 Bislang ist die Gruppe der Frauen, die im Jahr 2001 eingestellt wurden, allerdings noch klein: Am 2. Juli 2001 begannen 677 Frauen ihren Dienst (vgl. <http://bundeswehr.de> mit Stand vom 28. Juni 2001).

31 Nach einer Umfrage des Berliner Forsa-Instituts vom 13. Januar 2000 unter 1.001 BundesbürgerInnen begrüßten 60% das Urteil des Europäischen Gerichtshofes in Luxemburg, nach dem Frauen nicht vom Dienst an der Waffe ausgeschlossen werden dürfen. Die Meinung von Männern und Frauen unterschied sich dabei nur geringfügig (Männer 62%ige Zustimmung, Frauen 58%ige Zustimmung). In den jüngeren Altersgruppen lag die Zustimmung höher als bei den älteren MitbürgerInnen (vgl. IFDT-Publik 2000).

32 Ausgangspunkt ist die Klage des Alexander Dory aus Göppingen, der den nur für Männer geltenden Wehr- und Zivildienst als Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot der Europäischen Verfassung betrachtet. Nach Ansicht der beklagten Bundesrepublik Deutschland hat die Wehr- als Dienstpflicht nichts mit dem Zugang zum Soldatenberuf zu tun und ist demzufolge nicht von diesem Verbot betroffen (vgl. BMFSFJ 2001; Ilse/Brendlin 2001). Sollte der Gerichtshof anderer Meinung sein, wäre die Bundesrepublik eine der wenigen Staaten, in denen Frauen der allgemeinen Wehrpflicht unterliegen. So ist derzeit „Israel (...) weltweit der einzige Staat, in dem Frauen vom 18. bis zum 38. Lebensjahr auch aufgrund der Wehrpflicht militärischen Dienst leisten“ (vgl. Bundesministerium der Verteidigung 2000a, S. 16). In den osteuropäischen Staaten ist die Wehrpflicht für Frauen gesetzlich vorgeschrieben, wird allerdings nicht praktiziert. Die weiblichen Soldaten dienen als Freiwillige (vgl. ebd.).

2.2 Die Debatte um die beschäftigungspolitischen Dimensionen und das Transferpotenzial des Zivildienstes

Im Rahmen und als Folge der vorgestellten Diskussionen und Reformbestrebungen ist der Zivildienst als ehemals nahezu selbstverständliches Reservoir an Dienstpflichtigen ins öffentliche Blickfeld geraten: Anlass der gesteigerten Wahrnehmung des Zivildienstes war zunächst das vom Kabinett am 25. August 1999 beschlossene „Zukunftsprogramm 2000“, nach dem im Haushalt des Bundesamtes für den Zivildienst im Haushaltsjahr 2000 rund 337,45 Mio. EUR (660 Mio. DM) eingespart werden sollen (vgl. Hackler 1999). Die Reaktionen auf das Haushaltssanierungsgesetz waren beachtlich und ließen über eine begrenzte Fachöffentlichkeit hinaus auch auf breiterer Ebene die Bedeutung des Zivildienstes für den sozialen Bereich erahnen und angesichts der manifesten Kritik seine beschäftigungspolitischen Dimensionen in den Vordergrund treten (vgl. Deutscher Verein 1999; Paritätischer Wohlfahrtsverband 2001). Auch seitens der Einrichtungen wurden die veränderten Bestimmungen stark kritisiert und eine Reihe von Problemen thematisiert.³³

Diese Diskussionen korrelieren in hohem Maße mit der Frage, ob der Einsatz von Zivildienstleistenden tatsächlich arbeitsmarktneutral erfolgt, die höchst kontrovers beantwortet wird und Gegenstand des Gutachtens ist.³⁴ Der Begriff und die These der Arbeitsmarktrelevanz des Zivildienstes hat hierbei in der öffentlichen Diskussion mindestens drei, sich teilweise überschneidende Bezugsebenen (vgl. hierzu u.a. Blandow 1994; Beirat Zivildienst des Diakonischen Werkes Württemberg 1999, Diakonisches Werk der EKD 2000a; Finis Siegler 1996; Rauschenbach 1992; Tobiasen 1999a,b):

- Hierzu zählt *erstens* die betriebswirtschaftliche Perspektive der Einrichtungen, für die Zivildienstleistende eine vermeintlich unentbehrliche und kostengünstige Mitarbeitergruppe darstellen, die zumindest

33 Viele Einrichtungen meldeten sich insbesondere auf regionaler Ebene in zahlreichen Lokalzeitungen zu Wort. Gegenstand der Kritik waren u.a. die durch die Deckelung der Jahresdurchschnittszahl an ZDL befürchtete Nachfragerücke aufgrund der Differenz zwischen dem Platzangebot und der Zahl der zur Verfügung stehenden Zivildienstleistenden, die Schwierigkeit das Angebot im gewohnten Umfang aufrechtzuerhalten sowie das Problem eines sinnvollen fachlichen und organisatorischen Einsatzes von Zivildienstleistenden bei verkürzter Dienstzeit.

34 So wird etwa in der Antwort der Bundesregierung (1997) auf die große Anfrage verschiedener SPD-Abgeordneter zum Zivildienst festgestellt: „Die Bundesregierung legt großen Wert darauf, dass der Einsatz von ZDL unter Beachtung des Grundsatzes der Arbeitsmarktneutralität erfolgt“ (Antwort der Bundesregierung 1997, S. 26). ... „Dennoch wird von Seiten der Zivildienstverwaltung stets darauf geachtet, dass der Einsatz von ZDL nicht dazu benutzt wird, Arbeitsplätze abzubauen. Dies ist in Zeiten, in denen Kosteneinsparungen ein großes Gewicht haben, oftmals eine Gratwanderung“ (ebd., S. 3).

teilweise auch für arbeitsmarktrelevante Tätigkeiten eingesetzt und eingeplant würden – zum Beispiel bei allgemein knapper Personaldecke zur Kompensation von Beschäftigungslücken bzw. als disponible personelle Restgröße bei kurzfristigen Schwankungen.

- Aus arbeitsfeldbezogenem und sozialpolitischem Blickwinkel des Sozial- und Gesundheitswesens steht *zweitens* die Rolle und Funktion des Zivildienstes im System personenbezogener Dienstleistungen im Vordergrund. Aus einem Dienst zur Erfüllung der Wehrpflicht mit anderen Mitteln sei ein Instrument zur Absicherung sozialer und pflegerischer Angebote und eine tragende Säule des bundesrepublikanischen Sozialsystems geworden. Innerhalb des komplexen Personalgefüges des sozialen und gesundheitsbezogenen Dienstleistungssektors habe sich der Zivildienst augenscheinlich zu einer festen beschäftigungspolitischen Größe für Nonprofit-Organisationen entwickelt, durch die dem regulären Arbeitsmarkt insgesamt in nicht unerheblicher Größenordnung Arbeitsplätze entzogen würden.
- Eine weitere Ebene bilden schließlich *drittens* volks- und gesamtwirtschaftliche Analysen, in deren Rahmen die monetären Kosten dem Nutzen des Zivildienstes gegenübergestellt und u.a. im Vergleich zur Erwerbsarbeit quantifiziert werden, um hierauf aufbauend Strategien zur möglichen Umwandlung des Zivildienstes in andere Arbeitsformen zu entwickeln.

Die Arbeitsmarktneutralität des Zivildienstes sei hierbei in der Vergangenheit auch von offizieller Seite mehr als „weiches“ Ausschlusskriterium bei der Anerkennung von Beschäftigungsstellen betrachtet worden. Kennzeichnend für die bisherige Lage des Zivildienstes wäre demzufolge eine gemeinsame Interessenkoalition zwischen den beteiligten Akteuren, die sich von den Wehrpflichtigen selbst über die mittlerweile an zusätzlichen Rekruten nicht mehr interessierte Bundeswehr bis hin zu den Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege erstreckte und durch die veränderten Rahmenbedingungen des Zivildienstes ins Wanken gekommen sei (vgl. Dürr 2000; Diakonisches Werk der EKD 2000a).

Eingebettet wird diese Diskussion in die bereits seit Ende der 80er-Jahre geführte „Konversionsdebatte“, die angesichts der veränderten Rahmenbedingungen des Zivildienstes und der gewandelten Ausgangslage für die Verbände und Einrichtungen erneut an Attraktivität gewonnen hat, um die vermeintlich sinkende arbeitsmarktpolitische Bedeutung des Zivildienstes bzw. – mit Blick auf die Aktivitäten in den europäischen Nachbarländern – den mittelfristig möglichen völligen Wegfall dieser Mitarbeitergruppe zu kompensieren. Der gemeinsame Kern der verschiedenen Konversionsansätze besteht vor allem darin, die volks- und betriebswirtschaftliche Bedeutung des Zivildienstes ab-

zuschätzen und vor diesem Hintergrund Transfermöglichkeiten des Zivildienstes in andere Tätigkeits- und Erwerbsformen auf Modellebene zu entwickeln (vgl. Teil C). Bei den unterschiedlichen Ansätzen handelt es sich in der Regel um personalpolitische Mischmodelle, in denen die Zivildienstleistenden – je nach Aufgabenbereich und Tätigkeit – durch unterschiedliche MitarbeiterInnengruppen ersetzt werden sollen (vgl. u.a. Beirat Zivildienst 1999; Blandow 1994; v. Boetticher 1994; Diakonisches Werk der EKD 2000a).

Hierbei können grundsätzlich die folgenden drei Substitutionsmöglichkeiten unterschieden werden:

- Erstens die ersatzlose Streichung der vorhandenen Plätze für Zivildienstleistende,
- zweitens der Einsatz alternativer Personalgruppen (vgl. Kap. 8 und Kap. 9),
- drittens die Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht (vgl. Kap. 2.4 und Kap. 9.1).

Unter den verschiedenen Personalgruppen, die zur Kompensation der Zivildienstleistenden grundsätzlich in Frage kommen, werden auch sozialversicherungspflichtig beschäftigte ArbeitnehmerInnen benannt. Bei Wegfall des Zivildienstes könnten im Rahmen einer arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Offensive möglicherweise neue Arbeitsplätze geschaffen und so ein Beitrag zur Verringerung der Arbeitslosigkeit geleistet werden. Insofern handelt es sich bei den vorliegenden Transfermodellen, die letztlich an der Arbeitsmarktrelevanz des Zivildienstes ansetzen, auch um Beiträge zur aktuellen arbeitsmarktpolitischen Auseinandersetzung (vgl. u.a. Blandow 1994; Diakonisches Werk der EKD 2000a; Tobiassen 1999a,b), die mit Blick auf die Bedeutung des Zivildienstes für die Beschäftigungsstellen, das Arbeitsfeld und die jeweiligen Teilarbeitsmärkte weiter differenziert werden müssen (vgl. Teil C).

2.3 Zivilgesellschaft, Dritter Sektor und Freiwilligendienste

Der Zivildienst ist hauptsächlich im sogenannten „Dritten Sektor“ zu verorten, d.h. in dem besonderen zivilgesellschaftlichen Zwischenbereich zwischen staatlichen Akteuren und den nach marktwirtschaftlichen Prinzipien handelnden Unternehmen (vgl. u.a. Salomon/Anheier 1999; Seibel 1994). Auf diese Weise kommt der Zivildienst nicht nur mit einem breiten Spektrum anderer Mitarbeitergruppen in Kontakt (vgl. Behr/Liebig 2001), sondern dieser staatlich organisierte Pflichtdienst für junge Männer hat sich in besondere Organisationsstrukturen und in

spezifische Philosophien und Ideologien einzupassen, die auf die Leistungserbringung im Dritten Sektor ebenso wie auf den Arbeitsalltag in den Vereinen und Verbänden Einfluss nehmen.

Vor diesem Hintergrund ist es nicht verwunderlich, wenn der Zivildienst und die Konzepte zu dessen Zukunft auch im Zusammenhang zivilgesellschaftlicher Debatten erörtert werden. Mit anderen Worten: Die Diskussionen um den Bestand der Wehrpflicht bzw. des zivilen Ersatzdienstes und die Erörterungen über die zukünftige Ausgestaltung des Zivildienstes bzw. über dessen Reformnotwendigkeiten sind auf sehr vielfältige Weise mit Debatten verbunden, die dem Kontext zivilgesellschaftlicher Konzepte entspringen. Dabei knüpfen die Verbindungslinien hauptsächlich an der Funktion der Zivildienstleistenden an, in dem eher pragmatisch über funktionale Äquivalente für diese besondere Mitarbeitergruppe nachgedacht wird, die nicht aus dem Kreis der beruflich arbeitenden Kräfte stammen. Indem in diesem Kontext vor allem auf Bildungsaspekte, auf den Freiwilligkeitsgedanken, auf die Rolle aktiver Bürgerinnen und Bürger sowie die Potenziale gesellschaftlicher Solidarität rekurriert wird, werden spezifische Grundpfeiler der Zivilgesellschaft ins Spiel gebracht. Insbesondere die Förderung bzw. Ausweitung der Freiwilligendienste und des freiwilligen/bürgergesellschaftlichen/ehrenamtlichen Engagements werden von unterschiedlichen gesellschaftlichen Akteuren als Alternativen zum Zivildienst gehandelt und propagiert.

Da die Chancen und Begrenzungen dieser funktionalen Äquivalente zum Zivildienst an anderen Stellen in diesem Bericht detailliert behandelt werden³⁵, soll hier erstens die besondere zivilgesellschaftliche Perspektive kurz erläutert und zweitens der Zivildienst und dessen Entwicklungsmöglichkeiten von diesem Standpunkt aus charakterisiert werden. Abschließend werden beispielhafte Statements zu den aktuell am heftigsten diskutierten Vorschlägen benannt – der Verbindung von Freiwilligendiensten und Zivildienst.

Die Debatten im Kontext der „Zivilgesellschaft“ beleuchten gewissermaßen den gesellschaftlichen Hintergrund der diskutierten Optionen zu der Zukunft des Zivildienstes. Obwohl die Etiketten, mit denen diese Debatten und Konzepte transportiert werden, unterschiedlich ausfallen – so ließe sich etwa aufzählen „Zivilgesellschaft“ (vgl. u.a. Merkel/Lauth 1998; Somers 1998), „Kommunitarismus“ (vgl. u.a. Honneth 1994), „Bürgergesellschaft bzw. -engagement“ (vgl. u.a. Heinze/Olk 2001)

35 Auf die alternativen Freiwilligendienste wird zusammenfassend in Kap. 5.5 eingegangen, die Möglichkeiten, die mit dem Ehrenamt verbunden sind, werden in den Befunden aus unseren Experteninterviews aufgegriffen und analysiert (vgl. u.a. Kap. 9 und 18).

oder „Dritter Sektor“ (vgl. u.a. Strachwitz 1998) –, lässt sich ein gemeinsamer Kern ausmachen: Es geht in der Regel einerseits darum, die Potenziale und Entwicklungsmöglichkeiten sowie die strukturellen Grenzen jener gesellschaftlichen Sphäre auszuloten und zu diskutieren, die jenseits von Markt und Staat Leistungen verschiedenster Art für das Gemeinwesen erbringt. Je nachdem, welche Art von Leistungen und Potenzialen in besonderer Weise ins Blickfeld rückt, je nachdem, ob entweder soziale, ökonomische, rechtliche oder moralische Aspekte im Zentrum der Aufmerksamkeit stehen, kann den Debatten ein jeweils anderes kategorisierendes Etikett zugeordnet werden.

Diese Debatten gewinnen ihre Dynamik und ihr Gewicht durchgängig aufgrund des Spannungsverhältnisses, das durch die sich gegenüberliegenden Pole „gemeinschaftliche Solidarität“ und „individuelle Selbstverantwortung“ gebildet wird (vgl. Zukunftskommission Gesellschaft 2000 der Landesregierung Baden-Württemberg 1999). In der Konsequenz wird damit auch die Beziehung zwischen staatlich reguliertem Zwang bzw. den staatlich verordneten Pflichtdiensten und den Freiheitsbedürfnissen der Einzelnen sowie deren Zusammenschlüssen berührt (vgl. Kap. 9.1).

In diesem „zivilgesellschaftlichen Diskurs“ – so sollen an dieser Stelle diese unterschiedlichen Strömungen und Konzepte etwas vereinfachend auf einen Nenner gebracht werden – gewinnen bestimmte Themen und Perspektiven einen besonderen Stellenwert. Von Bedeutung sind etwa

- die Assoziationen, Vereinigungen und Bewegungen, in denen sich Bürger auf freiwilliger Basis zu den verschiedensten Zwecken zusammenfinden;
- die rechtlichen und finanziellen Autonomiegrade, die diesen zivilgesellschaftlichen Assoziationen eröffnet werden;
- die Bedingungen, die eine Pluralität von Anschauungen, Interessen und Zwecken ermöglichen;
- die demokratietheoretischen bzw. politischen Fundamente und Funktionsprinzipien, die das kollektive Handeln dieser Zusammenschlüsse von Bürgern erlauben;
- die pädagogischen, wirtschaftlichen und politischen Effekte des Handelns in solchen bürgerschaftlichen Institutionen;
- die besonderen Steuerungsprinzipien zum Einsatz von sozialen und individuellen Ressourcen;
- die zukünftigen Möglichkeiten zur Erneuerung der Arbeitswelt und zur Modifikation des wohlfahrtsstaatlichen Modells oder

- die mit den Zusammenschlüssen verbundenen utopischen Potenziale und Anreizstrukturen.

Von diesem zivilgesellschaftlichen Diskurs sind – als Bezugspunkte und Akteure zugleich – vor allem diejenigen gesellschaftlichen³⁶ Organisationen (gemeinnützige Vereine, Wohlfahrtsverbände, Kirchen) betroffen, die durch ihr Vorhandensein und durch ihr Handeln das aktuell bestehende Zivildienstsystem erst ermöglichen und aufrechterhalten. Insofern erscheint der Zivildienst bereits etwas „zivilgesellschaftlicher“ als das System Bundeswehr, auch wenn aufgrund seines Pflichtcharakters der „große Graben“ zwischen den Polen der staatlichen und der zivilgesellschaftlichen Sphäre nicht übersprungen werden kann. Dass dieses System dennoch mit besonderen Bedeutungen verknüpft ist, zeigt sich u.a. auch daran, dass in Verbindung mit der Ableistung des Zivildienstes viel unbefangener auf die erzieherischen und sozialisatorischen Werte dieses Pflichtdienstes verwiesen werden kann, als dies in Verbindung mit der Ableistung der Wehrpflicht möglich ist. Die Lerneffekte im Umgang mit der Alltagsrealität in Einrichtungen des Dritten Sektors haben eine andere soziale Bedeutung als diejenigen Erfahrungen, die mit dem Umgang mit der Waffe und dem Erleben von (männlicher) Kameradschaft verbunden sind (vgl. Bartjes 1996).

Die Aktualität zivilgesellschaftlicher Konzepte einerseits und der sich bereits abzeichnende Rückgang der für das Zivildienstsystem zur Verfügung stehenden öffentlichen finanziellen Mittel³⁷ andererseits führen dazu, dass aktuell insbesondere Vorschläge diskutiert werden, die darauf abzielen, den Zivildienst für Dienste zu öffnen, die dem zivilgesellschaftlichen Bereich entspringen.³⁸ Vor dem Hintergrund, dass – erstens – die Anzahl der Dienstleistenden steigt, die mit den bereits rechtlich fixierten Surrogatdiensten zum Zivildienst ihrer Dienstpflicht nachkommen, und dass – zweitens – seit längerer Zeit eine breit unterstützte Kampagne zur Aufwertung und Ausweitung von Freiwilligendiensten beobachtet werden kann, ist die Integration von Freiwilligen-

36 Diese Bezeichnung wird hier gebraucht, um den Gegensatz zu den staatlichen Organisationen hervorzuheben.

37 Vgl. Kap. 4.7. Die Arbeitsgruppe Zukunft des Zivildienstes (2000, S. 23 f.) ging bzw. geht davon aus, dass aufgrund der Haushaltsvorgaben für die kommenden Jahre im Jahresdurchschnitt 2002 117.000 und im Jahr 2003 noch 110.000 Zivildienstleistende ihren Dienst ausüben werden. Tatsächlich wird für 2002 eine Durchschnittszahl von 112.000 ZDL vom BAZ angenommen.

38 Vgl. u.a. Beher/Liebig (2001). Diese Überlegungen sind auch im europäischen Ausland anzutreffen: Die in Deutschland geführten Diskussionen um eine Reformierung der Wehrpflicht, um die Frage nach einem Ausbau der Freiwilligendienste oder etwa um die Einführung einer nationalen, zivilen Dienstpflicht konnten (bereits in den neunziger Jahren) auch in den Nachbarländern verfolgt werden, in denen – je nach politischen und gesellschaftlichen Vorgaben – Jugendfreiwilligendienste differenzial verhandelt, Konzepte von den Regierungen vorgelegt und z.T. umgesetzt wurden (vgl. dazu Münz 2000).

diensten als weiterer Surrogatdienst in das Zivildienstgesetz vorgesehen. Damit wird der Zivildienst nicht nur eine weitere interne Pluralisierung erfahren und evtl. über eine größere Einsatz- und Akzeptanzbasis verfügen, sondern möglicherweise auch ein weiteres Stück in Richtung des zivilgesellschaftlichen Pols rücken (vgl. Kap. 9.2).

Diese Verbindung zwischen dem Zivildienst und den Freiwilligendiensten wird von unterschiedlichen Akteuren gesehen, hergestellt und begründet. Vor allem von politischer bzw. politiknaher Seite, aber auch aus wohlfahrtsverbandlichen Kreisen, sind gleichgerichtete Argumente zu vernehmen, die folgerichtig auf einen Ausbau der Freiwilligendienste setzen.³⁹ So wird stellvertretend für andere, ähnliche Positionen von der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen in einer Pressemitteilung vom 9.4.2001 formuliert: „Im Rahmen der Novellierung des Zivildienstes setzen wir uns für einen Ausbau des Freiwilligen Sozialen Jahres (FSJ) und des Ökologischen Jahres (FÖJ) ein. Junge Menschen sollen in Zukunft die Möglichkeit bekommen, einen Freiwilligendienst als Alternative zum Zivildienst zu leisten.“ Diese Forderung ist mittlerweile im Kern umgesetzt worden (vgl. Kap. 9.2). Einen weiteren konkreten Vorschlag zur Umsetzung der Ausbau-Idee bringt etwa der FDP-Vize Döring auf der Grundlage eines Landesparteitagsbeschlusses in die Diskussion. In einer Pressemitteilung vom 7.8.2001 ist zu lesen: Wir schlagen „analog zum Kurzzeitsoldaten die Schaffung eines freiwilligen Dienstes von 12-24 Monaten bei entsprechender Bezahlung vor. Dabei soll das bisherige Freiwillige Soziale Jahr und das Freiwillige Ökologische Jahr mit integriert und alles zu einem Freiwilligen Gesellschaftlichen Jahr zusammengefasst werden.“

Dieser konzeptionellen Verbindung von Freiwilligendiensten und Zivildienstsystem wird allerdings nicht nur mit Zustimmung begegnet, es werden auch grundsätzliche Bedenken geäußert, die sich vor allem auf

39 Diese Positionierungen wurden wesentlich durch eine Publikation der Robert Bosch Stiftung angestoßen bzw. befördert, in der eine breit zusammengesetzte Kommission sich zu der Zukunft der Freiwilligendienste vor dem Hintergrund der Diskussionen um den Zivildienst äußerte. Als Ausgangsfeststellung ist dort zu lesen: „Sollte es – ähnlich wie in einer Reihe unserer Nachbarstaaten – künftig zu einer Abschaffung oder Aussetzung der Wehrpflicht – und damit des an sie geknüpften Zivildienstes – kommen, könnten entsprechend quantitativ erweiterte und zugleich (qualitativ) attraktivere Freiwilligendienste den Bedarf an Zivil- und Gemeinschaftsdiensten auf anderer Grundlage auffangen“ (Kommission „Jugendgemeinschaftsdienste in Deutschland und Europa“ 1998, S. 4). Dagegen vertreten die Wohlfahrtsverbände die Meinung, dass weder ehrenamtlich oder in Freiwilligendiensten ausgeführte Arbeit einen denkbaren Ausfall der durch den Zivildienst verpflichteten Arbeitskräfte vollständig aufzufangen vermag. So formuliert beispielsweise der Bundesverband der Arbeiterwohlfahrt: Es ist „deutlich festzustellen, dass allein durch Freiwillige Dienste und ehrenamtlicher Arbeit der Ausfall von Leistungen, die durch Zivildienstleistende erbracht werden, nicht zu kompensieren ist“ (Arbeiterwohlfahrt Bundesverband 2000, S. 2; vgl. ebenso Diakonisches Werk der EKD 2000a).

die Integration der Freiwilligendienste in das Zivildienstgesetz beziehen. So ist in einer Stellungnahme des Deutschen Caritasverbandes zu einer Anhörung der Enquete-Kommission „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“ zu lesen: „Freiwilligendienste sind unabhängig von den Umstrukturierungen im Zivildienst zu gestalten und auszubauen. Es wäre bedenklich, wenn die Strukturen des Pflichtdienstes Zivildienst jetzt Freiwilligendienste managen wollten. Dies könnte der Glaubwürdigkeit von Freiwilligendiensten schaden“ (Schmidle 2001, S. 43). In einer ähnlichen – etwas polemischeren – Weise formuliert der Arbeitskreis Freiwillige Soziale Dienste des Diakonischen Werkes der EKD und der AEJ in Deutschland (2000, S. 2): „Die Vorstellung etwa, das Bundesamt für den Zivildienst (BAZ) in ein Bundesamt für Freiwilligendienste (BAF) umzuwandeln, ist vor dem Hintergrund personalpolitischer Überlegungen bezüglich der Zukunft des Bundesamtes zu sehen, aber aus der Sicht von Freiwilligendiensten abzulehnen. Der Erfolg von Freiwilligendiensten beruht auf ihrer dezentralen Steuerung und der Struktur einer vielfältigen Trägerlandschaft“ (vgl. auch Diakonisches Werk 2000a, S. 13 f.).

Durch die Notwendigkeit, dass der Staat zur Umsetzung des Zivildienstsystems von Beginn an auf die Mitarbeit der Organisationen des Dritten Sektors bauen musste, war der Zivildienst immer schon auf eigentümliche Weise mit einem zivilgesellschaftlichen Hintergrund verbunden. Die weiteren Verbindungslinien, die aktuell in einer breiten öffentlichen Diskussion und in Gesetzesvorhaben verhandelt werden, beleuchten nicht nur die Möglichkeiten einer Erneuerung des Zivildienstes, sondern machen auch die grundsätzlichen Problemkreise sichtbar, die eine Verbindung von zivilgesellschaftlichen Konzepten bzw. Instanzen und einem Pflichtdienst latent in sich trägt.

2.4 Pflichtdienste

Versuchten die Ausführungen des vorstehenden Abschnitts diejenigen Debatten mit Verbindungen zum Zivildienst zu fokussieren, in deren Zentrum die ohne Zwang, also freiwillig ausgeführten Tätigkeiten bzw. Dienste stehen, soll in diesem Abschnitt das Thema Pflichtdienst aufgegriffen werden. Obwohl sich derzeit keine Mehrheiten auf der politischen Ebene für einen ergänzenden oder erweiternden Pflichtdienst neben dem Wehr- bzw. Zivildienst abzeichnen, taucht dieser Begriff in der öffentlichen Diskussion immer wieder auf. Dabei wird dieses Thema in sehr unterschiedlichen Kontexten diskutiert und bezieht sich entsprechend auf verschiedene gesellschaftliche Gruppen bzw. Kohorten. Neben der hier besonders zu beachtenden und etwas ausführlicher zu

beschreibenden Idee eines sozialen Pflichtdienstes für junge Menschen, sind in jüngster Zeit auch Vorschläge zu zwei anderen Varianten eines verpflichtenden Dienstes diskutiert worden: dem Pflichtdienst für Senioren und die Arbeitsverpflichtung für BezieherInnen von staatlichen Sozialleistungen.

Mit dem Verweis auf die zukünftige demographische Entwicklung, die ein Älterwerden der bundesrepublikanischen Gesellschaft erwarten lässt, wurde kürzlich ein sozialer Pflichtdienst für Senioren ins Gespräch gebracht. Für den Fall, dass Wege zur Erhöhung des freiwilligen Engagements älterer Menschen nicht den gewünschten Erfolg nach sich ziehen, stellt sich für den CDU-Landesvorsitzenden und Innenminister in Brandenburg Schönbohm die Frage nach der staatlich verordneten Pflicht für Senioren von selbst.⁴⁰ In einem anderen Zusammenhang werden Vorschläge diskutiert und Maßnahmen umgesetzt, die letztlich in eine Arbeitsverpflichtung für bestimmte Empfänger staatlicher Sozialhilfeunterstützung münden.⁴¹ Zurzeit sehen sich etwa die Vorstöße von Ministerpräsident Koch oder Verteidigungsminister Scharping, die in dieser Hinsicht eine verschärfte Praxis gegenüber dem Status Quo durch die Sozialbehörden einfordern, heftiger Kritik ausgesetzt.⁴²

Wenn das Thema Pflichtdienst in der öffentlichen Diskussion aufgegriffen wird, dann steht allerdings neben diesen beiden Diskussionszusammenhängen vor allem die Forderung nach einem Pflichtdienst für junge Menschen im Vordergrund. Dabei wird ein Dienst thematisiert, der sich zu weiten Teilen an dem Muster der bestehenden Wehrpflicht orientiert (vgl. u.a. Bartjes 2000; Zameck v./Schäfer 1989). Dabei sind durchaus mehrere Varianten im Gespräch, die sich gewissermaßen auf unterschiedlich umfangreiche Konzepte beziehen. Je nach Ausmaß des Geltungsbereichs lassen sich etwa die folgenden Vorstellungen differenzieren, wobei mit der am wenigsten umfangreichen Idee begonnen wird (vgl. Lippert 1994, S. 167 f.). Diskutiert wird über

40 Vgl. dazu auch die deutlich ablehnende Antwort der Bundesregierung bzw. der Bundesministerin Bergmann in der Pressemitteilung Nr. 309 des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend vom 2. September 2001.

41 Zu den Argumentationslinien, den Varianten der Umsetzung und der quantitativen Dimension der verpflichtenden Dienste von LeistungsbezieherInnen nach dem BSHG oder dem SGB III sowie den Verbindungen zu dem Zivildienstdiskurs vgl. u.a. Sonnenfeld (2000).

42 Diese aktuellen Diskussionen zu dem Thema „Pflichtdienst“ wurden in der Vergangenheit durch mehr oder weniger prominent forcierte Vorstöße in allen Parteien fundiert. In diesen Zusammenhängen sind etwa die Namen von Fink (CDU), Koschnick (SPD) oder Opielka (Bündnis 90/Die Grünen) zu nennen.

- eine allgemeine Dienstpflicht für diejenigen jungen Männer, die – weil evtl. als „untauglich“ für den Dienst mit der Waffe eingestuft – weder zur Bundeswehr noch zum Zivildienst herangezogen wurden;
- eine Ausweitung der Wehrpflicht zu einer allgemeinen Dienstpflicht für Männer, die Wahlmöglichkeiten für das Einsatzgebiet eröffnen würde – also z.B. auch Tätigkeiten im Umweltschutz zulassen würde;
- eine allgemeine Dienstpflicht für Männer und Frauen, wobei die Alternative Wehrdienst ausschließlich für die Männer in Frage käme;
- eine allgemeine Dienstpflicht für Männer und Frauen, die eine vollständige Gleichbehandlung beider Geschlechter vorsieht.

Gleich welche Variante der Dienstpflicht sich zu einem Modell eines neuen Pflichtdienstes formt, das bestehende Zivildienstsystem kann dabei gewissermaßen als ein bereits realisiertes, gelungenes Beispiel angesehen werden. Auch das umfassendste Modell, das ein allgemeines Pflichtjahr (für junge Männer und Frauen) vorsieht, könnte voraussichtlich nach diesem Vorbild in die Praxis umgesetzt werden. Es ist nämlich zu vermuten, dass sich grundsätzlich Organisationen finden werden, die diese verpflichteten Menschen einzusetzen bereit sind. So vermutet der ehemalige Abteilungsleiter im Diakonischen Werk Württemberg, Haug, dass es zwar nicht einfach wäre, „ein Pflichtjahr so zu organisieren, dass für die behinderten, kranken und alten Menschen der Schaden in Grenzen bleibt. Aber ich denke, die Organisation würde uns so gelingen, dass ein Pflichtjahr funktioniert“ (Haug 1995, S. 17).

Vor diesem Hintergrund sind die Debatten, die Pro- und Contra-Argumente für und gegen einen Pflichtdienst für junge Menschen näher zu beleuchten. Dies wird im Kapitel 9 passieren, wo ebenfalls auf die Konsequenzen dieser Debatte auf die Institution des Zivildienstes eingegangen wird.

2.5 Zwischenbefunde

Inhalt des zweiten Kapitels war die Verortung des Zivildienstes im Bezugs- und Schnittfeld verschiedenster Politikfelder und Diskurse. Viele der Diskussionen rund um den Zivildienst sind nicht neu, haben jedoch spätestens gegen Ende der 90er-Jahre an Dynamik gewonnen. Hierzu gehören

- die sicherheits- und wehrpolitischen Debatte im Kontext der Reform der Bundeswehr,

- die Auseinandersetzung um die beschäftigungspolitischen Optionen des Zivildienstes und dessen Umwandlungsmöglichkeiten in andere Arbeitsformen,
- der zivilgesellschaftliche Diskurs sowie
- die Diskussion um Pflichtdienste.

Die Gemeinsamkeit dieser in der Regel separat geführten Auseinandersetzungen besteht vor allem darin, dass sie in ihren möglichen Konsequenzen die Struktur, Stellung und Existenz des Zivildienstes entscheidend verändern oder grundsätzlich in Frage stellen könnten.

Besondere Dynamiken waren in den letzten Jahren vor allem im Bereich der Bundeswehr zu verorten. Die Modernisierungsbestrebungen der Streitkräfte spiegelten sich in verschiedenen Expertenberichten (z.B. der Wehrstruktur-Kommission), Planungsmodellen und Personalentwicklungskonzepten des Verteidigungsministeriums sowie dem inzwischen vom Deutschen Bundestag verabschiedeten Bundeswehrgesetz. In diesem Horizont bildet der Grundwehrdienst als Ausdruck der allgemeinen Wehrpflicht zwar nach wie vor ein ideelles und manifestes Standbein der Bundeswehr, allerdings bei sich zukünftig sukzessive verringerndem Stellenwert innerhalb des Gesamtpersonalgefüges der Streitkräfte. Gemäß der vorliegenden Personalplanungs- und Strukturmodelle des Verteidigungsministeriums soll dieser Intention in den nächsten Jahren durch eine sich kontinuierlich zu reduzierende Anzahl von Dienstposten für Grundwehrdienstleistende Rechnung getragen werden. Mit Blick auf die rechtliche Ebene wurde der Grundwehrdienst inzwischen auf 9 Monate verkürzt und um die Option der zeitlichen Flexibilisierung erweitert.

Auf Seiten des Zivildienstes erfolgte vor diesem Hintergrund eine erste Auseinandersetzung über die Perspektiven des Zivildienstes im Rahmen der vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend einberufenen Arbeitsgruppe „Zukunft des Zivildienstes“. Obgleich die Arbeitsgruppenmitglieder mehrheitlich den Fortbestand des Zivildienstes in den bisherigen Strukturen grundsätzlich als gesichert erachteten, konstatierten sie – zum Beispiel mit Blick auf das Einberufungsverfahren oder die Begleitung und Einführung der Dienstpflichtigen – gleichzeitig Reformbedarf des Zivildienstsystems. Notwendig sei es darüber hinaus, wichtige Aufgaben- und Lernfelder für junge Menschen auch außerhalb des Zivildienstes aufzubauen und – analog zum „Anderen Dienst im Ausland“ – einen „Anderen Dienst im Inland“ zu schaffen, der zum Erlöschen der Zivildienstpflicht führen müsste.

Grundsätzlich werden also im Rahmen der engeren Reformdebatte die Fortexistenz des Grundwehr- und Zivildienstes zumindest kurzfristig nicht in Frage gestellt. Gleichwohl könnten die neuen Zeithorizonte eines ab dem Jahr 2002 nur noch 10 monatigen Zivildienstes (abzüglich Einweisungs-, Einführungs- und Urlaubszeiten) zu einer Neudefinition der Aufgaben- und Tätigkeitsprofile der Zivildienstleistenden seitens der Einrichtungen führen. Auf grundsätzlicherer Ebene wurde im Zusammenhang mit der Debatte um die Zukunft der Bundeswehr und den zukünftigen Planungen aber auch deutlich, wie entscheidend der Fortbestand der Wehrpflicht von der jeweiligen Bewertung der sicherheitspolitischen Lage abhängt, die die wesentliche Legitimationsgrundlage für die Aufrechterhaltung, Aussetzung oder Abschaffung der allgemeinen Wehrpflicht darstellt. Sie berührt zugleich die Frage nach der Verhältnismäßigkeit zwischen den sicherheitspolitischen Erforderlichkeiten als Begründung für die allgemeine Wehrpflicht und dem Eingriff in Grundrechte.

Eine weitere Facette der aktuellen Diskussion bildet die Auseinandersetzung um Fragen der Wehrgerechtigkeit, die verschiedene Konnotationen aufweist, die sich bewegen zwischen

- der Gestaltung der Wehrpflicht als gerechte Lastenverteilung für einen möglichst großen Kreis Dienstpflichtiger oder als quantitativ begrenztem Auswahldienst,
- der geschlechtsspezifischen Frage der Diskriminierung von Männern durch die Ausklammerung der Frauen von der allgemeinen Wehrpflicht – einem Problem, mit dem sich auch der Europäische Gerichtshof befasst sowie
- der langjährigen Diskussion um das (zeitliche) Binnenverhältnis von Grundwehrdienst und Zivildienst.

Sollte die Wehrpflicht aufgrund der verschiedenen vorgestellten Determinanten tatsächlich abgeschafft werden, bekommt die Frage der möglichen Arbeitsmarktneutralität bzw. -relevanz des Zivildienstes eine völlig neue Bedeutung und eine deutlich veränderte Akzentuierung: Dann wird es nicht mehr allein darauf ankommen, die Effekte des Zivildienstes mit Blick auf den regulären Arbeitsmarkt zu ermitteln und dabei mögliche kontraproduktive Wirkungen zu vermeiden; vielmehr wird es dann darum gehen, auch mit Blick auf die bislang von Zivildienstleistenden erbrachten Aufgaben und Tätigkeiten, diese neu zu verteilen und alternative soziale Lernfelder zu erschließen. Die beschäftigungspolitischen Optionen des Zivildienstes werden hierbei ebenso wie die Suche nach geeigneten alternativen Mitarbeitergruppen bei ei-

nem Wegfall der Zivildienstleistenden im Rahmen der sogenannten Konversionsdebatte erörtert.

Eine wesentliche Voraussetzung für dieses Vorhaben sind allerdings fundierte Kenntnisse und differenzierte Informationen über die tatsächliche Bedeutung des Zivildienstes und die Tätigkeiten der Zivildienstleistenden aus der Perspektive der Einrichtungen und des Sozial- und Gesundheitssystems. In diesem Kontext werden aktuell auch verschiedene Ideen mit unterschiedlicher Heftigkeit diskutiert, die von einer Aufwertung und Ausweitung der Freiwilligendienste bis hin zur Einführung eines neuen Pflichtdienstes reichen.

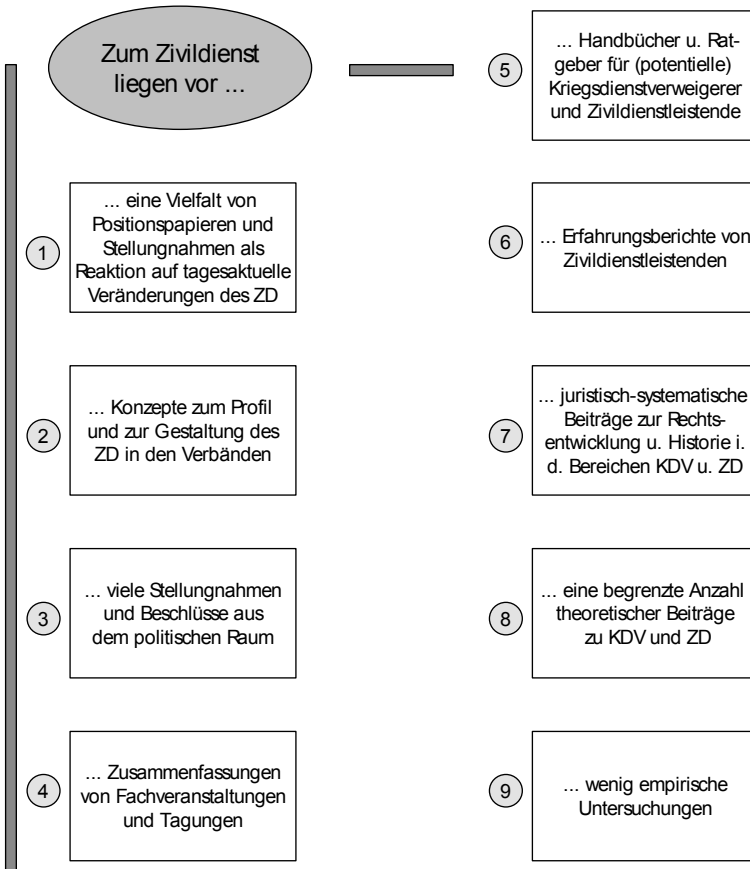
3 Zwischen Wissen und Nicht-Wissen: Der Zivildienst als Gegenstand der Forschung

Im Kontrast zur sozialpolitischen Bedeutung, die dem Zivildienst mittlerweile für den sozialen Bereich zugesprochen wird, ist die Forschungslage zu dieser Thematik ausgesprochen lückenhaft. Obgleich zusammengenommen eine durchaus beachtenswerte Anzahl von höchst unterschiedlichen, wissenschaftlichen Beiträgen zum Zivildienst existiert, hat er als Gegenstand systematischer, zumal empirisch fundierter Forschung von seinen Anfängen bis heute wenig Beachtung gefunden (vgl. hierzu auch Bartjes 1996, 2001; Raichle 1992). Diese Einschätzung lässt sich auch anhand der Systematisierung der insgesamt vorhandenen Veröffentlichungen untermauern, wie die Abb. 3.1 dokumentiert, in der die verschiedenen Beiträge nach Art der jeweiligen Publikation geordnet wurden.

Wird bei dieser auf den ersten Blick eindrucksvollen Auflistung der in verschiedenen Zusammenhängen und mit unterschiedlichen Zielsetzungen veröffentlichten Publikationen nach den wissenschaftlichen Grundlagen gefragt, dann reduziert sich der Wissensfundus, d.h. die Essenz dessen, was tatsächlich über den Themenkreis Kriegsdienstverweigerung und Zivildienst bekannt ist, sehr schnell. Obgleich im Ganzen also eine Vielfalt von zivildienstorientierten Publikationen auszumachen ist, fehlen dennoch und insbesondere dann, wenn aus sozialwissenschaftlicher Perspektive nach theoretisch und empirisch fundierten Beiträgen gefragt wird, zu vielen Themenbereichen forschungsrelevante Grundlagen. Viele der Arbeiten datieren darüber hinaus bereits aus den 70er- und 80er-Jahren.

Werden unter diesem wissenschaftssystematisierenden Aspekt wiederum die vorliegenden Arbeiten inhaltlich zusammengestellt, dann kann vor allem zwischen drei grundlegenden Typen differenziert werden:

Abb. 3.1: Publikationen zu den Themenkreisen Kriegsdienstverweigerung und Zivildienst



Vgl. beispielhaft: Zu 1) Paritätischer (2000); DCV (2000); zu 2) Arbeitsgruppe Zukunft des ZD (1994); DW der EKD (2000 a, b); DW in Hessen und Nassau (1986); DCV (1989, 1991, 1993, 1998); zu 3) Antwort der Bundesregierung (1997, 2001); FDP Bundestagsfraktion (2000), zu 4) DW der EKD (1996); Bündnis 90/Die Grünen (2000); Evangelische Akademie Thüringen (1997); Zentralstelle KDV (2000); zu 5) Elbert/Fröbe (1997); Kreupp (2000); Mucke/Stücker-Brüning (1997); Winet (1998); zum „Anderen Dienst im Ausland“ u.a. Fischer/Gräf (1999) und als Hilfsmittel für die Arbeit Gerrit/Häussermann (1997); zu 6) Janning u.a. (1990), Pokatzky (1983a); Temsch (1996); zu 7) Brecht (1999); Eisenfeld (1978); Harrer/Haberland u.a. (1992); Janning (1990); Krölls (1980); Kuhlmann/Lippert (1991); Meier-Dörnberg (1994); Wahsner (1972); Wenzke (1994); zu 8) Finis Siegler (1996, 2000); Raichle (1992); zu 9) Bartjes (1996); Kliche (1998); Räder (1994); Raichle (1992).

Quelle: *Zivildienststudie (2002)*

Neben den (1) Beiträgen zur Rechtsentwicklung sowie vereinzelt historischen Abhandlungen zur Entwicklung der Wehrpflicht und des Ersatzdienstes in der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik (auf die hier nicht weiter eingegangen werden soll; vgl. dazu Kap. 5) existiert (2) eine größere Zahl von Untersuchungen zum Themenkreis Motivation, Sozialisation, Einstellungen und Wertesysteme von Kriegsdienstverweigerern und Zivildienstleistenden, zum Teil auch im Unterschied zu den Grundwehrdienstleistenden.⁴³ Diese werden (3) komplettiert durch Arbeiten zum Stellenwert des Zivildienstes innerhalb des sozialen Sektors.

Zum zweiten Themenkreis können exemplarisch zwei Arbeiten herangezogen werden:

- Zum einen ist hier auf die Analyse Rädgers (1994) zu verweisen, der auf sekundäranalytischem Weg verschiedene zeitliche Phasen der Kriegsdienstverweigerung herausarbeitet und nach Determinanten und Erklärungsmustern sucht, die die Entscheidung gegen den Wehrdienst in der Bundeswehr und für den Zivildienst beeinflussen. Für ihn ist die Wehrdienstentscheidung vor dem Hintergrund gesellschaftlicher Modernisierungs- und Individualisierungstendenzen als komplexer und kohärenter Entscheidungsprozess zu betrachten, innerhalb dessen allerdings die Einstellungen des sozialen Umfelds und hier insbesondere die Peer-Group des Bekannten- und Freundeskreises einen herausragenden Stellenwert haben. Zugleich konstatiert er, dass Individualisierung, Dienstleistungsorientierung und individuelle Wahlfreiheit in Kombination mit der veränderten sicherheitspolitischen Lage und den neuen Einsatzfeldern der Bundeswehr offenbar einen neuen Verweigerungstypus geschaffen haben: „den individualistisch orientierten Zivildienstleistenden“ (ebd. S. 20).⁴⁴ Mit der Entwicklung der KDV zum Massenphänomen sind die Einstellungen der Verweigerer insgesamt allerdings nicht mehr so homogen wie in früheren Phasen.
- Als eher zivildienstorientiertes Beispiel kann zum anderen die Studie von Bartjes (1996) herausgegriffen werden, bei der es sich um eine theoretische und empirische Annäherung an den Zivildienst als Sozialisationsinstanz handelt. Die qualitative Studie greift aus Subjekt-

43 Vgl. Bartjes (1996); Birckenbach (1985); Möhle/Rabe (1972); Döbert/Nummer-Winkler (1975); Hecker/Schusser (1980); Krölls (1976); Nagel/Starkulla (1977); Puzicha/Meissner (1981); Rädger (1994); Zimmermann/Berninghaus (1989).

44 Die Haltung des individualistisch orientierten Zivildienstleistenden „ist nicht unmittelbar antimilitaristisch oder anti-militärisch. So wie nicht jeder bei der Post arbeitet, die Post aber eine notwendige Dienstleistung ist, so betrachtet er militärische Handlungen als eine Dienstleistung, die am besten von Freiwilligen erbracht wird. Universalistische, postkonventionelle Argumente, wie bei früheren oder anderen Kriegsdienstverweigerern tauchen bei ihm dann nicht mehr auf“ (Rädger 1994, S. 20).

perspektive die Selbstdeutungen von Zivildienstleistenden auf und stellt sie in den größeren Zusammenhang eines Strukturwandels der Jugendphase. Hiernach wird der Zivildienst „im Spagat zwischen Nicht-mehr-Jugendlich-Sein, aber auch nicht mehr Erwachsen-Sein ... von manchen ZDL gesehen als ein Schritt weiter in Richtung Erwachsen-Sein. Für die in dieser biografischen Phase anstehenden Aufgaben der Trennung vom Elternhaus und dem Aufbau einer eigenen Existenz sehen die ZDL im Zivildienst gute Chancen. In diesem Sinne nutzen die ZDL die unterschiedlichen Rahmenbedingungen des Zivildienstes für sich: z.B. durch die (relativ) freie Wahl der Dienststelle und damit die Wahl eines Ortes, in Distanz oder Nähe zum bisherigen Lebensfeld“ (Bartjes 2001, S. 2001 f.). Aus der Perspektive dieser Studie fungiert der Zivildienst als soziales Lernfeld und Lebensschule, in der die Zivildienstleistenden den Dienst als Herausforderung erleben, soziale Probleme kennen lernen, Verantwortung übernehmen müssen sowie Selbstbehauptung und Konfliktfähigkeit erproben können. Für die Jugendlichen stellt hierbei der Zivildienst die modernere Form der Ableistung der Wehrpflicht dar (vgl. Bartjes 1996).

Einen anderen Ansatzpunkt legen diejenigen Untersuchungen zugrunde, in denen – aus unterschiedlichem Blickwinkel – die Bedeutung des Zivildienstes für das Sozial- und Gesundheitswesen im Vordergrund steht.⁴⁵ Die Verbindung des Zivildienstes zum sozialen Sektor rückte – nicht zuletzt aufgrund des wachsenden quantitativen Stellenwerts der Zivildienstleistenden – erst in den 80er-Jahren und damit relativ spät ins Blickfeld der Forscher (vgl. Raichle 1992). Für diesen Typus lassen sich, wiederum stellvertretend für andere, zwei Beiträge anführen:

- So beschreibt Finis Siegler die Entwicklung des Zivildienstes hin zu „einem bedeutendem sozialen Hilfesystem sui generis, das als nicht-erwerbsmäßig erbrachte, zeitlich befristete Hilfeleistung“ in das „professionell und damit erwerbsmäßig agierende Hilfesystem in freier Trägerschaft inkorporiert ist ... Aus einem Instrument zur Gleichbehandlung aller Wehrpflichtigen ist ein Instrument zur Absicherung sozialer und pflegerischer Hilfsangebote“ (Finis Siegler 1996, S. 37) und eine tragende Säule des bundesrepublikanischen Sozialsystems geworden. Auf dieser Grundlage entwickelt sie verschiedene sozialpolitische Substitutionsstrategien zur Konversion des Zivildienstes und schließt damit an die vorliegenden Analysen

⁴⁵ Vgl. Blandow (1987, 1994); Beirat Zivildienst des Diakonischen Werkes Württemberg (1999); Boetticher (1994); Goll (1991); Finis Siegler (1996, 2000); Raichle (1992); Steinmeyer (1987); Schleswig-Holsteinischer Landtag (2000).

und Modelle zur Umwandlung des Zivildienstes in alternative Arbeitsformen an (vgl. Teil C).

- Auch Raichle (1992) geht davon aus, „dass dem Zivildienst eine eigene, herausragende und in ihrem Ausmaß öffentlich nur ansatzweise erkannte sozialpolitische Bedeutung zugewachsen ist, dass der Zivildienst zu einem in die soziale Arbeit integrierten Moment im institutionellen Selbstverständnis geworden ist“ (ebd. S. 10). Diesen Entwicklungsprozess versucht er am Beispiel der ambulanten und stationären Altenhilfe zu konkretisieren und empirisch zu untermauern.

Trotz der vorgestellten Arbeiten lässt sich für den Forschungsstand zum Zivildienst insgesamt festhalten, dass es nach wie vor mangelt an

- breit angelegten und empirisch fundierten Bestandsaufnahmen zur Lage des Zivildienstes im sozialen Sektor und im Umweltbereich (über den kaum etwas bekannt ist),
- differenzierten, arbeitsfeldbezogenen Analysen zu den einzelnen Tätigkeitsfeldern des Zivildienstes und zur Arbeit der Zivildienstleistenden im Personalgefüge der verschiedenen sozialen Einrichtungen sowie
- Studien zu den arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Effekten des Zivildienstes.

Insbesondere mit Blick auf die Arbeiten und Leistungen, die Zivildienstleistende tatsächlich in den einzelnen Arbeitsfeldern erbringen, liegen bislang kaum Befunde vor. Obgleich die hierbei zu verzeichnende Forschungslücke für alle Tätigkeitsgruppen gleichermaßen zu konstatieren ist, macht sie sich insbesondere bei der sogenannten „Tätigkeitsgruppe 01 Pflege- und Betreuungsdienste“ bemerkbar, unter die – nach der Statistik des Bundesamtes für den Zivildienst – mit Abstand die meisten Zivildienstplätze fallen (vgl. Kap. 5 und Teil D). Gerade diese Tätigkeitsgruppe bildet in besonderem Maße ein statistisch nahezu unbekanntes Konglomerat unterschiedlichster Arbeitsfelder und Einrichtungen, deren Profil und Arbeitsweise in den 90er-Jahren – bedingt durch sozial-rechtliche Veränderungen – erheblichen Wandlungsprozessen unterworfen waren. Inwieweit hierdurch der Stellenwert des Zivildienstes und die Arbeitsvollzüge der Zivildienstleistenden beeinflusst worden sind, ist bislang nicht untersucht worden. Dies gilt auch für Verschiebungen zwischen einzelnen Tätigkeitsgruppen, etwa zwischen der TG 01 und der TG 11, d.h. den Mobilien Sozialen Hilfsdiensten.

Die Gründe für diese Forschungsdefizite lassen sich vor allem in drei Zusammenhängen verorten: (1) der Nachrangigkeit des Zivildienstes gegenüber dem Grundwehrdienst, (2) der disziplinären Zersplitterung

der Forschungslandschaft und (3) der Qualität des vorhandenen Datenmaterials.

(1) Unter den Bedingungen des Primats der Sicherheits- und Verteidigungspolitik vor dem Hintergrund der Ost-West-Spaltung und des kalten Krieges richtete sich das (militär-)politische Erkenntnisinteresse schwerpunktmäßig auf die sich möglicherweise in Richtung pazifistischer Ideale verändernde Akzeptanz der Wehrpflicht. Der Zivildienst selbst stellte sich durch die Einbindung in die Wehrpflicht als Anhängsel und abhängige Variable des Wehrdienstes dar und geriet somit in ein forschungspolitisches Abseits. Auch die Friedens- und Konfliktforschung hatte primär den Kriegsdienstverweigerer und dessen Motive im Horizont einer friedenspolitischen Idee im Blickfeld und weniger das institutionelle Geflecht des Zivildienstes, so dass die Gruppe der Zivildienstleistenden weitgehend ausgeklammert blieb (vgl. Bartjes 2001).

(2) Der Zivildienst befindet sich im Schnittpunkt unterschiedlichster und voneinander abgegrenzter Forschungsdisziplinen und separat geführter Diskurse, so dass die wenigen vorliegenden zivildienstrelevanten Studien oftmals gegenseitig nicht wahrgenommen und kaum im Sinne einer gemeinsamen, sich sukzessive verbreiternden „Zivildienstforschung“ nutzbar gemacht werden. Innerhalb der einzelnen Disziplinen besteht zudem die gemeinsame Tendenz, den Zivildienst als Forschungsgegenstand systematisch auszuklammern. Als Beispiele für die nur unzureichende Berücksichtigung dieser Arbeitsform können etwa die arbeitsfeldbezogenen Zugänge in der Sozialen Arbeit einschließlich der hiermit korrespondierenden Personal- und Berufsforschung oder auch die Jugendsoziologie herangezogen werden. Und schließlich, so Bartjes (2001), sitzen Zivildienstleistende „als Männer, die ‚weibliche‘ Arbeit verrichten, auch zwischen allen geschlechtsspezifischen Forschungs-Stühlen: ‚Männerforschung‘ ist in Deutschland nur in vorsichtigen Anfängen vorhanden, (...) und die feministische Wissenschaft erforscht die von Frauen geleistete soziale Arbeit“ (ebd., S. 2001), so dass auch aus dieser Perspektive nur wenige Anhaltspunkte vorhanden sind.

(3) Die Gründe für dieses umfassende Forschungsdefizit sind zweifellos auch in der Qualität des öffentlich zur Verfügung stehenden Datenmaterials zu suchen. Daten zum Umfang und zur Struktur der Kriegsdienstverweigerung und des Zivildienstes werden in regelmäßigen Abständen vom Bundesamt für den Zivildienst publiziert.⁴⁶ Der

46 In zeitlicher Korrespondenz mit dem Inkrafttreten des Zivildienstgesetzes am 01.01.1973 und der Gründung des Bundesamtes für den Zivildienst am 01.10.1973 wurde auch ein erstes automatisches Datenverarbeitungssystem für den Bereich des Zivildienstes geplant und eingerichtet, um u.a. Daten zum Zivildienst und zu den Tätigkeitsbereichen zu erfassen (vgl.

Informationsgehalt des Datenmaterials ist allerdings erkennbar begrenzt: So krankt die Statistik beispielsweise an Verzerrungen aus nicht bereinigten Datenbeständen (etwa mit Blick auf die belegten und unbelegten Plätze)⁴⁷ oder einer nur unzureichenden Tiefengliederung (z.B. bei der rein formalen Erfassung der Plätze nach Tätigkeitsgruppen ohne Bezug zu Arbeitsfeldern und Einrichtungsarten) sowie der fehlenden Verknüpfung zu anderen amtlichen Datensätzen.

Sollen zudem über den Zivildienst hinaus Vergleiche zu anderen Bereichen und Mitarbeitergruppen gezogen werden, dann wird die Datenlage nahezu abenteuerlich: So werden Interpretationsversuche insbesondere beim Themenkreis Kriegsdienstverweigerung, Grundwehrdienst und Zivildienst durch widersprüchliches Datenmaterial aufgrund unterschiedlicher und teilweise nicht ausgewiesener Bezugspunkte erschwert, treffen sich systemimmanente Schwächen der amtlichen Sozial- und Arbeitsmarktstatistiken mit dem allgemeinen Desinteresse an einer systematischeren und zuverlässigeren Aufbereitung von Daten und Fakten über den Zivildienst, steht der Aufbau einer verbändeorientierten Sozialberichterstattung mit differenzierten Analysen und Daten zur Arbeit der Wohlfahrtsverbände noch nicht einmal ernsthaft zur Diskussion.⁴⁸

Als *Kurzbilanz* lässt sich an dieser Stelle festhalten: Das forschungsbaasierte, einigermaßen abgesicherte Wissen über den Zivildienst, die Zivildienstleistenden und das institutionelle Spektrum der Zivildienststellen ist im Vergleich zu den offenen, ungeklärten Fragen und den vielfach eher behaupteten, denn belegten sozialstaatlichen, sozialisatorischen und arbeitsmarktpolitischen Wirkungen immer noch auffällig im Hintertreffen.

richtet, um u.a. Daten zum Zivildienst und zu den Tätigkeitsbereichen zu erfassen (vgl. BAZ – Berichterstatte 2001). Ausgewählte Systematiken werden jährlich in den sogenannten „Daten und Fakten zur Entwicklung von Kriegsdienstverweigerung und Zivildienst“ veröffentlicht.

47 So mangelt es der Statistik beispielsweise daran, dass Zivildienstplätze, die 5, 10 oder 20 Jahre unbelegt sind, in den Systematiken enthalten sind, so dass Belegungsquoten (als Verhältniswert zwischen vorhandenen und genutzten Plätzen) nur mit Abstrichen berechenbar bzw. als zuverlässiger Indikator für Angebots- und Nachfragerücken interpretierbar sind.

48 So sind die externe Bedeutung der Wohlfahrtsverbände als Wirtschaftszweig und Arbeitgeber sowie ihre internen Strukturen als Sozialleistungs- und Mitgliedervereinigungen bislang nur unzureichend bekannt und lediglich ansatzweise empirisch dokumentierbar. Als Datenquelle steht allenfalls die „Gesamtstatistik der Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege“ zur Verfügung, die von der BAGFW im drei- bis fünfjährigen Abstand veröffentlicht wird, zuletzt mit Daten aus dem Jahr 2000. Die von den Einzelverbänden veröffentlichten Systematiken unterscheiden sich darüber hinaus sehr stark voneinander. Während die Einrichtungs- und Personalstrukturen für die beiden großen konfessionellen Verbände vergleichsweise differenziert werden, liegen für die übrigen Wohlfahrtsverbände nur rudimentäre Informationen vor.

Teil B

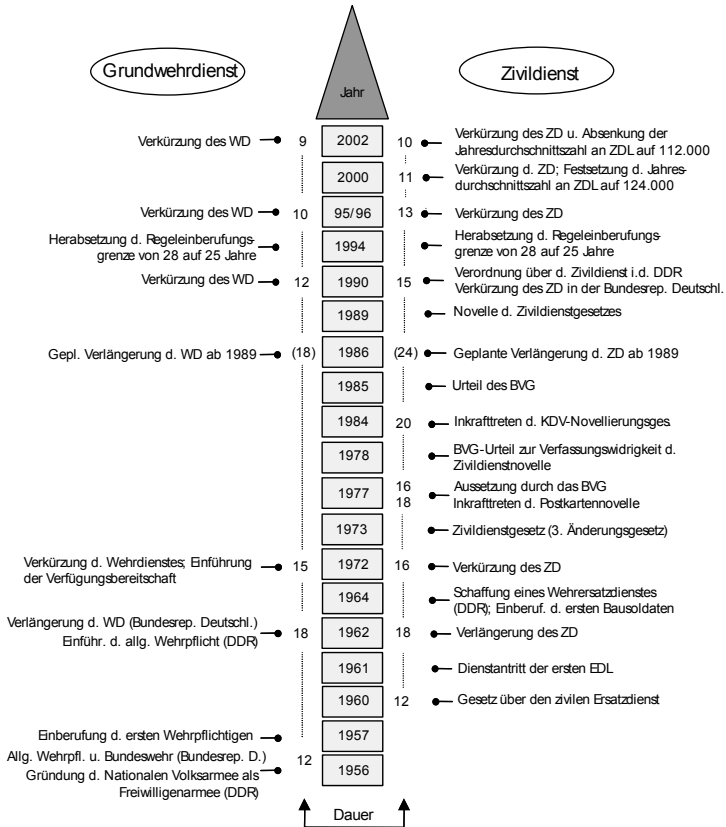
Binnenanalyse: Entwicklung und Struktur des Zivildienstes

4 Die Entwicklung des Zivildienstes – eine quantitative Chronologie

Die heutige Erfolgsbilanz des Zivildienstes war in den 60er- und 70er-Jahren wohl kaum absehbar. Die Entstehung des Zivil- bzw. Ersatzdienstes ist dabei aufs Engste mit der Diskussion des Rechtes auf Kriegsdienstverweigerung in der Nachkriegszeit sowie die Einführung der allgemeinen Wehrpflicht in der frühen Bundesrepublik gekoppelt. In dieser Periode wurden die wesentlichen rechtlichen Grundlagen für die weitere Entwicklung und das heutige Verständnis des Zivildienstes angelegt. Die eigentliche Gründungsphase des Ersatzdienstes begann 1960 mit dem Gesetz über den zivilen Ersatzdienst und erreichte mit den erstmals steigenden Verweigererzahlen gegen Ende dieses Jahrzehnts einen ersten Abschluss (vgl. Kap. 4.1). Mit dem Zivildienstgesetz von 1973 wurden die Voraussetzungen zum Aufbau der heutigen Zivildienstverwaltung geschaffen (vgl. Kap. 4.2). In Verbindung mit dem späteren Gesetz zur Neuordnung des Rechtes auf Kriegsdienstverweigerung und des Zivildienstes, mit dem u.a. das Antragsverfahren auf KDV vereinfacht wurde, wurden die organisatorischen Grundlagen für die weitere Ausweitung des Zivildienstes gelegt (vgl. Kap. 4.3). In den folgenden Jahren expandierte, stabilisierte und etablierte sich der Zivildienst in wachsendem Umfang als de facto eigenständiges Segment neben dem Grundwehrdienst (vgl. Kap. 4.4 und 5).

Vor diesem allgemeinen Hintergrund sollen in den folgenden Abschnitten die wesentlichen Entwicklungstendenzen und internen Strukturen des Zivildienstsystems sowie der hierzu erforderlichen Ausgaben unter qualitativen und quantitativen Aspekten näher beleuchtet werden. Diese systemimmanente Analyse bildet die Basis für den folgenden Teil C, in dem die Wechselwirkungen mit dem sozialen und gesundheitsbezogenen Dienstleistungssystem im Vordergrund stehen. Im Sinne eines „roten“ Fadens für die nachstehenden Ausführungen fungiert die Dauer, in der wesentliche rechtliche Einschnitte beim Grundwehr- und Zivildienst überblicksartig zusammengefasst worden sind. Gleichsam exkursartig und über das Zivildienstsystem im engeren Sinne hinausgehend wird die Darstellung um quantitative Hinweise zum Grundwehrdienst und zu den Surrogatdiensten ergänzt.

Abb. 4.1: Die Entwicklung des Grundwehr- und Zivildienstes im Vergleich



Quelle: Zivildienststudie (2002)

4.1 Die Anfänge des Rechtes auf Kriegsdienstverweigerung und des Ersatzdienstes

Vor dem folgenreichen Hintergrund des Zweiten Weltkriegs und den noch höchst präsenten Erinnerungen an den Nationalsozialismus wurden im Zuge einer weit verbreiteten antimilitaristisch-pazifistischen Grundströmung zwischen 1946 und 1948 Passagen über die Ächtung des Krieges und die Möglichkeit der Kriegsdienstverweigerung in verschiedene Landesverfassungen aufgenommen. Mit zunehmender Westintegration wandelte sich allerdings die politische Stimmungslage, zunächst weniger in der Bevölkerung als in den parlamentarischen Gremien – wie u.a. die Beratungen und Debatten im Parlamentarischen Rat um die Aufnahme eines Rechtes auf Kriegsdienstverweigerung in die Verfassung verdeutlichen. Dennoch gelang es 1949, das Recht auf Kriegsdienstverweigerung in Artikel 4 Abs. 3 des Grundgesetzes zu verankern, obwohl es bis dato noch keine allgemeine Wehrpflicht und somit auch keinen Ersatzdienst gab⁴⁹: „Niemand darf gegen sein Gewissen zum Kriegsdienst mit der Waffe gezwungen werden. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz“, so lautete die zentrale Formulierung im Grundgesetz. Damit wurde gleichzeitig das uneingeschränkte Recht auf Kriegsdienstverweigerung in den Landesverfassungen zu einem an Gewissensgründen gekoppelten Recht umgewandelt (vgl. Janning 1990; Lippert 1994; Raichle 1992).

Die nächsten Schritte auf dem Weg zur Verankerung des Grundwehr- und Zivildienstes folgten relativ zügig: So wurde vor dem politischen Hintergrund der fortschreitenden Ost-West-Spaltung und als Konsequenz der Remilitarisierungspolitik und Integrationsbemühungen in das westliche, antikommunistische Bündnissystem seitens der ersten Bundesregierung unter Adenauer das Grundgesetz ergänzt sowie im Juli des Jahres 1956 das Wehrpflichtgesetz und damit auch die Vorschriften für die Kriegsdienstverweigerung vom Bundestag verabschiedet. Dabei war neben der Entscheidung, ob und in welchem Umfang es wieder deutsche Soldaten geben sollte, insbesondere die Einführung der Wehrpflicht aufgrund ihrer gravierenden persönlichen, gesellschaftlichen und politischen Folgen unter den verschiedenen Wehrgesetzen stark umstritten (vgl. Wahsner 1972; Meier-Dörnberg 1994). Mit der

49 „Das Grundgesetz vom 23.5.1949, das in seinen einzelnen Bestimmungen wie in seiner Gesamtheit als entschiedene Absage an den Nationalsozialismus zu werten ist, enthielt keine Norm, die eine Aufrüstung der Bundesrepublik und die Einführung der allgemeinen Wehrpflicht ausdrücklich für zulässig erklärt hätte. Vielmehr waren umgekehrt eine Reihe von Bestimmungen in die Verfassung aufgenommen worden, die den Schluss zulassen, dass der neue Staat und seine künftigen Organe und Repräsentanten zu einer entschiedenen Friedenspolitik verpflichtet werden sollten“ (Wahsner 1972, S. 75).

Verabschiedung des Gesetzes wurde zugleich der mehrjährige Diskussionsprozess um die Gestaltung der Bundeswehr auf der Basis einer Berufsarmee zugunsten der Alternative einer Wehrpflichtarmee zum Abschluss gebracht.⁵⁰ Die in der politischen Auseinandersetzung höchst umstrittene Frage der Dauer des Wehrdienstes (18 oder 12 Monate) wurde unter dem Verteidigungsminister Franz-Josef Strauß auf ein Jahr festgelegt (vgl. Meier-Dörnberg 1994). Auch im anderen deutschen Teilstaat wurden nahezu zeitgleich Fakten geschaffen: In der Deutschen Demokratischen Republik erfolgte 1956 die offizielle Gründung der Nationalen Volksarmee (NVA), die im Unterschied zur Bundesrepublik Deutschland zunächst als Freiwilligenarmee konzipiert wurde (vgl. Wenzke 1994).⁵¹

Innerhalb des Wehrpflichtgesetzes wurde insbesondere der § 25 kontrovers diskutiert⁵²: Die Inanspruchnahme des Rechtes auf Kriegsdienstverweigerung war nur aus persönlichen, d.h. religiösen und ethischen, nicht aus situationsbedingten Gewissensgründen möglich. Es wurde zugleich dergestalt abgesichert, „dass jeder Kriegsdienstverweigerer die Wahrnehmung seines Grundrechts beantragen, begründen und durch eigens geschaffene Instanzen prüfen und genehmigen lassen musste“ (Bartjes 1996, S. 27). Diese Konstruktion sollte u.a. zur Entpolitisierung des Grundrechts auf Kriegsdienstverweigerung und zur Abschreckung möglicher „Drückeberger“ beitragen, da die Regierung auch vor dem Hintergrund der breiten Protestbewegung gegen die Wiederaufrüstung in der Bevölkerung eine hohe Verweigerungsquote befürchtete (vgl. Janning 1990).

50 Der Grund, warum die Bundeswehr auf der Grundlage der Wehrpflicht und nicht als Berufsarmee konzipiert wurde, „lag in der Konsequenz der Wiederbewaffnung unter den Bedingungen des Kalten Krieges. Bündnispolitische und militärische Erfordernisse machten sie notwendig. Sie hatten Vorrang vor deutschlandpolitischen Rücksichten. Ost-West-Konflikt und militärische Blockbildung waren ausschlaggebender als Anstrengungen zur Überwindung der Teilung Deutschlands. Das Kriegsbild orientierte sich zwar nicht mehr an den vielfachen Millionenheeren des Ersten und Zweiten Weltkrieges, doch standen sich trotz atomarer Waffen immer noch quantitativ große Streitkräfte gegenüber, die auf beiden Seiten ohne Wehrpflicht nicht unterhalten werden konnten. Hinzu kam, dass eine Berufsarmee am Widerstand der ehemaligen Siegermächte gescheitert wäre und überdies nicht deutscher Tradition entsprach. Sämtliche Bundesregierungen haben in der Folgezeit an der Wehrpflicht festgehalten“ (Meier-Dörnberg 1994, S. 118).

51 Ausschlaggebend für diese Entscheidung waren u.a. die offenen Grenzen zum Westen bzw. der befürchtete Abwanderungsverlust junger Männer, die politische und moralische Aufwertung der Nationalen Volksarmee, die Hoffnung, auf die Durchsetzung des Klassenprinzips durch die freiwillige Meldung der „bewussteren“ Kräfte der Arbeiterklasse zum Armeedienst und damit auf Verlässlichkeit und Loyalität zum SED-Regime (vgl. Wenzke 1994).

52 Im Wehrpflichtgesetz vom 21. Juli 1956 heißt es in § 25: „Wer sich aus Gewissensgründen der Beteiligung an jeder Waffenanwendung zwischen den Staaten widersetzt und deshalb den Kriegsdienst mit der Waffe verweigert, hat statt des Wehrdienstes einen zivilen Ersatzdienst außerhalb der Bundeswehr zu leisten“ (zitiert nach Janning 1990, S. 44).

Im Jahr 1960 wurde schließlich der Ersatzdienst durch die Verabschiedung des gleichlautenden Gesetzes über den zivilen Ersatzdienst in eine rechtliche Form gegossen, nach dem gegen Ende der 50er-Jahre die ersten KDV-Verhandlungen stattgefunden hatten und eine administrative Grundlage für den Einsatz der Kriegsdienstverweigerer erforderlich war. Entgegen den im Vorfeld artikulierten Überlegungen einer möglichst abschreckenden Gestaltung des Ersatzdienstes (z.B. durch die Wahl unattraktiver und belastender Einsatzfelder wie Neulandgewinnung, Ödlandkultivierung oder passiver ziviler Luftschutz), wurde auf rechtlicher Ebene der allgemeinwohlorientierte Dienst in Kranken-, Heil- und Pflegeanstalten zum Haupteinsatzfeld der Ersatzdienstleistenden bestimmt, und – bei Ausschöpfung der dortigen Beschäftigungsmöglichkeiten – nachrangig Einrichtungen für soziale und mildtätige Zwecke, der Katastrophenschutz und Arbeiten zur Förderung der Wasserwirtschaft und Landeskultur als potenzielle Betätigungsfelder für die Ersatzdienstleistenden festgelegt (vgl. Janning 1990). Mit diesen Bestimmungen wurden zugleich der Zivildienst sowie das soziale und gesundheitsbezogene Dienstleistungssystem direkt und unmittelbar miteinander verzahnt.

Auf eine inhaltliche Zielbestimmung und Verortung des Ersatzdienstes zwischen Militär-Ersatz und eigenständiger Institution wurde demgegenüber weitgehend verzichtet. Den friedenspolitischen Beweggründen der Kriegsdienstverweigerung und dem Versöhnungsgedanken – so ein Diskussionsstrang in der damaligen Fachöffentlichkeit – wurde bei der Gestaltung des Ersatzdienstes kaum Rechnung getragen. Dies hat sich bis heute – trotz Diskussionen und Konzepte zur inhaltlichen Gestaltung des Zivildienstes – nur unwesentlich geändert. So konnte sich beispielsweise der insbesondere im Umfeld der evangelischen und katholischen Kirche entstandene Ansatz eines sozialen Friedensdienstes in der Praxis nicht auf breiter Ebene entfalten (vgl. Becker/Hoffmann 1986; Pokatzky 1983b; Raichle 1992).⁵³ Nach heutigem Verständnis – wie es etwa seitens der konfessionellen Verbände vertreten wird – soll der Zivildienst soziales Lernen ermöglichen, Interesse für soziale Problemlagen wecken und Gelegenheit zur Einübung gewaltfreier Konfliktlösungen anbieten (vgl. z.B. DCV 1994, 2000; DW 2000).

53 „Mit sozialem Friedensdienst bezeichnen wir eine besondere Form des Zivildienstes in Kirche und Diakonie. Das heißt im Rahmen des staatlicherseits vorgegebenen und reglementierten Zivildienstes wurden Zielvorstellungen, Inhalte und Organisationsformen entwickelt, die dem anerkannten Kriegsdienstverweigerer im Zivildienst die Möglichkeit geben, seinen Friedenswillen und sein Engagement für den Frieden auch im Zivildienst in konkretes Handeln umzusetzen“ (Buff 1986, S. 39). Vgl. darüber hinaus Diakonisches Werk in Hessen und Nassau (1986); Janning (1993); Pokatzky (1983a).

In der Bundesrepublik wendete sich das zum damaligen Zeitpunkt zuständige Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung⁵⁴ zur organisatorischen Umsetzung des Gesetzes über den zivilen Ersatzdienst und zur Schaffung von Plätzen für anerkannte Kriegsdienstverweigerer zunächst an öffentliche Träger und Einrichtungen, in wachsendem Umfang jedoch auch an die Wohlfahrtsverbände bzw. Einrichtungen in freigemeinnütziger Trägerschaft. Hierbei handelte es sich vor allem um größere Anstalten im Bereich der Betreuung und Pflege kranker, alter und behinderter Menschen, die sich zur Beschäftigung der Ersatzdienstleistenden bereit erklärten.⁵⁵ Durch die Einbindung der Wohlfahrtsverbände (sowie ihrer Untergliederungen und Einrichtungen) sowie der öffentlichen Körperschaften bei der Durchführung des Ersatzdienstes wurden zugleich die Weichen für die heutigen Trägerstrukturen und die quantitative Dominanz der Freien Wohlfahrtspflege gestellt (vgl. Kap. 5.3).

Zu diesem Zeitpunkt dauerte der Ersatzdienst wie der Grundwehrdienst zunächst 12 Monate. Die erste Verlängerung auf 18 Monate erfolgte bei beiden Diensten bereits im Jahr 1962 aufgrund der Verschärfung der internationalen und europäischen Spannungslage – dessen symbolträchtigste und gravierendste Auswirkung der Bau der Berliner Mauer im Jahr 1961 war. Damit änderte sich auch der sicherheitspolitische Kurs in der DDR, die 1962 die allgemeine Wehrpflicht einführt und damit die Abkehr von der Freiwilligenarmee vollzog.⁵⁶ Im Unterschied zur Bundesrepublik wurde das Recht auf Kriegsdienstverweigerung nicht in die Verfassung der DDR aufgenommen. Gleichwohl wurde im Jahr 1964 durch die „Anordnung des nationalen Verteidigungsrates über die Aufstellung von Baueinheiten im Bereich des Ministeriums für nationale Verteidigung“ ein Wehrdienst ohne Waffen für Kriegsdienstverweigerer aus religiösen und anderen Gründen geschaffen. Noch im gleichen Jahr traten die ersten Bausoldaten ihren 18-monatigen Dienst mit Aufgaben im militärischen und öffentlichen Bauwesen an (vgl. Wenzke 1994).⁵⁷ Der Dienst in den in die Armee integrierten waffenlosen Baueinheiten sowie – in noch stärkerem Umfang – die Totalverweigerung bildeten für viele junge Männer einen kritischen Punkt in ihrer

54 1965 wurde die Zuständigkeit auf das Innenministerium und 1981 auf das Bundesministerium für Frauen und Jugend (dem heutigen BMFSFJ) verlagert (vgl. Lippert 1994).

55 Vgl. hierzu vor allem Raichle (1992), der am Beispiel der Diakonie Württemberg differenziert die Anfänge des Zivildienstes und die Reaktionen von Verbands- und Einrichtungsvertretern beschreibt.

56 Bis zum Jahr 1962 stand die NVA vor dem Dilemma zwischen Anspruch und Wirklichkeit, da die geplanten Sollstärken im Rahmen der Freiwilligenarmee nicht erreicht werden konnten. Erst nach dem Mauerbau konnte die DDR zum systematischen Aufbau der NVA auf dem Prinzip der allgemeinen Wehrpflicht übergehen (vgl. Wenzke 1994).

57 Vgl. hierzu die verschiedenen Beiträge und Erfahrungsberichte in Janning u.a. (1990) sowie Eisenfeld (1978), Friedrich-Ebert-Stiftung (1984).

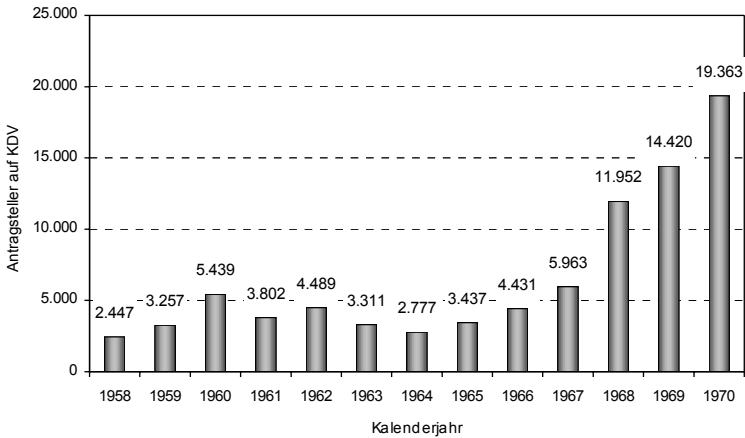
Biographie und waren mit Repressalien verbunden (vgl. Janning u.a. 1990).

Die ersten bundesrepublikanischen Einrichtungen, die sich Anfang der 60er-Jahre zur Beschäftigung von Ersatzdienstleistenden konkret bereit erklärten, standen in dieser Anfangsphase des Ersatzdienstes der neuen Mitarbeitergruppe zunächst höchst ambivalent gegenüber, wobei die Einstellungen zwischen Skepsis gegenüber der Integrationsfähigkeit der Ersatzdienstleistenden in die Institutionen und Freude über das neue Arbeitskräftepotential schwankten. Allerdings wuchs angesichts der ersten positiven Erfahrungen mit den Ersatzdienstleistenden auch das Interesse an den neuen Mitarbeitern und schon bald überstieg die Nachfrage das Angebot – nicht zuletzt deshalb, weil die Zahl der zur Verfügung stehenden Dienstpflchtigen äußerst klein war –, wie die wenigen vorhandenen Daten dokumentieren (vgl. Bartjes 1996; Raichle 1992).

So zeichneten sich in dieser frühen Phase der Bundesrepublik Kriegsdienstverweigerung und Zivildienst weder durch gesellschaftliche Normalität aus, noch bildeten sie eine nennenswerte Größe im Gefüge sozialer Dienste. Entgegen den Annahmen über das erwartete Volumen der Kriegsdienstverweigerung blieb die Zahl der Anträge gering: So schwankte die Zahl der KDV-Antragsteller zwischen rund 2.500 des Jahres 1958 und knapp 6.000 für 1967 bei einem jährlichen Durchschnittswert von rund 3.900 im betrachteten 10-Jahres-Zeitraum (vgl. Abb. 4.2).⁵⁸

58 „Am 1. April 1957 rückten die ersten Wehrpflichtigen, knapp 10.000 Mann des Jahrgangs 1937, in die Kasernen ein. Was millionenfache Routine werden sollte, war ein in der Öffentlichkeit vielbeachteter und kritisch verfolgter Vorgang. Die Bundeswehr zählte zu diesem Zeitpunkt bereits etwa 100.000 Berufssoldaten oder Längerdienende. Musterungen und Einberufungen waren störungsfrei verlaufen. Von 15.000 zur Musterung aufgeforderten jungen Männern waren fast alle erschienen. Nur 0,3% beriefen sich auf das Recht der Kriegsdienstverweigerung. Etwa 8% der Einberufenen entschlossen sich sogar zur Verlängerung des Grundwehrdienstes von 12 Monaten“ (Meier-Dörnberg 1994, S. 107).

Abb. 4.2: Anzahl der Antragsteller auf Kriegsdienstverweigerung nach Kalenderjahren von 1958 bis 1970



Quelle: Bundesamt für den Zivildienst (2000)

Kriegsdienstverweigerung bildete in dieser Phase – wie Räder (1994) mit Blick auf die Geburtsjahrgänge von 1938 bis 1947 formulierte – ein Phänomen sozialer Devianz und eine sozialtypische Ausnahmeerscheinung: Mit Blick auf diese Geburtsjahrgänge bewegte sich der Anteil der rechtskräftig anerkannten Kriegsdienstverweigerer an den erfassten Wehrpflichtigen zwischen 0,6% und 1,8% (vgl. Tab. 4.1).

Tab. 4.1: Wehrpflichtige und Kriegsdienstverweigerer nach Geburtsjahrgang von 1937 bis 1952

Geburtsjahrg.	Erfasste Wehrpflichtige		Rechtskräftig anerkannte KDV'ler		
	abs.	% z. Vj.	abs.	% z. Vj.	% v. (1)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1937	194.940	/	1.458	/	0,7
1938	434.724	123,0	2.670	83,1	0,6
1939	470.201	8,2	2.628	-1,6	0,6
1940	464.418	-1,2	2.840	8,1	0,6
1941	440.189	-5,2	2.928	3,1	0,7
1942	357.398	-18,8	2.895	-1,1	0,8
1943	369.477	3,4	3.138	8,4	0,8
1944	363.583	-1,6	3.274	4,3	0,9
1945	262.907	-27,7	2.784	-15,0	1,1
1946	316.711	20,5	4.118	47,9	1,3
1947	342.759	8,2	6.302	53,0	1,8
1948	368.135	7,4	8.615	36,7	2,3
1949	389.646	5,8	10.603	23,1	2,7
1950	383.444	-1,6	12.154	14,6	3,2
1951	375.902	-2,0	14.142	16,4	3,8
1952	380.634	1,3	16.168	14,3	4,2

Quelle: Bundesamt für den Zivildienst (2000); eigene Berechnungen

Dementsprechend niedrig waren auch die Zahlen bei den Ersatzdienstleistenden und Zivildienstplätzen, zu denen für diesen Zeitraum nur spärliche Angaben vorliegen: Im Jahr 1961 wurden die ersten 340 Ersatzdienstleistenden zu ihrem 12-monatigen Dienst in 12 Zivildienststellen einberufen. Vier Jahre später – 1965 – existierten rund 83 Zivildienststellen mit rund 1.400 Zivildienstplätzen (vgl. Eipperle 1989).

In den Anstalten und Einrichtungen wurden die Ersatzdienstleistenden grundsätzlich zu allen anfallenden Arbeiten herangezogen. Eine Differenzierung in Einsatzbereiche fand nur insoweit statt, als die EDL – wie heute – berechtigt waren, Tätigkeiten in der Pflege abzulehnen. Dieser klassische Einsatzbereich für Zivildienstleistende bildet immer noch den Kernbereich der Tätigkeiten (vgl. Kap. 5 sowie Teil D).⁵⁹ Ersatz-

59 Er umfasst den Bereich der Pflege und Betreuung alter, kranker, behinderter und in sonstiger Weise hilfsbedürftiger Menschen im ambulanten, teilstationären und stationären Bereich, sofern diese Tätigkeiten nicht in andere, gesondert geregelte Gruppen fallen (wie 08, 11, 19, 45,

dienstleistende, die keine Tätigkeiten in der Pflege verrichten wollten, wurden alternativ zu handwerklichen und Hausmeistertätigkeiten (insbesondere im stationären Bereich), gärtnerischen Diensten sowie im Kraftfahr-, Versorgungs- und Verwaltungsbereich der Einrichtungen eingesetzt (vgl. BAZ – Berichterstatter 2001).⁶⁰

Zusammengenommen wurde der Ersatzdienst in den 60er-Jahren rechtlich ausgestaltet und formal in die Trägerlandschaft des Sozial- und Gesundheitswesens eingebunden. Die begrenzte Zahl von Einrichtungen, die sich trotz Bedenken auf das „Abenteuer“ Ersatzdienst und die wenigen Kriegsdienstverweigerer einließen, machten überwiegend positive Erfahrungen mit dieser Mitarbeitergruppe. Gleichwohl war der Ersatzdienst in dieser Gründungsphase aufgrund der geringen Anzahl der EDL aus quantitativer Perspektive für das Sozial- und Gesundheitswesen von untergeordneter Bedeutung.

4.2 Zwischen Organisationsreform und „Postkartennovelle“ – Kriegsdienstverweigerung und Zivildienst in den 70er-Jahren

Erste Veränderungen deuteten sich jedoch bereits gegen Ende der 60er Jahre an. Nach Räder (1994) können die Jahrgänge 1948, 1949 und 1950 als Protagonisten einer breiteren KDV-Bewegung angesehen werden, die sich in den folgenden Jahren weiter entfaltete. So verdoppelten sich als Folge des politischen Aufbruchs der Studentenbewegung und des Vietnam-Krieges die KDV-Anträge von rund 6.000 des Jahres 1967 auf knapp 12.000 für 1968 (vgl. Abb. 4.2). Dieser Wachstumstrend setzte sich bis zum Jahr 1973 fort, in dem sich die Zahl der KDV-Anträge pro Kalenderjahr weiter erhöhte und auf gut 35.000 kletterte (vgl. Tab. 4.2). Auch die Zahl der rechtskräftig anerkannten Kriegsdienstverweigerer nach Geburtsjahrgängen stieg im Vergleich zur Gesamtzahl der Wehrpflichtigen überdurchschnittlich an (vgl. Tab. 4.3). Zu den Verweigerern zählten – wie die Weißbücher des Bundesministe-

21, 71 oder 81). Hierzu gehören u.a. auch Fahrdienste für Behinderte und Senioren, Essen auf Rädern, die Betreuung von Personen in sozialen Notlagen (wie Obdachlose, Langzeitarbeitslose, Asylbewerber) sowie praktische Hilfen bei der Lebens- und Haushaltsführung behinderter und älterer Menschen. Bestrebungen in der Vergangenheit, diese Tätigkeitsgruppe weiter zu differenzieren, wurden nicht umgesetzt (vgl. BAZ – Berichterstatter 2001).

60 Anlässlich der Planung eines ersten automatischen Datenverarbeitungssystems für das Bundesamt für den Zivildienst im Jahr 1973, das u.a. auch Informationen zu den Tätigkeitsbereichen umfassen sollte, wurden die Zivildienststellen erstmalig gebeten, ihre Plätze den Tätigkeitsgruppen Pflegehilfs- und Betreuungsdienste, handwerkliche Tätigkeiten, garten- und landwirtschaftliche Tätigkeiten, kaufmännische und Verwaltungstätigkeiten, Umweltmaßnahmen, Kraftfahrer sowie Krankentransport und Rettungsdienst zuzuordnen. Die erste statistische Auswertung erfolgte im Jahr 1975 anhand dieses Tätigkeitskataloges, ergänzt um die Versorgungstätigkeiten (vgl. BAZ – Berichterstatter 2001).

riums für Verteidigung für 1970 und 1973/74 auswies – in dieser Phase hauptsächlich Schüler und Studenten (vgl. Räder 1994).

Tab. 4.2: Kriegsdienstverweigerung und Zivildienst von 1970 bis 1979

Kalenderjahr	KDV-Anträge		ZDS ¹		ZDP ¹		ZDL (Mittelwert)	
	abs.	% z. Vj.	abs.	% z. Vj.	abs.	% z. Vj.	abs.	% z. Vj.
1970	19.363	/	1.114 ³	/	5.354 ³	/	/	/
1971	27.657	42,8	1.785 ³	60,1	6.775	26,5	6.149	/
1972	33.792	22,2	2.693 ³	51,0	9.072	33,9	8.762	42,5
1973	35.192	4,1	3.372 ²	25,2	12.955	42,8	10.640	21,4
1974	34.150	-3,0	4.362	29,4	17.968	38,7	13.643	28,2
1975	32.565	-4,6	5.167	18,5	21.754	21,1	15.105	10,7
1976	40.618	24,7	6.856	32,7	28.664	31,8	16.254	7,6
1977	69.969	72,3	7.796	13,7	32.284	12,6	18.316	12,7
1978	39.698	-43,3	8.751	12,2	34.572	7,1	25.513	39,3
1979	45.454	14,5	9.907	13,2	41.188	19,1	26.794	5,0
70-79 ⁴	26.091	134,7	8.793	789,3	35.834	669,3	20.645	335,7

1 ZDS und ZDP jeweils im Juni des angegebenen Jahres.

2 Schätzwert für den September des Jahres 1973.

3 Werte aus Deutscher Caritasverband (1989).

4 Zuwächse im Jahrzehnt.

Quelle: Bundesamt für den Zivildienst (2000); eigene Berechnungen

Nach leichten Rückgängen in den Jahren 1974 und 1975 setzte sich der Aufwärtstrend 1976 fort und machte im Jahr 1977 einen deutlichen Sprung, bei dem die Spitze von rund 70.000 KDV-Anträgen registriert wurde. Der rapide Anstieg war unmittelbar auf das unter der sozial-liberalen Koalition verabschiedete „Gesetz zur Änderung des Wehrpflichtgesetzes und des Zivildienstgesetzes“ zurückzuführen, das am 1.8.1977 in Kraft trat.⁶¹ Es stellte eine Reaktion auf die sich Mitte der 70er-Jahre verdichtende Kritik am Gewissensbegriff und dem entsprechenden Prüfungsverfahren vor den Kammern und Ausschüssen dar. Die sogenannte „Postkartennovelle“ beinhaltete demgegenüber für ungediente Wehrpflichtige den Verzicht auf die Darlegung der Gewissensgründe vor dem Prüfungsausschuss zu Gunsten einer schriftlichen Erklärung. Die Dauer des Zivildienstes betrug 18 Monate (bei 15 Monaten Grundwehrdienst). Allerdings wurde das Gesetz bereits nach vier

61 Von dieser Möglichkeit machten auch viele Alt-Antragsteller Gebrauch, die einen neuen Antrag nach dem novellierten Verfahren stellten und insofern zweifach gezählt wurden (vgl. Raichle 1992).

Monaten, d.h. im Dezember 1977, vom Bundesverfassungsgericht in der Hauptsache wieder außer Kraft gesetzt. Im April 1978 erfolgte schließlich das Urteil des Bundesverfassungsgericht, in dem die Postkartennovelle endgültig für verfassungswidrig erklärt wurde. Zugleich unterstrich das Gericht, dass der Zivildienst keine beliebige Wahlmöglichkeit für Wehrpflichtige darstellt. Nach Aussetzung des Gesetzes griffen vorläufig wieder die alten Regelungen zum Prüfungsverfahren und zur Dauer des Zivildienstes im Umfang von 16 Monaten (vgl. BAZ 2000; Lippert 1994, Raichle 1992). Der Rahmen für die geplante, in diesem Jahrzehnt allerdings nicht mehr verwirklichte Neuordnung wurde hierbei durch die „restriktive Entscheidung des BVerfG vorgezeichnet: massiver Ausbau des Ersatzdienstes, Verlängerung und Ausgestaltung des Ersatzdienstes als einer ‚lästigen‘ Alternative und Rückkehr zu einem – eventuell modifizierten – Anerkennungsverfahren, das nunmehr den Rang eines Verfassungsgebots genießt“ (Hecker/Schusser 1980, S. 188 f.).

Nach dem Urteil fiel die Zahl der KDV-Anträge zunächst wieder auf das Niveau von 1976 zurück, um auf dieser Grundlage bis zur endgültigen Novellierung des Rechtes auf KDV in den 80er-Jahren erneut anzusteigen.⁶² Zusammengefasst lassen sich die 70er-Jahre mit Blick auf die KDV-Entwicklung insgesamt als Jahrzehnt kennzeichnen, in dem sich die Kriegsdienstverweigerung endgültig von der Ausnahmeerscheinung zur Verhaltensnorm für einen größeren Kreis junger Männer entwickelte (vgl. Räder 1994).

Auch für den Zivildienst brachte die seit Ende der 60er-Jahre wachsende Zahl an Kriegsdienstverweigerern weitere Schubkraft und eine neue Größenordnung, die schon bald organisatorische Reformen bei der Zivildienstverwaltung, die Schaffung weiterer Zivildienstplätze und die Suche nach neuen Tätigkeitsfeldern erforderlich machte. So waren gegen Ende der 60er-Jahre und zu Beginn der 70er-Jahre – trotz der wachsenden Anzahl an Zivildienststellen, Plätzen und Leistenden (vgl.

62 Nach Finckh (1990) und Raichle (1992) verwandte die Bundesregierung unrichtige Zahlenangaben über Jahrgangsstärken, KDV-Anträge und den Personalbedarf der Bundeswehr, die während der Anhörung eine wichtige Rolle spielten und das Urteil des Bundesverfassungsgerichts beeinflussten, da beim Gericht der Eindruck entstand, dass Grundwehrdienst und Wehrgerechtigkeit gefährdet seien. Aufgrund des massiven Andrangs stünden nicht genügend Zivildienstplätze zur Verfügung, so dass viele unechte Gewissensverweigerer keinen Zivildienst zu absolvieren brauchten. Demgegenüber – so das Urteil – muss der Gesetzgeber gewährleisten, dass jeder KDV'ler auch zum Zivildienst einberufen wird. Gleichzeitig sei der Zivildienst so beschwerlich zu gestalten, dass bei den Kriegsdienstverweigerern von einer ernsthaften Gewissensentscheidung ausgegangen werden kann. Dieses Urteil gilt auch als Geburtsstunde der im Vergleich zum Wehrdienst „lästigen“ Alternative Zivildienst. Darüber hinaus wurde durch das Urteil die Grundlage für eine Verlängerung bis auf 24 Monate geschaffen, um eine belastungsfähige Gleichstellung mit dem Wehrdienst zu erreichen. Vgl. auch Hecker/Schusser (1980).

Tab. 4.3) – die institutionellen Kapazitäten in Relation zum sich rapide ausbreitenden Phänomen der Kriegsdienstverweigerung noch vergleichsweise gering. Die Diskrepanz zwischen den anerkannten KDV'lern und den vorhandenen Dienstplätzen bzw. das Problem des nahtlosen Übergangs zwischen KDV und Ersatzdienst wurde deshalb sogar zum Thema in den Medien und im Parlament.⁶³ Neben einer Ausweitung der Dienstplätze wurde die Ausdehnung der Einsatzbereiche gefordert und seitens der Regierung angekündigt (vgl. Seidler/Reindl 1971).

Tab. 4.3: Wehrpflichtige und Kriegsdienstverweigerer nach Geburtsjahrgängen von 1952 bis 1970

Geburtsjahrg.	Erfasste Wehrpflichtige		Rechtskräftig anerkannte KDV'ler		
	abs.	% z. Vj.	abs.	% z. Vj.	% v. (1)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1952	380.634	1,3	16.168	14,3	4,2
1953	376.780	-1,0	18.945	17,2	5,0
1954	386.424	2,6	21.888	15,5	5,7
1955	389.644	0,8	22.977	5,0	5,9
1956	408.043	4,7	25.583	11,3	6,3
1957	426.068	4,4	28.210	10,3	6,6
1958	434.093	1,9	29.835	5,8	6,9
1959	457.574	5,4	32.915	10,3	7,2
1960	464.297	1,5	36.035	9,5	7,8
1961	484.242	4,3	38.854	7,8	8,0
1962	486.920	0,6	40.383	3,9	8,3
1963	508.951	4,5	46.948	16,3	9,2
1964	639.770	25,7	55.476	18,2	8,7
1965	627.402	-1,9	56.099	1,1	8,9
1966	624.644	-0,4	62.470	11,4	10,0
1967	600.356	-3,9	78.706	26,0	13,1
1968	585.419	-2,5	82.313	4,6	14,1
1969	560.306	-4,3	92.293	12,1	16,5

Quelle: Bundesamt für den Zivildienst (2000); eigene Berechnungen

Darüber hinaus erschien eine „Professionalisierung“ des Ersatzdienstes durch Reformen unumgänglich, um die Rahmenbedingungen für die

⁶³ Nach Seidler/Reindl (1971) konnten „von den bis zum 31.12.1970 anerkannten 45.110 Wehrdienstverweigerern (...) nur 11.850 ihren Ersatzdienst ableisten. Das bedeutet, dass von drei Kriegsdienstverweigerern nur einer seiner Ersatzdienstpflicht zu genügen brauchte“ (ebd. S. 30).

Organisation des Ersatzdienstes zu verbessern: Neben der Schaffung der Institution des Bundesbeauftragten für den Zivildienst (1970)⁶⁴, der Einrichtung eines Netzes von RegionalbetreuerInnen als AnsprechpartnerInnen für die Beschäftigungsstellen und Zivildienstleistenden (1971) und der Einweihung der ersten Zivildienstschule im Kreis Holzminden brachte vor allem die 3. Änderung des Gesetzes über den zivilen Ersatzdienst (1973) grundsätzliche Neuerungen. Hierzu gehörten vor allem:

- „die Umbenennung des ‚zivilen Ersatzdienstes‘ in ‚Zivildienst‘,
- die Errichtung des Bundesamtes für den Zivildienst als selbständige Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung,
- die gesetzliche Verankerung der Institution des Bundesbeauftragten für den Zivildienst,
- die Errichtung des Beirats für den Zivildienst,
- die Möglichkeit der Umwandlung eines Wehrdienstverhältnisses in ein Zivildienstverhältnis unter Voraussetzung einer Anerkennung des betreffenden Wehrdienstleistenden als Kriegsdienstverweigerer,
- die Möglichkeit, Verwaltungsaufgaben des Zivildienstes an Verbände der Freien Wohlfahrtspflege zu übertragen“ (BAZ 2000, S. 4 f.).⁶⁵

Durch diese Reformen wurde der Zivildienst institutionell abgesichert und die Voraussetzungen für seinen weiteren Ausbau im Verlauf der 70er-Jahre geschaffen: So sind zwischen 1970 und 1979 rund 8.800 Zivildienststellen und 35.800 Zivildienstplätze hinzugekommen. Gleichzeitig erhöhte sich die Zahl der Zivildienstleistenden im Durchschnitt von ca. 6.150 ZDL im Jahr 1971 auf 26.800 für 1979 bzw. um 336% und erreichte damit erstmals in der Geschichte des Ersatz- und Zivildienstes eine gesellschaftlich relevante Größenordnung. Im Vergleich zu den heutigen Dimensionen des Zivildienstes waren diese Kapazitäten allerdings immer noch gering.

64 „Im Hinblick auf die sich aus der Durchführung des zivilen Ersatzdienstes ergebenden Probleme hat die Bundesregierung am 5.11.1969 beschlossen, einen besonderen Beauftragten für den zivilen Ersatzdienst beim Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung zu benennen. Anfang März 1970 wurde der frühere SPD-Bundestagsabgeordnete Iven in das Amt eingeführt. Schon bei seinem Amtsantritt hat sich Iven eingesetzt, Kriegsdienstverweigerer auch im Krankentransport, z.B. bei der Berufsfeuerwehr und im Unfalldienst einzusetzen. Auch an den Einsatz bei der Deutschen Bundesbahn und der Bundespost ist gedacht“ (Seidler/Reindle 1971, S. 30).

65 Raichle vertritt in diesem Kontext die These, dass „diese – scheinbar aktuellen politischen Veränderungen entsprechenden – Maßnahmen (...) jedoch in den Augen sachkundiger Beobachter schlichte Kosmetik (waren), da die Grundprobleme des Ersatzdienstes weiter bestanden, der Einsatz von ZDL sogar nur noch ‚vorrangig‘ im sozialen Bereich festgeschrieben war – was paramilitärische Einsatzmöglichkeiten zumindest eröffnete – und weil insgesamt eine Entpolitisierung der Kriegsdienstverweigerung dergestalt intendiert schien, durch eine liberalere Gestaltung einiger Zivildienstregelungen das Konfliktpotential zu reduzieren“ (Raichle 1992, S. 31).

Darüber hinaus wurden die Einsatzfelder für Zivildienstleistende, zum Teil zunächst über Modellversuche, erweitert und das heute bekannte formale Kategorisierungssystem der Tätigkeitsgruppen entwickelt. In diesem Kontext wurde beispielsweise

- gegen Ende der 60er-Jahre der Modellversuch Betriebsshelfer in der Landwirtschaft gestartet,
- in den frühen 70er-Jahren die ersten Ersatzdienstleistenden im Krankentransport und Rettungsdienst eingesetzt (vgl. Teil E),
- 1973 ein Modellversuch im Bereich des Umweltschutzes ins Leben gerufen,
- im Jahr 1975 das erste Merkblatt zur „individuellen Betreuung Behinderter und Kranker durch Zivildienstleistende“ verfasst (vgl. Teil D),
- und im Jahr 1978 – wiederum im Rahmen eines Modellversuches – die Mobilen Sozialen Hilfsdienste entwickelt (vgl. Teil D sowie BAZ – Berichterstatte 2001).

Und schließlich wurden mit Blick auf die Beschäftigungsstellen neben den größeren Einrichtungen und Anstalten in wachsendem Umfang auch kleinere Organisationen als Zivildienststellen anerkannt. Da diese Einrichtungen oft keine Plätze in einem Einsatzbereich in einer Tätigkeitsgruppe zur Verfügung stellen konnten, wurden vom Bundesamt zunehmend auch Zivildienstplätze mit Misch Tätigkeiten genehmigt. Die Zuordnung der Plätze erfolgte nach dem jeweiligen Einsatzschwerpunkt (vgl. BAZ – Berichterstatte 2001).⁶⁶

In der Bilanz wurden die organisatorischen Rahmenbedingungen für den Zivildienst in den 70er-Jahren als Voraussetzung zur Bewältigung der steigenden KDV-Zahlen und zur Deckung des Bedarfs an Zivildienstplätzen neu geordnet. Neben der Erprobung neuer Einsatzmöglichkeiten erweiterte sich zugleich das organisatorische Spektrum an Einrichtungen, die Zivildienstplätze zur Verfügung stellten. Mit dem wachsenden Interesse kleinerer Organisationen veränderten sich auch die Aufgabenprofile der Zivildienstleistenden. Die rechtliche Neuordnung des Antragsverfahrens auf Kriegsdienstverweigerung hatte demgegenüber keinen Bestand, blieb aber aufgrund der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht folgenlos für den Zivildienst in den 80er-Jahren.

66 Grundsätzlich durften auch hier die ZDL zu allen anfallenden Arbeiten herangezogen werden. Zu einem späteren Zeitpunkt erfolgte die Beschränkung auf Arbeiten, die zumindest überwiegend der Tätigkeitsgruppe des Zivildienstplatzes entsprachen. Gegenwärtig dürfen ZDL ausschließlich Arbeiten ausführen, die dem Anerkennungsbescheides des Bundesamtes und der hier zu ergangenen Tätigkeitsbeschreibung entsprechen (vgl. BAZ – Berichterstatte 2001).

4.3 Die Stabilisierung der Kriegsdienstverweigerung und die Etablierung des Zivildienstes in den 80er-Jahren

Die Ausgangssituation zu Beginn des neuen Jahrzehnts lässt sich wie folgt beschreiben: Anfang der 80er-Jahre bestanden rund 11.000 Zivildienststellen mit über 45.000 Plätzen, auf denen im Jahresmittel rund 32.000 Zivildienstleistende tätig waren. Die Zahl der Anträge auf Kriegsdienstverweigerung lag bei mehr als 54.000 mit zunächst steigender Tendenz bis zum Jahr 1983, in dem der Gipfel von über 68.000 Anträgen erreicht wurde, um im Folgejahr um 36% zu sinken. Die Hintergründe für die spezifische KDV-Entwicklung sind hierbei auf vier Ebenen zu verorten:

- Erstens kamen die sogenannten geburtenstarken Jahrgänge (ab 1959) ins wehrpflichtige Alter, d.h. die Zahl der für den Wehrdienst zur Verfügung stehenden Männer erhöhte sich sukzessive und erreichte mit dem Geburtsjahrgang 1965 bei einer Jahrgangsstärke von fast 640.000 erfassten Wehrpflichtigen den bis heute höchsten Stand.
- Zweitens entwickelte sich die sogenannte „neue Friedensbewegung“ Anfang der 80er-Jahre zu einer Massenbewegung, die über das bis dato in der Bundesrepublik Deutschland vorhandene Rekrutierungspotential der Protestbewegungen hinausging, zu einer breiten Koalitionsbereitschaft von BürgerInnen unterschiedlichster Herkunft und politischer Präferenz führte und bis zu diesem Zeitpunkt thematisch eher vernachlässigte Politikfelder in den Mittelpunkt der politischen Auseinandersetzung brachte. Die Problematisierung der Schattenseiten des technischen Fortschritts, die ökologisch motivierte Zivilisationskritik und die Auseinandersetzung um die zivile Nutzung der Nuklearenergie der 70er-Jahre bildeten hierbei den gesellschaftlichen Hintergrund der Friedensbewegung als Überlebensbewegung, deren politischer Auslöser der „Nato-Doppelbeschluss“ von 1979 und die Nachrüstung bzw. die Stationierung von Pershing II und Cruise Missiles war.⁶⁷ Diese Diskussionen sensibilisierten auch viele junge Erwachsene für pazifistische Denkhaltungen und die Frage der Kriegsdienstverweigerung (vgl. Brand/Büsser/Rucht 1984).⁶⁸

67 Nach Brand/Büsser/Rucht (1984) kann die Problematik des Nato-Doppelbeschlusses allein das Phänomen der Friedensbewegung nicht erklären. Wesentliche weitere Bedingungsfaktoren lagen i.E. im relativ abrupten Abschied von der Entspannungspolitik anlässlich der sowjetischen Invasion in Afghanistan Ende des Jahres 1979, der politische Kurswechsel und die Wahl R. Reagans 1980 in den USA und damit die Rückkehr zu einer Politik der Stärke und militärischen Überlegenheit sowie die allgemeine Krise des Abschreckungsmodells.

68 Die soziale Basis der Friedensbewegung setzte sich vorwiegend aus Bevölkerungskreisen mit höherem schulischem Abschluss (Abitur), niedrigeren Altersgruppen (bis 36 Jahre), sogenannter postmaterialistischer Einstellung und relativ hoher Bereitschaft zu „unkonventionel-

- Drittens wirkte sich die Novellierung der Rechtsgrundlagen auf das Antragsverhalten und das Kriegsdienstverweigerungsverfahren aus. So wurde 1982 nach mehreren parlamentarischen Anläufen das „Gesetz zur Neuordnung des Rechtes auf Kriegsdienstverweigerung und des Zivildienstes (KDVNG)“ vom Bundestag verabschiedet, das nach Zustimmung des Bundesrats (1983) am 1. Januar 1984 mit dem Kriegsdienstverweigerungsgesetz (KDVG) und dem Gesetz über den Zivildienst der Kriegsdienstverweigerer (ZDG) in Kraft trat. Seit diesem Zeitpunkt ist das schriftliche Anerkennungsverfahren für ungediente Wehrpflichtige mit Entscheid nach Aktenlage durch das Bundesamt für den Zivildienst der – im Vergleich zur vorherigen Handhabung – vereinfachte Regelfall⁶⁹, der seitdem eine schnellere organisatorische Abwicklung des KDV-Verfahrens ermöglicht.
- Und viertens wurde im engen zeitlichen Zusammenhang mit dem neuen Verfahren wurde zeitgleich der Zivildienst von 16 auf 20 Monate erhöht (im Unterschied zum Grundwehrdienst mit einer Dauer von 15 Monaten). Die um 1/3 verlängerte und vom Bundesverfassungsgericht 1985 gebilligte Dauer des Zivildienstes galt zum einen als zeitlicher Ausgleich für die Reserveübungen und höheren Belastungen der Grundwehrdienstleistenden und zum anderen als tragendes Prüf- und Testkriterium für die Glaubwürdigkeit der Antragstellung und Ernsthaftigkeit der Gewissensentscheidung (vgl. Lippert 1994; Raichle 1992).

Die Neuregelung führte bereits im Vorfeld dazu, dass viele Verweigerer noch vor dem Inkrafttreten einen KDV-Antrag stellten (vgl. Tab. 4.4). Ab 1984 zeigte sich demgegenüber ein erheblicher Rückgang als Reaktion auf die veränderten Rahmenbedingungen. In den Folgejahren ging die Zahl der Anträge allerdings wieder aufwärts. Durch das vereinfachte Anerkennungsverfahren gelang es zugleich, den Berg der Altantragsteller bei einer sich um die 95% einpendelnden Anerkennungsquote zu reduzieren.

len“ politischen Verhaltensweisen (Bürgerinitiativen, Demonstrationen) zusammen, lässt sich allerdings nicht allein auf diese Gruppen reduzieren. Zur Anhängerschaft zählten u.a. die traditionelle, „alte“ Linke um die DKP, die damalige neue, undogmatische Linke im Umfeld des Sozialistischen Büros und des Komitees für Grundrechte und Demokratie, die Pazifisten der alten Friedensbewegungen, die Christen in der evangelischen und katholischen Kirche sowie ihren Jugendorganisationen, Teile der Frauenbewegung, die zusammengenommen von Sympathien in der Gesamtbevölkerung unterstützt wurden (vgl. Brand/Büsser/Rucht 1984).

⁶⁹ Die „Antragsteller (haben) einen Lebenslauf, ein polizeiliches Führungszeugnis sowie eine schriftliche Darstellung der Beweggründe für ihre Verweigerung vorzulegen. Diese Begründung wird nunmehr auf Schlüssigkeit und Glaubwürdigkeit der Argumentation geprüft. Bei der Prüfung ist der Behörde kein Ermessensspielraum zugestanden. Faktisch kann somit von einer freien Wahl zwischen Wehr- und Zivildienst gesprochen werden. In der Bundeswehr dienende Soldaten oder Reservisten unterliegen bei einer Beantragung noch dem alten Verfahren“ (Lippert 1994, S. 159).

Tab. 4.4: Kriegsdienstverweigerung und Zivildienst von 1980 bis 1989

Kalenderjahr	KDV-Anträge		ZDS ¹		ZDP ¹		ZDL (Mittelwert)	
	abs.	% z. Vj.	abs.	% z. Vj.	abs.	% z. Vj.	abs.	% z. Vj.
1980	54.193	19,2	10.781	8,8	45.270	9,9	31.872	19,0
1981	58.051	7,1	11.385	5,6	48.416	6,9	33.079	3,8
1982	59.776	3,0	11.960	5,1	51.270	5,9	33.574	1,5
1983	68.334	14,3	12.034	0,6	52.140	1,7	36.093	7,5
1984	43.875	-35,8	12.825	6,6	56.276	7,9	38.130	5,6
1985	53.907	22,9	14.280	11,3	63.754	13,3	47.351	24,2
1986	58.693	8,9	15.790	10,6	73.316	15,0	60.473	27,7
1987	62.817	7,0	17.278	9,4	83.507	13,9	70.533	16,6
1988	77.048	22,7	18.680	8,1	92.845	11,2	76.396	8,3
1989	77.398	0,5	20.149	7,9	105.489	13,6	89.188	16,7
80-89 ²	23.205	42,8	9.368	86,9	60.219	133,0	57.316	179,8

1 ZDS und ZDP jeweils im Juni des angegebenen Jahres.

2 Zuwächse im Jahrzehnt.

Quelle: Bundesamt für den Zivildienst (2000); eigene Berechnungen

Mit Blick auf den Zivildienst erhöhte sich die Zahl der Zivildienststellen und Plätze insbesondere ab Mitte der 80er-Jahre, in denen zweistellige jährliche Zuwachsraten erzielt werden konnten (vgl. Tab. 4.4). Gegen Ende des Jahrzehnts existierten über 20.000 Zivildienststellen mit mehr als 105.000 Plätzen, auf denen im Jahresmittel über 89.000 Zivildienstleistende tätig waren. Zu diesem Zeitpunkt standen im Vergleich zu 1979 bereits mehr als dreimal so viele Zivildienstleistende für Tätigkeiten im sozialen und umweltbezogenen Bereich zur Verfügung.

Die Grundlagen für diesen Expansionsprozess wurden durch das Bundesamt für den Zivildienst geschaffen, dessen Bestrebungen angesichts der wachsenden Zahl an Kriegsdienstverweigerern in dieser Phase darin bestanden, die Zivildienstkapazitäten erstens über finanzielle Anreize und Zuschüsse, zweitens durch die Absicherung der bestehenden Tätigkeitsfelder und drittens durch die Erschließung neuer Einsatzgebiete zu erweitern. So wurde

- im Jahr 1981 der Modellversuch Betriebsshelfer in der Landwirtschaft in einen regulären Einsatzbereich der „TG 03 Gärtnersche und landwirtschaftliche Tätigkeiten“ überführt,
- zeitgleich die „Individuelle Schwerstbehindertenbetreuung“ neu geregelt und die Einrichtung derartiger Zivildienstplätze finanziell gefördert (vgl. Teil D),

- im Jahr 1984 der Umweltschutz als Einsatzbereich im Zivildienstgesetz verankert,
- die Individuelle Betreuung behinderter Kinder und Jugendlicher in integrativen Einrichtungen entwickelt und 1987 per Merkblatt gesondert ausgewiesen,
- zeitgleich die „Regelung für die Förderung zivildienstpflichtiger Sportler“ in Kraft gesetzt sowie
- die Mobilien Sozialen Hilfsdienste vom Status des Modellversuchs in den der regulären Tätigkeitsgruppe versetzt (vgl. BAZ – Berichterstatter 2001 sowie zu den Größenordnungen dieser Tätigkeitsgruppen Kap. 5.5 und Teil D).

Die Bemühungen des Bundesamtes, den Zivildienst weiter auszubauen, trafen angesichts eines expandierenden Sozial- und Gesundheitswesens und eines wachsenden Mitarbeiterbedarfs der Einrichtungen auf vergleichsweise günstige Rahmenbedingungen (vgl. Kap. 7). Die Attraktivität des Zivildienstes für die Einrichtungen resultierte aber auch aus der verlängerten Dienstzeit im Umfang von 20 Monaten, durch die sich die Verwendungs- und Einsatzmöglichkeiten der Zivildienstleistenden erweiterten – und dies mit der Option einer weiteren Dienstzeitverlängerung. So standen insbesondere die Jahre 1988 und 1989 im Zeichen der geplanten Verlängerung des Zivildienstes, der nach einem Beschluss der Bundesregierung von 1986 ab 1989 auf 24 Monate (bei 18 Monaten Grundwehrdienst) ausgedehnt werden sollte. Diese Pläne wurden aufgrund der sich überschlagenden Ereignisse in der DDR und den anderen sozialistischen Staaten allerdings nicht mehr verwirklicht (vgl. Raichle 1992).

Zusammengenommen lässt sich für die 80er-Jahre festhalten, dass sich das Phänomen der Kriegsdienstverweigerung – bei insgesamt geringerer prozentualer Zuwachsrate als im vorangegangenen Jahrzehnt und trotz der rechtlichen Verschlechterungen für die Verweigerer – weiter normalisierte. Räder (1994) spricht in diesem Zusammenhang insbesondere mit Blick auf die Geburtsjahrgänge von 1959 bis 1965 von einer Periode der Stabilisierung der Kriegsdienstverweigerung als soziales Phänomen (vgl. Tab. 4.3). Als Folge der KDV-Entwicklung und auf der Grundlage eines vereinfachten Antrags- und Bearbeitungsverfahrens der Anträge wuchs auch der Zivildienst. Im Kontext eines expandierenden Sozial- und Gesundheitssektors erhöhte sich die Zahl der Zivildienstleistenden kontinuierlich, so dass sich Ende der 80er-Jahre der Zivildienst bereits auf relativ hohem Niveau etablieren konnte.

4.4 Zwischenbefunde

Ziel des vorliegenden Kapitels war es, wesentliche quantitative Entwicklungen und Strukturen des Ersatz- und Zivildienstes chronologisch aufzuzeigen und – soweit dies angesichts der begrenzten Forschungslage möglich ist – historisch und gesellschaftlich zu verorten. In der Geschichte des Ersatz- und Zivildienstes lassen sich folgende Etappen unterscheiden:

- Nachdem die politischen und rechtlichen Grundsatzentscheidungen für das heutige Wehr- und Zivildienstsystem in der Gründungs- und Frühphase der Bundesrepublik getroffen wurden, erfolgte in den 60er-Jahren die organisatorische Umsetzung der Kriegsdienstverweigerung in Form des Ersatzdienstes auf der Grundlage des Gesetzes über den zivilen Ersatzdienst. Mit der rechtlichen Fixierung der Einsatzfelder und damit auch der Einrichtungsarten wurden zugleich die Weichen für die heutigen Aufgabenprofile der ZDL und derzeitigen Trägerstrukturen gestellt. Allerdings bildete der Ersatzdienst aufgrund der geringen Verweigererzahlen in dieser Epoche keine nennenswerte quantitative Größe im Gefüge sozialer Dienste.
- Nach Abschluss der Gründungsphase erlebten KDV und Ersatzdienst im Zuge der Studentenbewegung und des Vietnam-Krieges in den ausgehenden 60er- und in den 70er-Jahren eine erste Expansionsphase. Durch die steigenden KDV-Zahlen und den wachsenden Bedarf an Zivildienstplätzen wurden Reformen beim Zivildienst erforderlich, die zur Verabschiedung des Zivildienstgesetzes sowie zum Auf- und Ausbau der Zivildienstverwaltung führten. Die Professionalisierung der Verwaltung bildete die Voraussetzung für die Schaffung weiterer Zivildienstkapazitäten und die Erprobung neuer Tätigkeitsfelder für die Zivildienstleistenden. Mit der Anerkennung neuer und kleinerer Einrichtungen als Beschäftigungsstellen des Zivildienstes veränderten sich zugleich die Aufgabenprofile der Zivildienstleistenden.
- Das Hereinwachsen der geburtenstarken Jahrgänge in das wehrpflichtige Alter und die neue Friedensbewegung trugen in den 80er-Jahren zur Normalisierung der Kriegsdienstverweigerung bei. Durch die Novellierung der Rechtsgrundlagen im Rahmen des KDVNG wurden durch das vereinfachte Antragsverfahren die Grundlagen für die zügigere Bearbeitung der Anträge und den weiteren Ausbau des Zivildienstes geschaffen. Neben der Konsolidierung der bestehenden Tätigkeitsbereiche – etwa durch die Verankerung des Umweltschutzes als Einsatzbereich im Zivildienstgesetz und die Überführung von Modellversuchen in reguläre Tätigkeitsfelder – wurden seitens des BAZ neue Einsatzgebiete von ZDL anerkannt. Die ver-

schiedenen, auch finanziellen Initiativen des Bundesamtes, im Rahmen des expandierenden und ausdifferenzierenden Sozial- und Gesundheitssystems neue Zivildienstplätze zu schaffen und das wachsende Interesse der Einrichtungen an dieser Mitarbeitergruppe, führten gegen Ende der 80er-Jahre zur Etablierung des Zivildienstes auf bereits relativ hohem Niveau.

5 Von der Deutschen Einheit bis zum Bundeswehrneuausrichtungsgesetz – Analysen zur aktuellen Struktur des Zivildienstes

Im Verlauf der 90er-Jahre veränderte sich jedoch wiederholt die Lage des Zivildienstes, und zwar aus dreifachem Grund: Erstens durch die neuerliche Expansion der Verweigererzahlen aufgrund des Golfkriegs und der demografisch bedingten wachsenden Anzahl junger Männer im wehrpflichtigen Alter, zweitens aufgrund der Verkürzung des Wehr- und Zivildienstes infolge der entspannteren sicherheitspolitischen Lage und der Deutschen Einheit sowie des hiermit einhergehenden Aufbaus der Zivildienstkapazitäten in Ostdeutschland und Berlin, und schließlich drittens durch das Haushaltssanierungsgesetz von 1999, mit dem der erste Schritt in Richtung einer politischen Steuerung und quantitativen Begrenzung des Zivildienstes in die Wege geleitet wurde.

(1) Die KDV-Entwicklung: Zum bislang wohl markantesten Ereignis in der Geschichte der allgemeinen Wehrpflicht und des Rechtes auf Kriegsdienstverweigerung zählt die Explosion der KDV-Anträge zu Beginn der 90er-Jahre infolge des Golfkrieges in Kombination mit der Deutschen Einheit (vgl. Tab. 5.1): Lag die Anzahl der KDV-Anträge im Jahr 1990 noch bei rund 74.000, so schnellte sie aufgrund beider Ereignisse auf fast 151.000 im Jahr 1991 hoch und verdoppelte sich damit innerhalb nur eines Jahres. Unter den Antragstellern waren allerdings auch viele Reservisten und Soldaten. Obgleich sich die Antragszahlen nach diesem Einschnitt bis 1994 zunächst wieder leicht zurück entwickelten, unterschritt die Zahl der Antragsteller seitdem nicht mehr den Wert von rund 125.000 Anträgen und kletterte in der zweiten Hälfte der 90er-Jahre sogar auf gut 174.000 des Jahres 1999.⁷⁰ Mit Blick auf die aktuelle Entwicklung hat sich – nach einem leichten Rückgang im Jahr 2000 – das Volumen der KDV-Anträge auf die bisherige Rekordzahl von 182.450 (und damit im Vergleich zum Vorjahr um 5,5%) erhöht.

⁷⁰ Der neuerliche Anstieg fiel hierbei in einen Zeitabschnitt, der geprägt war durch den Beschluss des Bundestages zum Einsatz bewaffneter Streitkräfte bzw. die Entsendung eines deutschen Heereskontingents nach Bosnien und Herzegowina im Jahr 1998 sowie die Zuspitzung des Kosovo-Konflikts und die Luftangriffe der NATO auf Jugoslawien im Jahr 1999.

Tab. 5.1: Kriegsdienstverweigerung und Zivildienst von 1990 bis 2000

Kalenderjahr	KDV-Anträge		ZDS ¹		ZDP ¹		ZDL (Mittelwert)	
	abs.	% z. Vj.	abs.	% z. Vj.	abs.	% z. Vj.	abs.	% z. Vj.
1990	74.309	-4,0	21.543	6,9	116.583	10,5	89.051	-0,2
1991 ²	150.722	102,8	22.974	6,6	122.681	5,2	79.091	-11,2
1992	133.856	-11,2	31.277	36,1	155.164	26,5	99.330	25,6
1993	130.041	-2,9	32.535	4,0	162.416	4,7	115.402	16,2
1994	125.694	-3,3	33.814	3,9	166.273	2,4	127.566	10,5
1995	160.493	27,7	34.447	1,9	169.692	2,1	130.080	2,0
1996	156.681	-2,4	35.775	3,9	175.409	3,4	130.105	0,0
1997	155.239	-0,9	37.122	3,8	178.876	2,0	136.989	5,3
1998	172.024	10,8	37.987	2,3	181.927	1,7	137.629	0,5
1999	174.347	1,3	38.983	2,6	185.390	1,9	138.364	0,5
90-99 ³	100.038 ³	134,6	17.440	81,0	68.807	59,0	49.313	55,4
2000	172.865	-0,9	39.671	1,8	189.109	2,0	125.701	-9,2

1 ZDS und ZDP jeweils im Juni des angegebenen Jahres.

2 Inklusive neue Bundesländer und Berlin

3 Zuwächse im Jahrzehnt.

Quelle: Bundesamt für den Zivildienst (2000); eigene Berechnungen

Insgesamt wandelte sich das Phänomen der Kriegsdienstverweigerung in diesem Jahrzehnt zur weitverbreiteten gesellschaftlichen Massenerscheinung. Dieser Prozess fällt bei der Betrachtung nach Geburtsjahrgängen sogar noch deutlicher aus, die einen kontinuierlichen Anstieg der anerkannten Kriegsdienstverweigerer dokumentiert (vgl. Kap. 5.1). Obgleich die individuellen Motive und Anlässe für die Kriegsdienstverweigerung sehr vielfältig sein können (z.B. aktuelle politische Entscheidungen und militärische Ereignisse, grundlegende pazifistische Denkhaltungen, individuelle Nützlichkeitsabwägungen mit Blick auf die eigene Lebens- und Berufsplanung, die mangelnde Attraktivität der Bundeswehr etc.)⁷¹, haben vermutlich aber auch die verschiedenen Kürzungen bei der Grundwehr- und Zivildienstdauer, die im Zusammenhang mit der Deutschen Einheit, der gewandelten Weltsicherheitslage und dem veränderten Personalbedarf der Bundeswehr vollzogen wurden, zur neuerlichen Expansion der Kriegsdienstverweigerung beigetragen.

71 Nach Kliche (1998) liegen der Entscheidung für den Zivildienst zahlreiche Motive zugrunde, die individuell sehr unterschiedlich ausfallen können. Dabei teilen s.E. alle ZDL ein Motiv, das mit einer prosozialen Grundhaltung umschrieben werden kann. Daneben wird die Lernmotivation sehr deutlich.

(2) Die Reduzierung des Grundwehr- und Zivildienstes im Horizont der (wehr-)politischen Transformationsprozesse: Noch im Vorfeld der Deutschen Einheit kam es mit der sich im Herbst 1989 verändernden politischen Situation in der DDR auch im militärischen Bereich des zweiten deutschen Teilstaates zu Reformbestrebungen: Im Februar 1990 wurde der Entwurf eines neuen Wehrpflicht- und Wehrdienstgesetzes festgelegt, in dem den Armeeangehörigen eine hohe soziale und rechtliche Sicherheit garantiert und die Dauer des Grundwehrdienst auf 12 Monate festgelegt wurde (vgl. Wenzke 1994). Die Hoffnung KDV-naher Verbände, Parteien und PolitikerInnen im Einigungsprozess die bundesrepublikanischen KDV-Regelungen nach dem als liberal geltenden Vorbild der DDR-Vorschriften zu modifizieren, verflüchtigten sich jedoch schnell: Kriegsdienstverweigerung und Zivildienst waren im Einigungsvertrag nur von untergeordneter Bedeutung. Gleichwohl gab der damalige Verteidigungsminister Stoltenberg im Zuge internationaler Abrüstungsschritte und als Signal für den sowjetischen Staats- und Regierungschef Gorbatschow im Juli 1990 den Koalitionsbeschluss zur rückwirkenden Verkürzung des Wehrdienstes (mit Stichtag 1.10.1989) bekannt. Infolge der Wehrdienstverkürzung von 15 auf 12 Monate wurde auch der Zivildienst im Jahr 1990 von 20 auf 15 Monate verkürzt und zugleich erstmalig von der (im Vergleich zum Wehrdienst) praktizierten Ein-Drittel-Länger-Regelung des Zivildienstes abgewichen (vgl. BAZ 2000; Eipperle 1993; Finis Siegler 1996; Janning u.a. 1990; Raichle 1992).

Damit wurde in den 90er-Jahren im Unterschied zum vorangegangenen Jahrzehnt sowie vor dem Hintergrund veränderter sicherheitspolitischer Konzepte und haushaltspolitischer Zwänge eine Entwicklung der sukzessiven Verkürzung und quantitativen Begrenzung des Grundwehr- und Zivildienstes in Gang gesetzt, die mit der Verabschiedung des Bundeswehrneuausrichtungsgesetzes Ende 2001 einen vorläufigen und aktuellen Höhepunkt erreicht hat. Zu den wesentlichen Etappen auf diesem Weg gehörten u.a.

- die Herabsetzung der Regeleinberufungsgrenze vom vollendeten 28. auf das 25. Lebensjahr durch das 2. Gesetz zur Änderung des Wehrpflicht- und Zivildienstgesetzes von 1994, in dessen Rahmen auch die Befreiung von Dienstpflichtigen mit mindestens zwei Brüdern, die bereits den Wehr- oder Zivildienst absolviert haben, in das Zivildienstgesetz aufgenommen wurde;
- die Verkürzung des Grundwehr- und Zivildienstes auf 10 Monate bzw. 13 Monate infolge des Wehrrechtsänderungsgesetzes vom 22.12.1995;

- die Reduzierung des Zivildienstes auf 11 Monate als Folge des Haushaltssanierungsgesetzes vom 22.12.1999 ab dem 1.7.2000 (vgl. BAZ 2000);
- die Dienstzeitverkürzung im Rahmen des Bundeswehrgesetzes, das am 9.11.2001 vom Bundestag verabschiedet wurde und seit dem 1.1.2002 beim Grundwehrdienst eine Dauer von 9 Monaten sowie beim Zivildienst von 10 Monaten vorsieht (vgl. Kap. 1.5).

(3) Die Steuerung des Zivildienstes infolge des Haushaltssanierungsgesetzes: Das Gesetz zur Sanierung des Bundeshaushaltes brachte die Zivildienstlandschaft nicht allein durch die verringerte Dauer in Bewegung, sondern hatte auch in anderer Hinsicht weitreichende Konsequenzen: Neben einer höheren Kostenbeteiligung der Beschäftigungsstellen und damit einer Verteuerung des Zivildienstes wurde der Einsatz der Dienstpflichtigen durch die Festsetzung einer jährlichen Obergrenze an ZDL reguliert. Folgte bislang der Haushalt den Zivildiensteinberufungen, so wurde erstmals für das Haushaltsjahr 2000, d.h. vom 1.10.1999 bis zum 30.9.2000, eine Jahresdurchschnittszahl an ZDL in Höhe von 124.000 ZDL und damit ein Wert festgelegt, dem rund 135.000 Einberufungen entsprechen. Die Haushaltskonsolidierungspolitik wird auch im derzeitigen Haushaltsjahr 2002 (vom 01.10.2001 bis zum 30.09.2002) bei einer Vorgabe von 112.000 Zivildienstleistenden (und damit etwa 130.000 Einberufungen) fortgesetzt (vgl. Sonderinformation 5/2000; 8/2001; BAZ – Berechnung 2001).

Als Folge der fixierten Obergrenze wurde zugleich ein Modus zur Verteilung der nunmehr politisch begrenzten Zivildienstressourcen erforderlich. Dieses Verfahren wurde in Form der sogenannten Kontingentierung gefunden, bei dem den Verwaltungsstellen der Verbände und den Zivildienstgruppen festgelegte Anteile an Zivildiensttagen übertragen werden, innerhalb derer sie eigenverantwortlich inhaltliche und zeitliche Schwerpunkte setzen und somit selbst gesteckte Prioritäten festlegen können. Vom Gesamtkontingent bzw. der Jahresdurchschnittszahl wird hierbei jedoch ein vom Bundesamt zentral verwalteter Pauschalanteil im Umfang von 4% abgezogen, der für den Bereich der individuellen Schwerstbehindertenbetreuung reserviert ist, um Engpässe bei dieser sensiblen Tätigkeitsgruppe zu vermeiden (vgl. Teil D).

Mit Blick auf die quantitativen Dimensionen des Zivildienstes wurden die institutionellen Kapazitäten – wiederum abgestützt durch finanzielle Anreize des BAZ – auch in den 90er-Jahren mit rund 17.400 mehr Zivildienststellen, 68.800 mehr Plätzen und 49.300 mehr Zivildienstleistenden weiter ausgebaut. Im Juni des Jahres 1999 bestanden fast 39.000

Zivildienststellen mit einem Platzangebot von über 185.000 Zivildienstplätzen. Im Jahresmittel waren gut 138.000 Zivildienstleistende in den Einrichtungen beschäftigt. Die Ausweitung der Kapazitäten erfolgte hauptsächlich zu Beginn der 90er-Jahre mit dem Höhepunkt des Jahres 1992, in dem die hohe Zahl der Golfkrieg-Verweigerer, die ihren Zivildienst zu absolvieren hatten, mit den ab diesem Zeitpunkt erfassten ZDL in den neuen Bundesländern zusammenfiel.

Auch in Ostdeutschland ist es trotz Anfangsschwierigkeiten – etwa bei der Überführung und Genehmigung von Zivildienstplätzen – und gestützt durch Aufwandszuschüsse gelungen, die westdeutschen Zivildienststrukturen zu etablieren. So bestanden im Dezember des Jahres 1992 in den neuen Bundesländern und Berlin knapp 8.000 Zivildienststellen mit einem Angebot von rund 29.600 Plätzen (vgl. zur Entwicklung auf Länderebene Kap. 5.2). Die Zahl der Zivildienstleistenden in den neuen Ländern und Berlin betrug zeitgleich rund 18.400 und hat sich auf rund 29.000 des Jahres 1996 erhöht und damit einen Anteil von rund 22% an allen ZDL erreicht, der sich auch in den Folgejahren nicht grundlegend verändert hat. Innerhalb kürzester Zeit zeichnete sich der Zivildienst nach westdeutschem Modell infolgedessen auch bei den ostdeutschen Trägern durch eine hohe Attraktivität aus.

Mit Blick auf die Einsatz- und Tätigkeitsfelder wurde beim Aufbau der ostdeutschen Zivildienststrukturen allerdings relativ schnell deutlich, dass über die bis zu diesem Zeitpunkt anererkennungsfähigen Bereiche hinaus weitere Zivildienstplätze benötigt wurden. Deshalb besteht seit 1992 in Ostdeutschland die Möglichkeit, Zivildienstplätze auch im sogenannten erweiterten sozialen Bereich anzuerkennen. Im Westen wurde der Einsatz von Zivildienstleistenden um die Aids- und Drogenhilfe sowie die Sterbebegleitung ausgedehnt, für die jeweils besondere Tätigkeitsgruppen eingerichtet worden sind (vgl. BAZ – Berichterstatter 2001 sowie Kap. 1).⁷²

Im Überblick spiegeln die vorgestellten Zahlen also eine neuerliche Wachstumsphase für den Zivildienst, deren Dynamik jedoch – gemessen an den jährlichen Zuwachsquoten und im Vergleich zum vorangehenden Jahrzehnt – zumindest ab Mitte der 90er-Jahre weitaus gebremster ausfiel. Hinter den neuen Größenordnungen und Tendenzen verbergen sich zudem differenzierte Prozesse, die bei einer Feinanalyse des Datenmaterials des Bundesamtes für den Zivildienst ab Mitte der

⁷² Für die Aids- und Drogenhilfe sind dies seit 1993 die TG 81 bis 87 und für die Sterbebegleitung seit 1999 die TG 71 bis 77, mit denen diese Zivildienstplätze gesondert gekennzeichnet werden können. In der Statistik werden diese Untergruppen allerdings – je nach Tätigkeit – den bisherigen Tätigkeitsgruppen zugeordnet (vgl. BAZ – Berichterstatter 2001).

90er-Jahre bis hin zur aktuellen Situation im Jahr 2000 für den Zivildienst deutlich werden. Die Lage und die Entwicklungsmuster des Zivildienstes seit 1995 sollen deshalb mit Blick auf die

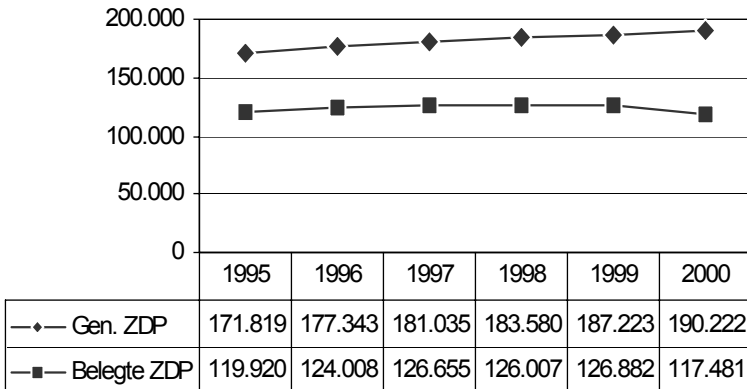
- Situation in den einzelnen Bundesländern,
- die Trägerlandschaft und
- die Tätigkeitsgruppen sowie
- unter dem Aspekt der Kontingentierung

noch einmal näher beleuchtet werden. Eine entscheidende Rolle bei der Datenanalyse spielen hierbei die – im Unterschied zu den genehmigten – sogenannten belegten Plätze, die in den folgenden Abschnitten besonders berücksichtigt werden.

5.1 Die Entwicklung der genehmigten und belegten Plätze im Überblick

Wird der aktuelle Zeitabschnitt von 1995 bis 2000 herausgegriffen, dann weist zwar die Zivildienstkurve mit einer Zuwachsrate von fast 11% bei den genehmigten Plätzen nach oben. Demgegenüber vermitteln die Daten zu den belegten Zivildienstplätzen jedoch einen anderen Eindruck: So klafft zwischen den vorhandenen und den tatsächlich besetzten Zivildienstplätzen eine Lücke von über 70.000 Zivildienstplätzen im Jahr 2000, die sich seit 1998 vergrößert hat (vgl. Abb. 5.1). Betrug die Belegungsquote, d.h. der errechnete Verhältnisswert zwischen der Gesamtzahl aller Plätze und der Teilmenge der belegten Zivildienstplätze, in diesem Jahr 70%, so waren es 2000 nur noch 61,8%. Zusammengefasst ist die Zahl der besetzten Plätze von 1995 bis 2000 um 2% gesunken.

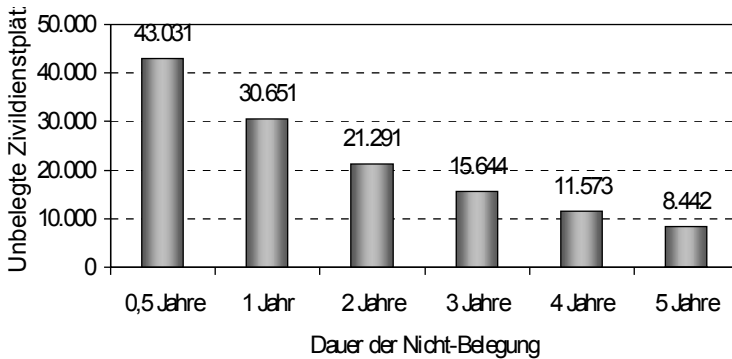
Abb. 5.1: Vergleich von genehmigten und belegten Plätze von 1995 bis 2000 (Stand: jeweils 15. Dezember)



Quelle: Bundesamt für den Zivildienst (2001); eigene Berechnungen

Werden die unbesetzten Plätze für den Juli des Jahres 2000 nach Dauer der Nichtbesetzung näher aufgeschlüsselt (vgl. Abb. 5.2 dann zeigt sich, dass rund 43.000 und damit fast ein Viertel der genehmigten Zivildienstplätze mindestens ein halbes Jahr unbesetzt waren. Obgleich sich mit wachsender Dauer die Anzahl der freien Plätze verringert, sind auch nach zwei, drei oder mehr Jahren noch in beträchtlichem Umfang unbesetzte ZDP vorhanden. Welche Gründe im einzelnen für den niedrigen Belegungsgrad verantwortlich sind, ist auf der Grundlage der Daten nicht zu entscheiden. Potenziell kann die Besetzungslücke sowohl durch kurzfristige Besetzungsschwierigkeiten nach Ausscheiden der jeweiligen ZDL, grundsätzliche Rekrutierungsprobleme, Wegfall der Aufwandszuschüsse, Attraktivitätsunterschiede der Zivildienstplätze oder Sättigungstendenzen bei der Zivildienstnachfrage bedingt sein (vgl. Teil D, Kap. 10).

Abb. 5.2: Zivildienstplätze, die zwischen 0,5 und 5 Jahren unbelegt sind (in %; Stand 26.07.2000)



Quelle: Bundesamt für den Zivildienst (2001); eigene Berechnungen

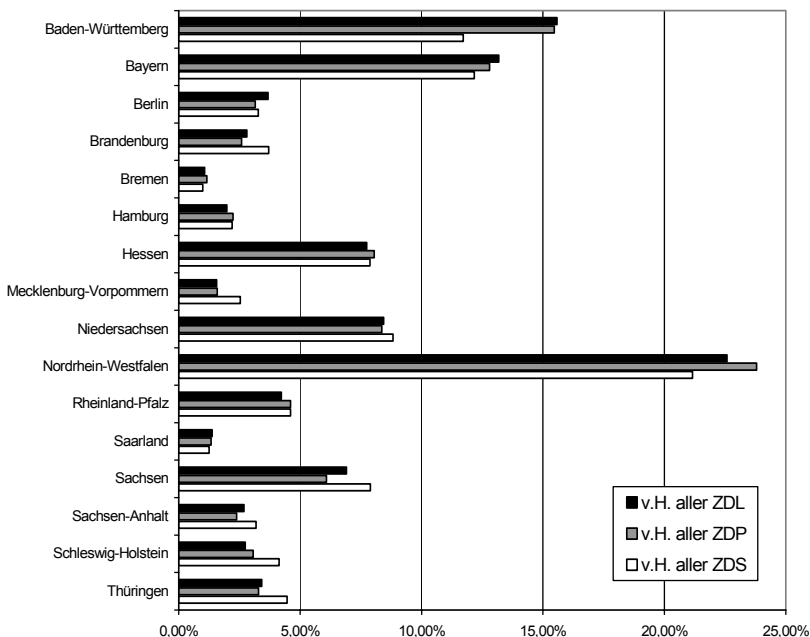
Unwägbarkeiten bestehen aber nicht nur bei der Belegungsquote, sondern auch mit Blick auf die Lage des Zivildienstes in den einzelnen Bundesländern.

5.2 Die Bundesländer

Wird unterhalb der Bundeszahlen der Stellenwert des Zivildienstes in den einzelnen Ländern fokussiert, dann fällt es zunächst schwer, überhaupt einheitliche Entwicklungslinien auszumachen. Zivildienst auf Landesebene, so der erste Befund, stellt sich höchst heterogen dar – und zwar sowohl hinsichtlich (1) der Verteilung der Zivildienstkapazitäten und (2) der Größe der Beschäftigungsstellen als auch mit Blick auf (3) länderspezifische Entwicklungsunterschiede.

(1) Wird zunächst überblicksartig die Verteilung der Zivildienstkapazitäten nach Bundesländern betrachtet (vgl. Abb. 5.3), dann wird deutlich, dass Nordrhein-Westfalen – bedingt durch Größe und Bevölkerungsdichte – allein über rund 21% der Zivildienststellen und 24% der Plätze verfügt. Auch Baden-Württemberg und Bayern haben vergleichsweise hohe Anteile an den Zivildienststellen und Zivildienstplätzen (vgl. ergänzend Tab. 1 im Anhang). Alle drei Länder zusammen prägen demzufolge mit einem Gesamtanteil von immerhin rund 45% der Zivildienststellen und gut 52% der genehmigten Plätze bereits rein quantitativ die Zivildienstlandschaft in der Bundesrepublik Deutschland.

Abb. 5.3: Aufkommen an Zivildienststellen, -plätze und Zivildienstleistenden nach Ländern (Stand: 15.6.2000)

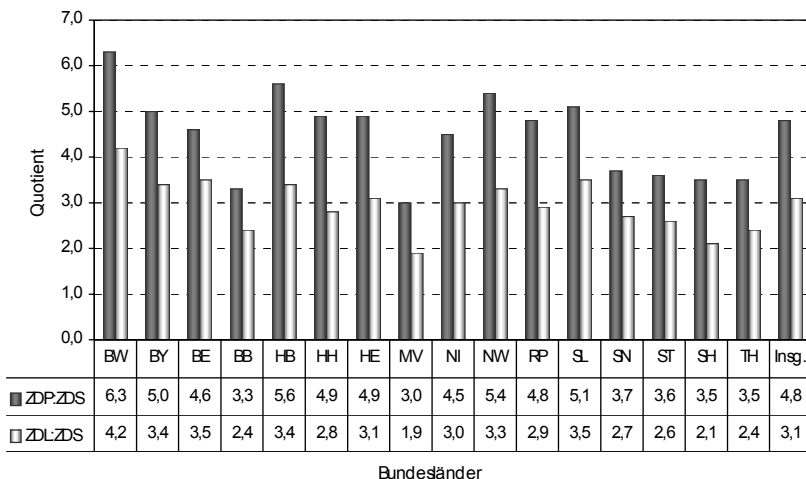


Quelle: Bundesamt für den Zivildienst (2000); eigene Darstellung

(2) Wird die Relation zwischen vorhandenen Plätzen und Zivildienststellen rechnerisch ermittelt (vgl. Abb. 5.4), dann wird ersichtlich, dass die Anzahl der Zivildienstplätze pro Zivildienststelle in Baden-Württemberg (6,3), Bremen (5,6), Nordrhein-Westfalen und Bayern (5,0) überdurchschnittlich hoch ist. Demgegenüber fällt dieser Quotient in allen östlichen Bundesländern sowie in Schleswig-Holstein (3,5) und Niedersachsen (4,5) vergleichsweise gering aus. Dieses Strukturmerkmal spiegelt sich auch in der Relation zwischen Zivildienststellen und Zivildienstleistenden, nach der in Ostdeutschland wesentlich weniger ZDL pro Dienststelle tätig sind. Ein ähnlicher Befund lässt sich auch für Schleswig-Holstein (2,1), Hamburg (2,8) und Rheinland-Pfalz (2,9) konstatieren. Insofern unterscheidet sich die Lage des Zivildienstes auch mit Blick auf den institutionellen Zuschnitt der Zivildienststellen, bei dem als Minimalergebnis an dieser Stelle Größendifferenzen zwischen West- und Ostdeutschland sowie den „großen“ Zivildienstländern (BW, NW und BY) und der Mehrheit der übrigen festgehalten werden können. Zugleich deuten diese Ergebnisse darauf hin, dass es

beispielsweise in den neuen Ländern viel mehr kleine Zivildienststellen gibt, in Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Bayern dagegen eher durch große Dienststellen mit vielen Plätzen geprägt sind.

Abb. 5.4: Zivildienststellen, -plätze und -leistende im Vergleich nach Bundesländern (Stand: 15.6.2000)



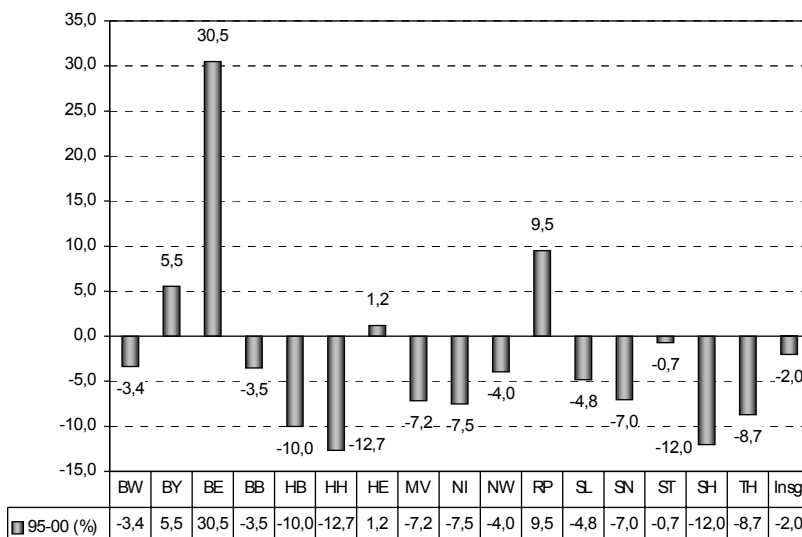
Quelle: Bundesamt für den Zivildienst (2000); eigene Berechnungen

(3) Auch der Blick auf den Zeitraum von 1995 bis 2000 vermittelt kein einheitliches Bild (vgl. Tab. 5.2):

- Obgleich alle Bundesländer ihre Kapazitäten erweitert haben, sind besonders viele Zivildienstplätze in den drei großen „Zivildienstländern“ Bayern (3.800), Nordrhein-Westfalen (3.100) und Baden-Württemberg (2.400) sowie in Berlin (2.200) genehmigt worden. Am dynamischsten fiel der prozentuale Zuwachs (im Unterschied zum absoluten) in den Bundesländern bzw. Stadtstaaten Berlin (56%), Bayern (19%) und dem Saarland aus. Überdurchschnittliche Zuwachsraten waren auch in Rheinland-Pfalz (14%) und Sachsen (13%) zu verzeichnen. Die Aufwärtsentwicklung in Berlin ist vor allem auf den Sonderstatus West-Berlins im geteilten Deutschland zurückzuführen, dem gemäß u.a. die Einberufung zum Wehr- und Zivildienst nicht möglich war. Offenbar bestand nach der Deutschen Einheit auch in der zweiten Hälfte der 90er Jahre noch ein erheblicher Nachholbedarf beim Aufbau von Zivildienstkapazitäten in Berlin.

- Anders sieht es dagegen – vor dem Hintergrund des bundesweiten Rückgangs im Volumen von 2% – bei den belegten Plätzen aus (vgl. Tab. 5.2, Abb. 5.5): Die hier zu verzeichnende rückläufige Tendenz findet sich in der Mehrzahl der Länder. Ausnahmen bilden lediglich Berlin (+31%), Rheinland-Pfalz (+9,5%), Bayern (+5,5%) und Hessen (+1,2%), die zum Teil recht hohe Wachstumsquoten haben. Überproportionale Rückgänge bei den belegten Plätzen waren demgegenüber in den Ländern Hamburg (-12,7%), Schleswig-Holstein (-12%), Bremen (-10%), Thüringen (-8,7%), Niedersachsen (-7,5%), Mecklenburg-Vorpommern (-7,2%) sowie Sachsen (-7%) zu verzeichnen.

Abb. 5.5: Prozentuale Veränderung bei den belegten ZDP zwischen 1995 und 2000 nach Bundesländern (Stand: jeweils 15.12.)



Quelle: Bundesamt für den Zivildienst (2000); eigene Berechnungen

- Werden schließlich die vorhandenen zu den belegten Plätzen rechnerisch in Beziehung gesetzt, dann waren alle Länder von 1995 bis 2000 mit rückläufigen Belegungsquoten konfrontiert. Im Jahr 2000 hatten Berlin (71%), Sachsen-Anhalt (69%) und Sachsen (67%) die höchsten Quoten. Besonders niedrig fällt dieser Quotient in Bremen (54%), Schleswig-Holstein (56%), Hamburg (58%) und Rheinland-Pfalz (57,8%) aus.

Tab. 5.2: Aufkommen an vorhandenen und belegten Zivildienstplätzen nach Bundesländern von 1995 bis 2000

Land	ZDP	1995	1996	1997	1998	1999	2000	95-00
D. ges.	Genehm.	171.819	177.343	181.035	183.580	187.223	190.222	10,7
	Belegt	119.920	124.008	126.655	126.007	126.882	117.481	-2,0
	Quote (%)	69,8	69,9	70,0	68,6	67,8	61,8	-8,0
BW	Genehm.	26.911	27.733	28.353	28.591	28.960	29.327	9,0
	Belegt	18.728	19.187	19.326	19.106	19.274	18.099	-3,4
	Quote (%)	69,6	69,2	68,2	66,8	66,6	61,7	-7,9
BY	Genehm.	20.517	21.499	22.502	23.149	24.038	24.306	18,5
	Belegt	14.705	16.145	17.078	17.236	16.996	15.520	5,5
	Quote (%)	71,7	75,1	75,9	74,5	70,7	63,9	-7,8
BE	Genehm.	3.942	4.454	4.995	5.475	5.840	6.133	55,6
	Belegt	3.333	3.694	4.215	4.501	4.630	4.349	30,5
	Quote (%)	84,6	82,9	84,4	82,2	79,3	70,9	-13,6
BB	Genehm.	4.509	4.661	4.855	4.749	4.850	4.969	10,2
	Belegt	3.380	3.445	3.690	3.528	3.593	3.261	-3,5
	Quote (%)	75,0	73,9	76,0	74,3	74,1	65,6	-9,3
HB	Genehm.	2.096	2.151	2.144	2.167	2.195	2.212	5,5
	Belegt	1.337	1.417	1.403	1.321	1.321	1.203	-10,0
	Quote (%)	63,8	65,9	65,4	61,0	60,2	54,4	-9,4
HH	Genehm.	4.050	4.085	4.012	4.053	4.184	4.232	4,5
	Belegt	2.807	2.848	2.821	2.719	2.586	2.451	-12,7
	Quote (%)	69,3	69,7	70,3	67,1	61,8	57,9	-11,4
HE	Genehm.	14.765	14.886	14.694	14.720	14.889	15.256	3,3
	Belegt	8.937	9.317	9.632	9.437	9.652	9.043	1,2
	Quote (%)	60,5	62,6	65,6	64,1	64,8	59,3	-1,3
MV	Genehm.	2.825	2.862	2.892	3.002	2.965	3.092	9,5
	Belegt	2.041	2.054	2.055	2.056	1.997	1.895	-7,2
	Quote (%)	72,2	71,8	71,1	68,5	67,4	61,3	-11,0
NI	Genehm.	14.403	14.884	15.041	15.196	15.637	15.902	10,4
	Belegt	10.725	10.942	10.817	10.730	10.649	9.920	-7,5
	Quote (%)	74,5	73,5	71,9	70,6	68,1	62,4	-12,1
NW	Genehm.	42.007	43.367	44.090	44.249	44.813	45.135	7,4
	Belegt	27.973	28.099	28.196	28.042	28.696	26.867	-4,0
	Quote (%)	66,6	64,8	64,0	63,4	64,0	59,5	-7,1
RP	Genehm.	7.666	7.966	8.172	8.481	8.654	8.715	13,7
	Belegt	4.603	4.811	4.931	5.131	5.374	5.041	9,5
	Quote (%)	60,0	60,4	60,3	60,5	62,1	57,8	-2,2
SL	Genehm.	2.198	2.301	2.320	2.444	2.519	2.561	16,5
	Belegt	1.679	1.601	1.607	1.629	1.753	1.598	-4,8
	Quote (%)	76,4	69,6	69,3	66,7	69,6	62,4	-14,0
SN	Genehm.	10.374	10.833	11.053	11.217	11.323	11.694	12,7
	Belegt	8.479	8.969	9.054	8.895	8.994	7.883	-7,0
	Quote (%)	81,7	82,8	81,9	79,3	79,4	67,4	-14,3
ST	Genehm.	4.153	4.251	4.386	4.396	4.444	4.590	10,5

Land	ZDP	1995	1996	1997	1998	1999	2000	95-00
	Belegt	3.204	3.335	3.467	3.514	3.470	3.181	-0,7
	Quote (%)	77,1	78,5	79,0	79,9	78,1	69,3	-7,8
SH	Genehm.	5.347	5.518	5.528	5.669	5.785	5.818	8,8
	Belegt	3.716	3.664	3.779	3.619	3.462	3.269	-12,0
	Quote (%)	69,5	66,4	68,4	63,8	59,8	56,2	-13,3
TH	Genehm.	6.056	5.892	5.998	6.022	6.127	6.280	3,7
	Belegt	4.273	4.480	4.584	4.543	4.435	3.901	-8,7
	Quote (%)	70,6	76,0	76,4	75,4	72,4	62,1	-8,4

Quelle: Bundesamt für den Zivildienst (2001); eigene Berechnungen

Die Entwicklung des Zivildienstes auf Länderebene ist also – so das Fazit der betrachteten sechs Jahre – sehr differenziert und vor allem mit Blick auf den Verlauf bei den belegten Plätzen zu betrachten. Inwieweit die vorgestellten Daten in Richtung eines Nord-Süd-Gefälles (mit Hamburg, Schleswig-Holstein, Bremen, Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern auf der einen Seite sowie Bayern, Hessen und Rheinland-Pfalz auf der anderen Seite) und/oder auf Ost-West-Unterschiede deuten, ist ohne zusätzliche Informationen kaum zu entscheiden. Dazu wären weitere Untersuchungen erforderlich.

5.3 Die Verbände und Zivildienstgruppen

Von der Expansion des Zivildienstes haben seit den Anfängen des Ersatzdienstes vor allem die Wohlfahrtsverbände profitiert, die bis heute das Gros der Zivildienstplätze stellen. So verfügten die sechs Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege am Stichtag des 15. Septembers 2000 zusammen über rund 70% der genehmigten und der belegten Plätze (vgl. Tab. 5.3). Gewichtet nach Einzelorganisationen stellten dabei der Paritätische mit 19,5% des Gesamtplatzangebots an vorhandenen Plätzen, gefolgt von der Diakonie mit 18,2% und dem Caritasverband mit 16,5% die meisten Plätze zur Verfügung. Beim Roten Kreuz waren es immerhin noch 10,1% aller Zivildienstplätze und bei der Arbeiterwohlfahrt 6%. Die Zentralwohlfahrtsstelle der Jüdischen Kultusgemeinden als sechster Spitzenverband hat nur sehr wenige Plätze und wird in der Regel in den Statistiken des BAZ nicht separat ausgewiesen. Den Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege sind wiederum große und etablierte Zivildienstträger angeschlossen. Hierzu zählen vor allem der katholische Malteser-Hilfsdienst, die evangelische Johanniter-Unfall-Hilfe sowie im Zuständigkeitsbereich des Paritätischen der Arbeiter-Samariter-Bund und das Deutsche Jugendherbergswerk.

Tab. 5.3: Zivildienststellen, -plätze und -leistende nach Träger (Stand: 15.9.2000)

Träger	ZDS		Genehm. ZDP		Belegte ZDP			ZDL	
	abs.	%	abs.	%	abs.	% d. Verb.	% v. insg.	abs.	%
AWO	2.182	5,5	11.392	6,0	5.734	50,3	5,4	5.897	5,3
DCV	6.296	15,8	31.243	16,5	18.045	57,8	17,0	18.500	16,7
dar.: MHD	363	0,9	5.537	2,9	3.179	57,4	3,0	3.284	3,0
DRK	2.228	5,6	19.266	10,1	10.459	54,3	9,8	10.875	9,8
DW	8.462	21,2	34.498	18,2	19.984	57,9	18,8	20.702	18,7
dar.: JUH	373	0,9	5.408	2,8	2.691	49,8	2,5	2.777	2,5
DPWV	6.991	17,5	37.069	19,5	19.407	52,4	18,3	20.200	18,3
dar.: ASB	568	1,4	7.680	4,0	3.823	49,8	3,6	3.988	3,6
dar.: DJW	547	1,4	1.998	1,1	1.397	69,9	1,3	1.439	1,3
<i>WV insg.</i>	<i>26159</i>	<i>65,6</i>	<i>133.468</i>	<i>70,3</i>	<i>73.629</i>	<i>55,2</i>	<i>69,3</i>	<i>76174</i>	<i>68,9</i>
DKHG	826	2,1	12.009	6,3	6.962	58,0	6,5	7.159	6,5
Sonstige	12.877	32,3	44.447	23,4	25.706	57,8	24,2	27.241	24,6
Gesamt	39.862	100,0	189.924	100,0	106.297	56,0	100,0	110.574	100,0

AWO = Arbeiterwohlfahrt; DCV= Deutscher Caritasverband; MHD = Malteser-Hilfsdienst; DRK = Deutsches Rotes Kreuz; JUH = Johanniter-Unfall-Hilfe; DPWV = Paritätischer Wohlfahrtsverband; ASB = Arbeiter-Samariter-Bund; DJW = Deutsches Jugendherbergswerk; WV Wohlfahrtsverbände; DKHG = Deutsche Krankenhausgesellschaft

Quelle: Bundesamt für den Zivildienst (2000); eigene Berechnungen

Unter den Trägern, die nicht der Freien Wohlfahrtspflege im engeren Sinne zugerechnet werden, hatte allein die Deutsche Krankenhausgesellschaft mit 6,3% einen nennenswerten Anteil an der Gesamtzahl der genehmigten Zivildienstplätze. Die Kategorie „Sonstige“ mit einem Anteil von rund 23% der vorhandenen Zivildienstplätze umfasst – wie sich auch an vergleichsweise hohen Zahl der Zivildienststellen ablesen lässt – schwerpunktmäßig kleinere Zivildienstträger (wie den Deutschen Sportbund oder die Deutsche Sportjugend) sowie Vereine, die keinem der vorgestellten Verbände angeschlossen sind, aber auch öffentliche Träger wie Kommunen und Landratsämter (vgl. Raichle 1992). Die Zivildienststellen ohne Verband und/oder in öffentlicher Trägerschaft unterhalten in der Regel keine eigenen Verwaltungsstellen, sondern sind den Zivildienstgruppen zugeordnet.

Auch mit Blick auf die Belegungsquoten sind Unterschiede zwischen den Trägern dokumentierbar (vgl. Tab. 5.3): Während das Verhältnis von genehmigten zu belegten Plätzen beim Deutschen Jugendherbergswerk, der Deutschen Krankenhausgesellschaft, bei Diakonie und Caritas sowie bei den Trägern ohne Spitzenverband überdurchschnittlich hoch ausfällt, ist es bei der Johanniter-Unfall-Hilfe, dem Arbeiter-Samariter-Bund, der AWO und dem DPWV besonders niedrig. Die sich

hierin möglicherweise andeutenden trägerbezogenen Differenzen bei der Ausschöpfung der vorhandenen Ressourcen werden auch an der Frage der Kontingentierung deutlich, an der zugleich Spezifika in der west- und ostdeutschen Topographie der Zivildienstlandschaft erkennbar werden (vgl. Kap. 5.4).

5.4 Die Kontingentierung

Im Herbst des Jahres 1999 wurde das Verfahren der Kontingentierung erstmalig praktiziert und in den folgenden Jahren fortgesetzt. Die Berechnung der Kontingente basiert hierbei auf einem, aufgrund der Begrenzung auf ein Haushaltsjahr und der unterschiedlichen Zeitpunkte der Dienstantritte komplizierten Rechenverfahren des Bundesamtes für den Zivildienst auf der Grundlage der tatsächlich angefallenen Zivildiensttage.⁷³ Vor diesem Hintergrund wurden für das Haushaltjahr 2001, d.h. vom 1. Oktober 2000 bis zum 30. September 2001 und bei 11-monatiger Dienstzeit, bundesweit fast 21 Mio. Zivildiensttage errechnet, von denen rund drei Viertel für West- und ein Viertel für Ostdeutschland reserviert wurden (vgl. Tab. 5.4). Interessant ist mit Blick auf die Inanspruchnahme der Kontingente insbesondere der Ausschöpfungsgrad am Ende des Haushaltsjahres, der bundesweit rund 93% betrug und deutliche Unterschiede zwischen den alten und neuen Bundesländern aufwies: Während der Ausschöpfungsgrad in Westdeutschland bei 94% lag, waren es in Ostdeutschland nur 88%.

73 Für das Haushaltsjahr 2001 basierte die Berechnung der Kontingente auf der Zahl der tatsächlich anfallenden Zivildiensttage pro Verwaltungsstelle/Zivildienstgruppe im Zeitraum 1.10.1998 bis 30.9.1999, auf deren Grundlage für jede VwSt und ZDG ein Prozentanteil im Verhältnis zur Gesamtzahl der Zivildiensttage berechnet wurde. Anschließend erfolgte die Umlegung auf die für das Haushaltsjahr 2001 kalkulierten Gesamtzivildiensttage für die Diensteintritte vom 1.10.2000 bis zum 30.9.2001. Für das neue Haushaltsjahr 2002 wurde bei verringerter Jahresdurchschnittszahl die tatsächliche Zahl der Zivildiensttage pro VwST und ZDG im Zeitraum vom 1.10.1999 bis zum 30.9.2000 zugrundegelegt und auf dieser Basis ebenso wie im vorangegangenen Haushaltsjahr die entsprechenden Kontingente von Zivildiensttagen berechnet. Hierbei entsprechen 330 Zivildiensttage einer 11-monatigen Dienstdauer und 302 Tage einer 10-monatigen Dienstdauer. Die Komplexität der Berechnung resultiert nun daraus, dass bei vergleichsweise frühen Dienstantritten im Haushaltsjahr die vollen 330 bzw. 302 Tage bei der Bestimmung der Kontingente zugrundegelegt werden können. Erfolgen die Dienstantritte dagegen beispielsweise am 1. September, dann sind für das laufende Haushaltsjahr nur noch 30 Tage zu berücksichtigen. Die Jahreseingangszahl aus dem Vorjahr sowie die Entlassungen und Dienstantritte im aktuellen Haushaltsjahr ergeben dann zusammengenommen die Jahresdurchschnittszahl (vgl. Sonderinformationen 5/2000 und 8/2001 des BAZ sowie BAZ – Berechnung 2001).

Tab. 5.4: Stand der Kontingentierung in Zivildiensttagen¹ in West- und Ostdeutschland (Kontoauszüge: 30. September 2001)

	Kontingentierung (10/00)		Verbrauch an Zivildiensttagen		Rest an Zivildiensttagen		Kontingentierung Aktuell (9/01)		Ausschöpfung ² %
	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	
West	15.660.123	74,7	14.752.078	76,0	1.583.489	70,6	16.335.567	75,4	94,2
Ost	5.299.649	25,3	4.657.449	24,0	660.530	29,4	5.317.979	24,6	87,9
D. ges.	20.959.772	100,0	19.409.527	100,0	2.244.019	100,0	21.653.546	100,0	92,6

1 Bezogen auf die Zivildienstdauer entsprechen 11 Monate Zivildienst rund 330 Zivildiensttagen und 10 Monate rund 302 Tagen.

2 Ausschöpfungsquote = Verbrauch an Zivildiensttagen dividiert durch Kont. 10/00

Quelle: Bundesamt für den Zivildienst (2001)

Neben diesen allgemeinen Ost-West-Differenzen verbergen sich hinter den Daten auch Diskrepanzen zwischen den verschiedenen Zivildienstträgern mit den Wohlfahrtsverbänden auf der einen Seite und den Zivildienstgruppen auf der anderen Seite. Hierbei wurde den Verwaltungsstellen der Verbände bundesweit im Oktober 2000 zusammen mehr als zwei Drittel der Zivildienstage zugewiesen (vgl. Tab. 5.5). Die drei größten Kontingente gingen an den Paritätischen (rund 19%), das Diakonische Werk (17%) und den Caritasverband (16%). Den Zivildienstgruppen standen demgegenüber rund 31% der Zivildienstage zur Verfügung. Mit Blick auf den Ausschöpfungsgrad wurden die Kontingente von den Zivildienstgruppen am stärksten (102%) in Anspruch genommen. Unter den Wohlfahrtsverbänden hat insbesondere der Caritasverband (94%) und – mit Abstrichen – das Deutsche Rote Kreuz (89%) die jeweils vorgesehenen Zivildienstage abgerufen. Den geringsten Ausschöpfungsgrad weist der Paritätische (84,5%) auf. Diese unterdurchschnittliche Inanspruchnahme des Kontingents ist möglicherweise auf den geringeren Organisationsgrad der vielen kleinen Einrichtungen des DPWW zurückzuführen.

Tab. 5.5: Stand der Kontingentierung in Zivildiensttagen bei den Wohlfahrtsverbänden und Zivildienstgruppen in West- und Ostdeutschland (Kontoauszüge: 30. September 2001)

Träger	Kontingentierung (10/00)		Verbrauch an Zivildiensttagen		Rest an Zivildiensttagen		Kontingentierung Aktuell (9/01)		Aus-schöp-fung %
	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	
West									
AWO	860.837	5,5	757.859	5,14	126.345	8,0	884.204	5,4	88,0
DCV	3.125.934	20,0	2.969.317	20,13	278.497	17,6	3.247.814	19,9	95,0
DRK	1.925.824	12,3	1.756.999	11,91	152.137	9,6	1.909.136	11,7	91,2
DPWV	2.891.856	18,5	2.381.065	16,14	535.403	33,8	2.916.468	17,9	82,3
DW	2.663.396	17,0	2.344.590	15,89	327.807	20,7	2.672.397	16,4	88,0
ZDG	4.192.276	26,8	4.542.248	30,79	163.300	10,3	4.705.548	28,8	108,4
Insg.	15.660.123	100,0	14.752.078	100,0	1.583.489	100,0	16.335.567	100,0	94,2
Ost									
AWO	261.430	4,9	229.868	4,94	34.232	5,2	264.100	5,0	87,9
DCV	306.474	5,8	252.773	5,43	58.701	8,9	311.474	5,9	82,5
DRK	474.813	9,0	385.081	8,27	56.732	8,6	441.813	8,3	81,1
DPWV	998.705	18,8	904.636	19,42	90.831	13,8	995.467	18,7	90,6
DW	906.470	17,1	738.052	15,85	168.418	25,5	906.470	17,1	81,4
ZDG	2.351.757	44,4	2.147.039	46,10	251.618	38,1	2.398.655	45,1	91,3
Insg.	5.299.649	100,0	4.657.449	100,0	660.530	100,0	5.317.979	100,0	87,9
Deutschland									
AWO	1.122.267	5,4	987.727	5,09	160.577	7,2	1.148.304	5,3	88,0
DCV	3.432.408	16,4	3.222.090	16,60	337.198	15,0	3.559.288	16,4	93,9
DRK	2.400.637	11,5	2.142.080	11,04	208.869	9,3	2.350.949	10,9	89,2
DPWV	3.890.561	18,6	3.285.701	16,93	626.234	27,9	3.911.935	18,1	84,5
DW	3.569.866	17,0	3.082.642	15,88	496.225	22,1	3.578.867	16,5	86,4
ZDG	6.544.033	31,2	6.689.287	34,46	414.918	18,5	7.104.203	32,8	102,2
Insg.	20.959.772	100,0	19.409.527	100,0	2.244.019	100,0	21.653.546	100,0	92,6

1 Ausschöpfungsquote = Verbrauch an Zivildiensttagen dividiert durch Kontingentierung 10/00

2 11 Monate Zivildienst entsprechen rund 330 Zivildiensttagen und 10 Monate rund 302 Tagen.

Quelle: Bundesamt für den Zivildienst (2001)

Allerdings sind diese Befunde wiederum bezogen auf West- und Ostdeutschland weiter zu differenzieren, da sich hier grundsätzliche Unterschiede in der Trägerlandschaft des sozialen Sektors mit einem größeren Engagement frei-gemeinnütziger Träger in den alten und einem historisch bedingten, höheren Stellenwert der öffentlichen Träger in den neuen Ländern auch auf den Zivildienst bzw. die Verteilung der Zivildiensttage auswirken. So entfiel im Osten allein auf die Trägersäule der Zivildienstgruppen, in denen die großen Teile der öffentlichen Träger enthalten sind, zu Beginn des Haushaltsjahres ein Kontingent von

44% (im Unterschied zu 27% im Westen), das – gemessen am ostdeutschen Ausschöpfungsgrad (88%) und ebenso wie im gesamten Bundesgebiet – überdurchschnittlich (91%) beansprucht wurde. Besonders klein war demgegenüber das Kontingent des ostdeutschen Caritasverbandes, auf den nur 5,8% aller Zivildiensttage im Oktober 2000 entfielen (gegenüber 20% im Westen).

Bilanzierend lässt sich festhalten, dass die vorhandenen Kontingente bundesweit und bezogen auf West- und vor allem Ostdeutschland bei Unterschieden zwischen den einzelnen Trägern nicht vollends abgerufen wurden. Rückschlüsse auf die Ursachen für diese Entwicklung können aus den Daten nicht abgeleitet werden.

5.5 Zur Tätigkeit der Zivildienstleistenden

Mit Blick auf die Aufgabenprofile und Tätigkeiten der Zivildienstleistenden lässt sich differenzieren in (1) direkte und indirekte Dienste, (2) Haupteinsatzbereiche des Zivildienstes sowie (3) die Größenverhältnisse der Tätigkeitsgruppen zueinander und (4) die Entwicklungsverläufe bei den einzelnen Einsatzprofilen.

(1) Direkte und indirekte Dienste: Bei der großen Mehrheit der Tätigkeiten, die Zivildienstleistende erbringen, handelt es sich um direkte, unmittelbar am Menschen erbrachte Dienste. So lag der Anteil dieser Dienstleistungen an allen Tätigkeiten im Jahr 2000 bei den genehmigten Plätzen bei 74,6% und den belegten bei 71,2%. Dementsprechend gering fielen zeitgleich die Anteile der indirekten Dienstleistungen aus (mit 25,4% bei den vorhandenen und 28,8% bei den belegten Plätzen). Neben dem quantitativen Übergewicht der direkten Dienstleistungen werden weitere Differenzen zwischen beiden Kategorien bei der Datenanalyse deutlich (vgl. Tab. 5.6):

- So ist zunächst einmal das Verhältnis von genehmigten zu belegten Plätzen bei den direkten Dienstleistungen mit einem Wert von rund 59% deutlich geringer als bei den indirekten Diensten mit 70%.
- Mit Blick auf die Entwicklung von 1995 bis 2000 ist die Zahl der vorhandenen ZDP bei den direkten Diensten und vor dem Hintergrund rückläufiger Wachstumsraten insgesamt um 13,2% gestiegen. Demgegenüber hat die Zahl der belegten Plätze um gut 1% – und damit im Vergleich zu den Gesamtzahlen leicht unterdurchschnittlich – abgenommen.
- Im Unterschied hierzu sind die genehmigten Plätze bei den indirekten Diensten nur um 4% und damit im wesentlich geringeren Um-

fang als bei den direkten Dienstleistungen nach oben geklettert. Ebenso wie bei den direkten ist auch bei den indirekten Diensten die Anzahl der belegten Plätze rückläufig – allerdings wesentlich stärker als bei ersteren (-4,2).

Tab. 5.6: Genehmigte und belegte Zivildienstplätze im Bereich der direkten und indirekten Dienste von 1995 bis 2000 (Stand: jeweils 15.12)

Bereich	Plätze	1995	1996	1997	1998	1999	2000	95-00
Direkte	Genehm.	125.376	129.725	132.892	135.811	139.386	141.929	16.553
Dienste	% z. Vorjahr	/	3,5	2,4	2,2	2,6	1,8	13,2
(TG 01,	Belegte	84.583	87.428	89.123	89.119	90.341	83.611	-972
11, 19, 45,	% z. Vorjahr	/	3,4	1,9	0,0	1,4	-7,4	-1,1
08)	B.-quote	67,5	67,4	67,1	65,6	64,8	58,9	/
Indirekte	Genehm.	46.443	47.618	48.143	47.769	47.837	48.293	1.850
Dienste	% z. Vorjahr	/	2,5	1,1	-0,8	0,1	1,0	4,0
(TG, 02,	Belegte	35.337	36.580	37.532	36.888	36.541	33.870	-1.467
03, 04, 05,	% z. Vorjahr	/	3,5	2,6	-1,7	-0,9	-7,3	-4,2
06, 07)	B.-quote	76,1	76,8	78,0	77,2	76,4	70,1	/
Insgesamt	Genehm.	171.819	177.343	181.035	183.580	187.223	190.222	18.403
	% z. Vorjahr	/	3,2	2,1	1,4	2,0	1,6	10,7
	Belegte	119.920	124.008	126.655	126.007	126.882	117.481	-2.439
	% z. Vorjahr	/	3,4	2,1	-0,5	0,7	-7,4	-2,0
	B.-quote	69,8	69,9	70,0	68,6	67,8	61,8	/

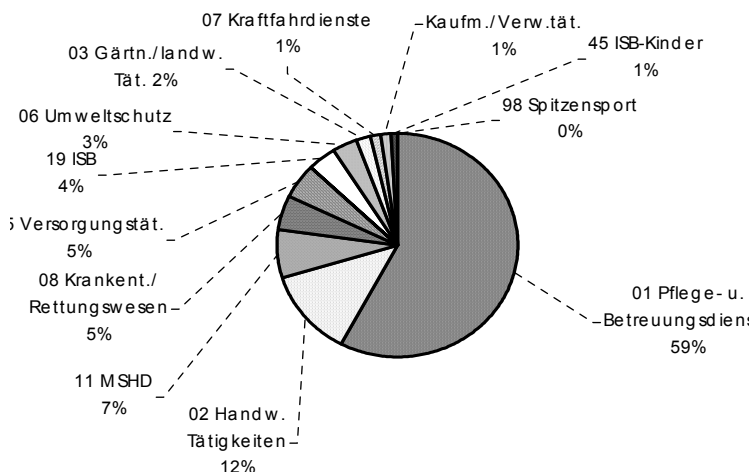
Quelle: Bundesamt für den Zivildienst (2001); eigene Berechnungen

(2) *Haupteinsatzbereiche des Zivildienstes:* Im Vergleich zum sozialen Sektor bildet der Umweltschutz als zweiter im Zivildienstgesetz verankerter Einsatzbereich nur ein sehr kleines Zivildienstsegment. So entfallen auf diesen Tätigkeitsbereich nur 3,3% der genehmigten und 3,6% der belegten Zivildienstplätze. Zivildienst im Umweltschutz gehört zu denjenigen Aufgabenprofilen, die sowohl bei den genehmigten (-1,5%) als auch bei den belegten Plätzen (-13,2%) ein kontraktives Entwicklungsmuster aufweisen.

(3) *Die Größenverhältnisse der verschiedenen Tätigkeitsgruppen:* Wird das vorliegende Datenmaterial des BAZ nach den verschiedenen Tätigkeitsgruppen der Zivildienstleistenden geordnet (vgl. Abb. 5.6 und Tab. 5.8), dann zeigt sich in erster Linie die Dominanz der TG 01 Pflegehilfe und Betreuungsdienste, und zwar sowohl mit Blick auf das vorhandene Angebot an Zivildienstplätzen als auch hinsichtlich der Zahl der dort tätigen Zivildienstleistenden. Den zweiten Rang nehmen mit großem Abstand zur TG 01 die handwerklichen Tätigkeiten ein, d.h. die Hausmeister-, Wartungs- oder auch Werkstattarbeiten. Den drittgrößten Tätigkeitsbereich bilden die Mobilen Sozialen Hilfsdienste für alte und behinderte Menschen, die seit 1989 statistisch getrennt von den Pfl-

gehilfen und Betreuungsdiensten ausgewiesen werden. Und schließlich ist an vierter Stelle die TG 08 Krankentransport und Rettungswesen zu finden (vgl. Teil E). Demgegenüber bilden die TG 45 der Individuellen Schwerstbehindertenbetreuung für Kinder und Jugendliche in integrierten Einrichtungen (vgl. Teil D) sowie die TG 98 für Spitzensportler die kleinsten Zivildienstsegmente. Bei letzterem handelt es sich weniger um ein eigenständiges Aufgabenprofil, sondern um einen Zivildienstplatz- bzw. Tätigkeitszuschnitt, der es zeitlich und organisatorisch ermöglicht, Zivildienst und Hochleistungssport miteinander zu vereinbaren.

Abb. 5.6: Genehmigte Zivildienstplätze nach Tätigkeitsgruppen (in % der genehm. ZDP; jeweils 15.12.)



Quelle: Bundesamt für den Zivildienst (2001); eigene Berechnungen

(4) Die Entwicklungsverläufe bei den Einsatzprofilen: Mit Blick auf den Zeitabschnitt von 1995 bis 2000 lassen sich drei Entwicklungsmuster herausarbeiten:

- Die erste Gruppe bilden diejenigen Tätigkeitsgruppen, bei denen sowohl die Zahl der genehmigten als auch der belegten Plätze expandiert ist: In diese Kategorie fallen die Pflegehilfs- und Betreuungsdienste (mit +29% der genehmigten und +15% der belegten Plätze), die ISB-K (+39% und +24%), die kaufmännischen und Verwaltungstätigkeiten (+26% und +23%) sowie die handwerklichen Tätigkeiten (+5% und +0,1%). Zusammengenommen stellen diese Gruppen absolut betrachtet den größten Anteil an den genehmigten und belegten Plätzen.

- Das zweite Verlaufsprofil bilden die Tätigkeitsgruppen, die Zunahmen bei den genehmigten und Einbußen bei den belegten Plätzen zu verzeichnen hatten: Diesem Muster folgten die Spitzensportler (+70% bei den genehmigten und -15% bei den belegten Plätzen bei sehr kleinen absoluten Werten), die Versorgungstätigkeiten (+8% und -22%) sowie die gärtnerischen und landwirtschaftlichen Tätigkeiten (+1,8 und -7%). Die quantitativen Gesamtdimensionen der Tätigkeitsgruppen mit diesem Entwicklungsmuster sind jedoch nicht mit den Größenordnungen der ersten Gruppe vergleichbar.
- Und schließlich setzt sich die dritte Gruppe aus denjenigen Aufgabenprofilen zusammen, die bei den genehmigten und bei den belegten ZDP Reduktionsprozesse aufzuweisen hatten: Gemeint sind vor allem die MSHD (-33% bei den genehmigten und -50% bei den belegten ZDP), die Kraftfahrdienste (-18% und -8%), die ISB (-16% und -44%), der Krankentransport und das Rettungswesen (-9% und -22%) sowie der Umweltschutz (-1,5% und -13%).

In der Bilanz ergab sich bei der Analyse der Daten nach Tätigkeitsgruppen ein vielschichtiges Bild: Unter dem Aspekt der direkten und indirekten Dienstleistungsarbeit waren zwar die grundlegenden Entwicklungsverläufe – mit einer Zunahme bei den genehmigten und einer Abnahme bei den belegten Plätzen – vergleichbar, allerdings mit wesentlich höheren Wachstumseffekten und geringeren Kontraktionsprozessen bei den direkten Diensten am Menschen. Im Unterschied zu den indirekten Tätigkeiten waren hier jedoch die Belegungsquoten niedriger.

Bezogen auf die einzelnen Tätigkeitsgruppen lassen sich drei Entwicklungsverläufe unterscheiden, wobei die Gesamtlage des Zivildienstes vor allem von der dominierenden und expansiven Tätigkeitsgruppe 01 der Pflegehilfe und Betreuungsdienste geprägt wird. Sie bildet zugleich ein Beispiel für die weitere Expansion des Zivildienstes in der zweiten Hälfte der 90er-Jahre. Demgegenüber lassen sich – sozusagen als Gegenpol – Tätigkeitsgruppen identifizieren, die unter quantitativen Aspekten mit Blick auf beide Dimensionen zeitgleich an Bedeutung verloren haben. Diesbezüglich scheinen insbesondere die Sonderformen der Pflege- und Betreuungsdienste, d.h. MSHD und ISB, sowie der Krankentransport/Rettungsdienst und der Umweltschutz auf dem Rückzug zu sein. Bei der Suche nach den Ursachen für die gegenläufigen Tendenzen zeigen sich – wie schon an einigen Punkten zuvor – die Grenzen der rein quantitativen Herangehensweise. Beiden Entwicklungsverläufen wird jedoch exemplarisch in den Teilen D und E weiter nachgegangen.

Tab. 5.7: Entwicklung der genehmigten und belegten ZDP in der Bundesrepublik Deutschland nach Tätigkeitsgruppen (jeweils am 15.12.)

TG		Plätze	1995	1996	1997	1998	1999	2000	95-00
01	Pflege/ Betreu- ung	Genehm.	85.409	91.162	96.797	102.081	107.374	110.144	24.735
		% z. Vorjahr	/	6,7	6,2	5,5	5,2	2,6	29,0
		Belegte	59.323	63.986	68.063	69.798	72.125	68.248	8.925
		% z. Vorjahr	/	7,9	6,4	2,5	3,3	-5,4	15,0
		B.-quote	69,5	70,2	70,3	68,4	67,2	62,0	/
02	Handw. Tätigk.	Genehm.	22.368	22.884	23.216	23.192	23.343	23.548	1.180
		% z. Vorjahr	/	2,3	1,5	-0,1	0,7	0,9	5,3
		Belegte	17.447	18.040	18.617	18.431	18.407	17.462	15
		% z. Vorjahr	/	3,4	3,2	-1,0	-0,1	-5,1	0,1
		B.-quote	78,0	78,8	80,2	79,5	78,9	74,2	/
11	MSHD	Genehm.	19.417	18.436	16.562	14.680	13.337	13.065	-6.352
		% z. Vorjahr	/	-5,1	-10,2	-11,4	-9,1	-2,0	-32,7
		Belegte	12.560	11.744	9.945	8.547	7.661	6.286	-6.274
		% z. Vorjahr	/	-6,5	-15,3	-14,1	-10,4	-17,9	-50,0
		B.-quote	64,7	63,7	60,0	58,2	57,4	48,1	/
08	Kranken- transp. Ret- tungs- tungs- sw.	Genehm.	10.805	10.531	10.286	10.043	9.978	9.866	-939
		% z. Vorjahr	/	-2,5	-2,3	-2,4	-0,6	-1,1	-8,7
		Belegte	7.319	6.954	6.808	6.710	6.694	5.485	-1.834
		% z. Vorjahr	/	-5,0	-2,1	-1,4	-0,2	-18,1	-25,1
		B.-quote	67,7	66,0	66,2	66,8	67,1	55,6	/
05	Versor- gungstät	Genehm.	8.687	8.966	9.193	9.168	9.239	9.381	694
		% z. Vorjahr	/	3,2	2,5	-0,3	0,8	1,5	8,0
		Belegte	6.806	6.998	7.311	7.188	7.218	6.653	-153
		% z. Vorjahr	/	2,8	4,5	-1,7	0,4	-7,8	-2,2
		B.-quote	78,3	78,1	79,5	78,4	78,1	70,9	-22,0
19	ISB	Genehm.	8.591	8.316	7.896	7.557	7.166	7.253	-1.338
		% z. Vorjahr	/	-3,2	-5,1	-4,3	-5,2	1,2	-15,6
		Belegte	4.557	3.898	3.398	3.119	2.848	2.574	-1.983
		% z. Vorjahr	/	-14,5	-12,8	-8,2	-8,7	-9,6	-43,5
		B.-quote	53,0	46,9	43,0	41,3	39,7	35,5	/
06	Umwelt- schutz	Genehm.	6.302	6.310	6.236	6.292	6.116	6.206	-96
		% z. Vorjahr	/	0,1	-1,2	0,9	-2,8	1,5	-1,5
		Belegte	4.849	4.988	4.933	4.948	4.733	4.207	-642
		% z. Vorjahr	/	2,9	-1,1	0,3	-4,3	-11,1	-13,2
		B.-quote	76,9	79,0	79,1	78,6	77,4	67,8	/
03	Gärtn./ landw. Tätigk.	Genehm.	4.042	4.000	4.049	4.038	4.111	4.113	71
		% z. Vorjahr	/	-1	1,2	-0,3	1,8	0,0	1,8
		Belegte	2.925	2.961	3.039	3.032	3.017	2.725	-200
		% z. Vorjahr	/	1,2	2,6	-0,2	-0,5	-9,7	-6,8
		B.-quote	72,4	74,0	75,1	75,1	73,4	66,3	/
07	Kraft- fahr- dienste	Genehm.	3.156	3.128	3.026	2.672	2.625	2.601	-555
		% z. Vorjahr	/	-0,9	-3,3	-11,7	-1,8	-0,9	-17,6
		Belegte	2.468	2.414	2.376	2.045	1.983	1.822	-646
		% z. Vorjahr	/	-2,2	-1,6	-13,9	-3	-8,1	-26,2
		B.-quote	78,2	77,2	78,5	76,5	75,5	70,0	/
04	Kaufm./ Verwalt. Tätigk.	Genehm.	1.744	2.131	2.222	2.200	2.180	2.199	455
		% z. Vorjahr	/	22,2	4,3	-1	-0,9	0,9	26,1
		Belegte	759	1.086	1.176	1.170	1.105	930	171

TG		Plätze	1995	1996	1997	1998	1999	2000	95-00
		% z. Vorjahr	/	43,1	8,3	-0,5	-5,6	-15,8	22,5
		B.-quote	43,5	51,0	52,9	53,2	50,7	42,3	/
45	ISB bei Kindern	Genehm.	1.154	1.280	1.351	1.450	1.531	1.601	447
		% z. Vorjahr	/	10,9	5,5	7,3	5,6	4,6	38,7
		Belegte	824	846	909	945	1.013	1.018	194
		% z. Vorjahr	/	2,7	7,4	4,0	7,2	0,5	23,5
		B.-quote	71,4	66,1	67,3	65,2	66,2	63,6	/
98	Spitzen- sportler	Genehm.	144	199	201	207	223	245	101
		% z. Vorjahr	/	38,2	1	3	7,7	9,9	70,1
		Belegte	83	93	80	74	78	71	-12
		% z. Vorjahr	/	12,0	-14,0	-7,5	5,4	-9,0	-14,5
		B.-quote	57,6	46,7	39,8	35,7	35,0	29,0	/
	Gesamt	Genehm.	171.819	177.343	181.035	183.580	187.223	190.222	18.403
		% z. Vorjahr	/	3,2	2,1	1,4	2,0	1,6	10,7
		Belegte	119.920	124.008	126.655	126.007	126.882	117.481	-2.439
		% z. Vorjahr	/	3,4	2,1	-0,5	0,7	-7,4	-2,0
		B.-quote	69,8	69,9	70,0	68,6	67,8	61,8	/

Quelle: Bundesamt für den Zivildienst (2001); eigene Berechnungen

Mit Blick auf die Erkenntnisse für die 90er-Jahre und den Beginn des neuen Jahrzehnts lassen sich an dieser Stelle für die Lage des Zivildienstes die folgenden markanten Ereignisse festhalten:

- die bisher unerreichten Größenordnungen und Rekordzahlen beim Phänomen der Kriegsdienstverweigerung,
- die stetige Verkürzung der Zivildienstdauer,
- die politische Steuerung und Begrenzung bei der Anzahl der Zivildienstleistenden und die hiermit einhergehende Kontingentierung der Zivildienstkapazitäten.

Ogleich der Zivildienst in diesem Zeitabschnitt weiter expandiert ist, hat insbesondere die Analyse für die zweite Hälfte der 90er-Jahre ein vielschichtiges, regional und trägerbezogen uneinheitliches Bild des Zivildienstes hervorgebracht. Rückläufige Tendenzen bei den belegten Plätzen könnten hierbei möglicherweise auf zukünftige Stagnationsbewegungen bzw. ein verändertes Nachfrageverhalten der Beschäftigungsstellen hindeuten, das auch unter arbeitsmarktpolitischen Aspekten von Relevanz wäre. Auch diese Fragestellung ist Gegenstand der Fallstudien in den Teilen D und E.

5.6 Exkurs: Grundwehr-, Zivil- und Surrogatdienst im Vergleich

Um die aktuelle Entwicklung und derzeitigen Größenordnungen von Kriegsdienstverweigerung, Grundwehr- und Zivildienst im Nebeneinander zu betrachten, ist es sinnvoll, zunächst das Reservoir der zur Verfügung stehenden Wehrpflichtigen näher zu betrachten und mit der

Zahl der Kriegsdienstverweigerer in Bezug zu setzen. Aussagekräftiger als die Zahl der KDV-Anträge ist die Analyse nach Geburtsjahrgängen, da hierdurch Verzerrungen aufgrund schwankender Jahrgangsstärken minimiert werden. Von Relevanz ist die Zahl der vom Einwohnermeldeamt erfassten und der Wehrverwaltung gemeldeten Wehrpflichtigen (vgl. Tab. 5.8), die sich zwischen den Jahrgängen 1970 und 1975 rückläufig entwickelt hat und seit 1976 wieder leicht ansteigt (vgl. Deutscher Bundestag 2001).⁷⁴

Tab. 5.8: Anzahl und Zusammensetzung der Wehrpflichtigen nach Geburtsjahrgang (1970 bis 1982) und Tauglichkeitsstufe (Stand: 31.12.2000)

Geburtsjahrgang	Erfasste Wehrpflichtige abs.	Zusammensetzung der erfassten Wehrpflichtigen					Bisher nicht gemusterte Wehrpflichtige		
		Wd-fähig (T1-T3) abs.	Eingeschränkt Wd-fähig (T7) abs.	Vorüb. nicht Wd-fähig (T4) abs.	Nicht Wd-fähig (T5) abs.	Wd-fähig insg. (T1-T3, T7+0,5xT4) ¹		abs.	% (d. erf. Wpfl.)
						abs.	% (d. Gemust.)		
1970	508.907	392.698	1.057	1.843	94.850	394.677	80,5	18.459	3,6
1971	490.710	371.633	2.074	1.517	95.138	374.466	79,6	20.348	4,1
1972	433.184	324.236	2.660	1.368	86.508	327.580	79,0	18.412	4,3
1973	391.211	288.907	2.918	1.199	77.596	291.925	78,8	20.591	5,3
1974	382.772	287.052	5.670	1.178	68.636	293.311	80,9	20.236	5,3
1975	377.213	290.039	10.576	1.347	54.396	301.289	84,5	20.855	5,5
1976	390.099	309.243	15.119	1.574	43.655	325.149	88,0	20.508	5,3
1977	406.615	321.846	15.516	1.991	39.190	338.358	89,4	28.072	6,9
1978	405.908	325.579	14.701	2.829	38.527	341.695	89,5	24.272	6,0
1979	410.084	324.384	13.613	4.270	37.819	340.132	89,5	29.998	7,3
1980	432.454	303.765	12.261	5.998	33.556	319.025	89,7	76.874	17,8
1981	430.639	196.640	7.554	5.089	20.454	206.739	90,0	200.902	46,7
1982	434.301	65.659	2.255	1.947	7.074	68.888	89,5	357.366	82,3

1 Wehrdienstfähige = Tauglichkeitsstufen T1, T2, T3 und T7 sowie die Hälfte der T4

Quelle: Deutscher Bundestag (2001); eigene Berechnungen

Nicht alle Wehrpflichtigen sind zugleich tauglich. Über die Wehrdienstfähigkeit wird bei den Musterungen entschieden, die in der Regel zwischen dem 18. und 21. Lebensjahr durchgeführt werden sollen. Im Zuge der Musterungen werden die Wehrpflichtigen bestimmten Tauglichkeitsstufen („T“) zugeordnet: Die Wehrpflichtigen der Stufen T1, T2 und T3 gelten als uneingeschränkt und diejenigen der T7 bislang als bedingt (d.h. unter Freistellung von der Grundausbildung) wehrdienst-

74 Diese Zahlen können sich – im Unterschied zu den nachgewiesenen deutschen, männlichen Lebendgeborenen – auch nachträglich z.B. durch Zuzüge, Übersiedlungen und Einbürgerungen noch verändern (vgl. Deutscher Bundestag 2001).

fähig. Demgegenüber markieren die Kategorien T4 und T5 eine vorübergehende oder dauerhafte Wehrunfähigkeit. Kontrovers diskutiert wurde vor allem die Tauglichkeitsstufe T 7, die aufgrund der steigenden Anteile der Wehrdienstfähigen unter dem Aspekt der Wehrgerechtigkeit erst im Jahr 1995 eingeführt wurde und sich seit den Geburtsjahrgängen 1975/76 statistisch auswirkt. Mit dem Inkrafttreten des Bundeswehrneuausrichtungsgesetzes wurde diese Tauglichkeitsstufe abgeschafft und damit auf diese Gruppe Wehrpflichtiger aufgrund der – laut Bundesminister Scharping – steigenden körperlichen Anforderungen in der Bundeswehr nunmehr endgültig verzichtet (vgl. Kap. 2). Tab. 5.9 vermittelt einen Eindruck über die Anzahl und Zusammensetzung der erfassten Wehrpflichtigen nach Tauglichkeit, wobei insbesondere die Geburtsjahrgänge 1980 ff. noch nicht vollständig gemustert sind. Danach liegt der Anteil der Wehrdienstfähigen seit Einführung der T7 bei fast 90% aller Gemusterten (wobei die Gruppe der Tauglichen die Hälfte der vorübergehend Nicht-Wehrdienstfähigen umfasst). Die Wehrdienstfähigen bilden zugleich das Reservoir, aus dem sich die Grundwehrdienstleistenden und Kriegsdienstverweigerer rekrutieren. Mit der Abschaffung der T7 wird zukünftig der Anteil der Nicht-Wehrdienstfähigen erneut ansteigen (vgl. BM d. Verteidigung 2000).

Die KDV-Entwicklung kann nunmehr durch die Zahl der Anträge und der Anerkennungen nach Geburtsjahrgang dargestellt und jeweils auf die erfassten Wehrpflichtigen oder Tauglichen bezogen werden, woraus sich unterschiedliche Quoten ergeben, die oftmals für Verwirrung sorgen (vgl. Tab. 5.9). Die sehr hohe und seit dem Geburtsjahrgang 1970 steigende Zahl der Anträge umfasst auch Zweitanträge, nicht weiterbearbeitungspflichtige Anträge aufgrund von Untauglichkeit sowie unvollständige bzw. von den Antragstellern nicht weiterverfolgte Anträge. Deshalb ist es sinnvoll, die Zahl der Anerkennungen mit zu berücksichtigen: Hiernach liegt die Zahl der anerkannten Kriegsdienstverweigerer ungefähr bei Mitte 30% der Wehrdienstfähigen, wobei die genauen Werte – unter Berücksichtigung der noch nicht abgeschlossenen Musterungen bei den jüngeren Männern – der folgenden Tabelle zu entnehmen sind.

Tab. 5.9: Wehrpflichtige und Taugliche sowie KDV-Anträge und -Anerkennungen nach Geburtsjahrgängen 1970 bis 1982 (Stand: 31.12.2000)

Geburtsjahrg.	Erfasste Wehrpflichtige	Wehrdienstfähige (T1-T3, T7 +0,5x T4) ¹	Anträge auf Kriegsdienstverweigerung			Anerkennungen auf Kriegsdienstverweigerung		
			abs.	% v. (1)	% v. (2)	abs.	% v. (1)	% v. (2)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
1970	508.907	394.677	115.863	22,8	29,4	100.662	19,8	25,5
1971	490.710	374.466	126.085	25,7	33,7	108.158	22,0	28,9
1972	433.184	327.580	127.258	29,4	38,8	109.990	25,4	33,6
1973	391.211	291.925	116.366	29,7	39,9	98.031	25,1	33,6
1974	382.772	293.311	123.092	32,2	42,0	104.857	27,4	35,7
1975	377.213	301.289	128.437	34,0	42,6	110.593	29,3	36,7
1976	390.099	325.149	137.788	35,3	42,4	120.138	30,8	36,9
1977	406.615	338.358	140.343	34,5	41,5	121.645	29,9	36,0
1978	405.908	341.695	139.671	34,4	40,9	119.671	29,5	35,0
1979	410.084	340.132	140.732	34,3	41,4	118.011	28,8	34,7
1980	432.454	319.025	132.513	30,6	41,5	106.939	24,7	33,5
1981	430.639	206.739	88.742	20,6	42,9	57.228	13,3	27,7
1982	434.301	68.888	28.310	6,5	41,1	10.472	2,4	15,2

1 Wehrdienstfähige = Tauglichkeitsstufen T1, T2, T3 und T7 sowie die Hälfte der T4

Quelle: Deutscher Bundestag (2001); eigene Berechnungen

Nicht alle Tauglichen müssen Grundwehr- oder Zivildienst leisten. Neben den gesetzlich und administrativ verankerten Ausnahmen und Befreiungen vom Wehr- und Zivildienst besteht in beiden Bereichen die Möglichkeit, der Wehrpflicht in Form eines Ersatzdienstes nachzukommen (vgl. Kap. 1.6). Die Wehrdienstfähigen, die sich für diese Alternative entscheiden, stellen mehrheitlich keinen Antrag auf KDV. Innerhalb des Wehr- und des Zivildienstes bildet der Zivil- und Katastrophenschutz die bedeutsamste Dienstform. Beim Zivildienst können zusätzlich ein „Freies Arbeitsverhältnis“ oder die „Anderen Dienste im Ausland“ absolviert werden (vgl. Tab. 5.10, Tab. 5.11).

Tab. 5.10: Surrogatdienste im Bereich des Wehrdienstes nach Geburtsjahrgang (Stand: 31.12.2000)

Geb-jahrgang	insg. Abs.	Zivil-/Katastrophenschutz		Entwicklungs-dienst		Vollzugsdienst Polizei/BGS	
		abs-	%	abs-	%	abs-	%
1970	17.017	13.508	79,4	10	0,1	3.499	20,6
1971	16.326	12.774	78,2	7	0,0	3.545	21,7
1972	14.513	11.123	76,6	3	0,0	3.387	23,3
1973	13.033	9.946	76,3	2	0,0	3.085	23,7
1974	13.367	10.426	78,0	1	0,0	2.940	22,0
1975	13.478	10.489	77,8	1	0,0	2.988	22,2
1976	13.969	10.846	77,6	0	0,0	3.123	22,4
1977	14.145	11.637	82,3	1	0,0	2.507	17,7
1978	12.710	10.785	84,9	0	0,0	1.925	15,1
1979	11.350	9.886	87,1	0	0,0	1.464	12,9
1980	9.723	8.567	88,1	1	0,0	1.155	11,9
1981	6.410	5.745	89,6	0	0,0	665	10,4
1982	2.886	2.524	87,5	0	0,0	362	12,5

Quelle: Deutscher Bundestag (2001); eigene Berechnungen

Tab. 5.11: Surrogatdienste im Bereich des Ersatzdienstes nach Geburtsjahrgang (Stand: 31.12.2000)

Geb-jahrg.	insg. abs.	Zivil-/Katastrophenschutz		Entwicklungs-dienst		Vollzugsdienst Polizei/BGS		Freies Arbeits-verhältnis		Andere Dienste im Ausland	
		abs-	%	abs-	%	abs-	%	abs-	%	abs-	%
1970	1.907	1.517	79,5	6	0,3	49	2,6	223	11,7	112	5,9
1971	2.514	2.010	80,0	5	0,2	86	3,4	240	9,5	173	6,9
1972	2.575	2.087	81,0	6	0,2	118	4,6	170	6,6	194	7,5
1973	2.109	1.702	80,7	3	0,1	70	3,3	128	6,1	206	9,8
1974	2.042	1.644	80,5	3	0,1	73	3,6	92	4,5	230	11,3
1975	2.087	1.655	79,3	1	0,0	77	3,7	49	2,3	305	14,6
1976	2.077	1.585	76,3	1	0,0	59	2,8	31	1,5	401	19,3
1977	2.027	1.548	76,4	1	0,0	54	2,7	18	0,9	406	20,0
1978	1.823	1.292	70,9	1	0,1	52	2,9	7	0,4	471	25,8
1979	1.472	1.007	68,4	0	0,0	70	4,8	2	0,1	393	26,7
1980	816	575	70,5	0	0,0	58	7,1	1	0,1	182	22,3
1981	241	193	80,1	0	0,0	28	11,6	0	0,0	20	8,3
1982	21	18	85,7	0	0,0	2	9,5	0	0,0	1	4,8

Quelle: Deutscher Bundestag (2001); eigene Berechnungen

Werden die verschiedenen Ausnahme- und Befreiungsmöglichkeiten vom Wehr- und Zivildienst sowie Grund- und Wehrdienstleistende vergleichend einander gegenübergestellt, dann ergeben sich die folgenden, in Tab. 5.12 zusammengestellten Größenordnungen. Diese Daten

können wiederum mit den erfassten Wehrpflichtigen oder den Wehrdienstfähigen in Bezug gesetzt werden. Nicht berücksichtigt in der Systematik ist die Gruppe derjenigen, die keinerlei Dienst geleistet haben (also die Differenz der Befreiten, Surrogatdienstler, Grundwehr- und Zivildienstleistenden von den erfassten Wehrpflichtigen oder Tauglichen). Derartige Rechenoperationen und Zusammenstellungen sind insbesondere mit Blick auf Fragen der aktuellen und zukünftigen Wehrgechtigkeit von Bedeutung – auch mit Blick auf die Größenordnung der Gruppe ohne Dienst (vgl. Kap. 2; BM der Verteidigung 2000; Finckh 2001; Tobiassen 2001).

Tab. 5.12: Die verschiedenen Ausnahmen und Dienste im Nebeneinander nach Geburtsjahrgängen (Stand: 31.12.2000)

Geburtsjahrg.	Erfasste Wehrpfl.	Wehrdienstfähige abs.	Befreiungen/Ausnahmen im Bereich des WD/ZD			Surrogatdienste WD/ZD insg.			ZDL ¹			GWD/FWD		
	abs.	abs.	abs.	% v. (1)	% v. (2)	abs.	% v. (1)	% v. (2)	ZDL	% v. (1)	% v. (2)	abs.	% v. (1)	% v. (2)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)
1970	508.907	394.677	10.980	2,2	2,8	18.924	3,7	4,8	90.354	17,8	22,9	199.464	39,2	50,5
1971	490.710	374.466	11.311	2,3	3,0	18.840	3,8	5,0	99.322	20,2	26,5	191.150	39,0	51,0
1972	433.184	327.580	8.944	2,1	2,7	17.088	3,9	5,2	101.743	23,5	31,1	159.724	36,9	48,8
1973	391.211	291.925	7.289	1,9	2,5	15.142	3,9	5,2	92.534	23,7	31,7	144.933	37,0	49,6
1974	382.772	293.311	5.695	1,5	1,9	15.409	4,0	5,3	99.435	26,0	33,9	139.478	36,4	47,6
1975	377.213	301.289	3.858	1,0	1,3	15.565	4,1	5,2	103.886	27,5	34,5	140.758	37,3	46,7
1976	390.099	325.149	2.645	0,7	0,8	16.046	4,1	4,9	111.167	28,5	34,2	145.180	37,2	44,7
1977	406.615	338.358	1.633	0,4	0,5	16.172	4,0	4,8	107.756	26,5	31,8	139.996	34,4	41,4
1978	405.908	341.695	1.456	0,4	0,4	14.533	3,6	4,3	95.666	23,6	28,0	125.908	31,0	36,8
1979	410.084	340.132	1.250	0,3	0,4	12.822	3,1	3,8	73.035	17,8	21,5	102.719	25,0	30,2
1980	432.454	319.025	843	0,2	0,3	10.539	2,4	3,3	32.811	7,6	10,3	70.855	16,4	22,2
1981	430.639	206.739	348	0,1	0,2	6.651	1,5	3,2	4.217	1,0	2,0	30.687	7,1	14,8
1982	434.301	68.888	48	0,0	0,1	2.907	0,7	4,2	42	0,0	0,1	5.725	1,3	8,3

1 Die Zahl der ZDL umfasst diejenigen, die den ZD voll und nach angefangenem Wehrdienst absolviert haben, sowie diejenigen, deren Zivildienstpflicht durch bereits vollständig geleisteten Wehrdienst abgegolten wurde.

Quelle: Deutscher Bundestag (2001); eigene Berechnungen

Werden schließlich ergänzend die Einberufungen und Diensteantritte beim Grundwehrdienst und Zivildienst nach Kalenderjahren betrachtet (vgl. Tab. 5.13), dann zeigt sich, dass letzterer von 1994 bis 1999 als Instrument zur Erfüllung der Wehrpflicht einen immer größeren Stellenwert erlangt hat, wobei die Differenzen zwischen Einberufung und Dienstantritt beim Zivildienst wesentlich geringer als beim Grundwehrdienst sind.

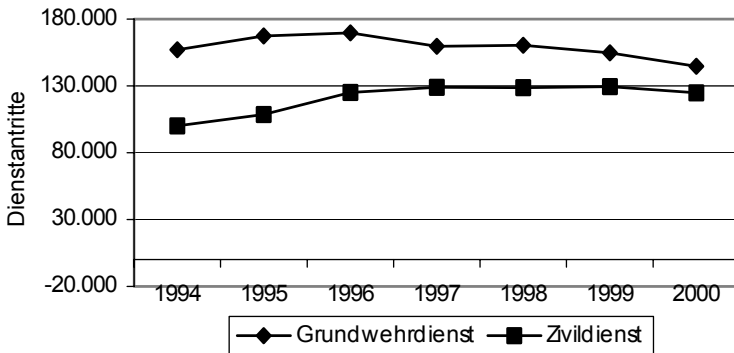
Tab. 5.13: Einberufungen und Dienstantritte beim Grundwehr- und Zivildienst nach Kalenderjahren (Stand: 31.12.2000)

Kalenderjahr	Grundwehrdienst		Zivildienst		ZD an allen Dienstantritten (%)
	Einberufungen	Dienstantritte	Einberufungen	Dienstantritte	
1994	214.623	156.964	100.218	100.070	38,9
1995	217.027	167.450	108.900	108.501	39,3
1996	211.119	169.730	125.500	125.082	42,4
1997	193.158	159.639	129.256	128.921	44,7
1998	197.013	160.425	129.106	128.805	44,5
1999	192.541	154.842	129.724	129.388	45,5
2000	183.967	144.647	125.061	124.903	46,3

Quelle: Deutscher Bundestag (2001); eigene Berechnungen

Werden die von der Bundesregierung im Deutschen Bundestag benannten Daten insbesondere mit Blick auf die Dienstantritte nebeneinandergestellt (Abb. 5.7), dann zeigt auch aus dieser Perspektive, dass sich der Zivildienst als eigenständiges und zahlenmäßig nahezu gleichwertiges Segment neben dem Grundwehrdienst etabliert hat.

Abb. 5.7: Dienstantritte beim Grundwehrdienst und Zivildienst nach Kalenderjahr



Quelle: Deutscher Bundestag (2001); eigene Berechnungen

5.7 Zwischenbefunde

Gegenstand des Kapitels war die quantitative Analyse des Zivildienstes von den beginnenden 90er-Jahren bis hin zur aktuellen Lage, wobei insbesondere für den Zeitabschnitt ab 1995 vielfältiges Datenmaterial des Bundesamtes für den Zivildienst ausgewertet wurde. Den Hintergrund bildete die sich wiederum verändernde Lage des Zivildienstes, für die die folgenden markanten Ereignisse ausschlaggebend waren:

- Bereits zu Beginn der 90er-Jahre wurde mit der Deutschen Einheit und dem Golfkrieg eine Entwicklung eingeleitet, die zu bis dato unerreichten Größenordnungen und Rekordzahlen beim Phänomen der Kriegsdienstverweigerung führen sollte. Während die 80er-Jahre aufgrund der hohen Zuwachsraten bei den Zivildienstkapazitäten im nachhinein als Jahrzehnt des Zivildienstes bezeichnet werden können, lassen sich die letzten 12 Jahre als Periode der Kriegsdienstverweigerung kennzeichnen, so dass der Personenkreis, der potenziell für den Zivildienst zur Verfügung steht sukzessive erweitert worden ist (obgleich sich unter den Verweigerern auch viele Reservisten befinden). Auch bezogen auf die einzelnen Geburtsjahrgänge zeigte sich eine wachsende Inanspruchnahme des Rechts auf Kriegsdienstverweigerung. Unter den verschiedenen Möglichkeiten, der Wehrpflicht nachzukommen, spielt der Zivildienst im Vergleich zum Grundwehrdienst – zumindest bezogen auf die Zahl der tatsächlichen Dienstantritte – mittlerweile fast eine gleichwertige Rolle. Bezogen auf das gesamte Wehrpflichtsystem werden zukünftig insbesondere im Zusammenhang mit Personalentwicklungs- und Strukturmodellen der Bundeswehr Fragen der Wehrgerechtigkeit stärker zu thematisieren sein.
- Auch mit Blick auf die zeitlichen Dimensionen veränderte der Zivildienst seinen Charakter: Während die Zivildienstdauer in den 80er-Jahren sukzessive verlängert worden ist, erfolgte seit Beginn der 90er-Jahre eine stetige Verkürzung des Wehr- und Zivildienstes infolge der Deutschen Einheit und der entspannteren sicherheitspolitischen Lage.
- Wesentliche Modifikationen betrafen darüber hinaus die politischen und organisatorischen Rahmenbedingungen des Zivildienstsystems: Folgte bis zum Herbst des Jahres 1999 die Haushaltsvorgabe den Einberufungen beim Zivildienst, so wurde – als Folge des Haushaltssanierungsgesetzes von 1999 – erstmals die Zahl der Zivildienstleistenden politisch gesteuert, limitiert und kontingentiert. Hierbei wurden die Kontingente – zumindest im Haushaltsjahr 2001 – vermutlich aufgrund der Umstellung (Dienstzeitverkürzung und Jahresdurchschnittszahl) nicht vollends ausgeschöpft.

Unter quantitativen Aspekten wurden die institutionellen Kapazitäten des Zivildienstes insbesondere durch die Übertragung des Zivildienstsystems auf die neuen Länder und Berlin neuerlich ausgeweitet. Bundesweit hat jedoch die Analyse für die zweite Hälfte der 90er-Jahre ein äußerst vielschichtiges, d.h. regional, träger- und tätigkeitsgruppenbezogenes uneinheitliches Bild des Zivildienstes hervorgebracht, wobei die ost- gegenüber der westdeutschen Träger- und Zivildienstlandschaft nach wie vor Besonderheiten aufweist. Bundesweit klärungsbedürftig ist für den Zeitabschnitt ab 1995 insbesondere die Diskrepanz zwischen der wachsenden Zahl der vorhandenen und der rückläufigen Entwicklung bei den belegten Zivildienstplätzen. Die Gesamtlage des Zivildienstes wird hierbei vor allem von der dominierenden und expansiven Tätigkeitsgruppe 01 der Pflegehilfe und Betreuungsdienste geprägt, die zugleich ein Beispiel für die weitere Expansion der vorhandenen und der belegten Zivildienstplätze in der zweiten Hälfte der 90er-Jahre bildet. Demgegenüber scheinen mit Blick auf beide Dimensionen insbesondere die Sonderformen der Pflege- und Betreuungsdienste, d.h. die MSHD und die ISB, sowie der Krankentransport/Rettungsdienst und der Umweltschutz auf dem Rückzug zu sein (vgl. Kap. D und E).

6 Was kostet der Zivildienst?

Das Zivildienstsystem wird, wie bereits ausgeführt, von unterschiedlichen Akteuren – aus dem staatlichen und dem (zivil)gesellschaftlichen Bereich – gestützt (vgl. Kap. 2.3). Diese grundsätzliche Aussage gewinnt auch dann an Plausibilität, wenn die finanzielle Seite bzw. die betriebs- und volkswirtschaftlichen Dimensionen des Zivildienstes analysiert werden. Diese Dimensionen sollen nachfolgend präzisiert werden. Dabei können mehrere Analyseperspektiven unterschieden werden:

- So können neben den Aufwendungen aus dem Bundeshaushalt – für das Zivildienstsystem insgesamt als auch für die Bezuschussung eines einzelnen Zivildienst-Arbeitsplatzes – auch die spezifischen Personalkosten für die Zivildienstleistenden in einem besonderen Arbeitsfeld ins Blickfeld genommen werden.
- Zusätzlich lässt sich durch die Bündelung der Angaben bzw. Schätzungen zu den Ausgabevolumina der beiden „Kostenträger“ im Zivildienstsystem – dem Bund und den Einsatzstellen – eine ungefähre Vorstellung zu den aktuellen Gesamtausgaben des Zivildienstsystems gewinnen.

In den folgenden Abschnitten sollen entsprechend zuerst die Ausgaben des öffentlichen Haushalts – aus dem Einzelplan 17 für das Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend – für das System des Zivildienstes (Kap. 6.1) und anschließend die Ausgaben für einen einzelnen Zivildienstleistenden auf der Einrichtungsebene betrachtet werden (Kap. 6.2). Ergänzt werden diese Ausführungen durch eine zusammenfassende Analyse, die durch die Berücksichtigung sowohl der Ausgaben des Bundeshaushalts als auch der Beschäftigungsstellen eine ungefähre Größenordnung des Ausgabevolumens des Zivildienstsystems bzw. pro Zivildienstleistenden vermittelt. Außerdem sollen in diesem Zusammenhang bereits einige grundlegende finanzielle Gesichtspunkte zu Fragen der Konversion des Zivildienstes zur Sprache kommen (Kap. 6.3). Diese verschiedenen Analyseperspektiven werden an späterer Stelle in diesem Bericht überall dort, wo monetäre Aspekte des Zivildienstes eine Rolle spielen, wieder aufgegriffen.

6.1 Die Ausgaben aus dem Bundeshaushalt

Über den zentralen staatlichen Akteur im Zivildienstsystem, das Bundesamt für den Zivildienst (BAZ), werden alle Formen von Zahlungen aus dem Bundeshaushalt – u.a. Kostenerstattung an die Dienststellen und die Beitragszahlungen an die Sozialversicherungen für die Zivil-

dienstleistenden – abgewickelt. Zur Aufrechterhaltung von Schulung, Beschäftigung und Betreuung für Zivildienstleistende sowie Anerkennung und Kontrolle bezüglich der Einsatzstellen durch das BAZ bzw. durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) werden aus dem Bundeshaushalt beträchtliche finanzielle Mittel bereitgestellt, die im Zeitverlauf erheblich schwanken.⁷⁵ Wird ein Zeitraum von 1989 bis 2001 ins Blickfeld genommen, dann ist eine Steigerung des Haushalts von ca. 715,8 Mio. EUR (1,4 Mrd. DM) bis ca. 1,1 Mrd. EUR (2,1 Mrd. DM) zu verzeichnen – was einer Erhöhung von über 45% entspricht.⁷⁶ In diesen EUR-Beträgen spiegelt sich u.a. die Erhöhung der ZDL-Zahlen aufgrund der Wiedervereinigung.

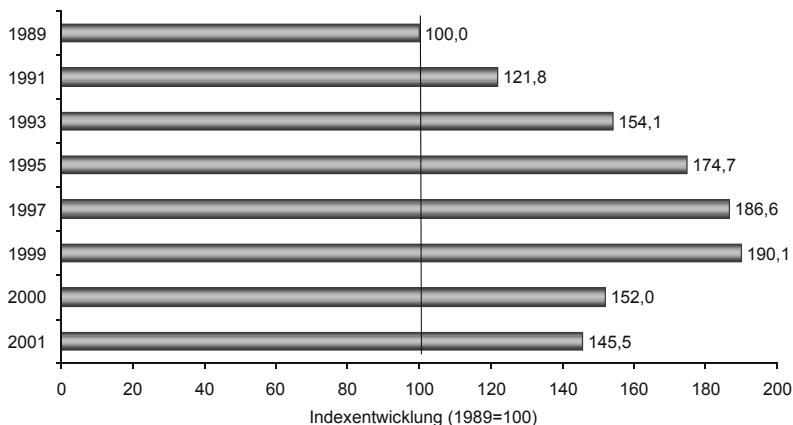
Der Entwicklungsverlauf des BAZ-Haushaltes lässt sich anschaulich an der Indexentwicklung darstellen (vgl. Abb. 6.1): Auf der Basis der Ausgaben von 1989 zeigt sich bis zum Jahr 1999 eine kontinuierliche Steigerung auf fast das Doppelte des Ausgangswertes. Im Jahr 2000 wurden die Ausgaben drastisch gekürzt – was durch eine Verringerung des Indexwertes von 190 auf 152 deutlich wird. Diese Reduzierung um etwa ein Fünftel der Ausgaben geht auf das Zukunftsprogramm der Bundesregierung zurück und führte im Zivildienstsystem zu erheblichen Strukturveränderungen. Der Haushaltsansatz für das aktuelle Jahr entspricht (auf der Basis von 1989) einem Indexwert von etwa 145. Diese Veränderungen ab dem Jahr 2000 hatten nicht nur Einfluss auf die „kontingentierte“ Anzahl der Zivildienstleistenden, sondern auch auf die Finanzierungsstrukturen im Zivildienstsystem. So wurde durch Artikel 11 des Gesetzes zur Sanierung des Bundeshaushaltes (Haushaltssanierungsgesetz – HsanG – vom 22.12.99, BGBl Teil I, Seite 2534) das Zivildienstgesetz mit Blick auf die Kostenträgerschaften wie folgt geändert:

75 Zu diesem Gutachten wurde – sowohl in den sekundäranalytischen Teilen als auch bei den Interviews im Rahmen der Fallstudien – der Großteil der Daten zu Ausgaben/Einnahmen/Kosten u.ä. in DM-Beträgen erhoben. In einer ersten Analysephase wurden diese Beträge in der Währungseinheit DM für weitere Zusammenstellungen und Rechnungen genutzt. Mit der Währungsumstellung im Jahr 2002 ist auf dieser Basis eine Umrechnung in Euro (EUR) erfolgt, die – vor allem bei bereits gerundeten oder geschätzten Beträgen – eine weitere Phase der Auf- oder Abrundung notwendig machte. Damit diese Umrechnungsphase auch für die LeserInnen transparent bleibt und damit die verwendeten Daten, die aus älteren Veröffentlichungen stammen und mit der Währungseinheit DM operieren, wiederzufinden sind, wurden in diesem Gutachten die entsprechenden DM-Beträge in Klammern hinter die EUR-Angaben gesetzt.

76 Diese Ausgaben des Bundes für das Zivildienstsystem im Jahr 2001 von ca. 1,060 Mrd. EUR (2,074 Mrd. DM) sind dem Einzelplan 17 des Bundeshaushalts zugeordnet und entsprechen fast einem Fünftel (etwa 19,3%) der Gesamtausgaben des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend – 5,5 Mrd. EUR (10,76 Mrd. DM). Bezogen auf den gesamten Bundeshaushalt für das Jahr 2001 – 244 Mrd. EUR (477 Mrd. DM) – sind für die Zivildienst-Ausgaben immerhin ein Anteil von 0,43% zu reservieren (vgl. Bundesministerium der Finanzen 2002a). Im Jahr 1994 betrug dieser Anteil an den Gesamtausgaben des Bundes – von 237,5 Mrd. EUR (464,6 Mrd. DM) noch 0,54% (vgl. Bundesministerium der Finanzen 2000).

- Der Betrag, der den Zivildienststellen nach § 6 Abs. 2 ZDG für die Geldbezüge der Zivildienstleistenden zu erstatten ist, beträgt seit dem 1.1. 2000 70% der Gesamtausgaben.
- Die Zivildienststellen wurden zudem an den Kosten des Entlassungsgeldes im Umfang von 30% der Gesamtausgaben beteiligt (Sonderinformation 1/2000 des Bundesamtes für den Zivildienst, Geschäftszeichen II 1.40-74.02).

Abb. 6.1: Haushaltsvolumina des Bundesamtes für den Zivildienst (1989-2001; Indexentwicklung; 1989=100)



Quelle: unveröffentlichte Angaben des Bundesamtes für den Zivildienst; eigene Berechnungen

Die Haushaltsvolumina des Bundesamtes für den Zivildienst sind in erster Linie von der Anzahl der Zivildienstleistenden abhängig. Die größten Steigerungsraten des BAZ-Haushaltes sind entsprechend Anfang bis Mitte der 90er-Jahre zu verzeichnen. Bis 1999 sind in der Nachfolge sich erhöhender ZDL-Zahlen die Anteile der Ausgaben für die Zivildienstleistenden am Gesamthaushalt von 76,6% in 1989 auf 92,6% angestiegen.⁷⁷ Mit der Verringerung der ZDL-Zahlen ab 2000 ging dieser Anteil wieder bis auf unter 90% zurück (vgl. Tab. 6.1).⁷⁸ Das

⁷⁷ Vgl. dazu die detaillierte Analyse der Entwicklung der ZDL-Zahlen im Kap. 4.3.

⁷⁸ In den kommenden Jahren ist eine weitere Reduzierung der ZDL-Zahlen geplant. Aufgrund der Haushaltsvorgaben ergibt sich für 2002 eine Jahresdurchschnittszahl von 112.000 ZDL, was bei einer 10-monatigen Dienstzeit der Einberufung von ca. 130.000 ZDL entsprechen wird (Sonderinformation 8/2001 des BAZ vom 26.7.2001). Die Arbeitsgruppe Zukunft des Zivildienstes (2000, S. 23) nennt für das folgende Jahr 2003 eine Jahresdurchschnittszahl, die voraussichtlich bei ca. bei 110.000 liegen wird. Nach den Planungen der Bundesregierung wird sich der Ansatz für das Bundesamt für den Zivildienst in den kommenden Jahren weiter reduzieren. Für die Jahre 2003 und 2004 sind noch ca. 818,1 Mio. EUR (1,6 Mrd. DM) vorgesehen (vgl. Bundesministerium der Finanzen 2000).

Haushaltsjahr 2001 sieht Gesamtausgaben des Bundesamtes für den Zivildienst im Volumen von 1,060 Mrd. EUR vor.

Tab. 6.1: Entwicklung von Haushalt und Personalbestand des BAZ (1989-2001)

Jahr	Ausgaben (in 1.000 EUR) ¹	darunter (in 1.000 EUR)		Anz. Personal ²	Anteil der ZDL-Ausg. a. d. Gesamtausg. (in %)	Veränd. der Gesamtausg. (in %)
		ZDL	BAZ-Personal ²			
1989	728.617	557.993	20.757	786	76,58	/
1991	887.337	677.504	28.231	1.071	76,35	21,78
1993	1.122.766	894.457	34.841	1.150	79,67	26,53
1995	1.272.664	1.064.741	41.767	1.263	83,66	13,35
1997	1.359.926	1.151.048	42.917	1.262	84,64	6,86
1999	1.385.010	1.282.275	45.191	1.219	92,58	1,84
2000	1.107.485	1.001.291	43.919	1.210	90,41	-20,04
2001	1.060.432	949.004	43.879	1.202	89,49	-4,25

1 Bis 1993 wurden Aufwandszuschüsse für besondere Tätigkeitsbereiche (ISB, MSHD, Umweltschutz) gezahlt. Ab dem Jahr 2000 wurden die Ausgaben aufgrund des Zukunftsprogramms 2000 der Bundesregierung reduziert.

2 Einschließlich der Ausgaben für das Personal der 20 Zivildienstschulen des Bundes. Die Personalkosten bzw. -zahlen der BAZ sind gestiegen: 1991 aufgrund einer Personalerhöhung in den neuen Bundesländern, 1993 aufgrund einer Erhöhung der KDV-Zahlen durch die Wiedervereinigung, 1995 aufgrund der Umsetzung eines BAG-Urteils aus 1994 durch eine Personalerhöhung an den Zivildienst-Schulen.

Quelle: unveröffentlichte Angaben des Bundesamtes für den Zivildienst; eigene Berechnungen

Fast parallel zur der Entwicklung der Gesamtausgaben verläuft die Entwicklung des Personalbestands bzw. der Personalausgaben in dem Bundesamt (einschließlich des Personals in den Zivildienstschulen des Bundes). Mit Blick auf die Beschäftigtenzahl ist im Jahr 1997 mit 1.262 der Höchststand erreicht worden. In den Folgejahren wurde die Anzahl jeweils leicht verringert⁷⁹; Mitte 2001 arbeiteten dort 1.202 Personen, was einem Ausgabenblock von annähernd 44 Mio. EUR (86 Mio. DM) pro Jahr entspricht.⁸⁰

79 Die Minderung der Personalzahlen ist auch als Folge der „globalen jährlichen Stelleneinsparung“ zu verstehen, die seit 1995 für die gesamte Bundesverwaltung – und entsprechend für das Bundesamt für den Zivildienst – eine Verringerung von 1,5% der Stellen pro Jahr vorsieht.

80 Neben den Ausgaben, die entweder in direkter Weise für die ZDL oder für das Personal des BAZ (MitarbeiterInnen in der Verwaltung, den ZDL-Schulen in öffentlicher Trägerschaft oder Regionalbetreuer) anfallen und in der Summe nicht die ausgewiesenen Gesamtausgaben ergeben, fallen daneben noch andere Ausgabenarten an, wie etwa für den Autopark, Grundstücke oder für Entschädigungszahlungen für ehemalige ZDL.

Waren in der Vergangenheit also vor allem die Zahlen der Zivildienstleistenden ausschlaggebend und ursächlich für die Kosten des Zivildienstes bzw. des BAZ, die ihren Niederschlag im Bundeshaushalt finden, hat sich die Beziehung zwischen diesen beiden Variablen umgekehrt: Heute und wohl auch in der Zukunft bestimmen die „budgetierten“ Ausgaben im Bundeshaushalt die Anzahl der Zivildienstleistenden. Dieser Wandel von einem für den öffentlichen Haushalt eher planungsunsicheren Bedarfsprinzip zu einem planungssicheren Budgetprinzip führt – in Verbindung mit den Reduzierungen der Zivildienstdauer – zu einer erheblichen Verringerung der Arbeitsleistungen, die von Zivildienstleistenden erbracht werden und somit – allgemein formuliert – zu Bedeutungsverlusten des Zivildienstes im Nonprofit-Sektor.

Eine weitere Differenzierung der Ausgaben des Bundesamtes für den Zivildienst – über die bereits erfolgten Zuordnungen hinaus – lässt erkennen, auf welche Ausgabearten sich die (vorgesehenen) Ausgaben für das Jahr 2001 aufteilen. So entfällt allein für den Posten „sächliche Verwaltungsaufgaben“ des Bundesamtes und der 20 bundesbetriebenen Zivildienstschulen (Geschäftsbedarf, Mieten und Pachten, Bewirtschaftung von Grundstücken, Schadenersatzansprüche Dritter⁸¹, Veröffentlichungen, Dienstreisen etc.) ein Betrag von 49,82 Mio. EUR (97,43 Mio. DM). Zusätzlich sind dazu weiterhin 3,64 Mio. EUR (7,12 Mio. DM) als Ausgaben für Investitionen und Informationstechnologie anzusetzen. Außerdem werden den Verbänden Verwaltungskosten in Höhe von 14,09 Mio. EUR (27,56 Mio. DM) erstattet (vgl. Tab. 6.2).

81 Dies sind Schadenersatzansprüche Dritter gegen den Bund, die aufgrund von Dienstpflichtverletzungen durch Dienstleistende entstehen.

Tab. 6.2: Differenzierung der Gesamtausgaben des BAZ (2001)

Ausgaben für	Euro in 1.000	DM in 1.000
Zivildienstleistende	949.004	1.856.090
davon für:		
<i>Versicherungsbeiträge</i>	813.800	416.089
<i>Sold, Zulagen, Zuwendungen</i>	276.098	540.000
<i>Heilfürsorge, ärztliche Untersuchungen</i>	85.386	167.000
<i>Ausg. nach dem Unterhaltssicherungsgesetz</i>	75.825	148.300
<i>Entlassungsgelder</i>	66.366	129.800
<i>Reisebeihilfen für Familienheimfahrten</i>	14.572	28.500
<i>Sonstiges¹</i>	14.669	28.690
Verwaltung des BAZ und der Zivildienstschulen	49.817	97.434
Personal des BAZ und der Zivildienstschulen	43.879	85.819
Erstattungen an Verbände (Verwaltungskosten)	14.091	27.560
Sonstiges ²	3.641	7.122
Gesamtausgaben	1.060.432	2.074.025

1 Hierunter fallen u.a. Leistungen nach Maßgabe des Arbeitsplatzschutzgesetzes, Trennungsgelder oder Umzugskostenvergütungen, Ausgaben zur Berufsförderung der Dienstleistenden oder zur Förderung des Dienstsports.

2 Hierunter sind Ausgaben für Investitionen und Informationstechnologie zu verstehen.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen (2002b); eigene Berechnungen

Wird der größte Ausgabenposten, die Ausgaben für die Zivildienstleistenden, separat ins Blickfeld genommen, dann fällt auf, dass für die weniger sichtbaren Versicherungsbeiträge – und nicht die gut sichtbaren Ausgaben für Sold, Zulagen, Zuwendungen und Entlassungsgelder – der größte Ausgabeanteil (43,8% der Ausgaben für ZDL) aufzubringen ist. Für die Heilvorsorge und die ärztlichen Untersuchungen während der Dienstzeit fällt im Jahr 2001 ein Betrag von 85,39 Mio. EUR (167 Mio. DM) an.

6.2 Die Ausgaben auf Einrichtungsebene

Im Gegensatz zu den Zahlenangaben zum Haushalt des Bundesamtes sind die Ausgaben auf der Seite der Einrichtungen bzw. Beschäftigungsstellen nicht exakt anzugeben. Es ist davon auszugehen, dass die Ausgaben pro Zivildienstleistendem aufgrund unterschiedlicher Rahmen- und Einsatzbedingungen schwanken und es aufgrund der derzeitigen Datenlage nicht möglich ist, die Ausgaben auf der Einrichtungsebene als exakten Durchschnittswert zu bestimmen.

Im Folgenden werden die Ausgaben der Beschäftigungsstellen in einem zweistufigen Verfahren analysiert. Zunächst sollen die feststehenden Ausgaben bzw. Ausgabebestandteile pro ZDL und anschließend – am Beispiel des Rettungsdienstsektors – die Kostenverteilung zwischen dem Bundesamt und den Einrichtungen dargestellt werden.⁸² Während also im ersten Abschnitt Aussagen für die Gesamtheit der Zivildienstleistenden gemacht werden, sind die Angaben im zweiten Abschnitt nur bedingt für den Einsatz von Zivildienstleistenden in anderen Arbeitsfeldern tauglich.

6.2.1 Die Ausgaben pro Zivildienstleistenden

Aufgrund des öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisses, indem sich die Zivildienstleistenden befinden, haben sie grundsätzlich den gleichen Anspruch auf Geld- und Sachbezüge wie Wehrdienstleistende. Aktuell sind im Haushalt des BAZ 951,0 Mio. EUR (1,86 Mrd. DM) für Zahlungen vorgesehen, die entweder über die Beschäftigungsstellen letztlich den Zivildienstleistenden oder als Sozialversicherungsbeiträge den Sozialkassen zufließen oder die Kosten der Einrichtungen für die fachliche Vorbereitung der ZDL mindern. Zur Zeit der Untersuchung (also bezogen auf die Regelungen die zum 1.7.2000 gültig waren) können die Einrichtungen von Seiten des Bundesamtes mit einer pauschalen Förderung pro Tag und ZDL von 6,25 EUR (12,23 DM) – für eine anteilige Förderung der Ausgaben für den Sold (5,77 EUR – 11,28 DM), für die „besondere Zuwendung“ (0,40 EUR – 0,78 DM) und für Fahrten (0,09 EUR – 0,17 DM) – und einer anteiligen Bezuschussung des Entlassungsgeldes von 766,94 EUR (1.500 DM) sowie der Lehrgangskosten (34,77 EUR – 68 DM) pro Fachlehrgangstag) rechnen.⁸³

Die Beträge, die über die Einrichtungen an die ZDL ausgezahlt werden, sind nicht einheitlich für alle ZDL zu bestimmen. Sie sind u.a. abhängig von der Soldstufe, den Entfernungskilometern zwischen Einsatzort und Wohnort oder etwa von der Frage, ob Naturalkost gewährt wird oder Verpflegungsgeld zu zahlen ist. Ohne Berücksichtigung der nicht regelmäßig anfallenden Kostenerstattungen lässt sich für einen ZDL ein *maximaler* Tagessatz (für Soldgruppe 3, Verpflegungsgeld, Arbeitsklei-

82 Das Beispiel des Rettungsdienstes wird an dieser Stelle ausgewählt, da an späterer Stelle – im Teil D dieses Berichts – genau diese Berechnungen wieder aufgegriffen werden, u.a. um der Frage der Kosten einer Substitution von Zivildienstleistenden der Tätigkeitsgruppe 08 durch berufliches Personal nachzugehen.

83 Das Bundesamt für den Zivildienst hat seine Förderungen und die Ausgabenrechnungen aus Kosten- und Machbarkeitsgründen stichtagsbezogen zum 01.01.2002 auf die Währung Euro umgestellt. Diese Umstellung erfolgte in der Regel „centgenau“ (vgl. Sonderinformation 9/2001 des BAZ vom 16.8.2001).

dung und höchstem Mobilitätszuschlag) von 19,17 EUR (37,50 DM) errechnen, was einem monatlichen Betrag von 575,20 EUR (1.125 DM) entspricht (vgl. Tab. 6.3). Zu den einmalig anfallenden Kostenarten zählen vor allem die besondere Zuwendung und das Entlassungsgeld, die zusammen 958,67 EUR (1.875 DM) betragen. Eine Umrechnung auf die 11 Monate Dienstdauer ergibt, dass folglich 87,15 EUR (170,45 DM) pro Monat anfallen. In Addition zu dem an die ZDL auszahlenden Maximalbetrag ergibt sich eine Summe von 662,35 EUR (1.295,45 DM) pro Monat.

Mit Blick auf weitere Ausgaben, die die Beschäftigungsstellen zu tätigen haben und die in einem direkten Zusammenhang mit der Beschäftigung eines Zivildienstleistenden stehen – wie etwa besondere Fahrtkosten oder insbesondere Lehrgangsgebühren – ist dieser Monatsbetrag weiter zu erhöhen.

Tab. 6.3: Kosten und BAZ-Pauschale für die Beschäftigung eines ZDL (in EUR; nach Kostenarten; gültige Sätze ab dem 01.07.2000 für eine 11-monatige Dienstzeit)

Kostenart	Auszahlungsbeitrag pro Tag (in EUR)	BAZ-Pauschale pro Tag ¹ (in EUR)	Auszahlungsbeitrag pro Mon. (in EUR)
Sold Soldgruppe 1 (1.-3. Dienstmonat)	7,41		222,41
Soldgruppe 2 (4.-6. Dienstmonat)	8,18	} 5,77	245,42
Soldgruppe 3 (7.-11. Dienstmonat) ^f	8,95		268,43
Verpflegungsgeld ^g	5,98	/	179,46
Arbeitskleidung	1,18	/	35,28
Mobilitätszuschl. ⁴ bei 31-50 km Entfernung	0,51		15,34
bei 51-100 km Entfernung	1,53	} 0,02	46,02
ab 101 km Entfernung	3,07		92,03
Kostenart	Auszahlungsbetrag	BAZ-Pauschale ¹	Ø Kosten pro Monat
Besondere Fahrtkosten ⁵	unterschiedl.	pro Tag: 0,07	unterschiedl.
Einmalige Leistungen ⁶	unterschiedl.	/	unterschiedl.
Besondere Zuwendung	191,73	131,61 ⁷	17,43
Entlassungsgeld	766,94	536,86	69,72
Lehrgangs- bzw. Ausbildungskosten	unterschiedl. ⁸	mind. ⁹ 347,68	unterschiedl.

1 Die Aufteilung auf die Kostenarten erfolgte durch die Rückberechnung der Tagespauschale im Verhältnis 70 (BAZ) : 30 (Dienststelle). Mit der Umstellung auf Euro erfolgte eine „cent-genaue“ Umrechnung der ab 2002 gültigen Sätze und Pauschalen.

2 Etwa 90% der ZDL gelangen in diese Soldgruppe.

3 Soweit keine Naturalkost gewährt wird.

4 Diese fällt bei heimatferner Einberufung an.

5 Für die Fahrten zu den Einführungslehrgängen.

6 Daneben sind evtl. unbestimmbare individuelle Zahlungen zu berücksichtigen (etwa Reisekosten für Dienstfahrten).

7 Dies entspricht einem Tagessatz von 0,40 EUR (0,78 DM).

8 Abhängig von der Dauer des Fachlehrgangs, der nicht in den Zivildienstschulen des Bundes stattfindet.

9 Dieser Betrag ergibt sich aus der in NRW (nach dem Rettungsgesetz NRW) vorgeschriebenen Dauer (10 Tage) für die theoretischen Anteile an dem Lehrgang zum Rettungshelfer. Für einen Lehrgang zum Rettungssanitäter fällt die doppelte Stundenzahl an theoretischem Unterricht an und das BAZ bezuschusst diesen Lehrgang entsprechend mit 695,36 EUR (1.360 DM).

Quelle: Angaben des Bundesamtes für den Zivildienst; eigene Darstellung und Berechnung

6.2.2 Die Verteilung der Ausgaben pro ZDL auf BAZ und Beschäftigungsstellen (am Beispiel des Einsatzfeldes Rettungsdienst)

An dem Beispiel des Arbeitsfeldes Rettungsdienst lässt sich zeigen, zu welchen Teilen diese z.T. bezifferten und z.T. nur angedeuteten Ausgaben pro Zivildienstleistenden sich auf die „Kostenträger“⁸⁴ des Zivildienstes verteilen. Wie bereits aus Tab. 6.3 zu ersehen war, trägt der Bund nur einen gewissen Anteil an den Kosten, die den Einrichtungen durch die Beschäftigung von ZDL entstehen. Diese an der Tagespauschale orientierte Aufstellung muss durch die Berücksichtigung weiterer Ausgabearten für den 11-monatigen Zivildienst ergänzt werden (vgl. Tab. 6.4). Auf der Grundlage dieser Daten auf der Einrichtungsebene ergibt sich das folgende Bild, in das beispielhaft – wie mehrfach betont – jene Beträge aufgenommen wurden, die für das Tätigkeitsfeld des Rettungsdienstes angegeben worden sind. Berücksichtigt sind hier u.a. die Kosten für den Lehrgang zum Rettungssanitäter, die mit 1.298,68 EUR (2.540 DM) (für NRW) beziffert wurden.⁸⁵ Auf diese Weise lassen sich die jeweiligen Anteile der Förderung durch das BAZ – bezogen auf die verschiedenen Ausgabearten – darstellen.

Diese Beispielrechnung zu den Ausgaben des Einsatzes von Zivildienstleistenden berücksichtigt nur die Kosten, die in einem direkten Zusammenhang mit den ZDL auf der Einrichtungsebene anfallen bzw. diesen zuzuordnen sind. Auf dieser Grundlage ergeben sich Ausgaben von 8.349,96 EUR (16.331 DM) pro Zivildienstleistendem, der einen 11-monatigen Dienst ableistet.⁸⁶ Davon werden etwa zwei Fünftel (3.295,74 EUR – 6.445,90 DM = 39,5%) durch den Bund bzw. die Zuschussungen des Bundesamtes für den Zivildienst und etwa drei Fünftel (5.054,22 EUR – 9.885,20 DM = 60,5%) durch die Beschäftigungsstellen bzw. die Einrichtungen getragen.⁸⁷

84 Der Ausdruck „Kostenträger“ ist an dieser Stelle in Anführungszeichen gesetzt worden, um deutlich zu machen, dass die Beschäftigungsstellen i.d.R. die Ausgaben, die ihnen für den Einsatz der ZDL entstehen, von anderer Seite (z.B. von den Krankenkassen) erstattet bekommen.

85 Eine solche Auflistung der Ausgaben, die in Verbindung mit der Beschäftigung eines ZDL entstehen, kann nur als Beispielrechnung fungieren. Die spezifischen Bedingungen der Einsatzstellen führen zu individuellen Ausgabenvolumina – wie auch die heterogenen Angaben der in unsere Untersuchung einbezogenen Zivildienststellen bestätigen (vgl. Kap. 18.6). Für den ausgewählten Bereich des Rettungsdienstes ist von vergleichsweise hohen Ausbildungskosten auszugehen.

86 Das Bundesamt für den Zivildienst geht bei ihren Berechnungen und Überweisungen von durchschnittlich 30 Tagen pro Monat aus. Dieser Faktor wurde ebenfalls für die Berechnung der Anteile der Dienststelle genutzt.

87 Diese Berechnungsbasis hat sich mittlerweile verändert: Nach dem Gesetzes zur Neuausrichtung der Bundeswehr (Bw NeuAusrG) sind ab dem 1.1.2002 u.a. folgende zivildienstrelevante

Tab. 6.4: Verteilung der Ausgaben pro ZDL nach Trägerschaft im Arbeitsfeld Rettungsdienst (bei 11-monatiger Dienstzeit; im Arbeitsfeld Rettungsdienst; in EUR)

Ausgabeart	Gesamtausgaben pro ZDL	Zuschüsse des BAZ	Ausgabenanteil der Dienststelle
Besondere Zuwendung	191,73	131,61	60,13
Entlassungsgeld	766,94	536,86	230,08
Sold (1.-3. Mon.)	667,24	519,06	148,17
Sold (4.-6. Mon.)	736,26	519,06	217,20
Sold (7.-11. Mon.)	1.342,14	865,11	477,04
Verpflegungsgeld	1.974,10	/	1.974,10
Kleidungsgeld	388,07	/	388,07
Fahrtkosten ¹	534,86	28,68	506,18
Ausbildungskosten (Lehrgang Rettungssanitäter)	1.298,68	695,36	603,32
Sonstige Kosten	449,94	/	449,94
Ausgaben für 11 Monate	8.349,96	3.295,74	5.054,22
Ausgaben pro Monat	759,09	299,61	459,48
Anteil (in %)	100,0	39,5	60,5

¹ Angenommen wurde eine Mobilitätzuschlags-Pauschale für eine mittlere Entfernung zwischen Wohn- und Arbeitsort.

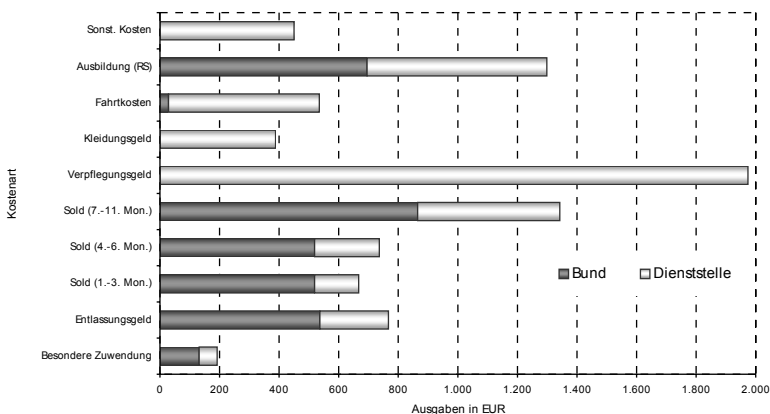
Quelle: Auskunft des Bundesamtes für den Zivildienst; Auskunft des DRK-KV Oberhausen; eigene Berechnungen

Diese Aufstellung zu den Gesamtausgaben für die Beschäftigung eines Zivildienstleistenden und die Darstellung der Verteilung der Ausgabenanteile auf das BAZ und die jeweilige Dienststelle am Beispiel des Rettungsdienstes lässt sich anhand einer Graphik veranschaulichen (vgl. Abb. 6.2). Es sei an dieser Stelle nochmals daran erinnert, dass in dem ausgewählten Beispiel Bedingungen gesetzt wurden, die in vielerlei Hinsicht gewissermaßen einen „teuren“ Zivildienstleistenden voraussetzen. So ist etwa ab dem 7. Dienstmonat die dritte Soldstufe eingerechnet worden, und es wurden die Kosten für die vergleichsweise aufwendige und teure Ausbildung zum Rettungssanitäter berücksichtigt, der aktuell nicht mehr als „Regelfall“ der Lehrgänge der Tätigkeitsgruppe 08 angesehen werden kann. So würden sich etwa für Zivil-

Änderungen umgesetzt: die Reduktion des Entlassungsgeldes von 766,94 EUR (1.500 DM) auf 690,24 EUR (1.350 DM) für die verringerte Dienstzeit von 10 Monaten und die Kürzung der besonderen Zuwendung von 191,73 EUR (375 DM) auf 172,56 EUR (337,50 DM) (vgl. Sonderinformation 7/2001 des BAZ vom 17.7.2001). Zusammen mit den verminderten Ausgaben pro ZDL aufgrund der um einen Monat verkürzten Dienstzeit (268,43 EUR – 525 DM) verringern sich somit ab dem Jahr 2002 die Kosten für einen ZDL unter Berücksichtigung der aufgeführten Veränderungen um 364,30 EUR (712,50 DM). Dies entspricht einer Senkung der monatlichen Kosten pro ZDL – nicht der monatlichen Kosten für eine kontinuierlich mit ZDL besetzten Stelle – um 36,43 EUR (71,25 DM).

dienstleistende, der nicht die Soldstufe 3 erreichen und (in NRW) Lehrgänge für eine Rettungshelfer-Ausbildung besuchen, die Gesamtausgaben (bei einem 11-monatigen Zivildienst) um 718,37 EUR (1.405 DM) verringern, was einer monatlichen Ersparnis pro ZDL von 65,45 EUR (128 DM) entsprechen würde.⁸⁸

Abb. 6.2: Ausgaben nach Kostenträger für einen Zivildienstleistenden (bei 11-monatiger Dienstzeit)



Quelle: Auskunft des Bundesamtes für den Zivildienst; Auskunft des DRK-KV Oberhausen; eigene Berechnungen

Aus der Einrichtungsperspektive gilt es weiterhin zu bedenken, dass – unter der Prämisse, dass der Zivildienstplatz permanent mit einsatzfähigen Zivildienstleistenden besetzt sein soll – bestimmte Überlappungszeiten bzw. Doppelbelegungen der Plätze eingeplant werden müssen, da Zeiten für Schulungen zu berücksichtigen sind. Im Berechnungsbeispiel erhöhen diese Überschneidungszeiten zwar nicht die Kosten pro ZDL, wohl aber die Kosten für einen belegten Zivildienstplatz. Die Dienststellen sind für die Dauer, für die ihnen ein ZDL zugeteilt wird, nicht nur für Verpflegung und Arbeitskleidung zuständig, sondern auch für die Unterkunft, deren Kosten sie alleine zu tragen haben. Das Diakonische

⁸⁸ Diese Berechnungen der verringerten Ausgaben pro Zivildienstleistender beziehen sich auf eine 11-monatige Dienstzeit. Unter Berücksichtigung der erfolgten Dienstzeitverkürzung und der entsprechenden Reduzierungen beim Entlassungsgeld und der besonderen Zuwendung sind evtl. neben diesen 718,37 EUR (1.405 DM) noch weitere 341,29 EUR (667,50 DM) zu berücksichtigen. Um einem aktuellen fiktiven Mindestbetrag für die Ausgaben pro ZDL näher zu kommen, könnten weiterhin die „Sonstigen Ausgaben“ auf Null gesetzt werden. Unter diesen Bedingungen ergibt sich eine Reduzierung der in der folgenden Abbildung aufgenommenen Ausgaben von insgesamt 1.509,59 EUR (2.952,50 DM) pro ZDL.

Werk (DW)⁸⁹ rechnet in diesem Zusammenhang für Unterkunft und Verpflegung mit Beträgen, die über den angesetzten Pauschalen liegen (vgl. Kap. 22).

6.3 Die Gesamtausgaben des Zivildienstsystems

Aufgrund der in den letzten Abschnitten vorgenommenen Berechnungen lassen sich nun – unter Vernachlässigung einiger kaum abschätzbarer Variablen – Annäherungswerte zur Schätzung der Ausgaben für das Zivildienstsystem insgesamt bestimmen.

Wie in Tab. 6.1 aufgeführt, werden aus dem Bundeshaushalt im Jahr 2001 ca. 1,06 Mrd. EUR (2,07 Mrd. DM) zur Aufrechterhaltung des Zivildienstsystems aufgewendet. In dem gerade abgelaufenen Zeitraum von Oktober 2000 bis September 2001 wurden im Durchschnitt 118.250 Zivildienstleistende in den Dienststellen beschäftigt. Werden diese beiden Größen – trotz der Ungenauigkeiten aufgrund der unterschiedlichen zeitlichen Bezugsrahmen – als Ausgangswerte für eine einfache Division definiert, dann ergibt sich (bei einem 11-monatigen Zivildienst) eine Richtgröße von ca. 8.968,10 EUR (17.540 DM) pro Zivildienstleistenden, die aus dem Bundeshaushalt aufgebracht wird.

Will man die aktuellen Gesamtausgaben für das Zivildienstsystem beziffern, dann sind die finanziellen Mittel aus dem öffentlichen Haushalt durch die Ausgaben auf der Einrichtungsebene zu ergänzen. Da – wie bereits mehrfach betont – die oben für die Tätigkeitsgruppe 08 beispielhaft dargestellten Ausgaben im Vergleich mit den Ausgaben in anderen Einsatzfeldern wahrscheinlich eher am oberen Rand anzusiedeln sind, soll an dieser Stelle ein Betrag von 4.601,63 EUR (9.000 DM) für die Dienststellen angesetzt werden. Multipliziert man diesen nicht durch die Zuschüsse des Bundesamtes für den Zivildienst gedeckten Ausgabenanteil mit der letzten Jahresdurchschnittszahl der Zivildienstleistenden (118.250), dann ergibt sich ein Betrag von ungefähr 544 Mio. EUR (1,064 Mrd. DM), die etwa die Größenordnung des durch die Einsatzstellen aufzubringenden Ausgabenanteils umreißt. Wird zu diesem Ausgabenanteil der Haushalt des Bundesamtes für den Zivildienst addiert, ergibt sich eine Summe von etwa 1,61 Mrd. EUR (3,14 Mrd. DM), die in etwa die aktuellen jährlichen Gesamtausgaben für das Zivildienstsystem beziffert.⁹⁰

89 Vgl. dazu die Anlage 1 der Kostenberechnungen in: Diakonisches Werk (2000, S. 18).

90 Dieses Ausgabevolumen entspricht – um eine Referenzgröße aus einem anderen Zusammenhang anzuführen – in etwa den Ausgaben der „öffentlichen Hand“, die in Deutschland für

Aus der Angabe der ungefähren Ausgaben, die aus der Perspektive der Einsatzstellen für die Beschäftigung eines Zivildienstleistenden anfallen, sind allerdings keinesfalls die Kosten hochzurechnen, die dem Gemeinwesen insgesamt durch die Institution Zivildienst entstehen. Der Blickwinkel auf die Ausgaben der Einrichtungsebene blendet nämlich andere Ausgabearten in systematischer Weise aus. Durch die Einnahme dieser Perspektive bleiben die Geldströme des Zivildienstsystems, die nicht über die Ausgaben- bzw. Einnahmenrechnungen der Einsatzstellen erfasst werden, unberücksichtigt. Um alle Ausgaben für den Zivildienst in den Blick zu bekommen, ist gewissermaßen eine Verbindung der beiden vorstehenden Abschnitte notwendig, müssen sowohl die Ausgaben der Einsatzstellen und die Gesamtheit der öffentlichen Ausgaben für den Zivildienst zugleich beachtet werden.⁹¹

Wie in den vorigen Ausführungen an mehreren Stellen erwähnt, werden aus dem Haushalt des Bundesamtes für den Zivildienst nicht nur die Zuschüsse an die Einsatzstellen gezahlt, sondern ebenso andere Auszahlungen getätigt, die alle den Bestand des Zivildienstsystems in Deutschland sichern. Dabei lassen sich grundsätzlich zwei verschiedene Ausgabearten unterscheiden: Einerseits fallen Ausgaben an, deren Höhe – wie bei den Zuschüssen an die Einsatzstellen – in direkter Weise von der Zahl der Zivildienstleistenden abhängig sind (1). Andererseits sind ebenso Ausgaben zu leisten, deren Höhe nur bedingt als abhängige Variable der ZDL-Anzahl gesehen werden können (2). Diese Unterscheidung ist vor allem deshalb zu treffen, da sie deutlich macht, dass die Ausgaben des Bundesamtes in einer eher kurz- bis mittelfristigen Betrachtungsweise nicht alleine durch die politische Setzung des Gesamtvolumens der Zivildienstleistenden gesteuert werden kann.⁹²

Jugendarbeit und Jugendsozialarbeit verwendet werden. Nach den Angaben der Kinder- und Jugendhilfestatistik des Statistischen Bundesamtes (Fachserie 13, Reihe 6.4) sind im Jahr 1999 für diese beiden Leistungsbereiche zusammen ca. 1,57 Mrd. EUR (3,07 Mrd. DM) durch Kommunen, Länder und den Bund ausgegeben worden.

91 Für eine weitergehende Schätzung der Kosten, die für das Gemeinwesen aufgrund der Institution Zivildienst anfallen und sich aus einer makroökonomischen Perspektive ergeben, sind neben den Ausgaben auch Einnahmeausfälle (etwa bei den Sozialversicherungssystemen oder den Einkommen der Privathaushalte) zu berücksichtigen. Es wäre somit zu fragen, welche monetär ausgedrückten Differenzen zwischen dem Status Quo – der auf dem bestehenden Zivildienstsystem basiert – und einem anderen möglichen Zustand ohne den Zivildienst existieren. Mit anderen Worten: Zu den tatsächlich nachvollziehbaren Ausgaben für das Zivildienstsystem sind die sogenannten „Opportunitätskosten“ zu addieren. Auf diese besondere Sichtweise wird im Kontext der Diskussion zu der Option Pflichtdienst im Kap. 9 weiter eingegangen.

92 Diese Überlegung spielt dann eine entscheidende Rolle, wenn der hypothetischen und allein aus haushaltstechnischen und -politischen Gegebenheiten als unwahrscheinlich zu bezeichnenden Vorstellung gefolgt wird, dass Einsparungen im Zivildienstsystem dem sozialen Sektor nicht verloren gehen sollten.

(1) Zu den variablen Ausgabearten, deren Volumina sich in direkter Weise an den ZDL-Zahlen ausrichten und deren Verausgabung nicht über die Einsatzstellen erfolgt, gehören etwa die Ausgaben an die Systeme der Sozialversicherungen. Das Bundesamt für den Zivildienst hat für eine soziale Absicherung aller Dienstleistenden Sorge zu tragen. Dies bedeutet (beispielsweise in dem Fall, dass ein Zivildienstleistender vor Dienstbeginn eine Lehre absolviert oder versicherungspflichtig gearbeitet hat): Der Bund zahlt über das Bundesamt für den Zivildienst in pauschalisierter Form und ohne Bezug auf den einzelnen Dienstleistenden Beiträge an die jeweiligen Träger der Sozialversicherungen.⁹³

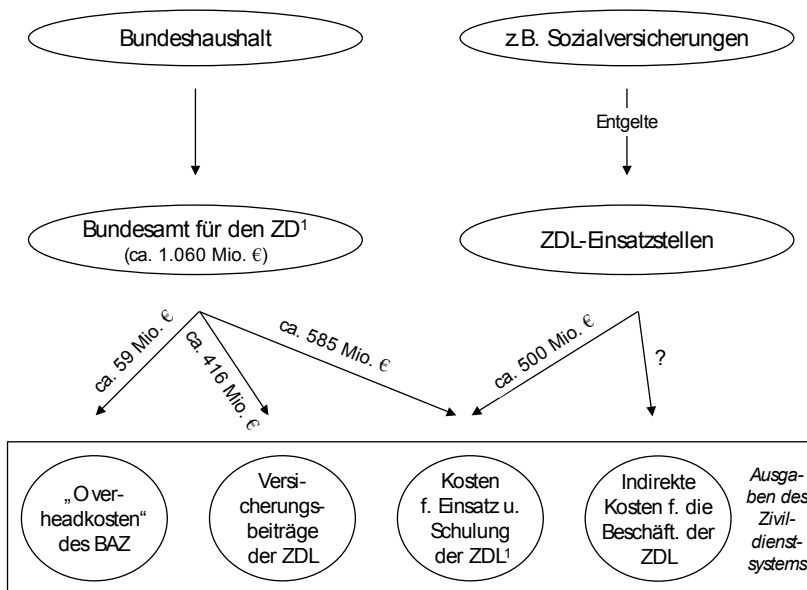
(2) In dem Zusammenhang der Ausgabearten, die einen eher fixen Charakter besitzen, ist insbesondere auf die Ausgaben für das Personal zu verweisen, die seit 1995 zwischen ca. 41,4 und 45,0 Mio. EUR (81 bis 88 Mio. DM) schwanken und für etwa 1.200 Personen anfallen. Diese Ausgaben gründen in Arbeitsverträgen und beziehen sich z.T. auf Aufgaben, die auch bei weniger Zivildienstleistenden nicht fortfallen werden. Dass die Höhe dieser Ausgaben nur in „träger“ Art und Weise auf eine Reduzierung der Zivildienstleistenden reagieren kann, spiegelt sich u.a. in den Personalkosten-Anteilen wider, die seit der Reduzierung des Haushaltsetats für das BAZ pro Jahr festzustellen sind. Lag dieses Kontingent im Jahr 1999 noch bei 3,26%, sind für die beiden Folgejahre jeweils Erhöhungen zu verzeichnen, so dass der Personalkostenanteil an den Gesamtausgaben des BAZ im laufenden Jahr 2001 bei 4,14% liegt. Die Personalkosten sind nur indirekt von der Anzahl der Zivildienstleistenden abhängig. Ausschlaggebend für die Personalstärke ist der Arbeitsaufwand des BAZ, der sich auch mit der quantitativen Entwicklung der Kriegsdienstverweigerer und der Dauer des Zivildienstes bzw. der Anzahl der Einberufungsbescheide verändert.

In einer schematischen Übersicht lassen sich zusammenfassend die Geldströme des Zivildienstsystems vereinfachend darstellen (vgl. Abb. 6.3): Einerseits werden aus dem Bundeshaushalt Gelder (ca. 1.060 Mio.

93 So gilt etwa für die Renten- und Krankenversicherung: Für die Dauer Ihres Zivildienstes unterliegen die ZDL der Versicherungspflicht in der gesetzlichen Rentenversicherung, wenn sie vor ihrem Dienst in der Rentenversicherung der Arbeiter oder der Angestellten, in der knappschaftlichen Rentenversicherung oder nach dem Handwerkerversicherungsgesetz pflichtversichert waren. Die Beiträge zur Rentenversicherung trägt der Bund. Nach § 35 Abs. 1 des Zivildienstgesetzes haben die Zivildienstleistenden während der Ableistung ihres Dienstes einen unverzichtbaren Anspruch auf unentgeltliche Heilfürsorge. Die zu gewährende Heilfürsorge umfasst ambulante und stationäre ärztliche und zahnärztliche Behandlungen, die Versorgung mit Arznei- und Verbandsmitteln sowie anderen Hilfs- und Heilmitteln und ggf. Zahnersatz. Die vor Dienstantritt bestehende eigene Pflicht- oder freiwillige Krankenversicherung bei einer gesetzlichen Krankenversicherung (Orts-, Betriebs- und Innungskrankenkasse, Seekrankenkasse, Bundesknappschaft), einer landwirtschaftlichen Krankenkasse oder einer Ersatzkasse bleibt ohne Leistungsansprüche daraus während der Ableistung des Zivildienstes aufrechterhalten. Die Beiträge hierzu trägt der Bund.

EUR – 2 Mrd. DM) für den Etat des BAZ zur Verfügung gestellt, andererseits finanzieren hauptsächlich die Sozialversicherungen über Entgelte die Arbeit der ZDL-Einsatzstellen, die insgesamt etwa 511,3 Mio. EUR (1 Mrd. DM) für die Beschäftigung und Schulung der Zivildienstleistenden aufbringen. So können hier grob vier Ausgabearten im Zivildienstsystem differenziert werden: Neben den „Overheadkosten“ des BAZ (ca. 59 Mio. EUR – 115 Mio. DM) und den Versicherungsbeiträgen für die ZDL (ca. 416 Mio. EUR – 813,6 Mio. DM) werden vor allem die den ZDL direkt zurechenbaren Kosten sichtbar, die einerseits über die Zivildienstschulen und die pauschalisierte Förderungen des BAZ anfallen und andererseits von den Einsatzstellen getragen werden. Zusätzlich sind noch die indirekten Kosten der Einrichtungen für die Beschäftigung der ZDL anzugeben, deren Höhe sich allerdings nicht beziffern lässt.

Abb. 6.3: Vereinfachte, schematische Darstellung der Geldströme des Zivildienstsystems



1 Eingerechnet wurden hier sämtliche Ausgaben für die ZDL ohne die Versicherungsbeiträge und die Gesamtkosten für den Betrieb der Zivildienstschulen des Bundes.

Quelle: Auskünfte des Bundesamtes für den Zivildienst; eigene Darstellung und Berechnungen

6.4 Zwischenbefunde

Bei der Betrachtung der aktuellen jährlichen Ausgaben für das Zivildienstsystem – insgesamt ca. 1,6 Mrd. EUR (3,1 Mrd. DM) – sind die Beiträge der beiden „Kostenträger“ – des Bundesamtes für den Zivildienst (BAZ) und der Einsatzstellen – gleichermaßen ins Blickfeld zu rücken. Bei den Zivildienst-Ausgaben aus dem Bundeshaushalt ist – nach einem Höchststand der Ausgaben von 1,39 Mrd. EUR (2,71 Mrd. DM) – seit dem Jahr 2000 ein deutlicher Rückgang auf ca. 1,06 Mrd. EUR (2,07 Mrd. DM) in 2001 zu verzeichnen. Dies hat wesentlich mit einer Veränderung bei den Steuerungsmechanismen zu tun: Es ist ein Wandel von einem Bedarfsprinzip zu einem Budgetprinzip zu beobachten.

Neben den „Overheadkosten“ des Bundesamtes für den Zivildienst (ca. 59 Mio. EUR (115 Mio. DM) und den Versicherungsbeiträgen für die Zivildienstleistenden (ca. 416 Mio. EUR – 813,6 Mio. DM) wurde (in 2001) aus dem Haushalt des BAZ vor allem ein Teil der direkten Ausgaben für die ZDL und deren Schulung getätigt (ca. 585 Mio. EUR – 1,14 Mrd. DM). Berechnungsmodelle auf betriebswirtschaftlicher Ebene – auf der Einrichtungsebene – können einen Eindruck vermitteln, welche Ausgaben in dieser Weise mit dem Einsatz eines Zivildienstleistenden in Verbindung stehen. Mit Blick auf den beispielhaft ausgewählten Einsatzbereich des Rettungsdienstes ist davon auszugehen, dass diese direkt zurechenbaren Kosten⁹⁴ etwa zu zwei Fünftel durch die Zuschüsse des Bundesamtes für den Zivildienst und zu drei Fünftel durch andere Einnahmen der Einrichtungen gedeckt werden.

94 Dies sind bei einer 11-monatigen Dienstzeit und einer „Ausbildung“ zum Rettungssanitäter maximal ca. 8.400 EUR (fast 16.500 DM). Diese „Qualifikationsstufe“ der ZDL, die zwar im Untersuchungszeitraum und bezogen auf die Untersuchungsregionen und -verbände als der „Normalfall“ anzunehmen war, ist allerdings heute zunehmend durch die kürzere und kostengünstigere „Ausbildung“ zum Rettungshelfer ersetzt worden.

Teil C

Zwischen bezahlter Arbeit und freiwilligem Dienst – Zivildienst im Horizont des Arbeitsmarktes

7 Das Sozial- und Gesundheitswesen im Horizont des Arbeitsmarktes

Der Zivildienst erreichte erst im Verlauf der 80er- und in den 90er-Jahren – so das Fazit des vorangegangenen Kapitels – eine Größenordnung, angesichts derer seine arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Implikationen überhaupt ins Blickfeld geraten sind. So wurden die Korrespondenzen zwischen Zivildienst und Arbeitsmarkt erstmals Mitte der 80er Jahre thematisiert und mit Blick auf seine vermeintliche Arbeitsmarktrelevanz problematisiert. Im Vordergrund dieser Diskussion steht bis heute das soziale Arbeitsmarktsegment als Haupteinsatzfeld der Zivildienstleistenden. Der erst seit 1984 im Zivildienstgesetz verankerte Umweltschutz blieb, wohl nicht zuletzt aufgrund seines geringen quantitativen Stellenwerts im Zivildienstsystem, aus der Kontroverse um den beschäftigungspolitischen Stellenwert des Zivildienstes weitgehend ausgeklammert und wird auch in den folgenden Ausführungen aufgrund seiner noch weitaus diffuseren Datenlage im Vergleich zum sozialen Sektor lediglich exkursartig berücksichtigt (vgl. Kap. 8.3).

Im Mittelpunkt des Kapitels steht damit das Gesundheits- und Sozialwesen, bei dem es sich nicht nur um einen höchst dynamischen Dienstleistungsbereich und ein vielschichtiges Tätigkeitsfeld handelt, sondern das aufgrund des rechtlich postulierten Vorrangs des sozialen Bereichs zugleich den größten Teil der Zivildienstressourcen bindet. Wesentliche korporative Akteure im sozialen Sektor sind die Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege, deren Träger, Einrichtungen und Dienste zugleich wichtige Bezugsfelder und Einsatzorte für den Zivildienst bilden. Mit diesem Schwerpunkt fungiert dieses Kapitel auch als Rahmen für die in den Teilen D und E vorgestellten Fallstudien, in denen wesentliche Tendenzen und offene Fragen dieses Abschnitts nochmals aufgegriffen und arbeitsfeldbezogen präzisiert werden.

Unterhalb dieser allgemeinen Ebene stellt die Quantifizierung der verschiedenen Entwicklungen und Strukturen allerdings ein mühsames Unterfangen dar, da die Datenlage im Widerspruch zur arbeitsmarktpolitischen Bedeutung des Sozial- und Gesundheitswesens anerkanntermaßen äußerst unbefriedigend ist und allenfalls Globalaussagen erlaubt. Neben grundsätzlichen Abgrenzungsschwierigkeiten des Sozial- und vor allem des Gesundheitssektors ist die unzureichende empirische Untermauerung auch darin begründet, dass dieser Bereich aus der Perspektive der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung ein nur schwer fassbares Aufgaben-, Tätigkeits- und Berufsfeld darstellt, vor dessen inneren Dynamiken auch die amtlichen Statistiken kapitulieren und

deshalb ein sehr unübersichtliches und zum Teil scheinbar widersprüchliches Bild vermitteln.⁹⁵

Aus diesen Gründen werden bei der Darstellung wesentlicher Entwicklungen und Strukturen des sozialen Sektors drei Perspektiven gewählt, und zwar (1) der Blickwinkel des Erwerbs-, Berufs- und Tätigkeitsfeldes, d.h. derjenigen Teilarbeitsmärkte, die in der amtlichen Statistik als Gesundheits-, Sozial- und Erziehungsberufe betitelt werden, (2) der Zugang über die Arbeitsfelder und (3) die Annäherung über die Wohlfahrtsverbände. Da darüber hinaus die Verschränkung des Sozial- und Gesundheitswesens mit dem Zivildienstsystem aufgrund des unzureichenden quantitativen und qualitativen Forschungsstands äußerst problematisch ist, richten sich die folgenden Ausführungen

- zunächst auf die Frage nach den Größenordnungen, Entwicklungsprozessen und Strukturen des Arbeitsmarktes im Sozial- und Gesundheitswesens als Rahmen für die quantitative und qualitative Verortung des Zivildienstes (vgl. Kap. 7),
- um auf dieser Grundlage die arbeitsmarktpolitischen Optionen des Zivildienstes abzuleiten und seine Transfermöglichkeiten im Horizont alternativer Arbeitsformen und Mitarbeitergruppen aufzuzeigen (vgl. Kap. 8),
- wobei abschließend noch einmal gesondert auf die derzeitig diskutierten Optionen der Freiwilligen- und Pflichtdienste eingegangen werden soll (vgl. Kap. 9).

7.1 Der Blick auf das Gesundheits- und Sozialwesen: Zwischen Wachstum und Wandel

Mit Blick auf das Sozial- und Gesundheitswesen ist der Zivildienst Bestandteil eines Dienstleistungs-, Arbeitsmarkts- und Berufssegments, das in den letzten drei bis vier Jahrzehnten in hohem Maße von sozia-

95 Eckwerte zur Entwicklung und Struktur der Erwerbsarbeit, der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung und der Arbeitslosigkeit werden hierbei insbesondere von den beiden großen Datenlieferanten im Bereich der Arbeitsmarkt- und Berufsstatistik zur Verfügung gestellt – dem Statistischen Bundesamt (StaBu) auf der einen Seite und der Bundesanstalt für Arbeit (BA) auf der anderen Seite. Während das Statistische Bundesamt auf der Grundlage verschiedener Erhebungen empirisches Datenmaterial zur Erwerbstätigkeit und zum Personal in einzelnen Arbeitsfeldern veröffentlicht, umfasst die Arbeitslosen- und Beschäftigtenstatistik der Bundesanstalt für Arbeit neben Informationen über die Anzahl der arbeitslos gemeldeten Personen Datenmaterial über die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (und damit z.B. keine Selbständigen, Beamten oder mithelfenden Familienangehörigen). Obgleich beide Institutionen vielfältige Übersichten publizieren, erlauben diese Systematiken aufgrund der Unschärfen bei den jeweils verwendeten Berufsklassifikationen, der mangelnden Tiefengliederung der Systematiken, den Brüchen im Erhebungsinstrumentarium sowie der fehlenden Vergleichbarkeit allenfalls eine erste und globale Annäherung an beschäftigungspolitische Fragestellungen.

len und sektoralen Wandlungsprozessen geprägt war und auch dabei stark expandiert ist. Die wesentlichen externen und internen Bedingungsfaktoren, die spätestens seit den 70er Jahren auf die Größe, die Form und das Niveau des sozialen und gesundheitsbezogenen Angebots- und Versorgungssystems eingewirkt haben, werden häufig mit dem Etikett des Strukturwandels (der Familie, des Alters, der Jugendphase, der Geschlechterverhältnisse, des Arbeitsmarktes etc.) versehen, um jeweils zusammentreffende, höchst unterschiedliche Entwicklungsstränge prägnant zu kennzeichnen.

Hierunter fällt etwa ein wachsender Hilfebedarf durch die zeitliche Ausdehnung der Altersphase in Verbindung mit Hochaltrigkeit und Pflegebedürftigkeit (vgl. Teil D), ein erweitertes Aufgabenspektrum durch Prozesse der sozialen und kulturellen Differenzierung, aber auch die wachsende Erwerbsneigung und die vielfältigeren Berufsorientierungen von Frauen bei steigender Müttererwerbstätigkeit, die mit zu einer Abnahme familialer und haushaltsbezogener Ressourcen bzw. zu einer Schwächung von Leistungspotenzialen bei der privaten Bewältigung pflegerischer oder betreuerischer Aufgaben beigetragen haben (vgl. u.a. Bäcker/Heinze/Naegele 1995; Ministerium für Frauen, Jugend, Familie und Gesundheit des Landes NW 2000).

Zusammengenommen haben diese, exemplarisch benannten Formen sozialen Wandels zu veränderten Bedarfslagen sowie einer erhöhten Nachfrage an öffentlich erbrachten Diensten, Angeboten und Leistungen geführt, die eine erhebliche Erweiterung der Angebotspalette und der institutionellen Kapazitäten zur Folge hatte. Die eigentliche Brisanz dieser Transformationsprozesse lag jedoch in den arbeitsmarktpolitischen Effekten, die hierdurch ausgelöst wurden und sich in hohem Maße als beschäftigungsrelevant erweisen sollten.

7.1.1 Die Beschäftigungsentwicklung im Überblick

Ein Gesamteindruck über die arbeitsmarktpolitischen Dynamiken, die sich in den letzten 40 Jahren vollzogen haben, lässt sich bereits anhand einiger weniger, ausgewählter Daten zur Beschäftigungsentwicklung in den sogenannten „Gesundheits-, Sozial- und Erziehungsberufen“ gewinnen. Für dieses Spektrum beschäftigter Personen und Berufsgruppen in den – vereinfacht – „Diensten am Menschen“, d.h. all derjenigen, die Tätigkeiten im Bereich der Pflege und Betreuung, Diagnose und Therapie, Erziehung, Bildung und Unterricht, Beratung, Unterstützung und Förderung ausüben, erlaubt der Mikrozensus – bezo-

gen auf West- und Ostdeutschland – die folgenden Rückschlüsse (vgl. Rauschenbach 1999)⁹⁶:

- So ist die Zahl der Erwerbstätigen in den Gesundheits-, Sozial- und Erziehungsberufen in Westdeutschland von 947.000 im Jahr 1961, über 2,1 Mio. für 1980 auf über 4 Mio. bis zum Jahr 2000 expandiert und hat sich damit in den letzten 40 Jahren mehr als vervierfacht (vgl. Tab. 7.1). Demgegenüber stagnierte die Gesamtzahl der erwerbstätigen Personen bis 1980 zwischen 26 Mio. und 27 Mio., um dann – insbesondere durch die Zuwächse in den 80er-Jahren – auf mehr als 30 Mio. Erwerbstätige im April des Jahres 2000 zu klettern. Werden beide Entwicklungen miteinander in Beziehung gesetzt, dann ist der langfristige Bedeutungszuwachs der „Dienste am Menschen“ für den westdeutschen Arbeitsmarkt unübersehbar und der allgemeine Anstieg der Erwerbstätigkeit in nicht unerheblichem Umfang auf die Expansionsprozesse in den Gesundheits-, Sozial- und Erziehungsberufen rückführbar.
- Im Unterschied zu den alten Ländern ist das Volumen der erwerbstätigen Personen in den Gesundheits-, Sozial- und Erziehungsberufen in Ostdeutschland mit 894.000 des Jahres 2000 gegenüber 1991 – nach zwischenzeitlichem Rückgang – gleichgeblieben. Da sich demgegenüber jedoch zeitgleich die Zahl der Erwerbstätigen von rund 7,8 Mio. des Jahres 1991 um 15% auf 6,6 Mio. verringert hat, konnte trotz dieser Stagnationstendenzen bei den Diensten am Menschen zumindest einem noch stärkerem Rückgang bei der Gesamterwerbstätigkeit entgegenwirkt werden (vgl. Tab. 7.1).
- Und schließlich waren mit Blick auf die bundesweite Gesamtlage im Jahr 2000 im Arbeitsmarktsegment der Gesundheits-, Sozial- und Erziehungsberufe mehr als 4,9 Mio. Personen tätig. Mit einem Anteil von rund 13,5% an allen erwerbstätigen Personen in der Bundesrepublik handelt es sich bei den Diensten am Menschen somit um einen höchst relevanten Ausschnitt des Gesamtarbeitsmarktes, in dem immerhin mehr als jede 8. erwerbstätige Person arbeitet.

96 Nicht berücksichtigt wird aus diesem Blickwinkel das an der Erstellung der Gesamtdienstleistung beteiligte Personal in den Funktions- und Arbeitsbereichen der Verwaltung und Organisation, Technik und (Haus-)Wirtschaftsführung etc., so dass auch in dieser Hinsicht die arbeitsmarktpolitische Verortung des sozialen und gesundheitsbezogenen Dienstleistungssektors erschwert wird.

Tab. 7.1: Erwerbstätige Personen nach ausgewählten Berufsgruppen (West:1961-2000; Index 1961=100; Ost: 1991-2000; Index 1991=100; jeweils April des Jahres)

Jahr	Erwerbstätige insg.		Gesundheits-, Sozial- und Erziehungsberufe („84-89“)		
	abs.	Index	abs.	Index	% v. (2)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
West					
1961	26.400.000	100,0	947.000	100,0	3,6
1970	26.300.000	99,6	1.337.000	141,2	5,1
1980	26.874.000	101,8	2.151.000	227,1	8,0
1991	29.684.000	112,4	3.068.000	324,0	10,3
1995	29.244.000	110,8	3.568.000	376,8	12,2
2000	30.009.000	113,7	4.041.000	426,7	13,5
Ost					
1991	7.761.000	100,0	894.000	100,0	11,5
1995	6.804.000	87,7	850.000	95,1	12,5
2000	6.595.000	85,0	894.000	100,0	13,6

Quelle: Volkszählung und Mikrozensus, verschiedene Jahrgänge; Rauschenbach (1999); eigene Berechnungen

Mit diesen Größenordnungen und Tendenzen ist der Zivildienst nicht nur integraler Bestandteil eines gewichtigen, sondern auch wachsenden Arbeitsmarktsegments, dessen Beschäftigungsanteile im Zuge der Expansion des Sozial- und Gesundheitswesens seit den 60er Jahren in Westdeutschland kontinuierlich nach oben gegangen sind. Vor dieser allgemeinen Entwicklungsfolie ist der arbeitsmarktpolitische Bezugsrahmen für den Zivildienst jedoch enger zu fassen: Zivildienstrelevante Korrespondenzarbeitsmärkte bilden hierbei vor allem die Gesundheits- und Sozialberufe, die zugleich das arbeitsmarktpolitische Pendant der sogenannten zivildienstnahen, unmittelbar auf den Menschen gerichteten Tätigkeitsgruppen sind.

Für den Versuch der Quantifizierung dieser beiden zivildienstrelevanten Korrespondenzarbeitsmärkte sind die spezifischen Gliederungen, Unterteilungen und Bezeichnungen der amtlichen Statistik von Bedeutung. Im Spiegel dieser Systematiken werden die hier interessierenden Tätigkeitssegmente unter den, mit Berufskennziffern versehenen Bezeichnungen „85 Übrige Gesundheits(-dienst-)berufe“ und „86 Soziale

bzw. sozialpflegerische Berufe“ geführt.⁹⁷ Während unter der Berufskennziffer „85“ die vielfältigen nicht-akademischen Berufe und Tätigkeiten im Gesundheitsbereich subsumiert werden⁹⁸, handelt es sich bei den „86 Sozialen Berufen“ um ein breites Spektrum sozialer und sozialpflegerischer, sozialpädagogischer und heilpädagogischer Berufe und Tätigkeitsprofile auf allen Qualifikationsebenen.⁹⁹ Zusammengekommen bilden sie nicht nur den direkten Bezugspunkt für die arbeitsmarktpolitische Verortung des Zivildienstes, sondern zugleich das Kernsegment innerhalb der gesamten Dienste am Menschen (vgl. Abb. 7.1).

So waren im Jahr 2000 laut Mikrozensus fast 60% der Erwerbstätigen und im Horizont der Beschäftigtenstatistik sogar 76% der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in diesen beiden Bereichen tätig. Im Binnenvergleich stellt das Feld der Gesundheitsberufe und -tätigkeiten gegenüber dem Sozialbereich traditionell das größere Dienstleistungssegment dar, obgleich beide Teilarbeitsmärkte mittlerweile beachtliche Größenordnungen erreicht haben. Während bei den übrigen Gesund-

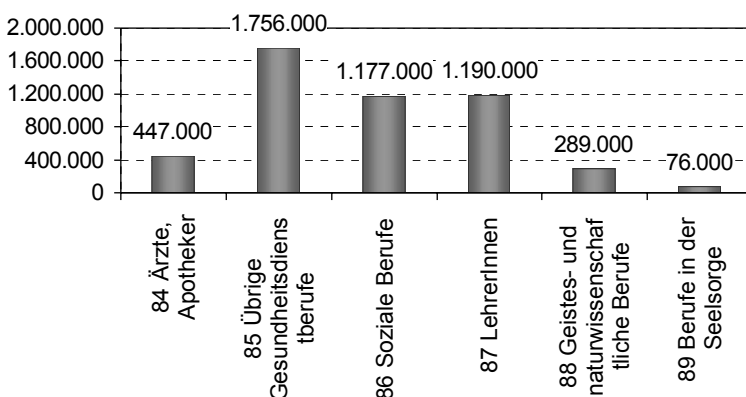
97 Wichtig für das Verständnis der jeweiligen Statistiken sind in diesem Kontext die dahinter stehenden berufssystematischen Prämissen und Gliederungen, d.h. die Klassifizierung der Berufe des Statistischen Bundesamtes (1992) und der Bundesanstalt für Arbeit (1988). Beide – trotz zum Teil ähnlich lautender Bezeichnungen – inzwischen nicht mehr miteinander kompatiblen Systematiken umfassen jeweils verschiedene Differenzierungsebenen (z.B. die sogenannten „Zweisteller“ und „Dreisteller“), die spezifischen Berufsgruppen und -ordnungen entsprechen. Dabei werden unter dem Begriff „Beruf“ keine Ausbildungs-, sondern Erwerbsberufe gefasst. Ausschlaggebend für die Klassifizierung der Berufe ist die Erwerbsorientierung bezogen auf ein bestimmtes Teilsegment des Arbeitsmarktes, wobei die Zuordnung unabhängig von der jeweiligen einschlägigen bzw. sonstigen Ausbildung der erwerbstätigen Person erfolgt. D.h.: Hinter der Berufsordnung „864 AltenpflegerInnen“ des Statistischen Bundesamtes verbergen sich z.B. nicht allein die an Fachseminaren ausgebildeten, staatlich anerkannten AltenpflegerInnen, sondern eine Mixtur verschiedener ausgeübter (bzw. im Fall der Arbeitslosigkeit angestrebter) Einzelberufe und Tätigkeiten. Dieses Prinzip wird jedoch bei einigen Berufsgruppen wieder durchbrochen – etwa bei den „84 Ärzten, Apothekern“, in der nur AkademikerInnen erfasst werden (vgl. Biersack/Parmentier/Schreyer 2000; Statistisches Bundesamt 1992). Damit werden in diesen Systematiken „Ausbildungsabschlüsse, Berufsgruppen, Funktionsbezeichnungen und ausgeübte Tätigkeiten bis zur Unkenntlichkeit ineinander vermengt“ (Rauschenbach 1990, S. 266).

98 So verbergen sich hinter der Kategorie „85“ u.a. die Krankenschwestern/-pfleger („853“) sowie die HelferInnen in der Krankenpflege („854“), die neben den KrankenpflegehelferInnen („8541“) auch die SanitäterInnen („8542“) umfassen. Diese beinhalten wiederum vielfältige zivildienstrelevante Qualifikationen und Tätigkeiten – darunter auch KrankenwagenbegleiterInnen, RettungsdiensthelferInnen und RettungsassistentInnen etc. (vgl. Statistisches Bundesamt 1992; Bundesanstalt für Arbeit 1988).

99 In der Klassifikation des Statistischen Bundesamtes (1992), die den Mikrozensusserhebungen zugrundegelegt wird, sind in der Kategorie „86 Soziale Berufe“ enthalten: „861 SozialarbeiterInnen, SozialpädagogInnen“, „862 HeilpädagogInnen“, „863 ErzieherInnen“, „864 AltenpflegerInnen“, „865 FamilienpflegerInnen, DorfhelferInnen“, „866 HeilerziehungspflegerInnen“, „867 KinderpflegerInnen“, „868 Arbeits- und BerufsberaterInnen“ sowie „869 Sonstige soziale Berufe“. Die Kategorie „86 Sozialpflegerische Berufe“ der Bundesanstalt für Arbeit (1988) – Basis der Statistik der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten – umfasst dagegen „861 SozialarbeiterInnen, SozialpflegerInnen“, „862 HeimleiterInnen, SozialpädagogInnen“, „863 Arbeits-, BerufsberaterInnen“ sowie „864 KindergärtnerInnen, KinderpflegerInnen“.

heitsdienstberufen im Jahr 2000 rund 1,76 Mio. Personen tätig waren, betrug das Beschäftigungsvolumen bei den sozialen Berufen zeitgleich 1.18 Mio. Erwerbstätige. In beiden Berufsfeldern spielt jedoch – wohl auch deshalb, weil es sich bei Anteilen von weiblichen Erwerbstätigen über 80% um klassische Tätigkeitsfelder für Frauen handelt – die Teilzeitarbeit eine große Rolle. So lag die Teilzeitquote zuletzt bei den übrigen Gesundheitsdiensten laut Mikrozensus bei rund 36,8% und bei den Sozialberufen bei 39,6%.

Abb. 7.1: Erwerbstätige in den Gesundheits-, Sozial- und Erziehungsberufen („84-89“) in Deutschland (Stand: Mai 2000)



Quelle: Statistisches Bundesamt (2001); eigene Berechnungen

Beide Felder sozialer und gesundheitsbezogener Tätigkeiten teilen – bezogen auf den westdeutschen Arbeitsmarkt und bei Differenzen in den Beschäftigungsdynamiken – das vorgestellte Grundmuster expansiver Wachstumsverläufe und überdurchschnittlicher Beschäftigungsgewinne¹⁰⁰, die insofern auch für diesen Arbeitsmarktausschnitt ein wesentliches Wahrnehmungsmuster für den Zivildienst bilden (vgl.Tab. 7.2).

¹⁰⁰ Wird der Zeitraum ab 1980 zugrundegelegt, dann ist die arbeitsmarktpolitische Entwicklung bei den Sozialberufen dynamischer verlaufen: So ist – wiederum nach dem Mikrozensus – die Zahl der erwerbstätigen Personen bei den übrigen Gesundheitsdienstberufen von 797.000 im Jahr 1980 auf gut 1,4 Mio. erwerbstätige Personen bis zum Jahr 2000 gestiegen. Demgegenüber hat sich bei den sozialen Berufen das Volumen der Erwerbstätigen im gleichen Zeitraum von 293.000 auf 931.000 erhöht und damit mehr als verdreifacht (vgl. Tab. 7.2).

Bezogen auf den Osten werden jedoch Entwicklungsunterschiede zwischen beiden Erwerbsbereichen deutlich: Während bei den ostdeutschen Gesundheitsberufen seit Mitte der 90er Jahre die Zahl der erwerbstätigen Personen steigt, lassen sich bei den Sozialberufen bei zwischenzeitlichem leichten Anstieg eher Stagnationstendenzen konstatieren. Die sich hier bereits andeutenden beschäftigungspolitischen Unterschiede zwischen dem west- und ostdeutschen Arbeitsmarkt gilt es nicht nur mit Blick auf den Zivildienst, sondern auch hinsichtlich der internen Differenzierung der Gesundheits- und Sozialberufe weiter im Auge zu behalten, die in sich wiederum eine Palette unterschiedlicher Tätigkeitssegmente umfassen.

Tab. 7.2: Entwicklung der erwerbstätigen Personen nach ausgewählten Berufsgruppen (West:1980-2000, Index 1980=100; Ost: 1991-2000, Index 1991=100; Deutschland: 1991-2000, Index 1991=100)

Jahr	Erwerbstätigkeit insg.		85 Übrige Gesundheitsdienstberufe		86 Soziale Berufe	
	abs.	Index	abs.	Index	abs.	Index
West						
1980	26.874.000	100,0	797.000	100,0	293.000	100,0
1985	26.626.000	99,1	960.000	141,6	361.000	123,2
1987	27.073.000	100,7	1.026.000	151,3	405.000	138,2
1989	27.742.000	103,2	1.065.000	157,1	473.000	161,4
1991	29.684.000	110,5	1.210.000	178,5	540.000	184,3
1993	29.782.000	110,8	1.281.000	188,9	651.000	222,2
1995	29.244.000	108,8	1.341.000	197,8	727.000	248,1
1997	29.200.000	108,7	1.416.000	208,8	816.000	278,5
1999	29.729.000	110,6	1.444.000	213,0	885.000	302,0
2000	30.009.000	111,7	1.446.000	213,3	931.000	317,7
Ost						
1991	7.761.000	100,0	257.000	100,0	241.000	100,0
1993	6.598.000	85,0	250.000	97,3	215.000	89,2
1995	6.804.000	87,7	283.000	110,1	223.000	92,5
1997	6.605.000	85,1	296.000	115,2	222.000	92,1
1999	6.673.000	86,0	313.000	121,8	249.000	103,3
2000	6.595.000	85,0	310.000	120,6	246.000	102,1
Deutschland						
1991	37.445.000	100,0	1.467.000	100,0	781.000	100,0
1993	36.380.000	97,2	1.531.000	104,4	866.000	110,9
1995	36.048.000	96,3	1.624.000	110,7	950.000	121,6
1997	35.805.000	95,6	1.712.000	116,7	1.038.000	132,9
1999	36.402.000	97,2	1.757.000	119,8	1.134.000	145,2
2000	36.604.000	97,8	1.756.000	119,7	1.177.000	150,7

Quelle: Volkszählung und Mikrozensus (vgl. StaBu, versch. Jahrgänge); eigene Berechnungen

Gesundheitsberufe: Wird hierzu die Beschäftigten- und Berufsstatistik der Bundesanstalt für Arbeit mit Blick auf den aktuellen Zeitraum von 1996 bis 2000 herangezogen, dann können die Gesundheitsberufe nochmals unterteilt werden in die quantitativ dominierende Tätigkeitskategorie der „853 Krankenschwestern/-pfleger, Hebammen“, die annäherungsweise als Fachkraftsegment bezeichnet werden kann, sowie die vergleichsweise kleine Berufsgruppe der „854 HelferInnen in der Krankenpflege“, die eher assistierende, helfende Tätigkeiten umfasst (vgl. Tab. 7.3). Bei einem bundesweitem Wachstumstrend fällt im innerdeutschen Vergleich auf, dass im früheren Bundesgebiet in den letzten fünf Jahren die Beschäftigtenzahl im Fachkraftsegment stärker gestiegen ist als in den neuen Ländern (mit +6% in „863“ im Westen und +3% im Osten). Die Entwicklung bei der Krankenpflegehilfe wies jedoch den umgekehrten Trend auf (mit +4% bei der „854 Krankenpflegehilfe“ im Westen, aber +15% „854“ im Osten), wobei die Krankenpflegehilfe in den neuen Ländern gegenüber der Krankenpflege einen geringeren Stellenwert hat als im früheren Bundesgebiet.

Tab. 7.3: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in den übrigen Gesundheitsberufen (1996-2000; Index: 1996=100; ohne Auszubildende, Selbständige und Beamte)

	1996	1997	1998	1999	2000
West					
Sozialv. Beschäftigte insg.	21.118.805 (100)	20.859.434 (99)	20.817.930 (99)	21.083.977 (100)	21.540.777 (102)
85 Übrige Gesundheitsberufe	1.168.146 (100)	1.171.225 (100)	1.183.330 (101)	1.191.385 (102)	1.222.886 (105)
853 Krankenschw./-pfleger, Hebam.	458.791 (100)	465.401 (101)	472.914 (103)	475.129 (104)	486.139 (106)
854 HelferInnen i. d. Krankenpflege	177.004 (100)	174.285 (98)	172.805 (98)	175.933 (99)	183.431 (104)
Ost					
Sozialv. Beschäftigte insg.	5.083.744 (100)	4.851.510 (95)	4.789.204 (94)	4.734.549 (93)	4.631.000 (91)
85 Übrige Gesundheitsberufe	237.072 (100)	238.585 (101)	243.197 (103)	246.789 (104)	251.678 (106)
853 Krankenschw./-pfleger, Hebam.	112.662 (100)	112.791 (100)	114.005 (101)	114.575 (102)	115.769 (103)
854 HelferInnen i. d. Krankenpflege	25.230 (100)	25.095 (99)	26.033 (103)	27.500 (109)	29.020 (115)
Deutschland					
Sozialv. Beschäftigte insg.	26.202.549 (100)	25.710.944 (98)	25.607.134 (98)	25.818.526 (99)	26.171.777 (100)

	1996	1997	1998	1999	2000
85 Übrige Gesundheitsberufe	1.405.218 (100)	1.409.810 (100)	1.426.527 (102)	1.438.174 (102)	1.474.564 (105)
853 Krankenschw./-pfleger, Hebam.	571.453 (100)	578.192 (101)	586.919 (103)	589.704 (103)	601.908 (105)
854 HelferInnen i. d. Krankenpflege	202.234 (100)	199.380 (99)	198.838 (98)	203.433 (101)	212.451 (105)

Quelle: Beschäftigten- und Arbeitslosenstatistik der BA, Berufe im Spiegel der Statistik – IAB VII/4 (Berufs- und Qualifikationsforschung, IAB 2001)

Soziale Berufe: Unter den verschiedenen Teilarbeitsmärkten des sozialen Berufs- und Tätigkeitssegments sind demgegenüber vor allem drei Ausschnitte von Bedeutung (vgl. Tab. 7.4):

- Erstens bildeten die „864 KindergärtnerInnen, KinderpflegerInnen“, die annäherungsweise mit dem Tätigkeitsbereich der Kindertageseinrichtungen korrespondieren, im Jahr 2000 bundesweit mit rund 343.000 tätigen Personen die größte Gruppe unter den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in den „86 sozialpflegerischen Berufen“. Dieser Teilarbeitsmarkt war bei zuletzt wieder leichtem Anstieg – im Unterschied zur Gesamtentwicklung in den sozialen Berufen – insgesamt durch bundesweite Stagnationstendenzen geprägt, die zum Teil auf den mittlerweile abgeschlossenen Ausbau des Elementarbereichs infolge des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz und zum Teil auf die Lage dieses Arbeitsbereiches in Ostdeutschland zurückzuführen sind (vgl. Kap. 7.1.3).
- Den zweiten Rang nimmt die Berufsordnung der „861 SozialarbeiterInnen/-pflegerInnen“ ein, unter die neben den Tätigkeitsprofilen in der Sozialarbeit auch die Beschäftigungsmöglichkeiten im Bereich der Sozialpflege, wie etwa in der Alten-, Behinderten- und Familienhilfe, fallen. Die positive Gesamtentwicklung bei den Sozialberufen ist aufgrund der überdurchschnittlichen Beschäftigungsdynamiken vor allem in diesem Bereich zurückzuführen, in dem die Beschäftigtenzahlen im Osten (mit +28%) sogar noch stärker gestiegen sind als im Westen (mit +24%).
- Und schließlich beinhaltet die Gruppe der „862 HeimleiterInnen, SozialpädagogInnen“ ein breites Spektrum sozialpädagogischer Tätigkeiten und Berufe – z.B. im Bereich der Heimleitung oder der erzieherischen Hilfen – mit bundesweiter positiver Beschäftigungsentwicklung.

Tab. 7.4: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in sozialpflegerischen Berufen (1996-2000; Index: 1996=100; ohne Personen in Ausbildung, Selbständige und Beamte)

	1996	1997	1998	1999	2000
West					
86 Sozialpflegerische Berufe	599.089 (100)	622.933 (104)	645.160 (108)	663.241 (111)	692.051 (116)
861 Sozialarb.,-pflegerInnen	199.889 (100)	208.644 (104)	219.254 (110)	233.197 (117)	248.141 (124)
862 HeimleiterInnen, Sozialpäd.	150.042 (100)	154.449 (103)	159.507 (106)	164.428 (110)	171.410 (114)
864 Kindergärt., -pflegerInnen	243.316 (100)	254.075 (104)	260.591 (107)	259.632 (107)	266.337 (109)
Ost					
86 Sozialpflegerische Berufe	190.292 (100)	181.569 (95)	183893 (97)	188.096 (99)	191.800 (101)
861 Sozialarb.,-pflegerInnen	60.696 (100)	60.648 (100)	67.802 (112)	73.844 (122)	77.592 (128)
862 HeimleiterInnen, Sozialpäd.	30.445 (100)	31.145 (102)	32.359 (106)	33.537 (110)	34.821 (114)
864 Kindergärt., -pflegerInnen	95.892 (100)	86.965 (91)	80.916 (84)	77.720 (81)	76.352 (80)
Deutschland					
86 Sozialpflegerische Berufe	789.381 (100)	804.502 (102)	829.053 (105)	851.337 (108)	883.851 (112)
861 SozialarbeiterIn., -pflegerInnen	260.585 (100)	269.292 (103)	287.056 (110)	307.041 (118)	325.733 (125)
862 HeimleiterInnen, Sozialpäd.	180.487 (100)	185.594 (103)	191.866 (106)	197.965 (110)	206.231 (114)
864 Kindergärt., -pflegerInnen	339.208 (100)	341.040 (101)	341.507 (101)	337.352 (99)	342.689 (101)

Quelle: Beschäftigten- und Arbeitslosenstatistik der BA, Berufe im Spiegel der Statistik – IAB VI/4 (Berufs- und Qualifikationsforschung, IAB 2001)

Im bilanzierenden Vergleich der Gesundheits- und Sozialberufe erscheinen letztere mit Blick auf die aktuelle Entwicklung und im Horizont der Beschäftigtenstatistik zwar als kleineres, aber derzeit dynamischeres Tätigkeitsfeld, wobei die Zuwachsraten ohne die zeitweiligen Stagnationstendenzen im Feld der „KindergärtnerInnen und -pflegerInnen“ bzw. im Arbeitsfeld der Kindertageseinrichtungen noch höher ausgefallen wären. Demgegenüber war es vor allem der Teilarbeitsmarkt der „SozialarbeiterInnen und SozialpflegerInnen“ (und damit u.a.

die Bereiche der Alten-, Behinderten- und Familienhilfe), in dem die Beschäftigtenzahlen in den letzten fünf Jahren außerordentlich stark nach oben geklettert sind.

7.1.2 Die Beschäftigungsstrukturen – zwischen Tätigkeit und Beruf

Die skizzierten Wandlungsprozesse hatten nicht allein quantitative Beschäftigungsgewinne, sondern auch grundlegende qualitative Verlagerungen im Arbeitsmarkt-, Mitarbeiter- und Berufsgefüge zur Folge: So bewirkten die wachsende Nachfrage und die sich erhöhenden Ansprüche an die Qualität der Dienstleistungserstellung die sukzessive Umwandlung ehemals ehrenamtlich entwickelter und/oder privat organisierter Angebote und Hilfen in hauptberufliche Tätigkeiten bei steigendem beruflichen Anforderungsniveau. Mit der voranschreitenden sozial-rechtlichen Festschreibung von Leistungs-, Personal- und Ausstattungsstandards wurden damit zugleich Tendenzen in Richtung einer Erhöhung der qualifikatorischen Voraussetzungen für die Arbeit im sozialen Sektor initialisiert (vgl. Backhaus-Maul/Olk 1994).

Verberuflichung und Verfachlichung, Akademisierung und Professionalisierung sind demzufolge wichtige Stichworte für grundsätzliche Entwicklungen, die sich in verschiedenen Bereichen des sozialen Sektors vollzogen haben: So wurden etwa im Bereich der Sozialpädagogik Ende der 60er-, Anfang der 70er-Jahre Ausbildungsangebote auf allen Stufen der beruflichen Bildungspyramide – d.h. von der Berufsfachschule bis hin zur Universität – geschaffen, hat sich als vergleichsweise spätes Produkt der 90er-Jahre mit der Etablierung von Studiengängen auf Hochschulniveau nunmehr auch die Pflege als eigenständiger wissenschaftlicher Bereich von der Medizin emanzipiert (vgl. Backhaus-Maul/Olk 1994; Rauschenbach 1999; Rauschenbach/Beher/Knauer 1996).

Gegenwärtig ist der Zivildienst in ein vielschichtiges Tätigkeits- und Berufsgefüge und einen Teilarbeitsmarkt eingebunden, auf dem – wiederum laut Statistik des IAB – zumindest im ausgewiesenen Bereich der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung eine abgeschlossene Berufsausbildung zu einer der wesentlichen Tätigkeitsvoraussetzungen zählt (vgl. Tab. 7.5, Tab. 7.6): So verfügten im Jahr 2000 bundesweit 87% der Beschäftigten in den übrigen Gesundheitsberufen und rund 76% in den Sozialberufen über eine abgeschlossene Berufsausbildung. Während jedoch im Segment der Krankenpflege eine abgeschlossene Berufsausbildung eine fast obligatorische Eintrittskarte für diesen Teil-

Arbeitsmarkt bildet (bei einem Anteil von 95% der Beschäftigten mit Berufsausbildung an allen Berufstätigen in „853“ im Jahr 2000 im Bundesgebiet), waren es im Segment der Krankenpflegehilfe dagegen zeitgleich lediglich 66%, wobei der Anteil der Fachkräfte im Osten (mit 80,3%) höher lag als im Westen (mit 63,6%). Umgekehrt heißt dies gleichermaßen, dass auf dem westdeutschen Arbeitsmarkt im Bereich der Krankenpflegehilfe immerhin 26% sozialversicherungspflichtig Beschäftigte ohne Berufsausbildung tätig sind (im Osten nur 11,6%).

Tab. 7.5: Zusammensetzung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in den übrigen Gesundheitsberufen nach Qualifikationsniveau (im Jahr 2000; ohne Auszubildende, Selbständige und Beamte; in %)¹⁰¹

	West	Ost	D. gesamt
85 Übrige Gesundheitsberufe	1.222.886	251.678	1.474.564
dav.: ohne abgeschl. Berufsausb.	5,4	2,1	4,8
mit abgeschl. Berufsausb.	86,7	88,4	87,0
mit FH-Abschluss	0,5	1,4	0,7
mit Universitätsabschluss	0,6	0,6	0,6
berufl. Ausbildung unbekannt	6,8	7,5	6,9
853 Krankenschw./-pfleger, Hebam.	486.139	115.769	601.908
dav.: ohne abgeschl. Berufsausb.	1,5	0,6	1,4
mit abgeschl. Berufsausb.	95,5	95,0	95,4
mit FH-Abschluss	0,3	1,5	0,6
mit Universitätsabschluss	0,2	0,2	0,2
berufl. Ausbildung unbekannt	2,4	2,6	2,4
854 HelferInnen i. d. Krankenpflege	183.431	29.020	212.451
dav.: ohne abgeschl. Berufsausb.	26,0	11,6	24,0
mit abgeschl. Berufsausb.	63,6	80,3	65,9
mit FH-Abschluss	0,3	0,9	0,4
mit Universitätsabschluss	0,4	0,3	0,4
berufl. Ausbildung unbekannt	9,7	7,0	9,3

Quelle: Beschäftigten- und Arbeitslosenstatistik der BA, Berufe im Spiegel der Statistik – IAB VI/4 Berufs- und Qualifikationsforschung (IAB 2001)

Bei den Sozialberufen war der Anteil der Beschäftigten mit abgeschlossener Berufsausbildung auf dem Teilarbeitsmarkt „864“ der KindergärtnerInnen und -pflegerInnen am höchsten (rund 90% der Beschäftigt-

¹⁰¹ Im Bereich der Gesundheitsberufe werden die akademischen Berufe hauptsächlich in der Berufsgruppe „84“ der „ÄrztInnen und ApothekerInnen“ erfasst, so dass sich hieraus die niedrigen Anteile der (Fach-)HochschulabsolventInnen in der Berufsgruppe „85“ erklären.

ten), bzw. umgekehrt, der Prozentwert der ArbeitnehmerInnen ohne Ausbildung am niedrigsten (mit 2,5%). Demgegenüber waren die Beschäftigten mit geringer formaler beruflicher Qualifikation mit bundesweit 9,5% überdurchschnittlich bei den „861 SozialarbeiterInnen und SozialpflegerInnen“ vertreten, wobei – wie auch bei den Gesundheitsberufen – auf allen ostdeutschen Teilarbeitsmärkten der Anteil der geringer qualifizierten tätigen Personen niedriger ist als in auf den westdeutschen.

Tab. 7.6: Zusammensetzung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in sozialpflegerischen Berufen nach Qualifikationsniveau (im Jahr 2000; ohne Personen in Ausbildung, Selbständige und Beamte; in %)

	West	Ost	D. gesamt
86 Sozialpflegerische Berufe	692.051	191.800	883.851
dav.: ohne abgeschl. Berufsausb.	6,0	2,4	5,2
mit abgeschl. Berufsausb.	74,1	81,5	75,7
mit FH-Abschluss	10,6	6,9	9,8
mit Universitätsabschluss	4,2	3,8	4,2
berufl. Ausbildung unbekannt	5,0	5,3	5,1
861 Sozialarb.,-pflegerInnen	248.141	77.592	325.733
dav.: ohne abgeschl. Berufsausb.	11,1	4,3	9,5
mit abgeschl. Berufsausb.	65,2	79,3	68,6
mit FH-Abschluss	11,4	4,9	9,9
mit Universitätsabschluss	3,9	3,8	3,9
berufl. Ausbildung unbekannt	8,3	7,6	8,2
862 HeimleiterInnen, Sozialpäd.	171.410	34.821	206.231
dav.: ohne abgeschl. Berufsausb.	3,5	1,4	3,2
mit abgeschl. Berufsausb.	62,2	72,8	64,0
mit FH-Abschluss	21,0	10,9	19,3
mit Universitätsabschluss	9,6	8,2	9,3
berufl. Ausbildung unbekannt	3,8	6,6	4,2
864 Kindergärt., -pflegerInnen	266.337	76.352	342.689
dav.: ohne abgeschl. Berufsausb.	2,9	0,9	2,5
mit abgeschl. Berufsausb.	90,6	89,2	90,3
mit FH-Abschluss	3,1	6,7	3,9
mit Universitätsabschluss	0,6	0,7	0,7
berufl. Ausbildung unbekannt	2,7	2,4	2,7

Quelle: Beschäftigten- und Arbeitslosenstatistik der BA, Berufe im Spiegel der Statistik – IAB VII/4 (Berufs- und Qualifikationsforschung, 2001)

Unterhalb der skizzierten formalen statistischen Kategorien sind die Beschäftigungs- und Berufsstrukturen jedoch durch eine nahezu abenteuerliche Vielfalt von Ausbildungsabschlüssen gekennzeichnet, die mit einer gravierenden Zersplitterung des beruflichen Qualifizierungswe-

sens einhergeht. So ist allein für den nicht-akademischen Bereich der beruflichen Qualifizierung zu den Gesundheits-, Sozial- und Erziehungsberufen eine äußerst heterogene und nur schwer zu überblickende Ausbildungslandschaft charakteristisch, für die sich festhalten lässt, dass wohl kaum ein Bildungsbereich durch eine derartige Fülle von länderspezifischen und arbeitsfeldbezogenen Spezialausbildungen, Fort- und Weiterbildungsangeboten charakterisiert ist wie das Sozial- und Gesundheitswesen (vgl. Rauschenbach/Behr/Knauer 1996).¹⁰²

Die Gründe für die zersplitterte Berufsbildungslandschaft sind vor allem auf fünf Ebenen zu suchen,

- erstens in den unterschiedlichen rechtlichen Regelungen auf Bundes- und Landesebene und den hiermit verbundenen divergierenden ministeriellen Zuständigkeiten¹⁰³;
- zweitens in der höheren Anfälligkeit für bildungspolitische Prioritäten, Ziele und Interessen der Länder, die sich durch die stärkere Verankerung mit den Landesschulgesetzen vor allem bei den sozialpädagogischen, heilerziehungs- und sozialpflegerischen Qualifikationen dokumentieren lässt;
- drittens in den Besonderheiten des Qualifizierungssystems und der vorfindbaren Schulformen, die – etwa als vollzeitschulisch organisierte Ausbildungen an (Berufs-)Fachschulen – außerhalb des bekannten Rasters der dualen Ausbildung an den Lernorten Betrieb/überbetriebliche Ausbildungsstätte und Berufsschule sowie dem hierauf aufbauenden System der Fort- und Weiterbildung stehen;
- viertens im hohen Anteil privater Schulträger, durch die – innerhalb des vorgegebenen rechtlichen Rahmen – die bildungsföderalistisch zersplitterte Ausbildungstopographie nochmals durch träger- und milieuspezifische Zielsetzungen und Schwerpunkte regionalisiert wird;
- fünftens im historisch bedingten Entstehungszusammenhang als Berufsbildungswege für Frauen und der weiterhin bestehenden hohen Attraktivität dieser Berufe für weibliche Auszubildende, die zu

102 So zählt beispielsweise Bals (1994) bei seiner Systematisierung der Gesundheitsfachberufe 107 Einzelqualifikationen auf, die in unterschiedlichen Bereichen des Gesundheitswesens für pflegerische, diagnostische, therapeutische, präventive, rehabilitative oder auch medizinisch-technische Tätigkeiten befähigen. Eine ähnlich zerklüftete Berufs- und Ausbildungslandschaft lässt sich auch für die sozialen Berufe konstatieren, in denen sozialpflegerische, sozialpädagogische und heilerziehungspflegerische Bildungsangebote auf unterschiedlichen Ausbildungsebenen nahezu unvermittelt nebeneinander stehen, so dass es zusammengenommen selbst BerufsbildungsexpertInnen nicht leicht fällt, die Ausbildungsstrukturen im Sozial- und Gesundheitsbereich zu beschreiben.

103 Als Beispiele lassen sich etwa die Berufszulassungsgesetze bei den Heilhilfsberufen in Verantwortung des Bundesgesundheitsministeriums oder die Ausbildungs- und Prüfungsordnungen bei den sozialen Berufen im Regelungsbereich der Kultusministerien der Länder heranziehen.

einer, sich gleichsam automatisch selbst erneuernden Feminisierung der Beschäftigungsstrukturen in diesen Frauenarbeitsfeldern beiträgt.

Vor diesem Hintergrund sind auch die nach wie vor bestehenden Ausbildungs- und Professionalisierungsdefizite zu interpretieren, die u.a. darauf zurückzuführen sind, dass es sich um hausarbeitsnahe und familienorientierte Ausbildungs- und Erwerbsmöglichkeiten für Frauen handelt, bei denen sich persönlich und beruflich definierte Kompetenzen vermischen und diffuse Alltagserfahrungen an die Stelle von Qualifizierung zu treten scheinen. In ihrem weitverbreiteten, bezogen auf das tatsächliche Anforderungsniveau jedoch wenig zutreffenden Image als „Jeder-Frau-Qualifikation“ bieten sie damit zugleich vielfach genutzte Angriffsflächen für Deregulierungs- und Dequalifizierungsstrategien. Demgegenüber werden in der Berufsbildungsdiskussion gerade aufgrund der hohen fachlichen Voraussetzungen und angesichts der zerklüfteten Ausbildungslandschaft schon seit langem berufsfeldübergreifende Reform- und tätigkeitsorientierte Ausbildungskonzepte im Rahmen eines abgestuften, modularen und neustrukturierten Systems der Aus-, Fort- und Weiterbildung angemahnt.¹⁰⁴

Mit Blick auf den Zivildienst lassen sich, bezogen auf die hierarchisch gestufte Ausbildungs- und Berufspyramide unterhalb der Hochschulebene, jedoch vereinfachend vier Qualifizierungsniveaus herausfiltern¹⁰⁵:

- Erstens der Bereich der nicht oder gering qualifizierten Anlern Tätigkeiten auf der Grundlage von Einweisungen am Arbeitsplatz, Lehrgängen, Schulungen oder Kurzausbildungen (z.B. RettungshelferIn);
- zweitens das Segment der Ausbildungen und Berufe auf Helferebene, bei denen entweder eine einjährige (z.B. zur Krankenpflege-, AltenpflegehelferIn) oder zweijährige Berufsausbildung (etwa zur KinderpflegerIn, RettungsassistentIn) absolviert wird;
- drittens der Bereich der Fachkraftqualifikationen und -berufe, die eine mindestens dreijährige Ausbildungsphase voraussetzen (z.B. Krankenschwester/Krankenpfleger, AltenpflegerIn);
- viertens das hieran anschließende Segment der Weiterbildungen und Zusatzausbildungen auf der Basis einer einschlägigen Be-

¹⁰⁴ Vgl. Becker u.a. (1995); Beher/Hoffmann/Rauschenbach (2000); Dielmann (2001) Meifort/Becker (1998); Menke/Schnabel (2001); Ministerium für Arbeit, Gesundheit, Soziales des Landes NRW (1996); Rabe-Kleberg u.a. (1991); Rauschenbach/Beher/Knauer (1996).

¹⁰⁵ Zu den Spezifika der bildungsföderalistisch zergliederten Ausbildungslandschaft und den Problemen, die Höhenlage bestimmter Ausbildungsstätten und Berufe in der Bildungshierarchie bundeseinheitlich zu verorten vgl. Beher u.a. (1998); Rauschenbach/Beher/Knauer (1996).

rufsausbildung (wie bei der ErzieherIn, HeilerziehungspflegerIn), mit zusammengenommen mindestens fünfjähriger oder auch (beispielsweise bei der HeilpädagogIn) längerer Gesamtausbildungszeit.

Vor diesem Ausbildungsrahmen und den skizzierten bildungspolitischen Auseinandersetzungen bewegt sich der Zivildienst vor dem Hintergrund einer expansiven Beschäftigungsentwicklung und sich verändernder Tätigkeitsstrukturen im sensiblen Spannungsfeld zwischen Tradition und Reform, Fachlichkeit und Deregulation, Berufs- und Allroundtätigkeit eines aus dieser Perspektive relativ ungesicherten und störungsanfälligen Arbeitsmarktsegments. Die skizzierten Berufe und Tätigkeiten stellen darüber hinaus ein, zumindest in Teilen riskantes Betätigungsfeld dar, wie etwa Partialanalysen für bestimmte Teilsegmente, die Kurve der arbeitslos gemeldeten Personen oder auch die hohe Zahl der subventionierten Arbeitsplätze verdeutlichen.

7.1.3 Das Risiko Arbeitslosigkeit

Trotz der skizzierten Wachstumsprozesse ist die Arbeitslosigkeit eine ständige Begleiterscheinung im sozialen Sektor, wobei im Vergleich beider Sparten die Situation bei den Gesundheitsberufen insgesamt aussichtsreicher als bei den Sozialberufen erscheint, wie dies die Beschäftigten- und Arbeitslosenstatistik des IAB dokumentiert:

- Werden zunächst die *Gesundheitsberufe* beleuchtet (vgl. Tab. 7.7), dann standen bundesweit den über 1,2 Mio. sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Jahr 2000 insgesamt rund 92.000 arbeitslos gemeldete Personen gegenüber, mit – wie insbesondere die Arbeitslosenquoten veranschaulichen – deutlichen Unterschieden zwischen West- und Ostdeutschland. Während im früheren Bundesgebiet die Arbeitslosenquote in diesem Segment bei 5,4% lag, waren es in den neuen Ländern und Berlin immerhin 8,3%. Bezogen auf die Gesamtarbeitslosigkeit in der Bundesrepublik schneiden die Gesundheitsberufe jedoch trotz der Differenzen zwischen West- und Ostdeutschland überdurchschnittlich gut ab (bei einer allgemeinen Arbeitslosenquote von 10,0% in den alten und 21,9% in den neuen Ländern). Dieser Befund wird auch durch die Zahl der Langzeitarbeitslosen gestützt, d.h. derjenigen beim Arbeitsamt gemeldeten Personen, die ein Jahr und länger arbeitslos sind, die bei den Gesundheitsberufen sowohl in den neuen als auch in den alten Ländern um mehr als 10 Prozentpunkte niedriger lag als im Gesamtarbeitslosenbestand (vgl. Kap. 8.3.1).

- Die Binnenanalyse des Teilarbeitsmarktes „85“ verdeutlicht jedoch zugleich Divergenzen zwischen dem „Fachkraft-“ und dem „Helfersegment“: So lag die Arbeitslosenquote bei den „853 Krankenschwestern/-pflegern“ im Jahr 2000 im Westen lediglich bei 2,4% und im Osten bei nur 4,4% und war damit im Vergleich zu allen nicht-akademischen Gesundheitsberufen ausgesprochen niedrig. Im Unterschied hierzu bewegte sich die Arbeitslosenquote bei den „854 HelferInnen in der Krankenpflege“ im Westen bei 7,8% (und damit weit oberhalb aller übrigen Gesundheitsberufe). In Ostdeutschland betrug sie sogar 16,3%. Mit sinkendem Qualifikationsniveau – so die naheliegende Schlussfolgerung – steigt das Risiko, arbeitslos zu werden.

Wird nunmehr die Arbeitslosigkeit bei den sozialpflegerischen Berufen fokussiert, dann ist die Beschäftigungslage dort im Unterschied zu den Gesundheitsberufen in der Summe weitaus ungünstiger. So standen im Jahr 2000 den 884.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten bundesweit rund 92.000 arbeitslos gemeldete Personen gegenüber. Dies entsprach einer Arbeitslosenquote von 10,6% (gegenüber 5,4% bei den Gesundheitsberufen) – wiederum mit großen Differenzen zwischen West und Ost (bei einer Quote von 8,3% in den alten und 14,8% in den neuen Ländern). Zu berücksichtigen ist dabei auch, dass die Zahl der Arbeitslosen ohne die Beschäftigungsförderung der Bundesanstalt für Arbeit noch weitaus höher ausfallen würde: So wurden allein im Jahr 2000 im Durchschnitt 16.000 ArbeitnehmerInnen im Westen und 31.200 im Osten im Bereich der „Sozialen Dienste“ durch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen gefördert (vgl. Bundesanstalt für Arbeit 2001).

Tab. 7.7: Arbeitslos gemeld. Personen in ausgewählten Gesundheitsberufen (1996-2000; Index: 1996=100; ohne Pers. in Ausb., Selbständige und Beamte)

Arbeitslose (mit Zielberuf)	1996	1997	1998	1999	2000
West					
85 Übrige Gesundheitsberufe (abs.)	64.843	79.696	78.870	77.985	69.425
Index	100	123	122	120	107
Arbeitslosenquote (%)	5,3	6,4	6,2	6,1	5,4
dar.: 1 Jahr und länger arbeitslos (%)	20,6	21,9	24,1	24,1	26,1
853 Krankenschw./-pfleger, Hebam. (abs.)	10.070	12.879	13.236	12.619	12.047
Index	100	128	131	125	120
Arbeitslosenquote (%)	2,1	2,7	2,7	2,6	2,4
dar.: 1 Jahr und länger arbeitslos (%)	20,3	20,5	22,8	24,0	24,1

Arbeitslose (mit Zielberuf)	1996	1997	1998	1999	2000
854 HelferInnen i. d. Krankenpflege (abs.)	17.423	20.246	19.421	18.299	15.473
Index	100	116	111	105	89
Arbeitslosenquote (%)	9,0	10,4	10,1	9,4	7,8
dar.: 1 Jahr und länger arbeitslos (%)	21,5	25,0	27,0	27,9	29,7
Arbeitslose insg. (abs.)	2.748.515	2.932.907	2.733.418	2.622.324	2.382.513
Index	100	107	99	95	87
Arbeitslosenquote insg. (%)	11,5	12,3	11,6	11,1	10,0
dar.: 1 Jahr und länger arbeitslos (%)	32,7	36,1	37,7	36,7	37,1
Ost					
85 Übrige Gesundheitsberufe (abs.)	16.042	22.757	22.127	23.981	22.781
Index	100	142	138	149	142
Arbeitslosenquote (%)	6,3	8,7	8,3	8,9	8,3
dar.: 1 Jahr und länger arbeitslos (%)	21,6	21,1	24,3	21,4	24,4
853 Krankenschw./-pfleger, Hebam. (abs.)	5.057	6.506	6.013	5.956	5.268
Index	100	129	119	118	104
Arbeitslosenquote (%)	4,3	5,5	5,0	4,9	4,4
dar.: 1 Jahr und länger arbeitslos (%)	20,0	21,3	25,0	23,8	26,2
854 HelferInnen i. d. Krankenpflege (abs.)	4.020	5.665	5.547	5.990	5.642
Index	100	141	138	149	140
Arbeitslosenquote (%)	13,7	18,4	17,6	17,9	16,3
dar.: 1 Jahr und länger arbeitslos (%)	20,8	21,1	24,3	21,6	25,6
Arbeitslose insg. (abs.)	1.099.934	1.375.187	1.231.913	1.320.912	1.302.277
Index	100	125	112	120	118
Arbeitslosenquote insg. (%)	17,8	22,1	20,5	21,8	21,9
dar.: 1 Jahr und länger arbeitslos (%)	27,0	29,8	34,4	31,4	35,3
Deutschland					
85 Übrige Gesundheitsberufe (abs.)	80.885	102.453	100.997	101.966	92.206
Index	100	127	125	126	114
Arbeitslosenquote (%)	5,4	6,8	6,6	6,6	5,9
dar.: 1 Jahr und länger arbeitslos (%)	20,8	21,7	24,1	23,5	25,7
853 Krankenschw./-pfleger, Hebam. (abs.)	15.127	19.385	19.249	18.575	17.315
Index	100	128	127	123	114
Arbeitslosenquote (%)	2,6	3,2	3,2	3,1	2,8
dar.: 1 Jahr und länger arbeitslos (%)	20,2	20,8	23,5	23,9	24,7
854 HelferInnen i. d. Krankenpflege (abs.)	21.443	25.911	24.968	24.289	21.115
Index	100	121	116	113	98
Arbeitslosenquote (%)	9,6	11,5	11,2	10,7	9,0

Arbeitslose (mit Zielberuf)	1996	1997	1998	1999	2000
dar.: 1 Jahr und länger arbeitslos (%)	21,4	24,1	26,4	26,4	28,6
Arbeitslose insg. (abs.)	3.848.449	4.308.094	3.965.331	3.943.236	3.684.790
Index	100	112	103	102	96
Arbeitslosenquote insg. (%)	12,8	14,4	13,4	13,2	12,3
dar.: 1 Jahr und länger arbeitslos (%)	31,1	34,1	36,7	35,0	36,5

Quelle: Beschäftigten- und Arbeitslosenstatistik der BA, *Berufe im Spiegel der Statistik – IAB VI/4 (Berufs- und Qualifikationsforschung, 2001)*

Vor diesem allgemeinen Hintergrund einer hohen Arbeitslosigkeit, die im Jahr 1997 ihren bundesweiten Gipfel erreichte und seitdem wieder leicht rückläufig ist, werden erhebliche Differenzen zwischen den einzelnen Teilarbeitsmärkten deutlich:

- So ist die hohe Zahl der Arbeitslosen vor allem auf die Lage bei den „864 KindergärtnerInnen, -pflegerInnen“ zurückzuführen und damit auf ein Segment, das sich – wie bereits skizziert – zu großen Teilen aus dem Bereich der institutionalisierten Kinderbetreuung speist. Hier war im Jahr 2000 nicht nur die Zahl der Arbeitslosen in sozialpflegerischen Berufen am größten, sondern auch die Arbeitslosenquote mit bundesweit 13% am höchsten (vgl. Tab. 7.8). In Ostdeutschland waren es sogar 19,3%, bei einem Anteil Langzeitarbeitsloser an den arbeitslos Gemeldeten in „86“ in Höhe von 34,3%. Dies bedeutet, dass bis heute die Beschäftigungseinbrüche im Arbeitsfeld der ostdeutschen Kindertageseinrichtungen arbeitsmarktpolitisch nur unzureichend bewältigt worden sind. Allerdings ist die Zahl der Arbeitslosen seit 1997 in den neuen Ländern rückläufig, so dass aus dieser Perspektive mittelfristig möglicherweise eine Angleichung an das westdeutsche Arbeitsmarktsegment zu erwarten ist. Doch auch hier ist die Entwicklung der Arbeitslosigkeit stark an die weiteren Perspektiven des Arbeitsfeldes der Kindertageseinrichtungen gekoppelt.
- Sehr schwierig ist die Situation bei der Berufsordnung „861 SozialarbeiterInnen, SozialpflegerInnen“ einzuschätzen, hinter der sich vielfältige Berufs- und Tätigkeitsprofile – darunter auch aus dem Bereich der Altenpflege – verbergen (vgl. Kap. 7.1.2 sowie 8.2). Auch in dieser Gruppe ist das Risikopotenzial mit bundesweit fast 37.000 Arbeitslosen nicht unerheblich, wobei sich die Arbeitslosenquote (mit 10,2%) leicht unter dem Durchschnitt aller „86 sozialpflegerischen Berufe“ (10,6%) bewegt. Im Vergleich zu 1996 ist hier die Arbeitslosigkeit – wie die Indexentwicklung veranschaulicht – gestiegen, wobei wiederum der ungünstige Trend auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt ins Auge fällt. Besonders stark durch Arbeitslosigkeit

bedroht ist in diesem Segment ebenfalls die Gruppe der ArbeitnehmerInnen ohne Berufsausbildung, die bundesweit im Jahr 2000 zwar nur 9,5% der Beschäftigten in „861“ stellten. Unter den Arbeitslosen waren sie demgegenüber jedoch zu 37,5% vertreten.

Tab. 7.8: Arbeitslos gemeldete Personen in sozialpflegerischen Berufen 1996-2000; Index: 1996=100; ohne Pers. in Ausb., Selbständige u. Beamte)

Arbeitslose (mit Zielberuf)	1996	1997	1998	1999	2000
West					
86 Sozialpflegerische Berufe (abs.)	64.706	75.995	77.626	76.115	71.923
Index	100	117	120	118	111
Arbeitslosenquote (%)	9,7	10,9	10,7	10,3	9,4
dar.: 1 Jahr und länger arbeitslos (%)	21,8	23,6	24,3	24,6	25,6
861 Sozialarb.,-pflegerInnen (abs.)	23.516	28.892	28.845	27.606	26.265
Index	100	123	123	117	112
Arbeitslosenquote (%)	10,5	12,2	11,6	10,6	9,6
dar.: 1 Jahr und länger arbeitslos (%)	23,1	25,8	27,8	28,7	29,3
862 HeimleiterInnen, Sozialpäd. (abs.)	9.419	10.346	10.531	10.762	12.781
Index	100	110	112	114	136
Arbeitslosenquote (%)	5,9	6,3	6,2	6,1	6,90
dar.: 1 Jahr und länger arbeitslos (%)	22,3	24,2	24,5	22,8	20,1
864 Kindergärt., -pflegerInnen (abs.)	31.713	36.698	38.185	37.683	32.802
Index	100	116	120	119	103
Arbeitslosenquote (%)	11,5	12,6	12,8	12,7	11,0
dar.: 1 Jahr und länger arbeitslos (%)	20,6	21,7	21,6	22,1	24,7
Ost					
86 Sozialpflegerische Berufe (abs.)	30.725	40.640	33.161	35.019	32.597
Index	100	132	108	114	106
Arbeitslosenquote (%)	13,9	18,3	15,3	15,7	14,5
dar.: 1 Jahr und länger arbeitslos (%)	22,0	25,9	31,9	27,2	30,0
861 Sozialarb.,-pflegerInnen (abs.)	6.814	9.895	9.102	10.384	10.582
Index	100	145	134	152	155
Arbeitslosenquote (%)	10,1	14,0	11,8	12,3	12,0
dar.: 1 Jahr und länger arbeitslos (%)	18,6	23,1	27,3	23,1	26,5
862 HeimleiterInnen, Sozialpäd. (abs.)	2.536	3.737	2.913	3.312	3.713
Index	100	147	115	131	146
Arbeitslosenquote (%)	7,7	10,7	8,3	9,0	9,6

Arbeitslose (mit Zielberuf)		1996	1997	1998	1999	2000
dar.: 1 Jahr und länger arbeitslos (%)		13,9	17,0	21,9	17,8	18,4
864 Kindergärt., -pflegerInnen (abs.)		21.332	26.946	21.103	21.281	18.267
Index		100	126	99	100	86
Arbeitslosenquote (%)		18,2	23,7	20,7	21,5	19,3
dar.: 1 Jahr und länger arbeitslos (%)		24,0	28,2	35,2	30,6	34,3
Deutschland						
86 Sozialpflegerische Berufe (abs.)		95.431	116.635	110.787	111.134	104.520
Index		100	122	116	116	110
Arbeitslosenquote (%)		10,8	12,7	11,8	11,5	10,6
dar.: 1 Jahr und länger arbeitslos (%)		21,8	24,4	26,6	25,4	27,0
861 Sozialarb., -pflegerInnen (abs.)		30.330	38.787	37.947	37.990	36.847
Index		100	128	125	125	121
Arbeitslosenquote (%)		10,4	12,6	11,7	11,0	10,2
dar.: 1 Jahr und länger arbeitslos (%)		22,1	25,1	27,7	27,2	28,5
862 HeimleiterInnen, Sozialpäd. (abs.)		11.955	14.083	13.444	14.074	16.494
Index		100	118	112	118	138
Arbeitslosenquote		6,2	7,1	6,5	6,6	7,4
dar.: 1 Jahr und länger arbeitslos (%)		20,5	22,2	23,9	21,7	19,7
864 Kindergärt., -pflegerInnen (abs.)		53.045	63.644	59.288	58.964	51.069
Index		100	120	112	111	96
Arbeitslosenquote (%)		13,5	15,7	14,8	14,9	13,0
dar.: 1 Jahr und länger arbeitslos (%)		22,0	24,5	26,4	25,2	28,2

Quelle: Beschäftigten- und Arbeitslosenstatistik der BA, Berufe im Spiegel der Statistik – IAB VI/4 (Berufs- und Qualifikationsforschung, 2001)

Bilanzierend lässt sich festhalten, dass es sich bei den sozialpflegerischen Berufen um einen sehr zwiespältigen Arbeitsmarkt handelt, der sowohl starke Wachstumsprozesse zu verzeichnen als auch eine hohe Arbeitslosigkeit zu verkraften hatte. Aufgrund dieses bereits seit Anfang der 80er Jahre zu beobachtende und bis heute prägende Strukturmuster werden die sozialen Berufe gleichermaßen als „Risiko- und Zukunftsberufe“ bezeichnet (vgl. Rauschenbach 1990). Besondere Probleme die Klippe der Arbeitslosigkeit zu umschiffen, hatten und haben hierbei vor allem die ArbeitnehmerInnen *ohne* Berufsausbildung, die von den Schattenseiten des Arbeitsmarktes überdurchschnittlich betroffen sind (vgl. Rauschenbach/ Züchner 2001). Im Vergleich zu den sozialen Berufen erscheint die Arbeitsmarktlage bei den Gesundheits-

berufen im Horizont der Beschäftigten- und Arbeitslosenstatistik günstiger, wobei hier vor allem die Unterschiede zwischen dem Fachkraft- und dem Helfersegment auffallen (vgl. auch Kap. 8.3.1).

7.2 Der Zugangsweg „Arbeitsfeld“: Zwischen Einheit und Differenz

Standen bislang eher die quantitativen und qualitativen Arbeitsmarktdimensionen im Tätigkeits- und Berufsfeld der Dienste am Menschen im Vordergrund, wird nunmehr der Fokus auf das Spannungsfeld zwischen allgemeinen Modernisierungsimpulsen und arbeitsfeldbezogenen Ausprägungen in ihren beschäftigungspolitischen Konsequenzen gerichtet. Und hier haben die spätestens seit der ersten Hälfte der 90er-Jahre zu verzeichnenden Megatrends die Rahmenbedingungen in allen Arbeitsfeldern neuerlich verändert und eine weitere Runde bei der Neustrukturierung des sozialen Sektors eingeleitet. Besonderen Einfluss auf die derzeitigen Angebotsstrukturen haben in diesem Zusammenhang insbesondere die rechtlichen Modernisierungsprozesse, mit denen angesichts der explodierenden Kosten des sozialen Dienstleistungsstaats die Weiterentwicklung des wohlfahrtsstaatlichen Arrangements vorangetrieben, tradierte Träger- und Angebotsstrukturen überwunden, Wirtschaftlichkeits- und Qualitätssteigerungen erzielt und die – durch hohe Sozialausgaben vermeintlich gefährdete – internationale Wettbewerbsfähigkeit erhöht werden sollen (vgl. Ministerium für Frauen, Jugend, Familie und Gesundheit des Landes NW 2000).

Diese Entwicklungen treffen auf einen vielschichtigen und mehrfach binnendifferenzierten Aufgaben- und Tätigkeitsbereich: Ambulante und (teil-) stationäre Alten- oder Krankenpflege, öffentliche und verbandsbezogene Kinder- und Jugendarbeit, Drogen- und Behindertenhilfe, Mädchen- und Frauenarbeit, Obdachlosen- und Hospizarbeit, integrative Kinderbetreuung und Migrantenberatung, Rettungsdienst- und Krankentransport sind Beispiele für ausgewählte Arbeitsfelder und Tätigkeitssegmente, die mit einer Vielzahl unterschiedlicher Einrichtungen und Dienste einhergehen und durch spezifische rechtliche, finanzielle, institutionelle und personelle Rahmenbedingungen charakterisiert sind. So benennen etwa Ottnad/ Wahl/Miegel (2000) mehr als 20 bundesrechtliche Regelungen, die für die Arbeit der verschiedenen Organisationen im Sozial- und Gesundheitswesen von Relevanz sind und – so ist zu ergänzen – noch durch länderspezifische Ausführungsgesetze und Verordnungen komplettiert werden müssten, so dass weder von homogenen Angebotsstrukturen noch von einheitlichen Arbeitsmarktbedingungen ausgegangen werden kann. Mit Blick auf den Zivildienst

heißt dies jedoch zugleich, dass *der* Korrespondenzarbeitsmarkt und *die* Arbeitsmarktneutralität bzw. -relevanz in dieser generellen Form nicht gegeben sind. Die Beantwortung der Frage nach den arbeitsmarktpolitischen Wirkungen des Zivildienstes muss somit im Kontext des jeweiligen Aufgabenfeldes sowie der dortigen Beschäftigungs-, Personal- und Mitarbeiterstrukturen im Wechselspiel mit der allgemeinen Entwicklung und aktuellen, sozial-rechtlichen Veränderungsprozessen (wie sie etwa durch das Pflegeversicherungsgesetz ausgelöst wurden) erfolgen.¹⁰⁶

Die arbeitsmarktpolitischen Besonderheiten der einzelnen Teilarbeitsmärkte lassen sich an dieser Stelle exemplarisch am Gesundheitssektor verdeutlichen, der das größere Segment innerhalb des sozialen und gesundheitsbezogenen Dienstleistungssystems darstellt und insgesamt als personalintensiver¹⁰⁷, wenn auch schwer abgrenzbarer Wirtschaftszweig mit expansiver Beschäftigungsentwicklung in der Vergangenheit und positiven Beschäftigungsaussichten in der Zukunft gilt (vgl. Hoffmann/Mill/Schneider o.J.; Statistisches Bundesamt 1998). Wie uneinheitlich die Beschäftigungslage in diesem Sektor tatsächlich ist, verdeutlicht nicht allein der Bereich des Krankentransports und Rettungswesens (vgl. Teil E), sondern auch der für den Zivildienst relevante Krankenhausbereich, der einen der großen Kernsektoren im Gesundheitswesen bildet¹⁰⁸ und vor dem Hintergrund der verschiedenen Gesundheitsreformen und eines in allen westlichen Industrieländern zu

106 Die mit einer arbeitsfeldabstrahierenden Betrachtungsweise verbundenen beschäftigungspolitischen Unwägbarkeiten zeigen sich etwa an Differenzen zwischen ambulanter und stationärer Altenpflege (vgl. Teil D) oder auch in Unterschieden zwischen einzelnen Feldern der Kinder- und Jugendhilfe.

107 Laut Statistik der Wirtschaftszweige waren fast 1,9 Mio. sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in den Krankenhäusern, Rehabilitationseinrichtungen, Arzt- und sonstigen Praxen sowie im Krankentransport und Rettungswesen tätig. Damit bildete dieser Bereich mit einem Anteil von 65% der Beschäftigten das größere Tätigkeitssegment unter den beiden großen Bereichen des Sozial- und Gesundheitswesens, wobei das Beschäftigungsvolumen bei Berücksichtigung der Selbständigen (ÄrztInnen, HeilpraktikerInnen etc.) weit größer ausfallen würde. Demgegenüber hatten mehr als 1 Mio. sozialversicherungspflichtig Beschäftigte einen Arbeitsplatz in den verschiedenen ambulanten und (teil)stationären Einrichtungen und Diensten des Sozialwesens sowie in den Organisationen der freien Wohlfahrtspflege und der Jugendhilfe. Insgesamt waren demnach im Gesundheits- und Sozialwesen im Jahr 2000 mehr als 2,9 Mio. sozialversicherungspflichtig Personen beschäftigt (wobei in diesen Zahlen die Bereiche des Veterinärwesens und Erziehung und Unterricht ausgeklammert sind). Damit hatte fast jeder 10. der rund 27,8 Mio. sozialversicherungspflichtig Beschäftigten bzw. jeder 6. im gesamten Dienstleistungsbereich der Bundesrepublik Deutschland einen Arbeitsplatz in den verschiedenen Organisationen des sozialen und gesundheitsbezogenen Sektor (vgl. Bundesanstalt für Arbeit 2001; Statistisches Bundesamt 1999).

108 So ermittelten Hoffmann/Mill/Schneider (o.J.) für das Jahr 1996 für die Einrichtungen im Gesundheitswesen 4,05 Mio. Beschäftigte, die sich im einzelnen wie folgt verteilen: 42% in der stationären und teilstationären Gesundheitsversorgung (darunter vor allem auf den Krankenhausbereich), 41,7% in der ambulanten Gesundheitsversorgung, 6,7% in den Vorleistungsin dustrien, 5,6% in der Verwaltung, 1,6% in sonstigen Wirtschaftszweigen sowie 1,1% im Gesundheitsschutz.

beobachtenden Trends in Richtung Kostendämpfung und Leistungsverlagerung in den ambulanten Bereich zu bewerten ist (vgl. Körner/Busse 2001).

In diesem Kontext dokumentiert etwa die Krankenhausstatistik mit Blick auf das Gesamtpersonalvolumen in diesem Bereich, das im Jahr 2000 bei über 1,1 Mio. Beschäftigten bzw. rund 835.000 Vollzeitfällen lag, eine seit 1996 rückläufige Entwicklung (vgl. Tab. 7.9). Dieser Trend zeigte sich jedoch nicht bei allen Beschäftigtengruppen gleichermaßen: Während die Zahl der ÄrztInnen von 1993 bis zum Jahr 2000 ungebrochen nach oben geklettert ist, hat sich der Umfang des nicht-ärztlichen Personals zeitgleich um 6,9% reduziert.

Tab. 7.9: Ärztliches und nicht-ärztliches Krankenhauspersonal von 1993 bis 2000 (Vollzeitfälle)

Jahr	Personal insg.		Ärzte		Nicht-ärztliches Personal insg.	
	abs.	% z. Vj.	abs.	% z. Vj.	abs.	% z. Vj.
1993	875.115	100,0	95.640	100,0	779.474	100,0
1994	880.150	0,6	97.105	1,5	783.045	0,5
1995	887.564	0,8	101.590	4,6	785.974	0,4
1996	880.000	-0,9	104.352	2,7	775.648	-1,3
1997	861.549	-2,1	105.618	1,2	755.930	-2,5
1998	850.948	-1,2	107.106	1,4	743.842	-1,6
1999	843.452	-0,9	107.900	0,7	735.552	-1,1
2000	834.585	-1,1	108.696	0,7	725.889	-1,3
93-00	-40.530	-4,6	13.056	13,7	-53.585	-6,9

Quelle: Statistisches Bundesamt (2001); eigene Berechnungen

Werden darüber hinaus ausgewählte Funktionsbereiche herausgegriffen, dann wird ersichtlich, dass die Zahl der Pflegefachkräfte – je nach Geltung bzw. Aussetzung der Pflegepersonalregelung – nach dem starken Zuwachs im Jahr 1994 und dem Rückgang im darauffolgenden Jahr nahezu stagniert (vgl. Tab. 7.10). Ein starker Beschäftigungsabbau war demgegenüber im Wirtschafts- und Versorgungsdienst (-25,7%), im technischen Dienst (-8,7%) und im Verwaltungsdienst zu verzeichnen und damit in den ergänzenden Aufgabenbereichen, die neben den direkten Diensten weitere potenzielle Einsatzfelder von Zivildienstleistenden bilden.

Tab. 7.10: Nicht-ärztliches Krankenhauspersonal nach ausgewählten Funktionsbereichen von 1993 bis 2000 (Vollzeitfälle)

Jahr	Nicht-ärztliches Personal insg.		Pflegedienst		Darunter:					
					Wirtschafts- u. Versorgungsdienst		Technischer Dienst		Verwaltungsdienst	
	abs.	% z. Vj.	abs.	% z. Vj.	abs.	% z. Vj.	abs.	% z. Vj.	abs.	% z. Vj.
1993	779.474	100,0	332.724	100,0	91.885	100,0	22.791	100,0	60.137	100,0
1994	783.045	0,5	432.324	29,9	88.764	-3,4	22.903	0,5	59.550	-1,0
1995	785.974	0,4	350.571	-18,9	85.511	-3,7	22.060	-3,7	60.164	1,0
1996	775.648	-1,3	349.423	-0,3	81.931	-4,2	22.359	1,4	60.218	0,1
1997	755.930	-2,5	341.138	-2,4	77.436	-5,5	21.878	-2,2	59.259	-1,6
1998	743.842	-1,6	337.716	-1,0	74.282	-4,1	21.474	-1,8	58.485	-1,3
1999	735.552	-1,1	334.890	-0,8	71.539	-3,7	21.226	-1,2	58.028	-0,8
2000	725.889	-1,3	332.269	-0,8	68.297	-4,5	20.819	-1,9	57.331	-1,2
93-00	-53.585	-6,9	-455	-0,1	-23.588	-25,7	-1.972	-8,7	-2.806	-4,7

Quelle: Statistisches Bundesamt (2001); eigene Berechnungen

Die vorgestellten Daten lassen sich hierbei – wie u.a. das Krankenhausbarometer für das Jahr 2000 oder der Krankenhaus-Report 2001 dokumentieren – vor dem Hintergrund der angespannten Finanzlage vieler Krankenhäuser interpretieren, die zur Refinanzierung der gestiegenen Personalkosten (bei gedeckelten Budgets) unterschiedliche kostensenkende Maßnahmen einleiten mussten: Personal- und Stellenreduktion in verschiedenen Bereichen (z.B. in der Aus- und Weiterbildung), Out-Sourcing im Wirtschafts- und Reinigungsdienst, Rückgriff auf weniger qualifiziertes Personal, Flexibilisierung der Arbeitszeiten, Optimierung der Dienstplanung und Leistungsverdichtung bildeten hierbei wesentliche Konsolidierungsstrategien. Zugleich hatte aber auch ein Teil der Krankenhäuser bei hoher Fluktuation des Personals zeitweilige Besetzungsschwierigkeiten bei den offenen Stellen zu verzeichnen (vgl. Deutsche Krankenhausgesellschaft 2002; Arnold/Klauber 2002).

Der zukünftige Personalbedarf im Krankenhaus ist nur schwer abzuschätzen und wird sich zum einen zwischen der prognostizierten, wachsenden gesellschaftlichen Nachfrage an Gesundheitsdienstleistungen und zum anderen den kommenden strukturellen Veränderungen der GKV-Gesundheitsreform mit einem neuen Entgeltsystem und der Verpflichtung zum Qualitätsmanagement vollziehen (vgl. Körner/Busse 2001).¹⁰⁹ Während infolge der Gesundheitsreform mit verschärftem

¹⁰⁹Im Rahmen der aktuellen Aktivitäten zur Gesundheitsreform soll die Finanzierung der Krankenhäuser durch die Einführung von Fallpauschalen neu geregelt werden. Das künftige Vergütungssystem beruht auf einer australischen, den bundesrepublikanischen Gegebenheiten noch anzupassenden Systematik mit insgesamt 661 ökonomisch relevanten Fallgruppen, mit

Wettbewerb, Kapazitätsabbau, Stellenreduktion und verdichteten Arbeitsabläufen gerechnet wird, ist aus der Perspektive einer alternden Gesellschaft und den hiermit verbundenen spezifischen Morbiditätsstrukturen eher von einem personellen Mehrbedarf für den Krankenhausbereich auszugehen. Aus beiden Blickwinkeln steigt jedoch das berufliche Anforderungsniveau, so dass der zukünftige Bedarf eher auf fachlich qualifiziertes Personal richtet (vgl. Körner/Busse 2001; Krankenhausreport 2002).

Bilanzierend lässt sich mit Blick auf das vorgestellte Beispiel des Krankenhauses festhalten, dass Modernisierung und Ökonomisierung im Gesundheitssektor mit erheblichen Rationalisierungsbestrebungen einhergehen können, die bei wachsenden Anforderungen zu verdichteten Arbeitsabläufen im Kernbereich des Angebots und zu Stellenabbau bzw. Out-Sourcing in den angelagerten Bereichen führen, wodurch zugleich das Blickfeld auf die zivildienstferneren, indirekten Dienste und die hiermit korrespondierenden Beschäftigtengruppen und Teilarbeitsmärkte gelenkt wird (vgl. Kap. 8.3.1). Vergleichbare Prozesse sind unter unterschiedlichen Vorzeichen und Rahmenbedingungen auch in anderen Arbeitsfeldern zu beobachten, ohne dass letztlich die jeweiligen Effekte auf den Zivildienst bekannt sind.

Für die einschlägigen Berufsgruppen konkretisiert sich darüber hinaus die konkrete Beschäftigungslage im Spannungsfeld unterschiedlicher Aufgabenfelder, wie insbesondere an den sich überschneidenden Arbeitsmärkten zwischen ambulanter und stationärer Kranken- und Altenpflege deutlich wird: So liegen derzeit Hinweise vor, dass insbesondere in großstädtischen Regionen examiniertes Krankenpflegepersonal in einem Ausmaß gesucht wird, das momentan bereits – wie schon Ende der 80er-, Anfang der 90er-Jahre – von einem regionalen Pflegenotstand gesprochen wird (vgl. auch Kap. 8.3.1). Mögliche Gründe für den Mangel an Krankenpflegekräften werden u.a. in der vorausschauenden Verringerung der Ausbildungskapazitäten infolge des zu erwartenden Stellenabbaus, im Bewerbermangel für die Pflegeausbildung, in der geringen Bereitschaft der ambulanten Dienste auszubilden sowie in der hohen Personalfuktuation in den Einrichtungen lokalisiert. Der zukünftige Bedarf an Pflegekräften ist dagegen nur schwer einzuschätzen, wobei Beschäftigungspotenziale durch die angestrebte Am-

deren Einführung bei zahlreichen offenen und noch zu klärenden Fragen die Hoffnung auf mehr Leistungsgerechtigkeit und ein Ende der Budgetierung verbunden ist. Dieses Vorhaben ist allerdings im Januar 2002 im ersten Anlauf am Bundesrat gescheitert. Mit der Einführung eines pauschalisierenden Vergütungssystems soll darüber hinaus eine umfangreiche Qualitätssicherung installiert werden (vgl. Pföhler 2002). Hierzu wird im Jahr 2002 auch ein krankenhausspezifisches Zertifizierungsverfahren an den Start gehen (vgl. Schoppe/Walger 2002).

bulantisierung eher im Feld der häuslichen Krankenpflege bzw. in den ambulanten Pflegediensten und zum Teil in der stationären Altenpflege zu erwarten sind (vgl. Deutsche Krankenhausgesellschaft 2002; Landesarbeitsamt NRW 2001).

Mit dieser Prognose konkurriert das Personal in der Krankenpflege in hohem Maße mit den Fachkräften in der Altenpflege. Hierbei hat sich – so beispielsweise die Perspektive des Landesarbeitsamts Nordrhein-Westfalens – auch für die qualifizierten AltenpflegerInnen die Beschäftigungssituation bei starken regionalen Unterschieden in den letzten Jahren insgesamt verbessert, obgleich der Nachholbedarf durch die Fachkraftanforderungen der Heimpersonalverordnung mittlerweile befriedigt sei. Die AltenpflegerInnen erscheinen in der Konkurrenzsituation mit dem examinierten Krankenpflegepersonal jedoch eher als „zweitbeste“ Alternative, da sie insbesondere in den Pflegediensten weniger flexibler einzusetzen sind, so dass letztlich die zukünftige Arbeitsmarktsituation für die AltenpflegerInnen nicht vorhersagbar ist. Äußerst ungünstig sei die Beschäftigungslage jedoch für die AltenpflegehelferInnen, denen allenfalls in den ambulanten Diensten noch Arbeitsmarktnischen offen stünden (vgl. Landesarbeitsamt NRW 2001).

Mit Blick auf die Beschäftigtengruppen bergen die dargestellten Tendenzen und zukünftigen Erwartungen also ein erhebliches Risikopotenzial sowohl für die ArbeitnehmerInnen im Peripheriebereich als auch die geringer qualifizierten Berufs- und Beschäftigtengruppen. Hinzu kommen weitere Arbeitsmarktsegmentierungen wie etwa der Blick auf die Wohlfahrtsverbände veranschaulicht.

7.3 Der Zugangsweg „Wohlfahrtsverband“: Zwischen Tradition und Neuorientierung

Einen wesentlichen Beitrag zur Entwicklung und Etablierung der heutigen Angebots- und Mitarbeiterstrukturen haben die Wohlfahrtsverbände im Rahmen des dualen Systems öffentlicher und freier Wohlfahrtspflege geleistet, die seit den Anfängen des heutigen Zivildienstes relevante Bezugfelder für den Zivildienst sind. Als wertgebundene und gemeinwohlorientierte, tradierte Wohlfahrtsorganisationen bilden sie auch heute noch eine gewichtige Anbietergruppe im Trägerensemble des sozialstaatlichen Gefüges der Bundesrepublik, die in einigen Arbeitsfeldern des Sozial-, Pflege- und Gesundheitsbereichs nach wie vor den Hauptanteil der öffentlichen Grundversorgung bestreitet. Obgleich sich unter dem integrierenden Dach der Wohlfahrtsverbände äußerst heterogene Träger, Einrichtungen, Dienste und Gruppen versammeln, bilden sie in

ihrer Gesamtheit, organisatorische Großgebilde, die über erhebliche Kapazitäten verfügen und seit den 70er Jahren auf eine dynamische Verbands- und Personalentwicklung zurückblicken können.

Wird hierzu dokumentierend auf die verbandseigene „Gesamtstatistik der Einrichtungen und Dienste der Freien Wohlfahrtspflege“ zurückgegriffen (vgl. BAGFW versch. Jg.), dann wird – bei zwischenzeitlichen Schwankungen – ersichtlich, dass von 1970 bis zum Jahr 2000 (vgl. Tab. 7.11)

- die Zahl der Einrichtungen in Trägerschaft der Freien Wohlfahrtspflege bundesweit um immerhin 78% von rund 52.500 auf 93.600 gestiegen ist,
- sich das Leistungsvolumen im selben Zeitraum um 52% merklich erhöht hat, und zwar von 2,15 Mio. auf rund 3,27 Mio. Betten bzw. Plätze,
- die Anzahl der hauptberuflichen MitarbeiterInnen, d.h. der Voll- und Teilzeitbeschäftigten, von rund 382.000 im Jahr 1970 auf knapp 1,2 Mio. im Jahr 2000 und damit um mehr als 200% expandiert ist.

Werden die vorgestellten Wachstumsraten im wechselseitigen Vergleich betrachtet, dann ist die Steigerung beim Personal deutlich höher ausgefallen als bei den Einrichtungen und beim Betten-/Platzangebot und hat sich damit in den letzten 30 Jahren offenbar als wichtigster Faktor für die Entwicklung der Wohlfahrtsverbände erwiesen. Allerdings ist dieser Zuwachs in Teilen auch auf eine vermehrte Stellenteilung zurück zu führen: So ist die Teilzeitquote von 19% im Jahr 1970 auf 41% des Jahres 2000 kontinuierlich nach oben gegangen. D.h.: Gingen 1970 noch nicht einmal 2 von 10 hauptberuflichen MitarbeiterInnen einer Teilzeittätigkeit nach, so waren es 2000 schon mehr als 4 von 10 ArbeitnehmerInnen. Damit hat zugleich der Vollzeit Arbeitsplatz innerhalb der Freien Wohlfahrtspflege an Bedeutung verloren. Doch selbst, wenn die Zahl der „Köpfe“ auf sogenannte „Vollzeitfälle“ umgerechnet wird, sind die bundesweiten Beschäftigungsgewinne bei einem prozentualen Zuwachs im Umfang von 168% zwischen 1970 und 2000 noch beachtlich.

Werden schließlich die drei Merkmale „Personal“, „Betten/Plätze“ und „Einrichtungen“ rechnerisch miteinander in Beziehung gesetzt, dann lässt sich auch auf dieser Ebene dokumentieren, dass im Vergleich zwischen 1970 und 2000 (1) die Zahl der Betten/Plätze pro Einrichtung rückläufig war (von 41 auf rund 35), (2) die Zahl der Beschäftigten je Einrichtung gestiegen ist (von knapp 7 Vollzeitfällen auf fast 10) und (3)

sich die Relation zwischen Betten/Plätzen und Vollzeitfällen (von 6,2 auf 3,5) reduziert und sich damit die Betreuungsintensität erhöht hat.

Tab. 7.11: Ausgewählte Daten zur Entwicklung der Freien Wohlfahrtspflege (1970-2000, ab 1993 inklusive der neuen Länder)

Jahr	Einricht. abs.	Betten/ Plätze abs.	Personal ¹ abs.	Vollzeit (Vz) abs.	Teilzeit (Tz) abs.	Vz- quote %	Tz- quote %	Vz-fälle ² abs.
1970	52.478	2.151.569	381.888	309.121	72.767	80,9	19,1	345.505
1973	58.008	2.332.150	464.133	367.895	96.238	79,3	20,7	416.014
1975	58.361	2.479.932	512.893	396.764	116.129	77,4	22,6	454.829
1977	60.173	2.391.493	524.209	401.642	122.567	76,6	23,4	462.926
1981	58.086	2.381.506	592.870	448.838	144.032	75,7	24,3	520.854
1984	60.517	2.437.541	656.484	484.895	171.589	73,9	26,1	570.690
1987	61.608	2.511.362	758.202	557.440	200.762	73,5	26,5	657.821
1990	68.466	2.624.923	751.126	548.420	202.706	73,0	27,0	649.773
1993	80.962	2.929.121	937.405	641.839	295.566	68,5	31,5	789.622
1996	91.204	3.234.339	1.121.043	723.765	397.278	64,6	35,4	922.404
2000	93.566	3.270.536	1.164.329	686.676	477.653	59,0	41,0	925.503
70-00 (%)	78,3	52,0	204,9	122,1	556,4	/	/	167,9
96-00 (%)	2,6	1,1	3,9	-5,1	20,2	/	/	0,3

1 Ohne ehrenamtliche Kräfte

2 Vollzeitfälle = Anzahl der Vollzeitbeschäftigten plus Anzahl der Teilzeitbeschäftigten x 0,5

Quelle: BAGFW (versch. Jg.), eigene Berechnungen

Wird jedoch anstelle einer langfristigen Betrachtungsweise der letzten drei Jahrzehnte die aktuelle Entwicklung von 1996 auf 2000 anhand der Verbandsstatistik zugrundegelegt (vgl. Tab. 7.11), dann wird deutlich, dass zwar die Beschäftigtenzahlen erneut um 3,9% nach oben gegangen sind, dieser Zuwachs mittlerweile jedoch fast vollständig durch die Zunahme der Teilzeitarbeit absorbiert wird. Damit deuten sich auf der statistischen Ebene mit Blick auf das Personal innerhalb der Freien Wohlfahrtspflege Stagnationstendenzen an, die möglicherweise auf die veränderte Lage der Wohlfahrtsverbände zurückzuführen sind.

So haben sich gerade für diese etablierte Trägergruppe die Rahmenbedingungen in den letzten Jahren stark gewandelt. Motor dieser Entwicklung waren und sind die gemeinhin unter dem Etikett der „Ökonomisierung“ diskutierten Tendenzen in Richtung einer Akzentuierung von Marktelementen in einem sozialpolitisch gesteuerten Bereich und die Hinwendung zu neuen Finanzierungsregelungen, d.h. den Steuerungsmedien „Recht“ und „Geld“, bei denen es sich um diejenigen Modalitäten handelt, mit denen die Leistungen und damit auch der Personaleinsatz in mehr oder minder großem Umfang geregelt, subventioniert und

abgesichert werden und die ihrer Folge wiederum für die jeweilige arbeitsmarktpolitische Einbettung des Zivildienstes von Relevanz sind. Damit stehen nicht nur die Wettbewerbs- und die Trägerstrukturen in einem traditionell in weiten Teilen dual organisierten System öffentlicher und freier Wohlfahrtspflege auf dem Prüfstand, sondern auch die Form des Personaleinsatzes und die bestehenden, spezifischen arbeits- und tarifvertraglichen Regelungen in den Verbänden (vgl. Olk 2000; Behr/Liebig/Rauschenbach 2002).

Die sich verändernden Strukturbedingungen, d.h. die verschärfte Konkurrenzsituation durch die Öffnung der sozialen Märkte für privatgewerbliche Anbieter, die abnehmenden öffentlichen Zuschüsse und die grundsätzliche Änderung der Finanzierungsmodalitäten in Richtung eines Mehr an Wirtschaftlichkeit, Effektivität und Effizienz bei höherer Qualität, stellen Träger, Einrichtungen und Dienste im Umfeld der Freien Wohlfahrtspflege vor die Existenznotwendigkeit weitreichende Organisationsreformen zur Behebung von Leistungs-, Organisations- und Managementdefiziten einzuleiten. Eingebettet in noch weitreichendere gesellschaftliche und sozialpolitische Spannungsfelder (wie die zu verzeichnenden Säkularisierungstendenzen und die Erosion traditioneller Milieus oder auch die Frage des Stellenwerts der Freien Wohlfahrtspflege innerhalb eines europäischen Systems der „Économie sociale“) sind die Wohlfahrtsverbände darüber hinaus mit der Herausforderung konfrontiert, sich generell mit der Frage der Neuorientierung und Profilsuche zwischen Wert- und Marktorientierung auseinander zu setzen. Die Rolle des Zivildienstes bildet innerhalb dieses Diskussionsprozesses zwar nur einen kleinen, aber für die vielfältigen Untergliederungen und Organisationen der Verbände möglicherweise nicht zu unterschätzenden Baustein (vgl. Grundwald 2001; Lange 2001; Ottnad/Wahl/Miegel 2000; Rauschenbach/Sachße/Olk 1995).

7.4 Zwischenbefunde

Gegenstand dieses Kapitels war die Darstellung wesentlicher Größenordnungen, Entwicklungen und Strukturen des Sozial- und Gesundheitswesens als Haupteinsatzbereich des Zivildienstes und dominierendes Tätigkeitsfeld der Zivildienstleistenden. Mit diesem „Steckbrief“ des sozialen Sektors sollten die Grundlagen für die im anschließenden Kapitel folgende arbeitsmarktpolitische Verortung des Zivildienstes im Horizont des Arbeitsmarktsystems geschaffen werden. Die Darstellung orientierte sich an drei Perspektiven und Zugängen, zu denen jeweils die folgenden Befunde ermittelt werden konnten:

(1) Zugangsweg „Tätigkeits- und Berufsfeld“

Der Zivildienst ist Bestandteil eines Dienstleistungs-, Arbeitsmarkt- und Berufssegments, das in den letzten drei bis vier Jahrzehnten in hohem Maße von sozialen und sektoralen Modernisierungsprozessen profitieren konnte und stark expandiert ist. Diese Entwicklungen erwiesen sich in hohem Maße als beschäftigungsrelevant und haben das arbeitsmarktpolitische Tätigkeits- und Berufsgefüge grundlegend verändert. Die hohen und anhaltenden Wachstumsquoten bei den Diensten am Menschen sowie der nachhaltige Wandel der Personalstrukturen im sozialen Sektor sind als Fortsetzung und Ergebnis eines langfristigeren und grundsätzlicheren Entwicklungsprozesses in Richtung einer „Vergesellschaftung des Sozialen“ zu interpretieren. D.h.: Die ehemals von Privathaushalten und Familien erbrachten, teilweise auch ehrenamtlich organisierten Aufgaben und Tätigkeiten in den Bereichen der Betreuung und Pflege, Erziehung und Bildung sind offenbar immer deutlicher zu einem obligatorischen Bestandteil des wohlfahrtsstaatlich organisierten, hauptberuflich gestützten und fachlich orientierten Versorgungsnetzes geworden, innerhalb dessen auch der weiter zu definierende funktionelle Stellenwert des Zivildienstes und die Tätigkeiten der Zivildienstleistenden einzuordnen sind (vgl. Rauschenbach/Schilling 2000).

Zivildienstrelevante Korrespondenzarbeitsmärkte im engeren Sinne bilden die in der Terminologie der amtlichen Statistik als „Gesundheits- und Sozialberufe“ bezeichneten Erwerbs- und Berufssegmente, die das arbeitsmarktpolitische Pendant der sogenannten zivildienstnahen, unmittelbar auf den Dienst am Menschen gerichteten Tätigkeitsgruppen darstellen. Beide Dienstleistungsbereiche bildeten mit rund 1,8 Mio. erwerbstätigen Personen in den nicht-akademischen Gesundheitsberufen und 1,2 Mio. Erwerbstätigen in den Sozialberufen im Jahr 2000 bedeutsame Arbeitsmärkte, wobei in diesen klassischen Frauenarbeitsfeldern jedoch die Teilzeitarbeit traditionell eine große Rolle spielt. Die weiblich dominierten Tätigkeitsstrukturen können auch als ein Erklärungsansatz für die in diesem Segment nach wie vor beklagten Ausbildungs- und Professionalisierungsdefizite herangezogen werden. Trotz der zu verzeichnenden Verlagerungen im Tätigkeits- und Berufsgefüge in Richtung Verfachlichung, Akademisierung und Professionalisierung stellt die zerklüftete Ausbildungslandschaft vor allem in den nicht-akademischen Gesundheits- und Sozialberufen auch heute noch eine Barriere auf dem Weg zur Aufwertung der Sozial- und Erziehungsberufe und zur qualitativen Weiterentwicklung des Arbeitsfeldes dar. Für den sozialen Sektor steht immer auch die Frage seiner eigenen Professionalisierung und Qualifizierung im Raume, bei der der Zivildienst (zuerst) Motor und (dann) Hemmschuh der Entwicklung sein kann.

Die expansive Gesamtentwicklung bei den Gesundheits- und Sozialberufen wird gebrochen durch die zu verzeichnenden Unterschiede auf einzelnen Teilarbeitsmärkten, wobei insbesondere im Horizont der Arbeitslosigkeit die Entwicklung in Ostdeutschland ins Blickfeld geraten ist. Grundsätzlich bilden vor allem die Sozialberufe mit hohen Steigerungsraten auf der Beschäftigungsseite sowie einer hohen Arbeitslosigkeit und einer beachtlichen Zahl an ArbeitnehmerInnen in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen einen sehr zwiespältigen Arbeitsmarkt. Besondere arbeitsmarktpolitische Probleme hatten und haben hierbei vor allem die ArbeitnehmerInnen ohne Berufsausbildung, die überdurchschnittlich vom Risiko der Arbeitslosigkeit betroffen sind. Dieser Befund lässt sich auch auf die Gesundheitsberufe übertragen, deren Arbeitsmarktlage im Horizont der Beschäftigten- und Arbeitslosenstatistik jedoch günstiger ist.

(2) Zugangsweg „Arbeitsfeld“

Seit der ersten Hälfte der 90er Jahre haben sich die sozialrechtlichen Rahmenbedingungen in Richtung Ökonomisierung, Wettbewerbsorientierung und Qualitätssicherung neuerlich verändert. Diese Entwicklungen haben innerhalb des stark binnendifferenzierten sozialen Sektors zahlreiche Neustrukturierungen bei den sozialen Diensten und Einrichtungen ausgelöst, die in arbeitsfeldspezifischer Ausprägung zu veränderten Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen für das Personal geführt, deren arbeitsmarktpolitische Effekte auf den Zivildienst weitgehend ungeklärt sind. Aufgrund der rechtlichen, institutionellen und aufgabenbezogenen Vielschichtigkeit des Sozial- und Gesundheitswesens ist weder ein einheitlicher Korrespondenzarbeitsmarkt für den Zivildienst noch eine zu verallgemeinernde Bewertung seiner möglichen Arbeitsmarktneutralität bzw. Relevanz zu treffen. Die Verortung des Zivildienstes hat demgegenüber im jeweiligen Aufgabenfeld und im Horizont der dortigen Mitarbeiterstrukturen zu erfolgen.

Die mit den heterogenen Strukturen des sozialen Sektors verbundenen arbeitsmarktpolitischen Unwägbarkeiten veranschaulicht exemplarisch der Krankenhausbereich, in dem die skizzierten Mega-Trends mit verschiedenen kostensenkenden Maßnahmen und erheblichen Rationalisierungsbestrebungen einhergehen, die bei wachsendem beruflichen Anforderungsniveau zu verdichteten Arbeitsabläufen im Kernbereich des Angebots und zu Stellenabbau bzw. Out-Sourcing in den angelaagerten Bereichen führen, wodurch zugleich das Blickfeld über den Pflegebereich und die dort tätigen Zivildienstleistenden hinaus um die zivildienstferneren, indirekten Dienste und die hiermit korrespondierenden Beschäftigtengruppen und Teilarbeitsmärkte erweitert wird.

Die konkrete Beschäftigungslage konkretisiert sich für die einschlägig qualifizierten Berufsgruppen im Bereich der Alten- und Krankenpflege darüber hinaus im Spannungsfeld der sich überlappenden ambulanten und stationären pflegerischen Aufgabenfelder und Arbeitsmärkte. Während die aktuellen und zukünftigen Beschäftigungsaussichten für die qualifizierten Fachkräfte der Krankenpflege und – bereits mit Abstrichen – der Altenpflege als vergleichsweise günstig eingeschätzt werden können, besteht sowohl für die ArbeitnehmerInnen in den Peripheriebereichen bzw. angelagerten Funktionsbereichen der Einrichtungen als auch für die geringer qualifizierten Berufs- und Beschäftigtengruppen in der Kranken- und Altenpflegehilfe ein nicht unerhebliches arbeitsmarktpolitisches Risikopotenzial.

(3) Zugangsweg „Wohlfahrtsverband“

Die Wohlfahrtsverbände sind als gewichtige Sozialleistungsorganisationen seit den Anfängen des Ersatzdienstes ein wesentlicher Garant für die Aufrechterhaltung des Zivildienstsystems im sozialen Sektor. Durch die spezifischen Kooperations- und Vernetzungsstrukturen zwischen öffentlicher und freier Wohlfahrtspflege konnten die Verbände in ihrer Gesamtheit seit den 70er Jahren in erheblichem Umfang an der Expansion des Sozial- und Gesundheitswesens partizipieren. Als wesentlichster Faktor bei der Erweiterung der wohlfahrtsverbandlichen Angebotsstrukturen erwies sich hierbei das hauptberufliche Personal, das zwischen 1970 bis 2000 kontinuierlich expandierte. Im Zeitraum von 1996 bis 2000 wurde dieser Zuwachs jedoch fast vollständig durch die Teilzeitarbeit absorbiert, so dass seit Mitte der 90er Jahre eher von Stagnationstendenzen im Umfeld der Freien Wohlfahrtspflege auszugehen ist. Die Wohlfahrtsverbände mit ihren zahlreichen Untergliederungen, Zusammenschlüssen und Einzelträgern, Einrichtungen und Dienste befinden sich derzeit aufgrund der zu verzeichnenden rechtlichen und gesellschaftlichen Modernisierungsprozesse in einer offenen Phase der Umorientierung und Umstrukturierung, deren Ergebnis sich möglicherweise auch auf den ZD auswirken wird.

8 Arbeitsmarktpolitische Prämissen und Transferpotenziale des Zivildienstes

Das Arbeitsmarkt-, Tätigkeits- und Berufssystem des sozialen Sektors und das Zivildienstsystem sind auf vielfältige Weise miteinander verwoben, wobei das Gebot der Arbeitsmarktneutralität neben der Forderung der Gemeinwohlorientierung die wesentliche Prämisse für die Tätigkeit der Zivildienstleistenden in diesem Bereich darstellt. Gerade angesichts der Verflechtungen zwischen beiden Systemen stellt die mögliche Kollision des Zivildienstes mit dem Erwerbs- und Beschäftigungssystem eine nur schwer zu beantwortende Fragestellung und im Horizont der bundesrepublikanischen Arbeitsmarktprobleme einen äußerst sensiblen Themenkreis dar. Das Beschäftigungssystem bildet mit Blick auf die mögliche Konversion des Zivildienstes jedoch nur einen Bezugspunkt. Aufgrund der Sonderstellung des Zivildienstes ist die gesamte Palette möglicher Personalgruppen im sozialen Sektor in ihren jeweiligen Vor- und Nachteilen zu berücksichtigen.

Vor diesem Hintergrund sollen im ersten Abschnitt dieses Kapitels quantitative und qualitative Indikatoren für die Positionierung des Zivildienstes im sozialen Sektor zusammengestellt werden, wobei – soweit wie möglich – die Dreiteilung zwischen den drei Zugangswegen der „Sozial- und Gesundheitsberufe“, des „Arbeitsfeldes“ und der „Wohlfahrtsverbände“ wieder aufgegriffen wird. Dieser Blickwinkel wird im zweiten Abschnitt hinsichtlich des Gesamtpersonalgefüges in diesem Bereich erweitert, um vor dieser Folie mögliche Ersatzstrategien des Zivildienstes durch alternative Personalgruppen zu beleuchten, von denen im Kapitel 9 nochmals gesondert die Pflicht- und Freiwilligendienste herausgegriffen werden.

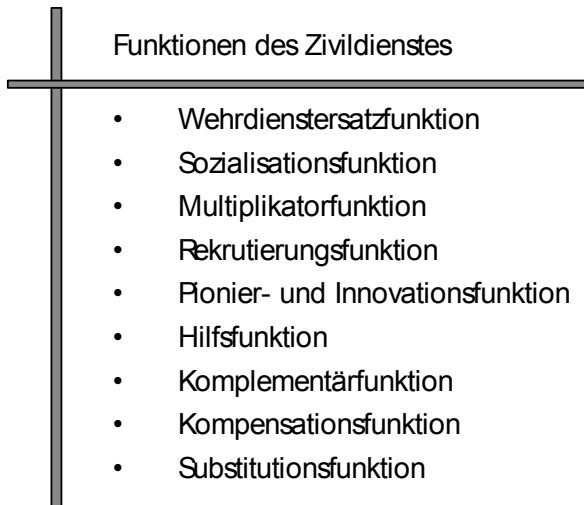
8.1 Zur quantitativen und qualitativen Positionierung des Zivildienstes im Sozial- und Gesundheitswesen

In öffentlichen Statements aus den Reihen der Politik und der Wohlfahrtsverbände gelten Zivildienstleistende heutzutage als unverzichtbare, allgemein akzeptierte und hoch geschätzte Mitarbeitergruppe, die sich innerhalb des komplexen Personalgefüges des sozialen und gesundheitsbezogenen Dienstleistungssektors augenscheinlich zu einer festen, kostengünstigen und unentbehrlichen Mitarbeitergruppe entwickelt hat. Als Stützpfeiler deutscher Sozialstaatlichkeit (vgl. Stoppe 1997) mit enormen Verdiensten für die Allgemeinheit (vgl. Niehuis 2000) und neue „Sozialhelden“ (vgl. Raichle 1992, S. 14) repräsentieren sie

angeblich einen Typus sozialengagierte Mitmenschlichkeit, mit dem das Stereotyp der „sozialen Mütterlichkeit“ um eine neue Facette männlichen Arbeitsvermögens und die Diskussions- und Arbeitskultur in den Einrichtungen durch Elan, Flexibilität und Kreativität bereichert werden konnte (vgl. Brückner 2000; Beirat Zivildienst des DWW 1999). Und schließlich bilden die über 1,5 Mio. jungen Männer, die bislang ihren Zivildienst geleistet und hierbei vielfältige Erfahrungen gesammelt haben, offenbar auch eine Brücke zwischen den Organisationen sozialer Arbeit und der Zivilgesellschaft – sei es als öffentlichkeitswirksame Multiplikatoren für die Belange der Einrichtungen oder spätere Kunden und zukünftiger Berufs- und Ehrenamtsnachwuchs (vgl. Böttjer 2002).

Mit Blick auf den sozialen Sektor erscheint der Zivildienst heute, wie die vorgestellten Beispiele verdeutlichen sollten, als mehrdimensionales und multifunktionales Phänomen, das sich einer einseitigen Betrachtung entzieht (vgl. Abb. 8.1). Dabei hat der Zivildienst im Vergleich zu den Anfängen des Ersatzdienstes einen fundamentalen Bedeutungszuwachs bei wachsendem Differenzierungsgrad in der öffentlichen Wahrnehmung erlebt (vgl. Abb. 8.2). Die Voraussetzungen für das erweiterte Aufmerksamkeitsraster wurden dabei erst durch die quantitative Expansion des Zivildienstes geschaffen, durch die das Zivildienstsystem einen enormen Aufschwung im sozialen Sektor erfahren hat.

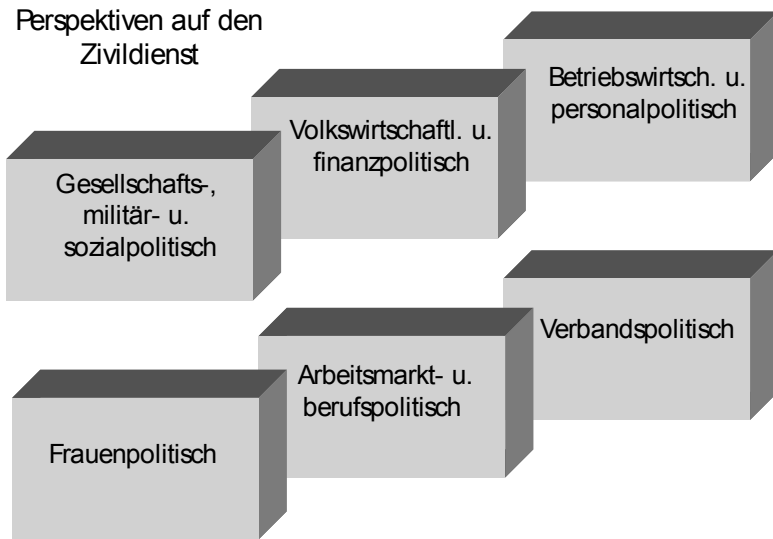
Abb. 8.1: Die Multifunktionalität des Zivildienstes



Quelle: Zivildienststudie (2002)

Die derzeitigen Wahrnehmungsmuster und Funktionen des Zivildienstes für den sozialen Sektor beziehen sich auf verschiedene Ebenen, die nicht alle gleichermaßen das Gebot der Arbeitsmarktneutralität tangieren, wie in den Fallstudien noch aufzuzeigen sein wird. Sie vermitteln aber auch, dass bei der Bewertung der substituierenden Effekte des Zivildienstes zu Lasten des hauptberuflichen Personals noch zwei zusätzliche Bezugsfelder zu differenzieren sind: Erstens die sozialpolitische Perspektive des sozialen Sektors in seinen arbeitsfeldbezogenen Ausprägungen und zweitens die personalpolitische, betriebswirtschaftliche Sichtweise der Einrichtungen und Dienste, die sich durchaus voneinander unterscheiden können (vgl. Teil D und E).

Abb. 8.2: Wahrnehmungshorizonte des Zivildienstes



Quelle: Zivildienststudie (2002)

8.1.1 Der Zugangsweg „Gesundheits- und Sozialberufe“ – der Zivildienst im Beschäftigungssystem

Während die Ersatzdienstleistenden noch in den 60er-Jahren bei einer höchst übersichtlichen Zahl an Kriegsdienstverweigerern in einem äußerst begrenzten und relativ homogenen Kreis von Einrichtungen und Anstalten tätig waren, erlangte die Zahl der Zivildienstleistenden erst im

darauffolgenden Jahrzehnt eine Größenordnung, angesichts derer überhaupt ein breiteres und nennenswertes Spektrum an Einrichtungen und Diensten mit dem Zivildienst Bekanntschaft machen konnte. In dieser Phase ließ sich im Zuge des quantitativen Ausbaus des sozialen Sektors und vor dem Hintergrund wachsender Beschäftigungszahlen eine beachtliche Anzahl von Einrichtungen als Beschäftigungsstelle des Zivildienstes anerkennen.¹¹⁰

Die eigentliche Expansion erfolgte jedoch in den 80er-Jahren, in denen sich der Zivildienst – gefördert über hohe Aufwandszuschüsse – erstmals auf höherem Niveau in den Einrichtungen und Diensten etablierte, wie sich auch auf quantitativer Ebene am Beispiel der Sozial- und Gesundheitsberufe veranschaulichen lässt:

- So wurde gerade in dieser Phase neben der stetig zunehmenden Zahl an erwerbstätigen Personen vermehrt auf Zivildienstleistende zurückgegriffen: Hierbei erhöhte sich die Zahl der belegten Zivildienstplätze von rund 31.000 des Jahres 1980 auf immerhin 89.000 im Dezember des Jahres 1989, wobei insbesondere in der zweiten Hälfte der 80er-Jahre hohe absolute und prozentuale Steigerungen zu verzeichnen waren (vgl. Tab. 8.1). Zeitgleich stieg jedoch auch die Zahl der erwerbstätigen Personen in den Sozial- und Erziehungsberufen von knapp 1,1 Mio. des Jahres 1980 auf 1,5 Mio. für 1989 und damit um 448.000 tätige Personen. Bezogen auf die Entwicklungsdynamiken beider Bereiche waren die prozentualen Zuwächse in diesem Jahrzehnt jedoch beim Zivildienst wesentlich höher (+190%) als bei den erwerbstätigen Personen in den Gesundheits- und Sozialberufen (+41%), so dass sich der rein quantitative Stellenwert des Zivildienstes im Personalgefüge erhöhte: Entfielen auf einen belegten Zivildienstplatz im Jahr 1980 noch rund 36 Sozial- und Gesundheitsberufler, so betrug dieses Verhältnis im Jahr 1989 dagegen nur noch 17.
- Die hohen Steigerungsraten bei den belegten Zivildienstplätzen konnten in den 90er Jahren – mit Ausnahme des Jahres 1993, in dem die ostdeutschen Zivildienstressourcen stärker als im Jahr 1991 ins Gewicht fielen – nicht mehr erreicht werden, obgleich im Jahr 2000 immerhin über 35.000 Zivildienstplätze mehr als im Jahr 1991 belegt waren. Allerdings erhöhte sich in dieser Dekade die Zahl der erwerbstätigen Personen in den Gesundheits- und Sozialberufen erneut um 685.000, so dass sich die rechnerische Relation

¹¹⁰ So waren im Jahr 1971 lediglich rund 6.100 Zivildienstleistende in gut 10.800 Zivildienststellen tätig. Im Jahr 1980 waren es angesichts des erstarkenden Phänomens der Kriegsdienstverweigerung und vor dem Hintergrund der erfolgten administrativen und organisatorischen Neuregelungen für einen erweiterten Zivildienstesatz demgegenüber fast 32.000 Zivildienstleistende und 20.100 Zivildienststellen.

zwischen Erwerbstätigen und Zivildienstleistenden im Verlauf der 90er Jahre wiederum zu Gunsten der erwerbstätigen Personen veränderte, ohne jedoch auf das Ausgangsniveau von 1980 zurückzufallen. Mit Blick auf die aktuelle Lage standen den rund 117.000 belegten Zivildienstplätzen im Jahr 2000 über 2,9 Mio. Erwerbstätige in den Gesundheits- und Sozialberufen gegenüber. Hierbei entfielen, nach der politisch gesteuerten Limitierung des Zivildienstes, auf einen belegten Platz zuletzt rund 25 erwerbstätige Person in den Gesundheits- und Sozialberufen. Hierin deutet sich möglicherweise wieder ein Bedeutungsverlust des Zivildienstes gegenüber dem Beschäftigungssystem an – einer These, der im Folgenden auch vor dem Hintergrund einer rückläufigen Zivildienstdauer weiter nachzugehen sein wird (vgl. die Fallstudien in Teil D und E). Deutlich wird aber auch die Dominanz des Arbeitsmarktsystems gegenüber dem Zivildienstsystem im Feld sozialer und gesundheitsbezogener Dienstleistungserstellung.

Tab. 8.1: Entwicklung der erwerbstätigen Personen in den Gesundheits- und Sozialberufen (85-86) im Vergleich zum Zivildienst (1980-2000; Stand: Mikrozensus: jeweils Juni des Jahres; Zivildienststatistik: jeweils 15.12.)

Jahr	Erwerbstätige in den übrigen Gesundheits- und Sozialberufen (85-86)			Belegte Zivildienstplätze			Relation Erwerbstätige : ZDP
	Abs.	% zum Vorjahr	in % zu 1980	Abs.	in % zum Vorjahr	% zu 1980	
1980	1.090.000	100,0	100,0	30.660	100,0	100,0	35,6 : 1
1982	1.185.000	8,7	8,7	33.673	9,8	9,8	35,2 : 1
1985	1.321.000	11,5	21,2	52.591	56,2	71,5	25,1 : 1
1987	1.431.000	8,3	31,3	71.011	35,0	131,6	20,2 : 1
1989 ¹	1.538.000	7,5	41,1	89.012	25,3	190,3	17,3 : 1
1991 ²	2.248.000	13,8	60,6	82.346	-7,5	168,6	27,3 : 1
1993	2.397.000	37,0	119,9	112.202	36,3	266,0	21,4 : 1
1995	2.574.000	7,4	136,1	117.570	4,8	283,5	21,9 : 1
1996	2.739.000	6,4	151,3	119.920	2,0	291,1	22,8 : 1
1997	2.750.000	0,4	152,3	124.008	3,4	304,5	22,2 : 1
1998	2.802.000	1,9	157,1	126.655	2,1	313,1	22,1 : 1
1999	2.891.000	3,2	165,2	126.007	-0,5	311,0	22,9 : 1
2000	2.933.000	1,5	169,1	117.481	-6,8	283,2	25,0 : 1
80-89 ³	+448.000	+41,1	/	+58.352	+190,3	/	/
91-00 ³	+685.000	+30,5	/	+35.135	+42,7	/	/

1 Zivildienstplätze: Stichtag 15.11.1989

2 Ab 1993 inkl. neue Bundesländer und Berlin

3 Zuwachs

Quelle: Statistisches Bundesamt (versch. Jg.); BAZ (2000); eigene Berechnungen

Aus der Perspektive des Arbeitsmarktes – so ein erstes Zwischenergebnis – erfolgte der wachsende Rückgriff auf die Gruppe der Zivildienstleistenden somit vor allem in einer Phase, in der sich der soziale Sektor vor dem Hintergrund einer sich verschlechternden öffentlichen Finanzlage weitgehend ausdifferenziert hat. Die starke Nachfrage an öffentlich erbrachten, nicht-familialen Dienstleistungen – so die Interpretation des Diakonischen Werkes (2000a) – erzeugte einen zusätzlichen Personalbedarf, dessen Kostendruck die Einrichtungen und Kostenträger nach finanzierbaren personellen Lösungen Ausschau halten ließ. Mit der Erweiterung der Angebotsstrukturen und des Aufgabenspektrums erfolgte zugleich eine Ausdifferenzierung der Tätigkeitsgruppen des Zivildienstes im sozialen Sektor (vgl. Kap. 4 und 5 sowie Teil D), so dass sich der Zivildienst nicht nur zu einer nennenswerten, sondern auch vielfältig einsetzbaren personellen Komponente des Sozialsystems entwickelt hat. Im Horizont des erwerbsorientierten Hilfesystems hat sich damit – so die These Finis Sieglers (1996) – neben der originären, aus dem Entstehungskontext resultierenden Funktion des Zivildienstes der Erfüllung der Wehrpflicht mit anderen Mitteln – im Zuge seiner Geschichte und vor dem Hintergrund der Entwicklungslogiken des sozialen Sektors eine derivative, sogenannte sozialpolitische herausgebildet und zunehmend entfaltet. Aufgrund der wachsenden eigenständigen Bedeutung der sozialpolitischen Funktion sei – so Finis Siegler weiter – der Zivildienst zu einem Instrument des Ausbaus und der Absicherung sozialer und pflegerischer Dienstleistungen geworden.

Im Vergleich zu den 80er-Jahren hat sich der arbeitsmarktpolitische und zivildienstrechtliche Kontext im Verlauf des letzten Jahrzehnts grundlegend gewandelt. Auch und gerade aufgrund der unzureichenden empirischen Belege lässt sich die funktionelle Bedeutung des Zivildienstes für die heutigen Strukturen des sozialen Sektors an dieser Stelle lediglich in einem – im Rahmen der Fallstudien weiter zu gewichtendem – Spannungsfeld verorten. Im Horizont des Arbeitsmarktes vollzieht sich der ZD-Einsatz zwischen

- der Konzipierung, Verstetigung und Erprobung neuer Arbeits- und Tätigkeitsfelder,
- der Kompensation quantitativer und qualitativer Versorgungsdefizite durch die Übernahme von Aufgaben und Tätigkeiten, die aufgrund fehlender kaufkräftiger Nachfrage nicht vom Markt bzw. aufgrund mangelnder sozialrechtlicher Absicherung nicht vom Staat angeboten werden,
- der qualitativen Erweiterung und Ergänzung des Angebotsspektrums sozialer Einrichtungen und Dienste sowie der Erhöhung der Betreuungsqualität,

- der Substitution verberuflichter Arbeit durch die Übernahme von Tätigkeiten, die ansonsten von bezahlten Kräften geleistet würden,
- der Hilfe und Entlastung des hauptberuflichen Personals durch die assistierende Übernahme einfacher, betreuungsintensiver, zeitaufwendiger und damit kostenintensiver Tätigkeiten im Arbeitsalltag der Einrichtungen.¹¹¹

8.1.2 Der Zugangsweg „Wohlfahrtsverband“

Mit Blick auf die Akteurslandschaft entwickelt sich mit dem gemeinwohlorientierten Einsatz der Zivildienstleistenden im sozialen Bereich und der Delegation großer Teil der Zivildienstressourcen an den Nonprofit-Bereich zugleich eine arbeitsteilige Kooperation bei der Bereitstellung sozialstaatlicher Leistungen im Rahmen des Systems öffentlicher und freier Wohlfahrtspflege. Diese Koalition entsprach den Zielsetzungen beider Seiten – der Förderung und Etablierung geeigneter Zivildienstplätze seitens des Bundesamtes für den Zivildienst sowie der ökonomisch interessanten Beschäftigung zusätzlichen Personals seitens der Freien Wohlfahrtspflege. Damit wurde zugleich ein spannungsreiches Wechselverhältnis zwischen dem Zivildienst als Bestandteil des hoheitlichen Staatsbereichs und dem Bereich der Wohlfahrtsverbände – bzw. ihrer, den staatlichen Bestimmungen unterliegenden Beschäftigungsstellen – als Einsatzfeld für die Zivildienstleistenden etabliert (vgl. DCV 2000; Diakonisches Werk 2000a; Finis Siegler 1996).¹¹²

Innerhalb dieses Systems konnten die Wohlfahrtsverbände in hohem Maße von den öffentlichen Zuschüssen und wachsenden ZD-Ressourcen partizipieren (vgl. Kap. 4.1 und 5.3), wie Tab. 8.2 primär mit Blick auf die institutionellen Kapazitäten des Zivildienstes dokumentiert¹¹³:

- So erhöhte sich die Zahl der Träger, Dienste und Einrichtungen, die sich als Zivildienststelle anerkennen und Zivildienstplätze genehmigen ließen, von rund 9.800 im Jahre 1984 auf 16.376 des Jahres 1990, verdoppelte sich zeitgleich die Zahl der genehmigten Zivildienstplätze von 42.400 auf 91.100. Mit Blick auf die 90er-Jahre ver-

¹¹¹ Vgl. Brückner (2000); Finis Siegler (1996); Diakonisches Werk (2000a) sowie mit weiteren Differenzierungen für die untersuchten Tätigkeitsgruppen Teil D und E.

¹¹² In Anschluss an Finis Siegler ergänzt der Vizepräsident des DRK C. Brückner mit Blick auf die für die beteiligten Interessengruppen hohe ökonomische Bedeutung des Zivildienstes: „Es wäre vermessen zu glauben, dass ein solch großer und immer wieder selbst erneuernder Arbeitsmarkt ohne eine solche Balance so lange hätte halten können. Und dieses Gleichgewicht hat den staatlichen Segen durch die Gewährleistung der Wehrgerechtigkeit“ (Brückner 2000, S. 12).

¹¹³ Nach Trägern aufgeschlüsselte Zivildienstdaten stehen leider erst seit 1984 zur Verfügung.

lief der institutionelle Wachstumsprozess zwar weiterhin expansiv, aber weitaus gebremster als in der zweiten Hälfte der 80er-Jahre, wobei der Zuwachs des Jahres 1993 zumindest in Teilen auf den Aufbau verbandlicher Zivildienstkapazitäten in den neuen Ländern und Berlin zurückzuführen ist. In diesem Zeitraum veränderte sich zugleich die Relation zwischen den Entwicklungsdynamiken des hauptberuflichen Personals und der Einrichtung von Zivildienstplätzen zugunsten des Beschäftigungssystems. Hiermit korrespondierend vermitteln auch die errechneten und in der Tabelle ausgewiesenen Verhältniszahlen unterschiedlich starke Stagnationstendenzen beim Zivildienst.

- Dennoch banden die Wohlfahrtsverbände auch im Jahr 2000 mit 26.100 Zivildienststellen und 133.500 genehmigten Zivildienstplätzen noch erhebliche Zivildienstressourcen, wobei sich das Verhältnis zwischen genehmigten und belegten Plätzen in den letzten Jahren immer weiter auseinander entwickelte. Dieser Trend lässt sich mit Blick auf die aktuelle Entwicklung auch für die Freie Wohlfahrtspflege nachzeichnen, in deren Zuständigkeitsbereich zwischen 1996 und 2000 vor dem Hintergrund einer sich reduzierenden Zivildienstdauer den Rückgang von über 12% bei den belegten Plätzen stattgefunden hat (vgl. hierzu Kap. 5 und zu den möglichen Gründen Teil D).

Wird anhand der Verbandsstatistik versucht, den aktuellen Stellenwert des Zivildienstes näherungsweise für das Jahr 2000 abzuschätzen (vgl. Abb. 8.3), dann betrug der Anteil der belegten Zivildienstplätze am Gesamtpersonal der Freien Wohlfahrtspflege zuletzt 5,9%. Andersherum formuliert, standen einem Zivildienstleistenden etwa 15,8 voll- und teilzeitbeschäftigte, hauptberufliche MitarbeiterInnen gegenüber. Werden in Anbetracht der hohen Teilzeitquote in den Wohlfahrtsverbänden und unter der Voraussetzung, dass sich die zeitliche Gestaltung des Zivildienstes gemäß den Bestimmungen des Bundesamtes für den Zivildienst an der tariflich üblichen wöchentlichen Arbeitszeit eines vollzeitbeschäftigten Arbeitnehmers orientiert, die gleichen Berechnungen auf der Grundlage der Vollzeitfälle durchgeführt, dann erhöht sich der Prozentanteil der belegten Plätze am Personal auf 7,4%.¹¹⁴ Umgekehrt entfielen auf einen belegten Zivildienstplatz errechnete 12,6 „Vollzeitfälle“.

¹¹⁴C. Brückner, Vizepräsident des Deutschen Roten Kreuzes, quantifizierte die Bedeutung des Zivildienstes für die Freie Wohlfahrtspflege in einem Vortrag wie folgt: Während der Anteil der Zivildienstleistenden an der Zahl der hauptberuflich Beschäftigten in den Wohlfahrtsverbänden 1987 bei 6,5% lag, betrug er 1996 8,1% (vgl. Brückner 2000).

Tab. 8.2: Freie Wohlfahrtspflege und Zivildienst¹ nach ausgewählten Merkmalen (1984-2000)

	1984	1987	1990	1993 ²	1996	2000	Zuwachs 84-00
Einrichtung.	60.517	61.608	68.466	80.962	91.204	93.566	33.049
% z. Vorjahr	100,0	1,8	11,1	18,3	12,7	2,6	54,6
Betten/Plätze	2.437.541	2.511.362	2.624.923	2.929.121	3.234.339	3.270.536	832.995
% z. Vorjahr	100,0	3,0	4,5	11,6	10,4	1,1	34,2
Personal ³	656.484	758.202	751.126	937.405	1.121.043	1.164.329	507.845
% z. Vorjahr	100,0	15,5	-0,9	24,8	19,6	3,9	77,4
Vollzeitfälle ⁴	570.690	657.821	649.773	789.622	922.404	925.503	354.813
% z. Vorjahr	100,0	15,3	-1,2	21,5	16,8	0,3	62,2
ZDS gesamt	9.835	12.744	16.376	21.845	23.803	26.159	16.324
% z. Vorjahr	100,0	29,6	28,5	33,4	9,0	9,9	166,0
Gen. ZDP	42.371	61.829	91.105	115.430	122.603	133.468	91.097
% z. Vorjahr	100,0	45,9	47,3	26,7	6,2	8,9	215,0
Bel. ZDP	/	/	/	/	/	83.795	73.629
% z. Vorjahr	/	/	/	/	/	100,0	-12,1
Einricht. : ZDS	6,2	4,8	4,2	3,7	3,8	3,6	/
Einricht. : ZDP	1,4	1,0	0,8	0,7	0,7	0,7	/
Bet./Plätz. : ZDS	247,8	197,1	160,3	134,1	135,9	125,0	/
Bet./Plätz. : ZDP	57,5	40,6	28,8	25,4	26,4	24,5	/
V.-fälle : ZDS	58,0	51,6	39,7	36,1	38,8	35,4	/
V.-fälle : ZDP	13,5	10,6	7,1	6,8	7,5	6,9	/

1 Beim Zivildienst wurden fünf der sechs Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege berücksichtigt (Arbeiterwohlfahrt, Deutscher Caritasverband, Der Paritätische, Deutsches Rotes Kreuz, Diakonisches Werk). Die Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland (ZWST) hat für das Zivildienstsystem keine quantitative Bedeutung.

2 Inkl. Berlin und neue Bundesländer.

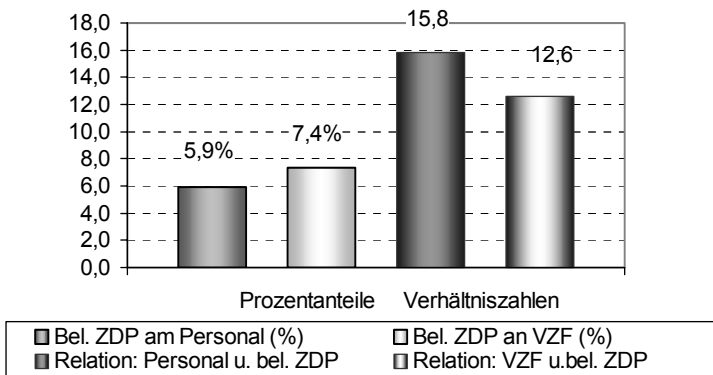
3 Ohne ehrenamtliche Kräfte

4 Vollzeitfälle = Anzahl der Vollzeitbeschäftigten plus Anzahl der Teilzeitbeschäftigten x 0,5

Quelle: BAZ (2000); BAGFW (verschied. Jg.); eigene Berechnungen

Aus dieser Perspektive wird im Vergleich zum Tätigkeitssegment der Sozial- und Gesundheitsberufe – trotz des Rückgangs bei den belegten Plätzen – die nach wie vor besondere Bedeutung des Zivildienstes für den verbandlich geprägten Teilarbeitsmarkt deutlich. Der quantitativ nicht zu beantwortende Frage, ob und inwieweit die veränderte Lage der Freien Wohlfahrtspflege im sozialen Sektor und der verstärkte Arbeits-, Zeit- und Kostendruck in den Einrichtungen und Diensten Rückwirkungen auf den Zivildiensteinsatz und somit möglicherweise eine Neupositionierung des Zivildienstes ausgelöst hat, wird im Rahmen der Fallstudien beispielhaft für Teile des Deutschen Roten Kreuzes und des Diakonischen Werkes nachgegangen.

Abb. 8.3: Personal, Vollzeitfälle (VZF) und belegte Zivildienstplätze (ZDP)¹ in der Freien Wohlfahrtspflege in Deutschland im Jahr 2000 – Prozentanteile² und Verhältniszahlen



1 Bei den belegten ZDP wurden fünf der sechs Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege berücksichtigt (AWO, DCV, DPWW, DRK, DW). Doppelbelegungen bleiben unberücksichtigt.

2 Bei den Prozentwerten wurde die Zahl der belegten ZDP zum Personal bzw. zu den Vollzeitfällen addiert und hieraus die jeweiligen Anteile berechnet.

Quelle: BAGFW (2002); BAZ (2001); eigene Berechnungen

8.1.3 Der Zugangsweg „Arbeitsfeld“

In Anbetracht der heterogenen Strukturen des Sozial- und Gesundheitswesens kann nicht von einer einheitlichen Entwicklung und Bedeutung des Zivildienstes in allen Arbeits- und Aufgabenfeldern gleichermaßen ausgegangen werden, wie auch entsprechende Hinweise auf den quantitativen Stellenwert des Zivildienstes signalisieren: So betrug etwa – wie sich anhand vereinzelter amtlicher Teilstatistiken nachweisen lässt – der Anteil der Zivildienstleistenden am Personal der Kinder- und Jugendhilfe im Jahr 1998 bundesweit lediglich 1,5%, bei den stationären Pflegediensten waren es im Jahr 1999 demgegenüber rund 2,7% und bei den ambulanten Diensten sogar 4% (vgl. Teil D), wobei sich hinter diesen Grobkategorien weitere Differenzierungen verbergen, die für einige Aufgabenbereiche ein weit höheres Gewicht des Zivildienstes nahe legen.

Werden deshalb weitere verbandsbezogene Hinweise und empirische Anhaltspunkte zum arbeitsfeldbezogenen Stellenwert des Zivildienstes

hinzugezogen, dann lagen laut Diakonie bei einem Gesamtanteil zwischen 6% und 7% die Prozentwerte der Zivildienstleistenden am hauptberuflichen Personal innerhalb des Verbandes

- in der Kinder- und Jugendhilfe bei weniger als 2%,
- im Krankenhausbereich bei knapp 3%,
- in der Altenhilfe bei mehr als 5%,
- in der Behindertenhilfe bei gut 7%
- und in den Behindertenwerkstätten bei rund 12% (vgl. Diakonisches Werk 2000a).

Damit ist die quantitative Bedeutung des Zivildienstes insbesondere in den betreuungsintensiven Arbeitsfeldern der Hilfen und Angebote für ältere und/oder behinderte Menschen zumindest in der Diakonie weiterhin sehr hoch. Die zitierten Prozentwerte sind aufgrund der unterschiedlichen Aufgabenschwerpunkte der Wohlfahrtsverbände jedoch lediglich exemplarisch für die Lage im Diakonischen Werk zu verstehen, das selbst wiederum von landesspezifischen Besonderheiten geprägt ist – wie die folgenden beiden Beispiele aus (1) Württemberg und (2) Kurhessen-Waldeck ergänzend veranschaulichen.

(1) So ergab beispielsweise eine im Herbst 1997 vom Beirat Zivildienst des Diakonischen Werkes Württemberg durchgeführte Befragung in 30 Einrichtungen bei anderer Schneiden der Arbeitsfelder und bei großen Spannweiten für das Arbeitsfeld

- der *Behindertenhilfe* einen Anteil der Zivildienstleistenden am Personal von 4% bis 10% in der Pflege und Betreuung, 8% bis 15% in der Schule, 19% bis 40% in den Werkstätten für Behinderte und 25% bis 30% im Technischen Dienst,
- der *Altenhilfe* Personalanteile von 5% bis 14% in der stationären Betreuung und Pflege, von 25% bis 28% im stationären Technischem Dienst und 12% bis 15% in der ambulanten Altenhilfe,
- der *Kinder- und Jugendhilfe* einen Anteil von 6% bis 21% sowie
- im *Krankenhaus* in Höhe von 3% bis 5% (vgl. Beirat Zivildienst des DWW 1999).

Der ideale Stellenwert des Zivildienstes wurde von den befragten Einrichtungen insbesondere in der Alten-, Behinderten- und Jugendhilfe, d.h. in den Arbeitsfeldern, in denen Zivildienstleistende in direktem Kontakt mit den zu Betreuenden stehen, als sehr hoch eingeordnet. Dieser Punkt spielte demgegenüber für die Bereiche Technik und Verwaltung keine große Rolle. Der arbeitspraktische Wert der Zivildienstleistenden wurde unter personalpolitischen Aspekten insbesondere im Bereich der Fahrdienste und der technischen Dienste und mit Blick auf

diejenigen Tätigkeiten, die körperliche Kraft erfordern, in den Bereichen der Altenhilfe und des Krankenhauses als sehr hoch erachtet (vgl. Beirat Zivildienst des DWW 1999; Ott/Hoffmann 2000).

(2) Eine im Frühjahr 2001 in 149 kirchlich-diakonischen Zivildienststellen durchgeführte Befragung im Bereich der Landeskirche Kurhessen-Waldeck ergab mit Blick auf die Bedeutung des Zivildienstes für die Einsatzstellen, dass

- der immaterielle Nutzen des Zivildienstes umso höher angesiedelt ist, je intensiver die Zivildienstleistenden mit Menschen arbeiten, wobei die Zeitstrukturen des Zivildienstes und das hierin liegende Kommunikationspotenzial mit Blick auf die Betreuten eine große Rolle spielen;
- Zivildienstleistende in den Bereichen des Technischen Dienstes und der Hausmeistertätigkeiten hauptsächlich in ihrer unterstützenden Funktion für die hauptberuflichen MitarbeiterInnen und zur Aufrechterhaltung des Dienstbetriebs wahrgenommen werden;
- Zivildienstleistende in den Bereichen der Behindertenarbeit, der stationären Pflege und Betreuung sowie den ambulanten Diensten eher als zusätzliche Arbeitskräfte betrachtet werden, deren Stellenwert vor allem in der Qualitätsverbesserung der sozialen Arbeit liegt (vgl. Böttjer 2002 sowie Teil D).

Zusammengenommen vermitteln die wenigen vorliegenden empirischen Hinweise zur ideellen, arbeitsmarktpraktischen und beschäftigungspolitischen Bedeutung des Zivildienstes für den sozialen Sektor ein heterogenes Bild. Bei allen Unterschieden zwischen einzelnen Arbeitsfeldern wurde aber auch ein erweitertes Arbeitsmarkt- und Personalverständnis der beteiligten Organisationen deutlich, bei dem die Gruppe der hauptberuflichen ArbeitnehmerInnen mit Vollzeitarbeitsplatz nicht die einzige Bezugsgröße bei der Erstellung sozialer und personenbezogener Dienstleistungen darstellt und das insbesondere bei der Frage der Konversion des Zivildienstes an Relevanz gewinnt.

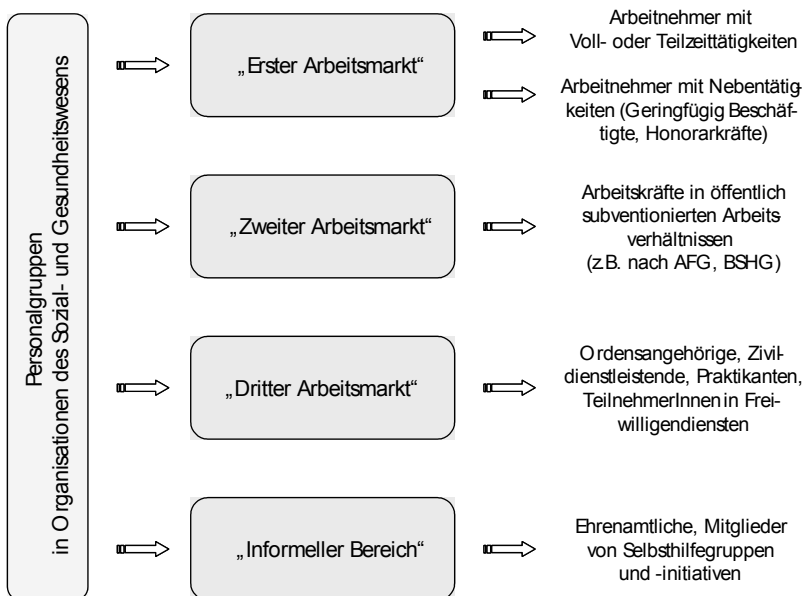
8.2 Zur Sonderstellung des Zivildienstes im Mitarbeitergefüge

Erwerbs- und Berufsarbeit bilden nur *eine* Form gesellschaftlich notwendiger Arbeit und ein Mittel sozialer Bedarfsdeckung, die – neben der im Gutachten ausgeklammerten Hausarbeit bzw. familialen Hilfe – durch unterschiedliche Facetten gemeinwohlorientierten Engagements ergänzt wird. Zwischen den beiden Polen erwerbsmäßiger, verberruflichter Arbeit auf der einen und organisierter Solidarität im Ehrenamt,

in der Selbsthilfearbeit und im Freiwilligendienst auf der anderen Seite ist jedoch wiederum eine nahezu verwirrende Vielzahl von Statusgruppen und Dienstverhältnissen zu verorten, unter denen der Zivildienst nur eine Spielart ist (vgl. Goll 1991; Rauschenbach/Schilling 1995).

Einen ersten Eindruck über das komplexe Mit- und Ineinander der verschiedenen Gruppen vermittelt die folgende Abb. 8.4, die den Versuch einer Kategorisierung des Personals in Organisationen des gesundheitsbezogenen und sozialen Sektors darstellt. Differenziert wird zwischen drei verschiedenen Typen von Arbeitsmärkten, d.h. dem sogenannten „Ersten“, „Zweiten“ und „Dritten“ Arbeitsmarkt, und dem „Informellen Bereich“, dem hauptsächlich Formen gemeinwohlorientierten Engagements zugerechnet werden (vgl. u.a. Teichert 1993). Den einzelnen Sphären sind – nach dem Kriterium des Vertragsverhältnisses und ohne Anspruch auf Vollzähligkeit – wiederum verschiedene, zentrale Mitarbeitergruppen zugeordnet (vgl. Abb. 8.4):

Abb. 8.4: Kategorisierung des Personals im Sozial- und Gesundheitswesen



Quelle: In Anlehnung an Goll (1991); Zivildienststudie (2002)

- Zum „ersten Arbeitsmarkt“ werden die voll- und teilzeitbeschäftigten ArbeitnehmerInnen mit befristeten und unbefristeten Arbeitsverträgen gerechnet, von denen sich wiederum die Gruppe der geringfügig Beschäftigten und Honorarkräfte differenzieren lässt.
- Der „zweite Arbeitsmarkt“ setzt sich aus den öffentlich subventionierten Arbeitsverhältnissen unterschiedlicher Geldgeber (wie der Bundesanstalt für Arbeit, den Sozialhilfeträgern etc.) zusammen, durch die insbesondere in den sozialen Diensten – wie bei der Beschäftigungsförderung durch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen – die Einrichtung von Dauerarbeitsplätzen und der Übergang in den ersten Arbeitsmarkt befördert und erleichtert werden soll.
- Der „dritte Arbeitsmarkt“ umfasst ein breites Spektrum an MitarbeiterInnen in Sonderarbeitsverhältnissen, wie die besonders im Umfeld der konfessionell geprägten Wohlfahrtsverbände karitativ tätigen Ordensangehörigen der Schwestern- und Bruderschaften, die (Vor-)PraktikantInnen aus verschiedenen Feldern sozialer Arbeit, die TeilnehmerInnen der Freiwilligendienste sowie die Gruppe der Zivildienstleistenden.
- Und schließlich ist der „informelle Bereich“ durch die Mitarbeit im Ehrenamt und in Selbsthilfegruppen geprägt, deren Stellenwert als komplementäre, qualitative Ergänzung der hauptberuflichen Dienstleistungserstellung für das Gesundheits- und Sozialwesen sehr hoch bewertet wird und die in den letzten Jahren verstärkt ins öffentliche und politische Bewusstsein geraten sind (vgl. Behr/Liebig/Rauschenbach 2000).

Werden die einzelnen Arbeitsmärkte und Mitarbeitergruppen im wechselseitigen Vergleich thematisiert, dann werden auch aus dieser Perspektive die Besonderheiten des Zivildienstes im Horizont des Arbeitsmarktsystems deutlich, der aufgrund seiner Zwitterstellung zwischen gemeinwohlorientiertem Engagement und Erwerbsarbeit nur schwer einzuordnen und eher im Spannungsfeld zwischen verschiedenen Eckpolen zu verorten ist – wie Abb. 8.5 dokumentiert. Die Hauptdifferenz des Zivildienstes zu den übrigen Tätigkeitsformen liegt hierbei in seinem verpflichtenden Charakter und der Einbindung in die Wehrgesetzgebung (vgl. zur allgemeinen Dienstpflicht Kap. 9), durch die der Zivildienst zugleich eine der wenigen Männerdomänen in einem ansonsten in hohem Maße weiblich dominierten Arbeitsfeld darstellt.

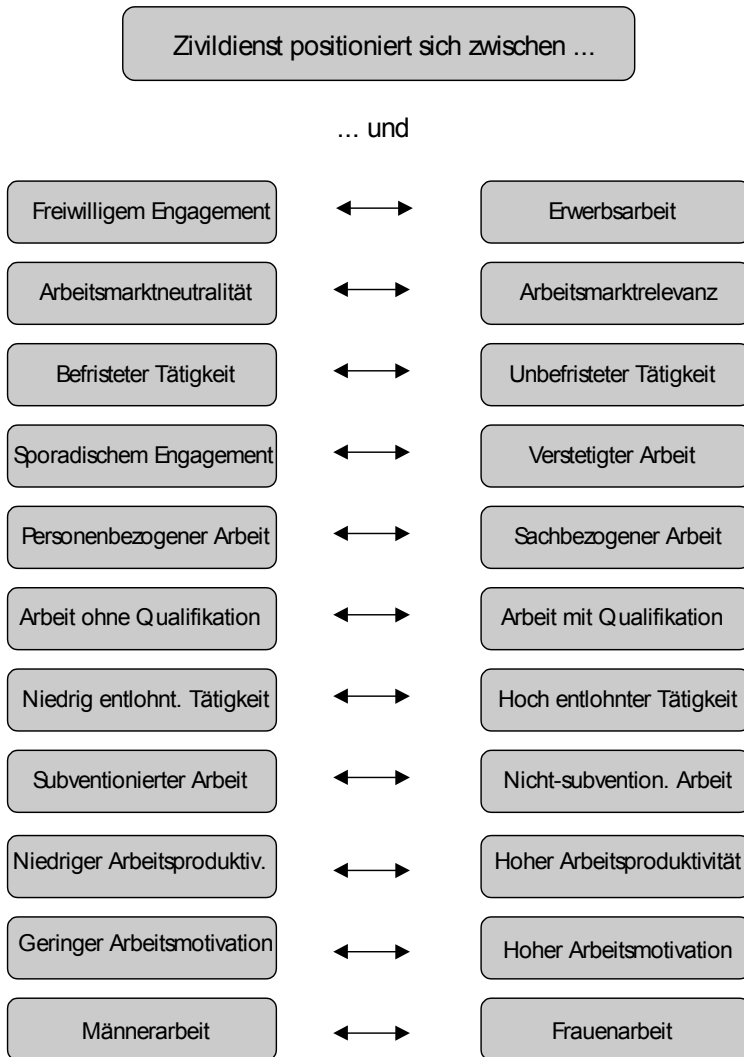
Mit dem Ehrenamt teilt der Zivildienst die zugesprochenen innovativen und qualitätsanreichernden Eigenschaften und Wirkungen.¹¹⁵ Im Ver-

¹¹⁵So gelten etwa ehrenamtliche MitarbeiterInnen in den Wohlfahrtsverbänden als Pioniere sozialer Arbeit, die bereits seit der Weimarer Republik wesentlich zum Aufstieg des hauptberuflichen Personals beigetragen haben (vgl. Pankoke 1988; Rauschenbach/Sachße/Olk 1995).

gleich zum ehrenamtlichen und sporadischem Engagement gilt er jedoch durch den wesentlich höheren Verpflichtungsgrad, die stärkere Einbindung in die Einrichtungen und Dienste sowie die zeitliche Orientierung an der betriebsüblichen Wochenarbeitszeit eines Vollzeitarbeitsplatzes als verbindlichere Tätigkeitsform mit angebotsstabilisierender Wirkung. Diese Differenz gewinnt insbesondere dann noch zusätzlich an Relevanz, wenn die seit Ende der 80er-Jahre formulierten Thesen eines modernisierten Ehrenamts zugrunde gelegt werden, gemäß deren ein biografisch motiviertes, individuell strukturiertes, zeitlich begrenztes Engagement in überschaubarer und projektorientierter Form als wesentliche Komponenten eines neuen Ehrenamtsverständnisses zugrunde gelegt werden. Die beklagten Schwierigkeiten vieler Einrichtungen ehrenamtliche MitarbeiterInnen in ausreichendem Umfang zu rekrutieren und die voraussetzungsvollen Rahmenbedingungen eines gelingenden Engagements könnten darüber hinaus vermuten lassen, dass nach erfolgter Anerkennung als Beschäftigungsstelle und trotz der politisch-administrativen Zivildienstlimitierung zumindest in den weniger attraktiven Arbeitsbereichen einfacher und umstandsloser auf die Personalressource des Zivildienstes zurückgegriffen werden kann (vgl. Beher/Liebig/Rauschenbach 2000; Olk 1989 sowie zu den Freiwilligendiensten Kap. 9, Teil D und E).¹¹⁶

¹¹⁶Die Problematik ehrenamtliche MitarbeiterInnen zu gewinnen und ihren unterschiedlichen Anspruchshaltungen und Gratifikationserwartungen gerecht zu werden, zeigt sich auch in den – zumeist durch staatliche Agenturen angestoßenen – vielfältigen Aktivitäten, die alle entweder auf eine Förderung oder auf eine Würdigung der Freiwilligenarbeit zielen. Sie verändern – gewissermaßen durch die Etablierung des Staates als Spitzenverband für das bürgerschaftliche Engagement – die Infrastruktur bzw. das Setting für den freiwillig erbrachten, gemeinwohlorientierten und relativ kostengünstigen Arbeitseinsatz von „Ehrenamtlichen“ (vgl. u.a. Beher/Liebig/Rauschenbach 2001; Blandow 1998).

Abb. 8.5: Zivildienst im Horizont des Arbeitsmarkt-, Berufs- und Tätigkeitssystems



Quelle: Zivildienststudie (2002)

Wesentliche Referenzgrößen für die beschäftigungspolitische Verortung des Zivildienstes bilden jedoch vor allem der erste, aber auch der

zweite Arbeitsmarkt, die sich über die Zielsetzungen der Erwerbsorientierung sowie der Einkommens- und Existenzsicherung der beschäftigten Personen definieren lassen und mit Blick auf das Gebot der Arbeitsmarktneutralität des Zivildienstes mögliche Konfliktfelder darstellen.¹¹⁷ Während sich der erste Arbeitsmarkt – unter den gegebenen Produktionsbedingungen des sozialen Sektors – über das vorhandene Angebot an bzw. die Nachfrage nach Arbeitskräften weitgehend selbst reguliert, handelt es sich bei den Arbeitsverhältnissen des zweiten Segments – wie beim Zivildienst – um staatlich gesteuerte und öffentlich subventionierte Arbeitsformen mit Zusätzlichkeitsanspruch. Wird im Rahmen der Beschäftigungsförderung jedoch durch den direkten Eingriff in das Arbeitsmarktgeschehen explizit das Ziel verfolgt, neue Dauerarbeitsplätze zu schaffen und insbesondere Langzeitarbeitslosen, die Wiedereingliederung auf dem regulären Arbeitsmarkt zu ermöglichen, sollen mit dem Zivildienst allein arbeitsmarktneutrale Betätigungsmöglichkeiten für Kriegsdienstverweigerer zur Verfügung gestellt werden.

Mit Blick auf die erwerbsorientierten und subventionierten Arbeitsverhältnisse sind die tatsächlichen arbeitsmarktpolitischen und substituierenden Effekte des Zivildienstes jedoch nur schwer zu ermitteln, nicht zuletzt auch deshalb, weil die Übergänge zwischen Hilfe und Ergänzung, Kompensation und Substitution fließend sind. Demzufolge fallen – bei unterschiedlichen Zugängen – auch die Bewertungen zur Arbeitsmarktneutralität unterschiedlich aus. Während beispielsweise seitens des Bundesamtes oder in Stellungnahmen aus dem politischen Raum die Arbeitsmarktneutralität des Zivildienstes weitgehend als gesichert betrachtet wird, wird von anderer Seite eher die Arbeitsmarktrelevanz des Zivildiensteinsatzes akzentuiert (vgl. Blandow 1988; Lorenz 2000; Diakonisches Werk 2000a; Beirat Zivildienst des DWW 1999; Böttjer 2002). Tobiasen (1999) schätzt in diesem Zusammenhang den Umfang der regulären Arbeitsplätze, die dem Arbeitsmarkt durch den Einsatz von Zivildienstleistenden entzogen werden, sogar auf mehr als die Hälfte des bestehenden Zivildienstplatzangebots, allerdings ohne dies näher auszuführen.

Die Gefahr der Kollision des Zivildienstes mit dem Beschäftigungssystem besteht hierbei weniger bei der Pionier- und Innovationsfunktion

117 Finis Sieglar (1996) beschreibt hierbei die Systematik der Hilfesysteme in grundsätzlicher Form wie folgt: „Zum sozialen Sektor der Bundesrepublik sollen hier unterschiedlich strukturierte soziale Hilfesysteme mit je spezifischer Funktionslogik und differierenden Zugangsmöglichkeiten für Hilfesuchende gezählt werden. Neben den familialen Hilfesystemen wie Familie, Verwandtschaft, Freunde und Nachbarn rangieren nicht-familiale, die sich in erwerbsmäßig erbrachte und nicht erwerbsmäßig erbrachte Hilfeangebote unterteilen lassen“ (ebd., S. 35).

des Zivildienstes, die weitgehend mit den rechtlichen Vorgaben des Bundesamtes für den Zivildienst zur Zusätzlichkeit korrespondiert (obgleich auch hierüber kein einheitliches Meinungsbild besteht; vgl. Blandow 1988; Lorenz 2000). Problematisch, wenn auch nicht unbedingt arbeitsmarktrelevant im zivildienstrechtlichen Sinne und in Anbetracht der sozialrechtlichen Vorgaben, wird diese Funktion ebenso wie die Kompensationsfunktion jedoch dann, wenn – bei allgemeiner gesellschaftlicher Akzeptanz und sozialpolitischer Notwendigkeit der Angebote und Tätigkeiten – die Überführung in Regelangebote und hauptberufliche Arbeit ausbleibt (vgl. Finis Siegler 1996; Diakonisches Werk 2000 sowie Teil D und E). Derartige Fragestellungen sollen an dieser Stelle angesichts der unzureichenden empirischen Hinweise darauf, ob und inwieweit Zivildienstleistende tatsächlich „arbeitsmarktpolitische Neutrenn“ (vgl. Blandow 1988) sind oder nicht, schwerpunktmäßig in den Fallstudien thematisiert werden.

Gleichwohl – soweit lässt sich hier konstatieren – ist der Zivildienst im Vergleich zur regulären, tariflich verankerten Beschäftigung aus betriebswirtschaftlicher Perspektive ohne Zweifel die kostengünstigere Alternative (vgl. Kap. 6), wobei mit wachsender Qualifikationsstufe des Personals die Kostenschere zwischen beiden Gruppen weiter auseinander klafft. Allerdings wird den Zivildienstleistenden eine geringere Arbeitsproduktivität als dem bezahlten Personal unterstellt, da fehlende Fachkenntnisse und mangelnde berufliche Erfahrungen durch mehr Arbeitszeit kompensiert und in Kombination mit „Overmanning“ sogar zu einer Verschwendung der Ressource Arbeitskraft führen würden (vgl. Tobiassen 2000).¹¹⁸ Darüber hinaus seien mit dem zeitlich befristeten Aufenthalt der Zivildienstleistenden in den Einrichtungen hohe Reibungsverluste durch den jeweils erforderlichen Einarbeitungsaufwand verbunden (vgl. Tobiassen 2000; Schleswig-Holsteinischer Landtag 2000).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Sonderstellung des Zivildienstes in Kombination mit den spezifischen Funktionslogiken, Einsatzoptionen und Motivationslagen der vorgestellten Arbeitsmärkte und MitarbeiterInnengruppen ein jeweils eigenständiges arbeitsmarkt-, personal- und beschäftigungspolitisches Koordinatensystem konstituieren, das es auch bei Gedankenexperimenten zu Transformation und Konversion zu berücksichtigen gilt.

¹¹⁸Da Zivildienstleistende nur als Vollzeitkräfte zur Verfügung stehen, würde beispielsweise „in einem Bereich wie ‚Essen auf Rädern‘, der eigentlich nur Teilzeitkräfte benötigt (...) die Restarbeit mit minder wichtigen Arbeiten wie täglichem Auto waschen und Fegen des Hofes gefüllt“ (Tobiassen 2000, S. 25).

8.3 Konsequenzen für die Substitution des Zivildienstes

Grundsätzlich haben wechselseitige Verschiebungen zwischen verschiedenen Personal- und Statusgruppen im sozialen Sektor eine lange und lebendige Tradition – etwa mit Blick auf die Übergänge zwischen gemeinwohlorientiertem Engagement und Erwerbsarbeit.¹¹⁹ So lassen sich derartige Dynamiken eines innovativen und sich verberuflichenden Ehrenamts zur Zeit im sich sukzessive institutionalisierenden Aufgabenfeld der Hospizarbeit beobachten, das wiederum ein aktuelles Beispiel für die Erweiterung des möglichen Tätigkeitsspektrums von Zivildienstleistenden und damit der Vernetzung des Zivildienstes mit dem Arbeitsmarktsystem darstellt (vgl. Kap. 5).

Im Vergleich zu den herkömmlichen Substitutionsprozessen im sozialen Sektor geht es bei der Konversion des Zivildienstes jedoch vor allem darum, „wie auf den Ausfall von im zivilen Sektor eingesetzten militärisch begründeten Ressourcen reagiert werden soll. Konversion heißt entgegen der landläufigen Auffassung in diesem Kontext nicht die Umstellung des Produktionsprogramms auf andere Güter und Dienstleistungen, sondern Produktion derselben Güter und Dienstleistungen mit einem alternativen Produktionsprogramm“ (Finis Siegler 1996, S. 33). Bei der Konzipierung dieses Programms zielen mögliche Konversionsstrategien des Zivildienstes auf das gesamte Spektrum potenzieller Mitarbeitergruppen im sozialen und gesundheitsbezogenen Sektor (vgl. Abb. 8.6), sofern nicht die ersatzlose Streichung der Zivildienstplätze oder die Einführung eines neuen Zwangsdienstes bzw. einer allgemeinen Dienstpflicht intendiert sind (vgl. Kap. 9).

Für einen alternativen Personaleinsatz beim Wegfall des Zivildienstes bieten sich in diesem Kontext die folgenden grundsätzlichen Varianten an (vgl. Beher/Liebig 2001; Blandow 1994; Finis Siegler 2000; Ott/Hoffmann 2000):

- erstens die Einstellung von ArbeitnehmerInnen in reguläre, tariflich entlohnte Arbeitsverhältnisse, wobei diese Option in Anbetracht der äußerst zwiespältigen Arbeitsmarktlage insbesondere in den Sozial-

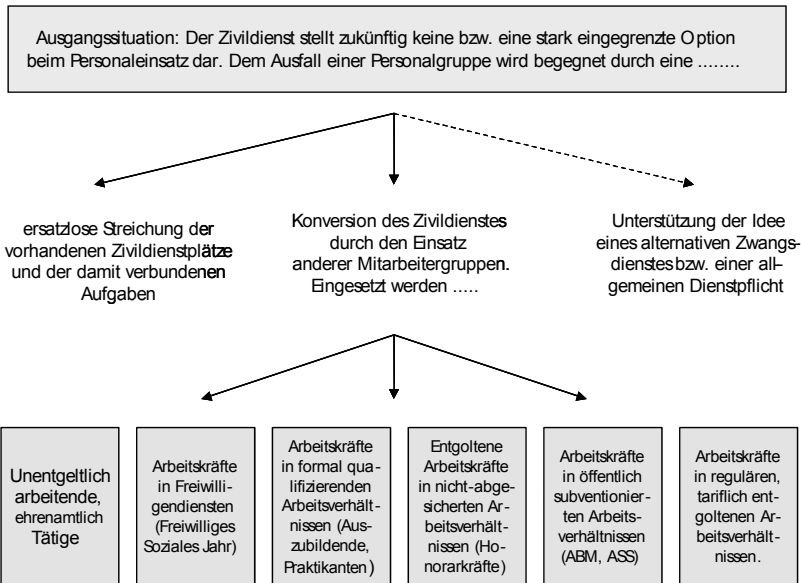
119 Als Exempel für Korrespondenzen zwischen einzelnen Arbeitsmärkten bzw. für gesellschaftlich bedingte Transformationsprozesse mit arbeitsplatzschaffender Wirkung lässt sich auch der Bedeutungsverlust der Ordensangehörigen heranziehen, deren Zahl seit den 60er-Jahren drastisch zurückgegangen ist. Diese Entwicklung lässt sich am Beispiel des Deutschen Caritasverbandes (DCV) eindrucksvoll verdeutlichen: So betrug die Zahl der Ordensangehörigen in den Einrichtungen der Caritas im Jahr 1999 rund 12.300. Sie bildeten mit einem Anteil von 2,6% nur noch eine Minderheit unter den hauptberuflichen MitarbeiterInnen; 1950 waren es dagegen (bezogen auf Westdeutschland) noch rund 60.500, die einen Anteil von 57% an den damaligen 106.058 hauptamtlichen MitarbeiterInnen stellten (vgl. Bühler 1994).

- berufen den ersten Schritt auf dem Weg in Richtung einer arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Offensive darstellen könnte;
- zweitens die Beschäftigung von Arbeitskräften in öffentlich subventionierten Arbeitsverhältnissen und Beschäftigungsprojekten als Chance, auch für die sogenannten „Problemgruppen des Arbeitsmarktes“ neue Arbeitsplätze zu schaffen, ohne dass jedoch die qualifikationsbezogenen Voraussetzungen einer Weiterentwicklung sozialer Dienste außer Acht gelassen werden sollten;
 - drittens der Rückgriff auf erwerbstätige Personen in nicht-abgesicherten Arbeitsverhältnissen auf der Grundlage von Honorar- und Werkverträgen sowie 325 Euro-Stellen als Strategie, die im Trend erroierender Normalarbeitsverhältnisse und flexibilisierter Arbeitsmarktstrukturen liegt;
 - viertens die verstärkte Rekrutierung von Auszubildenden und PraktikantInnen unterschiedlicher Berufe und Ausbildungsstätten, sofern diese im ausreichenden Umfang zur Verfügung stehen¹²⁰;
 - fünftens die stärkere Orientierung in Richtung des ehrenamtlichen Engagements als Bereich, in dem – wie die These des „Strukturwandels des Ehrenamts“ nahe legt – immer mehr die Grenzen zwischen der ehrenamtlichen und der verberuflichten Arbeit verschwimmen und noch deutlichere Überlagerungen mit Honorartätigkeit, Billiglohn- und Ersatz-Erwerbsarbeit zum Tragen kommen könnten¹²¹;
 - schließlich sechstens die Favorisierung von Freiwilligendiensten als gemeinwohlorientierte Alternative zum Zivildienst, die ausführlich in Kap. 9 diskutiert wird.

120 In diesem Kontext haben einige Wohlfahrtsverbände jüngst eine Werbekampagne zur Gewinnung von Auszubildenden in Pflegeberufen gestartet.

121 Vgl. Blandow (1998); Beher/Liebig/Rauschenbach (2000); Rabe-Kleberg (1988).

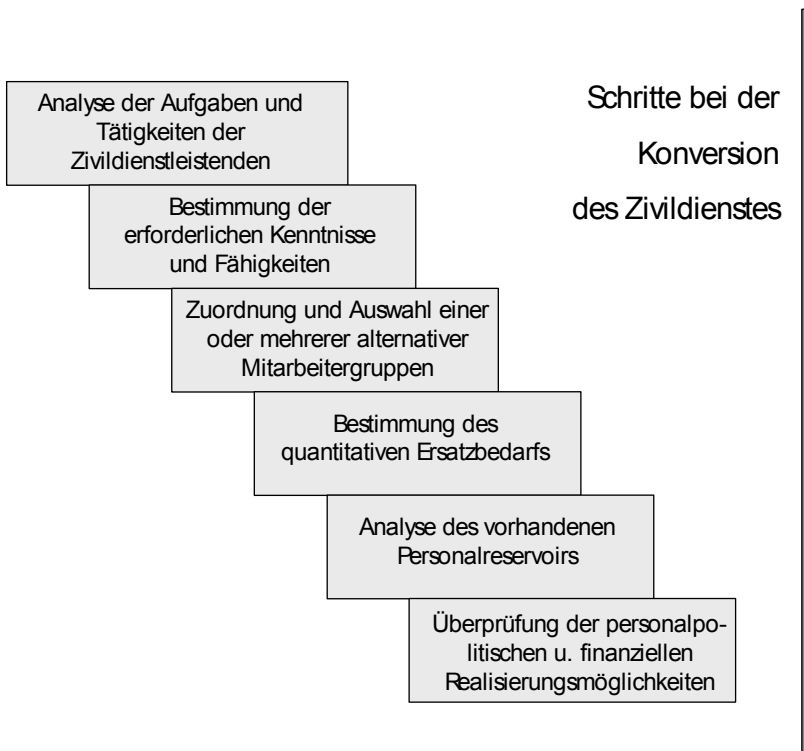
Abb. 8.6: Konversionsstrategien und Transferpotenziale des Zivildienstes



Quelle: Zivildienststudie (2002)

Je nach Aufgabenprofil und Tätigkeitsgruppe des Zivildienstes könnten die Zivildienstleistenden im Sinne eines personalpolitischen Mischmodells auch durch eine Kombination verschiedener Personalgruppen ersetzt werden (vgl. Blandow 1994 sowie im Detail die Fallstudien in Teil D und E). Beim konkreten Transfer des Zivildienstes in andere Formen der Mitarbeit sind verschiedene Determinanten zu berücksichtigen (vgl. Abb. 8.7), die in den folgenden vier Unterkapiteln – soweit an dieser Stelle möglich – für die Gruppe der hauptberuflich Beschäftigten thematisiert und in den Fallstudien arbeitsfeldbezogen ausgefüllt werden.

Abb. 8.7: Determinanten bei der Substitution des Zivildienstes



Quelle: Zivildienststudie (2002)

8.3.1 Personelle Möglichkeiten und Grenzen

Die Konversion des Zivildienstes und die Zuordnung von Mitarbeiter- und Berufsgruppen für den gesamten Zivildienstsektor hat in weiten Teilen höchst spekulative Züge. Dies umso mehr, als das empirisch fundierte Wissen darüber, welche Tätigkeiten Zivildienstleistende – über die formale Einteilung in Tätigkeitsgruppen in der Anerkennungspraxis des Bundesamtes für den Zivildienst hinaus – heute tatsächlich ausüben, sehr begrenzt ist. Hiermit korrespondierend sind auch die Anhaltspunkte darüber, welche Kenntnisse und Fähigkeiten für die Zivildienstarbeit erforderlich sind, sehr spärlich. Hierin lag unter anderem ein Anlass für die von uns durchgeführte Einrichtungsbefragung und die Erstellung von Institutionenportraits für ausgewählte Bereiche des Zivildienstsystems (vgl. Teil D, E). Deshalb richten sich die folgenden

Ausführungen im Horizont des hauptberuflichen Personals vor allem auf drei Punkte:

- (1) Die Zuordnung von zivildienstrelevantem hauptberuflichem Personal nach Qualifikationsniveau,
- (2) die Bestimmung des Transferpotenzials des Zivildienstes und
- (3) die Rekrutierbarkeit des Ersatzpersonals.

(1) Die Zuordnung von zivildienstrelevantem hauptberuflichem Personal nach Qualifikationsniveau

Werden zivildienstrechtliche Indikatoren sowie ausgewählte empirische Hinweise zusammengestellt, dann ergibt sich auf der Grundlage der in Kapitel 7 vorgestellten hierarchischen Grundstrukturen des Berufsbildungssystems folgendes, in den Fallstudien weiter auszumalendes Bild zur Konversion des Zivildienstes:

- Aus dem Blickwinkel des Zivildienstrechts ist die Gruppe der Zivildienstleistenden vom Grundsatz her mit dem Kreis der angelernten und gering qualifizierten ArbeitnehmerInnen zu vergleichen. So findet die Vorbereitung auf den Zivildienst innerhalb der dreiwöchigen Lehrgänge des Einführungsdienstes sowie im Rahmen des mindestens zwei- bzw. vierwöchigen Einweisungsdienstes statt¹²², so dass sich in diesem Horizont die Zivildienstarbeit eher als voraussetzungsarme Tätigkeit definieren lässt und hauptberufliches Ersatzpersonal vor allem im Bereich der gering qualifizierten ArbeitnehmerInnengruppen gesucht werden muss. Hierfür sprechen auch die Befunde singulärer Befragungen (vgl. Böttjer 2002): So gehörten beispielsweise nach einer im Jahr 2000 vom Landesarbeitsamt Baden-Württemberg (2001) im Raum Freiburg durchgeführten Einrichtungsbefragung anlässlich des möglichen kürzungsbedingten, arbeitsmarktpolitischen Bedarfs an Ersatzpersonal für den Zivildienst¹²³ zu den am häufigsten benannten erforderlichen Voraussetzungen der neuen MitarbeiterInnen die persönliche Eignung, soziale Kompetenzen, pflegerische Grundkenntnisse sowie der Besitz des Führerscheins.
- Unter der Prämisse, dass sich Zivildienstleistende aufgrund ihrer individuellen, schulischen und beruflichen Voraussetzungen sowie ihrer besonderen Motivationslage tatsächlich von der Gruppe der ge-

122 Ausnahmen bilden hierbei der Einführungsdienst in der ISB durch seine inhaltliche Spezialisierung für die Tätigkeit (vgl. Teil D) sowie die Voraussetzungen für eine Zivildiensttätigkeit im Rettungsdienst und im Krankentransport (vgl. Teil E).

123 Von den im Rahmen der schriftlichen Befragung des Landesarbeitsamtes angeschriebenen 369 Einrichtungen im Raum Freiburg antworteten 187 Einrichtungen, was einer Rücklaufquote von rund 51% entspricht. Auf die Frage nach den erforderlichen Qualifikationen antworteten jedoch nur 49 der 54 Einrichtungen, die kürzungsbedingte Neueinstellungen als Ersatz für Zivildienstleistende vornehmen wollten (vgl. Landesarbeitsamt Baden-Württemberg 2001).

ringfügig qualifizierten ArbeitnehmerInnen unterscheiden, ist zumindest in Teilbereichen davon auszugehen, dass auch anspruchsvollere Tätigkeiten von Zivildienstleistenden ausgeübt werden. Mit dieser Annahme geraten vor allem die einjährigen Ausbildungen auf Helferniveau als arbeitsmarktpolitische Korrespondenzgruppe für die verschiedenen Tätigkeitsgruppen des Zivildienstes ins Blickfeld. Besondere Affinitäten zwischen dem Zivildienst und diesem Segment des beruflichen Bildungssystems zeigen sich hierbei vor allem im Bereich der Helfertätigkeiten in der Kranken-, Alten- und Behindertenhilfe. Diese Verschränkungen sind sogar zivildienstrechtlich von Relevanz: So können Zivildienstleistende während ihres Dienstes eine Ausbildung zum Kranken-, Alten-, Heilerziehungspflegehelfer absolvieren, sofern diese während des Zivildienstes begonnen, hierdurch die Verwendungsfähigkeit des Zivildienst verbessert und keine Ausbildungsvergütung bezahlt wird (vgl. BAZ – Leitfaden 2002). Auch mit Blick auf die TG 08 des Krankentransports und Rettungsdienstes bestehen Korrespondenzen zwischen Zivildienst und Qualifizierung (vgl. Teil E).

- Und schließlich wäre eine nur schwer zu quantifizierende Gruppe von MitarbeiterInnen aus den Fachkraftsegmenten unterschiedlicher Sparten zu rekrutieren, da – nicht zuletzt aufgrund der rechtlichen Zurückstellungsmöglichkeiten (vgl. Kap. 1) – zu vermuten ist, dass ein nichtbezahlbarer Teil der Zivildienstleistenden bereits vor der Dienstverpflichtung eine Berufs- oder Hochschulausbildung durchlaufen und auf diesem Weg Kompetenzen und Fähigkeiten erworben hat, die in die Zivildiensttätigkeit einfließen.¹²⁴ Mit Blick auf die Unterscheidung zwischen qualifizierten und nicht qualifizierten Tätigkeiten kann eine bereits 1986/87 in Bremen für den Bereich der Wohlfahrtsverbände (und damit wie allein das Beispiel der Pflege verdeutlicht unter mittlerweile kaum vergleichbaren Rahmenbedingungen) durchgeführte Untersuchung Blandows herangezogen werden: Zivildienstleistende erbrachten hiernach vor allem in den vier Funktionsbereichen (1) der Pflege- und Betreuungsdienste sowie den (2) handwerklichen, (3) kaufmännischen und (4) gärtnerischen Diensten neben den Hilfstätigkeiten auch qualifizierte Dienstleistungen, die – so die Folgerung – bei einer Konversion des Zivildienstes durch Personal mit entsprechender Qualifikation und Bezahlung substituiert werden müssten. Zum quantitativen Umfang ermittelte Blandow rund 32% qualifizierte und 68% unqualifizierte Tätigkeiten in den Pflege- und Betreuungsdiensten sowie insgesamt rund 17%

¹²⁴ Inwieweit diese Gruppe „qualifizierter Zivis“ durch die Herabsetzung der Regeleinberufungs- bzw. Zurückstellungsgrenze insbesondere mit Blick auf den Kreis der Hochschulabsolventen kleiner geworden ist, lässt sich leider auch nicht empirisch belegen.

qualifizierte Tätigkeiten für die übrigen drei Segmente (vgl. Blandow 1988, 1994).

Zusammengenommen setzt sich das hauptberufliche Ersatzpersonal für den Zivildienst also aus einer Kombination un- und angelernter Arbeitskräfte, ArbeitnehmerInnen mit Berufen, die eher auf dem Helferniveau zu verorten sind und einer unbestimmten Zahl von Fachkräften zusammen. Bei der Zuordnung von Beschäftigtengruppen sind unter Fachlichkeits- und Qualitätsgesichtspunkten aber auch grundsätzliche Überlegungen zu den eigentlich erforderlichen Qualifikationsstrukturen in den verschiedenen Arbeitsfelder des sozialen Sektors von Bedeutung. Angesichts des hohen beruflichen Anforderungsniveaus wird derzeit nicht allein der Bereich der geringfügig qualifizierten Arbeit problematisiert, sondern auch das Segment der Helferberufe, denen – wie etwa der Krankenpflegehelferausbildung – sogar die Abschaffung droht (vgl. Bundesministerium für Gesundheit 2002).

(2) Die Bestimmung des Transferpotenzials des Zivildienstes

Unter der noch zu prüfenden Prämisse (vgl. Teile D und E), dass bei Wegfall des Zivildienstes überhaupt hauptberufliche Kräfte eingestellt würden, erschließt sich der quantitative Umfang des arbeitsmarktpolitischen Ersatzbedarfs aus der für das Jahr 2002 festgesetzten Jahresdurchschnittszahl an Zivildienstleistenden in Höhe von 112.000 (vgl. Kap. 1.5 sowie 5.4). Wird die in der Fachliteratur vertretene These einer im Vergleich zum hauptberuflichen Personal geringeren Arbeitsleistung der Zivildienstleistenden zugrunde gelegt, dann müssen von diesem Volumen jedoch wiederum näher zu definierende prozentuale Abstriche gemacht werden.¹²⁵ In diesem Zusammenhang beziffert etwa Tobiassen (2000) den rechnerischen Umfang der zivildienstbedingten Reibungsverluste auf die Relation von drei Zivildienstleistenden zu zwei hauptberuflichen MitarbeiterInnen. Auch nach Blandow (1994) stehen Zivildienstleistende in geringerem zeitlichem Umfang zur Verfügung, nämlich nur rund 85% bis 90% der bezahlten Arbeitszeit. Hiermit korrespondierend legt von Boetticher (1994) ein Verhältnis besetzter Zivildienstplätze zu notwendigen Vollzeitarbeitsplätzen im Umfang von 10 : 9 vereinfachend für alle Tätigkeitsbereiche des Zivildienstes zugrunde. Unter Rückgriff auf die beiden letzten Vorschläge und unter Beachtung der eingangs formulierten Voraussetzung, dass die Konversion des Zivildienstes tatsächlich zu Beschäftigungseffekten führen würde, lässt sich somit das erforderliche arbeitsmarktpolitische Ersatzpotenzial auf eine Größenordnung und zugleich oberen Grenzwert von etwa 100.000

¹²⁵Ob die Arbeitsproduktivität der Zivildienstleistenden tatsächlich niedriger ist, kann – wie Blandow (1994) anmerkt – letztlich jedoch nicht in empirisch befriedigender Weise beantwortet werden.

hauptberuflichen MitarbeiterInnen schätzen, die über den ersten und zweiten Arbeitsmarkt zu rekrutieren wären. Bei dieser Annahme handelt es sich – um es noch einmal zu betonen – um ein theoretisches und vereinfachendes Konstrukt, bei dem wichtige Punkte wie die sozialrechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen, die ökonomische Lage der zivildienstbindenden Einrichtungen, die unterschiedlichen Personalstrategien der Einrichtungen, die Art der Arbeitsverhältnisse etc. außer Acht gelassen wurden (vgl. Teil D, E).

(3) Die Rekrutierbarkeit des Ersatzpersonals über den Arbeitsmarkt

Zur Beantwortung der Frage, ob ein entsprechendes Ersatzpotenzial für die Zivildienstleistenden überhaupt vorhanden wäre, wurden in der Tab. 8.3 den Tätigkeitsgruppen des Zivildienstes korrespondierende Beschäftigungs- und Berufssegmente aus der Arbeitsmarktstatistik der Bundesanstalt für Arbeit zugeordnet. Die errechnete Relation zwischen gemeldeten Arbeitslosen und offenen Stellen bildet hierbei ein Prüfkriterium zur Beurteilung der jeweiligen Arbeitsmarktlage. Hierbei gilt ungeachtet der Kostenseite: Je höher der errechnete Wert ist, desto ungünstigere Chancen hat die entsprechende Beschäftigtengruppe auf dem Arbeitsmarkt und desto wahrscheinlicher ist es, entsprechendes Ersatzpersonal für den Zivildienst zu finden.¹²⁶

Vor diesem Hintergrund vermittelt die Systematik zunächst einmal wie unterschiedlich die Arbeitsmarktlage zwischen den einzelnen Berufsgruppen ist und wie dramatisch sich zum Teil die Situation in Ost- und Westdeutschland weniger in der Tendenz, sondern eher in der Höhe des zur Verfügung stehenden zivildienstrelevanten Ersatzpersonals voneinander unterscheidet. Mit Blick auf die einzelnen Tätigkeitsgruppen des Zivildienstes lässt sich veranschaulichen, dass bundesweit¹²⁷

- ein großes Reservoir potenziell zu rekrutierender ArbeitnehmerInnen vor allem im handwerklichen, hausmeisterlichen und kaufmännischen Bereich sowie bei den Verwaltungstätigkeiten zur Verfügung steht;
- auch bei den Versorgungstätigkeiten und den Kraftfahrdiensten von einer ausreichend großen Gruppe an gemeldeten arbeitslosen Personen auszugehen ist;
- bei den gärtnerischen und landwirtschaftlichen Tätigkeiten zumindest mit Blick auf den Gartenbau noch genügend ArbeitnehmerInnen für die mögliche Substitution des Zivildienstes vorhanden sind.

¹²⁶Bei der Bewertung des Verhältnisses zwischen den gemeldeten arbeitslosen Personen und den offenen Stellen ist zu berücksichtigen, dass aufgrund regionaler Unterschiede in der Beschäftigungslage und individueller Präferenzen Friktionen zwischen dem Angebot und der Nachfrage an Arbeitskräften auftreten können, so dass in Teilbereichen möglicherweise von einem nur schwer vermittelbaren Bestand an Arbeitslosen auszugehen ist.

¹²⁷Zum Umweltschutz vgl. Kap. 8.4.

Tab. 8.3: Gemeldete Stellen und Arbeitslose nach Berufsordnungen in West- und Ostdeutschland im Vergleich zu den Tätigkeitsgruppen des Zivildienstes (Stand: 30.9.2001)

TG des ZD	Berufsordnungen	West			Ost			Deutschland gesamt		
		Gem. Stellen	Gem. Arbeitslose	Relation	Gem. Stellen	Gem. Arbeitsl.	Relation	Gem. Stellen	Gem. Arbeitsl.	Relation
Direkte Dienste										
TG 01 Pflege- u. Betreuungsdienste sowie Sonderformen (TG 11 MSHD, TG 19 I SB, TG 45)	853 Krankenpfleger	6.120	11.522	1,9	838	4815	5,7	6.958	16.337	2,3
	854 Helfer i.d. Krankenpflege	1.620	14.294	8,8	141	5.316	37,7	1.761	19.610	11,1
	861 Sozialarbeiter, -pfleger	7.648	27.449	3,6	2.599	11.334	4,4	10.247	38.783	3,8
	862 Heimleiter, Sozialpäd.	3.206	11.890	3,7	554	3.718	6,7	3.760	15.608	4,2
	864 Kindergärtner, -pfleger	3.383	31.179	9,2	487	16.530	33,9	3.870	47.709	12,3
	923 Hauswirtsch. Betreuer	3.944	22.769	5,8	368	13.766	37,4	4.312	36.535	8,5
TG 08 Kran- kentransport u. Rettungs- dienst	714 Kraftfahrzeugführer	12.777	65.484	5,1	2.420	31.648	13,1	15.197	97.132	6,4
	802 Berufsfeuerwehrleute	71	269	3,8	7	135	19,3	78	404	5,2
	854 Helfer i. d. Krankenpfl.	1.620	14.294	8,8	141	5.316	37,7	1.761	19.610	11,1
Indirekte Dienste										
TG 02 hand- werkl./haus- meisterl. Tät.	793 Pförtner, Hauswarte	1.372	64.364	46,9	537	42.004	78,2	1.909	106.368	55,7
TG 03 gärtn./ landw. Tätigk.	041 Landarbeitskräfte	24.073	5.211	0,2	873	10.231	11,7	24.946	15.442	0,6
	051 Gärtner, Gartenarb.	8.156	40.905	5,0	5.017	30.268	6,0	13.173	71.173	5,4
TG 04 kauf- männische u. Verwaltungs- tätigkeiten	784 Bürohilfskräfte	3.469	87.159	25,1	647	47.173	72,9	4.116	134.332	32,6
	793 Pförtner, Hauswarte	1.372	64.364	46,9	537	42.004	78,2	1.909	106.368	55,7
	734 Telefonisten	1.204	9.409	7,8	184	5.580	30,3	1.388	14.989	10,8
	744 Lager-/Transportarb.	7.193	101.046	14,0	451	31.729	70,4	7.644	132.775	17,4
TG 05 Ver- sorgungstätigkeiten	923 Hauswirtsch. Betreuer	3.944	22.769	5,8	368	13.766	37,4	4.312	36.535	8,5
	931 Wäscher, Plätter	522	6.405	12,3	67	2.521	37,6	589	8.926	15,2
	933 Raum-, Hauratsreini- ger	10.907	74.361	6,8	768	44.336	57,7	11.675	118.697	10,2
	411 Köche	16.927	56.155	3,3	1.936	44.034	22,7	18.863	100.189	5,3
TG 06 Um- welt-/Natur- schutz/ Land- schaftspflege	062 Waldarbeiter, -nutzer	1.234	1.725	1,4	327	2.938	9,0	1.561	4.663	3,0
	041 Landarbeitskräfte	24.073	5.211	0,2	873	10.231	11,7	24.946	15.442	0,6
	051 Gärtner, Gartenarb.	8.156	40.905	5,0	5.017	30.268	6,0	13.173	71.173	5,4
TG 07 Kraft- fahrdienste	714 Kraftfahrzeugführer	12.777	65.484	5,1	2.420	31.648	13,1	15.197	97.132	6,4
	936 Fahrzeugreiner, - pfleg.	606	3.193	5,3	79	1.240	15,7	685	4.433	6,5

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit (2001c); eigene Berechnungen

Für das Haupteinsatzfeld der Zivildienstleistenden, d.h. den Pflege- und Betreuungsdiensten in ihren verschiedenen Ausprägungen, wurde zusätzlich eine Systematik zusammengestellt (vgl. Tab. 8.4), in der neben dem Bestand auch der Zugang an gemeldeten Stellen und Arbeitslosen aufgeführt wird. Die entsprechende Kennziffer vermittelt einen

Eindruck über die auf den einzelnen Teilarbeitsmärkten zu verzeichnenden Dynamiken. Aus dieser Perspektive dokumentiert die Tabelle,

- mit Blick auf die Bestandskennziffer die bereits in den voranstehenden Ausführungen dargestellte bessere Arbeitsmarktlage der Gesundheitsberufe (85) gegenüber den Sozialberufen (86), von der bei ersteren insbesondere die Krankenschwestern/-pfleger (853) profitieren, während unter den Sozialberufen neben den SozialpädagogInnen (8624) vor allem die AltenpflegerInnen (8614) gut abschneiden. Bei beiden Berufsordnungen ist laut Zugangsindikator eine hohe Beschäftigungsfuktuation zu verzeichnen;
- die zu verzeichnenden erheblichen Arbeitsmarktprobleme bei den HelferInnen in der Krankenpflege (854), die bei den Krankenpflegehelfern (8541) noch stärker ausgeprägt sind als bei der für den Krankentransport und Rettungsdienst interessanten, aber sehr kleinen Gruppe der Sanitäter (8542);
- hinsichtlich der KindergärtnerInnen und -pflegerinnen (864) die äußerst schlechte Lage insbesondere bei den Kinderpflegerinnen (8643) und KinderpflegehelferInnen (8647) sowie den Haus- und FamilienpflegerInnen (8615).

Auch aus dieser Perspektive bestätigt sich demzufolge, dass Alternativpersonal aus den Fachkraftsegmenten schwieriger zu rekrutieren ist, als ArbeitnehmerInnen aus Teilsegmenten desjenigen Arbeitsmarktes, hinter denen sich zu großen Teilen Berufs- und Erwerbsprofile auf Helferniveau sowie eine nicht zu unterschätzende Gruppe von gering qualifizierten Arbeitskräfte verbergen (vgl. Kap. 7). Mit Blick auf die Reserven des zweiten Arbeitsmarktes besteht – wie ebenfalls im vorangegangenen Kapitel am Beispiel der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im Bereich der Sozialen Dienste aufgezeigt worden ist – eine nicht unerhebliche Zahl von beschäftigungspolitisch zu integrierenden ArbeitnehmerInnen.

Tab. 8.4: Bestand und Zugang an gemeldeten Stellen und Arbeitslosen nach Berufskennziffern in Deutschland (Stand: Mai 2001)

	Gemeldete Stellen		Gemeldete Arbeitslose			Relationen:	
	Zugang	Bestand	Zugang	Bestand	Abgang	Zugang	Bestand
85 Übr. Gesundheitsberufe	10.625	22.134	12.932	80.887	15.786	1,2	3,7
<i>darunter:</i>							
853 Krankensch., -pfleger, Heb.	2.863	6.831	3.016	15.827	3.533	1,1	2,3
854 Helfer i.d. Krankenpflege	1.211	1.666	2.646	18.772	3.140	2,2	11,3
8541 Krankenpflegehelfer	1.110	1.472	2.334	17.146	2.748	2,1	11,6
8542 Sanitäter	100	194	309	1.611	390	3,1	8,3
86 Sozialpflegerische Berufe	11.493	17.780	12.840	91.437	15.412	1,1	5,1
<i>darunter:</i>							
861 Sozialarbeiter, -pfleger	6.148	9.820	5.717	36.128	6.412	0,9	3,7
8614 Altenpfleger	2.997	6.010	3.878	21.111	4.278	1,3	3,5
8615 Haus-, Familienpfleger	90	155	353	2.692	397	3,9	17,4
862 Heimleiter, Sozialpäd.	2.072	3.662	2.058	14.228	2.525	1,0	3,9
8624 Sozialpädagogen	1.611	30.032	1.439	9.364	1.750	0,9	0,3
8627 Sozialpädagogenhelfer	234	230	216	1.701	251	0,9	7,4
864 KindergärtnerInnen, -pfleger	2.958	4.215	5.049	40.957	6.460	1,7	9,7
8641 ErzieherInnen	2.238	3.245	3.028	23.006	3.880	1,4	7,1
8643 Säuglings-, Kinderpfleger	417	631	936	7.041	1.239	2,2	11,2
8647 Kindergarten-, Kinderpflugh.	281	307	1.049	10.528	1.293	3,7	34,3

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit (2001c); eigene Berechnungen

8.3.2 Finanzielle Möglichkeiten und Grenzen

Ob und in welcher Form der Transfer des Zivildienstes in andere Arbeitsformen finanziell zu bewältigen ist, wurde in den letzten Jahren in verschiedenen Beiträgen zu den volkswirtschaftlichen Dimensionen des Zivildiensteinsatzes in grundsätzlicher Form thematisiert.¹²⁸ Bei den hierzu vorliegenden, aufgrund der unterschiedlichen Prämissen zum Teil nur schwer miteinander vergleichbaren Ansätze handelt es sich um abstrakte Rechenmodelle, deren quantitative Annahmen auf einer Rei-

¹²⁸Vgl. hierzu beispielsweise Beirat Zivildienst (1999); Blandow (1994); von Boetticher (1993, 1994); Diakonisches Werk (2000a); Kraus (1987) sowie Kap. 6.

he von finanziellen und empirischen Unwägbarkeiten beruhen und insofern – wie auch v. Boetticher (1994) feststellt – in einigen Punkten trotz aller scheinbaren Plausibilität spekulative Züge aufweisen. Angesichts der gewählten eher generalisierenden Herangehensweise werden in diesen Berechnungen die konkreten Anforderungen und arbeitsfeldbezogenen Konsequenzen einer Konversion des Zivildienstes weitgehend ausgeblendet. Gleichwohl verdeutlichen sie, mit welchem enormen finanziellem Aufwand die Aufrechterhaltung des Zivildienstsystems letztlich verbunden ist. Auch nach den im Rahmen dieser Studie vorgenommenen monetären Quantifizierungen (vgl. Kap. 6) sind die Gesamtausgaben für das Zivildienstsystem nicht unerheblich: Werden beide „Kostenträger“, d.h. das Bundesamt für den Zivildienst sowie die Einsatzstellen, ins Blickfeld gerückt, dann liegen die aktuellen jährlichen Ausgaben insgesamt bei rund 1,6 Mrd. Euro.

Wird unter diesen Einschränkungen der wesentliche Argumentationsstrang aus den verschiedenen Beiträgen herausgegriffen, dann erweist sich der Zivildienst im Horizont der Konversionsdebatte trotz unterschiedlicher methodischer Herangehensweisen rein rechnerisch als entbehrliche Arbeitsform. Insbesondere, wenn bei Kosten-Nutzen-Analysen über eine begrenzte betriebswirtschaftliche Sichtweise hinaus der gesamte finanzielle Aufwand für die Aufrechterhaltung des Zivildienstsystems einschließlich der hiermit verbundenen direkten und indirekten Folgeeffekte zugrunde gelegt wird, dann erscheint die Substitution des Zivildienstes bei einem vergleichsweise geringen finanziellen Mehraufwand möglich (vgl. Blandow 1994; von Boetticher 1993, 1994). Diese Relation gestaltet sich um so günstiger, je gezielter und differenzierter auf dem Arbeitsmarkt nach Ersatzpersonal Ausschau gehalten und beispielsweise mit der Einstellung arbeitslos gemeldeter Personen zugleich das Ziel einer offensiven und aktiven Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik verfolgt werde, da auf diese Weise wiederum Einsparungen bei den Transferleistungen (wie Arbeitslosengeld/-hilfe, Sozialhilfe und Wohngeld) oder auch indirekte Beschäftigungs- und Multiplikatorwirkungen (z.B. durch die Erhöhung der Kaufkraft) erzielt werden könnten (vgl. ebd.).

Ob die Umwandlung in diesem Fall, wie Boetticher konstatiert, dann sogar kostenneutral erfolgen könnte, soll und kann hier nicht nachgerechnet werden (vgl. v. Boetticher 1994). Auch bei der Konversion des Zivildienstes steht – wie Niehuis (2000) zutreffend kritisch bemerkt – zudem ein Teil dieser Mittel nicht zur freien Verfügung (wie die Personalkosten für die Lehrkräfte in den Zivildienstschulen und Lehrgängen des Staates und der Verbände oder der Personalaufwand für die MitarbeiterInnen des Bundesamtes für den Zivildienst und dessen Außen-

stellen, sofern auch in diesen Bereichen keine Entlassungen in Kauf genommen werden sollen). Gleichwohl veranschaulichen die vorliegenden Berechnungsmodelle bei sicherlich erforderlichem Differenzierungsbedarf bei den zugrundeliegenden Prämissen¹²⁹, dass die „weitverbreitete Annahme, Zivildienstleistende seien billige Arbeitskräfte und der jetzige ‚soziale Standard‘ sei ohne sie bzw. andere vermeintlich billige, zwangsverpflichtete Arbeitskräfte nur mit immensem finanziellen Mehraufwand haltbar“ (von Boetticher 1994, S. 61) zumindest aus volkswirtschaftlicher Sicht relativierungsbedürftig ist.

Mit Blick auf den tatsächlichen Verzicht auf den Zivildienst sind jedoch eine Reihe weiterer Anforderungen zu berücksichtigen (vgl. Teil D und E) bzw. erhebliche rechtliche, finanzielle und organisatorische Barrieren zu überwinden. So bildet etwa die Umschichtung der frei werdenden Mittel eine wichtige Voraussetzung für den Substitution des Zivildienstes, um insbesondere in der Übergangsphase durch die Reinvestition eines Teils der eingesparten Mittel die Schaffung neuer Arbeitsplätze zu erleichtern (vgl. Beirat Zivildienst 1999; Diakonisches Werk 2000a). Neben grundsätzlichen haushaltsrechtlichen Bedenken gegenüber einer derartigen Verfahrensweise stehen die Chancen für die Umwidmung der Zivildienstmittel mit Blick auf die weitverbreitete „Verschiebepolitik“ und dem Töpfchendenken, finanzielle Belastungen nach Möglichkeit auf andere Kostenträger abzuwälzen und nur den eigenen Haushalt im Blick zu haben ... angesichts erheblichen Konsolidierungsbedarfs eher schlecht“ (Finis Sieglar 2000, S. 252).

Und schließlich wären bei der Konversion des Zivildienstes auch grundlegende finanztechnische Hürden zu beachten. Sollten die gesetzlichen Grundlagen für den Zivildienst obsolet werden, dann „entfällt auch die Zahlungsgrundlage für die derzeitigen Aufwendungen für den Zivildienst. Damit der Bund Zahlungen leisten kann, würde es einer entsprechenden anderen gesetzlichen Grundlage bedürfen. Diese müsste in die Aufgabenverteilung von Ländern und Bund sowie in die nicht unkomplizierte Finanzverfassung unseres Staates eingepasst werden. Ob es angesichts enger Verteilungsspielräume in diesem politischen Zuständigkeitsgeflecht gelingen kann und sollte, neue Leis-

¹²⁹Nach Niehuis (2000) unterliegen diese Berechnungen allesamt dem systematischen Fehler, anzunehmen, dass es sich bei den Zivildienstplätzen um Arbeitsplätze handelt, die diese im arbeitsmarktpolitischen Sinne und aufgrund des Gebots der Arbeitsmarktneutralität aber nicht seien. Außerdem würde außer Acht gelassen, dass auch durch den Zivildienst indirekt Arbeitsplätze eingerichtet worden seien, zum Beispiel durch die häufig praktizierten Mischkalkulationen in den ambulanten Diensten und der Individuellen Schwerstbehindertenbetreuung, mit denen Einnahmen zur Sicherung der Arbeitsplätze des hauptberuflichen Personals erzielt werden können.

tungsgesetze zu beschließen“, kann derzeit nicht prognostiziert werden (Niehuis 2000, S. 6).

8.3.3 Einrichtungsbezogene Möglichkeiten und Grenzen

Im betriebswirtschaftlichen Horizont der Einrichtungen und Dienste bilden Zivildienstleistende im Vergleich zum hauptberuflichen Personal eine nach wie vor kostengünstige Personalgruppe (vgl. Kap. 6), deren Substitution organisatorische und personelle Anpassungsleistungen erfordert. So ergab beispielsweise eine im Herbst 2000 vom Landesarbeitsamt Baden-Württemberg im Raum Freiburg bei Wohlfahrtsverbänden, Einrichtungen und Diensten durchgeführte Befragung, dass fast 80% (n=149) der befragten Organisationen (n=187) durch die damalige Verkürzung der Dienstzeit Personalengpässe zu verzeichnen hatten. Als Strategie zur Bewältigung der personellen Schwierigkeiten favorisierten die Einrichtungen weniger die Neueinstellung von MitarbeiterInnen, sondern überwiegend anderweitige Maßnahmen, darunter – in der Reihenfolge der Nennungen – den Wegfall von Dienstleistungen, die interne Umstrukturierung von Tätigkeiten sowie den verstärkten Einsatz von ehrenamtlichen Kräften. Mit Blick auf eine weitere Reduktion bzw. den kompletten Wegfall des Zivildienstes ergab sich ein vergleichbares Bild, wobei sich ein Teil der Einrichtungen über den einzuschlagenden Weg noch im Unklaren war. Mit Blick auf die Neueinstellung beruflicher Kräfte spielte insbesondere der Bereich der geringfügigen Beschäftigung eine große Rolle (vgl. Landesarbeitsamt Baden-Württemberg 2001).

In einer aus ähnlichem Anlass durchgeführten, landesweiten Befragung im Auftrag des Landtages von Schleswig-Holstein antworteten die 814 Einrichtungen und Dienste, in denen Zivildienstleistende beschäftigt waren, wie folgt:

- 23% der Beschäftigungsstellen kompensierten den durch die reduzierte Zivildienstzeit entstandenen Arbeitsausfall durch Mehrarbeit des hauptberuflichen Personals;
- 19% verwiesen auf Einschränkungen im Angebots- und Tätigkeitspektrum;
- 18% erachteten die Einstellung von Hilfskräften als geeignete Lösung und
- 7% hielten die Beschäftigung von PraktikantInnen für eine gute Möglichkeit, Arbeitsausfälle zu kompensieren.

Demgegenüber benannten vergleichsweise wenig Beschäftigungsstellen die Möglichkeit, zusätzliches Fachpersonal (5%) einzustellen, verstärkt ehrenamtliche Mitarbeiter zu rekrutieren (4%) oder Tätigkeitsbestandteile an Fremdfirmen zu vergeben (2,4%). Auf die Frage nach den zukünftigen Alternativen zum Zivildienst bezogen sich die vier (von 10) am häufigsten benannten Vorschläge auf den Bereich der PraktikantInnen, Hilfskräfte und geringfügig Beschäftigten (17%), das Freiwillige Soziale oder Ökologische Jahr (15%), die Aufstockung des Planpersonals (14%) und Einschränkungen des Angebots (13%). Bei beiden Fragen – Kompensation des derzeitigen Arbeitsausfalls und zukünftige Alternativen – differierten die Antworten sehr stark nach Arbeitsfeldern (vgl. Schleswig-Holsteinischer Landtag 2000).

In Abhängigkeit von der arbeitsfeldbezogenen Bedeutung des Zivildienstes scheint die Reduktion des Zivildienstes bzw. der Wegfall dieser Mitarbeitergruppe insbesondere in den betreuungsintensiven ambulanten Diensten der Alten- und Behindertenhilfe sowie in den Behindertenwerkstätten und im Umweltbereich nur schwer und unter Inkaufnahme von Angebotseinschränkungen zu bewältigen zu sein. Demgegenüber sind die erforderlichen Anpassungsleistungen von stationären Einrichtungen wie Krankenhäuser oder Altenpflegeheime, die über einen hohen Bestand an qualifiziertem Betreuungspersonal verfügen, wohl eher zu verkraften. In den Bereichen des technischen Dienstes, des Handwerks und der Verwaltung erscheint die Kompensation des Zivildiensteinsatzes vor allem als ökonomische Komponente (vgl. Beirat Zivildienst des DWW 1999; Brückner 2000; Schleswig-Holsteinischer Landtag 2000).

Bei der Konversion des Zivildienstes sind die Einrichtungen und Dienste darüber hinaus – sofern sie den Ausfall des Zivildienstes überhaupt durch hauptberufliches Personal kompensieren möchten – von den Rekrutierungschancen des jeweiligen Ersatzpersonals und in besonderer Weise von den Refinanzierungsmöglichkeiten über die jeweils relevanten Kostenträger abhängig. Sofern es den Einrichtungen nicht gelingt, die steigenden Personalkosten auf die Sozialversicherungsträger oder Klienten zu verlagern und/oder alternativ die Aufgabenbereiche umzustrukturieren sowie Arbeitsabläufe zu optimieren, werden auf dieser Ebene beim Wegfall des Zivildienstes Angebots- und Leistungseinschränkungen zu erwarten sein (Finis Siegler 1996; Paritätischer Wohlfahrtsverband 2001). Aus betriebswirtschaftlicher Sicht bezieht sich – wie deutlich wurde – das Transferpotenzial bei Wegfall des Zivildienstes nur zu geringen Teilen auf den Bereich der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in Voll- und Teilzeitform, so dass die zu erwarten-

den tatsächlichen arbeitsmarktpolitischen Effekte ohne erweiterte Finanzierungsmöglichkeiten weit geringer als erwartet ausfallen dürfte.

Mit Blick auf die finanzielle Realisierbarkeit der Konversion stellt sich damit aus betriebswirtschaftlicher Sichtweise vor allem die Frage, von welchem Kostenträger, in welchem Umfang und über welche Finanzierungssysteme die Leistungen und Tätigkeiten der Zivildienstleistenden zukünftig konkret finanziert werden sollen, sofern die bisherigen Tätigkeiten der Zivildienstleistenden als sozialpolitisch akzeptierte, notwendige Elemente eines öffentlich zu finanzierenden Versorgungssystems definiert werden und – unter dieser Voraussetzung – gesellschaftlichen Entsolidarisierungsprozessen nicht Vorschub geleistet soll (vgl. Finis Siegler 2000 sowie Teil D).

8.4 Exkurs: Der Umweltschutz

Im Vergleich zum sozialen Sektor ist die Datenlage im Umweltbereich noch weitaus unübersichtlicher, da umweltorientierte Tätigkeiten in unterschiedlichen Wirtschaftsbereichen, Branchen und Tätigkeitsfeldern anfallen und die arbeitsmarktpolitische Abgrenzung dieses Segments demzufolge noch weitaus problematischer ist (vgl. BMU 2000).¹³⁰ Fast unmöglich erscheint es darüber hinaus die für diesen Bereich relevanten Berufs- und Tätigkeitsprofile als korrespondierende Teilarbeitsmärkte für den Zivildienst aus den Systematiken der amtlichen Statistiken herauszufiltern, da die sogenannten Umweltschutzberufe nahezu vollständig in den größeren berufssystematischen Einheiten – den Berufsordnungen auf Dreistellerebene – aufgehen (vgl. Peemüller 1999). Diese Profillosigkeit des Arbeitsfelds und der hiermit korrespondierenden Berufe mag wohl auch darin begründet sein, dass der Begriff Umweltschutz überhaupt erst gegen Ende der 60er-Jahre in den deutschen Sprachschatz integriert und seitdem von allen gesellschaftlichen Gruppen als Leitbegriff für bestimmte Zielvorstellungen und/oder Maßnahmen verwendet wurde. Nahezu spiegelbildlich findet sich diese inhaltliche Unschärfe „auch im Spektrum der einschlägigen Berufe wieder, in seinen Konturen, Strukturen und Perspektiven“ (Peemüller 1999, S. 6).

Wenig erstaunlich ist es deshalb, dass in den vorliegenden Untersuchungen und Hochrechnungen zu den Beschäftigungswirkungen des Umweltschutzes die Angaben zu den erwerbstätigen Personen – je

¹³⁰Bei den beschäftigungsrelevanten Aktivitäten handelt es sich dementsprechend nicht allein um umweltorientierte Dienstleistungen, sondern auch um Tätigkeiten zur Produktion von Umweltschutzgütern.

nach zugrundeliegenden Prämissen – zwischen rund 913.000 für das Jahr 1999 im Betriebspanel des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung in Nürnberg und 1,3 Mio. erwerbstätigen Personen des Jahres 1998 des IFO Instituts für Wirtschaftsforschung in München und anderer beteiligter Institute schwanken¹³¹, bei denen es sich um Größenordnungen handelt, hinter denen die derzeit rund 4.200 im Umweltschutz tätigen Zivildienstleistenden weit zurückfallen. Dieser Eindruck ändert sich jedoch, wenn als arbeitsmarktpolitische Bezugsgröße der Nonprofit-Bereich zugrunde gelegt wird, in dem – neben dem öffentlichen Sektor, zu dem keine Angaben vorliegen – der Haupteinsatz der Zivildienstleistenden der TG 06 erfolgt. Mit Blick auf den ersten Arbeitsmarkt handelt es sich bei diesem Sektor jedoch um einen sehr kleinen Ausschnitt des gesamten Umweltschutzbereichs.¹³²

Auch innerhalb des Nonprofit-Sektors ist der beschäftigungspolitische Stellenwert des Umweltbereichs eher als gering anzusehen: So lag – wie im Rahmen des Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Projects für das Jahr 1995 ermittelt werden konnte – der auf Vollzeitäquivalente umgerechnete Anteil der Beschäftigten in den Umweltorganisationen bei 0,8% an allen in diesem Segment bundesweit tätigen 1,4 Mio. Personen. Zum Vergleich: Den 12.000 Beschäftigten im Nonprofitbereich des Umwelt- und Naturschutzes standen zeitgleich fast 556.000 hauptberufliche MitarbeiterInnen in den sozialen Diensten und 441.000 im Gesundheitswesen gegenüber. Dennoch weisen auch im Umwelt- und Naturschutz seit Anfang der 90er-Jahre die Beschäftigtenzahlen einen Aufwärtstrend auf, so dass vermutlich auch in diesem Bereich mittlerweile Prozesse der Verberuflichung in Gang gekommen sind (vgl. Anheier 1998; Priller/Rückert-John 2000; Priller/Zimmer 2000).

131 Die Befunde der vorliegenden Untersuchungen bzw. Hochrechnungen sind aufgrund der unterschiedlichen methodischen Ansätze nicht vergleichbar (vgl. Horbach u.a. 2000; UBA 2001a): Nach den Ergebnissen einer gemeinsamen Untersuchung mehrerer Wirtschaftsforschungsinstitute aus dem Jahr 1996 hingen im Jahr 1994 mindestens fast eine Million Arbeitsplätze direkt oder indirekt vom Umweltschutz ab (vgl. DIW u.a. 1996). Nach der unter Federführung des IFO-Instituts für Wirtschaftsforschung, München, erstellten Berechnung mit Schätzungen für das Jahr 1998 hingen im Jahr 1998 rund 1,3 Mio. Arbeitsplätze vom Umweltschutz ab. Bei rund zwei Dritteln der beschäftigungsrelevanten Aktivitäten handelt es sich um umweltorientierte Dienstleistungen, die in allen Wirtschaftszweigen der Bundesrepublik erbracht werden. Mit Blick auf die umweltorientierten Dienstleistungen waren mehr als zwei Drittel der Beschäftigten in der Privatwirtschaft und rund ein Viertel im öffentlichen Bereich tätig. In den Non-Profit-Organisationen waren es rund 2% (vgl. IFO u.a. 2001; UBA 2001b).

132 So verteilten sich nach den Schätzungen des IFO-Instituts die bundesweit rund 905.000 Erwerbstätigen im Bereich der umweltorientierten Dienstleistungen im Jahr 1998 zu ca. einem Viertel auf öffentliche Körperschaften und zu rund 2% auf Nonprofit-Organisationen. Damit reduzieren sich die arbeitsmarktrelevanten Bezugsgrößen bereits auf schätzungsweise 227.000 tätige Personen im öffentlichen und rund 18.000 im Nonprofit-Sektor.

Im Horizont des Gesamtmitarbeitergefüges ist auch in den Umweltorganisationen das gesamte Spektrum möglicher Arbeitsverhältnisse anzutreffen, unter denen neben den Voll- und Teilzeittätigkeiten die kurzzeitigen, geringfügigen, flexiblen sowie öffentlich subventionierten Beschäftigungsverhältnisse, aber auch das Freiwillige Soziale Jahr und der Zivildienst einen breiten Raum einnehmen (vgl. Priller/Rückert-John 2000). Zusammengenommen bilden die Vereinigungen des Umwelt- und Naturschutzes mitgliederstarke Organisationen¹³³, die auch im Vergleich zu anderen Sparten des Nonprofit-Bereichs in hohem Maße durch das Moment der Ehrenamtlichkeit gekennzeichnet sind.¹³⁴ In den Umweltorganisationen, so etwa Betzelt/Bauer (2000), wird nach wie vor zu großen Teilen in ehrenamtlicher Form und ohne bezahltes Personal gearbeitet.¹³⁵

Vor diesem Hintergrund gilt der Stellenwert des Zivildienstes mit seinen unterschiedlichen Einsatzmöglichkeiten für den umwelt- und naturschutzorientierten Nonprofit-Bereich als außerordentlich hoch (vgl. Abb. 8.8). So vertreten die drei großen Dachverbände (BUND, DNR und NABU) der im Natur- und Umweltschutz tätigen Vereinigungen in einem gemeinsamen Positionspapier aus dem Jahr 2000 die Auffassung, dass die zumeist hoch motivierten Zivildienstleistenden „wichtige Aufgaben in der Schutzgebietsbetreuung, Biotoppflege und Umweltbildung (erfüllen)“ und „bei den gemeinnützigen Natur- und Umweltschutzverbänden ... als Unterstützer der ehrenamtlichen Arbeit wichtige Multiplikatoren“ für die ehrenamtlichen MitarbeiterInnen bilden (DNR 2002, S. 1). Die hohe Bedeutung des Zivildienstes für diesen Tätigkeitsbereich wurde

133 Nach den Ergebnissen des Freiwilligensurveys zum Umwelt-, Natur- und Tierschutz engagierten sich im Jahr 1999 hochgerechnet rund 1 Mio. Bürgerinnen und Bürger. Dieser Wert entspricht einem Anteil an der Bevölkerung von über 14 Jahren in Höhe von 2% (vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 1999). Priller/Zimmer (2001) gehen für das Jahr 1996 von 857.000 Ehrenamtlichen aus. Im Rahmen des Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Projects konnte – jedoch allein auf Westdeutschland bezogen und mit Stand des Jahres 1990 – ermittelt werden, dass rund 398.000 Ehrenamtliche und Freiwillige in Umweltorganisationen tätig waren. Umgerechnet auf Vollzeitäquivalente standen den rund 2.500 Beschäftigten rund 60.000 ehrenamtlich Engagierte gegenüber (vgl. Anheier 1998).

134 Nonprofit-Organisationen im Umwelt- und Naturschutz wiesen – wie die wiederum für 1990 und Westdeutschland errechnete Relation zwischen Beschäftigten und Freiwilligen dokumentierte – nach dem Sektor „Kultur und Erholung“ von den zehn im Rahmen der Untersuchung betrachteten Tätigkeitsfeldern den geringsten Wert auf und sind insofern auch mit Blick auf die Binnendifferenzierung des Nonprofit-Bereichs stark durch die ehrenamtliche Arbeit geprägt (vgl. Anheier 1998). Wird etwa die Organisation „Greenpeace“ beispielhaft zur Mitarbeiterstruktur in Nonprofit-Organisationen herangezogen, dann lässt sich exemplarisch veranschaulichen, dass für den Verband bundesweit 114 hauptberufliche und rund 1.800 ehrenamtliche MitarbeiterInnen tätig sind. Hinzu kommen befristete Arbeitsverhältnisse und geringfügig Beschäftigte (vgl. Greenpeace 2002).

135 Betzelt/Bauer (2000) kommen auf der Grundlage einer bundesweiten schriftlichen Befragung von 243 Organisationen des Dritten Sektors für einzelne Aufgabenbereiche der Tätigkeitsfelder „Kultur- und Freizeit“ sowie „Interessenvertretungsorganisationen“ – darunter auch der Umweltschutz – zu dem Befund, dass überwiegend (d.h. bei mehr als 50% der befragten Organisationen) ehrenamtlich und ohne bezahltes Personal gearbeitet wird.

auch bei der Verkürzung der Zivildienstdauer deutlich, bei der viele Organisationen im Umweltbereich befürchteten, ihre Angebote einschränken oder streichen zu müssen (vgl. DNR 2002; Schleswig-Holsteinischer Landtag 2000).

Abb. 8.8: Aufgaben der Zivildienstleistenden im Umweltschutz

<p><i>1. Naturschutz- und Landschaftspflege</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Pflegemaßnahmen in Naturschutz-, Landschaftsschutz- und Erholungsgebieten (einschließlich Kontrollgänge) ➤ Bepflanzung kleiner Flächen ➤ Naturkundliche Lehrpfade ➤ Artenschutz ➤ Tierbeobachtung ➤ Landschaftsbestandsaufnahmen ➤ Kontrolldienste (Erfassung v. unbeachteten Landschaftseingriffen, ungenehmigt. Unratsablagerungen, Boden- u. Wasserproben u.a.) ➤ Rekultivierung v. wilden u. geordneten Abfalldeponien, v. Sand- u. Kiesabbaugebieten u. v. Halden insb. in Bergbaugebieten ➤ Schutz und Entwicklung von Feuchtgebieten ➤ Biologischer Pflanzenschutz ➤ Forstpflge (Abfallbeseitigung, Durchforstung) ➤ Aufforstung von Windbrüchen, Waldbrandflächen u.ä. ➤ Forstwegebau ➤ Mitwirkung bei Maßnahmen der Verbesserung der Agrarstruktur, Landschaftspflege und Bodenverbesserung ➤ Faunistische u. floristische Erhebungen u. Kartierungen ➤ Hilfstätigkeiten bei Erhebungen und Ermittlungen zur Vorbereitung einer Äußerung im Rahmen des § 29 Bundesnaturschutzgesetz bei den dort anerkannten Verbänden 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Katastropheneinsatz für Küstensicherung gegen Ölpest u.ä. ➤ Deichbau und Deicherhaltungsmaßnahmen ➤ Katastrophenschutz bei Hochwasserschäden
<p><i>2. Gewässer- und Wasserschutz</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Wildbach- und sonstige Uferbefestigungen ➤ Fluss- und Vorflutinandsetzung 	<p><i>3. Allgemeine Aufgaben</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Ermitteln und Beseitigung von Verschmutzungen und anderen wichtigen Veränderungen des Naturschutzhaushalts ggf. in Zusammenarbeit mit Verbänden und Vereinen ➤ Organ./Durchführung v. Reinigungsaktionen ➤ Durchführung von Exkursionen zur Verdeutlichung der Umweltbelastung der Landschaft ➤ Pflege von öffentl. Grünanlagen, Spielplätzen, Liegewiesen sowie städtischen u. privaten Forsten (so weit für jedermann benutzbar) ➤ Überprüfungen, ggf. Sichern, Instandsetzungen von Erholungseinrichtungen ➤ Bau von Schutzhütten, Mithilfe beim Auszeichnen von Wanderwegen
	<p><i>4. Informationsdienst</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Ausbau und Betreuung von Informationszentren, Wanderausstellungen ➤ Informationsstände ➤ Demonstrationsvorhaben zur Vermeidung von Umweltbelastungen (z.B. getrennte Sammlung von Haus- und Sondermüll) ➤ Erstellung u. Vertrieb v. Informationsmaterial ➤ Analysen und Untersuchungen im Rahmen von Umweltaufklärung ➤ Führungen ➤ Film- u. Diavorträge mit anschließender Diskussion und sonstigen Informationsarbeiten

Quelle: BAZ (1999)

In diesem Zusammenhang steht bei einer Konversion des Zivildienstes auch im Umweltschutzbereich das gesamte Spektrum alternativer Personalgruppen zur Verfügung, wobei sich der Umweltbereich und die dort tätigen Organisationen eher in Richtung der Freiwilligendienste zu orientieren scheinen (vgl. DNR 2002; Schleswig-Holsteinischer Landtag 2000 sowie Kap. 9).

Vor dem Hintergrund der spezifischen Finanzierungsstrukturen in diesem Bereich, in dem im Vergleich zu anderen Segmenten des Gesamt-Nonprofit-Sektors auf der Einnahmeseite Mitgliedsbeiträge, selbsterwirtschaftete Mittel und Spenden gegenüber den öffentlichen Zuschüssen stärker zu Buche schlagen, sind der Suche nach hauptberuflichem Ersatzpersonal für die derzeitigen Tätigkeiten der Zivildienstleistenden starke finanzielle Grenzen gesetzt. Zwar sind die Umweltorganisationen, so ein Befund von Priller/Rückert-Johns (2000), bereit, zukünftig mehr Personal einzustellen, dies jedoch primär für die Öffentlichkeitsarbeit, die Mitteleinwerbung und die Mitgliederbetreuung und weniger für ihre eigentlichen Tätigkeitsfelder (wie der Durchführung von Umweltprojekten), die – so ist hieraus vermutlich zu schlussfolgern – weitgehend den Mitgliedern, Ehrenamtlichen und wohl auch den Zivildienstleistenden vorbehalten sind.

Sollte – unter diesen Einschränkungen – bei einer Substitution des Zivildienstes nach Ersatzmöglichkeiten im Bereich der hauptberuflichen Mitarbeit gesucht werden, dann käme hierzu das gesamte Beschäftigungs- und Berufsspektrum aus dem Bereich der Agrar- und grünen Berufe zwischen niedrig qualifizierten ArbeitnehmerInnen und den gärtnerischen, landschaftspflegerischen und auch forstwirtschaftlichen Berufen unterschiedlicher Ausbildungsebenen in Frage, die ggf. durch umweltschutzbezogene Fortbildungen oder Zusatzausbildungen auf ihre spezifische Tätigkeit im Umweltschutzbereich vorbereitet werden müssten. Die Option der hauptberuflichen Beschäftigung als Alternative zu den Tätigkeiten, die bislang Zivildienstleistende ausüben und die Auswahl eines geeigneten Qualifikationsprofils bilden bei den Umweltorganisationen des Nonprofit-Bereichs demzufolge in besonderem Maße ein Problem der Finanzierung.

Gleichwohl dürfte auch im Umweltschutz zukünftig ein wachsender gesellschaftlicher Bedarf zu erwarten sein, der von ehrenamtlichen MitarbeiterInnen allein kaum zu befriedigen ist, so dass, so Betzelt/Bauer (2000), auch in den Umweltorganisationen des Nonprofit-Bereichs die

Chance besteht, neue Arbeitsplätze zu schaffen.¹³⁶ Als Gesamtwirtschaftszweig gilt der Umweltschutz ohnehin als relevantes Beschäftigungssegment und aufgrund seiner überdurchschnittlich hohen Wachstumsraten schon seit geraumer Zeit als hoffnungsträchtige Zukunftsbranche (vgl. BMU 2001; Horbach u.a. 2000).

8.5 Zwischenbefunde

Gegenstand des Kapitels war die arbeitsmarktpolitische Verortung des Zivildienstes im personellen Gesamtgefüge des sozialen Sektors, um im Anschluss hieran unterschiedliche Optionen im Falle einer Konversion des Zivildienstes zu prüfen. Wesentliche Befunde waren:

- Das Arbeitsmarkt-, Tätigkeits- und Berufssystem des sozialen und gesundheitsbezogenen Sektors und der Zivildienst sind auf vielfältige Weise miteinander verwoben. Innerhalb dieses Systems bildet der Zivildienst ein mehrdimensionales Phänomen, dessen Stellenwert für das Sozial- und Gesundheitswesen, die dort agierenden Organisationen und die in diesem Bereich tätigen Zivildienstleistenden über seine ureigentliche Zielsetzung hinaus ein breites funktionales Spektrum umfasst. Die Voraussetzungen für diesen im Vergleich zu den Anfängen des Ersatzdienstes fundamentalen Bedeutungszuwachs des Zivildienstes wurden vor allem im Verlauf der 80er-Jahre geschaffen, in denen er einen enormen quantitativen Aufschwung im sozialen Sektor erfahren hat. In dieser Phase wurde neben dem hauptberuflichen Personal in verstärktem Umfang auf Zivildienstleistende zurückgegriffen. Diese Tendenz findet sich auch innerhalb der Freien Wohlfahrtspflege, an die seit Beginn des Zivildienstes ein großer Teil der Zivildienstressourcen delegiert wurde.
- In den 90er-Jahren zeichnet sich im Verhältnis zwischen Beschäftigungssystem und Zivildienst möglicherweise aufgrund sozialrechtlicher und gesellschaftlicher Modernisierungsprozesse eine Trendwende ab, wobei es sich um eine These handelt, der in den Fallstudien auch vor dem Hintergrund einer rückläufigen Zivildienstdauer weiter nachzugehen sein wird. Gleichwohl ist die ideelle, arbeitsmarktpraktische und beschäftigungspolitische Bedeutung des Zivildienstes für die Organisationen des sozialen Sektors nach wie vor sehr hoch, wie insbesondere die arbeitsfeld- und aufgabenbezogene Verortung des Zivildienstes veranschaulicht hat.

¹³⁶„NPOs der Bereiche ‚Kultur/Freizeit‘ und ‚Interessenvertretung‘ scheinen sich bisher noch in einem beschäftigungspolitischen ‚Dornröschenschlaf‘ zu befinden. Es spricht einiges für die These, dass in diesen Tätigkeitsfeldern unter bestimmten (politischen) Umständen mehr Arbeitsplätze angeboten werden könnten“ (Betzelt/Bauer 2000, S. 39).

- Bei erweitertem Blickwinkel bilden die Zivildienstleistenden im Mitarbeitergefüge der Einrichtungen und Dienste zwischen den verschiedenen Formen gemeinwohlorientierten Engagements und der erwerbsorientiert erbrachten, verberuflichten Arbeit jedoch nur eine Personalgruppe. Unter den verschiedenen Formen der Mitarbeit sind die Arbeitsverhältnisse des ersten und zweiten Arbeitsmarktes auch mit Blick auf das Gebot der Arbeitsmarktneutralität wesentliche Referenzgrößen für die beschäftigungspolitische Verortung des Zivildienstes. Mit den Arbeitsformen des dritten Arbeitsmarktes und des informellen Bereichs teilt er dagegen vor allem die Gemeinwohlorientierung. Zusammengenommen konstituiert die Sonderstellung des Zivildienstes in Kombination mit den spezifischen Funktionslogiken, Einsatzoptionen und Motivationslagen der einzelnen Arbeitsmärkte und MitarbeiterInnengruppen ein jeweils eigenständiges arbeitsmarkt-, personal- und beschäftigungspolitisches Koordinatensystem, das es auch bei Gedankenexperimenten zu Transformation und Konversion zu berücksichtigen gilt.
- Als Ersatzstrategie beim potenziellen Wegfall des Zivildienstes kommt das gesamte personelle Spektrum im sozialen Sektor in Betracht. Mit Blick auf die erforderlichen Qualifikationen des hauptberuflichen Ersatzpersonals ist von einer Kombination un- und angelernter Arbeitskräfte, ArbeitnehmerInnen mit Berufen, die eher auf dem Helferniveau zu verorten sind und einer unbestimmten Zahl von Fachkräften auszugehen, wobei mit wachsender formaler Qualifikation die Kostenschere zwischen dem Zivildienst und der Gruppe der hauptberuflich Beschäftigten weiter auseinander klafft. Das beschäftigungspolitische Transferpotenzial des Zivildienstes lässt sich – so der vereinfachenden und weiter differenzierungsbedürftige Versuch einer ersten Annäherung – auf eine Größenordnung und obere Grenze von rund 100.000 ArbeitnehmerInnen verorten, sofern der Wegfall des Zivildienstes überhaupt Effekte im Bereich der hauptberuflichen Arbeit hätte (vgl. Teil D und E). Die entsprechenden MitarbeiterInnen ständen aufgrund der Beschäftigungslage auf den entsprechenden Arbeitsmärkten größtenteils auch zur Verfügung. Problematisch könnte dagegen – auch angesichts regionaler Engpässe – die Rekrutierbarkeit des erforderlichen Ersatzpersonals im Bereich der qualifizierten Kranken- und Altenpflege sein. Auch aus betriebswirtschaftlicher Sicht erfordert die Substitution des Zivildienstes vermutlich erhebliche organisatorische und personelle Anpassungsleistungen der Einrichtungen und Dienste, da die Zivildienstleistenden im Vergleich zum hauptberuflichen Personal eine nach wie vor kostengünstige Personalgruppe darstellen.

Grundsätzlich gilt es bei der Entwicklung konkreter Konversionsprogramme die Mehrdimensionalität und funktionale Sonderstellung des Zivildienstes zu beachten (vgl. Abb. 8.7), die den Anforderungsrahmen für den Transfer des Zivildienstes in andere Arbeitsformen konstituiert. Wesentliche Prämissen bilden in diesem Zusammenhang

- die sozialisationsbezogenen Effekte des Zivildienstes als wichtiges, aber unfreiwilliges soziales Lern- und Erfahrungsfeld für Männer und biographisch bedeutsame Zwischenstation auf dem Weg der Ablösung vom Elternhaus und der Integration in das Arbeitsleben¹³⁷;
- die Multiplikator- und Rekrutierungsfunktion des Zivildienstes für die Organisationen des Sozial- und Gesundheitswesens mit Blick auf die Sensibilisierung für soziale Probleme und den späteren Berufs- und Ehrenamtsnachwuchs als zu lösende verbands- und trägerpolitische Aufgabenstellungen;
- die Komplementär- und Hilfsfunktionen des Zivildienstes als personalpolitisches Instrument zur Erweiterung des Aufgabenspektrums und Verbesserung der Betreuungsqualität vor Ort sowie der Gestaltung der konkreten Arbeitsbedingungen des hauptberuflichen Personals in den Einrichtungen und Diensten als organisationsbezogene Anpassungs- und Bewältigungsstrategien;
- die Kompensationsfunktion des Zivildienstes als sozialpolitischer Diskurs und umfassende Gestaltungsaufgabe des zukünftigen wohlfahrtsstaatlichen Arrangements;
- die mögliche Substitutionsfunktion des Zivildienstes als arbeitsmarktpolitischer Imperativ zur Schaffung neuer Arbeitsplätze;
- die Pionier- und Innovationsfunktion des Zivildienstes als aufgabenbezogenes Experimentierfeld einer zukunftsorientierten Weiterentwicklung des sozialen und gesundheitsbezogenen Dienstleistungssystems.

Aus dieser Perspektive stellt die Konversion des Zivildienstes mit Blick auf den ersten Arbeitsmarkt nicht allein eine beschäftigungspolitische Frage dar, sondern auch eine grundsätzliche, fach-, frauen- und gesellschaftspolitische Entscheidung – und zwar

- zwischen der Schaffung von Arbeitsplätzen durch den Ausbau einfacher Dienstleistungen, der Rekrutierung entsprechender Beschäftigtengruppen und der hiermit verbundenen Stärkung eines, eine eigenständige Existenzsicherung kaum ermöglichenden Niedrig-

¹³⁷ Gerade hierbei handelt es sich jedoch – wie Lorenz (2000) anmerkt – um eine von den Trägern, Einrichtungsleitungen, Gewerkschaften und Personalvertretungen gleichermaßen vernachlässigte Funktion und verpasste Chance, zukünftige Arbeitnehmer mit der Arbeitswelt und den dortigen Interessensorganisationen und Vertretungsgremien bekannt zu machen.

lohnsegments in diesem traditionellen Frauenarbeitsfeld auf der einen Seite

- und der Einrichtung qualifizierter, aber kostenintensiverer Beschäftigungsmöglichkeiten auf der anderen Seite.

Insofern handelt es sich bei den Transfermodellen letztlich auch um zu diskutierende Beiträge über die letztlich gewollten, zukünftigen Beschäftigungsstrukturen im Sozial- und Gesundheitswesen. Die Konversion des Zivildienstes könnte – wie es Finis Siegler mit Blick auf das hauptberufliche Personal formuliert – „ein Schritt zur Förderung der Erwerbstätigkeit im sozialen Sektor und zur Aufwertung von Pflege- und Sozialberufen [sein], letzteres allerdings nur dann, wenn es nicht zu einer überproportionalen Beschäftigung un- und angelernter Arbeitskräfte kommt“ (Finis Siegler 2000, S. 257).

9 Zwischen Pflicht und Freiwilligkeit

Nachdem in den vorstehenden beiden Kapiteln vor allem auf die arbeitsmarktpolitische Entwicklung der Gesundheits-, Sozial- und Erziehungsberufe sowie auf die Beschäftigungs- und Transfermöglichkeiten der Einrichtungen eingegangen wurde, sollen nun zwei weitere personelle Optionen in ausführlicher Weise betrachtet werden, die mit den Debatten um die Zukunft des Zivildienstes verbunden sind. Einerseits wird in diesem Kapitel das Thema eines (zusätzlichen sozialen) Pflichtdienstes (für junge Menschen) und andererseits werden – als das logische Gegenüber – die Freiwilligendienste aufgegriffen. Beide Dienste werden auf einer eher betriebswirtschaftlichen Ebene gewissermaßen als funktionale Äquivalente zu den Zivildienstleistenden gehandelt, wobei die jeweiligen Voraussetzungen für eine Realisierung der Ersatzfunktion höchst unterschiedlich ausfallen. Während die Einführung eines zusätzlichen, sozialen Pflichtdienstes neben dem Zivildienst derzeit äußerst unwahrscheinlich erscheint, wird eine Ausweitung und Aufwertung der Freiwilligendienste bereits vorbereitet.

Eine Gemeinsamkeit beider Dienstformen ist darin zu sehen, dass sowohl ihre Realisierung als auch ihre Attraktivität bei den jungen Dienstpflichtigen sowie ihre soziale Akzeptanz nicht unabhängig von den Arbeits- und Ausbildungs- bzw. Lehrstellenmärkten betrachtet werden können. Dabei sind mehrere Funktionen bzw. „Wirkrichtungen“ auseinander zu halten: Einerseits haben Pflicht- und Freiwilligendienste – vor allem in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit – eine Entlastungsfunktion für die Arbeitsmärkte und die Arbeitslosenraten, andererseits werden durch beide Dienste den Arbeitsmärkten zeitlich befristet aber kontinuierlich Arbeitskräfte entzogen. Außerdem ist zu bedenken, dass die Ausführungen dieser Dienste prinzipiell immer in der Gefahr stehen, negative Effekte für die tariflich entlohnnten Beschäftigten zu haben und/oder neue Konkurrenzsituationen für einige Anbietermärkte zu produzieren.

9.1 Die Option Pflichtdienst

Neben vielen anderen Szenarien, die sich den Fragen einer möglichen Kompensation des Zivildienstes, dem Transfer der ZDL-Beschäftigtenstellen und/oder der Effekte des Wegfalls des Zivildienstes widmen, ist auch auf das Thema Pflichtdienst – über die Ausführungen in Kapitel 2.4 hinaus – einzugehen. Auch wenn den angedachten Optionen zur Schaffung eines neuen, erweiterten Pflichtdienstes zurzeit nur wenig Umsetzungschancen zuerkannt werden können, trifft die z.T. heftig ge-

fürte Diskussion darüber ins Zentrum der Debatten um den Zivildienst. Da mit der Wehrpflicht ein grundgesetzlich verankerter Zwangsdienst vorliegt, können auch die Diskussionen zu einem Pflichtdienst, die um Modelle der Zukunft kreisen, letztlich nie getrennt vom rechtlichen Status Quo geführt werden. Mit anderen Worten: Die Argumentationslinien, die sich in den Diskussionen zu einem Pflichtdienst finden, haben deutliche Parallelen in den grundsätzlich geführten Debatten zum Zivildienst. Eine Ablehnung eines zukünftigen sozialen Pflichtdienstes wendet sich mit einigen wenigen Einschränkungen auch gegen das aktuell realisierte und von der politischen Mehrheit getragene System von Wehr- und Zivildienst. Die Befürwortung eines neuen verpflichtenden Dienstes hat einen gegenteiligen Effekt. Sowohl bei den Reformüberlegungen zu den bestehenden Zwangsdiensten (Wehrpflicht und Zivildienst nach Art. 12a GG) als auch bei den Vorschlägen zu neuen Pflichtdienst-Formen spielen Gerechtigkeitsaspekte eine wesentliche Rolle.¹³⁸

In den folgenden Ausführungen sollen zentrale Argumentationslinien, die in der Diskussion um die Pflichtdienste auftauchen, in einer eher analytischen Weise betrachtet werden, die aber dennoch die Herkunft, die „Autorenschaft“ der zentralen Argumente in besonderer Weise deutlich machen. Zunächst geht es dabei um die Pro-Argumente, nach denen ein neuer Zwangsdienst seinen Wert als alternativer Entwicklungspfad besitzt (Kap. 9.1.1); anschließend werden die Contra-Argumente dargestellt, nach denen der Pflichtdienst eher als eine unwirtschaftliche vor-moderne Sackgasse erscheint (Kap. 9.1.2). Zuletzt wird in kurzen Ausführungen auf die prinzipiellen Differenzen zwischen Wehr- und Zivildienst eingegangen, um die Tragweite der Übertragungsmöglichkeiten der Pro- und Contra-Argumente auf die beiden bestehenden Pflichtdienste ausloten zu können (Kap. 9.1.3).

138 In diesem Zusammenhang steht die Frage, inwieweit es gerecht ist, Frauen aus dem Wehrdienst- bzw. Zivildienstsystem auszuschließen (vgl. Kap. 2) So titelte beispielsweise „Die Zeit“ vom 13. Januar 2000 (S. 4): „Bürgerin in Uniform. Nach der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs: Der Kampf um Gleichberechtigung in der Bundesrepublik fängt erst an“. Sonnenfeld (2000, S. 87) fasst die Argumentationslinie im Hintergrund wie folgt zusammen: „Würde man ... aus dem Artikel 12a des Grundgesetzes das Verbot der Verpflichtung zum Waffendienst für Frauen streichen, dann wäre nur folgerichtig, dass von Frauen auch die Ableistung eines Zivildienstes (danach dann: eines Pflichtjahres) gefordert würde; dies würde der Gleichbehandlungsgrundsatz verlangen.“ Die Frage, ob es in diesem Punkt zu einer formalen Gleichstellung von Mann und Frau kommen sollte, wäre dann zu bejahen, „wenn es in unserer Gesellschaft außer der Aufrechterhaltung der Landesverteidigung keine anderen Tätigkeiten gäbe, die zum größten Teil nur von einer Gruppe finanziert werden, deren Vorteile aber allen Gesellschaftsmitgliedern zugute kommen. Dies ist allerdings nicht der Fall. Vielmehr gibt es ein breites Spektrum von Aktivitäten mit starken positiven externen Effekten für die gesamte Gesellschaft. Viele davon werden zum überwiegenden Teil von Frauen ausgeübt“ (Zameck, v./Schäfer 1989, S. 18).

Die Darstellung, Analyse und Diskussion der Argumentationslinien, die entweder für oder gegen die Idee bzw. für oder gegen die Praxis eines Pflichtdienstes sprechen, soll in erster Linie dazu dienen, die Befunde der Fallstudien zu den Themen Zukunft und Konversion des Zivildienstes an späterer Stelle zu fundieren (vgl. die Abschnitte D und E dieses Gutachtens). Gleichzeitig werden in diesem Kapitel aber auch Punkte angesprochen, die das „Wesen“ jeglicher Pflichtdienste berühren und insofern ebenfalls für die Ausführungen zu bestimmten Aspekten des Zivildienstes an anderen Stellen von Wichtigkeit sind (vgl. etwa Kap. 1 oder 2.4).

9.1.1 Der Pflichtdienst als alternativer Entwicklungspfad

Die Fürsprecher bzw. Verteidiger der Idee dieses Pflichtdienstes, der hauptsächlich innerhalb des Bereichs der Sozialen Arbeit abzuleisten wäre, lassen sich grob in zwei Lager aufteilen: Während die einen vor allem auf die Nachteile und negativ bewerteten Konsequenzen der Aufhebung des aktuell geltenden Pflichtdienstes (Wehr- bzw. Zivildienst für junge Männer) verweisen, führt die andere Gruppe eher Vorteile bzw. positiv bewertete Effekte einer Dienstpflicht ins Feld. Mit anderen Worten: Es finden sich Stellungnahmen, die das Pflichtjahr einerseits als Heilmittel gegen Sachprobleme und andererseits als volkspädagogische Maßnahme verstehen (vgl. Bartjes 1994).

Insgesamt lässt sich feststellen: Die Argumentationslinien der Befürworter eines allgemeinen Pflichtdienstes sind sehr heterogen. Das breite Spektrum der Pro-Argumente basiert etwa auf mit Zahlen und Daten unterfütterten Berechnungsbeispielen oder reicht von der Hervorhebung von bestimmten pädagogischen und sozialpolitischen Erkenntnissen bis zu kommunitaristisch inspirierten Gesellschaftsutopien. Die Vielschichtigkeit der optionalen Argumentationshintergründe für einen sozialen Pflichtdienst scheint dabei eine Begründung für den erstaunlichen Befund liefern zu können, dass sich in dem Kreis der Befürworter VertreterInnen verschiedener gesellschaftlicher Akteure und unterschiedlichster politischer Lager befinden. Beispielhaft sollen nachfolgend einige Thesen bzw. Argumentationslinien aufgeführt werden:

So steht etwa für den Innenminister von Niedersachsen Heiner Bartling (SPD) fest, dass es künftig unmöglich ist, alle Leistungen, die aktuell von Zivildienstleistenden erbracht werden, durch freiwillig erbrachte Leistungen oder bezahlte Arbeitsplätze zu ersetzen. Er argumentiert weiterhin: „Ich halte viel davon, dass man einmal im Leben etwas macht, was man sich nicht ausgesucht hat. Dass man nicht im Sinne

der Spaßgesellschaft nur das tut, was einem Spaß macht“ (Bartling 2000).

Für den Sozialverband der Kriegs- und Wehrdienstopfer, Behinderten und Rentner (VdK) und seinen Präsidenten Walter Hirrlinger ist ein soziales Pflichtjahr notwendig, um einen Zusammenbruch der sozialen Dienste als Folge einer Reduzierung der Zivildienstzeiten bzw. der Zivildienstleistenden zu verhindern. Diese Maßnahme würde – so seine ergänzende Prognose – nicht nur eine absehbare Personallücke schließen, sondern auch dazu verhelfen, den Blick junger Menschen für die Sorgen und Nöte Hilfsbedürftiger zu schärfen und soziale Kompetenzen zu erwerben (vgl. Hirrlinger 2000).¹³⁹

Im Zentrum dieser und ähnlicher Vorschläge steht – neben der Zielperspektive, die eine Erhöhung der Sozialkompetenz von jungen Menschen ins Blickfeld nimmt – die Überlegung, dass mit dem Ende der Wehrpflicht und damit des Zivildienstes erhebliche Probleme vor allem im Sozialsektor unserer Gesellschaft auftreten würden. Um einerseits einem drohenden Personalnotstand und andererseits einem durch die Sozialkassen nicht zu finanzierenden Geldbedarf zu entgehen, bietet sich ein Pflichtdienst als Lösungsmöglichkeit für diese Probleme an. Dieser Pflichtdienst hätte sich vor allem an den beiden fundamentalen Grundstrukturen des Zivildienstes auszurichten: an den vergleichsweise niedrigen Kosten für den Einsatz der jungen Menschen und dem Zwangscharakter dieses Dienstes.

Neben diesen Diskussionsbeiträgen, die eine stringente Verbindung – gewissermaßen nach dem Muster eines Sachzwangs – zwischen der Identifikation einer mit vorhandenen personellen und finanziellen Ressourcen nicht zu behebenden Notsituation und dem Pflichtdienst herstellen, werden weitere Pro-Argumente angeführt, die vor allem an den prognostizierten positiven Effekten eines solchen Zwangsdienstes ansetzen. Diese lassen sich nicht unbedingt aus den Erfahrungen mit dem vorhandenen Wehr- und Zivildienst ableiten, sondern gründen sich größtenteils auf plausible, aber empirisch kaum gestützte Szenarien.

Für Hamburgs ehemaligen Stadtentwicklungs-Senator Wilfried Maier (GAL), der ebenso für einen Pflichtdienst für Männer und Frauen plädiert, sind mit dieser Idee mehrere Vorteile verbunden: Eine für alle

¹³⁹ Im Gegensatz dazu konstatieren Schmidt-Eenboom/Vogt (1993, S. 62): „Zwangsverpflichtungen erzeugen in der Regel keine intrinsische Motivation, kein längerfristiges Engagement, keine tieferen Einsichten, keine dauerhaften Verantwortlichkeiten. Partielle Aufgaben und individuelle Hilfen, so sinnvoll sie auch im einzelnen sein mögen, vermitteln nicht automatisch ein gesamtgesellschaftliches Verantwortungsbewußtsein.“

Bürger verpflichtende Zeit in öffentlichen Tätigkeiten stärkt – nach seiner Meinung – die Fähigkeit der Bürger zur Vereinigung und bildet ihre Urteilskraft. Zudem sieht er die folgenden positiven Effekte:

- 1 Diese Art des verpflichtenden und direkten Einsatzes für die Allgemeinheit über die Dimension Zeit ist gerechter als die Zwangsverpflichtung mittels Steuern, die eine Form der indirekten Beteiligung am Gemeinwohl darstellt.¹⁴⁰ „Steuern sind notorisch ungerecht. Bei allgemeiner direkter Teilnahme an öffentlichen Tätigkeiten zahlen tatsächlich alle gleich mit einem gleichen Stück Lebenszeit“ (Maier 1999).
- 2 Die Wahrnehmung des Bürgerrechtes, an die die Verpflichtung zum Dienst gekoppelt wäre, könnte die Integration von Zuwanderern verbessern, da diese dadurch die Chance auf Zusammenarbeit in freier Vereinigung erhielten.

Auch Warnfried Dettling verteidigt und stützt die Idee einer „allgemeinen Sozialen Dienstpflicht“.¹⁴¹ Er schlägt vor, die Wehrpflicht durch eine Soziale Dienstpflicht zu ersetzen, die sowohl für Frauen als auch für Männer die Auswahl zwischen gleichberechtigten Einsatzbereichen (Bundeswehr sowie soziale, ökologische Dienste oder Entwicklungsdienst) vorsieht. Nach seiner Auffassung liegt die Begründung für diesen verpflichtenden Dienst weder darin, dass dieser ein „Auffangbecken“ für diejenigen darstellen könnte, die von der Bundeswehr nicht mehr gebraucht werden, noch darin, dass dadurch der Sozialstaat verbilligt würde. Der Soziale Pflichtdienst sollte als Beitrag verstanden werden, „die soziale und humanitäre ‚Produktivität‘ der Gesellschaft zu steigern“ (Dettling 1993). Dettling führt zur Erläuterung vier eher soziologische und pädagogische Aspekte an, die er als Vorteile dieses Dienstes beschreibt. Genannt werden:

1. Die veränderten Lebensverhältnisse von Kindern und Jugendlichen, die zu einer „institutionalisierten“ Kindheit und Jugend führen und immer weniger soziale Erfahrungen ermöglichen. „Diese Entwicklung kommt fast einem organisierten Glücksverbot gleich: Menschen, die ihr Leben als Aufgabe betrachten, die sich in überpersönliche Verpflichtungen eingebunden fühlen, sind glücklicher und aktiver“ (Dettling 1993).

¹⁴⁰In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass es unter Gerechtigkeitsaspekten auch denkbar ist, für Frauen, die Kinder großgezogen haben, eine Reduzierung der Pflichtzeit zu ermöglichen – so wird beispielsweise Renate Schmidt (SPD) zitiert (in Fischer 2000, S. 38).

¹⁴¹Zu einer differenzierten Betrachtung des Spannungsverhältnisses von „Freiwilligkeit oder Zwang“ vgl. aus jüngerer Zeit u.a. Dettling (2000).

2. Vor dem Hintergrund eines enormen demographischen und sozialen Wandels eröffnet ein Pflichtdienst auch weiterhin die Möglichkeit, die steigende Nachfrage nach sozialen Diensten u.a. mit nicht-professionellen Angeboten zu decken.
3. Ein Pflichtdienst bietet die Chance, in einer erfolgreichen Wirtschaftsgesellschaft Solidarität zu praktizieren und Energien und Engagement konstruktiv auszuleben.
4. Pflichtdienste lassen sich auch als Angebot eines sozialen Trainings für junge Menschen verstehen.¹⁴² „Ganz ähnlich, wie einst in Preußen die allgemeine Wehrpflicht nicht nur die ‚Wehrkraft des Volkes‘ befördert hat, was Zweck der Übung war, sondern die Soldaten auch lesen und schreiben lehrte, so könnte jetzt der Soziale Dienst zu einer sozialen Alphabetisierung der jungen Männer führen“ (Dettling 1993).

9.1.2 Der Pflichtdienst als unwirtschaftliche vor-moderne Sackgasse

Der Idee Pflichtdienst steht der Artikel 12 (Absatz 2) des Grundgesetzes entgegen, der Zwangsarbeit verbietet – aber gleichzeitig auf die Ausnahme der herkömmlichen allgemeinen, für alle gleichen öffentlichen Dienstleistungspflicht verweist.¹⁴³ Sobald die Erzwingung von Arbeitsleistungen im Vordergrund steht, greift dieser Grundgesetz-Artikel, der letztlich eine Ausformulierung des Grundrechts auf freie Entfaltung der Persönlichkeit darstellt (vgl. Böttcher 1999, S. 25).¹⁴⁴ Entsprechend würde die Einführung eines sozialen Pflichtdienstes die Änderung des Grundgesetzes voraussetzen, für die sich aktuell allem Anschein nach im Deutschen Bundestag keine Mehrheit finden würde (vgl. Niehuis 2000, S. 7).¹⁴⁵ Neben dieser juristischen Hürde wird der Idee des Pflichtdienstes eine Fülle von Argumenten entgegen gehalten, die unterschiedlichsten Perspektiven entspringen.

142 Die Dimensionen eines solchen Dienstes, der für alle jungen Männer und Frauen eines zu bestimmenden Alters verpflichtend wäre, lassen sich u.a. durch die Angabe der Geburtsjahrgänge in grober Weise aufzeigen. Im Gebiet der Bundesrepublik Deutschland sind im Jahr 1990 rund 906.000 Menschen geboren, fünf Jahre später waren es 765.000 „Lebendgeborene“ (vgl. Statistisches Bundesamt 2000, S. 35 ff.).

143 In dem 3. Absatz dieses Artikels wird eine weitere Ausnahme aufgeführt: Bei einer gerichtlich angeordneten Freiheitsentziehung ist Zwangsarbeit zulässig.

144 Ausgenommen sind daher neben den Regelungen, die die Gewährung von Sozialhilfeleistungen von der Übernahme zumutbarer Arbeit abhängig machen, etwa auch die Auferlegung ehrenamtlicher Tätigkeiten oder die Heranziehung zum ärztlichen Notfalldienst.

145 Nicht nur das Grundgesetz, sondern auch die Menschenrechtserklärung der Vereinten Nationen schließt diese Form des Zwangsdienstes aus. „An dieser Hürde ist ... in Frankreich die Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht als Ersatz für die abgeschaffte allgemeine Wehrpflicht gescheitert“ (Hackler 1996).

Nach Aussagen der parlamentarischen Staatssekretärin beim BMFSFJ würde eine Hochrechnung der Kosten für einen Pflichtdienst für 700.000 Frauen und Männer auf der Grundlage der Zivildienstkosten eine Belastung der öffentlichen Haushalte von rund 10,2 Mrd. EUR (ca. 20 Mrd. DM) im Jahr bedeuten (vgl. Niehuis 2000, S. 8).¹⁴⁶ Diese Hochrechnung, die bereits auf eine enorme finanzielle Belastung verweist, bezieht allerdings nur einen Teil der Kosten ein, die bei einem eher volkswirtschaftlichen Berechnungsmodell ins Blickfeld geraten, welches die gesamtgesellschaftlichen Kosten dem Nutzen gegenüber stellt. Zu berücksichtigen sind demnach ebenfalls der Ausfall von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen oder die individuellen Einkommenseinbußen.¹⁴⁷ H. Beck, der diese erweiterten Modelle analysiert, kommt – wie etliche andere auch – zu dem Schluss, dass die volkswirtschaftlichen Kosten der Pflichtdienste den volkswirtschaftlichen Nutzen übersteigen würden. Im Zentrum der angeführten Begründungen steht dabei die unter Spezialisierungs- und Motivationsaspekten nahe liegende Prämisse, dass die zwangsverpflichteten Personen in ihrem Pflichtdienst eine geringere Wertschöpfung als in ihrer „normalen“ beruflichen Tätigkeit erbringen. „Die tiefere Ursache dafür liegt darin, dass man den Produktionsfaktor Arbeit zwangsweise in Verwendungen drängt, in denen er nicht seine optimale Produktivität entfalten kann, also nicht die bestmöglichen Erträge liefern kann. Ökonomen sprechen von einer Fehlallokation der Ressourcen – hier der Arbeitnehmer“ (Beck 1994b, S. 97).¹⁴⁸

Aus dieser (makro)ökonomischen Perspektive ließe sich ein Pflichtdienst dann rechtfertigen, wenn mit bzw. nach seiner Einführung entweder

- mindestens ein Individuum besser und niemand schlechter gestellt wäre („Paretoverbesserung“) oder
- sich die Möglichkeit ergibt, dass die Verlierer dieser Entwicklung durch die Gewinner kompensiert werden könnten (vgl. Zameck v./Schäfer 1989, S. 18).

¹⁴⁶ Diese Modellrechnung zu dem finanziellen Bedarf eines Pflichtjahres wäre in direkter Weise an einen immensen bürokratischen Aufwand gekoppelt, der immer dann anfällt, wenn der Staat Bürger „in die Pflicht“ nimmt. Konkret würde die Einführung eines Pflichtjahres – aus der Perspektive eines Vertreters der am Zivildienstsystem beteiligten Wohlfahrtsverbände – bedeuten: „Man bräuchte wegen möglicher Versicherungs- und Haftungsfragen so etwas wie eine Musterungsbehörde, man bräuchte einen ‚Leitfaden‘, man bräuchte staatliche Regionalbetreuer, die kontrollieren usw. Wer die Zivildienst-Bürokratie kennt und darin arbeitet, wird kein großes Interesse an einem neuen Pflichtjahrsleitfaden haben“ (Haug 1995, S. 18).

¹⁴⁷ Diese kalkulierbaren Größen werden als Opportunitätskosten bezeichnet. „Die Opportunitätskosten sind immer jene Erträge, die ein Einsatz für diese Maßnahme benötigten Mittel in einer anderen, nächstbesten möglichen Verwendungsrichtung erbracht hätte“ (Beck 1994a, S. 20).

¹⁴⁸ Es ist offensichtlich, dass sich diese Argumentation auch in direkter Weise gegen den Zivildienst wendet.

Da ein Pflichtdienst gegen die ökonomische Regel verstößt, nach der – aus der Perspektive des Gesamtsystems betrachtet – Spezialisierung und Arbeitsteilung in aller Regel die kostengünstigste Lösung darstellt und ein Mindestmaß an Motivation und Interesse zur Erreichung einer hohen Produktivität notwendig sind, können beide Bedingungen nicht als gegeben vorausgesetzt werden. Entsprechend würde ein volkswirtschaftlich begründetes Effizienzurteil zu Ungunsten eines sozialen Pflichtdienstes ausfallen.

Dieses zentrale Argument lässt sich auch außerhalb der ökonomischen Perspektive mit Blick auf professions- und arbeitsmarktpolitische Dimensionen beleuchten: Jeglicher Pflichtdienst basiert auf der Annahme, dass die mit den Verpflichteten besetzten Aufgaben mit nicht oder nur sehr kurz angelernten Personen zu erfüllen sind. Etwas drastisch ausgedrückt: Das Modell eines sozialen Pflichtdienstes beinhaltet „die Fortsetzung der partiellen Dequalifizierung Sozialer bzw. pflegerischer Arbeit. Man hält die Illusion weiterhin aufrecht, dass derartige Tätigkeiten von jedem/jeder zu bewältigen seien. Sicherlich erfordern nicht alle Arbeiten eine besondere Qualifikation, aber der Eindruck wird immer klarer, dass Qualitätskriterien als völlig unerheblich angesehen werden“ (Sonnenfeld 2000, S. 94).¹⁴⁹ Neben diesen negativen Aspekten – gewissermaßen aus der Außenperspektive der Sozialen Arbeit – sind auch Effekte aus der Innenperspektive zu erwarten, da die Wertschätzung und der Status eines Berufes in hohem Maße von der besonderen Qualifikation der MitarbeiterInnen abhängig ist. Insofern ist zu beachten: „Der Einsatz von nicht qualifiziertem Personal untergräbt die professionelle Identität des Fachpersonals“ (Haug 1995, S. 19).

Auch Beierle – Pfarrer und Hauptgeschäftsführer im Diakonischen Werk Hessen und Nassau – vermutet hinter der Debatte über das soziale Pflichtjahr den Versuch, die Qualitätsstandards der Sozialen Arbeit abzusenken. Hinter dem Vorschlag, den Pflegenotstand und die Finanzierungsprobleme durch Zwang zu beheben, sieht er eine versteckte Einführung einer Leichtlohngruppe und die Delegation von gesellschaftlicher Verantwortung an die junge Generation. Diese Mechanismen sind abzulehnen, da einerseits die Praxis der sozialen und pflegerischen Arbeit keinen Bedarf an unterqualifiziertem Personal nahe legt und andererseits das Selbstverständnis seines Verbandes (Diakonisches Werk) in eine andere Richtung weist. Beierle formuliert für seinen Verband: „Wir wollen als Diakonie kein Heer von Hilfwilligen, die in un-

¹⁴⁹ Diese Äußerung bezieht sich auf einen Pflichtdienst im sozialen bzw. sozialpflegerischen Bereich. Außerhalb des Feldes der personenbezogenen sozialen Dienstleistungen sind etliche Tätigkeiten für einen Pflichtdienst mit Gemeinwohler Charakter denkbar, für die die Gültigkeit des übertragenen Arguments geprüft werden müsste.

sere Einrichtungen geschickt werden und die auf der Basis von Schnellkursen Menschen, die eine intensive Pflege brauchen, schlicht betreuen.... Der biblische Befund zeigt mir, die Freiwilligkeit ist nicht etwas im Kontext des Evangeliums, sondern etwas Wesentliches und gehört für mich zur diakonischen Identität“ (Beierle 1994, S. 7 u. 8).¹⁵⁰

Ein soziales Pflichtjahr würde nicht nur Folgewirkungen bei den öffentlichen Haushalten, bei dem gesellschaftlichen Ansehen eines Wirtschaftszweigs und der beruflichen Identität zeigen, sondern auch grundsätzlich das Verständnis des Beziehungsgeflechts zwischen Staat und Bürger beeinflussen. Eine weitere staatliche Zwangsverwaltung würde dem seit mehreren Jahren zu beobachtenden Trend widersprechen, ein z.T. reduziertes Verständnis der öffentlichen Aufgaben bzw. ein modifiziertes Staatsaufgabenkonzept umzusetzen und so weit wie möglich bürokratisch-hoheitlich agierende Verwaltungsstrukturen abzubauen. Darüber hinaus wird vermutet: „Die Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht würde die Freikaufmentalität, diese ‚Ohne mich-Haltung‘, in unserer Gesellschaft verstärken. Für die Dinge, die keiner tun will, sorgt der Staat. Und der mobilisiert dafür die Jugend über die allgemeine Dienstpflicht. Diese Freikaufs- und Versorgungsmentalität muss nicht gefördert, sondern ihr muss entgegen gewirkt werden“ (Niehuis 2000, S. 8).

Aus der Perspektive derjenigen, für die das soziale Pflichtjahr entweder aus grundsätzlichen Erwägungen heraus oder aufgrund des Überhangs der (sozialen) Kosten gegenüber dem (gesellschaftlichen) Nutzen abzulehnen ist, erscheint die prinzipiell mögliche Option Pflichtdienst als eine Sackgasse. Diese Positionen zusammenfassend äußert sich Bartjes (1994, S. 17) in der folgenden Weise: „Das soziale Pflichtjahr ist nicht nur keine gute Lösung – es verschiebt die Definition der Probleme und erschwert damit die notwendige Suche nach neuen Wegen. Es ist eine traditionelle vor-moderne Antwort auf die Anforderungen der Moderne.“

Diese Argumentationslinie hat – wie viele der oben angeführten ebenfalls – ihre nicht zu verkennende Parallele in dem Diskurs zu dem Zivil-

¹⁵⁰Diese, die Freiwilligkeit betonende „diakonische Identität“ – die es aktuell allerdings zulässt, dass verpflichtete Zivildienstleistende in diakonischen Einrichtungen ihren Dienst verrichten – führt in direkter Weise zu einer Position, die auf Freiwilligendienste setzt. So formuliert beispielsweise Haug (1995, S. 20) in diesem Zusammenhang: „Wenn wir nur einen Bruchteil des Geldes, das wir für einen Pflichtdienst einsetzen müssten, für freiwillige Dienste einsetzen würden, könnten wir attraktive Freiwilligendienste organisieren und der jungen Generation wichtige Lernerfahrungen bieten.“ Ob damit allerdings die angesprochenen Problemkreise zu den Stichworten „Einführung einer Leichtlohngruppe“ oder „partielle Dequalifizierung“ automatisch ausgeräumt sind, ist zumindest zweifelhaft.

dienst. Dem Zivildienstsystem und dessen Akteuren – vor allem den Wohlfahrtsverbänden – wird in diesem Kontext vorgeworfen, mit dem massenhaften Einsatz von scheinbar billigen, subventionierten Zivildienstleistenden zielstrebig dazu beigetragen zu haben, „aus dem Grundrecht auf Kriegsdienstverweigerung ein Instrument zur Verschleierung der Defizite des Sozialstaats zu machen“ (Dürr 2000, S. 20). Auf diese Weise konnte mit einer „vor-modernen Antwort“ die Suche nach überfälligen sozialstaatlichen Lösungen verhindert werden. Folgerichtig wird weiterhin kritisiert, dass mit dem – offensichtlichen und scheinbar gebilligten – Unterlaufen des Gebots der Arbeitsmarktneutralität des Zivildienstes, fällige Entwicklungen der Professionalisierung verhindert worden sind. Folgerichtig wenden sich etliche der oben gegen die Idee eines sozialen Pflichtjahres aufgeführten Argumente auch gegen die Existenz des Zivildienstes. Beispielhaft lässt sich hier Finis Sieglar (2000, S. 247) aufführen: „Es wird offensichtlich, dass das wohlfahrtsstaatlich zugesagte Versorgungsniveau mit sozialen und pflegerischen Dienstleistungen in quantitativer und qualitativer Hinsicht in beachtlichem Umfang von zwangsweise erbrachten Solidaritätsleistungen abhängt, die volkswirtschaftlich auf eine Fehlallokation des Faktors Arbeit, berufspolitisch auf eine Abwertung von Pflege- und Sozialberufen und gesellschaftspolitisch auf eine Minderschätzung sozialer und pflegerischer Zukunftsaufgaben hinauslaufen.“

Diese Ausführungen mit dem Fokus auf dem Zivildienst, der als eine in den Sozialsektor verlegte Variante des Pflichtdienstes verstanden wird, deuten erneut darauf hin, dass die Blickrichtung, der Argumentationshintergrund den Befund entscheidend prägt. Grundsätzlich scheint zu gelten: Je mehr die eingenommene Perspektive einer volkswirtschaftlichen, gesamtgesellschaftlichen, professionspolitischen Sichtweise entspricht, je eher also eine auf das Individuum bezogene oder eine betriebswirtschaftliche auf Einzeleinrichtungen gerichtete Sichtweise verlassen wird, desto klarer zeichnen sich die Nachteile eines Pflichtdienstes ab. Oder umgekehrt formuliert: Je deutlicher eine individualistische oder betriebswirtschaftliche Sichtweise eingenommen wird, desto eher erscheinen die Vorteile und der Nutzen eines Pflichtdienstes plausibel.

Diese grundlegende Unterscheidung von volks- und betriebswirtschaftlicher Perspektive ist nicht nur in diesem Zusammenhang relevant, sondern spielt auch mit Blick auf die zentrale Fragestellung bei der Diskussion zu den Kosten und Nutzen eines sozialen Pflichtdienstes – der Frage der Arbeitsmarktrelevanz der verpflichteten Arbeitskräfte – eine entscheidende Rolle. So könnten die Antworten auf die Frage „wie wird der Pflichtdienst realisiert – als Verrichtung, die zusätzlich die Arbeit der

(tariflich) entlohnten Arbeitskräfte durch grundsätzlich nicht (tariflich) entlohnte Verrichtungen ergänzt oder als Tätigkeit, die ebenso durch (tariflich) entlohnte Arbeitskräfte durchgeführt werden könnte?“ je nach eingennommener Perspektive unterschiedlich ausfallen (vgl. Kap. 21).

9.1.3 Prinzipielle Differenzen zwischen Wehr- und Zivildienst

Die Diskussionen um Pflichtdienste bauen auf einer Situation auf, in der die Wehrpflicht und der Zivildienst als Pflichtdienst(e) – gewissermaßen als vorgegebene Grundlage – explizit oder implizit immer als Bezugspunkte vorhanden sind. Wie in den vorigen Abschnitten an einigen Stellen deutlich wurde, haben auch die dargestellten Argumentationslinien für oder gegen einen zusätzlichen Pflichtdienst Rückwirkungen auf die beiden realisierten Pflichtdienst-Formen – insbesondere auf die Fragen nach deren Legitimität und gesellschaftlichem Nutzen. Doch diese Rückwirkungen sind nicht immer in gleicher Weise und in gleicher Intensität auf Wehr- und Zivildienst zu beziehen, da bei detaillierter Betrachtung prinzipielle Differenzen auszumachen sind.

Die Strukturen des Zivildienstes und der Zivildienst selbst sind als eine abhängige Variable des Wehrdienstes bzw. der Wehrpflicht zu bezeichnen. Der Zivildienst ist die Erfüllung der Wehrpflicht in anderer Form, erscheint als ein Wehrdienst mit anderen Mitteln. Unter der Überschrift Wehrgerechtigkeit werden die rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen des Zivildienstes als Übersetzungen aus dem Kontext der Wehrpflicht bzw. der Bundeswehr gesetzt. Trotz dieser einseitigen Abhängigkeiten und dem Etikett „Wehrgerechtigkeit“ sind einige zentrale Unterschiede zwischen dem Wehrdienst und dem Zivildienst auszumachen, die einerseits für die Pflichtdienst-Diskussion und andererseits indirekt auch für die Frage der Arbeitsmarktneutralität des Zivildienstes Relevanz besitzen. In einer analytischen Perspektive sind Differenzen zwischen Wehr- und Zivildienst auszumachen mit Blick auf

- die gesellschaftlichen Sektoren, in denen die jeweiligen Leistungen verankert sind, sowie
- die Art der Güter, die unter Beteiligung des Wehr- bzw. Zivildienstes bereit- bzw. hergestellt werden.

Folgt man den theoretischen Modellen, die die Komplexität der Gesellschaft dadurch zu reduzieren versuchen, indem sie unterschiedliche Funktionssysteme, Wirtschaftszweige oder Sektoren identifizieren, bieten sich durchaus unterschiedliche Konzepte zur Analyse der Differenzen zwischen den Erfüllungsorten von Wehr- und Zivildienst an. Doch

gleich welcher Modelle man sich als Beobachtungsfundament bedient – etwa aus dem Umfeld der Systemtheorie, der Makroökonomie oder der Dritten-Sektor-Theorie –, immer sind die beiden Pflichtdienste in voneinander unterschiedlichen gesellschaftlichen Bereichen zu verorten. Dies deutet auf fundamentale Differenzen der jeweiligen Umfelder des Wehr- und des Zivildienstes hin, die etwa durch die Betrachtung der jeweiligen symbolisch generalisierten Kommunikationsmedien, der produzierten Leistungen und Güter oder der vorherrschenden Regulationsmechanismen sichtbar werden.

Auch wenn die angesprochenen „theorielastigen“ Analysen an dieser Stelle nicht vertieft werden sollen, wird dennoch deutlich, dass sich die Strukturen der Erfüllungsorte von Wehr- und Zivildienst grundsätzlich unterscheiden. Allein bereits der Blick auf die Art der erstellten bzw. bereitgestellten Güter und die besonderen Anbieter- bzw. Nachfragerstrukturen in den Bereichen der Bundeswehr und der Dienstorte des Zivildienstes zeigen offensichtliche Differenzen: Während der Wehrdienst im Rahmen der Bundeswehr abgeleistet wird und somit für die Aufrechterhaltung bzw. Erzeugung des öffentlichen Gutes „Landesverteidigung“¹⁵¹ beiträgt, ist der Zivildienst hauptsächlich – wie im Fall der für unsere Untersuchung ausgewählten Tätigkeitsbereiche – als „Dienst am Menschen“ zu bezeichnen, der das System der personenbezogenen sozialen Dienstleistungen für hilfebedürftige Menschen unterstützt. Während die Landesverteidigung ein originäres Privileg des Territorialstaates darstellt, der Staat gewissermaßen alleiniger Anbieter dieses besonderen Gutes ist, finden sich im Bereich der personenbezogenen Dienste (und ebenso im Bereich der anderen nicht-personenbezogenen Zivil-Dienste) mehrere Anbieter des gleichen Gutes bzw. vergleichbarer Leistungen. Auf der einen Seite ist also ein Anbietermonopol zu konstatieren, auf der anderen Seite sind mehrere bzw. viele Anbieter auszumachen, die in mehr oder weniger ausgeprägter Konkurrenz zueinander stehen.

Auch mit Blick auf die Nachfragerseite zeichnen sich Unterschiede zwischen den Verankerungsbereichen von Wehr- und Zivildienst ab. Während von dem „öffentlichen Gut“ Landesverteidigung niemand ausgeschlossen werden kann, also keine privilegierte Nutzung möglich ist¹⁵²,

151 Inwieweit die Bezeichnung des „Gutes“ heute – vor dem Hintergrund der jüngsten politischen und militärischen Entwicklungen nach dem 11. September 2001 – noch zutreffend ist, soll an dieser Stelle nicht vertieft werden.

152 Für diese Güter existiert kein Markt, der Angebot und Nachfrage regelt. Durch die öffentliche Bereitstellung und zwangsweise Finanzierung aus Steuermitteln kommt prinzipiell jeder in den Genuss dieser Güter, und zwar unabhängig davon, ob dieser Genuss gewünscht wird oder nicht (vgl. u.a. Finis Siegler 1997, S. 31 f.). Das spezielle öffentliche Gut Landesverteidigung wird nicht nur durch eine erzwungene Finanzierung durch Steuermittel, sondern auch

trifft dies für die Güter bzw. Dienstleistungen des Sektors, der die Arbeitskraft der Zivildienstleistenden einsetzt, nicht zu. Für die Güter/Dienstleistungen dieses Sektors besitzt das Ausschlussprinzip grundsätzlich Gültigkeit, es ist möglich zu definieren, welche Person bzw. Personen von einer bestimmten Leistung profitieren¹⁵³ – auch wenn gleichzeitig ein Nutzen für die Allgemeinheit bestimmt werden kann.¹⁵⁴ Diese Güter/Dienstleistungen werden individuell konsumiert, durch politische Entscheidungen dem freien Marktgeschehen entzogen und als „meritorische Güter“ bezeichnet (vgl. Finis Siegler 1997, S. 32).¹⁵⁵

Sowohl die Betrachtung der gesellschaftlichen Sektoren, in denen die Arbeitsleistungen von Wehrpflichtigen und Zivildienstleistenden verankert sind, als auch die Analyse der Güter, die unter Beteiligung des Wehr- bzw. Zivildienstes bereit- bzw. hergestellt werden, haben deutliche Unterschiede hervorgebracht.¹⁵⁶ Diese Differenzen sind prinzipiell bei der Prüfung der Übertragbarkeit der Argumentationslinien, die für oder gegen einen Pflichtdienst sprechen, auf die bestehenden Systeme der Wehrpflicht und des Zivildienstes zu beachten. Mit anderen Worten: es erscheint durchaus möglich, Argumente *für* eine Wehrpflicht zu finden, die allerdings gleichzeitig *gegen* einen Zivildienst sprechen – und umgekehrt.

Insbesondere die Herleitung der Pro-Argumente für einen Pflichtdienst, die letztlich auf das Gemeinwohl rekurrieren, können als Stütze der Wehrpflicht dienen, während sich ihre Überzeugungskraft mit der Übertragung auf das Zivildienstsystem vermindert. Diese Differenz wird umso deutlicher hervortreten, je weiter die Tendenzen zur „Ökonomisierung des Sozialsektors“ voranschreiten, je stärker Konkurrenz- und

durch die erzwungene Arbeitsleistung der eingezogenen Wehrpflichtigen für die Allgemeinheit bereitgestellt.

153 Je deutlicher es möglich erscheint, definierte Leistungsbeziehungen bzw. bestimmte Nutzern für Güter/Dienstleistungen anzugeben, desto eher kann eine Begleichung der aufgewendeten finanziellen Mittel über individuelle Zurechnungen erfolgen.

154 Diese Doppelfunktion lässt sich etwa am Beispiel einer Teilaufgabe des Rettungsdienstes formulieren, bei der der Nutzen für die Allgemeinheit in besonderer Weise offensichtlich wird: Aufgrund gesetzlicher Grundlagen kann sich jede/r TeilnehmerIn am Straßenverkehr darauf verlassen, dass bei einem Unfall mit schwerwiegenden Personenschäden der Rettungsdienst zum Einsatz kommt. Das Gut „Notfallrettung“ mindert somit grundsätzlich (für die Allgemeinheit) das Risiko, bei einem Verkehrsunfall zu sterben. Daher ist dieses Gut auch als öffentliche Aufgabe definiert und unterliegt weitgehenden gesetzlichen Regelungen. Tritt ein konkreter Unfall bzw. Notfallrettungseinsatz ein, ist allerdings eine bestimmte Person bzw. Personengruppe zu bestimmen, die in exklusiver Art und Weise von den rettungsdienstlichen Leistungen profitiert (vgl. Teil E dieses Gutachtens).

155 Von den öffentlichen und den meritorischen Gütern sind die privaten Güter zu unterscheiden, die auf Märkten gehandelt werden.

156 Über die in diesem Abschnitt aufgegriffenen Unterschiede hinaus bestehen weitere Differenzen zwischen Wehr- und Zivildienst. Z.B. ist auf die größeren „Freiheitsgrade“ der Zivildienstleistenden zu verweisen, wenn es um die Auswahl des Einsatzortes oder die Unterkunft während der Dienstzeit geht.

Wettbewerbssituationen die Anbieterseite charakterisieren und je mehr Bedarfe des Sozialsektors durch die Produktion und den Tausch privater Güter reguliert und befriedigt werden (vgl. Eisen/Lange/Wallimann 2000; Evers/Olk 1996).

9.2 Die Option Freiwilligendienste

Die Diskussion zu den Freiwilligendiensten weist vielfältige Verbindungen zum Thema Zivildienst auf. Diese Zusammenhänge gilt es zuerst zu sortieren und auseinander zu halten, denn die Bezüge basieren auf verschiedenen Argumentationslinien und die Intentionen sind im Hinblick auf ihre jeweiligen Realisierungschancen unterschiedlich zu beurteilen. Freiwilligendienste werden im Kontext des Zivildienstes vor allem deshalb zur Sprache gebracht, weil

- sie die zentrale Komponente der Freiwilligkeit als Vorteil gegenüber anderen möglichen politischen Zukunftsoptionen zur verpflichteten Verantwortungsübernahme der jungen Generation besitzen – insbesondere gegenüber der Idee des sozialen Pflichtdienstes;
- zurzeit vielfältige Bemühungen sowohl von politischer als auch von verbandlicher Seite wahrzunehmen sind, die zivilgesellschaftlichen Säulen unserer Gesellschaft zu stärken (Stichworte: Internationales Jahr der Freiwilligen in 2001; Enquete-Kommission Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements) – was konkret u.a. auch auf eine quantitative Ausweitung und Pluralisierung der Freiwilligendienste im Dritten Sektor hinausläuft;
- dieses (Arbeits-)Angebot aufgrund mehrerer Strukturanalogien zum Zivildienst als mögliche zukünftige Alternative, d.h. als funktionales Äquivalent für den Zivildienst gehandelt wird;
- sie in Zukunft aufgrund einer erfolgten Novellierung des Zivildienstgesetzes als weiterer Surrogatdienst in Frage kommen.

Da die ersten zwei Punkte und z.T. auch der dritte in vorstehenden Kapiteln zu dem Thema „Pflichtdienste“ und zum Stichwort „Zivilgesellschaft“ (vgl. Kap. 2 und 7) bereits behandelt worden sind, soll an dieser Stelle vor allem eine Konzentration auf die zuletzt genannte Verbindungslinie zwischen den Freiwilligendiensten und dem Zivildienst erfolgen. Dieser Gedanke, Reduzierungen bei den Zivildienstleistenden oder einen gänzlichen Ausfall des Zivildienstes durch den Einsatz von HelferInnen in Freiwilligendiensten aufzufangen, scheint wie ein verbindender „roter Faden“ sowohl die Diskussionen zu den Freiwilligendiensten zu befördern als auch die Diskurslinien zur Zukunft des Zivildienstes zu prägen (vgl. u.a. Gerstberger 2000). Dementsprechend wird hier zuerst

– einleitend – auf die Freiwilligendienste eingegangen, indem ihre eigentümlichen Strukturbedingungen, ihre quantitativen Dimensionen beschrieben und die aktuelle Vielfalt der Dienste in kurzer Form dargestellt werden, womit letztlich eine Definition des Etiketts Freiwilligendienste gegeben wird. In diesem Kontext soll insbesondere auf die Struktur analogien und -differenzen zwischen Freiwilligendiensten und Zivildienst eingegangen und damit gleichzeitig in einem ersten Zugang geprüft werden, inwieweit diese Maßnahmen geeignet sein können, um die Freiwilligendienste als grundsätzliche Alternative zum Zivildienst zu etablieren. Anschließend wird auf die kürzlich erfolgten gesetzlichen Änderungen und auf weiterführende Vorschläge zur Zukunft der Freiwilligendienste eingegangen. Diese eher grundsätzlichen Überlegungen sind durch unsere Befunde aus den Experteninterviews und der Zivildienstleistendenbefragung zu ergänzen, die an späterer Stelle – im Kontext der beiden ausgewählten Untersuchungsbereiche – ausführlich dargestellt werden (vgl. Kap. 10-22).

9.2.1 Strukturen und Quantität der etablierten Freiwilligendienste (FSJ und FÖJ)

Das Etikett „Freiwilligendienste“ ist ein Sammelbegriff für eine Anzahl von verschiedenen Diensten. Als Freiwilligendienste werden i.d.R. Angebote von Nonprofit-Organisationen für junge Menschen bezeichnet, die im Zwischenbereich zwischen Ehrenamt und Ausbildung in einer bundesgesetzlich festgelegten und spezifischen Art und Weise – z.B. bezüglich Dauer, Einsatzort, sozialer Absicherung und Gratifikation – Arbeitseinsätze und Bildungselemente miteinander verknüpfen. Mit den Freiwilligendiensten, so die Aussagen ihrer Protagonisten, werden Angebote bereitgestellt, die einerseits der Ausbildung und Persönlichkeitsentwicklung der TeilnehmerInnen dienen und andererseits einen Beitrag für eine sozialverantwortliche bzw. ökologisch orientierte Gesellschaft leisten (vgl. u.a. Bangö o.J.; Becker u.a. 2000; Kupferschmid 1996; Liebig 2002). Die gesetzlich verankerten Strukturmerkmale der Freiwilligendienste machen deutlich, dass die Freiwilligendienste zwar in einigen Aspekten Parallelen zum Ehrenamt aufweisen, aber keinesfalls als ehrenamtliches Engagement bzw. Freiwilligenarbeit gelten können (vgl. Beher/Liebig 2001; Beher/Liebig/Rauschenbach 1998, S. 103 ff.).

Auf dem Fundament einer solchen allgemeinen Definition, die eine gesetzliche Grundlage voraussetzt, sind in Deutschland vor allem zwei etablierte Angebotsformen der Freiwilligendienste von Relevanz:

- das Freiwillige Soziale Jahr (FSJ) und
- das Freiwillige Ökologische Jahr (FÖJ).

Die Strukturmerkmale und die Größenordnungen dieser beiden Dienste sollen in den folgenden Ausführungen kurz skizziert werden. Dabei bildet an dieser Stelle derjenige Zeitrahmen den Bezugspunkt, der durch den Fokus dieses Gutachtens vorgegeben wird. D.h., dass die Vorstellung der – mittlerweile modifizierten – gesetzlichen Fundamente und andererseits die Darstellung der Quantitäten von FSJ und FÖJ für den Jahrgang 2000/2001 erfolgt. Auf die Veränderungen der rechtlichen Grundlagen wird anschließend in einem separaten Unterkapitel eingegangen.

Das **Freiwillige Soziale Jahr (FSJ)** ist ein staatlich geförderter Freiwilligendienst, dessen Grundstrukturen im Gesetz zur Förderung eines Freiwilligen Sozialen Jahres von 1964 bzw. durch die Novellierung 1993 festgelegt sind.¹⁵⁷ Dieses Programm wird heute als ein bundesweit eingerichtetes jugendpolitisches Bildungsangebot verstanden, d.h. es soll der Vermittlung von sozialen Erfahrungen sowie der Stärkung des Verantwortungsbewusstseins für das Gemeinwohl dienen und als Chance zur persönlichen und beruflichen Orientierung konzipiert werden. Das FSJ findet hauptsächlich in pflegerischen, erzieherischen und hauswirtschaftlichen Tätigkeitsbereichen statt und wendet sich an junge Menschen, die vorwiegend zwischen 17 und 27 Jahre alt sind. Die Einsatzdauer beträgt in der Regel ein Jahr, jedoch mindestens sechs Monate, wobei dieser Dienst im Normalfall jeweils in den Monaten August bzw. September beginnt (vgl. u.a. Gerwig/Sticht 1986; Rahrbach/Wüstenböcker/Arnold 1998).

Parallel zur Novellierung des FSJ-Gesetzes wurde im Jahr 1993 ein Gesetz zur Förderung eines **Freiwilligen Ökologischen Jahres (FÖJ-Förderungsgesetz)** verabschiedet, das sich stark an den Strukturprinzipien des FSJ-Programms anlehnte. Nach einer Phase als Modellprojekt – zuerst in Niedersachsen, später in Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein – ist damit – seit 1996 bundesweit – die Möglichkeit gegeben, einen einjährigen Freiwilligendienst im Bereich der ökologischen Tätigkeiten zu absolvieren. Damit verbunden ist das Ziel, jungen Menschen

¹⁵⁷Das FSJ entstand auf der Grundlage von vorbildhaften Initiativen und Projekten der beiden großen Kirchen in Deutschland bzw. ihren wohlfahrtsverbandlichen Organisationen. Die Ausgestaltung des FSJ orientierte sich vor allem an dem „Diakonischen Jahr (DJ)“, wie dieses Programm im Raum der Evangelischen Kirche noch heute genannt wird. Dieses entstand 1954 in einer Situation, die durch einen großen Personalmangel in Einrichtungen des pflegerischen und sozialen Bereichs geprägt war. Anfang der 60er-Jahre – als die Zahlen von Freiwilligen im kirchlichen Bereich anstiegen – begannen auch nicht-kirchliche Verbände der Freien Wohlfahrtspflege Angebote von Freiwilligendiensten aufzubauen.

(im Alter zwischen 16 bis 27 Jahren) ein Angebot zu unterbreiten, ihre Persönlichkeit und ihr Umweltbewusstsein zu entwickeln und für die Erhaltung/Pflege von Natur und Umwelt zu arbeiten (vgl. u.a. Arnold/Wüstendörfer 1996; Balzer/Lake/Lauenstein 1995; Rauschenbach 2000).

In dem Jahrgang 2000/2001 haben an diesen beiden Freiwilligendiensten zusammen bundesweit etwa 13.000 Jugendliche bzw. junge Erwachsene teilgenommen (vgl. Tab. 9.1 und die ausführliche Darstellung dieser Programme in Rauschenbach/Liebig 2002). In beiden Programmen dominieren die weiblichen Teilnehmerinnen in erheblichem Maße. Während im FSJ annähernd 91% der TeilnehmerInnen weiblich sind, liegt diese Quote im FÖJ bei 82%.

Tab. 9.1: TeilnehmerInnen am FSJ und FÖJ (für den Jahrgang 2000/2001; nach Geschlecht)

Freiwilligen- dienst	TeilnehmerInnen			
	Männlich		Weiblich	
	abs.	in %	abs.	in %
FSJ	1.032	9,1	10.327	90,9
FÖJ	295	18,0	1.345	82,0
Insgesamt	1.327	10,2	11.672	89,8

Quelle: Auskünfte des BMFSFJ; eigene Berechnungen

9.2.2 Strukturanalogien und -differenzen zwischen Freiwilligendiensten und Zivildienst

Orientiert an diesen beiden Freiwilligendiensten (FSJ und FÖJ) sind deutliche Strukturanalogien mit dem Zivildienst auszumachen. Die Tätigkeiten der zum Zivildienst Herangezogenen und der im Freiwilligendienst arbeitenden Freiwilligen ähneln sich, indem beide Dienste

- als Hilfsdienste zu verstehen sind, die die Arbeit der Fachkräfte unterstützen;
- von jungen Menschen geleistet werden, die u.U. „frischen Wind“ in „eingefahrene Strukturen“ bringen;
- Bildungselemente während der Dienstzeit verpflichtend vorsehen;
- als Vollzeittätigkeiten konzipiert und dem zeitlichen Rhythmus der Arbeit in den jeweiligen Handlungsfeldern angepasst sind;
- aus Mitteln des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend oder anderen öffentlichen Haushalten bezuschusst werden;

- (aus Einrichtungsperspektive) kostengünstiger als die Beschäftigung von beruflich arbeitenden Personen sind;
- nicht selten die berufliche Perspektive der jungen Menschen beeinflussen oder deren Einstellungen gegenüber hilfebedürftigen Menschen sowie dem System der Sozialen Arbeit prägen.

Diese Strukturanalogien zum Zivildienst machen die Freiwilligendienste auch für diejenigen Einrichtungen interessant, die bislang Zivildienstleistende beschäftigt haben bzw. aktuell beschäftigen.¹⁵⁸ Selbst wenn die Freiwilligendienste nicht als funktionales Äquivalent für den Zivildienst betrachtet werden, so können sie doch als eine zweite Säule eines Personalsegments bezeichnet werden, welche subventionierte, relativ kostengünstige, planvoll einsetzbare Arbeitspotenziale junger Menschen für einen begrenzten definierten Zeitraum und für relativ einfache Hilfsarbeiten einzusetzen bereit ist.

In diesem Zusammenhang muss allerdings auch auf wesentliche Unterschiede – mit Blick auf das Geschlecht der Dienstleistenden, die Dienstdauer und die unterstellte Motivation – zwischen den beiden Diensten hingewiesen werden, die – aus der Einrichtungsperspektive – den Charakter der gegenseitigen Ergänzung und das „Modell der zwei Säulen“ im Endeffekt jedoch eher unterstützen:

- Während der Zivildienst ein zu 100 Prozent männlicher Dienst ist, werden die Freiwilligendienste ganz überwiegend von jungen Frauen genutzt (vgl. Tab. 9.1).
- Die Regeldauer der beiden Freiwilligendienste beträgt aktuell 12 Monate und ist damit ab dem Jahr 2002 zwei Monate länger als der Zivildienst.¹⁵⁹
- Die Arbeitsleistungen der TeilnehmerInnen in Freiwilligendiensten sind für die Einsatzstellen i.d.R. teurer als die Beschäftigung von Zivildienstleistenden (vgl. Beher/Liebig 2001), die Zuschüsse aus öffentlichen Haushalten sind bei den Freiwilligendiensten geringer als beim Zivildienst.¹⁶⁰

158 Idealtypisch gesehen eignen sich beide Gruppen von MitarbeiterInnen – ähnlich wie die Gruppe der Ehrenamtlichen (vgl. Beher/Liebig/Rauschenbach 2000, S. 56 ff.) – dazu, über den Katalog von vertraglich vereinbarten und finanzierten Tätigkeiten durch beruflich arbeitende Kräfte hinaus „Kürleistungen“ der Nonprofit-Organisationen zu realisieren.

159 In diesem Kontext ist auf zwei Aspekte hinzuweisen: Einerseits ist – nach der Veränderung der gesetzlichen Grundlagen für FSJ und FÖJ – die Maximaldauer dieser Dienste (im Inland) auf 18 Monate verlängert worden (vgl. Kap. 9.2.4) und andererseits muss darauf hingewiesen werden, dass bereits alle diejenigen in die Statistik zu den Freiwilligendiensten Eingang finden, die einen Dienst mit mehr als 6 Monate geleistet haben.

160 Für den Zivildienst werden pro Zivildienstleistendem – bei einem 11-monatigen Dienst – fast 9.000 EUR (ca. 17.500 DM) aus Bundesmitteln aufgewendet, die Einsatzstellen erhalten einen Zuschuss von maximal ca. 3.300 EUR (ca. 6.500 DM) pro ZDL (vgl. Kap. 4.7). Für das FSJ sind über den Kinder- und Jugendplan des Bundes sowohl für das Jahr 2000 als auch für

- Es bestehen Differenzen mit Blick auf das Alter der Dienstleistenden, was Auswirkungen auf die Einsatzmöglichkeiten nach sich zieht.¹⁶¹ Es ist davon auszugehen, dass die Gruppe der Zivildienstleistenden mit Blick auf das Alter etwas homogener ist und den Einrichtungen i.d.R. etwas ältere Dienstleistende zur Verfügung stehen.¹⁶²
- Aufgrund des Charakters der freiwilligen Teilnahme kann den HelferInnen der Freiwilligendienste eine andere Motivationsbasis unterstellt werden, als denjenigen, die zwangsweise den Zivildienst verrichten.
- Der Verpflichtungsgrad des Zivildienstes ist im Vergleich zu den Freiwilligendiensten wesentlich höher. Während ein Zivildienstleistender i.d.R. für eine gesamte Dienstdauer zur Verfügung steht, gehören bestimmte „Abbrecherquoten“ zum Einsatzalltag der Freiwilligendienste.¹⁶³
- Während die Zivildienstleistenden gewissermaßen „automatisch“ immer wieder neu „bereit gestellt“ werden und den Einsatzstellen mit Blick auf die Rekrutierung des Bundesamt für den Zivildienst und dessen Regionalbetreuer – gewissermaßen als „Verbündete“ – zur Seite stehen, ist die Besetzung der Freiwilligendienst-Stellen mit einem höheren Grad an Unsicherheit verbunden und erfordert infolgedessen auch werbewirksame Anstrengungen.

das Jahr 2001 jeweils ca. 8,5 Mio. EUR (16,7 Mio. DM) angesetzt. Unter Berücksichtigung der TeilnehmerInnenzahlen für den Jahrgang 2000/2001 (11.359) ergibt sich – überschlagsweise – ein jährlicher Förderbetrag durch den Bund von ca. 750 EUR (1.470 DM) pro Kopf.

¹⁶¹ Zu denken ist etwa an die physische und psychische Belastbarkeit der Dienstleistenden oder an den Besitz des Führerscheins.

¹⁶² Nach der Studie von Rahrach/Wüstendörfer/Arnold (1998) liegt das Durchschnittsalter der FSJ-TeilnehmerInnen bei 19 Jahren, wobei etwa ein Drittel (33,8%) 18 Jahre und jünger sind. Aufgrund der Angaben des BMFSFJ liegt – bezogen auf den Jahrgang 2000/2001 – das Durchschnittsalter im FÖJ bei 18,8 Jahren. Nach Aussagen einiger Träger ist in den letzten Jahren ein Trend zu beobachten, dass sich immer mehr jüngere Menschen für die Teilnahme am Freiwilligen Sozialen Jahr bewerben. Dies bestätigt sich auch in der statistischen Auswertung der FSJ-Daten im Paritätischen Wohlfahrtsverband: Dort wird festgestellt, dass der Anteil der unter 18-Jährigen seit dem Jahrgang 1996/97 bis zum Jahrgang 2000/01 stark (von 17,1% auf 28,2%) angestiegen ist (vgl. Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband 2001). Nach Angaben des Bundesamtes für den Zivildienst, das keine Statistik zum Alter der ZDL führt, ist aktuell davon auszugehen, dass das Durchschnittsalter der ZDL bei „um die 20 Jahre“ liegt.

¹⁶³ Die evangelischen Träger bzw. deren zuständige Spitzenverbände (Diakonisches Werk und Arbeitsgemeinschaft der Evangelischen Jugend), die das mit Abstand größte Kontingent der bundesgeförderten FSJ-Plätze zur Verfügung stellen, geben in ihren statistischen Informationen zum FSJ-Jahrgang 1999/2000 an, dass von den 3.303 TeilnehmerInnen in ihren Einrichtungen 231 – also 7 Prozent – vorzeitig ausgeschieden sind. Bei über der Hälfte der vorzeitig ausgeschiedenen jungen Menschen (57,1%) wurden dafür Gründe im Zusammenhang mit der Berufsausbildung bzw. des Studiums angegeben. Innerhalb des Paritätischen Wohlfahrtsverbands zeigt sich im Zeitverlauf (von 1989 bis 2000) eine uneinheitlich verlaufende AbbrecherInnenquote, deren Anteile von ca. 16% bis ca. 5% schwanken. Im Jahr 2000 belief sich diese Quote auf 8,8% (vgl. Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband 2001). Bei diesen statistischen Angaben ist die zugrunde liegende Definition zu beachten, die festlegt, dass diejenigen jungen Menschen, die an dem Programm mit weniger als 6 Monaten teilnehmen, als „AbbrecherInnen“ zu kategorisieren sind.

Aufgrund dieser Punkte, die die Arbeit im Zivildienst von der Arbeit in Freiwilligendiensten unterscheiden, lässt sich vielleicht als wichtigste Differenz festhalten, dass aus dem Blickwinkel der Einsatzstellen die Arbeitsleistungen durch Freiwilligendienste im Vergleich teurer und vor allem – trotz der längeren zeitlichen Perspektive – weniger planbar sind und insofern ihr Zustandekommen deutlich risikobehafteter ist.

Nicht nur der Blick auf das Geschlecht der „Dienst-Leistenden“ lässt den Zivildienst und die Freiwilligendienste als sich ergänzend bzw. als zwei Säulen eines weitgehend einheitlichen Personalsegments erscheinen, es lassen sich in diesem Kontext noch weitere Argumente anführen (vgl. u.a. Schmidt 2000, S. 53 f.): Den Arbeitsfeldern, in denen Zivildienstleistende beschäftigt werden, bietet sich mit den Freiwilligendiensten bedingt eine personalpolitische Ergänzung zum Zivildienst an. Das Arbeitskräftepotenzial des Zivildienstes ist zentral einerseits von wehrpolitischen Entscheidungen und andererseits von finanzpolitisch geprägten Maßnahmen des Bundesamtes für den Zivildienst abhängig. Das Arbeitskräftepotenzial der Freiwilligendienste erscheint demgegenüber zwar in weit höherem Maße durch eigene Anstrengungen der Einrichtungen bzw. Verbände beeinflussbar, es ist jedoch zugleich zu einem erheblichen Teil externen Einflüssen ausgesetzt (Nachfragesituation auf Seiten der jungen Menschen, Höhe der Bezuschussung durch öffentliche Haushalte, Lage des Ausbildungsmarktes etc.). Vor diesem Hintergrund kann der parallele Einsatz von Zivildienstleistenden und HelferInnen in Freiwilligendiensten dazu führen, dass sich die Planungssicherheit der Einrichtungen mit Blick auf das zur Verfügung stehende Personal erhöht. Die beiden Dienste könnten sich – idealtypisch – bei personellen Engpässen gegenseitig unterstützen und auf diese Weise die jeweiligen Faktoren der Unsicherheit relativieren.¹⁶⁴

Ob es über diese Option des „Zwei-Säulen-Modells“, die auf Einrichtungsebene evtl. attraktiv werden könnte, hinaus auf längere Sicht gelingen kann, den Zivildienst durch ausgeweitete, attraktivere und besser beworbene Freiwilligendienste zu ersetzen, erscheint – trotz optimistischer Prognosen (vgl. Gerstberger 2000; Kommission „Jugendgemeinschaftsdienste in Deutschland und Europa“ 1998) – allerdings fraglich. Allein der Blick auf die dann notwendigen Quantitäten und auf die eben beschriebenen unterschiedlichen internen Logiken der Diens-

¹⁶⁴ Der gleichen Argumentationsfigur folgend, erscheint es unter Risikogesichtspunkten sinnvoller, einen für den Aktienkauf zur Verfügung stehenden Geldbetrag auf zwei verschiedene Aktienpakete zu verteilen, anstatt sich nur von dem Kursverlauf eines einzigen Unternehmens abhängig zu machen.

te¹⁶⁵ macht rasch deutlich, dass dieses Ziel eines vollständigen Ersatzes als wenig realistisch zu bezeichnen ist.¹⁶⁶ Dennoch hat auch diese „Ersatzidee“ – ob nun mit oder ohne die Zielperspektive eines *vollständigen* Austauschs – die Debatte um die Erneuerung der konzeptionellen und gesetzlichen Grundlagen der Freiwilligendienste in erheblichem Maße befördert und die Entwicklung der vielfältigen Vorschläge und Aktivitäten beeinflusst. Auf diese Entwicklungslinien soll in den folgenden Abschnitten eingegangen werden.

9.2.3 Entwicklungslinien im System der Freiwilligendienste

Nach dem Vorbild der beiden etablierten – etwas detaillierter vorgestellten – Freiwilligendienste sind in den letzten Jahren eine Fülle von ähnlichen Diensten ins Leben gerufen worden (vgl. Rauschenbach/Liebig 2002). Neben dem FSJ und dem FÖJ sind etwa das Freiwillige Soziale Trainingsjahr (FSTJ), die Initiative „Jugend erneuert Gemeinschaft“ oder der Europäische Freiwilligendienst (EFD) zu nennen.¹⁶⁷ Mit dem FSTJ liegt eine aktuelle Erweiterung des FSJ vor, das eine eindeutige arbeitsmarktpolitische Zielrichtung aufweist und sich konzeptionell sowie finanziell in dem bundespolitisch initiierten E & C Programm (Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten) wiederfindet (vgl. Stiftung SPI 2001). Ziel des von der Robert Bosch Stiftung getragenen Programms „Jugend erneuert Gemeinschaft“ ist, dass mit der Erschließung von neuen Einsatzfeldern allen interessierten Jugendlichen die Möglichkeit geboten wird, sich für ein Jahr als Freiwillige mit praktischer, sozialer, pädagogischer, kultureller Tätigkeit oder für die Umwelt zu engagieren (vgl. Guggenberger 2000). Der EFD ist eine Maßnahme der europäischen Jugendpolitik im Rahmen des Aktionsprogramms „Jugend“ und soll die soziale und berufliche Eingliederung junger Menschen in Europa fördern und versteht sich als eine Art nicht-formale Bildung (vgl. Sieveking 2000).

Mit Blick auf die „Landschaft“ der Freiwilligendienste lässt sich in grundsätzlicher Weise formulieren: Bereits seit längerer Zeit sind sowohl rechtlich verankerte neue Dienste als auch innovative Modellpro-

165 Auf den Punkt gebracht ließe sich in diesem Zusammenhang formulieren: Während beim Freiwilligendienst der Bildungsaspekt gegenüber dem Aspekt des Arbeitseinsatzes Priorität genießt, verhält es sich beim Zivildienst genau anders herum.

166 Vgl. dazu auch die Einschätzungen der befragten ExpertInnen in den Kap. 16 und 22.

167 Außerdem kann in diesem Kontext auf weitere Initiativen im System der Freiwilligendienste hingewiesen werden: Etwa auf das Freiwillige Jahr im Denkmalschutz (FJD), auf neue Konzeptionen im Rahmen der Freiwilligendienste des Diakonischen Werkes in Württemberg oder auf die Modellprojekte, die eine Ausweitung des FSJ in die Arbeitsfelder Kultur und Sport vorsehen (vgl. u.a. Bockhorst 2001; Deutsche Stiftung Denkmalschutz o.J.; Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Württemberg 1999).

jekte auf dem „Markt“ der Freiwilligendienste zu beobachten, die das Spektrum der Einsatzbereiche, der TeilnehmerInnen und der Modalitäten des Einsatzes in erheblicher Weise erweitern. Insofern ist von Tendenzen zur Ausweitung, Diversifikation und Internationalisierung der Freiwilligendienste auszugehen.

Dabei erscheint es insgesamt sinnvoll – dem Ziel der Attraktivitätssteigerung folgend –, die Handlungsfelder der Freiwilligendienste etwa spiegelbildlich zu den gesellschaftlichen Tätigkeitsfeldern des Ehrenamts bzw. des bürgerschaftlichen Engagements auszubauen. Die Bereiche Denkmalschutz, Sport und Kultur werden aktuell erprobt. Auf der Grundlage dessen, was zurzeit als Positionspapiere, als Modellprojekte und Stellungnahmen vorliegt, lassen sich die konkreten Anforderungen an die zukünftige Entwicklung und Gestaltung von Freiwilligendiensten in den folgenden Punkten in analytischer Weise zusammenfassen (vgl. u.a. Fialka 2001; Lieb 2002): Freiwilligendienste sollten

- sowohl jungen Frauen als auch jungen Männern in gleicher Weise Engagementmöglichkeiten bieten;
- für junge Menschen in unterschiedlichen Lebensabschnitten und Lebenslagen sowie mit unterschiedlichen formalen Bildungsschlüssen Angebote bereithalten;
- Einsatzmöglichkeiten für junge Menschen mit unterschiedlicher Nationalität schaffen;
- mehr Optionen im europäischen Ausland bereithalten, die Völkerverständnis, interkulturelles Lernen und Spracherwerb fördern;
- durch ihre Strukturprinzipien eine breite Palette von jugendlichen Interessen und Bedürfnissen befriedigen können;
- als Programme für besondere Zielgruppen (z.B. auf dem Arbeitsmarkt schwer vermittelbare Jugendliche) nutzbar gemacht werden können.

Diese Entwicklungsoptionen deuten auf eine zukünftige deutliche Ausweitung der Freiwilligendienste hin. Dabei ist allerdings grundsätzlich zu beachten, welche beabsichtigten und unbeabsichtigten Effekte mit diesen Vorhaben verknüpft sein könnten. Eine schnelle und quantitativ spürbare Ausweitung der Freiwilligendienste, denen zurzeit – gemessen am Zivildienst bzw. den entsprechenden Altersjahrgängen – eher ein „Nischendasein“ zuerkannt werden muss, könnte einige der augenblicklich gegebenen Strukturbesonderheiten modifizieren. Es ist zu bedenken, dass die mit dem Modell Freiwilligendienst verknüpften positiv bewerteten Konnotationen und die damit verbundenen Hoffnungen auf einem Phänomen basieren, das relativ kleine TeilnehmerInnenzahlen aufweist, von den Verbänden/Trägern und den Einrichtungen mit er-

heblichem finanziellen und ideellen Aufwand ermöglicht wird und einen nicht unerheblichen Anteil an Bildungsarbeit und Reflektion integriert.¹⁶⁸ Durch eine veränderte Größenordnung und vor allem durch eine Funktionalisierung der Freiwilligendienste in Richtung Zivildienst-Ersatz droht diese Bezugsbasis und damit der besondere Charakter der Freiwilligendienste verändert zu werden.

9.2.4 Vorschläge und Initiativen zur Veränderung der gesetzlichen Grundlagen der Freiwilligendienste

Vor dem Hintergrund der an früherer Stelle skizzierten Debatten, in denen auch die Zukunft der Freiwilligendienste thematisiert wird (vgl. Kap. 2), und auf dem Fundament der eben erläuterten Ist-Situation sind vielfältige Aktivitäten zu beobachten, die auf eine Erneuerung der gesetzlichen Grundlagen der Freiwilligendienste zielen. Dabei sind mit Blick auf den Zivildienst und die bereits erfolgten gesetzlichen Änderungen mindestens zwei Entwicklungsrichtungen zu unterscheiden. Einerseits sind durch das „FSJ-Förderungsänderungsgesetz (FSJGÄndG)“ die rechtlichen Fundamente des FSJ und des FÖJ modifiziert werden; und andererseits ist – wie an anderer Stelle (vgl. Kap. 2.3) bereits erwähnt und einfürend diskutiert – das Zivildienstgesetz (ZDG) dahingehend ergänzt worden, dass anerkannte Kriegsdienstverweigerer bei einer freiwilligen Verpflichtung zu einer Ableistung des FSJ oder des FÖJ nicht zum Zivildienst herangezogen werden. In den folgenden Ausführungen wird auf diese beiden Entwicklungsrichtungen in detaillierter Weise eingegangen, indem zunächst die Veränderungen des FSJ- bzw. des FÖJ-Gesetzes (1) und anschließend die Neuerungen dargestellt werden, die direkte Auswirkungen auf das Zivildienstsystem bzw. auf das ZDG besitzen (2).

(1) Änderung der gesetzlichen Grundlagen für FSJ und FÖJ

Über eine Novellierung der gesetzlichen Grundlagen der Freiwilligendienste (FSJ und FÖJ) ist bereits eine geraume Zeit diskutiert worden. Mit dem Ziel, durch eine Förderung des freiwilligen Engagements junger Menschen die mit einem Dienst verbundenen Härten und Nachteile auszugleichen, sind mit den gesetzlichen Änderungen u.a.:

¹⁶⁸Eine Beibehaltung dieser zentralen Strukturmerkmale von Freiwilligendiensten würde bedeuten, dass die Freiwilligendienste auch weiterhin als Lerndienste verstanden und entsprechend ausgestattet werden. Nur wenn die Freiwilligendienste auch praktisch als Lerndienste angeboten werden, sind sie auch weiterhin als eigenständige Option in dem Zwischenbereich zwischen formaler Ausbildung und bürgerschaftlichem Engagement anzusiedeln. Diese Ansprüche lassen sich als Qualitätsanforderungen an Einrichtungen und Träger formulieren und werden dann auch dafür verantwortlich sein, dass Freiwilligendienste nicht überall entstehen werden (vgl. Rauschenbach/Liebig 2002).

- eine Erweiterung der Einsatzfelder im FSJ,
- eine Flexibilisierung der Dienstdauer und der Teilnahmevoraussetzung¹⁶⁹,
- eine Ausweitung der Förderung auf das außereuropäische Ausland;
- eine Formulierung von Zulassungsvoraussetzungen für Träger eines Dienstes im Ausland;
- eine Anrechnung des freiwilligen Dienstes (als FSJ oder FÖJ) bei der Heranziehung zum Zivildienst realisiert worden.¹⁷⁰

Vor dem Hintergrund dieser Zielformulierungen wurden sowohl das FSJ- als auch das FÖJ-Gesetz strukturgleich neu gefasst. Diese Freiwilligendienste sollen – so ist es im FSJ-Förderungsänderungsgesetz (FSJGÄndG) formuliert, dessen erste Lesung im Bundestag am 13.12.2001 stattgefunden und dem der Bundesrat am 26.4.2002 zugestimmt hat – einer Vollzeitbeschäftigung vergleichbar, d.h. ganztätig¹⁷¹ als überwiegend praktische Hilfstätigkeit und außerhalb einer Berufsausbildung konzipiert sein. Der Freiwilligendienst kann in Zukunft (im Inland) bis zu 18 Monaten dauern und soll auf diese Weise den Wünschen einiger Freiwilliger nach bruchlosen biographischen Anschlussmöglichkeiten entsprechen.

Es war ursprünglich geplant, dass diese Gesetzesänderungen keine Auswirkungen auf den Bundeshaushalt haben sollten. Mittlerweile wird es allerdings – parallel zu der Erweiterung der Einsatzfelder¹⁷² und der Möglichkeit der Verlängerung des Dienstes – eine deutliche Erhöhung des Förderbetrages über den Jugendplan des Bundes geben.¹⁷³ Einer

169 Voraussetzung der Teilnahme soll nicht mehr ein Mindestalter sein, sondern die Erfüllung der Vollschulpflicht. Dadurch soll verstärkt Haupt- und RealschülerInnen die Möglichkeit gegeben werden, direkt nach ihrem schulischen Abschluss einen Freiwilligendienst zu nutzen.

170 Auf diese das Zivildienstgesetz betreffenden Veränderungen wird im folgenden Abschnitt gesondert eingegangen.

171 Damit ist einer Anregung von Seiten der Träger nicht entsprochen worden, die auch in Hinblick auf die Tagesarbeitszeit eine Flexibilisierung des Dienstes forderten. Kleinen Vereinen (z.B. kleinen Sportvereinen), deren Strukturen keine Vollzeitbeschäftigung von Hilfskräften erlauben, ist es entsprechend nicht möglich, einen solchen geförderten Freiwilligendienst anzubieten.

172 Explizit werden im Entwurf des FSJGÄndG die Wohlfahrtspflege, die Kinder- und Jugendhilfe, die außerschulische Jugendbildung und Jugendarbeit, die Gesundheitspflege und kulturelle Einsatzstellen genannt.

173 Generell erfolgt die Finanzierung des FSJ aus mehreren Quellen, d.h. sie setzt sich aus Bundes- und Landeszuschüssen sowie aus Eigenmitteln der Träger und Einsatzstellen zusammen (vgl. Rauschenbach/Liebig 2002). Die überwiegenden Kosten des gesamten FSJ-Programms tragen die Träger und vor allem die Einsatzstellen. Die Finanzierung des FSJ durch den Bund im Rahmen des Kinder- und Jugendplans (KJP) wurde 1995 vor dem Hintergrund einer Verwaltungsvereinfachung umgestellt. Seitdem erhalten die Träger eine teilnehmerbezogene Pauschale durch den Bund und sind von detaillierten Antrags- und Nachweispflichten befreit. Alleinige Bemessungsgrundlage für die Bundeszuschüsse sind seit diesem Datum die TeilnehmerInnenzahlen, die zu einer pauschalisierten Pro-Kopf-Förderung genutzt werden.

Pressemitteilung des BMFSFJ vom 13.12.2001 ist zu entnehmen, dass zur erfolgreichen Umsetzung des neuen Gesetzes die Bundesmittel über den Jugendplan um 43,5% von 11,5 Mio. EUR (ca. 22,5 Mio. DM) auf 16,5 Mio. EUR (ca. 32,3 Mio. DM) aufgestockt wurden. Aufgrund dieser Erhöhung der Fördermittel wird allein für das FSJ erwartet, dass etwa 1.100 zusätzliche junge Erwachsene dieses Programm nutzen können.

(2) Ergänzung des Zivildienstgesetzes

Im Bewusstsein, dass im Rahmen der Diskussionen über die Reform der Wehrpflicht auch – mit einer eher randständigen Bedeutung – über die Zukunft des Zivildienstes als abgeleitete Funktion verhandelt wird, hat die zuständige Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend Anfang 2000 eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die sich mit einem Abschlussbericht im September des gleichen Jahres an die Öffentlichkeit wandte, in dem Empfehlungen für die Ausgestaltung des Zivildienstes getroffen wurden. Diese Arbeitsgruppe, die sich aus VertreterInnen der Wohlfahrtsverbände, des Beirats für den Zivildienst und anderen ExpertInnen zusammensetzte, stellte u.a. fest, dass Veränderungen notwendig und wünschenswert sind, „um den Ertrag des Zivildienstes nicht nur für die nächsten Jahre zu sichern, sondern auch Ansätze zu schaffen, wertvolle Aufgabenfelder des Zivildienstes, die zugleich wichtige Lernfelder für junge Menschen sind, auch unabhängig vom Zivildienst in seiner Abhängigkeit von der allgemeinen Wehrpflicht aufzubauen“ (Arbeitsgruppe Zukunft des Zivildienstes 2000, S. 19).

Um dieses Ziel zu verwirklichen wurde ein neues Modell eines freiwilligen Dienstes im Umfang von 12 Monaten vorgeschlagen, das als „Anderer Dienst im Inland“ etikettiert wird und – wie der bereits existierende „Andere Dienst im Ausland“ – zum Erlöschen der Pflichtleistung Zivildienst führen soll. Die Umsetzung sollte durch eine Umsteuerung von Finanzen erfolgen: „Die Geldmittel, die heute für den Zivildienst verausgabt werden, sollen erhalten bleiben und – sowie sie nicht für den Zivildienst gebraucht werden – zur Förderung von freiwilligen Diensten verwendet werden“ (Arbeitsgruppe Zukunft des Zivildienstes 2000, S. 41).

Es wurde davon ausgegangen, dass dieser – im Vergleich mit dem Zivildienst längere – Dienst für junge Männer attraktiv sein wird, da er einerseits nicht den gesetzlichen Bestimmungen und Zwängen des Zivildienstes unterliegt und andererseits die Chance bietet, berufsqualifizierende Elemente und Anteile zu integrieren. Die Arbeitsgruppe schlug

vor, diesen neuen Dienst im Rahmen eines Gesamtkonzepts Freiwilligendienste zu verankern und auszugestalten.

Im Zusammenhang mit dieser Diskussion ergänzte der Deutsche Caritasverband (DCV) die Vorschläge der „Arbeitsgruppe Zukunft des Zivildienstes“, indem er die Einführung eines „Freiwilligen Zivildienstes“¹⁷⁴ vorschlug. Zur Feststellung der Akzeptanz der konzeptionellen Eckpunkte und des Etiketts „Freiwilliger Zivildienst“ hat der DCV eine Bevölkerungsumfrage in Auftrag gegeben (vgl. TNS Emnid 2000).¹⁷⁵ Nach deren Befunden ist davon auszugehen, dass eine große Mehrheit der Bevölkerung dem „freiwilligen uneigennützigem gesellschaftlichem Engagement junger Menschen“ sehr positiv gegenübersteht und ihm eine hohe Wertschätzung entgegenbringt. Gefragt nach der Akzeptanz möglicher Einsatzbereiche antwortet eine deutliche Mehrheit der Befragten, dass sie die Tätigkeit vor allem in den klassischen Bereichen des „Pflichtzivildienstes“ als sinnvoll ansieht. Mit Blick auf die besonders berücksichtigte Befragtengruppe der 14- bis 27-Jährigen zeigt sich, dass zehn Prozent dieser Altersklasse ein „sehr großes Interesse“ bekunden, selbst einen „Freiwilligen Zivildienst“ zu absolvieren.¹⁷⁶ Ein weiteres Drittel äußert „eher großes“ Interesse.

Die Bundesregierung hat diese Vorschläge der Arbeitsgruppe und die empirischen Befunde teilweise aufgegriffen und hat in diesem Zusammenhang eine rechtliche Grundlage im Zivildienstgesetz (ZDG) geschaffen (§ 14c ZDG), nach dem anerkannte Kriegsdienstverweigerer, die sich zur Ableistung eines freiwilligen sozialen oder ökologischen Jahres entweder im In- oder im Ausland verpflichten, nicht zum Zivildienst herangezogen werden. Festgelegt ist, dass mit dem „In Kraft treten“ der Änderungen im ZDG zum 1.8.2002 der Freiwilligendienst spätestens ein Jahr nach der Verpflichtung und vor der Vollendung des 25. Lebensjahres anzutreten ist; wobei dieser Dienst für mindestens 12 Monate als ganztägige und auslastende Hilfstätigkeit konzipiert sein

174 Bereits in dem Etikett dieses Konzepts verschmelzen die beiden Handlungsformen, die durch diesen Dienst tangiert werden. Doch gerade diese Verschmelzung steht auch für das damit verbundene Problem: Obwohl dieser Dienst nur als Angebot freiwillig von jungen Frauen und Männern (im Alter zwischen 15 und 27) in Anspruch genommen werden soll, rückt – der sicherlich bewusst gebrauchte zweite Teil der Bezeichnung – diesen Dienst in die Nähe von Pflicht und Zwang.

175 Ziel der für die deutschsprachige Bevölkerung ab 14 Jahren repräsentativ angelegten Untersuchung war es, Einstellungen und Meinungen zum Konzept des „Freiwilligen Zivildienstes“ zu ermitteln. Mittels Telefoninterviews wurden neben einer Zufallsstichprobe (n=2.035 Personen) insbesondere einerseits die Altersgruppe der 14- bis 27-Jährigen (durch weitere 350 Interviews) und andererseits Personalverantwortliche in deutschen Unternehmen (durch weitere 500 Interviews) befragt.

176 Allerdings wird auch deutlich, dass sich aufgrund der Befragungsergebnisse ein anderer Name für ein solches Konzept anbietet. 29% der Bevölkerung und 45% der befragten Personalverantwortlichen favorisieren die Bezeichnung „Freiwilliger Gemeinschaftsdienst“.

soll.¹⁷⁷ Die Träger, die in Zukunft anerkannten Kriegsdienstverweigerern die Möglichkeit dieses besonderen Surrogatdienstes eröffnen, werden einen Anteil der entstehenden Kosten aus Bundesmitteln erstattet bekommen. Die Höhe dieses Anteils orientiert sich an den Ausgaben, die dem Bund für die Beschäftigung von Zivildienstleistenden entstehen.¹⁷⁸ Damit erscheint unter monetären Gesichtspunkten und aus der Perspektive der Einrichtungen/Träger die Beschäftigung eines (männlichen) anerkannten Kriegsdienstverweigerers über einen Freiwilligendienst (FSJ oder FÖJ) nach § 14c ZDG günstiger als die Beschäftigung eines/r Helfers/in nach dem FSJ- oder dem FÖJ-Gesetz.¹⁷⁹

Es ist – von Seiten des Gesetzgebers – beabsichtigt, dass die anerkannten Kriegsdienstverweigerer, die einen Freiwilligendienst ableisten, „möglichst nicht auf schon vorhandenen Plätzen für Freiwillige eingesetzt werden“. Auf diese Weise soll die Einrichtung zusätzlicher Plätze für Freiwilligendienstplätze erleichtert werden.

9.3 Zwischenbefunde

In diesem Kapitel wurden einige zentrale Aspekte von zwei Personal-Optionen bzw. zwei verschiedenen Dienstformen für junge Menschen behandelt, die u.a. – in jeweils besonderer Weise – mit den Debatten

177 Die konkrete Umsetzung der geplanten Regelungen hat grundsätzlich verschiedene Problemkreise zu beachten, die sich aus den jeweiligen Bezügen – einerseits zum Zivildienst und andererseits zum Freiwilligendienst – ergeben. Es ist im Hinblick auf mehrere Faktoren (Träger, Trägerzuschüsse, Bezüge der Freiwilligen, Bildungselemente, Aufgaben der Dienstleistenden etc.) zu entscheiden, ob dieser besondere, als Surrogatdienst anerkannte Dienst sich eher an den Strukturen des Zivildienstes oder eher an denen des FSJ bzw. des FÖJ ausrichten soll. Mit Blick auf den Zivildienst sind dabei insbesondere die Fragen einer Antwort zuzuführen, die sich aus dem Grundsatz der Wehrgerechtigkeit ergeben (vgl. Kap. 2.1). Wichtige Kriterien zur Beurteilung der Wehrgerechtigkeit sind in diesem Kontext die individuell zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel, die Dauer des Dienstes und die Art bzw. Schwere der auszuführenden Tätigkeiten. Auf der anderen Seite werden Effekte der gesetzlichen Regelung im ZDG auf den „Rest“ der Freiwilligendienste vermutet und beispielsweise gefordert, dass es „keine Ungleichbehandlung und Verdrängung z.B. von jungen Frauen durch unterschiedliche Förderbedingungen geben“ darf (Fialka 2001, S. 149).

178 So ist es einer Antwort des BMFSFJ vom 30.07.2001 auf Anfragen zu den Freiwilligendiensten zu entnehmen. In dem „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Förderung eines freiwilligen sozialen Jahres und anderer Gesetze“ (Stand 5.11.2001) wurde entsprechend für den in das ZDG einzufügenden § 14c in Abs. 4 formuliert: Die nach den FSJ-Gesetz oder dem FÖJ-Gesetz anerkannten Träger „erhalten für höchstens zwölf Monate auf Antrag vom Bundesamt für den Zivildienst vierteljährlich einen Zuschuss zu den Kosten, die ihnen aufgrund der pädagogischen Begleitung, eines angemessenen Taschengelds und der Sozialversicherungsbeiträge für die anerkannten Kriegsdienstverweigerer entstehen.“

179 Zu berücksichtigen ist in dem Zusammenhang der Erstattungen aus dem Haushalt des Bundesamtes für den Zivildienst – deren Einzelheiten in einer Rechtsverordnung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend noch festzulegen sind – allerdings, dass im Gegensatz zu den ZDL für die TeilnehmerInnen von FSJ und FÖJ Kindergeld geleistet wird. Diese Leistungen sollen die Kostenerstattungen für die Einrichtungen/Träger mindern.

über die Zukunft des Zivildienstes sowie insbesondere mit den Fragen nach der zukünftigen Finanzierung und den personellen Ressourcen des Sozialsystems verknüpft sind: die Option Pflichtdienst einerseits und die Option Freiwilligendienst andererseits.

An den Kontroversen zu einem zusätzlichen sozialen Pflichtdienst für junge Menschen, dessen Realisierung eine zur Zeit unwahrscheinliche Änderung des Grundgesetzes voraussetzen würde, beteiligen sich VertreterInnen verschiedener gesellschaftlicher Akteure und unterschiedlicher politischer Lager. Dabei können die Argumentationslinien für oder gegen die Option eines Pflichtdienstes nicht unabhängig vom rechtlichen Status Quo gesehen werden, der mit dem von der politischen Mehrheit getragenen System von Wehr- und Zivildienst zwei Zwangsdienste vorsieht.

Einerseits wird ein Pflichtdienst von dessen Befürwortern als ein alternativer Entwicklungspfad verstanden, mit dessen Einführung mehrere Vorteile verknüpft sein können. So wäre er beispielsweise nicht nur dazu geeignet, eine absehbare Personallücke im Bereich der sozialen Dienste zu schließen, sondern er wird ebenso – als Zeitverpflichtung gegenüber einer Finanzverpflichtung über Steuern – als sozial gerechter eingestuft und als eine Option charakterisiert, die für eine „soziale Alphabetisierung“ junger Menschen förderlich sein könnte. Andererseits führen die Gegner eines sozialen Pflichtdienstes u.a. an, dass diese erzwungenen Arbeitsleistungen einer systematischen Fehlallokation der Ressourcen und einer breiten partiellen Dequalifizierung sozialer und pflegerischer Arbeit gleichkommen würde.

Die Kontroversen um Pflichtdienste bauen auf einer Situation auf, in der die Wehrpflicht und der Zivildienst als Pflichtdienst(e) – gewissermaßen als vorgegebene Grundlage – explizit oder implizit immer als Bezugspunkte vorhanden sind. Dabei sind diese beiden Dienste allerdings in unterschiedlichen Legitimationshintergründen verhaftet, die auf verschiedenen Struktur- bzw. Produktionsbedingungen basieren. In einer analytischen Perspektive sind Differenzen zwischen Wehr- und Zivildienst auszumachen – einerseits mit Blick auf die gesellschaftlichen Sektoren, in denen die jeweiligen Leistungen verankert sind, sowie andererseits bezüglich der Art der Güter, die unter Beteiligung des Wehr- bzw. Zivildienstes bereit- bzw. hergestellt werden.

Die Idee, Reduzierungen bei den Zivildienstleistenden oder einen gänzlichen Ausfall des Zivildienstes durch einen (verstärkten) Ausbau von Freiwilligendiensten aufzufangen, scheint sowohl die Diskussionen zu den Freiwilligendiensten als auch die Debatten zur Zukunft des Zivil-

dienstes zu befördern und zu prägen (vgl. u.a. Gerstberger 2000). Dabei sind vor allem die Programme des Freiwilligen Sozialen Jahres (FSJ) und des Freiwilligen Ökologischen Jahres (FÖJ) im Zentrum der Betrachtung, die im Jahrgang 2000/01 zusammen 13.000 TeilnehmerInnen genutzt haben.

Orientiert an diesen beiden Freiwilligendiensten sind deutliche Strukturanalogien mit, aber ebenso deutliche Differenzen zu dem Zivildienst auszumachen. Unter Berücksichtigung dieser grundlegenden Faktoren erscheint es auch mittels attraktiverer, flexiblerer und besser beworbener Freiwilligendienste kaum wahrscheinlich, dass diese zukünftig den Zivildienst auch nur annähernd in vollem Umfang ersetzen können. Realistischer erscheint dagegen – aus der Einrichtungsperspektive – ein „Zwei-Säulen-Modell“, das einerseits den jungen Menschen neuartige Entscheidungsalternativen und andererseits den Einrichtungen neue personalpolitische Optionen ermöglicht.

Die Attraktivität der beiden Freiwilligendienste soll künftig durch eine erfolgte Gesetzesänderung erhöht werden, durch die sich einige Strukturbedingungen dieser Dienste verändern (u.a. durch eine Erweiterung der Einsatzfelder und eine Flexibilisierung der Dauer). Parallel dazu wird die Förderhöhe durch den Kinder- und Jugendplan des Bundes von 11,5 Mio. EUR (22,5 Mio. DM) auf 16,5 Mio. EUR (32,3 Mio. DM) anwachsen, was einer Steigerung um 43,5% entspricht.

Teil D

Fallstudie Diakonie – Zivildienst zwischen ambulanten und stationären Hilfen für ältere und behinderte Menschen

10 Tätigkeitsgruppe 01, 11, 19 oder 45? Zur Verortung und Entwicklung der Tätigkeitsgruppen in den Pflege- und Betreuungsdiensten

Der Zivildienst hat sich – so das Fazit der vorangegangenen Kapitel – zweifellos zu einem wichtigen personellen Standbein im Sozial- und Gesundheitswesen entwickelt. Einen wesentlichen Beitrag zur Funktionsfähigkeit des Systems sozialer und gesundheitsbezogener Dienste leisten hierbei die Zivildienstleistenden in den verschiedenen Tätigkeitsgruppen der Pflegehilfe und Betreuungsdienste, die schon rein quantitativ die größte Gruppe bilden. Dieser Befund allein bietet bereits Anlass genug, dieses Zivildienstsegment in Gänze näher zu beleuchten. Dies wäre die gewünschte Zielsetzung des folgenden Kapitels; die Reichweite der eigentlichen Fragestellung ist – angesichts des begrenzten Forschungsstands (vgl. Kap. 3) und der schwierigen Datenlage (vgl. Teil B) – demgegenüber jedoch weitaus begrenzter. So umfasst der hier eröffnete Blickwinkel im Schwerpunkt spezifische Sonderformen der Pflegehilfen und Betreuungsdienste und ausgesuchte, sozialpflegerische Teilarbeitsfelder. Dieser Ausschnitt wird nochmals verengt durch die Fokussierung auf einen großen Zivildienstträger und einen regionalen Ausschnitt.

Konkret und methodisch beschreiten wir hierbei einen doppelten Weg: Zum einen versuchen wir, die nur sehr begrenzt vorliegenden Befunde zum Einsatz von Zivildienstleistenden in den Pflegehilfen und Betreuungsdiensten der Tätigkeitsgruppen „11 MSHD“, „19 ISB“, „45 ISB-K“ sowie der umfassendsten Tätigkeitsgruppe „01 Pflege- und Betreuungsdienste“ mit Ergebnissen zur ambulanten, zum Teil auch stationären Altenpflege und Behindertenhilfe sekundäranalytisch miteinander in Beziehung zu setzen. Zum anderen soll durch die Befragung unterschiedlichster, in diesen Feldern tätiger diakonischer Träger und Einrichtungen in Württemberg als weitere Perspektive eine organisationsbezogene, betriebswirtschaftliche Sichtweise in die Untersuchung eingebracht werden. Beide Zugänge werden ergänzt durch ausgewählte Befunde aus der Befragung von Zivildienstleistenden, die in den interviewten Einrichtungen tätig waren.

10.1 Gemeinsamkeiten und Unterschiede der ausgewählten Tätigkeitsgruppen

Gegenstand der Sekundäranalyse und der Einrichtungsbefragung sind von den in den ambulanten und stationären Einrichtungen vertretenen

Tätigkeitsgruppen vor allem jene, die – neben dem Krankentransport und dem Rettungsdienst der TG 08 (vgl. Teil E) – in besonderer Weise die „direkten Dienste am Menschen“ repräsentieren. Gemeint sind damit die Tätigkeitsgruppen (TG)

- TG 11 = Mobile Soziale Hilfsdienste (MSHD),
- TG 19 = Individuelle Schwerstbehindertenbetreuung (ISB),
- TG 45 = ISB von Kindern in integrativen Kinder- u. Jugendeinrichtungen (ISB-K)
- sowie mit Einschränkungen (vgl. Kap. 10) die
- TG 01 = Pflegehilfe und Betreuungsdienste.

Zwischen den vier Tätigkeitsgruppen bestehen zahlreiche Berührungspunkte und Überschneidungen, die die Identifikation und Abgrenzung der jeweiligen Aufgaben der Zivildienstleistenden erschweren.

10.1.1 Die Tätigkeitsgruppe 01 – eine unbekannte Größe?

Das größte und älteste Tätigkeitsprofil verbirgt sich hinter der TG 01 über deren interne Strukturen jedoch nur wenige Informationen vorliegen. Sie gilt unter den vier ausgewählten Tätigkeitsgruppen als klassischer Prototyp, aus dem sich im Verlauf der Entwicklung des Zivildienstes die anderen drei Gruppen als Sonderformen der Pflegehilfe und Betreuungsdienste herausgebildet haben.¹⁸⁰

Heute werden unter der TG 01 alle anfallenden Pflege- und Betreuungstätigkeiten von Zivildienstleistenden in den unterschiedlichen Arbeitsfeldern und Einrichtungen des Sozial- und Gesundheitswesens subsumiert. Sie repräsentiert damit eine arbeitsfeld- und einrichtungsbezogene Vielfalt, die von der pflegerischen und betreuenden Arbeit der Zivildienstleistenden im Krankenhaus, in Kurheimen oder Rehabilitationsstätten, über die Tätigkeit in Behindertenwerkstätten, Jugendhilfe- und Obdachloseneinrichtungen bis hin zur Unterstützung in Altenbegegnungsstätten, Sozialstationen, organisierten Familien- und Nachbarschaftshilfen sowie Altenpflege- und Behindertenwohnheimen reicht. In diesem Sinne ist die Tätigkeitsgruppe in besonderem Maße Ausdruck für den Prozess der institutionellen Ausdifferenzierung sozialer und gesundheitsbezogener Angebote und Dienste, der sich im Sozial- und Gesundheitswesen in den letzten Jahrzehnten vollzogen hat.

¹⁸⁰So gab es in der Entstehungsphase des Zivildienstes für die Beschäftigung der Ersatzdienstleistenden nur die Vorgabe „Pflege“ oder „Nicht-Pflege“. Aus beiden Grundtypen hat sich die heute bekannte formale Klassifikation der Tätigkeitsgruppen (TG) entwickelt, nach der der Einsatz der Zivildienstleistenden in den Beschäftigungsstellen im sozialen Bereich gesteuert wird (vgl. Kap. 4).

Mit Blick auf die Tätigkeitsinhalte umfasst die TG 01 ein breites Spektrum an möglichen Aufgaben (z.B. Arbeitsbetreuung in Behindertenwerkstätten, die Betreuung von beeinträchtigten Kindern und Jugendlichen, älteren und behinderten Menschen etc.) und unterstützenden Hilfen (wie Essen auf Rädern, Hol- und Bringdienste für Personen, Behindertenfahrdienste) in den Arbeitsbereichen der Pflege und Betreuung für unterschiedliche Zielgruppen. Für den Einsatz der Zivildienstleistenden in dieser Tätigkeitsgruppe hat das Bundesamt zum Teil einschränkende Bedingungen und Sonderregelungen erlassen.¹⁸¹ Für die Beschäftigung im Teilarbeitsbereich der Pflege sind die vorhandenen Bestimmungen in der folgenden Abbildung zusammengestellt worden (vgl. Abb. 10.1). Allein an diesem Ausschnitt der TG lässt sich die ganze Bandbreite der möglicherweise anfallenden Arbeiten dokumentieren, die von den Zivildienstleistenden zum Teil eigenständig, zum Teil unter Anleitung der Fachkraft ausgeführt werden (sollen).¹⁸² Hinzu kommen in Abhängigkeit vom jeweiligen Arbeitsfeld bzw. der jeweiligen Einrichtungsart die verschiedenen Tätigkeiten im Bereich der Betreuung.

Abb. 10.1: Regelungen des Bundesamtes für den Zivildienst zum Einsatz von Zivildienstleistenden im Pflegebereich

Art der Tätigkeit	Beispiele und Anmerkungen
<p><i>Pflegehilfs)tätigkeiten:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Grundpflege u. Zubettbringen ➤ Persönlicher Kontakt ➤ Persönliche Hilfeleistungen 	<p>grundsätzlich keine Spritzen z.B. Unterhaltung, pflegerische Gespräche, allgem. Fürsorge, Rundgänge Hilfe beim Aufstehen, An- u. Ausziehen, Gehen, Benutzen von Wagen/ Rollstuhl, Erfüllung persönlicher Sonderwünsche</p>
<p><i>Körperpflege:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Waschen des Patienten im Krankenzimmer und Baden im Badezimmer ➤ Hilfeleistungen beim Gebrauch von Steckbecken, Nachtstuhl, Urinflasche 	<p>einschl. der Vorbereitungsarbeiten, Mund-, Zahn-, Haar- u. Nagelpflege Reichen d. Geräte, Leeren, Säubern u. Abstellen; Waschen d. Kranken bzw. Gelegenheit zum Waschen geben</p>

¹⁸¹ Hierzu gehören etwa die spezifischen Bedingungen bei der Betreuung von Kindern und Jugendlichen sowie die Sonderregelungen für den Einsatz von ZDL in Werkstätten für Behinderte (vgl. BAZ – Leitfaden 2001).

¹⁸² Ob und inwieweit Zivildienstleistende im Einzelfall auch Tätigkeiten aus dem Bereich der Behandlungspflege im engeren Sinne übernehmen, kann und soll hier nicht thematisiert und beurteilt werden. Zur Abgrenzung der Arbeits- und Kompetenzbereiche liegen auf Verbandsebene jedoch zum Teil Materialien vor. So hat beispielsweise die Konferenz Diakonischer Werke in Niedersachsen (1998) entsprechende Empfehlungen veröffentlicht.

Art der Tätigkeit	Beispiele und Anmerkungen
<p><i>Betten und Lagern:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Bettenmachen, Wechseln der Bettwäsche ➤ Zwischenzeitlich bequemes Lagern ➤ Versorgung druckgefährdeter Stellen 	<p>Dekubitusprophylaxe, Wasser- und Luftkissen usw.</p>
<p><i>Speisenverteilung:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Vorbereiten, Anrichten, Servieren und Abräumen der Mahlzeiten, Hilfeleistungen beim Essen 	<p>auch Füttern Schwerkranker, Kinder usw., Verabreichen von Sondennahrung</p>
<p><i>Behandlungspflege:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Wiegen und Messen ➤ Messen von Temperatur, Puls u. Atmung 	
<p><i>Besonderes Beobachten:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Narkosewache¹ ➤ Beobachtungen nach Eingriffen sowie während u. nach Transfusionen und Infusionen¹ ➤ Vorbereiten des Kranken ➤ Vorbereiten der Geräte ➤ Begleitung zu diagnostischen u. therapeut. Maßnahmen außerhalb des Pflegebereichs ➤ Austeilen u. Verabreichen von Medikamenten (z.B. Tabletten, Tropfen, Suppositorien¹) ➤ Ausführen v. Einreibungen, Inhalation, Wärme- u. Kältegaben, Bestrahlungen u. Bädern, soweit in der Pflegeeinheit verblieben ➤ Versorgen von Wunden ➤ Hilfeleistungen bei ärztlichen Maßnahmen¹ ➤ Pflege Sterbender, Versorgen Toter ➤ Aufräumen nach diagnostischen und therapeutischen Maßnahmen 	<p>hier auch Vorbereiten zur Operation</p> <p>einfache Verbände, Schienen usw.</p> <p>hier auch Vorreinigen von Geräten</p>
<p><i>Verwaltung und Versorgung:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Geben und Entgegennehmen von Anweisungen und Berichten ➤ Fieberkurve¹ ➤ Führen/Beantworten v. Telefongesprächen¹ ➤ Speisen- und Medikamentenanforderung¹ ➤ Pflegen und Verwalten von Einrichtungen und Ausstattungen 	<p>u.a. Mitarbeiterbesprechungen</p>

1 Gelegentliche Mitarbeit unter Anleitung

Quelle: Bundesamt für den Zivildienst – Leitfaden (2001)

Über die genauere Zusammensetzung dieser Tätigkeitsgruppe und die im einzelnen anfallenden Arbeiten liegen kaum Informationen vor – u.a. auch deshalb, weil die Statistik des Bundesamtes für den Zivildienst bzw. das der Systematik zugrundeliegende Erhebungsinstrumentarium hinter der Komplexität und Entwicklungsdynamik dieser Gruppe weit zurückbleiben. Aufgrund der fehlenden Tiefengliederung der Tätigkeitsgruppe und der unzureichenden Binnendifferenzierung der Daten ist eine arbeitsfeldbezogene Betrachtung demzufolge kaum möglich. Mit anderen Worten: Der Anteil der Zivildienstleistenden der TG 01, die in den verschiedenen Teilbereichen des Sozial- und Gesundheitswesens pflegerisch und betreuerisch tätig sind, ist auf der Grundlage der Zivildienststatistik nicht quantifizierbar. Dieses Manko wirkt sich auch auf den hier fokussierten Bereich der Altenpflege und Behindertenhilfe aus, da auf diesem statistischen Pfad nicht zu ermitteln ist, mit welchem (oder auch kleinem) Segment der Pflege- und Betreuungsdienste wir uns beschäftigen.

10.1.2 Die Tätigkeitsgruppen 11, 19 und 45 im Vergleich

Werden im Kontrast zur Tätigkeitsgruppe 01 und deren statistische Unwägbarkeiten hinaus die anderen drei Formen der Pflegehilfen und Betreuungsdienste näher betrachtet, dann lassen sich vor allem drei wesentliche Unterschiede veranschaulichen:

- Erstens haben sich mit Blick auf den Entstehungskontext die Mobil- en Sozialen Hilfsdienste und die beiden Varianten der Individuellen Schwerstbehindertenbetreuung erst wesentlich später ausdifferenziert: Während schon die ersten Ersatzdienstleistenden in großen stationären Einrichtungen Pflege- und Betreuungsarbeiten verrichtet haben, die zu einem späteren Zeitpunkt als TG 01 bezeichnet wurden, ist die Entstehung der „Mobil- en Sozialen Hilfsdienste“ (MSHD) und der „Individuellen Schwerstbehindertenbetreuung“ (ISB) eng an die Entwicklung erster Formen der Einzelbetreuung und frühe Bestrebungen der Ambulantisierung der Alten- und Behindertenhilfe in den 70er- und 80er-Jahren gekoppelt. Die Einrichtung der ISB-K ist dagegen eher Mitte der 80er-Jahre im Kontext der Elterninitiativbewegung behinderter Kinder zu verorten.
- Zweitens basieren alle drei Gruppen konzeptionell auf Formen der Einzelbetreuung älterer und/oder behinderter Menschen¹⁸³, die wie bei den MSHD und der ISB im privaten, häuslichen Umfeld und bei der ISB für Kinder innerhalb und – falls erforderlich – auch außerhalb

¹⁸³Der Begriff der „Behinderung“ wird hier eher umgangssprachlich und nicht im technischen Sinne des Sozialgesetzbuches gebraucht.

von integrativen Kindertageseinrichtungen und Schulen erfolgt. Alle drei Tätigkeitsgruppen sind als personennahe, individualisierte und bedarfsorientierte Hilfen konzipiert.

- Und schließlich sind die drei Gruppen sowohl arbeitsfeld- als auch tätigkeitsbezogen leichter statistisch zu verorten, da die Vorgaben des Bundesamtes für den Zivildienst für die Mobilien Sozialen Hilfsdienste und die beiden Varianten der Individuellen Schwerstbehindertenbetreuung – im Unterschied zur TG 01 – wesentlich enger sind. Dieser Unterschied wird jedoch zumindest in Teilen wieder relativiert, da in diesen Diensten auch Zivildienstleistende der TG 01 mit vergleichbaren Tätigkeiten befasst sind.

Mit Blick auf das zugrundeliegende Konzept bestehen aber auch zwischen den drei Tätigkeitsgruppen Differenzen (vgl. Kap. 14):

- Die *Mobilien Sozialen Hilfsdienste* bilden eine spezifische Kombination aus Tätigkeiten zur Erhaltung u. Erweiterung v. Kontakten zur Umwelt, haushaltsbezogenen Arbeiten sowie pflegerischen Hilfstätigkeiten für alte und behinderte, nicht aber kranke Menschen, deren Zielsetzung darin besteht, die Selbständigkeit der Adressaten zu erhalten bzw. den Verbleib im eigenen Haushalt zu ermöglichen und die Angehörigen zu entlasten. MSHD müssen Sozialstationen oder vergleichbaren ambulanten Diensten angegliedert sein oder zumindest mit diesen kooperieren. Die Tätigkeit der Zivildienstleistenden findet dann – gesteuert über die Einsatzplanung der Dienste – in den verschiedenen Haushalten statt (vgl. Kap. 14).
- Die Grundidee der *Individuellen Schwerstbehindertenbetreuung* besteht in der persönlichen Assistenz von Zivildienstleistenden für behinderte Menschen. Durch den begleitenden Einsatz und die unterstützende Tätigkeit der Zivildienstleistenden sollen die Folgewirkungen der verschiedenen Behinderungen auf die Alltagsbewältigung insoweit kompensiert werden, dass eine weitgehend selbstbestimmte Lebensweise, der Verbleib im privaten Haushalt und die Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft ermöglicht werden. Die konkrete Ausgestaltung der Leistungen orientiert sich am individuellen Betreuungsbedarf des Behinderten und kann deshalb für die einzelnen Zivildienstleistenden höchst unterschiedlich ausfallen. Ebenso wie bei den Mobilien Sozialen Hilfsdiensten kann die ISB organisatorisch Sozialstationen bzw. ambulanten Diensten angegliedert werden. Darüber hinaus kommen als anerkennungsfähige Beschäftigungsstellen aber auch eine Reihe weiterer Einrichtungen wie Geschäftsstellen der Wohlfahrts- und Behindertenverbände, Sozialämter und Hauptfürsorgestellen etc. in Betracht, nicht jedoch der zu betreuende Behinderte selbst.

- Speziell auf den Unterstützungs- und Betreuungsbedarf (schwerst-) behinderter Kinder beim Besuch integrativer Kindertageseinrichtungen und Schulen ist die *ISB-K* zugeschnitten, deren Vorschriften die Regelungen zur TG 19 ergänzen. Eine organisatorische Besonderheit bei der ISB-K liegt darin, dass die integrativen Einrichtungen als Einsatzort der Zivildienstleistenden nicht selbst als Beschäftigungsstelle anerkannt werden können.

Mit Blick auf den Grad der Hilfestellung haben die Tätigkeiten im Rahmen der MSHD eher unterstützenden Charakter. Dagegen gilt die ISB als intensive Hilfe- und Betreuungsform, die sich im engen Kontakt mit (möglichst) nur einem Adressaten während der gesamten Zivildienstdauer vollzieht. Gerade diese Konstellation kann für die Zivildienstleistenden (aber auch den Klienten oder die Angehörigen) in der ISB sehr belastend sein, da die – bei allen Tätigkeitsgruppen im Pflege und Betreuungsbereich – potentiell entstehenden Verunsicherungen, Schwierigkeiten und Konflikte (etwa beim Umgang mit Hilfe- und Pflegebedürftigkeit, bei der Konfrontation mit Alter, Behinderung und Tod, bei der Suche nach der jeweiligen Rolle zwischen Distanz und Nähe oder bei der Verletzung der Intimsphäre bzw. der Tabu- und Schamgrenzen des/der Adressaten und des ZDL) durch die Konzentration auf einen Adressaten und die geringen Rückzugsmöglichkeiten wesentlich intensiver auftreten (können) (vgl. Kirchlich diakonische Bildungsstätte 1986; Blandow 1988).

Gleichzeitig ist bei dieser TG aufgrund der Schwere der Behinderungen die Abhängigkeit des Adressaten von der Zuverlässigkeit und Kompetenz der jeweils assistierenden Zivildienstleistenden, aber auch von der kontinuierlichen Besetzung der Zivildienstplätze sehr hoch. Diesen Anforderungen soll zum einen durch die ISB-spezifische Einweisung, die die Zivildienstleistenden vor Antritt der Betreuung zu absolvieren haben, Rechnung getragen werden. Zum anderen soll der nahtlose Übergang vom „amtierenden“ zum nächsten Zivildienstleistenden bzw. die kontinuierliche Besetzung der Plätze seitens des BAZ durch eine spezifische Sonderkontingentierung in Höhe von 4% gewährleistet werden, die von der zur Verfügung stehenden Jahresdurchschnittszahl an Zivildienstleistenden zur Besetzung der entsprechenden Zivildienstplätze abgezogen und vom Bundesamt zentral verwaltet wird.

10.1.3 Der Entstehungskontext der Tätigkeitsgruppen 11, 19 und 45

Wird spezifischer nach den Gründen für die Einrichtung und die Etablierung der einzelnen Tätigkeitsgruppen gefragt, so lassen sich – ohne auf den historischen Entstehungsprozess im Detail einzugehen – vor allem zwei relevante Motivlagen identifizieren:

(1) Der wesentliche Anlass für die Ausdifferenzierung der Tätigkeitsgruppen bestand im Mangel an Zivildienstplätzen für die im Verlauf der 70er- und beginnenden 80er-Jahre wachsende Zahl an Kriegsdienstverweigerern, dem das Bundesamt für den Zivildienst u.a. durch die Suche nach neuen Einsatzfeldern für Zivildienstleistende entgegenzuwirken versuchte (vgl. Kap. 4). Aus dieser Perspektive bildeten die zu schaffenden MSHD und die ISB innovative, geeignete und zu fördernde Tätigkeitsbereiche, in denen überwiegend Zivildienstleistende eingesetzt werden konnten. Sie entsprachen – mit Blick auf die allgemeine wehrpolitische Diskussion – zugleich der damaligen Auffassung, den allzu leichten Zivildienst als „lästige“ Alternative zum Grundwehrdienst anspruchsvoller zu gestalten (vgl. Kaiser 1995 sowie im Detail Kap. 4).¹⁸⁴

(2) Zweitens traf sich das Interesse geeignete ZDP zu schaffen, mit den sich verlagernden Bedarfslagen im Pflegebereich und den hiermit korrespondierenden, veränderten sozialpolitischen Intentionen. So galten Anfang der 80er-Jahre der hier interessierende Teilbereich der heterogenen Tätigkeitsgruppe 01, vor allem aber die Mobilien Sozialen Hilfsdienste und die Individuelle Schwerstbehindertenbetreuung, als wesentliche Standbeine des Auf- und Ausbaus einer ambulanten Infrastruktur im Sektor der Alten- und Behindertenarbeit. So plädierte etwa die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege bereits Anfang der 80er-Jahre (vgl. BAGFW 1983) für eine Ambulantisierung der Betreuung, Versorgung und Pflege Schwerstbehinderter und sah im „stärkeren Ausbau von Zivildienstplätzen in den Mobilien Sozia-

184 U. Finckh (1990) formuliert aus der Sicht der Zentralstelle für Recht und Schutz der Kriegsdienstverweigerer aus Gewissensgründen e.V. weitaus schärfer zu den Zielsetzungen und Effekten des Modellprojektes: Mittels des ISB und des MSHD als zwei relevanten Modellversuchen zur „Verböserung des Zivildienstes“ (ebd., S. 63) sollte „Schwerbehinderten und alten Menschen geholfen werden, ein möglichst selbstbestimmtes Leben zu führen. Gleichzeitig sollten – falls der Versuch gelänge – neue Berufsfelder für Problemgruppen schlecht ausgebildeter Arbeitsloser gefunden werden, vor allem für Frauen, die Teilzeitarbeit suchen, und für ausländische Jugendliche. Die teureren stationären Einrichtungen wie Altenheime und Anstalten für Behinderte sollten entlastet werden zum Wohl der Beschäftigten und der sozialen Kassen. (...) Der Modellversuch wurde nicht beendet und ausgewertet, um anderen Arbeitskräften die Arbeit zu übergeben und normale Bedingungen für die sozialen Dienste zu schaffen“ (ebd., S. 63).

len Hilfsdiensten (MSHD) und der Individuellen Schwerstbehindertenbetreuung (ISB)“ (BAGFW 1983, S. 11) ein zentrales Instrument zur Umsetzung dieser Absicht. Zwar sei der Einsatz von Zivildienstleistenden nur ein Element der sich entwickelnden Infrastruktur der ambulanten Alten- und Behindertenhilfe, das Ziel der Förderung der Selbstbestimmung der Betroffenen in der Alten- und Behindertenarbeit durch den Ausbau ambulanter Pflege und Betreuung aber sei nur durch einen verstärkten Einsatz von Zivildienstleistenden absehbar zu realisieren, da eine in hohem Maße individualisierte Betreuung andernfalls kaum Finanzierungschancen hätte.^{185/186}

Chronologisch betrachtet sind zunächst die ISB sowie die MSHD und dann – mit deutlichem zeitlichen Abstand und anderem Entstehungszusammenhang – die ISB-K als Tätigkeitsgruppen des Zivildienstes eingerichtet worden:

So stammt mit Blick auf die *Individuelle Schwerstbehindertenbetreuung* der erste bei der Zivildienstverwaltung aktenkundige Fall eines ZDL, der zur Betreuung eines behinderten Menschen im häuslichen Bereich eingesetzt wurde, aus dem Jahr 1973. Zwei Jahre später wurden diese Tätigkeiten bereits in dem Merkblatt „Die individuelle Betreuung Behinderter und Kranker durch Zivildienstleistende“ geregelt.¹⁸⁷ Zum

185 „Beim Aus- und Aufbau dieser Dienste soll allerdings besonders darauf geachtet werden, dass vorhandene familiäre, nachbarschaftliche und ehrenamtliche Hilfen unterstützt, entsprechende Initiativen angeregt und die Kraft zur Selbsthilfe gefördert werden“ (Thesenpapier der Präsidenten der in der BAG zusammengeschlossenen Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege vom 22.5.1980, S. 1, zitiert nach Kirchlich Diakonische Bildungsstätte Haus Husen 1986). „Die Beteiligung der Diakonie an diesen Modellprojekten [des BAZ, d.V.] geschah unter dem Gesichtspunkt des weiteren Ausbaues von Entlastungs- und Integrationshilfen für Familien, behinderte und ältere Mitbürger“ (Dr. Schober, F.J. Steinmeyer, Schreiben der Hauptgeschäftsstelle des DW der EKD an die Diakonischen Werke der Gliedkirchen der EKD vom 7.3.1980, S. 1, zitiert nach Kirchlich Diakonische Bildungsstätte Haus Husen 1986).

186 Darüber hinaus spielten nach Tobiasen/Kellmann/Cords (1990) bei der Einrichtung der Tätigkeitsgruppen möglicherweise auch zivilverteidigungsrelevante Aspekte eine Rolle. Aus dieser Perspektive lagen die Gründe für die Einführung der Mobilien Sozialen Hilfsdienste bzw. des flächendeckenden Ausbaus ambulanter Dienste außerdem in ihrer potentiellen Bedeutung für den Kriegsfall bei der Versorgung der Verletzten und der Entlastung der Krankenhäuser: „Die Ursache für den flächendeckenden MSHD findet man denn auch nicht in den Bedürfnissen der Sozialpolitik, sondern der Verteidigungspolitik. Das Bundesinnenministerium, zuständig für die zivile Verteidigung, hatte zur Zeit der Einführung des flächendeckenden MSHD einen Referentenentwurf zum Gesundheitssicherstellungsgesetz (einer der Vorläuferentwürfe des Katastrophenschutzergänzungsgesetzes) in Arbeit. In diesem Gesetzentwurf wurde auch überlegt, wie im Kriegsfall die Krankenhäuser für Akutverletzte freigemacht werden können. Dabei geht man davon aus, dass 80% der zu Kriegsbeginn im Krankenhaus befindlichen Patienten sofort entlassen werden könnten. Der Gesetzentwurf sah für diese Patienten eine ambulante Betreuung zu Hause oder in Notunterkünften vor. Genau dies wird im Mobilien Sozialen Hilfsdienst heute täglich geübt: Die ambulante Betreuung nicht akut kranker Personen in häuslicher Umgebung“ (Tobiasen/Kellmann/Cords 1990, S. 200).

187 Die nach dem Jahr 1975 geschaffenen Zivildienstplätze wurden der Tätigkeitsgruppe 09 zugeordnet (vgl. BAZ – Berichterstatte 2001).

damaligen Zeitpunkt fand der Einsatz der Zivildienstleistenden sowohl innerhalb als auch außerhalb der Zivildienststellen statt. Die Betreuung erfolgte – je nach Bedarf – dauerhaft oder vorübergehend. Mit der Einführung der finanziellen Förderung im Jahr 1981 wurde zugleich das Profil der nunmehr als „Individuelle Schwerstbehindertenbetreuung“ bezeichneten Tätigkeitsgruppe verändert.¹⁸⁸ Die damals erlassenen und per Merkblatt ausgewiesenen Vorschriften sind in ihren Grundzügen bis heute für den Einsatz von Zivildienstleistenden in der Individuellen Schwerstbehindertenbetreuung von Relevanz (vgl. ebd.).

Als offizielle Geburtsstunde der *Mobilen Sozialen Hilfsdienste* gilt das Jahr 1978, in dem im Rahmen eines bundesweiten Modellversuchs der Bundesregierung unter Beteiligung mehrerer Wohlfahrtsverbände dieses Tätigkeitsprofil ins Leben gerufen wurde. So waren neben dem Fachpersonal (ABM) auch Zivildienstleistende als Mitarbeiter des Projektes vorgesehen. 1980 wurden dann die ZDL auch außerhalb des noch laufenden Modellversuchs eingesetzt und parallel hierzu ein entsprechendes Merkblatt zum Einsatz von Zivildienstleistenden in den MSHD erlassen. Die Einrichtung und der Erhalt dieser Zivildienstplätze wurde durch Aufwandszuschüsse gefördert, die bis zum Jahr 1993 im Westen und bis 1996 im Osten gewährt wurden (vgl. BAZ – Berichterstatter 2001).

Im Unterschied zu den TG 11 und 19 ist die TG 45, d.h. die *Individuelle Schwerstbetreuung für Kinder*, in den 80er-Jahren als Nebeneffekt der von Eltern behinderter Kinder getragenen Integrationsbewegung entstanden, die unter dem Motto der „Nichtaussonderung“ behinderter Kinder integrative Betreuungs-, Erziehungs- und Bildungsangebote im Kindergarten- und Schulbereich forderte. Bei der Integration der gehandicapten Kinder in Regeleinrichtungen wie der Grundschule vor Ort oder institutionalisierten Einrichtungen mit integrativem Erziehungsanspruch wurde auch auf Zivildienstleistende zurückgegriffen, die das Personal in den Kindertageseinrichtungen und die Lehrkräfte an den Schulen bei der pflegerischen und teilweise auch pädagogischen Betreuung der Kinder unterstützen sollten. Ein entsprechendes Merkblatt wurde erstmalig 1987 und damit im Vergleich zu den anderen TG erst relativ spät erlassen (vgl. Kap. 14, Abb. 14.3).

Alle drei TG bilden aus heutiger Sicht anerkannte, bedeutsame und alltagsnahe Einsatzgebiete des Zivildienstes in der sozialen Arbeit (vgl. etwa Bartjes 2001; Bergmann 2000; Deutscher Bundestag 1997), die –

¹⁸⁸ Im Anschluss hieran wurden die vorhandenen ZDP – soweit sie den neuen Regelungen entsprachen – in ZDP der TG 19 umgewandelt (vgl. ebd.).

so beispielsweise die Bilanz des Diakonischen Werkes aus dem Jahre 2000 – „überhaupt erst durch den Einsatz von Zivildienstleistenden aufgebaut“ werden konnten (ebd., S. 5).¹⁸⁹ Wenn das DW angesichts des historischen Verdienstes des Zivildienstes beim Aufbau neuer Arbeitsfelder sozialer Arbeit allerdings gleichzeitig hervorhebt, dass „anders als in anderen Bereichen (...) aber keine Professionalisierung dieser Dienste (erfolgte), obwohl sie zunehmend nachgefragt wurden und bedarfsgerecht sind“ (Diakonisches Werk der EKD 2000 (a; b, S. 5)¹⁹⁰, so deutet dies bereits an, dass die Bedeutung der Zivildienstleistenden heute faktisch höher anzusiedeln sein dürfte, als von der Bundesarbeitsgemeinschaft in der Entstehungsphase beabsichtigt. Im folgenden Kapitel sollen deshalb die quantitativen Größenordnungen und die aktuellen Entwicklungen bei den einzelnen TG auf der Grundlage der Statistik des Bundesamtes in den Vordergrund gestellt werden.

10.2 Zwischen Expansion und Rückgang – Entwicklung und Strukturen der ausgewählten Tätigkeitsgruppen

Zwischen den vier Tätigkeitsgruppen bestehen nicht allein Unterschiede im zugrundeliegenden Konzept und hinsichtlich des Entstehungskontextes, sondern auch in Hinblick auf die quantitativen Dimensionen. Sie lassen sich anhand des aktuellen Bestands an Zivildienstplätzen, neueren Entwicklungstendenzen und ausgewählten Indikatoren zur Dynamik der Einzelgruppen aufzeigen.

10.2.1 Der Bestand

Wird zunächst der Stellenwert der vier Tätigkeitsgruppen im gesamten Zivildienstsystem quantifiziert, dann wird ersichtlich, dass sie zusam-

189 Aus der Perspektive des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes ist, wie in der Stellungnahme des Paritätischen vom 14. September zu den Empfehlungen der Arbeitsgruppe Zivildienst nachzulesen ist, die „ISB, der MSHD und die ISB-K entstanden, weil zusätzliche Zivildienstplätze für mehr Zivildienstleistende benötigt wurden [vgl. zur Entwicklung des ZD Kap. 4, d .V.]. In der Praxis wurden diese Angebote von den Wohlfahrtsverbänden geschaffen und von den Trägern der Sozialhilfe finanziert. Somit entstand ein neues Feld sozialer Arbeit“ (Stellungnahme des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes 2001, S. 8).

190 Ganz ähnlich resümiert Bartjes (2001, S. 2000): „In der Praxis werden verschiedene soziale Dienste durch ZDL durchgeführt, die ohne sie nicht existieren würden, zumindest nicht in dem gegenwärtigen Umfang, z.B.: Individuelle Schwerstbehindertenbetreuung (ISB) oder Mobile Soziale Hilfsdienste (MSHD). Der vorhandene Pflegenotstand – verstanden als Mangel an und Notstand der professionell Pflegenden – wurde durch die 'Reservetruppe' Zivildienst verdeckt.“ Rauschenbach (1989, S. 115) hat zu dieser Entwicklung schon frühzeitig kritisch angemerkt, dass sich hier offensichtlich ein „Paradebeispiel für die Ungereimtheiten und Ungeklärtheiten moderner wohlfahrtsstaatlicher Politik“ andeutet. „Die Maximen dieses Lehrstückes lauten: Eine möglichst personennahe, individuelle, intensive, bedarfsorientierte und alltagsnahe Hilfe zu möglichst günstigen Konditionen, vielleicht sogar zum Nulltarif.“

mengenommen den Löwenanteil an den gesamten Zivildienstressourcen stellen (vgl. Tab. 10.1), und zwar sowohl mit Blick auf das vorhandene Gesamtplatzangebot als auch hinsichtlich der Zahl der belegten Plätze. Im Vergleich der Tätigkeitsgruppen untereinander erscheint vor allem das Volumen der Pflegehilfen und Betreuungsdienste mit über 110.000 vorhandenen und 68.000 belegten Plätzen gleichermaßen einflussreich als auch übergewichtig im Vergleich zu den drei anderen Gruppen.

Tab. 10.1: Genehmigte und belegte ZDP nach ausgewählten Tätigkeitsgruppen in Deutschland (Stand: 15.12.2000)

TG	Bezeichnung	ZDP	Deutschland gesamt	
			abs.	in %
01	Pflege- und Betreuungsdienste	Genehmigte ZDP	110.144	57,9
		Belegte ZDP ¹	68.248	58,1
		Belegungsquote	/	62,0
11	Mobile Soziale Hilfsdienste	Genehmigte ZDP	13.065	6,9
		Belegte ZDP ¹	6.286	5,4
		Belegungsquote	/	48,1
19	ISB	Genehmigte ZDP	7.253	3,8
		Belegte ZDP ¹	2.574	2,2
		Belegungsquote	/	35,5
45	ISB bei Kindern	Genehmigte ZDP	1.601	0,8
		Belegte ZDP ¹	1.018	0,9
		Belegungsquote	/	63,6
	Gesamt	Genehmigte ZDP	190.222	100,0
		Belegte ZDP ¹	117.481	100,0
		Belegungsquote	/	61,8

1 Doppelbelegungen unberücksichtigt

Quelle: Bundesamt für den Zivildienst – Leitfaden (2001); eigene Berechnungen

Die Verteilung der vier Tätigkeitsgruppen nach Bundesländern dokumentiert Tabelle 10.2 im Detail, nach der sich die Zivildienstressourcen zu großen Teilen auf die Bundesländer Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Bayern splitten. Je nach Tätigkeitsgruppe bestehen mit Blick auf den prozentualen Anteil der Länder graduelle Unterschiede – wie etwa bei der ISB-K, die neben Nordrhein-Westfalen besonders häufig in Hessen und Sachsen-Anhalt eingerichtet worden ist.

Werden die ausgewählten Tätigkeitsgruppen nach Trägerschaft sortiert (vgl. Tab. 10.3), dann geraten die folgenden Profile ins Blickfeld:

- Zivildienstplätze der Kategorie der Pflegehilfe und Betreuungsdienste werden besonders häufig von Trägern, die keinem Spitzenverband angeschlossen sind (22%), dem Diakonischen Werk (19%)

und dem Caritasverband (17%) angeboten. Mit Blick auf die Platzstrukturen der Einzelträger spielt die TG 01 eine besondere Rolle für die Deutsche Krankenhausgesellschaft (72%), aber auch – mit Anteilen über 60% – für die Diakonie und den Caritasverband, den Paritätischen und die Deutsche Sportjugend.

- Mobile Soziale Hilfsdienste werden vor allem von der Diakonie (19%), dem Paritätischen (18%), der Arbeiterwohlfahrt (18%) und dem Caritasverband (17%) zur Verfügung gestellt. Einen wesentlichen Anteil am Gesamtplatzangebot des Trägers hat die TG 11 insbesondere bei der AWO (20%) und dem ASB (19%).
- Beide Formen der Individuellen Schwerstbehindertenbetreuung sind eine Domäne des Paritätischen, der allein 41% aller ZDP bei der TG 19 und immerhin fast 30% der Plätze bei der TG 45 anbietet. Bei der ISB-K engagieren sich darüber hinaus noch die Träger ohne Spitzenverband (26%) sowie die Diakonie (23%) vergleichsweise stark.

Die verbandsinterne Bedeutung der einzelnen Tätigkeitsgruppen korrespondiert hierbei mit den internen Aufgabenschwerpunkten der Verbände in der Sozialen Arbeit – wie etwa dem großem Engagement des Caritasverbandes im Krankenhausbereich oder die traditionell hohe Bedeutung der Altenhilfe für die Arbeiterwohlfahrt – sowie, beispielsweise Fall der Sportjugend, den Bestimmungen des BAZ bezüglich der Einsatzbereiche der ZDL vor allem im Koronar-, Behinderten- und Seniorensport (vgl. Rauschenbach/Schilling 1995; Schmidt, R. 1996).

Tab. 10.2: Zivildienstplätze nach ausgewählten Tätigkeitsgruppen und Bundesländern (Stand: 15.12.2000)

TG	ZDP	ZDP	BW	BY	BE	BB	HB	HH	HE	MV
01	Genehmigte	110.144	16.925	15.580	4.127	2.939	1.281	2.706	8.883	1.901
	Belegte	68.248	10.538	9.911	2.871	1.898	713	1.538	5.506	1.209
	B-quote	62,0	62,3	63,6	69,6	64,6	55,7	56,8	62,0	63,6
	% gen. a. ges.	100,0	15,4	14,1	3,7	2,7	1,2	2,5	8,1	1,7
11	Genehmigte	13.065	2.000	1.518	196	148	97	348	1.254	85
	Belegte	6.286	930	832	127	84	63	200	519	44
	B-quote	48,1	46,5	54,8	64,8	56,8	64,9	57,5	41,4	51,8
	% gen. a. ges.	100,0	15,3	11,6	1,5	1,1	0,7	2,7	9,6	0,7
19	Genehmigte	7.253	2.079	771	43	82	166	206	563	26
	Belegte	2.574	654	276	34	49	35	156	168	10
	B-quote	35,5	31,5	35,8	79,1	59,8	21,1	75,7	29,8	38,5
	% gen. a. ges.	100,0	28,7	10,6	0,6	1,1	2,3	2,8	7,8	0,4
45	Genehmigte	1.601	77	88	4	56	145	60	244	39
	Belegte	1.018	47	64	4	34	101	43	185	26

TG	ZDP	ZDP	BW	BY	BE	BB	HB	HH	HE	MV
	B-quote % gen. a. ges.	63,6 100,0	61,0 4,8	72,7 5,5	100,0 0,2	60,7 3,5	69,7 9,1	71,7 3,7	75,8 15,2	66,7 2,4
01	Genehmigte Belegte B-quote % gen. a. ges.	9.475 5.810 61,3 8,6	25.588 15.349 60,0 23,2	4.399 2.493 56,7 4,0	1.337 828 61,9 1,2	5.776 3.856 66,8 5,2	2.597 1.786 68,8 2,4	3.645 2.006 55,0 3,3	2.985 1.936 64,9 2,7	
11	Genehmigte Belegte B-quote % gen. a. ges.	825 448 54,3 6,3	3.722 1.586 42,6 28,5	860 349 40,6 6,6	277 123 44,4 2,1	742 427 57,5 5,7	275 170 61,8 2,1	284 155 54,6 2,2	434 229 52,8 3,3	
19	Genehmigte Belegte B-quote % gen. a. ges.	664 269 40,5 9,2	1.880 664 35,3 25,9	351 124 35,3 4,8	64 12 18,8 0,9	86 50 58,1 1,2	13 5 38,5 0,2	172 49 28,5 2,4	87 19 21,8 1,2	
45	Genehmigte Belegte B-quote % gen. a. ges.	168 104 61,9 10,5	365 216 59,2 22,8	22 10 45,5 1,4	76 44 57,9 4,7	49 29 59,2 3,1	3 1 33,3 0,2	195 103 52,8 12,2	10 7 70,0 0,6	

Quelle: Bundesamt für den Zivildienst (2001)

Tab. 10.3: Zivildienstplätze nach ausgewählten Tätigkeitsgruppen und Trägern (Stand: 15.10.2001)

TG	AWO	DCV	DRK	DPWV	DW	Oh. Spitzen- verb.	DKG	DJHW	ASB	DSJ	Gesamt
TG 01											
Gen. ZDP	6.071	18.866	9.187	16.639	21.136	24.319	8.663	2	4.039	369	109.291
Beleg. ZDP	3.245	10.702	5.311	9.155	12.183	13.358	4.764	2	2.397	161	61.278
B-Quote	53,5	56,7	57,8	55,0	57,6	54,9	55,0	100,0	59,3	43,6	56,1
% ZDP d. Träg.	53,5	60,3	49,1	60,7	61,5	55,1	72,2	0,1	52,0	62,0	57,6
% an allen ZDP	5,6	17,3	8,4	15,2	19,3	22,3	7,9	0,0	3,7	0,3	100,0
TG 11											
Gen. ZDP	2.293	2.200	1.355	2.301	2.413	702	82	0	1.488	0	12.834
Beleg. ZDP	983	1.189	621	981	1.254	329	41	0	571	0	5.969
B-Quote	42,9	54,0	45,8	42,6	52,0	46,9	50,0	0,0	38,4	0,0	46,5
% ZDP d. Träg.	20,2	7,0	7,2	8,4	7,0	1,6	0,7	0,0	19,2	0,0	6,8
% an allen ZDP	17,9	17,1	10,6	17,9	18,8	5,5	0,6	0,0	11,6	0,0	100,0

TG	AWO	DCV	DRK	DPWV	DW	Oh. Spitzen- verb.	DKG	DJHW	ASB	DSJ	Gesamt
TG 19											
Gen. ZDP	770	828	468	2.931	939	491	3	0	737	2	7.169
Beleg. ZDP	182	271	128	1.014	379	180	0	0	236	0	2.390
B-Quote	23,6	32,7	27,4	34,6	40,4	36,7	0,0	0,0	32,0	0,0	33,3
% ZDP d. Träg.	6,8	2,6	2,5	10,7	2,7	1,1	0,0	0,0	9,5	0,3	3,8
% an al- len ZDP	10,7	11,5	6,5	40,9	13,1	6,8	0,0	0,0	10,3	0,0	100,0
TG 45											
Gen. ZDP	98	117	48	471	370	417	4	0	65	0	1.590
Beleg. ZDP	34	86	20	264	221	265	4	0	28	0	922
B-Quote	34,7	73,5	41,7	56,1	59,7	63,5	100,0	0,0	43,1	0,0	58,0
% ZDP d. Träg.	0,9	0,4	0,3	1,7	1,1	0,9	0,0	0,0	0,8	0,0	0,8
% an al- len ZDP	6,2	7,4	3,0	29,6	23,3	26,2	0,3	0,0	4,1	0,0	100,0
Alle gen. ZDP	11.343	31.311	18.698	27.433	34.342	44.107	11.996	2.031	7.769	595	189.625
Belegt	5.744	18.125	10.323	14.288	20.118	25.590	7.010	1.414	3.822	251	106.685
B-Quote	50,6	57,9	55,2	52,1	58,6	58,0	58,4	69,6	49,2	42,2	56,3

Quelle: Bundesamt für den Zivildienst – Leitfaden (2001); eigene Berechnungen

Auffällig an den bislang vorgestellten Systematiken und Daten ist die beachtliche Diskrepanz zwischen genehmigten und belegten Plätzen. Diese Differenz fällt im Unterschied zu den Pflegehilfen und Betreuungsdiensten sowie der ISB-K vor allem bei der ISB und den MSHD bei Belegungsquoten von 36% bzw. 48% sehr hoch aus (vgl. Tab. 10.1), obgleich gerade diese Dienste unter qualitativen Aspekten als wichtige und notwendig Elemente im System unterstützender Hilfen für ältere und behinderte Menschen gelten. Die Unterschiede in den Quoten variieren in den einzelnen Bundesländern sehr stark, so dass sich aus dieser Perspektive ein einheitlicher Entwicklungstrend (etwa im Sinne eines Nord-Süd- oder Ost-West-Gefälles) nicht identifizieren lässt (vgl. Tab. 10.2). Auch im Horizont der Trägerdaten schwanken die Belegungsquoten – und zwar sowohl bei der Gesamtbelegung der ZDP als auch bei den betrachteten Einzelgruppen – in beträchtlichem Maße. Dennoch lässt sich – bei allen Differenzen im Detail – auch aus diesem Blickwinkel bei allen größeren Trägern in der Tendenz eine geringere Belegung bei den MSHD und der ISB konstatieren (vgl. Tab. 10.3). Bei der Betrachtung der Tätigkeitsgruppen macht es deshalb Sinn, sich der Entwicklung und Strukturen der einzelnen Tätigkeitsgruppen insgesamt etwas genauer zu vergewissern (vgl. Tab. 10.4).

10.2.2 Die Entwicklungstendenzen

Werden zunächst die vorhandenen Platzkapazitäten in einen längerfristigen Entwicklungskontext gestellt, dann wird ersichtlich, dass vor allem die TG 01 der Pflegehilfe und Betreuungsdienste in den 80er-Jahren stark gewachsen ist. In dieser Phase expandierte das Platzangebot von 23.300 im Jahr 1981 um über 32.000 Plätze auf 55.500 für 1989 (und damit mit einer Zuwachsrate in Höhe von 139%). Seit Anfang der 90er-Jahre hat sich die Zahl der Zivildienstplätze in diesem Tätigkeitssegment nach vormals schon hohen Steigerungsraten und von einem bereits relativ hohem Niveau nochmals um über 46.000 auf rund 107.000 erhöht.¹⁹¹ In der expansiven Entwicklung dieser Tätigkeitsgruppe dürfte neben der Einrichtung von Zivildienstplätzen in den neuen Bundesländern sowohl ein gesteigerter Pflegebedarf wie auch die strukturelle Neuregulierung des Pflegesektors nach Realisierung der verschiedenen Phasen des Pflegeversicherungsgesetzes niedergeschlagen haben (worauf noch einzugehen sein wird). Seit 1996 signalisieren die Wachstumsquoten jedoch eine absteigende Tendenz, die möglicherweise auf erste Sättigungseffekte bei der Einrichtung neuer Plätze hinweisen könnte.

Tab. 10.4: Genehmigte Zivildienstplätze nach ausgewählten Tätigkeitsgruppen von 1981 bis 2000 in Deutschland (jeweils zum 15.12.)

Jahr	Pflege/Betr. (TG 01)		MSHD (TG 11)		ISB (TG 19)		ISBK (TG 49)	
	abs.	in %	abs.	in %	abs.	in %	abs.	in %
1981	23.251	100,0	/	/	1.496	100,0	/	/
1982	27.545	18,5	/	/	1.093	-26,9	/	/
1983	30.229	9,7	/	/	1.441	31,8	/	/
1984	34.494	14,1	/	/	2.014	39,8	/	/
1985	40.356	17,0	/	/	2.677	32,9	/	/
1986	46.894	16,2	/	/	3.614	35,0	/	/
1987	53.786	14,7	/	/	4.636	28,3	109	/
1988	59.314	10,3	/	/	5.653	21,9	210	92,7
1989	55.593	-6,3	13.044	/	7.118	25,9	337	60,5
81-89 ³	32.342	139,1	/	/	5.622	375,8	/	/
1991	61.065	9,8 ¹	15.998	22,6 ¹	7.973	12,0 ¹	569	68,8 ¹
1992 ²	63.135	3,4	16.815	5,1	7.885	-1,1	703	23,6

¹⁹¹ Der im Jahr 1994 bei allen vier Tätigkeitsgruppen zu beobachtende starke Rückgang ist – so der Hinweis seitens des BAZ – vermutlich auf die Bewältigung des „Berges“ derjenigen Kriegsdienstverweigerer zurückzuführen, die infolge des Golfkrieges verweigert und hiernach Zivildienst geleistet haben (vgl. Kap. 4).

Jahr	Pflege/Betr. (TG 01)		MSHD (TG 11)		ISB (TG 19)		ISBK (TG 49)	
	abs.	in %	abs.	in %	abs.	in %	abs.	in %
1993	80.329	27,2	20.061	19,3	8.301	5,3	889	26,5
1994	66.899	-16,7	17.266	-13,9	8.100	-2,4	933	4,9
1995	85.409	27,7	19.417	12,5	8.951	10,5	1.154	23,7
1996	91.162	6,7	18.436	-5,1	8.316	-7,1	1.280	10,9
1997	96.797	6,2	16.562	-10,2	7.896	-5,1	1.351	5,5
1998	102.081	5,5	14.680	-11,4	7.557	-4,3	1.450	7,3
1999	107.374	5,2	13.337	-9,1	7.166	-5,2	1.531	5,6
91-99 ³	46.309	75,8	-2.661	-16,6	-807	-10,1	+962	169,1
2000	110.144	2,6	13.065	-2,0	7.253	1,2	1.601	4,6

1 Prozentberechnung bezieht sich auf das Jahr 1989

2 Ab 1992 einschließlich der neuen Bundesländer

3 Zuwachs im ausgewiesenen Zeitraum

Quelle: BAZ: Gesamtstatistik, verschiedene Jg.; eigene Berechnungen

Im Gegensatz zum nachlassenden, aber ungebrochenen Anstieg der Zivildienstplätze bei der TG 01 ist bei den ab 1989 gesondert ausgewiesenen Mobilien Sozialen Hilfsdiensten auffallend (vgl. Tab. 10.4), dass sie, ebenso wie die angrenzende Tätigkeitsgruppe der Individuellen Schwerstbehindertenbetreuung, seit der zweiten Hälfte der 90er-Jahre deutliche Einbußen hinnehmen mussten, die sich zu verstetigen drohen. Ob und inwieweit die Verringerung der Kapazitäten bei den TG 11 und 19 auf das Auslaufen der finanziellen Förderung im Jahr 1993 im Westen und 1996 im Osten zurückzuführen ist, lässt sich leider nicht quantifizieren. Im Unterschied zu den MSHD und der ISB ist das Platzangebot bei der Sonderform der Individuellen Schwerstbehindertenbetreuung für Kinder zeitgleich erweitert worden – allerdings bei relativ bescheidenem Ausbaustand. Angesichts des seit Mitte der 90er-Jahre gebremsten oder rückläufigen Entwicklungsverlaufs bei den einzelnen TG erscheint es sinnvoll, für diesen Zeitraum weitere Daten hinzuzuziehen und hierbei den Blick insbesondere auf die MSHD und ISB zu lenken (vgl. Tab. 10.5).

Wie Tab. 10.5 in diesem Zusammenhang für den Zeitraum von 1995 bis 2000 dokumentiert, waren vor allem die Mobilien Sozialen Hilfsdienste, aber auch die ISB von starken Einbrüchen betroffen: Während die Zahl der Zivildienstplätze in dieser TG um fast ein Drittel sank, reduzierte sich Anzahl der Plätze bei der Individuellen Schwerstbehindertenbetreuung im gleichen Zeitraum um rund 16%. Noch weitaus dramatischere Einschnitte zeigen sich bei der Entwicklung der *belegten* Zivildienstplätze: So sank die Zahl der belegten ZDP im MSHD von 12.560 im Jahr 1995 um 50% auf 6.286 im Jahr 2000, in der Individuellen

Schwerstbehindertenbetreuung fiel der Einbruch mit 43,5% (von 4.557 auf 2.574) kaum weniger eindrucksvoll aus. Auch wenn man in Rechnung stellt, dass die Belegungsquote zwischen 1999 und 2000 insgesamt deutlich von 67,8% auf 61,8% abgesunken ist, was wohl nicht zuletzt als ein Effekt der Verkürzung des Zivildienstes einzuschätzen ist, sind die Rückgänge in den hier interessierenden Tätigkeitsgruppen überproportional und besonders augenfällig.

Tab. 10.5: Entwicklung der Genehmigten und belegten ZDP in Deutschland nach Tätigkeitsgruppen von 1995 bis 2000 (jeweils am 15.12.)

	Plätze	1995	1996	1997	1998	1999	2000	95-00 ¹
01 Pflege/ Betr.	Vorhanden	85.409	91.162	96.797	102.081	107.374	110.144	24.735
	% z. VJ.	/	6,7	6,2	5,5	5,2	2,6	29,0
	Belegt	59.323	63.986	68.063	69.798	72.125	68.248	8.925
	% z. VJ.	/	7,9	6,4	2,5	3,3	-5,4	15,0
	B.-quote	69,5	70,2	70,3	68,4	67,2	62,0	/
11 MSHD	Vorhanden	19.417	18.436	16.562	14.680	13.337	13.065	-6.352
	% z. VJ.	/	-5,1	-10,2	-11,4	-9,1	-2,0	-32,7
	Belegt	12.560	11.744	9.945	8.547	7.661	6.286	-6.274
	% z. VJ.	/	-6,5	-15,3	-14,1	-10,4	-17,9	-50,0
	B.-quote	64,7	63,7	60,0	58,2	57,4	48,1	/
19 ISB	Vorhanden	8.591	8.316	7.896	7.557	7.166	7.253	-1.338
	% z. VJ.	/	-3,2	-5,1	-4,3	-5,2	1,2	-15,6
	Belegt	4.557	3.898	3.398	3.119	2.848	2.574	-1.983
	% z. VJ.	/	-14,5	-12,8	-8,2	-8,7	-9,6	-43,5
	B.-quote	53,0	46,9	43,0	41,3	39,7	35,5	/
45 ISB- K	Vorhanden	1.154	1.280	1.351	1.450	1.531	1.601	447
	% z. VJ.	/	10,9	5,5	7,3	5,6	4,6	38,7
	Belegt	824	846	909	945	1.013	1.018	194
	% z. VJ.	/	2,7	7,4	4,0	7,2	0,5	23,5
	B.-quote	71,4	66,1	67,3	65,2	66,2	63,6	/
Gesamt	Vorhanden	171.819	177.343	181.035	183.580	187.223	190.222	18.403
	% z. VJ.	/	3,2	2,1	1,4	2,0	1,6	10,7
	Belegt	119.920	124.008	126.655	126.007	126.882	117.481	-2.439
	% z. VJ.	/	3,4	2,1	-0,5	0,7	-7,4	-2,0
	B.-quote	69,8	69,9	70,0	68,6	67,8	61,8	/

1 Abs. und prozentuale Veränderung im Vergleich zu 1995

Quelle: Bundesamt für den Zivildienst (2001); eigene Berechnungen

10.2.3 Anerkannte und aberkannte Zivildienstplätze

Weitere Indikatoren für Prozesse und Bewegungen in und zwischen den einzelnen Tätigkeitsgruppen sind (1) der Verlauf der Neuenerkennungen, (2) das Volumen der freien Plätze nach Dauer der Nicht-Belegung sowie (3) die Zahl der Aberkennungen.

(1) Bei der Zusammenstellung der Daten nach Neuanerkennungen, wird deutlich, dass die Zahl der neuen Zivildienstplätze pro Jahr über alle Tätigkeitsgruppen hinweg rückläufig war und insofern mit dem allgemeinen Trend verlangsamten Wachstums (TG 01 und ISBK) bzw. gravierenden Abbaus (MSHD und ISB) korrespondiert (vgl. Tab. 10.6). Zwischen dem Jahren 1995 und 2000 wurden insgesamt knapp 56.000 Plätze neu anerkannt. Von diesen sind allein fast 69% der Tätigkeitsgruppe 01 zu Gute gekommen und damit mehr als es ihrem derzeitigen Anteil an Zivildienstplätzen am Gesamtplatzangebot entspricht. Allerdings musste diese TG von 1999 auf 2000 (mit nahezu einer Halbierung von 6.500 auf 3.300 Anerkennungen) den höchsten Einbruch bei der absoluten Zahl der Neuanerkennungen verbuchen.

Die eigentlichen Verlierer stellen aber die verschiedenen Sonderformen der TG 01 dar: So tendiert der MSHD mit bundesweit 44 Anerkennungen im Jahr 2000 weitgehend gegen Null, sind es bei der ISB-K mit zeitgleich 77 neuen Plätzen kaum mehr. Auch bei der Individuellen Schwerstbehindertenbetreuung haben sich die neu anerkannten Plätze von 1995 bis 2000 drastisch reduziert. Als eine mögliche Erklärung für die skizzierten Entwicklungen ist in diesem Zusammenhang die These von „Wanderungsgewinnen“ der Pflegehilfen und Betreuungsdienste zu Ungunsten anderer Tätigkeitsgruppen und möglicherweise sogar zu Lasten der drei „verwandten“ Gruppen erst einmal nicht von der Hand zu weisen.

Tab. 10.6: Neuanerkannte Zivildienstplätze je Jahr und Tätigkeitsgruppe

Anerkennungsjahr	ZDP Insg.		TG 01		TG 11		TG 19		TG 45	
	abs.	in % ¹	abs.	in % ¹	abs.	in % ¹	abs.	in % ¹	abs.	in % ¹
1995	11.150	100,0	6.002	100,0	579	100,0	555	100,0	125	100,0
1996	11.710	5,0	7.721	28,6	389	-32,8	200	-64,0	159	27,2
1997	11.006	-6,0	7.857	1,8	323	-17,0	171	-14,5	110	-30,8
1998	9.053	-17,7	7.035	-10,5	132	-59,1	110	-35,7	131	19,1
1999	8.528	-5,8	6.506	-7,5	112	-15,2	127	15,5	121	-7,6
2000	4.425	-48,1	3.304	-49,2	44	-60,7	141	11,0	78	-35,5
Summe 95-00	55.872	100,0	38.425	100,0	1.579	100,0	1.304	100,0	724	100,0
dav.: aberk.	4.246	7,6	2.123	5,5	458	29,0	173	13,3	54	7,5
Netto-Summe	51.626	/	36.302	/	1.121	/	1.131	/	670	/

¹ Prozentualer Zuwachs im Vergleich zum Vorjahr

Quelle: Bundesamt für den Zivildienst (2001); eigene Berechnungen

(2) Wird mit der Zahl der unbelegten Plätze nach Tätigkeitsgruppen in den letzten 5 1/2 Jahren eine weitere Perspektive hinzugezogen, dann scheint sich auch aus diesem Blickwinkel der bisher skizzierte Trend zu bestätigen (vgl. Tab. 10.7): Während bei der TG der Pflegehilfen und

Betreuungsdienste die Zahl der unbesetzten Plätze mit jedem Jahr zurückgeht, bei der ISB-K ein konstanter Prozentsatz über die Jahre an unbesetzten Plätzen vorzufinden ist (der in etwa dem Anteil der TG an dem Gesamtplatzangebot entspricht), so erhöht sich bei den MSHD und der ISB das Volumen der freien Plätze sukzessive. Hieraus könnte wiederum vorsichtig geschlussfolgert werden, dass ein hoher Altbestand mit einer wachsenden Zahl unbesetzter Plätze zusammentrifft.

Tab. 10.7: Unbelegte Zivildienstplätze nach TG in Deutschland (Stand: 26.7.2000)

TG	Zivildienstplätze, die unbelegt sind seit...												TG a. ges. ZDP in %
	1/2 Jahr		1 Jahr		2 Jahren		3 Jahren		4 Jahren		5 Jahren		
	abs.	in %	abs.	in %	abs.	in %	abs.	in %	abs.	in %	abs.	in %	
1	24.348	56,6	16.482	53,8	10.484	49,2	7.242	46,3	5.147	44,5	3.708	43,9	57,9
11	4.415	10,3	3.528	11,5	2.825	13,3	2.236	14,3	1.686	14,6	1.259	14,9	6,9
19	3.652	8,5	3.037	9,9	2.601	12,2	2.180	13,9	1.780	15,4	1.390	16,5	3,8
45	387	0,9	305	1,0	232	1,1	164	1,0	103	0,9	67	0,8	0,8
ZDP insg.	43.031	100,0	30.651	100,0	21.291	100,0	15.644	100,0	11.573	100,0	8.442	100,0	100,0

Quelle: Bundesamt für den Zivildienst (2001); eigene Berechnungen

(3) Werden als letzter Schritt noch die Zahl der Aberkennungen mit den Anerkennungen für den MSHD in Relation gesetzt (für die anderen TG liegen derartige Daten nicht vor), dann wird am sogenannten „Anerkennungssaldo“ die akute Misere dieser Tätigkeitsgruppe auf den ersten Blick ersichtlich (vgl. Tab. 10.8). Hiernach sind die Kapazitäten bei den Mobilien Sozialen Hilfsdiensten stark rückläufig.

Mit Blick auf den Fragehorizont der vorliegenden Fallstudie sind die dargestellten Entwicklungen trotz ihrer scheinbaren Eindeutigkeit erklärungsbedürftig. In Frageform formuliert spielen hierbei unter anderem folgende Themenkomplexe eine Rolle:

- Spiegeln sich im Rückgang von MSHD und ISB tatsächlich reale Veränderungen wieder (z.B. die Reaktion auf das Auslaufen von Förderprogrammen) oder handelt es sich lediglich um eine statistische Umschichtung (etwa einer „Rückkehr“ in den Schoß der Tätigkeitsgruppe 01) oder gar rein rechnerische Artefakte?
- Drücken sich in der gesunkenen Anzahl der Zivildienstplätze erste Sättigungstendenzen beim Umfang der zur Verfügung stehenden Zivildienstressourcen bzw. ein abnehmender Bedarf an ambulanten Pflege- und Betreuungsdiensten aus?

Tab. 10.8: Aberkennungen von Zivildienstplätzen der TG 11 und Anerkennungen von Zivildienstplätzen der TG 01 bei MSHD-ZDS pro Jahr

Jahr	Aberkennungen v. ZDP der TG 11	Anerkennungen v. ZDP der TG 01	davon bereits wieder aberkannt	Anerkennungssaldo
1990	73	253	203	-23
1991	61	56	46	-51
1992	72	65	59	-66
1993	164	29	15	-150
1994	364	7	0	-357
1995	233	26	1	-208
1996	534	149	33	-418
1997	1.375	495	26	-906
1998	1.791	388	3	-1.406
1999	1.520	335	81	-1.266
2000	892	179	1	-714
2001	583	158	0	-425
Insg.	7.662	2.140	468	-5.990

Quelle: Bundesamt für den Zivildienst (2001); eigene Berechnungen

- Hat sich nur der Stellenwert des Zivildienstes in der ambulanten Pflege und Betreuung durch die Verkürzung des Zivildienstes und Kontingentierung bei gleichzeitiger Neuregulierung des Marktes nach Einführung der Pflegeversicherung verändert?
- Oder reagieren die Zivildienststellen auf die vielbeschworene Abkehr von den direkten, personenbezogenen Diensten am Menschen, mit hin einem sinkenden Interesse potentieller Zivildienstleistender an pflegenden und betreuenden Tätigkeiten?

10.3 Zwischenbefunde

Als Ausgangspunkt der Fallstudie stand (1) die inhaltliche Abgrenzung, (2) der historische Entstehungskontext und (3) die quantitative Dimensionierung derjenigen vier Tätigkeitsgruppen des Zivildienstes im Vordergrund des Kapitels, deren Aufgabenprofile Pflege- und Betreuungsdienste für ältere und behinderte Menschen einschließen. Wesentliche Einzelbefunde waren in diesem Kontext:

(1) Die klassische TG 01 beinhaltet alle in den unterschiedlichen Bereichen des Sozial- und Gesundheitswesens anfallenden Pflege- und Betreuungsdienste für die unterschiedlichen Zielgruppen sozialer und gesundheitsbezogener Arbeit. Sie ist demzufolge durch eine ausge-

sprochen hohe arbeitsfeld- und einrichtungsbezogene Heterogenität gekennzeichnet, die – innerhalb des vorgegebenen rechtlichen Rahmens – ein breites Spektrum möglicher Aufgaben in (teil-)stationären und ambulanten Einrichtungen umfasst. Demgegenüber ist das den TG 11 MSHD, TG 19 ISB und TG 45 ISB-K jeweils zugrundeliegende Aufgabenprofil wesentlich spezifizierter: Alle drei Gruppen bilden – bei Unterschieden im zugrundeliegenden Konzept – verschiedene Formen der Einzelbetreuung für ältere und/oder (schwerst-)behinderte Menschen im privaten häuslichen Umfeld oder in integrativen Einrichtungen. Der in der sozialen und gesundheitsbezogenen Arbeit vorzufindenden Vielschichtigkeit wird die Statistik des Bundesamtes für den Zivildienst durch den fehlenden Bezug zu einzelnen Arbeitsfeldern und spezifischen Einrichtungsarten nicht gerecht. Sie bildet insofern nur einen groben Orientierungsrahmen, aus dem sich allgemeine Entwicklungstendenzen und erste Vermutungen über Wechselwirkungen zwischen den Tätigkeitsgruppen und Aufgabenprofilen, nicht jedoch spezifische arbeitsmarktrelevante Entwicklungsprozesse in der Alten- und Behindertenhilfe (und anderer Teilbereiche des Sozial- und Gesundheitswesens) ableiten lassen.

(2) Während – mit Blick auf den Entstehungskontext – die Pflege- und Betreuungsdienste der späteren TG 01 bereits seit Beginn des Ersatzdienstes als klassisches Einsatzfeld für Zivildienstleistende bestehen, ist die Einrichtung der anderen TG weitaus später einzuordnen. Obgleich erste Fälle bereits zu einem früheren Zeitpunkt aktenkundig geworden sind, lässt sich die eigentliche, für die Herausbildung der TG relevante Phase in die erste Hälfte der 80er Jahre datieren. Wesentliche Motive für die Einrichtung der ambulanten TG waren

- erstens die Suche nach Einsatzfeldern für Zivildienstleistende, die sowohl sozialpolitisch und arbeitsmarktbezogen geeignet waren als auch mit der damaligen rechtlichen Bewertung und politischen Ausgestaltung des Zivildienstes als nachrangige, aber gleich zu behandelnde Alternative zum Grundwehrdienst korrespondierte sowie
- zweitens die modellhafte Erprobung und die Entwicklung neuer ambulanter Hilfsangebote zur Ergänzung der bis zu diesem Zeitpunkt hauptsächlich stationär ausgerichteten Infrastrukturlandschaft mittels des Instruments des Zivildienstes, dem insofern – und hierin liegt sein historischer Verdienst – eine initialisierende Funktion beim Aufbau dieser Arbeitsgebiete in der sozialen Arbeit zugekommen ist.

(3) Mit Blick auf die Größendimensionen der einzelnen Tätigkeitsgruppen bildet die TG 01 mit Abstand das größte Segment des Zivildienstes. Im Unterschied hierzu stellen die anderen drei, ambulanten Formen

der Pflegehilfen und Betreuungsdienste nur einen sehr begrenzten quantitativen Ausschnitt der vorhandenen Zivildienstressourcen dar. Unterschiede zwischen den verschiedenen TG sind nicht nur in der Größe der TG festzustellen, sondern auch im Entwicklungsverlauf. Hierbei lassen sich zwei Grundtypen unterscheiden, – zum einen die TG 01 der Pflege- und Betreuungsdienste und die TG 45 der ISB für Kinder sowie zum anderen die TG 11 der MSHD und die TG 19 der ISB:

- So kann insbesondere die TG 01 der Pflegehilfe und Betreuungsdienste als Beispiel für einen ungebrochenen, aber seit Mitte der 90er-Jahre gebremsten Wachstumsprozess herangezogen werden. Ähnliche Dynamiken sind – bei äußerst geringem Ausbaustand – in der Tendenz auch bei der TG 45 ISB für Kinder auszumachen.
- Demgegenüber sind – wie die Entwicklung bei den belegten, neuanerkannten, freien sowie aberkannten ZDP dokumentiert – die Mobilien Sozialen Hilfsdienste und die Individuelle Schwerstbehindertenbetreuung von massiven Abbauprozessen betroffen.

Inwieweit sich hinter diesen Daten und Tendenzen möglicherweise reale Veränderungs- oder statistische Umschichtungsprozesse (z.B. durch die Abschaffung der Zuschüsse), Sättigungstendenzen bei der Nachfrage nach weiteren Platzkapazitäten oder sogar ein abnehmender Bedarf der Träger und Einrichtungen an ZDL, ein veränderter Stellenwert des Zivildienstes im Arbeitsfeld durch modifizierte Rahmenbedingungen im Pflegesektor, Neuregelungen des Zivildienstes oder auch Attraktivitätsverluste dieser Tätigkeitsgruppen bei den ZDL verbergen, soll im Folgenden unter verschiedenen Blickwinkeln weiter nachgegangen werden.

11 Ambulante Dienste und stationäre Einrichtungen für ältere und behinderte Menschen im Wandel

Zivildienstleistende in den ambulanten und stationären Pflege- und Betreuungsdiensten für ältere und behinderte Menschen agieren zu großen Teilen in einem Arbeitsfeld, das in den vergangenen Jahrzehnten großen Veränderungen ausgesetzt war, die – so eine erste Vermutung – auch zu einer Neujustierung des Zivildienstes beigetragen haben könnten.

11.1 Veränderungsprozesse und Entwicklungsdynamiken in der Pflege

Wesentliche Impulse für die sukzessive Umgestaltung der Angebotsstrukturen im Bereich der ambulanten und stationären Hilfen gingen in den 70er- und 80er-Jahren von emanzipativen Strömungen aus der Behindertenbewegung aus. Daneben bewirkten allgemeine soziale Modernisierungsprozesse in Verbindung mit einer sich verändernden Bevölkerungszusammensetzung und einem gewandeltem Krankheitspektrum sieben für die heutigen Versorgungs-, Personal- und Berufsstrukturen ganz wesentliche Entwicklungen:

- Der rapide ansteigende Hilfs- und Pflegebedarf führte insgesamt zu einem quantitativen Ausbau der Einrichtungen und Angebote für behinderte und ältere Menschen. Diese Nachfrage konnte bei einem Wandel der Geschlechterrollen und wachsender Frauenerwerbstätigkeit nicht mehr allein durch die Familien – genauer: die Frauen, Mütter, Töchter und Schwiegertöchter – kompensiert und auch nicht durch das ausbleibende wachsende Engagement der Männer aufgefangen werden.¹⁹²
- Zugleich kam es aufgrund der Nachfrage nach unterstützenden und begleitenden Hilfen für eine weitgehend selbstbestimmte Lebensweise und dem Ziel des längstmöglichen Verbleibs im privaten, häuslichen Umfeld unter dem – fachlich und ökonomisch gleichermaßen begründeten – Motto „ambulant vor stationär“ zunehmend zu einer Stärkung und Ausdifferenzierung ambulanter Versorgungs-

¹⁹² Vgl. Moldenhauer (2001) sowie speziell zur geschlechtsspezifischen Verteilung der unbezahlten Arbeit und der Pflegetätigkeiten die Zeitbudgetstudie von Blanke/Ehling/Schwarz (1996) und die Publikation von Schneekloth u.a. (1996). Wie in der Begründung des Entwurfs zum Pflegeleistungs-Ergänzungsgesetzes nachzulesen ist, sind rund 90% der Personen, die Pflegebedürftige zu Hause versorgen, Frauen (vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung der Leistungen bei häuslicher Pflege von Pflegebedürftigen mit erheblichem allgemeinem Betreuungsbedarf (Pflegeleistungs-Ergänzungsgesetz – PflEG). In: www.bmggesundheits.de 29.10.2001.

strukturen und teilstationärer Hilfen. Diese Entwicklung wurde durch neuere rechtliche Vorgaben in der Sozialgesetzgebung abgesichert (vgl. u.a. § 3a des Bundessozialhilfegesetzes „zum Vorrang der offenen Hilfen“, § 3 zum „Vorrang der häuslichen Pflege“ des Pflegeversicherungsgesetzes und die Bestimmungen des SGB V zur häuslichen Krankenpflege).¹⁹³

- Mit der wachsenden Bedeutung der ambulanten Angebotsformen für die Betreuung und Pflege alter, kranker und behinderter Menschen rückten das soziale und häusliche Umfeld sowie die hauswirtschaftliche Versorgung der Patienten in den Vordergrund und machten damit im Horizont des beruflichen Ausbildungswesens eine Neudefinition der bisherigen Tätigkeitsinhalte und Anforderungsprofile unumgänglich. Der Arbeitsplatz „Haushalt“ erforderte vom Personal im komplexen, dreipoligen Pflegearrangement zwischen Klient, Angehörigen und Pflegekraft nunmehr nicht mehr allein medizinisch-pflegerische Kompetenzen, sondern darüber hinaus auch sozialpflegerische und pädagogische, rehabilitative und präventive sowie hauswirtschaftliche Kenntnisse.¹⁹⁴
- Mit dem auch aus Kostengründen postulierten und sozialrechtlich forcierten Vorrang ambulanter Dienste und komplementärer Angebote (wie Telefonketten, Essen auf Rädern, Mittagstischen etc.) war zugleich ein Funktionswechsel der Alten(pflege-)heime verbunden, deren Angebots- und Bewohnerstrukturen sich aufgrund der veränderten Finanzierungsmodalitäten immer mehr in Richtung (Schwerst) Pflegebedürftigkeit entwickelten. Daneben erweiterte sich – orientiert an den unterschiedlichen Lebenslagen und Wohnbedürfnissen – das Spektrum der Wohnangebote für Senioren, darunter auch in Richtung von Verbundlösungen mit angegliederten begleitenden und unterstützenden ambulanten Hilfsdiensten (vgl. Schölkopf 1998; Statistisches Bundesamt 2001).
- Ebenso wie für die ambulante wurde auch für die stationäre Altenpflege auf der Grundlage eines neuen Altersbildes und aktivierender Pflegeansätze die inhaltliche Erweiterung und die formale Höherqualifizierung der bestehenden Berufsbilder sowie – angesichts der zersplitterten Ausbildungslandschaft und der Überschneidung der Tätigkeitsbereiche – die Neuordnung des nicht-akademischen Ausbildungs- und Berufssystems in den Bereichen der Kranken-, Alten- und Heilerziehungspflege vehement gefordert, die in der angestreb-

193 Vgl. beispielsweise zur Entwicklung der Sozialstationen Gabanyi (1997); Ministerium für Gesundheit, Arbeit und Sozialordnung (1983); Pollmann (1996).

194 Vgl. Beher u.a. (1998); Evers/Olk (1996); Forschungsgesellschaft für Gerontologie (1996); Meifort (1995).

ten, umfassenden Form bis heute allerdings Zukunftsmusik geblieben ist.¹⁹⁵

- Die skizzierten Entwicklungen und Diskussionen gingen unter strukturellen Aspekten einher mit einer Liberalisierung des Pflegemarktes und der Neugründung zahlreicher, oftmals kleiner privater Pflegedienste, die in Konkurrenz und Wettbewerb zu den etablierten Anbietern frei-gemeinnütziger und öffentlich-rechtlicher Couleur traten. Gestützt wurde dieser Privatisierungsprozess u.a. durch die Verabschiedung des Pflegeversicherungsgesetzes. Wesentliche Zielsetzungen waren die Förderung von Quantität und Qualität des Pflegeangebots sowie der Beschäftigung in diesem Sektor, die durch die Betonung marktwirtschaftlicher Prinzipien und die Neuregelung der Finanzierungsregelungen angestrebt wurden. Durch die Akzentuierung ökonomischer und qualitativer Aspekte der Arbeit wurden die Beschäftigten in den Diensten und Einrichtungen wiederum mit neuen Arbeitsanforderungen konfrontiert (vgl. Bandemer u.a. 1999; Roth 2000).
- Mit der Etablierung der sozialen Pflegeversicherung als eigenständiger Zweig der Sozialversicherung gewann der den gesamten Bereich der ambulanten, teilstationären und stationären Dienste und Einrichtungen tangierende Prozess der Umwandlung der Versorgungsstrukturen an Dynamik. Zugleich veränderte sich die Lage in den Pflegeeinrichtungen, die nunmehr vor der Aufgabe standen, unter verschärftem Konkurrenzdruck und Sparzwängen der Kostenträger, ökonomischer zu handeln und trotz sich verdichtender Arbeitsprozesse die Qualität ihrer Arbeit zu sichern und weiterzuentwickeln (vgl. DW 2001).

Heute – nur fünf Jahre nach Inkrafttreten der zweiten Pflegestufe bzw. Phase des SGB VI – werden die infrastrukturellen Defizite und der Reformbedarf des Pflegeversicherungsgesetzes auch mit Blick auf die Zukunft deutlich. Angesichts des demographisch bedingten, unter den gegebenen Bedingungen weiterhin zu erwartenden Anstiegs der Pflegebedürftigkeit gewinnen Prävention und Rehabilitation an Relevanz¹⁹⁶, gilt es die Pflegequalität und den Leistungskatalog des Gesetzes zu erweitern – wie insbesondere die Diskussionen um die Begrenztheit des dem SGB VI zugrundeliegenden Pflegebegriff oder die am Beispiel der Personen mit demenziellen Erkrankungen geführten Debatte über die Reichweite der sozialrechtlichen Leistungen bei eingeschränkter Alltagskompetenz und hohem Bedarf an psychosozialer Betreuung ge-

195 Vgl. Beher u.a. (1998); Bauer (2001); Dielmann (2001); Meifort (2001).

196 Vgl. zur weiteren demografischen Entwicklung bzw. zum Verlauf der Pflegebedürftigkeit bei älteren Menschen den Dritten Altenbericht, in dem u.a. kritisch auf die Konstruktion der entsprechenden, vorliegenden Prognosen eingegangen wird (vgl. BMFSFJ 2000).

zeigt hat (vgl. Moldenhauer 2001). Erste Nachbesserungen sind in diesem Zusammenhang bereits erfolgt bzw. in der Planung:

- Hierzu gehörten zum einen seitens der Politik die Vorlage und Verabschiedung verschiedener Gesetzesentwürfe – wie das Pflegequalitätssicherungsgesetz, das Dritte Gesetz zur Änderung des Heimgesetzes und das Gesetz zur Verbesserung der Pflegeleistungen für Pflegebedürftige mit erheblichem allgemeinen Betreuungsbedarf.¹⁹⁷
- Zum anderen ist auch die Ausbildungslandschaft in Bewegung geraten. So erfolgte nach langjährigen Forderungen nach einer bundesweiten Vereinheitlichung der Altenpflegeausbildung im Jahr 2000 die Verabschiedung des Gesetzes über die Berufe in der Altenpflege sowie zur Änderung des Krankenpflegegesetzes durch den Bundestag. Allerdings setzte das Bundesverfassungsgericht vor dem Hintergrund eines Normenkontrollantrags der Bayerischen Staatsregierung gegen das Gesetz im Mai 2001 das Altenpflegegesetz und damit auch die beabsichtigten Änderungen des Krankenpflegegesetzes per einstweiliger Anordnung wieder außer Kraft. Daneben plant das Gesundheitsministerium die Novellierung des Gesetzes über die Berufe in der Krankenpflege, um angesichts der gestiegenen Anforderungen in der Alten- und Krankenpflege bereits im Rahmen der beruflichen Erstausbildung das Fundament für professionelles, pflegerisches Handeln zu erweitern (vgl. Bundesministerium für Gesundheit 2001).

Beide Entwicklungen zusammengenommen könnten zukünftig zu einer neuerlichen Umgestaltung der Pflege- und Ausbildungslandschaft führen.

¹⁹⁷Das Dritte Gesetz zur Änderung des Heimgesetzes, dem der Bundesrat im Juli 2001 mit breiter Mehrheit zugestimmt hat, ist am 1. Januar 2002 in Kraft getreten. Ziel der Heimgesetznovelle ist die Verbesserung der Rahmenbedingungen für ältere und behinderte Menschen in stationären Einrichtungen. Wesentliche Schwerpunkte der Novelle sind die Stärkung der Heimaufsicht, die Verbesserung der Transparenz bei Heimverträgen, erweiterte Mitwirkungsmöglichkeiten durch die Öffnung des Heimbeirates für Dritte und die Verbesserung der Zusammenarbeit der verschiedenen Medizinischen Dienste und die Träger der Sozialhilfe (vgl. Pressemitteilung des BMFSFJ vom 13.07.2001). Nahezu zeitgleich hat der Bundesrat dem Pflegequalitätssicherungsgesetz zugestimmt, mit dem die Pflegequalität gesichert und weiterentwickelt sowie die Verbraucherrechte gestärkt werden sollen. Das Gesetz ist ebenfalls im Januar 2002 rechtsgültig geworden (vgl. Pressemitteilung des Bundesministeriums für Gesundheit vom 13.7.2001 sowie Diakonisches Werk der EKD 2002). Beim Pflegeleistungs-Ergänzungsgesetz handelt es sich um ein Gesetz, das auf die Entlastung der Angehörigen von häuslich Pflegebedürftigen mit erheblichem allgemeinen Betreuungsbedarf (wie altersverwirrten Menschen, geistig Behinderten oder psychisch Kranken) zielt und zweckgebundene Mittel für Leistungen der Tages- und Nachtpflege, der Kurzzeitpflege und andere niedrigschwellige Betreuungsangebote vorsieht. Er umfasst zugleich die Erweiterung und Förderung neuer Versorgungskonzepte und -strukturen (vgl. Pressemitteilung des Bundesministeriums für Gesundheit vom 15.08.2001 sowie vom 25. Mai 2002).

11.2 Ausgewählte Strukturmerkmale des Arbeitsfeldes

Werden ergänzend noch einige ausgewählte, quantitative Befunde zur Charakterisierung des Arbeitsfeldes der ambulanten und stationären Pflege und Betreuung zusammengestellt (die in den folgenden Kapiteln noch weiter differenziert werden), dann lassen sich auf der Grundlage der Pflegestatistik des Statistischen Bundesamtes (2001) die folgenden sechs Strukturmerkmale herausstellen:

(1) Mit Blick auf die Dimensionen des Arbeitsfeldes belegt der Blick in die Statistik, dass gegen Ende des Jahres 1999 immerhin bundesweit fast 20.000 Pflegeeinrichtungen bestanden, davon rund 55% ambulante Pflegedienste (vgl. Tab. 11.1)¹⁹⁸, die ca. 415.000 Pflegebedürftige betreuten. Demgegenüber richtete sich das Angebot der Pflegeheime auf 573.000 Pflegebedürftige. Die Kapazitäten sind hierbei in der stationären Altenpflege seit den 60er Jahren kontinuierlich gestiegen, um mit dem Anstieg älterer, pflegebedürftiger Menschen Schritt zu halten und das Versorgungsniveau anzuheben. Im Vergleich zum stationären Bereich begann der durch die Sozialstationen-Programme der Bundesländer initiierte Ausbau der ambulanten Pflege erst in der zweiten Hälfte der 70er Jahre und konnte zunächst den Rückgang der traditionellen, professionell geprägten Gemeindefrankenpflege nicht aufhalten. Letztlich kam es aber auch hier über die Pflegedienste zur Expansion der häuslichen Pflege, die sich nach Einführung der Pflegeversicherung beschleunigte und offenbar zur Anhebung der Versorgungsquoten führte (vgl. Schölkopf 1998).

(2) Auffällig an den Strukturen des Arbeitsfeldes ist vor allem der Vormarsch der privaten Träger, die bei allen Pflegeeinrichtungen zusammen über einen Anteil von 44% der Einrichtungen und bei den ambulanten Pflegediensten mittlerweile sogar über mehr als die Hälfte der Dienste (51%) verfügen (vgl. Tab. 11.1).¹⁹⁹ Die Wohlfahrtsverbände, ehemals in weiten Teilen Oligopolisten in diesem Feld, organisierten gegen Ende des Jahres 1999 „nur“ noch knapp 42% der Pflegedienste. Umgekehrt ist das Verhältnis in den Pflegeheimen, bei denen der Anteil

198 Die Systematiken und Datenangaben basieren auf der neuen, im Jahr 1999 erstmals erhobenen Pflegestatistik. Mit Blick auf die bislang veröffentlichten Befunde liegt bisher lediglich ein Kurzbericht mit ersten Deutschlandergebnissen vor (Stand: 24.10.01). Nach Auskunft des Statistischen Bundesamtes ist mit weiteren Resultaten in Kürze zu rechnen. Unabhängig hiervon haben bereits einige Bundesländer erste Ergebnisse veröffentlicht, darunter auch das Land Baden-Württemberg (2001).

199 Obgleich sich aus den erstmalig erhobenen Daten des Statistischen Bundesamtes keine Zeitreihen bilden lassen, belegen viele Studien die vormalige Dominanz der frei-gemeinnützigen Träger, darunter vor allem der Wohlfahrtsverbände, in der Pflege. So lag Anfang der 80er-Jahre der Anteil der Wohlfahrtsverbände noch zwischen 80% und 90% (vgl. Höft-Dzemeski 1987; Schölkopf 1998)

privater Anbieter bei 35% liegt und der der Wohlfahrtsverbände rund 47% beträgt. Im Vergleich zu anderen Feldern des Sozialleistungssystems (wie etwa der Kinder- und Jugendhilfe) ist der Ökonomisierungsgrad in der Pflege also ausgesprochen hoch²⁰⁰, sind die Einrichtungen in einen „boomenden“, durch Angebot und Nachfrage bestimmten Altenpflegemarkt eingebettet (vgl. Gerster 1999).

Tab. 11.1: Ambulante Pflegedienste und Pflegeheime in Deutschland (Stand: 15.12.1999)

Träger	Pflegedienste		Pflegeheime	
	abs.	in %	abs.	in %
Private Träger	5.504	50,9	3.092	34,9
Freie Träger insgesamt	5.103	47,2	5.017	56,6
dav.: Wohlfahrtsverbände	4.534	41,9	4.129	46,6
sonstige freie Träger	569	5,3	888	10,0
Öffentliche Träger	213	2,0	750	8,5
Pflegeeinrichtungen insg.	10.820	100,0	8.859	100,0

Quelle: Statistisches Bundesamt (2001); eigene Berechnungen

(3) Mit Blick auf den institutionellen Zuschnitt der Einrichtungen veranschaulichen die Befunde der Pflegestatistik darüber hinaus Unterschiede zwischen dem ambulanten und stationären Bereich sowie den einzelnen Trägergruppen: Im Durchschnitt betreute ein ambulanter Pflegedienst 38 Pflegebedürftige. Hierbei versorgten die Dienste in freigemeinnütziger Trägerschaft mit 51 Pflegebedürftigen je Dienst fast doppelt so viele Personen wie die privaten Träger mit 27 pro Dienst. Auch im stationären Bereich unterhalten die privaten Träger eher kleinere Einheiten (mit je 47 Pflegebedürftigen im Durchschnitt). Bei den freigemeinnützigen Trägern waren es 72 Pflegebedürftige und bei den öffentlichen Einrichtungen sogar 86.

(4) Innerhalb des Sozial- und Gesundheitswesens bildet der Pflegebereich mit fast 625.000 MitarbeiterInnen, davon über 502.000 Voll- und Teilzeitbeschäftigten sowie weiteren 82.000 nebenberuflich Tätigen einen relevanten Teilarbeitsmarkt (vgl. Tab. 11.2).²⁰¹ Die Mehrzahl der Beschäftigten ist hierbei im personalintensiven Segment der Pflegeheime tätig. Den haupt- und nebenberuflich beschäftigten MitarbeiterInnen stehen insgesamt rund 19.000 Zivildienstleistende gegenüber, die überwiegend in Pflegeheimen eingesetzt werden. Bezogen auf das jeweilige Personalvolumen ist der quantitative Stellenwert des Zivil-

200 Der Anteil der „Wirtschaftsunternehmen“ in der Kinder- und Jugendhilfe – wie er durch die Kinder- und Jugendhilfestatistik dokumentiert wird – liegt bei 1,4%.

201 Im Vergleich hierzu waren etwa in der Kinder- und Jugendhilfe am 31.12.1998 laut entsprechender Statistik 573.000 Personen tätig (vgl. Behr 2002).

dienstes jedoch in den ambulanten Diensten mit 4,1% gegenüber den Pflegeheimen mit 2,8% höher. Im Vergleich hierzu sind die Teilnehmerzahlen des FSJ mit insgesamt unter 3.000 wesentlich geringer.

Tab. 11.2: Personal in ambulanten und stationären Pflegeeinrichtungen nach ausgewählten Merkmalen in Deutschland (Stand: 15.12.1999)

	Pflegeeinrichtungen zusammen		Pflegedienste		Pflegeheime	
	abs.	in %	abs.	in %	abs.	in %
Gesamtpersonal	624.722	100,0	183.782	100,0	440.940	100,0
<i>davon:</i>						
Vollzeit ¹	309.212	49,5	66.713	36,3	242.499	55,0
Teilzeit (> 50%)	150.046	24,0	49.149	26,7	100.897	22,9
Teilzeit (< 50%)	83.543	13,4	28.794	15,7	54.749	12,4
Nebentätigkeit	81.921	13,1	39.126	21,3	42.795	9,7
<i>darunter:</i>						
Helfer/-in im FSJ	2.951	0,5	562	0,3	2.389	0,5
Zivildienstleistender	19.205	3,1	7.421	4,0	11.784	2,7
Personal pro Einricht.	32	/	17	/	50	/

1 Die Zivildienstleistenden, Auszubildenden/PraktikantInnen und TeilnehmerInnen des FSJ wurden hierbei den Vollzeitkräften zugerechnet.

Quelle: Statistisches Bundesamt (2001); eigene Berechnungen

(5) Analog zu den allgemeinen Strukturen des Sozial- und Gesundheitswesens stellen die ambulanten und stationären Pflegeeinrichtungen ein Paradebeispiel für ein weiblich dominiertes Berufsfeld dar. So waren gegen Ende des Jahres 1999 laut sozialer Pflegestatistik in beiden Einrichtungsformen über 80% des Personals Frauen.

(6) Charakteristisch ist – auch dies wiederum ein für das Gesamtgefüge sozialer und gesundheitsbezogener Dienste typischer Befund (vgl. Teil C) – ein heterogenes Mitarbeitergefüge, das sich aus unterschiedlichen Personal-, Qualifikations- und Statusgruppen zusammensetzt (vgl. Kap. 7). Obgleich sich mit Blick auf die Qualifikationsstrukturen auch in diesem Arbeitsfeld ein breites Spektrum an Ausbildungsabschlüssen findet, werden die Berufsstrukturen in hohem Maße von den Fachkraft- und Helferausbildungen in der Alten- und Krankenpflege geprägt.

Zusammengenommen handelt es sich also um ein dynamisches Arbeitsfeld von inzwischen beachtlicher Größenordnung, dessen Rahmenbedingungen und Finanzierungsmodalitäten sich im Verlauf der 80er- und vor allem 90-er Jahre grundlegend verändert haben. Zwischen den skizzierten Transformationsprozessen und Strukturen bewegt sich irgendwie auch der Zivildienst, dessen Kontext und Lage – so die logische, wenn auch letztlich unbelegte Schlussfolgerung – heute kaum noch mit den Voraussetzungen und Modellprojekten der Bundesregierung vergleichbar sind, die seinerzeit zur Ausdifferenzierung der unterschiedlichen Tätigkeitsgruppen geführt haben. Innerhalb des gewandelten Arbeitsfeldes und Wachstumssegments der Pflege bildet der Zivildienst scheinbar eine Konstante, die jedoch eine Reihe von Unsicherheiten produziert, wie etwa die Frage

- nach dem spezifischen Stellenwert der Zivildienstleistenden im Arbeitsfeld der Pflege und ihrer jeweiligen Einbindung in das organisatorische Setting der verschiedenen Institutionen bzw. die mit dem Zivildienst verbundenen Effekte auf die Arbeitsvollzüge und den Berufsalltag in den ambulanten und stationären Diensten für ältere und behinderte Menschen;
- nach der funktionalen und wirtschaftlichen Bedeutung des Zivildienstes in einem hochgradig ökonomisierten Sozialleistungsfeld, in dem Effektivität, Effizienz und Wirtschaftlichkeit in besonderem Maße rechtlich akzentuiert werden und auf dem konkurrenzorientierten Pflegemarkt gefordert sind;
- nach der heutigen Positionierung des Zivildienstes im Personalgefüge der ambulanten Dienste und stationären Pflegeeinrichtungen, innerhalb dessen er sich als verpflichtender Zwangsdienst sowohl von der ehrenamtlichen Mitarbeit und den Freiwilligendiensten auf der einen Seite unterscheidet als auch als Dienstverhältnis mit „Nicht-Arbeitnehmer-Status“ (vgl. Goll 1991) von der Sphäre der Erwerbsarbeit auf der anderen Seite abgrenzt. Teilt er mit ersteren augenscheinlich die ideelle Wertschätzung (wie besondere Klientennähe, Kreativität etc.)²⁰², verbindet ihn mit der hauptberuflichen Beschäftigung die verbindliche Produktion personenbezogener Dienstleistungen innerhalb eines eng definierten institutionellen Rahmens;
- nach dem derzeitigen Aufgaben- und Tätigkeitsprofil der Zivildienstleistenden im Spannungsfeld zwischen den gestiegenen und erweiterten Anforderungen an die Qualifikationen des Personals in der Pflege und den neuen Wettbewerbsbedingungen der Einrichtungen;
- nach der Bedeutung der ZD auf dem Teilarbeitsmarkt der Pflege bzw. den arbeitsmarktpolitischen Effekten des Einsatzes von Zivil-

202 Vgl. u.a. Beirat Zivildienst (1999).

dienstleistendes in den verschiedenen Angeboten für behinderte und ältere Menschen;

- nach dem Standort des ZD im Qualifikations- und Beschäftigungsgefüge, innerhalb dessen der ZD als Form gering qualifizierter Arbeit unterhalb der sogenannten „Helferberufe“ und „Kurzausbildungen“ in der Alten- und Behindertenhilfe zu verorten wäre, sofern nicht – folgt man den einschlägigen Studien zum ZD – zwischen Zivildienstleistenden und Arbeitnehmern ohne Berufsausbildung Unterschiede (etwa mit Blick auf die Motivation oder den schulischen Bildungsstand²⁰³) beständen;
- nach den Effekten des Zivildienstes auf einen hochgradig geschlechtsspezifisch segmentierten Arbeitsmarkt bzw. in einem hausarbeitsnahem Frauenarbeitsfeld mit erheblichen Professionalisierungsdefiziten, in dem sich er aus berufs- und frauenpolitischer Perspektive möglicherweise kontraproduktiv auf die Professionalisierungsbestrebungen in diesem Bereich und das Image der Berufe wirken könnte. Im Horizont arbeitspraktischer Erwägungen – so etwa der Beirat Zivildienst (1999) – ist die Bedeutung der Zivildienstleistenden (etwa als starker Helfer) vermutlich nicht von der Hand zu weisen.

Genauer ist, um es zuzuspitzen, letztlich kaum bekannt. Mit anderen Worten: Ob und inwieweit sich der Zivildienst selbst, sein funktionaler Stellenwert im Personalgefüge des Arbeitsfeldes und seine Bedeutung im Anforderungsprofil der Beschäftigungsstellen tatsächlich verändert haben und inwiefern er möglicherweise die Weiterentwicklung der Berufs- und Versorgungsstrukturen verhindert oder auch die Schaffung und Besetzung regulärer Arbeitsplätze in den Pflege- und Betreuungsdiensten blockiert, ist Gegenstand der folgenden Ausführungen.

11.3 Zwischenbefunde

Gegenstand des Kapitels war die Dokumentation wesentlicher Entwicklungsdynamiken in den ambulanten und stationären Pflege- und Betreuungsdiensten für ältere und behinderte Menschen. Wesentliche Tendenzen in diesem Arbeitsfeld waren

- der sukzessive Ausbau und die grundlegende Umgestaltung des Versorgungssystems aufgrund des wachsenden Pflege- und Betreuungsbedarfs als langfristiger Prozess, der seit der Verabschiedung des Pflegeversicherungsgesetzes insbesondere mit Blick auf den ambulanten Bereich an Schubkraft gewonnen hat;

203 Vgl. u.a. Bartjes (1996).

- die hiermit verbundene Neudefinition der Arbeitsinhalte und die Erweiterung der erforderlichen Kenntnisse und Qualifikationen für die Tätigkeit in den ambulanten Diensten und stationären Einrichtungen in Richtung mehr-dimensionaler Anforderungsprofile;
- die sozialrechtlich forcierte Umgestaltung der Trägerlandschaft, der Finanzierungsregelungen sowie der Ansprüche an Qualität und Wirtschaftlichkeit der Einrichtungen.

Wie die erste Auflistung ausgewählter Strukturmerkmale des Arbeitsfeldes verdeutlicht hat, ist das Arbeitsfeld der Pflege geprägt durch

- ein leichtes institutionelles Übergewicht der eher kleinen ambulanten gegenüber den im Durchschnitt größeren stationären Pflegeeinrichtungen, deren Kapazitäten auf eine umfangreichere Zahl Pflegebedürftiger ausgerichtet sind,
- einer – im Vergleich zu anderen Feldern sozialer Arbeit – starken Wettbewerbs- und Konkurrenzsituation,
- personalintensive Angebotstrukturen und ein heterogenes, weiblich dominiertes Mitarbeitergefüge, dessen Berufs- und Qualifikationsstrukturen vor allem durch die Ausbildungen im Bereich der Kranken- und Altenpflege geprägt sind.

Aus den skizzierten Veränderungsprozessen und Strukturen des Arbeitsfeldes resultieren für den Zivildienst eine Reihe offener Fragen, – etwa mit Blick auf

- die strategische Position des Zivildienstes innerhalb der Personalstrukturen im Arbeitsfeld und in den Einrichtungen,
- die tatsächlichen Aufgaben und Anforderungen der Zivildienstleistenden der ausgewählten vier Tätigkeitsgruppen,
- die Anforderungen der Einrichtungen und die hiermit verbundenen Implikationen für einen möglichen Ersatz der ZDL durch andere Arbeitnehmer- und Berufsgruppen.

12 Zum Profil der befragten Einrichtungen in der Diakonie Württemberg

Aufgrund der unzureichenden Forschungslage zur Tätigkeit der Zivildienstleistenden in den verschiedenen Formen der Pflege und Betreuung für ältere und behinderte Menschen war es erforderlich, die wenigen vorhandenen theoretischen und empirischen Befunde durch eine eigene Untersuchung zu ergänzen (zur Methodik vgl. Anhang). Zur Beantwortung der aufgeführten Fragestellungen wurden diakonische Einrichtungen in Württemberg interviewt und die ermittelten Aussagen zunächst zu Einrichtungsportraits und dann wiederum in Form einer Fallstudie zusammengefasst. Bevor im folgenden die wesentlichen Tendenzen der Fallstudie im Horizont weiterer Beiträge vorgestellt werden, geht es zunächst darum, die Zusammensetzung der befragten Einrichtungen dieses Teilbereichs der Untersuchung zu skizzieren, zu begründen und auf eventuelle Konsequenzen der Samplebildung hinzuweisen. Diese Informationen über das zugrunde liegende Untersuchungskonzept werden der Vollständigkeit halber durch einige wesentliche Strukturmerkmale zum Träger sowie zum Arbeitsfeld der ambulanten und stationären Alten- und Behindertenhilfe in Baden-Württemberg ergänzt.

12.1 Die Befragung

Die Aussagen über die Entwicklungsdynamik des Zivildiensteinsatzes in jenen Arbeitsfeldern, die man vorläufig als direkte, ambulante Dienste am Menschen definieren könnte, stützen sich auf insgesamt 40 Institutionenportraits, die zwischen Mai und Juli 2001 erhoben und erstellt wurden. Als Fachleute befragt wurden jeweils VertreterInnen der Einrichtungsleitung, die in verschiedenen Funktionen tätig sind, wie z.B. Dienststellen- bzw. Pflegedienstleitung, PersonalreferentInnen, Zivildienstbeauftragte, GeschäftsführerInnen.²⁰⁴

Die Genese des Samples wurde durch zwei wesentliche Vorentscheidungen strukturiert:

- Zum einen bedingten forschungspraktische Erwägungen eine Konzentration auf die Region Württemberg (vgl. Kap. 12.1.1 sowie auf

²⁰⁴Die Annahme, dass es sich bei den InformantInnen allesamt um Fachleute für den Zivildiensteinsatz handelt, wird durch die Aussagequalität der Institutionenportraits nicht durchweg bestätigt, wobei die Frage höherer oder geringerer Kompetenz nicht mit bestimmten Funktionen zusammenzuhängen scheint.

einen Träger, das Diakonische Werk (vgl. Kap. 12.1.2).²⁰⁵ Aus diesen forschungspraktischen Entscheidungen resultieren forschungsstrukturelle Konsequenzen, etwa im Hinblick auf eine begrenzte Aussagekraft der Untersuchungsbefunde hinsichtlich regionaler Differenzen oder Trägerspezifika.

- Zum anderen prägte die inhaltliche Entscheidung über die Auswahl und Gewichtung derjenigen Tätigkeitsgruppen, die näher betrachtet werden sollen, das Sample (vgl. Kap. 12.1.3).

12.1.1 Zur Auswahl der Untersuchungsregion

Mit Baden-Württemberg wurde ein Bundesland gewählt, das im Falle des Zivildienstes in vielem ein Abbild der bundesrepublikanischen Situation darstellt. So entspricht die Belegungsquote der Zivildienstplätze am 15.12.2000 in Baden-Württemberg mit 61,7% nahezu exakt dem Bundesdurchschnitt von 61,8%. Auch die landesspezifische Verteilung der Zivildienstplätze auf die einzelnen Tätigkeitsgruppen ist in der Tendenz mit der bundesrepublikanischen weitgehend vergleichbar. Der regionale Zuschnitt ließ überdies einen Stadt-Land-Vergleich zu, wobei 1/4 des Samples eher dem städtischen Milieu, 3/4 eher dem kleinstädtisch/ländlichen zuzuordnen sind.

Mit Blick auf die Pflegelandschaft in der Untersuchungsregion bestanden in Baden-Württemberg – laut Landesstatistik – am 1. Januar 1999 über 1.000 ambulante Pflegedienste (vgl. Tab. 12.2). Sie haben – im Verlauf des Jahres 1998 auf der Grundlage der unterschiedlichen Sozialleistungsgesetze und Finanzierungsformen – Angebote und Dienste für über 236.000 Menschen allein in diesem Bundesland erbracht. Hinzu kommen aus dem Arbeitsbereich der Familienpflege zeitgleich rund 4.600 betreute Familien. Von den versorgten Personen erhielten allerdings nur 31% Leistungen nach dem Pflegeversicherungsgesetz.

²⁰⁵ Beide Entscheidungen wurden vom Auftraggeber u.a. vor dem Hintergrund des Engagements der Diakonie Württemberg in Fragen des Zivildienstes sowie in Anbetracht der kurzen Projektlaufzeit vorgegeben.

Tab. 12.1: Genehmigte und belegte ZDP nach Tätigkeitsgruppen in Deutschland und in Baden-Württemberg (Stand: 15.12.2000)

TG	Bezeichnung	ZDP	Deutschland ges.		BW	
			abs.	in %	abs.	in %
01	Pflege- und Betreuungsdienste	Genehmigte ZDP	110.144	57,9	16.925	57,7
		Belegte ZDP ¹	68.248	58,1	10.538	58,2
02	Handwerkliche Tätigkeiten	Genehmigte ZDP	23.548	12,4	3.420	11,7
		Belegte ZDP ¹	17.462	14,9	2.699	14,9
03	Gärtnerische u. landwirtschaftliche Tätigkeiten	Genehmigte ZDP	4.113	2,2	491	1,7
		Belegte ZDP ¹	2.725	2,3	316	1,7
04	Kaufmännische und	Genehmigte ZDP	2.199	1,2	343	1,2
		Belegte ZDP ¹	930	0,8	134	0,7
05	Verwaltungstätigkeiten	Genehmigte ZDP	9.381	4,9	1.346	4,6
		Belegte ZDP ¹	6.653	5,7	987	5,5
06	Tätigk. im Umweltschutz	Genehmigte ZDP	6.206	3,3	478	1,6
		Belegte ZDP ¹	4.207	3,6	336	1,9
07	Kraftfahrdienste	Genehmigte ZDP	2.601	1,4	469	1,6
		Belegte ZDP ¹	1.822	1,6	344	1,9
08	Krankentransport und	Genehmigte ZDP	9.866	5,2	1.642	5,6
		Belegte ZDP ¹	5.485	4,7	1.100	6,1
11	Rettungsdienst	Genehmigte ZDP	13.065	6,9	2.000	6,8
		Belegte ZDP ¹	6.286	5,4	930	5,1
19	Mobile Soziale Hilfsdienste	Genehmigte ZDP	7.253	3,8	2.079	7,1
		Belegte ZDP ¹	2.574	2,2	654	3,6
45	ISB	Genehmigte ZDP	1.601	0,8	77	0,3
		Belegte ZDP ¹	1.018	0,9	47	0,3
98	ISB bei Kindern	Genehmigte ZDP	245	0,1	57	0,2
		Belegte ZDP ¹	71	0,1	14	0,1
	Gesamt	Genehmigte ZDP	190.222	100,0	29.327	100,0
		Belegte ZDP ¹	117.481	100,0	18.099	100,0

1 Doppelbelegungen unberücksichtigt

Quelle: Bundesamt für den Zivildienst (2001); eigene Berechnungen

An der ambulanten Versorgung waren – unter institutionellen Aspekten – Sozial-/Pflegestationen, Mobile Soziale Dienste, organisierte Nach-

barschaftshilfen sowie sogenannte Kombinationsdienste (bzw. Sozialstationen/Pflegedienste mit angegliedertem Mobilem Sozialen Dienst oder Organisierter Nachbarschaftshilfe) beteiligt. Die häufigste Einrichtungsart stellten hierunter die Sozial-/Pflegerstationen ohne (52%) und mit angegliedertem Dienst (30%) dar, die zusammengenommen auch die meisten Personen und Familien versorgt und betreut haben. Die Anteile der mobilen sozialen Dienste und organisierten Nachbarschaftshilfen an den ambulanten Diensten waren demgegenüber mit gut 12% und knapp 6% wesentlich geringer.

Tab. 12.2: Ambulante Dienste in Baden-Württemberg (Stand: 1.1.1999)

Einrichtungsart	Anzahl der Dienste (1.1.1999)		Versorgte Personen ohne Pflegeversicherungslleistung		Vers. Pers. m. Pflegevers.l. abs.	Familienpflege: Betreute Familien	
	abs.	in %	abs.	in %		abs.	in %
Sozialstat./Pflegerdienste	531	51,9	67.927	41,9	/	1.715	37,7
Mobile Soziale Dienste	124	12,1	15.315	9,4	/	1.707	37,5
Org. Nachbarschaftsh.	59	5,8	8.471	5,2	/	272	6,0
Kombinationsdienste ¹	310	30,3	70.355	43,4	/	860	18,9
Insgesamt	1.024	100,0	162.068	100,0	73.720	4.554	100,0

1 Kombinationsdienst entspricht Sozialstation/Pflegerdienst mit angegliedertem Mobilem Sozialen Dienst oder Organisierter Nachbarschaftshilfe

Quelle: Statistisches Landesamt BW (2000)

Neben den ambulanten Diensten existierten zeitgleich über 1.400 stationäre Wohnangebote und Pflegeeinrichtungen mit insgesamt rund 75.200 höchst unterschiedlichen Wohneinheiten und einem Platzangebot in Höhe von 106.400 (vgl. Tab. 12.3), darunter 16.500 Wohneinheiten und 12.300 Plätze für behinderte und chronisch Kranke. In den engeren Bereich der stationären Einrichtungen der Altenhilfe fielen fast 900 Einrichtungen (d.h. 62% aller stationären Pflegeeinrichtungen) mit 55.300 Wohneinheiten (74% aller Wohneinheiten) und einem Platzangebot im Umfang von 74.500 (70% der Gesamtplätze). 80% der Plätze waren davon in Altenpflegeheimzimmern reserviert.

**Tab. 12.3: Plätze in stationären Einrichtungen in BW am 1.1.1999
(ohne Kurzzeit- und Tagespflege)**

	Einr.			Wohneinheiten		Planmäßige Plätze		Versorgte Personen		
	abs.	abs.	in %	abs.	in %	ohne Pflegeversicherungsleistungen		mit Pflegeversicherungsleistungen		
						abs.	in %		abs.	
Stationäre Pflegeeinr. (insg.)	1.444	75.200	100,0	106.389	100,0	41.528	100,0	58.789		
Wohnheime, ab- geschl. Wohnein- heit./Appartem.	/	8.327	11,1	12.059	11,3	9.727	23,4	/		
Behinderte/chronisch psych. Kranke	/	9.407	12,5	16.537	15,5	12.316	29,7	/		
Altenheimzimmer	/	6.194	8,2	5.784	5,4	4.152	10,0	/		
Altenpflegeheimzim- mer	/	42.945	57,1	59.950	56,3	5.606	13,5	/		
Stationäre Einricht. der Altenhilfe	895	55.336	100,0	74.492	100,0	16.904	100,0	/		
Wohnheime, ab- geschl. Wohnein- heit./Appartement	/	7.073	12,8	8.585	11,5	6.963	41,2	/		
Behinderte/ chron- isch psych. Kranke	/	326	0,6	497	0,7	268	1,6	/		
Altenheimzimmer	/	5.149	9,3	5.699	7,7	4.081	24,1	/		
Altenpflegeheimzim- mer	/	42.788	77,3	59.711	80,2	5.592	33,1	/		
Altenhilfe (in % d. station. Einrichtung.)	62,0	73,6	/	70,0	/	40,7	/	/		

Quelle: Statistisches Landesamt BW (2000)

12.1.2 Zur Auswahl des Trägers

Mit dem Diakonischen Werk wurde auf einen etablierten und bewährten, bundesweit agierenden und arbeitsfeldrelevanten Träger zurückgegriffen. So haben sich die evangelische Kirche und die Diakonie bereits seit den Anfängen an der Diskussion um die Kriegsdienstverweigerung und die Ausgestaltung des Ersatzdienstes beteiligt und frühzeitig die institutionellen Voraussetzungen für die Verweigerung (z.B. in Form der Beratungsstellen) und die Ableistung des Dienstes geschaffen.²⁰⁶ Neben dem sozialen Friedensdienst in kirchlichen Orga-

²⁰⁶„In den Auseinandersetzungen um die Wiederbewaffnung Deutschlands nach dem 2. Weltkrieg hat die EKD-Synode 1950 in Berlin-Weißensee bekannt: ‚Wer um seines Gewissens willen den Kriegsdienst verweigert, soll der Fürsprache und der Fürbitte der Kirche gewiss sein‘“ (Diakonisches Werk 2000 a; b, S. 3).

nisationen wie der Aktion Sühnezeichen und Eirene hat sich der Zivildienst – nach Selbsteinschätzung des Diakonischen Werkes – in vielen Kirchengemeinden zu einem Ort des sozialen Lernens für die Zivildienstleistenden und Hilfesuchenden gleichermaßen entwickelt (vgl. Diakonisches Werk 2000 a; b).²⁰⁷

Unter quantitativen Aspekten unterhielt das Diakonische Werk im Jahr 2000 fast 8.500 Zivildienststellen, mehr als 12% (rd. 1.050) davon in Baden-Württemberg. In diesen rund 8.500 Zivildienststellen bundesweit bietet das Diakonische Werk rund 35.000 Zivildienstplätze in unterschiedlichen Tätigkeitsgruppen an, davon mehr als 5.200 in Baden-Württemberg. Mit diesen Größenordnungen ist das Diakonische Werk bundesweit der zweitgrößte Anbieter von Zivildienstplätzen nach dem Paritätischen Wohlfahrtsverband (vgl. Arbeitsgruppe Zukunft des Zivildienstes 2000 sowie Kap. 5).

Vor dem Hintergrund des diakonisch-missionarischen Selbstverständnisses und dem Anspruch des Verbandes ist das DW – neben den anderen Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege – zugleich ein wesentlicher Akteur und relevanter Arbeitgeber im Bereich der Alten- und Behindertenhilfe (vgl. Tab. 12.4). So verfügte das Diakonische Werk – gemäß den Angaben in der Verbandsstatistik mit Stand 1.1.2000 – bundesweit über 5.600 Einrichtungen der Alten- und Behindertenhilfe, in denen 36% aller hauptberuflichen MitarbeiterInnen der Diakonie tätig waren. Im Vergleich beider Arbeitsfelder zueinander überwiegt sowohl bei den institutionellen Kapazitäten als auch mit Blick auf das Personal der Bereich der Altenhilfe. Während hier das Schwergewicht eindeutig im stationären Bereich zu verorten ist, ist die Verteilung der Kapazitäten in der Behindertenhilfe weitaus ausgeglichener. In beiden Feldern spielen Selbsthilfe- und ehrenamtliche Helfergruppen eine Rolle, die zum Teil wiederum durch hauptberufliche MitarbeiterInnen begleitet werden. Die stationären Wohn- und Pflegeangebote sowie die ambulanten Dienste für ältere und behinderte Menschen bilden innerhalb des Gesamtangebots der Hilfen nur einen Teilausschnitt der umfassenderen Arbeitsfelder der Alten- und Behindertenhilfe.

207 „In diesem sozialen Friedensdienst mit seinen Lernfeldern für Frieden, Menschenwürde, Menschenrechte, soziale Gerechtigkeit, für Heilung von Beziehungen von Menschen untereinander und mit Gott, wird in Gehalt und Gestalt die biblische Perspektive des Schaloms sichtbar und erfahrbar. ‚Der Gerechtigkeit Frucht wird Friede sein und der Ertrag der Gerechtigkeit wird ewige Stille und Sicherheit sein.‘ (Jes. 32,17) Schalom meint zugleich den zeitlichen und endzeitlichen Sieg der Gedanken Gottes über die ihnen widersprechende Wirklichkeit. Sozialer Friedensdienst in diesem Sinne zielt darauf ab, dass die Schöpfung, so wie sie gemeint und geschaffen war – gegen das Zerstörerische, das Menschen und Natur persönlich, sozial und ökologisch in sie hineinsprengen – wieder ganz und heil hergestellt wird“ (Diakonisches Werk 2000 a; b, S. 4).

Tab. 12.4: Einrichtungen und Personal in der Alten- und Behindertenhilfe des Diakonischen Werkes der EKD in Deutschland (Stand: 1.1.2000)

Arbeitsfeld	Einrichtungen abs.	Betten/ Plätze abs.	Hauptber. Mitarbeiter		
			ings. abs.	dav. Teilzeit abs.	in %
<i>Altenhilfe</i>					
Heime u. andere stat. Einricht.	1.915	143.942	79.718	38.563	48,4
Tageseinrichtungen	325	10.693	719	436	60,6
Beratungsstellen u. amb. Dienste	165		430	269	62,6
Fachschulen der Altenhilfe	95	5.638	716	500	69,8
Selbsthilfe- u. Helferguppen	866		345	162	47,0
Zusammen	3.366	160.273	81.928	39.930	48,7
<i>Behindertenhilfe</i>					
Heime u. andere stat. Einricht.	1.032	53.358	39.671	17.386	43,8
Tageseinrichtungen	723	69.735	22.306	6.463	29,0
Beratungsstellen	264		1.196	699	58,4
Fachschulen der Altenhilfe	39	2.985	299	165	55,2
Selbsthilfe- u. Helferguppen	135		181	96	53,0
Zusammen	2.193	126.078	63.653	24.809	39,0
Diakonie insgesamt	26.205	1.040.551	400.480	173.192	43,2
Dar.: Alten- u. Behinderten- hilfe	5.559	286.351	145.581	64.739	44,5
In % v. insgesamt	21,2	27,5	36,4	37,4	/

Quelle: Diakonisches Werk (2001), eigene Berechnungen

In den letzten Jahrzehnten konnte die Diakonie – wie die freie Wohlfahrtspflege insgesamt – auf eine höchst expansive Entwicklung mit zum Teil hohen Steigerungsquoten beim hauptberuflichen, voll- und teilzeitbeschäftigten Personal zurückblicken. Seit Ende der 90er-Jahre sind die Personalzahlen – bei sich weiterhin erhöhender Teilzeitquote – jedoch rückläufig.²⁰⁸ Der Zivildienst in der Diakonie war also zumindest in den 90er-Jahren Bestandteil eines dynamischen, verbandsbezogenen Teilarbeitsmarktes mit positiver Beschäftigungsentwicklung, dessen Rahmenbedingungen sich mit Beginn des neuen Jahrzehntes allerdings zu verändern scheinen. Vor dem Hintergrund des allgemein hohen Stellenwerts der Teilzeitarbeit für die Diakonie sind darüber hinaus vor allem die hohen Teilzeitquoten im Bereich der Altenhilfe auffällig (vgl. Tab. 12.5).

²⁰⁸ Obgleich der Beschäftigungszuwachs auch in der Vergangenheit in Teilen wiederum durch den wachsenden Anteil der Teilzeitarbeit aufgefangen wurde, belegt die Umrechnung in Vollzeitfälle eine insgesamt positive Beschäftigungsentwicklung seit den 70er-Jahren.

Tab. 12.5: Personal im Diakonischen Werk der EKD von 1994 bis 2000

Hauptb. Mitarbeiter	1994		1996		1998		2000	
	insg.	Tz- quote	insg.	Tz- quote	insg.	Tz- quote	insg.	Tz- quote
<i>Altenhilfe</i>								
Heime/and. stat. Einricht.	72.063	39,3	77.394	41,7	81.180	45,6	79.718	48,4
Beratungsst./amb. Dienste	807	64,6	361	60,9	321	57,6	430	62,6
Zusammen	73.335	39,7	78.373	42,4	82.305	45,8	81.928	48,7
<i>Behindertenhilfe</i>								
Heime/and. stat. Einricht.	38.311	33,2	40.491	35,5	40.795	40,0	39.671	43,8
Zusammen	58.347	29,5	62.347	31,7	64.555	35,4	63.653	39,0
Diakonie insgesamt	369.460	35,2	401.510	37,6	419.438	41,4	400.480	43,2

Quelle: Diakonisches Werk, verschiedene Jg.; eigene Berechnungen

12.1.3 Zur Auswahl der Tätigkeitsgruppen

Die dritte wesentliche, inhaltliche Entscheidung steht in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Forschungsinteresse der vorliegenden Studie. Mit den Institutionenportraits sollten solche Einrichtungen erfasst werden, die Zivildienstleistende in den direkten, ambulanten Diensten am Menschen einsetzen. Im Wesentlichen handelt es sich dabei um die Tätigkeitsgruppen (TG)

- TG 11 Mobile Soziale Hilfsdienste,
- TG 19 Individuelle Schwerstbehindertenbetreuung und
- TG 45 Individuelle Schwerstbehindertenbetreuung bei Kindern.

Zwar repräsentierten diese Tätigkeitsgruppen mit bundesweit zusammen nicht ganz 10.000 belegten Zivildienstplätzen (davon 1.631 in Baden-Württemberg) zum Stichtag 15.12.2000 (vgl. zur Entwicklung der Tätigkeitsgruppen genauer das folgende Kapitel) gerade mal rund 8,5% der bundesweit belegten Zivildienstplätze (bzw. 9,0% in Baden-Württemberg).²⁰⁹ Gleichwohl stellten sie aus der Perspektive der Forschungsfrage nach den arbeitsmarktlichen Konsequenzen der Umgestaltung des Zivildienstes ein besonders lohnenswertes Objekt dar, da gerade der Ausbau der ambulanten Hilfen in den 80er-Jahren und zu

²⁰⁹Die Arbeitsgruppe Zukunft des Zivildienstes (2000, S. 16) verweist darauf, dass zum 15.04.2000 rund 100.000 der insgesamt rund 123.000 belegten Zivildienstplätze den stationären Einrichtungen zuzurechnen sind.

Beginn der 90er-Jahre, folgt man der einschlägigen, öffentlichen Fachdiskussion, in weiten Teilen von einer Ausweitung des Engagements von Zivildienstleistenden getragen wurde (vgl. u.a. BMFSFJ 2000; Arbeitsgruppe Zukunft des Zivildienstes 2000). So kommt Raichle (1992) im Rahmen einer Studie, in der er Ende der 80er-Jahre die Bedeutung des Zivildienstes in stationären und ambulanten Einrichtungen der diakonischen Alten- und Behindertenhilfe in Baden Württemberg untersuchte, zu dem Ergebnis, dass der Einsatz von Zivildienstleistenden wesentlich zum Aufbau der ambulanten Altenhilfe beigetragen hat. „Hier wurden neue Hilfsangebote in Form der individuellen und ambulanten Versorgungskonzepte aufgebaut und mit ZDL als Personalgruppe eine Anschubausstattung gewährleistet“ (ebd., S. 241).

Mit den ambulanten Feldern personenbezogener Dienste im Rahmen des Zivildienstes legt die Studie das Augenmerk auf solche Felder, deren Angebotsstruktur und -vielfalt bislang in hohem Maße durch den massiven Einsatz von Zivildienstleistenden gekennzeichnet war.²¹⁰ Hier, so die These, müssten sich mögliche Konsequenzen etwa der zeitlichen Limitierung und Kontingentierung von Zivildienstleistenden in ihren arbeitsmarktlichen und sozialpolitischen Dimensionen vergleichsweise deutlich und unmittelbar niederschlagen. In der Forschungspraxis konnte die Konzentration auf Einrichtungen mit den Tätigkeitsgruppen MSHD, ISB und ISB-K jedoch nicht durchgehalten werden, da innerhalb des Diakonischen Werkes Württemberg nicht genügend Einrichtungen mit entsprechendem Angebotsprofil zur Verfügung standen. Zur Ergänzung wurde deshalb auch auf solche Einrichtungen zurückgegriffen, die stationäre mit ambulanten Hilfen koppeln bzw. überwiegend im stationären Bereich anzusiedeln sind und auf Zivildienstleistende der Tätigkeitsgruppe 01 (Pflege/Betreuung) zurückgreifen.²¹¹

210 Nach Hoffmann gehören „die Zivildienstleistenden zu den Pioniereinheiten der entstehenden ambulanten Dienste. Mit ihrer Hilfe und aufgrund ihrer steigenden Zahl ließ sich der gesellschaftliche Trend – weg von stationärer Totalversorgung, hin zu kleinen flexiblen und ortsnahen sozialen Diensten – in den siebziger Jahren schnell und billig in die Praxis umsetzen“ (Hoffmann zit. nach Raichle 1992, S. 80).

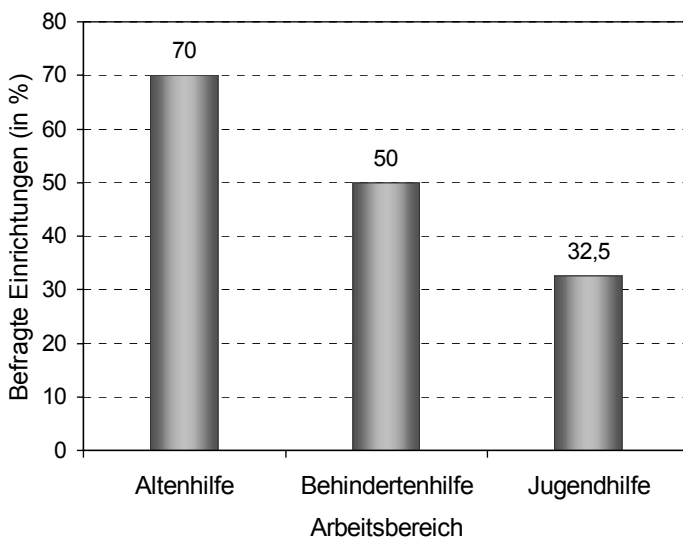
211 Die Differenz stationär/ambulant wird allerdings in der Auswertung nicht systematisch berücksichtigt, da ein entsprechendes Erkenntnisinteresse nicht intendiert war und das Untersuchungsdesign diese Fragestellung nicht in ausreichendem Maße berücksichtigte. Überdies wurde auch innerhalb der Interviews in den eher stationären Einrichtungen vor allem nach Erfahrungen in den ambulanten Teilarbeitsfeldern gefragt. Insofern verbietet die Datenlage fundierte Aussagen zu Differenzen des Zivildienstes in ambulanten oder stationären Einrichtungen der Alten- und Behindertenhilfe.

12.2 Die Stichprobe

Im Folgenden dienen einige ausgewählte Merkmale der Charakterisierung der Stichprobe wie die Einordnung der befragten Organisationen nach (1) Arbeitsbereichen, (2) Einrichtungstyp und (3) Größe der Institutionen:

(1) Die untersuchten Einrichtungen sind, wie aufgrund der Vorgaben nicht anders zu erwarten war (vgl. Abb. 12.1), vor allem in den *Arbeitsbereichen* der Behinderten- und Altenhilfe angesiedelt. 70% der befragten Einrichtungen gaben als Arbeitsschwerpunkt die Altenhilfe an, gefolgt von der Behindertenhilfe mit 50%. Als dritter bedeutsamer Bereich folgt mit einigem Abstand die Jugendhilfe mit 32,5%. Die untersuchten Einrichtungen sind damit überwiegend in jenen Arbeitsfeldern engagiert, die seit Anfang der 90er-Jahre mit Einführung der Pflegeversicherung eine erhebliche Umstrukturierung erfahren haben. Innerhalb der Datenanalyse und -interpretation ist diesem Umstand Rechnung zu tragen.

Abb. 12.1: Die untersuchten Einrichtungen nach ausgewählten Arbeitsbereichen (n=40)

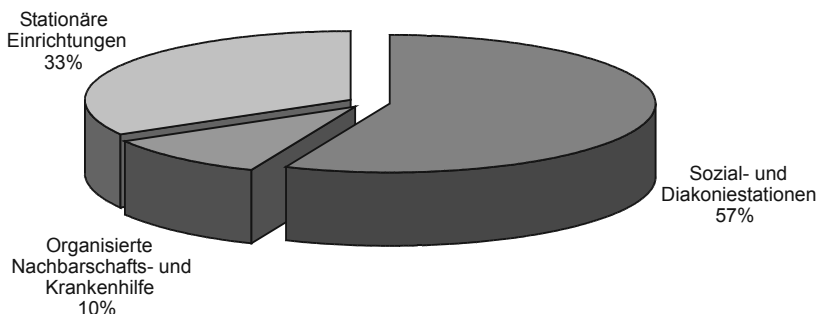


Quelle: Zivildienststudie (2002) – Institutionenportraits

(2) Betrachtet man als nächstes den *Einrichtungstyp* der untersuchten Institutionen (vgl. Abb. 12.2), so verteilen sich die Portraits wie folgt:

- Bei 22 der befragten Einrichtungen handelt es sich um Sozial- bzw. Diakoniestationen, mithin um die „klassische“ Organisationsform ambulanter Pflege, Betreuung und Unterstützung in der Kranken-, Alten- und Behindertenhilfe.²¹²
- Bei vier Institutionen handelt es sich um ambulante Einrichtungen der Nachbarschafts- und Krankenhilfe, die überwiegend dem Bereich der Betreuung, weniger der Pflege zuzurechnen sind und die insofern von den Sozial- und Diakoniestationen abweichen, als sie im Regelfall keine oder nur eingeschränkte Leistungen nach dem Pflegeversicherungsgesetz erbringen.
- In 13 Einrichtungen wurden stationäre Hilfen mit ambulanten Unterstützungsformen kombiniert und z.T. vernetzt angeboten, wobei in ca. der Hälfte der Einrichtungen die stationären Hilfen eindeutig dominierten.²¹³

Abb. 12.2: Die untersuchten Organisationen nach Einrichtungsart (n=39)



Quelle: Zivildienststudie (2002) – Institutionenportraits

Das Profil der untersuchten Einrichtungen umfasst somit das Spektrum von den ambulanten bis zu den eher stationären Hilfen der Alten- und Behindertenhilfe, mit Schwerpunkt auf den ambulanten Angebotsfor-

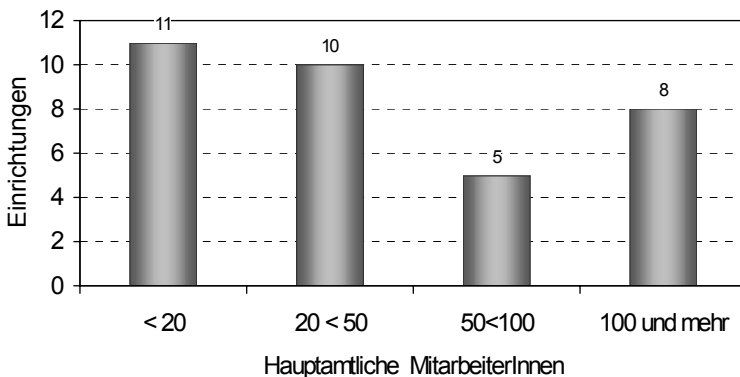
²¹²Anfang der 80er-Jahre bezeichnete der Baden-Württembergische Minister für Arbeit, Gesundheit und Sozialordnung die Sozialstationen als den „Prototyp eines Hilfsangebots im System der offenen Hilfen. Die Sozialstationen sind heute Eckpfeiler der ambulanten Pflegedienste. Sie sind als zentrale Anlaufstellen für die ambulante Kranken- und Altenpflege sowie für die haus- und Familienpflege im Bewusstsein der Bevölkerung fest verankert. Sie haben einen festen Platz in der sozialen Landschaft des Landes gefunden“ (zit. nach Raichle 1992, S. 163).

²¹³Bei der letzten, in dieser Auflistung nicht berücksichtigten Organisation handelte es sich um ein reines Trägerinterview, in dem nicht auf konkrete Einrichtungen, sondern auf das Gesamtangebot des Trägers Bezug genommen wurde.

men. Hierbei wurde durch die Auswahl der Organisationen versucht, sowohl die Perspektive ambulanter und stationärer Einzeleinrichtungen (wie Diakoniestationen, offene Hilfen, Altenpflege- und Behindertenwohnheime) als auch die übergreifende Sichtweise der Träger und Trägerzusammenschlüsse in der Diakonie Württemberg einzufangen (z.B. Dachverbände, Träger mit breitem arbeitsfeldübergreifendem Angebotsspektrum).

(3) Die heterogene Struktur der Stichprobe schlägt sich auch in der *Größe* der Einrichtungen wieder, deren Varianz gemessen an der Zahl der hauptberuflich Beschäftigten von zwei (in einer kleinen Diakoniestation) bis hin zu 550 in einer großen Einrichtung der stationären Behindertenhilfe reicht. Von den Einrichtungen, die Angaben zur Zahl ihrer hauptberuflich Beschäftigten machten, verfügten 11 der Institutionen über bis zu 20 hauptberufliche MitarbeiterInnen, in 10 Einrichtungen lag die Zahl der hauptberuflich Beschäftigten zwischen 20 und 50, in 5 weiteren Einrichtungen lag die Mitarbeiterzahl zwischen 50 und 100 (vgl. Abb. 12.3). 8 Einrichtungen schließlich konnten auf über 100 hauptberufliche MitarbeiterInnen zurückgreifen. Vergleichbar groß ist die Spannweite hinsichtlich der Zahl der beschäftigten Zivildienstleistenden in den Zivildienststellen, die sich von einem Zivildienstleistenden bis zu 98 Zivildienstleistenden unterschiedlichster Tätigkeitsgruppen erstreckt.

Abb. 12.3: Untersuchte Einrichtungen nach der Zahl des hauptberuflichen Personals (n=34)



Quelle: Zivildienststudie (2002) – Institutionenportraits

Die in die Untersuchung einbezogenen Einrichtungen verfügen insgesamt nach eigenen Angaben über 603 Zivildienstplätze, von denen zum

Zeitpunkt der Befragung 403 belegt waren, was einer Belegungsquote von rund 66,8% entspricht.²¹⁴ Bei einer Gesamtzahl von insgesamt 5.249 Zivildienstplätzen repräsentieren die untersuchten Einrichtungen insgesamt rund 12% der 3.328 belegten Zivildienststellen des Diakonischen Werkes in Baden-Württemberg.

Positiv gewendet scheint die beschriebene Heterogenität der Stichprobe darauf hinzudeuten, dass im Rahmen der Untersuchung trotz der oben skizzierten Einschränkungen eine erhebliche Bandbreite der Wirklichkeit des Zivildienstes eingefangen werden konnte. Es spiegelt zugleich die institutionelle Heterogenität der Träger- und Organisationsstrukturen sozialpflegerischer Dienste in einem relevanten Arbeitsfeld des Sozial- und Gesundheitswesens.

12.3 Zwischenbefunde

Im Mittelpunkt dieses Kapitels stand die Vorstellung der Institutionenportraits sowie der Stichprobe. Wesentliche Konstruktionsprinzipien der Befragung waren:

- die Auswahl des Bundeslandes Baden-Württemberg, das bei der Mehrzahl der Tätigkeitsgruppen mit der Situation im Bundesdurchschnitt vergleichbar ist;
- die Konzentration auf das Diakonische Werk und damit auf einen Wohlfahrtsverband, der gleichermaßen als etablierter Zivildienstträger und relevanter Akteur in der ambulanten und stationären Alten- und Behindertenhilfe bezeichnet werden kann;
- die Begrenzung auf Einrichtungen mit ZDL in individualisierten Formen der Einzelbetreuung älterer und behinderter Menschen bzw. den TG 11, 19 und 45, die durch Interviews in Einrichtungen mit ZDL der TG 01 ergänzt wurden;
- die Fokussierung auf die Teilregion Württemberg und das Diakonische Werk Württemberg, aus dessen Zuständigkeitsbereich 40 Einrichtungen ausgewählt wurden, die über entsprechende Zivildienstplätze verfügen.

Für die Stichprobe resultierten aus diesen Vorgaben die folgenden Konsequenzen:

- Im Sample waren hauptsächlich Einrichtungen mit den Arbeitsbereichen der Alten-, Behinderten- und Jugendhilfe vertreten. Bezogen

²¹⁴Zum Vergleich: Bundesweit lag die Belegungsquote zum 15.12.2000 insgesamt bei 61,8%, wobei die direkten Dienste mit 58,9% eine deutlich niedrigere Belegungsquote aufwiesen als die indirekten Dienste mit 70,1%.

auf die Einrichtungsart wurden primär ambulante Dienste (Sozial- und Diakoniestationen, organisierte Nachbarschafts- und Krankenhilfe) befragt. Den zweiten, quantitativ geringer vertretenen Typus bildeten stationäre Einrichtungen im Bereich der Alten- und Behindertenhilfe.

- Mit Blick auf die Einrichtungsgröße – gemessen an der Zahl der Beschäftigten – wies die Zahl der befragten Institutionen eine große Spannweite auf. Dies gilt auch für die Zahl der Zivildienstleistenden, die sich von einem ZDL bis zu 98 erstreckte.

13 Die Entwicklungsdynamiken des Zivildienstes und das Personalgefüge in den befragten Einrichtungen

Zivildienst in der Diakonie Württemberg hat eine Tradition, die – wie auch die Jubiläumsfeier des DWW zum 40jährigen Geburtstag des ZD im Jahr 2001 zeigte – bis in die Gründungsphase des Ersatzdienstes zurückreicht. Diakonische Einrichtungen in Württemberg gehörten mit zu den ersten Organisationen, die Zivildienstplätze zur Verfügung stellten (vgl. Raichle 1992). Gehörten Zivildienstleistende in dieser Phase eher zu den „Exoten“ im Kollegenkreis, so bilden sie heute einen nahezu selbstverständliche Gruppe im Personalgefüge der Einrichtungen.

13.1 Die Bedeutung und Entwicklung des Zivildienstes

Die Einrichtungen der Stichprobe können z.T. auf sehr unterschiedlich lange Erfahrungen in der Arbeit mit Zivildienstleistenden zurückblicken. In drei Einrichtungen wurde bereits vor 1970 auf Zivildienstleistende zurückgegriffen, sechs Einrichtungen datierten den ersten Einsatz von Zivildienstleistenden in den 70er-Jahren, weitere acht in den 80er-Jahren. In 17 Einrichtungen wird erst seit den 90er-Jahren mit Zivildienstleistenden gearbeitet, davon datieren sechs Einrichtungen ihre Ersterfahrung mit Zivildienstleistenden gar nach 1995.

Fragt man in einem ersten Schritt nach den Gründen, warum die Einrichtungen erstmals auf den Einsatz von Zivildienstleistenden zurückgriffen, so lassen sich drei Motivströme unterscheiden, die in unterschiedlicher Intensität in der Stichprobe vertreten sind.

- Erstens ist dies das christlich-pazifistisch-friedenspolitische Motiv. Mit der Bereitstellung von Zivildienstplätzen soll jungen Männern eine sinnvolle Alternative zum Wehrdienst offeriert werden. Im Sample ist dieses Motiv selten vertreten.
- Ebenso selten, gleichwohl existent, ist zweitens ein Motiv, das man als erfahrungsbezogen bezeichnen könnte. Die Zivildienstplätze, so der Tenor dieses Motivs, wurden eingerichtet, um Heranwachsenden die Möglichkeit zu geben, soziale Erfahrungen im Dienst für andere und in der Verantwortung für die Gemeinschaft zu sammeln und damit, so ein Interviewter, „Gelegenheit zur Persönlichkeitsentwicklung“ zu bieten.
- In der Stichprobe dominiert allerdings drittens ein weitaus nüchterneres Deutungsmuster, das eher die Einrichtungsinteressen in den

Vordergrund rückt: Die Mehrzahl der Einrichtungen betont, dass Zivildienstplätze in erster Linie aus Kostengründen eingerichtet wurden.

Zu Beginn des Einsatzes von Zivildienstleistenden scheint das „Kostenargument“ aber zumeist noch nicht betriebswirtschaftlich ausbuchstabiert zu sein. Mit anderen Worten: Es ging zum Zeitpunkt der Einrichtung der Zivildienststellen in den untersuchten Einrichtungen in der Regel nicht darum, Leistungen, die vormals durch „teurere Kräfte“ produziert wurden, nun durch Zivildienstleistende kostengünstiger zu erbringen, um im härteren Konkurrenzkampf auf dem Markt der Pflege- und Betreuungsdienstleistungen bestehen zu können. Vielmehr konnten mit den Zivildienstleistenden Felder erschlossen werden, die zum Zeitpunkt der Einrichtung der Zivildienstplätze durch hauptberufliche Kräfte nicht zu finanzieren gewesen wären, wie beispielsweise die „Rund-um-die-Uhr“ Betreuung von Schwerstbehinderten, Fahrdienste oder Essen auf Rädern. Vergleicht man die Aussagen zur „Erstmotivation“ bei Einrichtung der Zivildienstplätze mit den Statements zur aktuellen Bedeutung des Zivildienstes innerhalb der Einrichtungen, so ist auffällig, dass das Argument der Kostenersparnis noch an Bedeutung gewonnen hat, obwohl es schon ein Hauptmotiv bei Erstbeantragung war.²¹⁵

Hinsichtlich der quantitativen Entwicklung des Zivildienstes in den Einrichtungen lassen sich die oben für die Gesamtentwicklung konstatierten allgemeinen Trends nicht zweifelsfrei bestätigen. Zwar lassen die wenigen lückenlosen einrichtungsbezogenen Zeitreihen über die letzten 10 Jahre vermuten, dass die Entwicklungen innerhalb des Sampels ähnlich verlaufen ist, wie in der gesamten Bundesrepublik – so nimmt die Zahl der in den untersuchten Einrichtungen beschäftigten Zivildienstleistenden der Tätigkeitsgruppe 01 von 128 im Jahr 1991 auf 293 im Jahr 2001 zu, die Individuelle Schwerstbehindertenbetreuung sinkt von 51 belegten Plätzen auf 42 und auch der MSHD weist seit Mitte der 90er-Jahre sinkende Werte auf (Rückgang von 32 auf 25 belegte Plätze). Allerdings waren nur die wenigsten Einrichtungen in der Lage, ihren Zivildiensteinsatz der letzten 10 Jahre einigermaßen lückenlos zu dokumentieren, so dass die quantitativen Aussagen mit einiger Vorsicht zu genießen sind.

Allerdings finden sich in der Stichprobe zwei Hinweise, die einer Klärung der oben dokumentierten deutlichen Abnahme der Zahlen in den

²¹⁵Auch Raichle (1992, S. 78) verweist auf das Interesse an einem kostengünstigen und verfügbaren Mitarbeiterreservoir als ein Hauptmotiv des steigenden Einsatzes von Zivildienstleistenden in der Alten- und Behindertenhilfe.

ambulanten, personenbezogenen Zivildienststellen dienlich sein könnten:

(1) Auch wenn in einem nicht unerheblichen Teil der Einrichtungen die Motivation der Zivildienstleistenden ausdrücklich hervorgehoben wird, teilt die Mehrheit der Informanten die Einschätzung, dass sich das Interesse der Zivildienstleistenden von direkten Pflege- und Unterstützungsleistungen zu den eher technischen, indirekten Diensten (inkl. Fahrdiensten) verlagert. Im Zweifelsfall sei es einfacher, eine Stelle im Fahrdienst zu besetzen, als eine Stelle in der Pflege. Eher im ländlichen Raum angesiedelte Einrichtungen beklagen überdies z.T. eine Stadtfucht, d.h. die Zivildienstleistenden zöge es eher in die „Metropolen“, was die Position der ländlichen Sozialstationen bei der Suche nach Zivildienstleistenden nicht eben erleichtert. In die gleiche Richtung verweisen die von der überwiegenden Zahl der Stellen konstatierten wachsenden Rekrutierungsprobleme vor allem im Pflegebereich. Stichworte wie „Scheu vor Pflege“ bzw. ein „abnehmendes Interesse an Pflege“ sind zumindest für einen Teil der Einrichtungen charakteristisch, müssen allerdings im Kontext einer von mehr als 3/4 der befragten Einrichtungen hervorgehobenen zunehmenden Rekrutierungsproblematik betrachtet werden. Scheinbar in dieselbe Richtung verweisen die z.T. gravierenden Unterschiede in den Belegungsquoten zwischen den direkten und indirekten Diensten.²¹⁶ Demnach lag die durchschnittliche Belegungsquote bei den indirekten Diensten im Jahr 2000 bei rund 70%, bei den direkten hingegen bei unter 59%. Innerhalb der direkten Dienste sanken die Belegungsquote für die explizit ambulanten Tätigkeitsgruppen MSHD und ISB besonders deutlich um rund 16% bzw. 18%. Lediglich die Bereiche der allgemeinen Pflege/Betreuung sowie der Individuellen Schwerstbehindertenbetreuung von Kindern weisen Rückgänge der Belegungsquote im durchschnittlichen Bereich von rund 8% auf. Auch im Zeitreihenvergleich scheinen insbesondere die explizit ambulanten direkten Dienste (MSHD und ISB) an Attraktivität zu verlieren. Während die direkten Dienste zwischen 1995 und 2000 einen Rückgang der Belegungsquote um 8,6% verzeichneten, war der Trend mit 6% bei den indirekten Diensten vergleichsweise moderater.

(2) Allerdings finden sich im Material auch Hinweise darauf, dass der Rückgang der Belegungsquoten insbesondere in den ambulanten Diensten keineswegs umstandslos einem veränderten Wunsch- und Wahlverhalten der Zivildienstleistenden zuzurechnen ist. Einfluss auf

²¹⁶ Unter direkten Diensten sind solche Zivildienststellen zusammengefasst, die durch den unmittelbaren Umgang mit Menschen gekennzeichnet sind. Indirekte Dienste hingegen beziehen sich eher auf die Gewährleistung der Infrastruktur direkter Dienste etwa in Form von Hausmeistertätigkeiten, Kraftfahrdiensten etc.

die Belegungsquoten haben nämlich nicht nur die Zivildienstleistenden, sondern auch die Zivildienststellen. Insbesondere die größeren Zivildienststellen, die Zivildienstleistende in mehr als einer Tätigkeitsgruppe einsetzen, steuern die Belegungsquote mit über ihre Prioritätensetzung, welche Stellen sie bei geringerer Nachfrage vorrangig zu besetzen gedenken. So wurden etwa in zwei Einrichtungen die Stellen der Tätigkeitsgruppe Pflege und Betreuung weiter besetzt, während genehmigte Stellen im MSHD bzw. im ISB geringere Priorität besaßen, weil die TG 01 sich „besser an den Erfordernissen der Einrichtung“ orientiert. Auf Nachfrage wurde präzisiert, dass das breitere Tätigkeitsspektrum dieser Tätigkeitsgruppe einen flexibleren Einsatz je nach aktuellem Bedarf ermögliche, während die MSHD- bzw. ISB- Stellen in ihrem Profil enger seien und somit für die Einrichtung weniger variabel nutzbar. Insofern könnte der Rückgang in den Belegungsquoten bei MSHD und ISB zumindest zum Teil dem Interesse der Einrichtungen an einem situativ möglichst flexiblen Personaleinsatz geschuldet sein (vgl. Tab. 13.1).

Tab. 13.1: Belegungsquoten (in %) in direkten und indirekten Diensten von 1995 bis 2000 in Deutschland (Stand: jeweils 15.12.)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Pflege/Betreuung	69,5	70,2	70,3	68,4	67,2	62,0
MSHD	64,7	63,7	60,0	58,2	57,4	48,1
ISB	53,0	46,9	43,0	41,3	39,7	35,5
ISBK	71,4	66,1	67,3	65,2	66,2	63,6
Direkte Dienste insg.	67,5	67,4	67,1	65,6	64,8	58,9
Indirekte Dienste insg.	76,1	76,8	78,0	77,2	76,4	70,1

Quelle: Bundesamt für den Zivildienst (2001); eigene Berechnungen

13.2 Das Personalgefüge

Die Gruppe der Zivildienstleistenden ist nur eine Statusgruppe, die an der Produktion sozialer Dienstleistungen im Sektor der ambulanten und stationären Alten- und Behindertenhilfe beteiligt ist. Aus der Perspektive der Untersuchungsfragestellung macht es deshalb Sinn, sich die anderen beteiligten Gruppen zumindest im Querschnitt anzuschauen, um die Möglichkeit von Kompensationsstrategien für einen reduzierten bzw. nicht mehr vorhandenen Zivildienst auszuloten.

Im groben lassen sich neben den Zivildienstleistenden drei weitere beteiligte Gruppen unterscheiden:

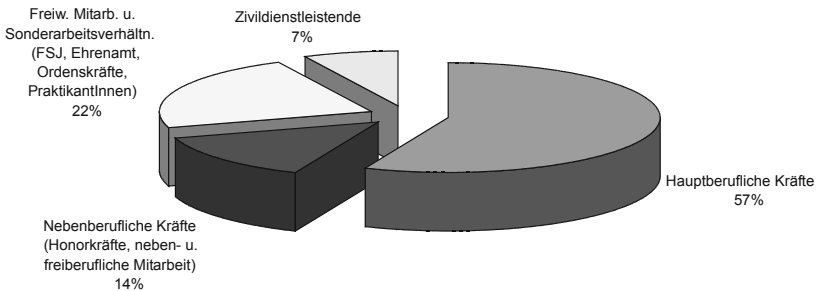
- Die Gruppe der Hauptberuflichen in sozialversicherungspflichtigen Voll- oder Teilzeitbeschäftigungsverhältnissen, d.h. jene Kräfte, die für ihre Tätigkeit regelmäßig (zumeist tariflich) entlohnt werden und die in der Regel über ein Mindestmaß an Qualifizierung verfügen.
- Die Gruppe der nebenberuflichen Kräfte (Honorarkräfte, neben- und freiberufliche MitarbeiterInnen, die in flexiblen Formen (325,- Euro-Jobs etc.) tätig ist.
- Die Gruppe der freiwilligen Helfer, die sich weitgehend unentgeltlich und aufgrund eigener Entscheidung engagieren, z.B. in Form eines Freiwilligen Sozialen Jahres oder eines ehrenamtlichen Engagements (vgl. Kap. 2).

Da die Studie nicht als quantitative Untersuchung angelegt war, sind die erhobenen Daten zum Personalbestand nur z.T. präzise und detailliert. Trotz allem macht ein Blick auf die Untersuchungsdaten insofern Sinn, als sie einen Eindruck von der tendenziellen Bedeutung der beteiligten Akteursgruppen gibt. Demnach sind nach Angaben der Befragten in den beteiligten Einrichtungen insgesamt 5.541 Personen tätig, die sich wie folgt verteilen (vgl. Abb. 13.1):

- Hiernach bilden die 3.123 hauptberuflichen Kräfte mit fast 60% des gesamten Personals die größte Gruppe.
- Die 776 nebenberuflichen Kräfte (Honorarkräfte, neben- bzw. freiberufliche Mitarbeit) haben demgegenüber einen Anteil von 14%.
- 1.239 sind freiwillige MitarbeiterInnen (Freiwilliges Soziales Jahr, Ehrenamt, Ordensschwwestern, PraktikantInnen), die damit 22% des Personals in Sonderarbeitsverhältnissen stellen.
- Und schließlich ergeben die 403 Zivildienstleistenden einen Anteil von gut 7% am Personal.²¹⁷

²¹⁷Da das Ziel der Untersuchung darin bestand, spezifische Informationen zum Zivildienst zu gewinnen, wurden gezielt Einrichtungen ausgesucht, in denen auch ZDL tätig sind, so dass der Anteil der Zivildienstleistenden sehr hoch ausfällt.

Abb. 13.1: Personalgefüge in den untersuchten Einrichtungen (in %)



Quelle: Zivildienststudie (2002) – Institutionenportraits

Im Folgenden wollen wir nunmehr zunächst jene beteiligten Statusgruppen etwas genauer betrachten, die im weitesten Sinne ein sozialversicherungspflichtiges „Beschäftigungsverhältnis“ mit den untersuchten Einrichtungen eingehen, d.h. die explizit für ihre Tätigkeiten entlohnt werden. Angesprochen sind damit die hauptberuflichen und die nebenberuflichen Kräfte in den untersuchten Einrichtungen, die zuerst gesondert betrachtet werden sollen (vgl. 13.2.1), um im Anschluss hieran die Gruppe der Freiwilligen HelferInnen näher zu beleuchten (vgl. 13.2.2). Abschließend werden die einzelnen Statusgruppen noch einmal vergleichend nebeneinander gestellt.

13.2.1 Bezahlte Helfer – das haupt- und nebenberufliche Personal

Mit Blick auf das Anstellungsverhältnis ergab die Befragung, dass von den 3.123 hauptberuflichen Kräften 84,5% unbefristet beschäftigt waren. Bezogen auf das Qualifikationsgefüge waren in den Einrichtungen in der Reihenfolge ihrer Häufigkeit neben den mit Abstand bedeutendsten Berufsgruppen der AltenpflegerInnen und Krankenschwestern/-pfleger u.a. FamilienpflegerInnen/DorfhelferInnen, ErzieherInnen, KrankenpflegehelferInnen, HeilerziehungspflegerInnen, KinderpflegerInnen, HeilerziehungspflegehelferInnen, Hebammen u.a. vertreten. Die in den Interviews identifizierbare Bandbreite an medizinischen und sozialpflegerischen Berufen deckt sich weitgehend mit der Statistik der Pflegeversicherung (vgl. Statistisches Bundesamt 2001, S. 12), die darüber hinaus eine Reihe ergänzender und differenzierter Aussagen ermöglicht:

- So überwogen im Spiegel dieser Statistik mit Blick auf die fünf am häufigsten vertretenen Einzelberufe Ende 1999 die AltenpflegerInnen mit knapp 22% leicht gegenüber den Krankenschwestern und -pflegern mit rund 21% am ausgebildeten Personal in Pflegeeinrichtungen (vgl. Tab. 13.2). Im Vergleich zu den beiden Fachberufen waren die hiermit korrespondierenden Helferberufe in der Kranken- und Altenpflege wesentlich geringer vertreten. Ansonsten findet sich in den Einrichtungen ein breites Spektrum von Berufen, das mit Anteilen der einzelnen Berufe zwischen 0,1% und 1,4% von der Heilerziehungs- und Familienpflege über die Hauswirtschaft bis hin zur Sozialpädagogik reicht. Die Unterschiede zwischen den ambulanten Diensten und den stationären Einrichtungen sind vor allem auf das Übergewicht der Krankenschwestern und -pfleger in den Pflegediensten bzw. dem hohen Anteil der AltenpflegerInnen in den stationären Heimen zurückzuführen.

Tab. 13.2: Personal in Pflegeeinrichtungen nach den fünf häufigsten Einzelqualifikationen und nach Einrichtungsart in Deutschland (Stand: 15.12.1999)

Berufsabschluss	Personal in Pflegeeinrichtungen		Personal in amb. Pflegediensten		Personal in Pflegeheimen	
	abs.	in %	abs.	in %	abs.	in %
Altenpfleger/in	109.161	21,9	25.456	15,6	83.705	25,0
Krankenschwester/pfleger	105.444	21,2	58.144	35,7	47.300	14,1
Krankenpflegehelfer/in	31.270	6,3	10.243	6,3	21.027	6,3
Altenpflegehelfer/in	16.624	3,3	3.869	2,4	12.755	3,8
Kinderkrankenschwester/pfleger	7.265	1,5	4.384	2,7	2.881	0,9
Personal mit Berufsausbild. insg.	497.728	100,0	167.937	100,0	334.791	100,0

Quelle: Statistisches Bundesamt (2001); eigene Berechnungen

- Mit Blick auf das gesamte Qualifikationsgefüge verfügte – wiederum laut Pflegestatistik – die große Mehrheit der Beschäftigten in den Pflegeeinrichtungen (mit fast 80%) über einen Berufsabschluss (vgl. Tab.13.3). Dementsprechend hat ein Fünftel des Personals keinen Berufsabschluss oder durchläuft gerade eine Berufsausbildung. Diese Mitarbeitergruppe hat zumeist keinen Vollzeitarbeitsplatz (mit rund 13% am Gesamtpersonal gegenüber 31% im Durchschnitt).

Tab.13.3: Personal in Pflegeeinrichtungen nach Berufsabschluss in Deutschland (Stand: 15.12.1999)

Berufsabschluss	Personal in Pflegeeinrichtungen		Personal in amb. Pflegediensten		Personal in Pflegeheimen	
	abs.	in %	abs.	in %	abs.	in %
Mit Berufsabschluss	497.728	79,7	162.937	88,7	334.791	75,9
Ohne Berufsabschluss/in Ausbild.	126.994	20,3	20.845	11,3	106.149	24,1
insgesamt	624.722	100,0	183.782	100,0	440.940	100,0

Quelle: Statistisches Bundesamt (2001); eigene Berechnungen

Wird der Fokus wieder auf die Institutionenportraits gerichtet, dann wurde in allen Einrichtungen von einer Expansion des hauptberuflichen Personals in den letzten 10 Jahren berichtet, insbesondere im Gefolge der Einführung der Pflegeversicherung, wobei die Zuwächse im Bereich der Teilzeitbeschäftigung laut Auskunft der Informanten am höchsten sind. Auch dieser Wachstumsbefund korrespondiert mit vorliegenden Einzelergebnissen aus der Verbändestatistik²¹⁸: So ist beispielsweise in der Diakonie bundesweit die Zahl der Voll- und Teilzeitarbeitsplätze von 1991 bis zum Jahr 2001 in der Altenhilfe von 65.000 auf 82.000 und in der Behindertenhilfe von 37.000 auf 64.000 gestiegen und damit um 24% bzw. 71% nach oben gegangen.²¹⁹ Der Teilzeitanteil am Personal lag hierbei im Jahr 2000 in der Altenhilfe bei 49% und in der Behindertenhilfe bei 39%. Für die Pflegeeinrichtungen insgesamt bildet schließlich auch die Pflegestatistik die hohe Bedeutung der Teilzeitarbeit für das hauptberufliche Personal ab, die im ambulanten Bereich noch weit ausgeprägter ist als im stationären Bereich (vgl. Tab.13.4).

²¹⁸Nach der Statistik der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege ist von 1970 bis 2000 die Zahl der hauptberuflichen MitarbeiterInnen in Voll- und Teilzeitform von 382.000 auf knapp 1,2 Mio. expandiert. Die Teilzeitquote ist von 19% des Jahres 1970 auf gut 41% für 2000 geklettert. Die Beschäftigungsbilanz fällt trotz des Vormarsches der Teilzeitarbeit in den Verbänden zumindest für den Zeitraum von 1970 bis 2000 auch bei Umrechnung der Personalzahl auf Vollzeitfälle mit einem Zuwachs von fast 168% positiv aus. Im aktuelleren Zeitraum von 1996 auf 2000 war – wiederum bezogen auf Vollzeitfälle – jedoch nur noch ein Zuwachs von 0,3% zu verzeichnen. Mit Blick auf die Aufgabenfelder der Wohlfahrtsverbände lagen die Anteile der hauptberuflichen Kräfte in der Altenhilfe am Gesamtpersonal 1970 bei 13% und 2000 bei 20,4% und in der Behindertenhilfe jeweils bei 5% und 13,5%.

²¹⁹Die personelle Entwicklung der Alten- und Behindertenhilfe hat sich auch in der Diakonie vor dem Hintergrund eines allgemeinen Beschäftigungszuwachses vollzogen: So ist die Zahl der hauptberuflichen Kräfte insgesamt von 262.600 des Jahres 1990 auf 314.900 für 2000 bei Teilzeitquoten von zeitgleich 32% und 43% emporgeklettert (vgl. Diakonisches Werk 1993, 2001).

Tab.13.4: Hauptberufliches Personal und geringfügig Beschäftigte in Pflegeeinrichtungen in Deutschland (Stand: 15.12.1999)

	Personal in Pflegeeinrichtungen		Personal in amb. Pflegediensten		Personal in Pflegeheimen	
	abs.	in %	abs.	in %	abs.	in %
Vollzeitbeschäftigte (% an HP)	268.458	53,5	56.914	42,2	211.544	57,6
Teilzeitbeschäftigte (% an HP)	233.589	46,5	77.943	57,8	155.646	42,4
Hauptb. Pers. (HP) insg. (% an GP)	502.047	80,4	134.857	73,4	367.190	83,3
Geringfügig Beschäftigte (% an GP)	81.921	13,1	39.126	21,3	42.795	9,7
Gesamtpersonal (GP)	624.722	100,0	183.782	100,0	440.940	100,0

Quelle: Statistisches Bundesamt (2001); eigene Berechnungen

Über die statistischen Rahmendaten hinaus dokumentiert die Befragung mit Blick auf die aktuelle Personallage, dass insgesamt die Ausstattung der Einrichtungen mit fachlich ausgebildetem Personal gerade ausreichend ist, um den anfallenden Anforderungen zu genügen. Allerdings klagt die überwiegende Anzahl der Institutionen gleichzeitig über einen mehr oder minder stark ausgeprägten Fachkräftemangel, der nach Einführung der Pflegeversicherung nicht mehr – wie sich für die Vergangenheit vermuten lässt – umstandslos durch den Einsatz ungelearnter Kräfte oder Zivildienstleistender kompensiert werden kann.²²⁰ So stellte Raichle (1992) noch Anfang der 90er-Jahre fest, dass die Zivildienstleistenden gerade in der stationären und ambulanten Altenpflege angesichts des Pflegenotstands die Funktion einer Einsatzreserve erfüllten.

Ein weiterer auffälliger Befund, der sich vor allem in den Einrichtungsportraits widerspiegelt, ist die hohe Zahl der neben- bzw. freiberuflich tätigen MitarbeiterInnen, besonders in den ambulanten Pflegeeinrichtungen, der sich nicht nur in der Befragung, sondern auch in der Pflegeestatistik unter der Bezeichnung der „geringfügig Beschäftigten“ wiederfindet (vgl. Tab.13.4). In insgesamt Zweidrittel (26) der untersuchten Einrichtungen wurde auf frei- und nebenberufliches Personal, z.B. auf 325,- Euro-Basis, zurückgegriffen. Die Personalstruktur einer Sozialstation der Stichprobe mag die Proportionen veranschaulichen: Sie arbeitet

²²⁰Nach Raichle (1992, S. 113) wurde „der Personalmehrbedarf in der Altenhilfe durch den überproportional hohen Ausbau der Mitarbeitergruppe ZDL abzudecken bzw. aufzufangen versucht.“ So setzten etwa alle stationären Einrichtungen der Altenhilfe des Diakonischen Werkes in Baden-Württemberg Ende der 80er-Jahre Zivildienstleistende ein. Inwieweit die Einführung der Pflegeversicherung hier strukturelle Änderungen auch der Bedeutung des Zivildienstes in diesem Tätigkeitsfeld nach sich gezogen hat, kann an dieser Stelle nur angedeutet werden.

mit 4 Vollzeitkräften, 3 Teilzeitkräften mit 50% bis 80%, zwei Zivildienstleistenden und ca. 100 Honorarkräften, die jeweils fallbezogen bestimmte Betreuungs- und Pflegeaufgaben übernehmen. Der hohe Anteil und die konstatierten Steigerungsraten sind zum einen sicherlich eine Antwort der Einrichtungen auf ihre Schwierigkeit, auf dem Arbeitsmarkt adäquat ausgebildetes Personal zur Festanstellung zu finden. Zugleich erlaubt ein hoher Anteil an frei- und nebenberuflich tätigen Kräften der Einrichtung aber auch, flexibel auf Schwankungen der Nachfrage bzw. veränderte Konkurrenzverhältnisse zu reagieren.

Der Arbeitsmarkt, insbesondere der ambulanten Alten- und Behindertenhilfe erweist sich vor dem Hintergrund der erhobenen Daten als ein höchst moderner, weil in hohem Maße flexibel und fluide. Mit der Ausweitung von atypischen Formen der Beschäftigung verschwimmen zudem die Grenzlinien zwischen beruflicher und freiwilliger Tätigkeit wie im Folgenden am Beispiel Ehrenamt veranschaulicht werden kann.

13.2.2 Freiwillige Helfer – ehrenamtliches und freiwilliges Engagement

Unter freiwilligen Helfern sollen jene Personen zusammengefasst werden, die in den untersuchten Einrichtungen tätig sind und deren Tätigkeit weder primär dem Interesse an Entlohnung entspringt, noch einer rechtlichen Verpflichtung wie im Falle des Zivildienstes. Die beiden, für die untersuchten Einrichtungen relevanten Formen freiwilligen Engagements sind vor allem das Ehrenamt sowie mit Abstrichen das Freiwillige Soziale Jahr. Zunächst zum Ehrenamt:

Dem *Ehrenamt* wird in der öffentlichen und sozialpolitischen Diskussion nicht erst im Gefolge der Sozialstaatskrise der letzten Jahre ein besonderes Gewicht zu bemessen²²¹, da in ihm nicht nur ein hoher symbolischer Wert liegt, insofern sich hier Gemeinsinn und Solidaritätspotenziale einer Gesellschaft manifestieren, sondern auch ein nicht zu unterschätzender volkswirtschaftlicher Nutzen (vgl. Rauschenbach/Müller/Otto 1992). Bei der Förderung des ehrenamtlichen bzw. bürgerschaftlichen Engagements hat das Land Baden-Württemberg in den letzten Jahren konzeptionell und infrastrukturell eine Vorreiterposition eingenommen. Die derzeitige Attraktivität des Engagements in diesem Land drückt sich quantitativ in der im Ländervergleich höchsten Engagementquote von 40% aus (vgl. Rosenblatt 2000).²²² Vor diesem

221 Vgl. Beher/Liebig/Rauschenbach (1998, 2000); Müller/Rauschenbach (1992).

222 Bei den länderspezifischen Engagementquoten sind zwei deutliche Tendenzen ersichtlich: Erstens der deutliche Unterschied zwischen den östlichen (inkl. Berlin) Ländern mit niedrige-

allgemeinen Hintergrund eines hohen Interesses der baden-württembergischen Bevölkerung an der ehrenamtlichen Mitarbeit sind auch die Befunde der Einrichtungsbefragung einzuordnen.

Insgesamt 19 Einrichtungen der Stichprobe, knapp die Hälfte der befragten Institutionen, greifen auf die Unterstützung und Hilfe von insgesamt ca. 800 Ehrenamtlichen zurück. Die Einrichtungen, die auf die Mitarbeit von Ehrenamtlichen verzichten, führen unterschiedliche Gründe ins Feld, warum sie diese personelle Ressource nicht in Anspruch nehmen. Im Wesentlichen sind es vor allem zwei Argumente, die bemüht werden:

- Zum einen sind Ehrenamtliche nicht eingebunden in eine klare Einrichtungshierarchie, sie sind, wie dies ein Befragter ausdrückt, nicht weisungsgebunden und aus dieser Perspektive ein Unsicherheitsfaktor für eine effiziente Organisation der angebotenen Dienstleistungen unter Konkurrenzbedingungen. Ehrenamtliche sind, so ein Interviewter, hinsichtlich Verbindlichkeit, Zuverlässigkeit, Kontinuität und Planbarkeit eine unsicherere Größe als das bezahlte Personal. Zudem klagt die Mehrzahl der Einrichtungen über Rekrutierungsschwierigkeiten und führt überdies an, dass sich auf ehrenamtlicher Basis keine verlässliche Struktur aufbauen lässt, da die Freiwilligkeit der Tätigkeit bei gleichzeitig hohen Anforderungen die Gefahr kurzfristiger Ausstiege erhöht. Ehrenamtliche, so ein Befragter, „lassen sich einfach nicht in einen geregelten Dienst einbauen.“
- Zum anderen wird ins Feld geführt, dass Ehrenamtliche nicht nur ihre Zeit zur Verfügung stellen, sondern selbst „Arbeit machen“, da sie gerade angesichts der physischen und psychischen Anstrengungen der Betreuung und Pflege von Schwerstbehinderten, Alten und Sterbenden der Einführung, der Anleitung, der Beratung, der Begleitung und evtl. auch der Supervision bedürfen.

Auf die Mitarbeit von Ehrenamtlichen wird in stationären, aber auch in ambulanten Einrichtungen zurückgegriffen. Hier sind es jedoch vor allem die Nachbarschaftshilfe- bzw. Krankenhilfevereine sowie angegliederte Hospizgruppen, in denen Ehrenamtliche in nennenswertem Umfang tätig werden. Die Mitarbeit der Ehrenamtlichen wird überwiegend positiv beurteilt, da sie – so die Einschätzung der Informanten – sehr engagiert und motiviert zu Werke gehen würden. Überdies ist aus Sicht der Einrichtungen von großer Bedeutung, dass sich die Ehrenamtlichen jener Bereiche der Betreuung widmen können, für die dem hauptberuf-

ren und westlichen Ländern mit generell höheren Quoten sowie zweitens ein ausgeprägtes Nord-Süd-Gefälle zu Gunsten von Baden-Württemberg, Hessen und Bayern (vgl. Rosenblatt 2000).

lichen Personal angesichts von Pflegenotstand immer weniger Zeit bleibt, wie

- die Begleitung bei Spaziergängen,
- Vorlesen von Büchern oder Zeitungen,
- hauswirtschaftliche Dienstleistungen,
- aber auch Gespräche mit und Betreuung von Schwerstkranken usw.

Die Bedeutung der freiwilligen Helfer, so könnte man pointiert zusammenfassen, liegt im „menschlichen Plus“, neben den hauptberuflich abgedeckten elementaren Pflegeleistungen. Die Aussage eines Informanten, Ehrenamtliche hätten nach Inkrafttreten der Pflegeversicherung an Bedeutung verloren, da sie in den Kernbereichen der Pflege nicht eingesetzt werden können (was in den Interviews zum Teil von dem Argument überlagert wird, dass Ehrenamtliche den Anforderungen der Pflege auch aus qualifikatorischer Sicht nicht gewachsen seien und sich ein Einsatz in diesem Sektor von daher verbiete), mag aus ökonomischer Sicht zutreffend sein. Zugleich rekurriert eine solche Argumentation auf die unausgesprochene Zustimmung zu einer in den letzten Jahren forcierten Standardisierung von Leistungen unter dem Primat der sachleistungsbezogenen Pflege und unter weitgehender Reduktion kommunikativer und interaktiver Unterstützungs- und Aktivierungsformen.

Die bisherigen Aussagen zur Rolle und Bedeutung von Ehrenamtlichen in den untersuchten Einrichtungen ist von der stillschweigenden Voraussetzung ausgegangen, dass hinreichend exakt abgrenzbar ist, wer zu dieser Gruppe gehört oder nicht. Zum Abschluss des letzten Kapitels wurde bereits darauf hingewiesen, dass die Ausweitung atypischer Beschäftigungsformen unterhalb des Normalarbeitsverhältnisses zum Verschwimmen der Grenzen zwischen Beschäftigung und Nicht-Beschäftigung führt. So wird anhand der Einrichtungsportraits mehr als deutlich, dass unter dem Begriff ehrenamtlich bzw. freiwillig Engagierte in den Einrichtungen durchaus Unterschiedliches verstanden wird. In den Interviews offenbart sich eine offensichtliche Grauzone zwischen ehrenamtlicher Tätigkeit und neben- bzw. freiberuflichem Engagement.

Ein Einrichtungsleiter spricht von ca. 100 freiwillig Tätigen, die er aber explizit nicht als Ehrenamtliche verstanden wissen will. Ehrenamtlichkeit setzt für ihn voraus, dass die Tätigkeiten umsonst erbracht werden. „Ich nenn's freiwillig tätig und nicht ehrenamtlich, denn freiwillig tätig hat einen anderen Charakter, auch von der Bezahlung her. Ehrenamtlich heißt für mich umsonst und für eine Anstecknadel, und freiwillig tätig heißt gegen einen Stundenaufwandsersatz.“ Die wachsende Gruppe

der freiwillig Tätigen erhält in der angesprochenen Einrichtung feste Aufwandsentschädigungen entweder

- auf 325 Euro-Basis oder
- auf Grundlage der Übungsleiterpauschale (=1.840,65 EUR bzw. 3.600 DM jährlich oder 153,39 EUR bzw. 300 DM monatlich) oder
- in Form einer Aufwandsentschädigung in Höhe von 7,67 EUR (15 DM) pro Stunde.

In anderen Einrichtungen wird ähnlich verfahren, allerdings werden die Betroffenen unterschiedlich kategorisiert. Während eine Minderheit davon spricht, dass es sich wie im beschriebenen Fall nicht um ehrenamtliches Engagement handelt, sondern um Honorartätigkeit, freiwillige Mitarbeit o.ä., fasst die Mehrheit auch diese Formen vergleichsweise umstandslos unter dem Etikett „ehrenamtliche Tätigkeit“ zusammen. Wie unterschiedlich die Bedeutung der Begriffe „Ehrenamt“ und „Nebenamt“ definitorisch gefüllt werden, mögen drei Beispiele belegen:

- So verweist eine Diakoniestation auf einen Bestand von ca. 30 Ehrenamtlichen, die in der Regel 12 bis 13 Stunden in der Woche auf einer 1.840,65 EUR-Basis (3.600 DM) pro Jahr tätig sind.
- In einer anderen Einrichtung antwortet eine Leiterin auf die Frage, warum in ihrer Einrichtung keine Ehrenamtlichen tätig sind: „Vielleicht, weil wir sie bezahlen als geringfügig Beschäftigte!“
- Ein dritter Befragter antwortet auf die Frage nach Honorarkräften: „Das sind die Ehrenamtlichen, die bei uns ganz wenig sind – noch.“

Jenseits aller definitorischen Vorbehalte und Unklarheiten wird die Aufwandsentschädigung in einigen Einrichtungen gezielt genutzt, um die Kontinuität von Betreuungsverhältnissen zu erhöhen. Ehrenamtliche werden, so könnte man formulieren, gezielt als Nebenberufliche, als freie Mitarbeiter und Honorarkräfte geworben.

Die Frage, ob man auch im Falle von – zumeist geringfügiger – materieller Be- bzw. Entlohnung von Ehrenamt sprechen sollte, ist hier weder zu diskutieren, noch zu klären. Aus analytischer Sicht bestätigen sich in der Untersuchung die schon seit Ende der 80er-Jahre unter dem Stichwort „neues Ehrenamt“ bzw. Modernisierung des Ehrenamtes diskutierten veränderten Gratifikationserwartungen von potentiell Ehrenamtlichen. Fakt ist, dass in den untersuchten Einrichtungen der Übergang zwischen ehrenamtlichen Engagement und nebenberuflicher Tätigkeit immer schemenhafter wird und sich begrifflich wie faktisch in

einem Teil der Einrichtung bereits vollständig aufgelöst hat.²²³ Im Vergleich zu den hauptberuflich Tätigen liegt der Vorteil nebenberuflicher Beschäftigung in einer höheren Flexibilität in der Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen der Produktion sozialer Dienstleistungen. Zugleich ist mit der Be- oder Entlohnung freiwilliger Tätigkeiten die Absicht verbunden, sie zu einer planbareren und kalkulierbareren Größe in der Angebotsplanung der Einrichtungen werden zu lassen.

Abschließend soll noch kurz auf die zweite relevante Form freiwilligen Engagements eingegangen werden, das *Freiwillige Soziale Jahr* (vgl. hierzu Kap. 2.3 und 9.2). Rund ein Drittel der befragten Einrichtungen (13) verfügt über Erfahrungen mit dem FSJ, wobei 9 Einrichtungen zwischen einem und drei Plätze anbieten, die restlichen vier Einrichtungen über 8 und mehr Plätze verfügen. Da überdies einige Einzelplätze nur sporadisch besetzt sind, kann man davon sprechen, dass nur jede 10. Einrichtung über umfassendere Erfahrungen mit dem FSJ verfügt. Insgesamt standen in den untersuchten Einrichtungen ca. 120 Plätze im FSJ zur Verfügung, davon konzentrierten sich allerdings allein 80 auf eine einzige Diakoniestation.

In der überwiegenden Zahl der Einrichtungen wird das FSJ positiv bewertet, wobei die FSJ'ler in ähnlichen Tätigkeitsgebieten (vor allem der Betreuung und hauswirtschaftlichen Unterstützung) eingesetzt werden, wie die Zivildienstleistenden. In Abgrenzung zum Zivildienst werden drei positive Aspekte hervorgehoben:

- In einigen Einrichtungen wird betont, dass die TeilnehmerInnen des FSJ in der Tendenz motivierter seien als Zivildienstleistende, weil sie sich freiwillig zum Engagement in der Einrichtung entschieden hätten.
- Aus organisatorischer Perspektive erweist sich die 12monatige Dauer des FSJ für die Einrichtung als weitaus praktikabler, als etwa die schwierig zu synchronisierende 11- bzw. jetzige 10monatige Dienstzeit der Zivildienstleistenden.
- Schließlich wird hervorgehoben, dass im FSJ, anders als im Zivildienst, mehrheitlich Frauen tätig sind.

Negativ wird im Hinblick auf das FSJ hervorgehoben, dass einige Einrichtungen schlechte Erfahrung machen mussten (z.B. in Form von hohen Fehlzeiten, Abbrüchen etc.). Überdies, auch das nach Auffassung

²²³Rauschenbach/Müller/Otto (1992, S. 232) haben schon Ende der 80er-Jahre darauf hingewiesen, dass das Ehrenamt „in den Parametern Bezahlung, Qualifikation, Organisation und Freiwilligkeit seine Trennschärfe gegenüber den erwerbsmäßig angebotenen sozialen Diensten“ verliert.

einiger Befragter eine Folge der Freiwilligkeit, scheint die Besetzung von Plätzen im FSJ noch weitaus schwieriger zu sein, als im Zivildienst. So wird in einem Einrichtungsportrait betont, „dass Rekrutierungsprobleme hier noch größer als bei den Zivis“ seien. Gründe für die Rekrutierungsproblematik liegen allerdings nicht nur im Desinteresse der Jugendlichen und jungen Erwachsenen, sondern vielmehr auch in den Stellenanforderungen begründet. So berichten einige Einrichtungen, dass BewerberInnen aus rechtlichen Gründen mindestens 18 Jahre sein müssen und zusätzlich über einen Führerschein verfügen und viele, insbesondere Bewerberinnen diesem Anforderungsprofil schon rein altersmäßig nicht entsprechen. In diesem Zusammenhang dürften die Ergebnisse der Flexibilisierungsversuche von Freiwilligendiensten – wie sie u.a. auch vom Diakonischen Werk erprobt werden – Aufschluss darüber geben, ob und inwieweit durch zeitlich variabelere Formen und die Einbeziehung neuer Alters- und Zielgruppen die Attraktivität derartiger Dienste steigt (vgl. Kap. 9.2).

13.2.3 Hauptamt, Nebenamt, Ehrenamt, Zivildienst – zum Verhältnis der beteiligten Statusgruppen

Insgesamt wird die Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Gruppen in den Interviews als weitgehend unproblematisch dargestellt. Zwei Formen der Zusammenarbeit lassen sich unterscheiden, die man als „Teammodell“ bzw. „Dienstplanmodell“ bezeichnen könnte:

- In einem Teil der Einrichtungen werden die Zivildienstleistenden im Team mit Pflegefachkräften eingesetzt, die sie gewissermaßen als „Zweitkraft“ unterstützen. Innerhalb dieses Organisationstyps arbeiten die Zivildienstleistenden naturgemäß alltäglich eng mit den haupt- und nebenberuflichen Kräften zusammen.
- In einem größeren Teil der Einrichtungen arbeiten die Zivildienstleistenden allerdings selbständig und mobil, und zwar sowohl in speziellen Diensten (wie Essen auf Rädern), wie auch in der Betreuung von Klienten. Zwar erfolgt auch hier eine sachliche und zeitliche Absprache und Koordination mit den Pflegekräften, eine gemeinsame Arbeit „vor Ort“ ist jedoch eher die Ausnahme. Die haupt- oder nebenberufliche Pflegefachkraft erledigt die anfallenden Pflegeleistungen und wird vom eher „betreuenden“ Zivildienstleistenden abgelöst.

Werden die Zivildienstleistenden nach ihrer Integration im MitarbeiterInnengefüge der Einrichtungen befragt, so deuten die Befunde an, dass eine Mehrheit der ZDL ihre Tätigkeit überwiegend als gleichbe-

rechtigt und zugleich eigenverantwortlich wahrnimmt. Ein nicht unerheblicher Teil sieht sich allerdings auch als eher weisungsgebunden und als Ersatz für nicht vorhandenes „entlohntes Personal“. Und schließlich ist mehr als die Hälfte der Zivildienstleistenden der Meinung, dass sie die gleichen Aufgaben wie die Beschäftigtengruppe übernehmen (vgl. Tab. 13.5).

Tab. 13.5: Integration der Zivildienstleistenden im Mitarbeitergefüge

Statement	trifft (eher) zu	teils/ teils	trifft (eher) nicht zu	Mittelwert ¹
„Ich führe als Zivildienstleistender überwiegend eigenverantwortlich Tätigkeiten aus“	44,1	36,4	19,5	3,4
„Ich führe als ZDL überwiegend Weisungen von entlohnem Personal aus“	39,4	35,9	24,7	3,2
„Ich erledige Aufgaben, für die kein entlohntes Personal zur Verfügung steht	40,2	20,4	39,4	3,1
„Ich übernehme als Zivildienstleistender die gleichen Aufgaben wie das entlohnte Personal“	52,9	28,9	18,2	3,6
„Die Zusammenarbeit mit dem entlohn-ten Personal ist weitgehend gleichbe-rechtigt“	53,9	28,7	17,4	3,6

1 Dem Mittelwert liegt eine 5er-Skala zu Grunde.

Quelle: Zivildienststudie (2002) – ZDL-Befragung

Betrachtet man in einem zweiten Zugriff das quantitative Verhältnis der verschiedenen Statusgruppen in den untersuchten Einrichtungen, so offenbart schon eine recht oberflächliche, nicht gewichtete Zählung der Beschäftigten, dass die Leistungen in erster Linie vom hauptberuflichen Personal erbracht werden. Voll- und teilzeitbeschäftigte, hauptberufliche Fachkräfte stellen mit 56,3% die mit Abstand größte Gruppe, gefolgt von den freiwilligen Helfern mit 22,4%, den neben- und freiberuflichen Kräften mit 14% sowie den Zivildienstleistenden mit einem Anteil von 7,3%.

Stellt man zudem in Rechnung, dass die Anteile der Gruppe der hauptberuflich Tätigen deutlich höher sein dürften, als es die Auswertung der beschäftigten Personen suggeriert, wenn man die real erbrachten Arbeitsstunden berücksichtigt (zumindest bei den freiwilligen Helfern und den nebenberuflichen Kräften dürften die Zeitinvestitionen deutlich geringer liegen, als bei voll- oder auch teilzeitbeschäftigten Hauptberuflichen), so dürfte die Bedeutung der hauptberuflichen Kräfte für das

Leistungsspektrum der ambulanten und stationären Alten- und Behindertenhilfe noch deutlich höher liegen, als es in den obigen Zahlen zum Ausdruck kommt. Dafür spricht auch, dass die Arbeitsproduktivität in dieser Gruppe aufgrund von Ausbildung, Erfahrung etc. höher angesiedelt werden muss, als etwa bei Ehrenamtlichen, Zivildienstleistenden oder TeilnehmerInnen des FSJ.

Raichle (1992, S. 72) ermittelte zu Beginn der 90er-Jahre, dass die Zivildienstleistenden rund 9% der rund 22.000 Personen umfassenden Mitarbeiterschaft der baden-württembergischen Diakonie stellten.²²⁴ Im Bereich der stationären und ambulanten Altenpflege lag die Bedeutung des Zivildienstes noch etwas höher. So stellt er für die stationäre Altenpflege fest: „Im Schnitt hat sich die Hauptamtlichenzahl von 1970 bis 1989 verdoppelt. Interessant ist dabei, dass sich die ZDL-Anzahl je Einrichtung im selben Zeitraum mehr als verfünffacht hat. Das heißt, dass der Personalmehrbedarf in der Altenhilfe durch den überproportional hohen Ausbau der Mitarbeitergruppe ZDL abzudecken bzw. aufzufangen versucht wurde“ (ebd., S. 112). Und auch für den ambulanten Bereich, wo sich die Zahl der Hauptberuflichen zwischen 1975 und 1989 je Einrichtung um ca. 35% erhöhte hat, verdreifachte sich der Anteil der Zivildienstleistenden. Ende der 80er-Jahre lag der Anteil der Zivildienstleistenden an der Gesamtbelegschaft der ambulanten Alten- und Behindertenhilfeeinrichtungen des Diakonischen Werks in Baden-Württemberg bei 12,6% (ebd., S. 164). Raichle resümiert, dass „die 'Eckpfeiler der ambulanten Pflege' (gemeint sind die Sozialstationen, d.V.) praktisch durch den überproportionalen intensiven Ausbau des Anteils der Zivildienstleistenden an der Gesamtmitarbeiterschaft realisiert wurde“ (ebd., S. 163).

Vergleicht man diese Zahlen mit den im Rahmen der vorliegenden Untersuchung ermittelten Werten, so scheint – aufgrund der eingeschränkten Qualität der quantitativen Daten mit aller Vorsicht – die Bedeutung des Zivildienstes eine andere zu sein, als noch vor etwas mehr als 10 Jahren. Rein quantitativ scheint die Bedeutung des Zivildienstes gesunken zu sein, stellen sie doch in den von uns untersuchten Einrichtungen, die zumindest in Teilen dem Sample Raichles entsprechen dürfte, „nur noch“ 7,3% des Personals.

Dieser bei einer rein quantitativen Betrachtungsweise entstehende Eindruck eines in der Tendenz sinkenden quantitativen Stellenwerts des Zivildienstes lässt sich ansatzweise durch weitere Hinweise erhärten.

224 Blandow (1987) hat in einer Regionalstudie Mitte der 80er-Jahre ermittelt, dass Zivildienstleistende rund 5% aller im Sozialbereich Beschäftigten der Stadt Bremen stellten. Legt man Wochenarbeitsstunden als Berechnungseinheit zugrunde, erhöhte sich ihr Anteil auf 10,7%.

So liegt nach Schätzung des Diakonischen Werkes der Anteil der Zivildienstleistenden am Personal des Verbandes insgesamt zwischen 6% und 7% – jedoch mit Differenzen je nach Arbeitsfeld. Für die Altenhilfe geht die Diakonie von gut 5% und für die Behindertenhilfe von mehr als 7% aus (vgl. Diakonisches Werk der EKD 2000 a;b).²²⁵ Und schließlich fällt im Spiegel der bundesweiten Pflegestatistik der Anteil der ZDL am Personal der Pflegeeinrichtungen mit nur 3% gegen Ende des Jahres 1999 am niedrigsten aus (vgl. Tab. 13.6), allerdings mit graduellen Unterschieden zwischen den ambulanten und stationären Einrichtungen. Die mit Abstand kleinste Gruppe im Personalgefüge der Pflegeeinrichtungen bilden allerdings nicht die ZDL, sondern die FSJ'lerInnen, deren Zahl mit Anteilen von 0,5% und weniger in den ambulanten und stationären Pflegeheimen verschwindend gering ist.

Tab. 13.6: Personal in Pflegeheimen und ambulanten Pflegediensten nach Beschäftigungsverhältnis in Deutschland (Stand: 15.12.99)

Personalgruppe	Personal in Pflegeeinrichtungen		Personal in Pflegediensten		Personal in Pflegeheimen	
	abs.	in %	abs.	in %	abs.	in %
Vollzeit	268.458	43,0	56.914	31,0	211.544	48,0
Teilzeit (> 50%)	150.046	24,0	49.149	26,7	100.897	22,9
Teilzeit (< 50%)	83.543	13,4	28.794	15,7	54.749	12,4
Nebentätigkeit	81.921	13,1	39.126	21,3	42.795	9,7
Noch in Ausbildung	18.598	3,0	1.816	1,0	16.782	3,8
Helfer/-in im FSJ	2.951	0,5	562	0,3	2.389	0,5
Zivildienstleistender	19.205	3,1	7.421	4,0	11.784	2,7
Gesamtpersonal	624.722	100,0	183.782	100,0	440.940	100,0

Quelle: Statistisches Bundesamt (2001); eigene Berechnungen

Gewichtiger als diese quantitativen Befunde sind Hinweise in der Stichprobe, die auf eine veränderte Funktion des Zivildienstes in den Pflegeeinrichtungen hindeuten:

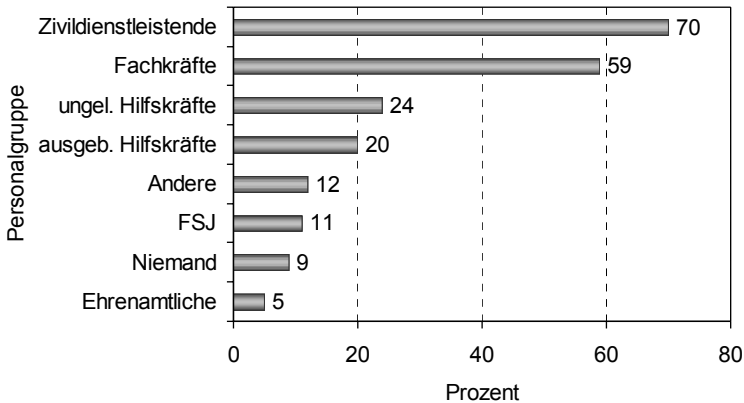
Wurde Anfang der 80er-Jahre noch der Gedanke einer durch Fachkräfte angeleiteten und unterstützten, gleichwohl tendenziell eigenständigen (Grund-)Pflege und Betreuung durch Zivildienstleistende diskutiert

²²⁵ Zu etwas anderen Ergebnissen kommt der Beirat Zivildienst des Diakonischen Werkes Württemberg (1999), der im Jahr 1997 eine Stichprobe in 30 Einrichtungen zum Anteil der Zivildienstleistenden an der MitarbeiterInnenschaft in dieser Region durchgeführt hat. Im Arbeitsbereich „Pflege und Betreuung“ in der stationären Altenhilfe quantifiziert er den Anteil der ZDL auf 5% bis 14%, in der ambulanten Altenhilfe auf 12 bis 15%. Demgegenüber bewegen sich die Anteile der ZDL im Arbeitsfeld Pflege und Betreuung der Behindertenhilfe zwischen 4% und 10% (vgl. ebd.).

(vgl. Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege 1983) und lokalisierte Raichle (1992) die Funktion der Zivildienstleistenden noch vorrangig in einer Art „Pflegereserve“ angesichts steigenden Pflegebedarfs und dramatischen Fachkräftemangels, so deutet sich in den Einrichtungsportraits eine funktionale Verlagerung an, die man auch als Ausdifferenzierung betrachten kann. Die Pflegeleistungen im engeren Sinne werden in der Alten- und Behindertenhilfe überwiegend vom hauptberuflichen, in Teilen auch vom nebenberuflichen Personal erbracht, das in der Regel über einschlägige sozialpflegerische bzw. medizinische Ausbildungen auf unterschiedlichem Niveau verfügt. Die Zivildienstleistenden werden nicht (oder in der Tendenz selten) als Ersatzpfleger für evtl. nicht vorhandenes ausgebildetes Personal genutzt, sondern ihnen wird im Bereich der Pflege eine unterstützende und (pflege)ergänzende Funktion zugeschrieben. Neben einfachen Hilfsleistungen, Fahr- und Botendiensten etc. sind es vor allem „zusätzliche Betreuungsaufgaben“, die von den Zivildienstleistenden übernommen werden (vgl. dazu ausführlicher die Anmerkungen im folgenden Kapitel). Ein Hintergrund dieser sich auf mehreren Ebenen abzeichnenden Funktionsverlagerung von „Pflege“ zu „Betreuung“, von „Ersatz“, zu „Unterstützung und Ergänzung“ dürfte zweifellos die sachleistungsbezogene und modularisierte Standardisierung von Pflegeleistungen durch die Pflegeversicherung sein.

Fragt man die Zivildienstleistenden, wer ihre Tätigkeiten übernimmt, wenn sie vorübergehend wegen Krankheit, Schulung o.ä. nicht anwesend sind, so schlägt sich diese Doppelfunktion von Unterstützung des Fachpersonals und (eigenständiger) Erweiterung der Angebotspalette in den Antworten nieder. Rund 70% der Befragten gab an, bei Abwesenheit von anderen Zivildienstleistenden vertreten zu werden, gefolgt von den Fachkräften mit 59%. Wichtig ist aber auch, dass nur 9% die Antwortvorgabe „Niemand“ angegeben haben, d.h. die ZDL-Arbeit bei Wegfall des Zivildienstes nicht einfach entfallen dürfte (vgl. Abb. 13.2).

Abb. 13.2: Wer übernimmt die Arbeit, wenn Zivildienstleistende vorübergehend nicht in der Einrichtung tätig sein können?¹



1 Mehrfachnennungen waren möglich.

Quelle: Zivildienststudie (2002) – ZDL-Befragung

13.3 Zwischenbefunde

Gegenstand des vorangegangenen Kapitels war die Entwicklung und der Stellenwert des Zivildienstes im Personalgefüge der Einrichtungen. Zur vergangenen und derzeitigen Bedeutung der Zivildienstleistenden in ihrer Organisation äußerten sich die interviewten EinrichtungsvertreterInnen wie folgt:

- Bei unterschiedlich langen Erfahrungen der Einrichtungen mit ZDL wurden die geringeren Kosten des Zivildienstes als häufigstes Argument für den erstmaligen Einsatz von Zivildienstleistenden benannt, auf die allerdings weniger unter dem Motiv der Wettbewerbsfähigkeit im Konkurrenzkampf oder als Grund für die Nicht-Beschäftigung hauptberuflicher Kräfte hingewiesen wurde, sondern als Voraussetzung zur Erschließung neuer Arbeitsfelder, die zum damaligen Zeitpunkt ansonsten nicht finanzierbar gewesen wäre. Das Argument der Kostenersparnis hat – so die Frage nach dem aktuellen Stellenwert des Zivildienstes – für die Einrichtungen seitdem noch an Bedeutung gewonnen.
- Die Mehrzahl der Einrichtungen beklagte allgemeine Rekrutierungsprobleme von Zivildienstleistenden in den Tätigkeitsgruppen der

Pflege und Betreuung, die auf das höhere Interesse der ZDL an den indirekten Diensten und Tätigkeitsgruppen, die hiermit korrespondierende „Scheu“ vor der Pflege sowie – so die besondere Problematik ländlicher Sozialstationen – auf die Landflucht der ZDL zurückzuführen sind. Bei der Besetzung der Zivildienstplätze spielen darüber hinaus aber auch die Prioritäten und Planungen der Einrichtungen eine Rolle. Unter diesem Aspekt ermöglichen die (im Vergleich zu den TG 11, 19 und 45) variableren Vorgaben der TG 01 einen flexibleren, einrichtungsgerechteren Einsatz der ZDL.

Mit Blick auf das gesamte Personalgefüge lassen sich für die einzelnen Statusgruppen die folgenden Strukturen und Trends zusammenfassen, die sich teilweise auch mittels der amtlichen Teilstatistiken und der vorliegenden Verbändestatistiken in einen größeren Zusammenhang stellen lassen:

- Die hauptberuflichen, überwiegend unbefristet Beschäftigten stellen mit Abstand die größte und – gemessen an den erbrachten Arbeitsleistungen – wohl auch bedeutsamste Beschäftigtengruppe in den Einrichtungen dar. Das Gesamtvolumen dieser Personalgruppe ist in den letzten 10 Jahren bei großen Zuwächsen im Bereich der Teilzeitarbeit stark expandiert. Viele Einrichtungen beklagten einen mehr oder minder stark ausgeprägten Fachkräftemangel, dem nicht umstandslos durch ZDL entgegnet werden kann.
- Auffällig ist in den befragten Einrichtungen und im Horizont der Pflegestatistik der hohe Anteil der nebenberuflichen, geringfügig Beschäftigten in den Pflegeeinrichtungen und hier vor allem in den ambulanten Diensten, womit sich dieser Teilarbeitsmarkt in hohem Maße als flexible erweist.
- Mit Blick auf das Qualifikationsgefüge ist – laut Pflegestatistik – ein Berufsabschluss für die Tätigkeit in Pflegeeinrichtungen von Bedeutung. Demgegenüber verfügen lediglich 20% der Mitarbeiter über keine (abgeschlossene) Ausbildung. Unter dem Personal mit Berufsabschluss dominieren die Fachkraftausbildungen der Kranken- und Altenpflege. Die entsprechenden Qualifikationen zur Alten- und KrankenpflegehelferIn haben bereits einen wesentlich geringeren quantitativen Stellenwert.
- Rund die Hälfte der befragten Einrichtungen, darunter insbesondere die Nachbarschafts- und Krankenhilfevereine sowie angegliederte Hospizgruppen, greift auf ehrenamtliche MitarbeiterInnen zurück. Als Vorteile der ehrenamtlichen Mitarbeit werden vor allem das große Engagement der Ehrenamtlichen und die Übernahme von ergänzenden, ansonsten dem Pflegenotstand und der Zeitknappheit zum Opfer fallende Tätigkeiten benannt. In einem Teil der Einrichtungen

zeigten sich jedoch auch Tendenzen in Richtung eines „bezahlten“ Ehrenamts. Wesentliche Gründe für den Verzicht auf diese Mitarbeitergruppe sind die mangelnde Verbindlichkeit, Kontinuität und Planbarkeit beim Einsatz dieser Gruppe, die bei der effizienten Organisation der Dienstleistungen Unsicherheitsfaktoren darstellen. Hinzu kommen Rekrutierungsschwierigkeiten und der Aufwand für die „Pflege“ der ehrenamtlich Engagierten.

- Rund ein Drittel der Einrichtungen verfügt über Erfahrungen mit dem FSJ. Der Einsatz der TeilnehmerInnen des FSJ erfolgt hierbei in ähnlichen Tätigkeitsfeldern wie bei den Zivildienstleistenden. Als Vorteile des FSJ im Vergleich zum ZD wurden vor allem die höhere Motivation und die längere Dauer hervorgehoben. Als Nachteile wurden die höheren Abbrecherquoten und Fehlzeiten sowie die großen Rekrutierungsschwierigkeiten hervorgehoben.

Wird das Verhältnis der einzelnen Statusgruppen zueinander fokussiert, dann erscheint die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Gruppen als weitgehend unproblematisch. Die ZDL erleben ihre Tätigkeit mehrheitlich als selbstverantwortlich gleichberechtigt zu den hauptamtlichen Kräften. Gleichwohl sieht sich ein Teil der Zivildienstleistenden auch als Ersatz für hauptberufliche Kräfte.

Innerhalb des Personalgefüge der Einrichtungen scheint sich die strategische Position des Zivildienstes verschoben zu haben. Fungierten Zivildienstleistende Ende der 80er-Jahre angesichts des steigenden Pflegebedarfs bei gravierendem Fachkräftemangel noch vorrangig als Pflegereserve, so werden die Pflegeleistungen im engeren Sinne heute überwiegend von den hauptberuflichen Kräften erbracht. Neben einfachen Hilfsleistungen sind es vor allem zusätzliche Betreuungsleistungen, die von den Zivildienstleistenden übernommen werden.

14 Aufgaben und Tätigkeiten der Zivildienstleistenden in den ambulanten und stationären Einrichtungen

Das spezifische Aufgaben- und Tätigkeitsprofil der Zivildienstleistenden in dem hier betrachteten Teilausschnitt konkretisiert sich aus den rechtlich-administrativen Bestimmungen des Bundesamtes für den Zivildienst (vgl. Kap. 14.1) und den arbeitspraktischen Erfordernissen der Pflege- und Betreuungseinrichtungen (vgl. Kap. 14.2).

14.1 Rechtliche Vorgaben und tatsächliche Einsatzpraxis vor Ort

Die Untersuchung konzentriert sich in diesem Teilbereich – wie oben beschrieben – auf jene Zivildienstplätze, die von ihrem Profil her im Bereich der (vorrangig ambulanten) Betreuung und Pflege oder anders ausgedrückt im Rahmen der „Dienste am Menschen“ angesiedelt sind. Die Tätigkeitsgruppe, die diesen Anforderungskomplex im weitesten Sinne repräsentiert, ist die bundesweit im Jahr mit insgesamt mehr als 110.000 Zivildienstplätzen mit Abstand stärkste Tätigkeitsgruppe 01 (Pflegehilfe und Betreuungsdienste). Der Tätigkeitsgruppe werden aus der Perspektive des Bundesamtes für den Zivildienst (2001) vor allem folgende Anforderungskomplexe zugeordnet:

- Pflege- und Badedienste,
- Betreuung von alten Menschen (z.B. Essen auf Rädern, offene Altenhilfe),
- Betreuung von geistig und/oder körperlich behinderten Menschen,
- Hol- und Bringdienste an Personen, Behindertenfahrdienste,
- Arbeitsbetreuung in Werkstätten für Behinderte (Sonderregelung) sowie
- die Betreuung von Kindern und Jugendlichen (bei abgeschlossener pädagogischer Fachausbildung und ausdrücklicher Zustimmung des Bundesamtes).

In ihrer weitgehenden Offenheit fokussiert das inhaltliche Profil der Tätigkeitsgruppe 01 u.a. das gesamte, in ambulanter und stationärer Alten- und Behindertenhilfe anfallende Spektrum an Hilfs- und Unterstützungsdiensten in den Bereichen Pflege, Betreuung (z.B. Freizeitdienste, hauswirtschaftliche Hilfe) und Organisation (z.B. Fahrdienste, Essen auf Rädern). Die für die vorliegende Studie besonders interessanten Tätigkeitsgruppen 11 (MSHD), 19 (ISB) und 45 (ISBK) stellen demgegenüber Spezifikationen der Tätigkeitsgruppe 01 dar, die auf die besonderen Er-

fordernisse ambulanter Betreuungssettings ausgelegt sind und durch eine engere Definition ihres Aktivitätsspektrum definiert sind (vgl. Abb. 10.1 und Abb. 14.1).

Dementsprechend enthält der Aufgabenkatalog für den MSHD, der organisatorisch an Sozialstationen (oder vergleichbare ambulante Dienste) angebunden sein soll, drei große Bereiche:

- (a) Hilfen zur Erhaltung und Erweiterung von Kontakten zur Umwelt (Besuchsdienste, Hilfe beim Schriftverkehr, Besorgungen, Fahr- und Begleitdienste, Freizeitbegleitung etc.);
- (b) Hilfen im Haushalt (Einkaufen, Wäsche abholen, Hilfen zur Nahrungszubereitung, Säuberungs- und Aufräumarbeiten, kleinere Renovierungsarbeiten etc.);
- (c) Pflegerische Hilfen nach besonderer Anleitung und Zustimmung durch die Fachkraft des Trägers (Hilfe zur Körperpflege, Hilfen beim An- und Auskleiden, Gehen, bei Körperübungen, beim Essen etc.).

Reine Behindertenfahrdienste und Verwaltungsarbeiten sind ausdrücklich untersagt, Tätigkeiten im Rahmen von „Essen auf Rädern“ bedürfen der Absprache mit dem Bundesamt für Zivildienst.

Zivildienstplätze in der ISB sind speziell auf den individuellen Bedarf der zu betreuenden Person zugeschnitten. Sie umfassen nach den Regelungen des Bundesamtes für den Zivildienst

- pflegerische Hilfen (z.B. beim Aufstehen, Waschen, Zähneputzen, Kämmen, Benutzen der Toilette, Anziehen),
- Hilfen im Haushalt (wie Reinigen der Wohnung, Zubereitung der Mahlzeiten),
- Hilfe außer Haus (z.B. Einkäufe, Erledigung bei Behörden, Geschäftsgänge u.a.),
- Hilfen zur vorschulischen, schulischen, hochschulischen und beruflichen Aus-, Fort- und Weiterbildung,
- Hilfen zur Aufnahme und Ausübung einer Berufstätigkeit,
- Hilfen im Rahmen der Freizeitgestaltung (z.B. Hilfeleistung bei sportlicher Betätigung, Begleitung zu Veranstaltungen).

Das Anforderungsprofil dieser Tätigkeitsgruppe ist erkennbar an den Erfordernissen des Einzelfalles ausgerichtet, oder wie es das Merkblatt des Bundesamtes für den Zivildienst formuliert: „Die von den ZDL wahrzunehmenden Tätigkeiten richten sich im übrigen nach den Bedürfnissen der zu betreuenden Personen. Eine vollständige Aufgabenbeschreibung ist daher nicht möglich.“ Strukturell bedeutet dies, dass der

Einsatz von Zivildienstleistenden im ISB weniger durch die „Tagesaktualitäten“ des Trägers bzw. der Einrichtung bestimmt werden, als durch die Bedarfslagen der betreuten Einzelpersonen.²²⁶ Aus Sicht der Einrichtungen sind somit sowohl MSHD wie auch ISB weniger flexibel einsetzbar als Zivildienstleistende der Tätigkeitsgruppe 01.

Abb. 14.1: Vergleichende Synopse der Vorschriften für MSHD, ISB und ISB-K auf der Grundlage der jeweiligen Merkblätter des Bundesamtes für den Zivildienst (Stand: 2001)

	11 – MSHD	19 – ISB	45 – ISB – K
Zielsetzung	Einzelbetreuung v. Bedürftigen im privaten oder beruflichen Umfeld zur Vermeidung von Heimeinweisungen		
Zielgruppe	Alte und behinderte Menschen (keine Kranken)	Schwerstbehinderte (Nachweis der Hilfsbedürftigkeit durch Schwerbehindertenausweis gegenüber der Beschäftigungsstelle)	Betreuung schwerstbehinderter u. auch anderer beh. Kinder
Aufgaben	<p>Aufgabenkatalog muss alle drei der folgenden Bereiche enthalten:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Hilfen zur Erhaltung und Erweiterung von Kontakten zur Umwelt ➤ Hilfen im Haushalt ➤ Pflegerische Hilfen <p>(nach bes. Anleitung und mit Zustimmung der Fachkraft)</p>	<p>Erleichterung, Erhalt u. Förderung d. Verbleibs i. d. häusl. Umgebung u. d. Teilnahme am allg. Leben (Beruf, Freizeit)</p> <p>Art der Hilfen:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Pflegerische Hilfen ➤ Hilfen im Haushalt ➤ Hilfen außer Haus ➤ Hilfen zur vorschulischen Betreuung, zur schulischen Aus- und Weiterbildung ➤ Hilfen zur Freizeitgestaltung ➤ Studienbegleitung im Inland <p>Art u. Umfang d. Betreuung je nach Bedürfnis d. Schwerstbehinderten (1-3 ZDL/ Schwerstbehinderten, bei amtsärztlicher Bescheinigung auch mehr)</p>	Individuelle Betreuung von Kindern
Organisatorische Anbindung	Anbindung an Sozialstation bzw. Zusammenarbeit mit Sozialstation oder ähnlichem ambulanten Dienst	<p>Insbesondere:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Sozialstationen ➤ Geschäftsstellen v. Verbänden d. Freien Wohlfahrtspflege, d. Behinderten u. anderer Organisationen mit Betreuungsange- 	Einsatzstelle: integrative Kindergärten u. Schulen (sowie – falls notwendig – , vorübergehend auch außerhalb

²²⁶ Da zur ISB-K in den Interviews nur wenige Aussagen vorliegen, soll an dieser Stelle auf eine genauere Betrachtung dieser Tätigkeitsgruppe verzichtet werden, für die neben den allgemeinen Regelungen zum ISB noch einige Besonderheiten zu beachten sind (vgl. dazu das Merkblatt ISB-K des Bundesamtes für den Zivildienst sowie Abb. 10.1. und Abb. 14.1).

	11 – MSHD	19 – ISB	45 – ISB – K
		boten für Behinderte ➤ örtliche Sozialämter ➤ Hauptfürsorgestelle ➤ Rehabilitationseinrichtungen ➤ Erholungseinrichtungen Nicht-anererkennungsfähig: ➤ Einrichtungen zur vorschulischen Betreuung, schul. u. berufl. Aus-, Fort- u. Weiterbildung sowie Rehabilitation ➤ der Arbeitgeber bzw. d. Arbeitsstätte d. Schwerstbehinderten (z.B. Kinder- und Sonderkindergärten, Schulen, Berufsbildungseinrichtungen, Werkstätten der zu betreuenden Behinderten)	d. integ. Einrichtung). Aber: Integrative Einrichtungen können nicht selbst als Beschäftigungsstelle anerkannt werden; Träger derartiger Betreuungen können andere geeignete Einrichtungen sein, die spezielle ZDP der TG 45 einrichten
Besonderheiten	➤ Offenheit für d. gesamte Zielgruppe innerhalb eines v. Träger selbst zu bestimmenden Gebietes, ➤ öffentliche Bekanntmachung des Angebots durch den Träger	➤ Nur ZDL mit freiwilliger Meldung u. notwendigem sozialem Engagement ➤ Betreuungsakte der Beschäftigungsstelle für jeden Betreuungsfall (auszuführende Arbeiten u. Anzahl d. erforderlichen ZDL ➤ Wochendienstplan der Beschäftigungsstelle für ZDL ➤ Wochenarbeitsbericht des ZDL ➤ Fachlich qualifizierter Ansprechpartner für d. ZDL (muss nicht beim Träger beschäftigt sein) ➤ Zusatzurlaub zur Erhaltung d. Einsatzfähigkeit d. ZDL ➤ ISB-spezif. Einführungskurs d. ZDL + 4wöchiger Einweisungsdienst in d. Beschäftigungsstelle	Allgemeine Regelungen der ISB gelten entsprechend
Einschränkungen	➤ Keine Verwaltungstätigkeiten, ➤ keine anderen Tätigkeiten außerhalb der 3 obigen Aufgabenbereiche	Keine Betreuung eigener Familienangehöriger	Keine Betreuung u. Beaufsichtigung nicht-behinderter Kinder

Quelle: Bundesamt für den Zivildienst (2001); Zivildienststudie (2002)

Fragt man nun danach, wie die konkreten Aufgaben- und Tätigkeitsfelder in den Zivildienststellen vor Ort geschnitten sind und wie die Zivildienstleistenden eingesetzt werden, so stellt sich damit das Problem der sogenannten „Platzwahrheit“, d.h. der Übereinstimmung von gesetzlicher Vorgabe und Einsatzpraxis vor Ort.²²⁷ In diesem Kontext gibt die Untersuchung Anlass zu der Vermutung, dass im Konflikt zwischen den Vorgaben des Bundesamtes für den Zivildienst und den Erfordernissen des Einrichtungsalltags in der Tendenz eher die Alltagspraxis den Ausschlag gibt. Auf das Problem der „Platzwahrheit“ angesprochen gibt eine Mehrheit an, dass die Richtlinien des Bundesamtes für den Zivildienst zwar eine Vorgabe darstellen, die jedoch im Bedarfsfall aufgrund der Erfordernisse der Praxis unberücksichtigt bleibt.

Diese Figur taucht in der Stichprobe in unterschiedlichen Formen und Formulierungen auf. So betont ein Einrichtungsportrait: „Das Kategoriensystem des Bundesamtes für den Zivildienst spielt in der Praxis der Einrichtung bezogen auf die tatsächlichen Tätigkeiten der Zivis keine große Rolle. Grundsätzlich hält sich die Station an die Regeln, erweitert sie aber bei Bedarf. Zu 80% hält sich die Einrichtung an die Vorgaben; die Aufgaben sind aber fließend.“ Eine andere Einrichtung beruft sich auf eine „wahnsinnige Fluktuation der Aufgabenstellungen“ und betont: „Für den konkreten ZDL-Platz vor Ort macht es keinen Unterschied, ob die Stelle im Bereich 01 oder 11 eingeordnet sei.“ Und ein drittes Beispiel: „Die Einrichtung lehnt sich an die Vorgaben an, aber die Aufgaben richten sich nach den Erfordernissen der Praxis: das sind hauptsächlich Betreuungsaufgaben.“ Bei Bedarf werden die Zivildienstleistenden tätigkeitsgruppenübergreifend eingesetzt.

Dieser auf den ersten Blick vergleichsweise lockere Umgang mit den Vorgaben des Bundesamtes für den Zivildienst relativiert sich allerdings, wenn man sich nochmals vor Augen führt, dass es sich bei den hier betroffenen Tätigkeitsgruppen allesamt um teils offenere, teils spezifischere Zuschnitte des Tätigkeitsbereichs Pflegehilfen und Betreuungsdienste handelt. Das in den Aussagen der Einrichtungen offenkundig werdende Interesse an möglichst flexiblen Einsatzmöglichkeiten des Personals dürfte ein Hintergrund der schon oben beschriebenen Tendenz in einigen Einrichtungen sein, im Zweifelsfall eher eine Stelle aus der Tätigkeitsgruppe 01 zu besetzen, als eine Stelle im MSHD, da erstere den Flexibilisierungsinteressen der Einsatzstellen besser entgegenkommen.

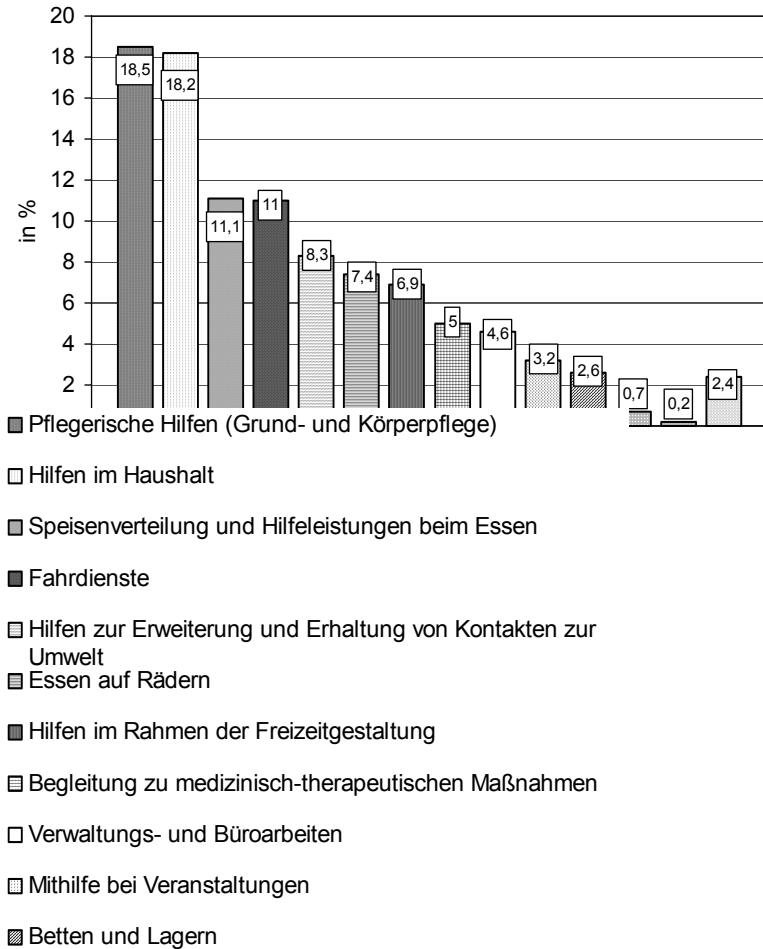
²²⁷Nach Raichle (1992, S. 105) umschreibt das „Problem der Platzwahrheit (...), dass ZDL ganz oder teilweise in einem anderen Arbeitsbereich eingesetzt sind als es die Platzkennzeichnung vorgibt.“

14.2 Die Aufgaben der ZDL in den befragten Einrichtungen

Eine genauere Analyse des konkreten Tätigkeitsprofils des Zivildienstes in den untersuchten Einrichtungen belegt, dass die Zivildienstleistenden im Sinne der obigen Einschränkung zwar nicht immer ihrer Tätigkeitsgruppe entsprechend eingesetzt werden, dass die Stellenprofile jedoch in der Struktur dem Bereich Pflegehilfen und Betreuungsdienste durchaus entsprechen. Aufgrund der unterschiedlichen Dichte und Qualität des Datenmaterials konnten nur für die Tätigkeitsgruppe 01 aussagekräftige quantitative Daten zum Tätigkeitsprofil der Zivildienstleitenden erhoben werden. Demnach setzt sich das Spektrum der Aufgaben in der Tätigkeitsgruppe 01 wie folgt zusammen (vgl. Abb. 14.2):

- Mit Abstand am häufigsten wurden die pflegerischen Hilfen (Grund- und Körperpflege), dicht gefolgt von den Hilfen im Haushalt, mit Anteilen von jeweils mehr als 18% an den Tätigkeiten benannt.
- An dritter, vierter und fünfter Stelle lagen – mit vergleichbaren Prozentwerten um 11% – die Speisenverteilung, die Hilfeleistungen beim Essen sowie die Fahrdienste.
- Im Mittelfeld mit prozentualen Anteilen von knapp unter 7% und gut 8% waren die Hilfen zur Erweiterung und Erhaltung von Kontakten zur Umwelt, Essen auf Rädern und die Hilfen im Rahmen der Freizeitgestaltung zu finden.
- Im unteren Bereich der benannten einzelnen Tätigkeiten bewegten sich mit Werten von 5% und weniger in absteigender Tendenz die Begleitung zu medizinisch-therapeutischen Maßnahmen, Verwaltungs- und Büroarbeiten, die Mithilfe bei Veranstaltungen, das Betten und Lagern, die Betreuung eines behinderten Kindes im Elternhaus sowie die Behandlungspflege.

Abb. 14.2: Aufgabenprofil in der Tätigkeitsgruppe 01

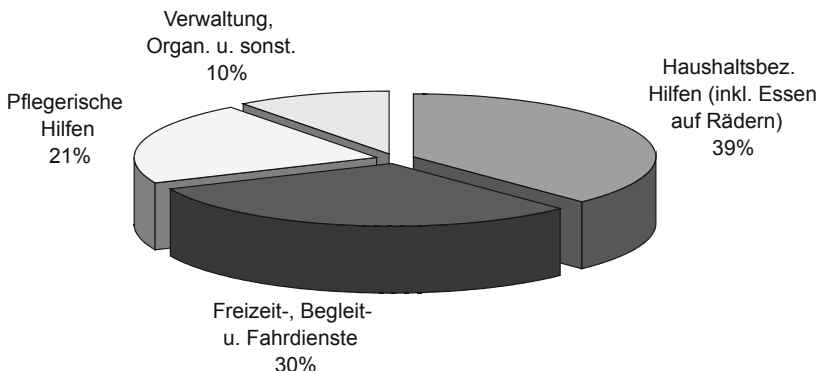


Quelle: Zivildienststudie (2002) – Institutionenportraits

Aggregiert man die Einzelitems zu Gruppen, so zeigt sich, dass das Tätigkeitsprofil dieser Gruppe eher durch „Betreuungsdienste“, „Unterstützung in Haushalt und Freizeit“ geprägt wird als durch „pflegerische Hilfen“: So umfasst die Tätigkeit der Zivildienstleistenden in den Pflege- und Betreuungsdiensten der TG 01 zusammengefasst vor allem haushaltsbezogene Hilfen inkl. Essen auf Rädern (39%) sowie Freizeit-, Be-

gleit- und Fahrdienste (30%) (vgl. Abb. 14.3). Demgegenüber wird das Aufgabenprofil der Zivildienstleistenden in wesentlich geringerem Maße durch die pflegerischen Hilfen (21%) und sonstige Tätigkeiten wie Verwaltung, Organisation etc. (10%) bestimmt.

Abb. 14.3: Aufgabenprofil der Zivildienstleistenden in den Pflege- und Betreuungsdiensten (in %)



Quelle: Zivildienststudie (2002) – Institutionenportraits

Auch wenn sich die Aussagen zum MSHD und zur ISB bzw. ISB-K nicht zu quantitativen Daten aggregieren lassen, finden sich in der Stichprobe qualitative Aussagen zu den Tätigkeitsfeldern der dort eingesetzten Zivildienstleistenden, die demnach vor allem in drei Bereichen tätig sind:

- Den hauswirtschaftlichen Dienstleistungen,
- der Grund- und Körperpflege sowie
- in Zusatzangeboten insbesondere der psychosozialen Betreuung,

was weitgehend dem skizzierten Tätigkeitsprofil nach Maßgabe des Bundesamtes für den Zivildienst entspricht.

Allerdings deutet sich in den Institutionenportraits an, dass die durch Zivildienstleistende erbrachten Pflegeleistungen aus Sicht der Einrichtungen keine Priorität besitzen. Zumindest sind (Behandlungs-)Pflege, körperliche Versorgung sowie Betten und Lagern die Tätigkeiten, die am häufigsten genannt werden, wenn danach gefragt wird, wozu sich Zivildienstleistende eher nicht eignen. Ein Beispiel: „Weniger geeignet erscheinen Zivis demgegenüber für Aufgaben im pflegerischen Bereich. Da sind fast alle Zivildienstleistenden überfordert, weil sie über keine entsprechende Ausbildung verfügen. Die Hemmschwellen in diesem

Bereich sind groß (z.B. wenn Windelwechseln erforderlich ist, weil gerade niemand von der Sozialstation da ist).“ Besonders geeignet sind Zivildienstleistende nach Auffassung der befragten Institutionen vor allem für Fahrdienste, für hauswirtschaftliche Hilfen sowie zur psychosozialen Betreuung, sprich: zur Begleitung und Unterstützung im Alltag. Gerade im alltäglichen Kontakt zwischen Zivildienstleistenden und alten und/oder behinderten Menschen sehen die InformantInnen das große Plus des Zivildienstes.

Auch wenn die Ausdifferenzierungs- und Professionalisierungsprozesse im Bereich der Pflegedienste im Gefolge der Pflegeversicherung mindestens ebenso bedeutsam sein dürften, wie die konstatierten veränderten Motiv- und Qualifikationslagen der Zivildienstleistenden: In der Praxis deutet das vorliegende Material auf eine Verlagerung der Bedeutung des Zivildienstes vom Kern zur Peripherie hin, von den zunehmend professionalisierten und ökonomisierten pflegerischen Dienstleistungen zu den psychosozialen Unterstützungsleistungen in Haushalt, Freizeit und Alltag. Der Kernbereich der Pflege wird in fast allen untersuchten Einrichtungen überwiegend bzw. ausschließlich von hauptberuflich angestelltem Personal getragen. Allerdings wird dieser Kernbereich der Pflege nicht zuletzt im Gefolge des Pflegeversicherungsgesetzes immer deutlicher auf sachliche Leistungen reduziert.

Die grundsätzliche Bedeutung der Hauptberuflichen belegt auch ein Blick in die Statistik der Pflegeversicherung, die jene Pflegeeinrichtungen erfasst, die Leistungen nach dem Pflegeversicherungsgesetz erbringen. Demnach gehen 73,4% der insgesamt mehr als 183.000 MitarbeiterInnen in den ambulanten Pflegediensten einer Voll- oder Teilzeitbeschäftigung nach, weitere 21,3% sind geringfügig beschäftigt. Der Anteil der Zivildienstleistenden beläuft sich auf 4,0%. Im Vergleich zum ambulanten Bereich ist der Stellenwert der hauptberuflichen Tätigkeit in den Pflegeheimen sogar noch größer. Hier sind vom Gesamtpersonal rund 83% Voll- und Teilzeitbeschäftigte. Der Anteil der geringfügig Beschäftigten, aber auch der Zivildienstleistenden sind hingegen mit Prozentwerten von 9,7 und 2,7 wesentlich geringer.

Wird die Tätigkeit der Zivildienstleistenden danach differenziert, in welchem Umfang sie im Rahmen des Leistungskatalogs des SGB XI eingesetzt bzw. zu gewissen Anteilen außerhalb dieses Bereiches beschäftigt werden (vgl. Tab. 14.1), dann lässt sich für die ambulanten Dienste dokumentieren, dass bei rund 35% der ZDL der Arbeitsanteil für den Pflegedienst nach Pflegeversicherungsgesetz zwischen 100% und 50% beträgt und damit im Vergleich zum Gesamtpersonal mit 43% unterdurchschnittlich ausfällt. Demgegenüber werden 65% aller

ZDL mit einem Arbeitsanteil von unter 50% eingesetzt. In den Pflegeheimen ist die Situation allerdings eine andere: Hier übersteigt der Einsatz von ZDL für Tätigkeiten im Rahmen des Pflegeversicherungsgesetzes sogar den für das Gesamtpersonal.²²⁸

Tab. 14.1: Personal in Pflegeeinrichtungen nach Arbeitsanteil/Beschäftigungsumfang in Deutschland (Stand: 15.12.1999)

	Gesamtpersonal abs.	Davon nach Arbeitsanteil für den Pflegedienst nach SGB XI	
		über 50%- 100%	bis 50%
Ambulante Pflegedienste			
Zivildienstleistende	7.421	2.601	4.820
Anteil an allen ZDL (%)	100,0	35,0	65,0
Gesamtpersonal	183.782	78.904	104.888
Anteil an Gesamtpers. (%)	100,0	42,9	57,1
Stationäre Pflegeeinrichtungen			
Zivildienstleistender	11.784	10.037	1.747
Anteil an allen ZDL (%)	100,0	85,2	14,8
Gesamtpersonal	440.940	360.656	80.284
Anteil am Gesamtpers. (%)	100,0	81,8	18,2

Quelle: Statistisches Bundesamt (2001); eigene Berechnungen.

Wird der Fokus in Richtung weiterer Differenzierung wieder auf die Tätigkeit der Zivildienstleistenden im Horizont der Institutionenportraits gelenkt, dann kommt ihnen im unmittelbaren Zusammenhang der Pflegesituation zumeist eine unterstützende Funktion zu – etwa dort, wo die körperlichen Kräfte der hauptberuflichen Pflegekraft überfordert wären oder wo der Einsatz von teurerem Fachpersonal ohne Qualitätseinbuße durch Zivildienstleistende erbracht werden kann. Die positive Funktion der Zivildienstleistenden in der Einrichtung wird dementsprechend nicht in der Absicherung der pflegerischen Basisleistungen lokalisiert, sondern, ähnlich wie beim Ehrenamt, in einer Erweiterung der Angebotspalette über jenen Leistungskanon hinaus, den Pflege- und Krankenversicherung bezahlen, wie z.B. einfache Betreuungsdienste (Einkaufen, Zeitung vorlesen etc.). Diese Funktion kommt etwa in der Rede vom „(pflege-)ergänzenden Dienst“ zum Ausdruck, wie er in den Interviews in verschiedenen Varianten immer wieder auftaucht. „Ergänzend“ meint dabei ein doppeltes:

²²⁸ Gerade zu diesem Merkmal wäre eine Aufschlüsselung des Pflegedienstes nach Arbeitsgebieten (wie Pflegedienstleitung, Grundpflege, hauswirtschaftliche Versorgung etc.) nach den verschiedenen Mitarbeitergruppen hilfreich. Diese erfolgt in dem Ende Oktober alleinig vorliegenden Kurzbericht des Statistischen Bundesamtes (2001) nur für das Gesamtpersonal.

- Zivildienstleistende werden im Rahmen der Regelangebote da eingesetzt, wo hauptberufliche Kräfte zu teuer werden. Das mehrmals angeführte Standardbeispiel ist der Zivildienstleistende, der an Stelle der examinierten Pflegekraft ein Rezept einlöst. Typisch sind auch Aussagen wie „die Zivildienstleistenden werden dort eingesetzt, wo mit festangestellten Personen nicht kostendeckend gearbeitet werden kann.“ Strukturell betrachtet sind die Zivildienstleistenden mit ihren Tätigkeiten in zentraler Weise beteiligt an der Konstitution eines sachlichen und organisatorischen Rahmens, innerhalb dessen die hauptberuflichen Pflege- und Betreuungskräfte ihre fachlichen Dienstleistungen zu erbringen in der Lage sind.
- Zivildienstleistende werden mit Aufgaben betraut, die für sinnvoll erachtet werden, durch die verschiedenen Leistungen der Sozialversicherung allerdings nicht abgedeckt werden (z.B. Freizeitbetreuungsdienste, Begleitangebote).

In dieser Doppelfunktion von Entlastung im Kernbereich und Ergänzung an der Peripherie der von der Einrichtung getragenen Angebote konkretisiert sich die „kostensparende“ Bedeutung der Zivildienstleistenden in den untersuchten Einrichtungen. Vor diesem Hintergrund wird verständlich, dass nach Aussage der InformantInnen der Wegfall des Zivildienstes nur in den allerwenigsten der befragten Einrichtungen den Kernbestand der Pflege bedrohen würde, da dieser weitgehend durch haupt- und nebenberufliches Personal getragen wird. Allerdings würde sich die Kostensituation insofern verschärfen, als dass die von den Zivildienstleistenden kostengünstig erbrachten Hilfs- und Unterstützungsleistungen (Besorgungen, Fahrdienste, Zweitkraft im Bedarfsfall) entfallen würden.

Eine Ausnahme stellen die Arbeitsfelder der ISB und der ISB für Kinder dar. Beide wären durch die Verkürzung und vor allem den Wegfall des Zivildienstes massiv bedroht. Wie anfällig gerade die ISB und die ISB-K sind, verdeutlichen – über die Einrichtungsbefragung hinaus – beispielsweise einzelne Stimmen von Diensten und Einrichtungen des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes²²⁹, die im Zusammenhang mit der Kontingentierung laut wurden. So konnte u.a. in einigen Fällen – trotz des Sonderkontingents bei dieser TG – die Assistenz von behinderten Menschen durch Zivildienstleistende in der Freizeit und am Arbeitsplatz nicht ohne Betreuungslücken gewährleistet werden, so dass hauptbe-

229 Der Paritätische hat im Rahmen einer länderoffenen Arbeitsgruppe einen Fragekatalog zu den Konsequenzen der Zivildienstverkürzungen entwickelt, die zahlreiche Rückmeldungen von Einrichtungen zur Folge hatte, aber weder den Anspruch auf Vollständigkeit noch auf umfassende Darstellung des Ist-Zustandes erhebt. Diese Reaktionen wurden in einem kurzen Zwischenbericht zusammengefasst (vgl. Paritätischer Wohlfahrtsverband 2001).

rufliches Personal befristet eingestellt und der Betreuungsumfang bei steigenden Kosten um ein Fünftel gekürzt werden musste.²³⁰ In einigen Regionen wie dem Saarland konnten behinderte Kinder nicht die Regelschule besuchen (vgl. Paritätischer Wohlfahrtsverband 2001).

Anlässlich der (zum damaligen Zeitpunkt noch geplanten) Verkürzung des Zivildienstes auf 10 Monate reagierten viele Träger mit der Ablehnung neuer Betreuungen. Als gefährdet erscheinen vor allem die sogenannten „ambulante(n) ‚1-zu-1-Versorgungssituationen‘ wie z.B. bei der Assistenz von erwachsenen behinderten Menschen in der Freizeit und bei der Arbeit oder von behinderten Kindern im Rahmen der Assistenz beim Schulbesuch“ (ebd., S. 2). Gleichzeitig werden jedoch bei entsprechenden finanziellen Rahmenbedingungen alternative Betreuungsmodelle (z.B. auf Honorarbasis) für möglich und realisierbar gehalten und sind in einigen, wenigen Einrichtungen in der Bundesrepublik Deutschland auch schon erprobt worden. So wurden etwa in Bremen aufgrund der Rekrutierungsschwierigkeiten von ZDL und Defiziten des Zivildienstes für die ISB bereits Anfang der 90er-Jahre Konzepte zur Konversion des Zivildienstes durch festangestellte, bezahlte MitarbeiterInnen, die langfristig mit einzelnen Behinderten zusammenarbeiten, unter Beteiligung dreier Bremer ISB-Träger und der Sozialbehörde entwickelt und umgesetzt (vgl. Kaiser 1995).²³¹

Durch die Reduzierung oder den Wegfall des Zivildienstes bedroht wären in ihrem Leistungsumfang oder in ihrer Existenz vor allem jene Bereiche, die in den Einrichtungen häufig als enorm wichtig, gleichwohl „zusätzlich“ bezeichnet werden, wie

- die Fahr- und Begleitsdienste²³²,
- Hilfen zur Nahrungszubereitung,
- Essen auf Rädern und nicht zuletzt

230 Durch die befristete Beschäftigung der hauptberuflichen MitarbeiterInnen erhöhten sich nach Angaben des Paritätischen die Kosten für die Betreuung von 766,94 EUR (1.500 DM) auf 2.837,67 EUR (5.550 DM) pro Monat (vgl. ebd.).

231 Kritisiert wurde am Zivildienst u.a. die fehlende Betreuungskontinuität oder die Hemmungen behinderter Frauen bei der Betreuung und Pflege durch männliche Zivildienstleistende. Zugleich wurden Forderungen nach Professionalisierung dieses Arbeitsfeldes auf der Grundlage eines eigenen Berufsbildes zur „Behindertenhelfer/-in“ laut. Die Ausbildung sollte 18 Monate dauern, berufsbegleitend durchgeführt werden und mit einem Zertifikat abschließen (vgl. Kaiser 1995).

232 Als Beispiele für ein verringertes Leistungsangebot benennt wiederum der Paritätische auf der Grundlage von Trägerberichten aus Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz die Reduktion von Präsenzzeiten der Behindertenfahrdienste von 24 Uhr auf 20 Uhr oder die Beschränkung der Einzelfahrten im ZDL-Sommerloch auf Ausnahmefälle (vgl. Paritätischer Wohlfahrtsverband 2001).

- der – besonders hervorgehobene –, (zeit-)intensive menschliche Kontakt zwischen Klient und Zivildienstleistendem, für den hauptberufliche Pflegekräfte aufgrund der Vorgaben keine Zeit mehr haben.

Ein Beispiel aus einem Einrichtungsportrait: „Gerade weil wir ZDL haben, können wir bestimmte Dinge erst anbieten, die in Anspruch genommen werden (z.B. Straßenkehren, Schneeräumen). Gerade Bereiche des Gesellschaft-Leistens, der erweiterten Betreuung (auch Begleitung bei Arztbesuchen, Rezeptbesorgungen o.ä.) würden dann wegfallen, zumindest nicht zu diesem Preis angeboten werden können.“ Zivildienstleistende, so könnte man diesen Befund pointiert zusammenfassen, sind in den Einrichtungen der Alten- und Behindertenhilfe tendenziell eher für die psychosoziale Alltagsbetreuung der Klienten zuständig, als für deren pflegerische Versorgung.

Dieser Befund könnte in dem Sinne missverstanden werden, dass auf das Aufgabenspektrum der Zivildienstleistenden tendenziell verzichtbar sei, da die basale Pflege auch ohne ihr Engagement weitgehend gewährleistet bleiben würde. Eine solche Deutung macht sich letztlich eine Position zu eigen, die in der einschlägigen Debatte unter Stichworten wie z.B. „Zurück zur Satt-und-Sauber-Pflege“ verhandelt wird und die die Reduktion von Pflegeleistungen auf körperliche Grundversorgung kritisiert, weil sie in massiver Weise die psychischen und sozialen Bedürfnisse von alten und/oder behinderten Menschen ignoriert und vernachlässigt.

14.3 Zwischenbefunde

Ausgehend von den rechtlichen Vorgaben zu den einzelnen Tätigkeitsgruppen wurden im Rahmen dieses Kapitels das Aufgabenprofil und die Einsatzfelder der Zivildienstleistenden in den befragten Einrichtungen näher beleuchtet. Hierbei konnten die folgenden Befunde ermittelt werden:

- Mit Blick auf die sogenannte Platzwahrheit, d.h. dem Grad der Übereinstimmung zwischen den Bestimmungen des BAZ zum Einsatz der Zivildienstleistenden in den verschiedenen Tätigkeitsgruppen der Pflege und Betreuung und der konkreten Einsatzpraxis vor Ort, zeigte sich in der Tendenz, dass im Bedarfsfall die Erfordernisse der Einrichtungen bzw. ein tätigkeitsgruppenübergreifender Einsatz der ZDL überwog. In den Aussagen der Einrichtungen wurde ein starkes Interesse am möglichst flexiblen Einsatz der ZDL deutlich, dem das Profil der offener konzipierten TG 01 eher entgegenkommt.

- Hinsichtlich des Aufgabenspektrum der Zivildienstleistenden in der TG 01 konnte ermittelt werden, dass es eher durch die Tätigkeitsbausteine „Betreuungsdienste“ und „Unterstützung in Haushalt und Freizeit“ geprägt wird als durch „pflegerische Hilfen“ oder „sonstige Tätigkeiten“ (wie Verwaltung und Organisation). Demgegenüber werden ZDL im Rahmen der MSHD, ISB und ISB-K hauptsächlich zu hauswirtschaftlichen Dienstleistungen, zur Grund- und Körperpflege sowie zu Zusatzangeboten im Bereich der psychosozialen Betreuung eingesetzt.
- Während aus Sicht der InterviewpartnerInnen ZDL für Aufgaben im pflegerischen Bereich weniger geeignet sind, scheinen ihre besonderen Stärken vor allem im Bereich der Fahrdienste, der hauswirtschaftlichen Hilfen und der psychosozialen Betreuung zu liegen – sprich bei der alltagsorientierten Begleitung und Unterstützung alter und/oder behinderter Menschen.
- Zivildienstleistende werden hauptsächlich im Rahmen der als sinnvoll erachteten, sozial-rechtlich nicht abgesicherten Zusatzangebote und pflegeergänzenden Leistungen eingesetzt. Innerhalb der Regelangebote entlasten sie darüber hinaus die beruflichen Kräfte von kostenintensiven Hilfs- und Zubringertätigkeiten. In dieser Doppelfunktion – Ergänzung der Angebotspalette und Entlastung im Kernbereich – konkretisiert sich die kostensparende Bedeutung des ZD.
- Bei einer Reduzierung oder beim Wegfall des Zivildienstes wäre deshalb der Kernbestand der hauptberuflich getragenen Pflege nicht bedroht, wobei sich allerdings aufgrund der entfallenden Hilfs- und Unterstützungstätigkeiten die Kostenlage für die Einrichtungen verschärfen würde. Eine Ausnahme bilden dabei allerdings die Arbeitsgebiete der ISB und ISB-K, die sehr stark vom Zivildienst abhängen.
- Obgleich die Pflege in ihrer Existenz durch die Einschränkung oder den Verzicht auf den Zivildienst nicht substanziell gefährdet wäre, würde sich das Profil dieses Arbeitsfeldes entscheidend verändern. Durch die Reduktion auf die körperliche Grundversorgung der Pflegebedürftigen bzw. den Wegfall der alltagsorientierten Betreuungs- und Unterstützungsdienste würde eine Entwicklung in die Wege geleitet, die in der Fachöffentlichkeit auch unter dem Etikett der „Sauer-und-Satt“-Pflege diskutiert wird.

15 Anforderungen an die Zivildienstleistenden und Effekte ihres Einsatzes in den befragten Einrichtungen

Nachdem oben auf die Frage eingegangen wurde, aus welchen Tätigkeitssegmenten sich die Alltagspraxis der Zivildienstleistenden in den untersuchten Einrichtungen zusammensetzt, sollen im Folgenden vier Fragen im Vordergrund stehen:

- Wie werden die faktischen Einsatzbedingungen von den Einrichtungen in ein konkretes Anforderungsprofil an Zivildienstleistende übersetzt (vgl. Kap. 15.1)?
- Welche positiven und negativen Aspekte sehen die Einrichtungen beim Einsatz von Zivildienstleistenden und welche Effekte werden dem Zivildienst zuerkannt (vgl. Kap. 15.2)?
- Wie bewerten die Zivildienstleistenden die Anforderungen und Effekte ihrer Tätigkeit (vgl. Kap. 15.3)?
- Wie hoch sind die monatlichen Kosten für einen Zivildienstleistenden auf und welchem Wege werden diese refinanziert (vgl. Kap. 15.4)?

15.1 Das Anforderungsprofil

Folgt man der oben umrissenen Skizze der Tätigkeitssegmente, aus denen sich der Alltag von Zivildienstleistenden der Bereiche Pflegehilfen und Betreuungsdienste, MSHD, ISB und ISB-K zusammensetzt, so stünde zu erwarten, dass von den InformantInnen in den Einrichtungen ein breite Palette an Anforderungen genannt würden, denen mögliche Interessenten in diesem Feld zu genügen hätten. Demgegenüber ist auffällig, dass in der Stichprobe praktisch keine fachlichen Anforderungen formuliert werden, wenn nach dem notwendigen Qualifikationsprofil der Zivildienstleistenden gefragt wird. Eingefordert werden vielmehr extrafunktionale und soziale emotionale Qualifikationen wie Zuverlässigkeit und Motivation, Verantwortungsbewusstsein, Pünktlichkeit, Kontaktbereitschaft und -freudigkeit, Teamfähigkeit, kurz: eine „gesunde soziale Einstellung“, wie es ein Befragter formuliert.²³³

²³³Zur Veranschaulichung sei ein weiteres Beispiel angeführt. So heißt es in einer anderen Sozialstation: „Voraussetzungen, die die Zivildienstleistenden erfüllen müssen, sind der Besitz des Führerscheins, die Beherrschung der deutschen Sprache, ein gewisser intellektueller Standard und Zuverlässigkeit.“ In einer Einrichtung wird als konstitutive Anforderung überdies auf die christliche Bindung der Zivildienstleistenden hingewiesen. In den anderen untersuchten Einrichtungen wird eine solche Einschränkung nicht formuliert bzw. explizit abgelehnt.

Das einzige Qualifikationsmerkmal, das man als funktionale Qualifikation bezeichnen kann, und das durchgängig von fast allen Einrichtungen als Einstellungsvoraussetzung eingefordert wird, ist der Besitz des Führerscheins. Vor dem Hintergrund der für ambulante Betreuung notwendigen individuellen Mobilität der Helfer, aber auch mit Blick auf die Bedeutung der Fahr- und Begleitdienste im Tätigkeitsspektrum der Zivildienstleistenden in den untersuchten Einrichtungen erscheint diese Anforderung einsichtig und nachvollziehbar.

Das hier beschriebene Anforderungsprofil ist nach Auffassung der überwiegenden Zahl der Einrichtungen in den letzten Jahren stabil geblieben und unterlag keinen gravierenden Veränderungen. Lediglich in zwei Einrichtungen wird auf sinkende Anforderungen verwiesen, wobei diese Einschätzung im Kontext einer insgesamt negativen Wertung des Zivildienstes und der Zivildienstleistenden in den entsprechenden Interviews zu interpretieren ist. In wenigen Einrichtungen wird davon berichtet, dass die Anforderungen an Zivildienstleistende aufgrund des wachsenden Kostendrucks steigen und diese stärker in die Gewährleistung des Regelangebots einbezogen werden. Damit stehen zunehmend weniger Ressourcen für zusätzliche Aktivitäten im Freizeitbereich etc. zur Verfügung. „Pflicht und Kür hat sich zu Gunsten der Pflicht verlagert“, so eine Informantin.

Betrachtet man das von Seiten der Einrichtungen formulierte Anforderungsprofil an Zivildienstleistende vor dem Hintergrund des oben skizzierten faktischen Tätigkeitsspektrums, so erscheint die Konzentration auf Führerschein und sozial-emotionale Qualifikationen durchaus folgerichtig. Ob in der Gewährleistung der infrastrukturellen Voraussetzungen der professionellen Kernpflege etwa durch Fahr-, Boten- und/oder Pflegehilfsdienste, oder aber in der haushalts- und freizeitbezogenen Begleitung und Unterstützung: Gefragt ist ein breites Spektrum an alltagsbezogenen Fertigkeiten und Fähigkeiten, weniger Spezialkenntnisse und spezielles Handlungswissen. „Wir brauchen Allrounder, wir haben nur Allround-Zivis“, so die Leiterin einer Diakoniestation.

Um festzustellen, ob die angehenden Zivildienstleistenden diesem Bild des „Allrounders“ entsprechen, führen fast alle Einrichtungen Hospitationen durch, in denen sich auch der Zivildienstleistende ein Bild von der Einrichtung und den auf ihn zukommenden Anforderungen machen kann. Da die meisten Einrichtungen allerdings über wachsende Rekrutierungsprobleme klagen, dürfte es zumindest der Überprüfung wert sein, ob die Hospitationen unter den Bedingungen knapper Ressourcen wirklich eine selektive Funktion im Sinne eines wie auch immer gearteten „Eignungstests“ übernehmen.

15.2 Die Effekte des Zivildienstes

Von der überwiegenden Mehrzahl der untersuchten Einrichtungen wird das Engagement der Zivildienstleistenden positiv bewertet. Sie sind motiviert, engagiert und erledigen ihre Aufgaben zur Zufriedenheit der Zivildienststellen. Als positive Effekte des Einsatzes von Zivildienstleistenden werden vor allem drei Punkte hervorgehoben:

- Die Zivildienstleistenden unterstützen die Fachkräfte bei der Erledigung ihrer Pflege- und Betreuungsaufgaben und lindern die durch enge Finanzbudgets und Fachkräftemangel bedingten Belastungen des hauptberuflich tätigen Fachpersonals. Zivildienstleistende tragen folglich in den untersuchten Einrichtungen dazu bei, die Konkurrenzfähigkeit des Trägers auf dem zunehmend durch Anbieterkonkurrenz gekennzeichneten Markt der ambulanten Pflegedienste zu erhöhen, indem das qualifizierte Fachpersonal durch die Zivildienstleistenden von solchen Tätigkeiten entlastet wird, die einer spezifischen Fachlichkeit nicht bedürfen bzw. nach konkreter fachlicher Anleitung ad hoc vollzogen werden können.
- In der Tendenz als noch bedeutsamer wird die Tatsache eingeschätzt, dass mit den Zivildienstleistenden Angebote aufrecht erhalten werden können, die ansonsten durch Fachkräfte unter den gegenwärtigen Bedingungen nicht finanzier- bzw. bezahlbar wären. Ein Beispiel: „Die Einrichtung hat eine Patientin, die jeden Morgen vom zweiten Stock in den ersten Stock gebracht werden muss. Der Einsatz einer Krankenschwester würde 17,90 EUR (35 DM) kosten und müsste privat finanziert werden, da solche Kosten weder von der Pflegeversicherung noch von der Krankenkasse getragen werden. Ein ZDL hingegen kann für 5,11 EUR (10 DM) eingesetzt werden.“ Aufgaben dieser Art nehmen nach Aussagen der Informanten zu, da z.B. ältere Menschen flankiert durch ambulante Pflege länger zu Hause versorgt werden als früher. Zur Bewältigung des Lebens in der eigenen Wohnung seien allerdings mit zunehmendem Alter und wachsenden Einschränkungen gezielte alltagspraktische Unterstützungen notwendig, die außerhalb der Kostenerstattung etwa durch die Pflegeversicherung liegen. Zivildienstleistende, die von allen Einrichtungen als vergleichsweise kostengünstige Mitarbeitergruppe angesehen werden (vgl. Kap. 6), finden genau hier ihren Einsatz: in der für wichtig erachteten, gleichwohl schlecht finanzierten haushaltsbezogenen und psychosozialen Unterstützung.
- Mit dem Stichwort psychosoziale Unterstützung ist ein weiterer positiver Aspekt intendiert, der mit dem Einsatz von Zivildienstleistenden verbunden wird. Gerade in der Altenarbeit wird hervorgehoben, wie wichtig allein die Tatsache ist, dass die Zivildienstleistenden „als

Menschen anwesend sind“: sich Zeit nehmen, zuhören, einfach da sein, ein Lächeln schenken, all das sind positive Aspekte, die mit dem Einsatz von Zivildienstleistenden verbunden wird. Ein ansonsten eher skeptischer Einrichtungsleiter findet Zivildienstleistende schon deshalb notwendig, „weil die alten Menschen sonst kaum andere Menschen sehen würden. Dass Zivildienstleistende den Alten die Erfahrung geben, auch 'mal angelächelt zu werden', dass Zivildienstleistende für ein Gespräch mehr Zeit als das Pflegepersonal haben oder für ein Gesellschaftsspiel etc. hätten, all dies sind Gründe genug für die Notwendigkeit von Zivildienstleistenden.“

Auf negative Erfahrungen mit dem Einsatz von Zivildienstleistenden angesprochen, wird von über 90% der befragten Einrichtung auf überwiegend positive Erfahrungen verwiesen. Negative Erfahrungen in Form unmotivierter und problematischer Zivildienstleistender kämen zwar vor, wären aber Ausnahme- und Einzelfälle. Bei einer Minderheit der Einrichtungen (mit einem vergleichsweise hohen Anteil der stationären Einrichtungen) wird von massiveren und anhaltenden Negativerfahrungen berichtet, mit Symptomen wie häufiges Fehlen, Krankenscheine, geringe Belastbarkeit, sowie aktive und passive Arbeitsverweigerung: „Die Motivation ist echt im Keller. (...) Die Zivis weigern sich, nach 17 Uhr zu arbeiten oder Sonderdienste zu leisten. (...) Die Zivis, die vom Gymnasium kommen, sind unmotiviert, drücken sich um die Arbeit und schieben sie den Berufsschülern zu, die zwar willig, aber häufig unfähig sind.“ Solche eher skeptisch-kritischen Einschätzungen sind in den Antworten der Befragten die große Ausnahme.

Allerdings finden sich auch in den Einrichtungsportraits, die den Einsatz von Zivildienstleistenden positiv bewerten, kritische Anmerkungen, die sich allerdings weniger auf die Zivildienstleistenden, als auf die Rahmenbedingungen ihres Einsatzes beziehen. So wird zum einen die immer kürzere Verweildauer von Zivildienstleistenden beklagt, die sich auf ca. 8 Monate beschränkt. Als wesentliche Einschränkung der Produktivität der eingesetzten Zivildienstleistenden werden von einer Mehrzahl der befragten Einrichtungen die Einführungs- und Schulungskurse gesehen. Für eine Einrichtungsleitung besteht das Kernproblem darin, „dass die Mitarbeiter an der Basis fehlen, die sind weg, die sind auf dem Lehrgang und fehlen halt, sie stehen nicht für die Dienstplanung zur Verfügung. Dazu kommt, dass die Zivildienstleistenden häufig über den Leerlauf bei den Schulungen und Lehrgängen klagen.“ Viele der befragten Einrichtungen stehen im Zwiespalt: Einerseits halten sie die Einführungskurse für ganz sinnvoll, weil die Zivildienstleistenden basale Informationen erhalten, gleichzeitig stellen diese Kurse aus Sicht der

Einrichtungsorganisation „Ausfallzeiten“ dar, die es organisatorisch zu bewältigen gilt.²³⁴

Die Kurse und Schulungen sind auch ein wesentlicher Aspekt, der bei der Beurteilung der Arbeitsproduktivität der Zivildienstleistenden berücksichtigt wird, wie das folgende Beispiel verdeutlicht: „Die Arbeitsproduktivität beträgt im Jahr etwa 60% einer tariflich bezahlten Vollzeitkraft. Zivis brauchen immer Anleitung und Kontrolle. Bei einer Fachkraft, die eine Ausbildung hat, ist dies anders, denn eine Fachkraft weiß, was sie zu tun hat und kann das selbst auch nachprüfen. Zudem ist die Produktivität auch durch Einführungskurse, Schulungen und Urlaub geringer. Zivis brauchen am Anfang, bis sie eingearbeitet sind, länger für ihre Aufgaben. Wenn sie dann richtig gut eingearbeitet sind, ist ihre Zeit um.“ Ebenso geht ein anderer Einrichtungsleiter von einer Produktivität im Vergleich zu hauptberuflich Beschäftigten von etwa 50% aus. Die geringere Produktivität führt er vor allem auf Anlernzeit und Schulungen zurück. „Wenn man sie eingelernt hat, wenn sie wissen, wie der Betrieb läuft, dann gehen sie wieder.“

In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass auch die Befragung der Zivildienstleistenden in bezug auf die Schulungen und Vorbereitungen eher skeptische Beurteilungen ermittelt. Demnach fühlen sich annähernd 60% der Befragten durch die Schulungen nicht genügend auf die zu bewältigenden Aufgaben vorbereitet. Rund 91% billigen der fachlichen Anleitung vor Ort hier die wesentlich größere Rolle zu (vgl. Tab. 15.1).

Auf die Produktivität von Zivildienstleistenden angesprochen, betont allerdings eine große Gruppe der Informanten aus der Einrichtungsbefragung, dass es auf diese Frage keine generelle Antwort gibt, sondern die Produktivität vom jeweiligen Einzelfall abhängig ist, von der Motivation und Qualifikation des jeweiligen Zivildienstleistenden. Innerhalb der Gruppe derjenigen, die quantifizierbare Aussagen zur Produktivität der Zivildienstleistenden treffen, wird diese zumeist zwischen 70% und 100% angesiedelt. Eine deutlich geringere Arbeitsproduktivität von unter 50% wird nur in den wenigen Einrichtungen angenommen, die auf insgesamt schlechte Erfahrungen mit (unmotivierten) Zivildienstleistenden verweisen.

234 Als Hypothese könnte man darüber nachdenken, ob die geringe Bedeutung der Schulungen und Kurse in diesem Feld evtl. auch mit der eher unspezifischen Qualifikationserwartung der Einrichtungen an die Zivildienstleistenden zusammenhängt. Oder anders ausgedrückt: Wo die zentralen Anforderungen sich in einer Fahrerlaubnis sowie „gesunden sozialen Einstellungen“ konkretisieren, dürften die Erwartungen der Einrichtung in Bezug auf durch die Schulungen geförderte einrichtungsverwertbare Qualifikationen eher gering sein.

Tab. 15.1: Vorbereitung auf die zu bewältigenden Aufgaben (n=77)

Statement	trifft (eher) zu	teils/ teils	trifft (eher) nicht zu	Mittelwert ¹
„Ich bin durch Schulungen genügend auf die zu bewältigenden Aufgaben vorbereitet worden“	11,7	30,8	57,5	2,2
„Ich bin durch praktische Anleitung genügend auf die zu bewältigenden Aufgaben vorbereitet worden“	76,0	15,1	8,9	4,1
„Ich habe mir die nötigen Kenntnisse und Fertigkeiten während des Zivildienstes selbst angeeignet“	38,4	49,3	12,3	3,3
„Ich habe schon vor dem Zivildienstantritt über die nötigen Kenntnisse und Fertigkeiten verfügt“	13,0	28,1	58,9	2,2
„Voll ausgebildetes Personal könnte die Aufgaben, die zu bewältigen sind, besser erfüllen als ZDL“	16,9	39,4	43,7	2,6

1 Dem Mittelwert liegt eine 5er-Skala zu Grunde.

Quelle: Zivildienststudie (2002) – ZDL-Befragung

Fragt man nun vor dem Hintergrund des bisher Gesagten nach den Arbeitsmarkteffekten des Einsatzes von Zivildienstleistenden in den untersuchten Einrichtungen der Alten- und Behindertenhilfe, überrascht es nicht, dass die Mehrzahl der befragten Einrichtungen davon ausgeht, dass der Zivildienst weitgehend arbeitsmarktneutral ist. Anders ausgedrückt: Zivildienstleistende verhindern keine Arbeitsplätze in diesem Feld und auch ein Wegfall der Zivildienstplätze würde nicht zwangsläufig zu Neueinstellungen führen. „Zivildienstleistende sind eine kostengünstige Mitarbeitergruppe für die Einrichtung. Aber durch ihren Einsatz werden keine neuen Arbeitsplätze geschaffen oder verhindert.“ Für eine andere Einrichtung ist der Zivildienst schon deshalb arbeitsmarktneutral, weil er im Rahmen des Stellenplanes nicht berücksichtigt wird. Einzig der Fahrdienst stelle eine Ausnahme dar. „Aber auch hier würde ein Wegfall des Zivildienstes nicht zu Neueinstellungen führen, sondern zur Aufteilung unter den Festangestellten.“

Wie schon weiter oben angeführt, fühlen sich nur jene Einrichtungen in der Untersuchung in ihrer Existenz bedroht, die überwiegend im Bereich der Nachbarschaftshilfe, der psychosozialen Betreuung etc. tätig sind. Da die weitaus überwiegende Zahl der Einrichtungen im Schwerpunkt Leistungen nach dem Pflegeversicherungsgesetz erbringen, dessen Kern durch Fachkräfte abzudecken ist, würde ein Wegfall des Zivildienstes die Einrichtung zwar in ihrer Leistungspalette massiv ein-

schränken, gleichwohl wäre die Existenz der Einrichtung nicht unmittelbar bedroht.

Eine solche Einschätzung könnte leicht dahingehend missverstanden werden, dass die Gruppe der Zivildienstleistenden für die stationäre und ambulante Altenpflege, anders als dies noch Raichle (1992) zu Ende der 80er-Jahre konstatierte, unbedeutender wäre. Vielmehr scheint sich hier ein anderes, funktionaleres Aufgabenverständnis durchzusetzen, das sich im Kern am Kanon der finanzierten Leistungen durch Krankenkasse und Pflegeversicherung orientiert und alles andere als „zusätzlich“ bewertet. Dem steht allerdings entgegen, dass fast alle befragten Einrichtungen dem „menschlichen Plus“, das die Zivildienstleistenden in die Pflege- und Betreuungsarbeit der stationären Einrichtungen und Sozialstationen einbringen, aus fachlichen Qualitätsgesichtspunkten für sehr bedeutsam halten. Menschliche Zuwendung, die in den Leistungskatalogen der Geldgeber keine angemessene Berücksichtigung findet, bedarf neben entsprechender Motivation und Einfühlungsvermögen unabdingbar der Ressource Zeit, die den Fachkräften in der Zange von Pflegekräftemangel und beschränkten Leistungskatalogen nicht mehr bleibt. Insofern sind die Zivildienstleistenden aus fachlicher Sicht ebenso unabdingbar und notwendig, wie aus der Perspektive der Bedarfslagen der zu Betreuenden.

Nur korrespondiert diese Wirklichkeit nicht mit der Realität eines Finanzierungssystems, das auf Pflege setzt und Betreuung weitgehend ignoriert. Insofern würde ein Wegfall des Zivildienstes aus Sicht der Einrichtungen zu einer deutlichen Einschränkung der Qualität des einrichtungsbezogenen Leistungsangebotes führen, da bestimmte Dienstleistungen in Haushalt und Freizeit schlicht gestrichen werden müssten bzw. nur noch zu einem so hohen Preis anzubieten wären, dass er von den betroffenen Haushalten kaum aufgebracht werden könnte. Hinter der von den Einrichtungen in der Mehrzahl konstatierten Arbeitsmarktneutralität des Zivildienstes verbirgt sich mithin weniger ein inhaltliches Urteil über Sinn und Notwendigkeit der von Zivildienstleistenden erbrachten Leistungen, sondern eher eine nüchterne Aussage über das, was an sozialstaatlichen Leistungen derzeit finanziert wird und mithin seinen Ausdruck in einer entsprechenden Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt finden würde.²³⁵

Ein Wegfall des Zivildienstes würde so aus Sicht der Einrichtungen eher nicht zu einem Mehr an sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätzen

²³⁵In den wenigen Interviews, in denen die Arbeitsmarktneutralität des Zivildienstes bestritten wird, erfolgt dies zumeist mit dem Hinweis auf die organisatorischen und pflegeergänzenden Tätigkeiten, die auch ohne Zivildienstleistende erbracht werden müssten.

führen, sondern zu einer Mehrbelastung des hauptberuflichen Personals, in Maßen zu einer Ausweitung nebenberuflicher Beschäftigung und vor allem zu einem Wegfall bestimmter Angebote der hauswirtschaftlichen Unterstützung und psychosozialen Betreuung. Hier erfüllt also der Zivildienst auch eine zivilgesellschaftliche Funktion, dient als alltagsnahe Hilfe zur Abfederung der Folgen einer fortschreitenden Ökonomisierung und Technologisierung pflegerischer Hilfen.

15.3 Anforderungen des Zivildienstes – die Sicht der Zivildienstleistenden

In der Fachöffentlichkeit gilt – so exemplarisch nachzulesen in der Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage des Abgeordneten Seifert und der Fraktion der PDS von 1999 – insbesondere die ISB durch ihren personennahen und intensiven Charakter als schwerer und belastender Dienst, der soziales Engagement erfordert, gleichwohl von den Zivildienstleistenden trotz der hohen Anforderungen überwiegend als bereichernd und zufriedenstellend empfunden und bewertet wird (vgl. Antwort der Bundesregierung 1999).²³⁶ Werden die Zivildienstleistenden selbst nach ihrer Meinung zur Zufriedenheit im Dienst und zur Arbeitsbelastung gefragt, dann können die Ergebnisse je nach Tätigkeitsfeld höchst unterschiedlich ausfallen.

So haben beispielsweise Kliche u.a. im Jahr 1996/97 eine Befragung von Zivildienstleistenden durchgeführt, an der sich rund 750 ZDL beteiligt haben. Obwohl – so ein Ergebnis – insgesamt eine relativ hohe Zufriedenheit unter den ZDL vorherrscht, gab ein Fünftel der Befragten starke Belastungen (wie veraltete Geräte, als ungerecht erlebte Bezahlung, Schichtarbeit etc.) und eine deutliche Unzufriedenheit mit dem Dienst an. Hierbei hing die Zufriedenheit nicht unbedingt davon ab, ob der Dienst als „leicht“ empfunden wurde. So wurde beispielsweise in der Krankenpflege die Belastung als hoch, die Unzufriedenheit im Dienst dagegen als niedrig bezeichnet. Anders fielen die Ergebnisse in der Altenpflege aus, in eine hohe Belastung mit einer überdurchschnittlichen Unzufriedenheit einherging. In der Behindertenbetreuung lagen die Belastungen bei unterdurchschnittlicher Unzufriedenheit eher im mittleren Bereich (vgl. Kliche u.a. 1997; Dollase/Kliche/Moser 1998).

Aus den Ergebnissen der Befragung der Zivildienstleistenden in den Einrichtungen des Diakonischen Werkes in Württemberg lässt sich das Anforderungsprofil aus der Sicht der „Betroffenen“ rekonstruieren.

²³⁶ Vgl. Kliche u.a. (1998) zum differenzierten Zusammenhang zwischen Sinnhaftigkeit, Belastung und Zufriedenheit von Zivildienstleistenden.

Fragt man zunächst nach den zeitlichen Anforderungen, d.h. dem zeitlichen Umfang der wöchentlichen Beschäftigung, so ist festzuhalten, dass sich die Wochenarbeitszeit von mehr als 90% der befragten Zivildienstleistenden bis zu 39 Stunden bewegt (vgl. Tab. 15.2).

Tab. 15.2: Wöchentliche Arbeitszeit der Zivildienstleistenden (n=142)

Anzahl der Wochenstunden	Anzahl	in %
< 38,0	15	10,6
= 38,0	25	17,6
= 38,5	71	50,0
= 39,0	17	12,0
> 39,0	14	9,8

Quelle: Zivildienststudie (2002) – ZDL-Befragung

Auch die Ableistung von Überstunden ist eher die Ausnahme denn die Regel. Während 44,4% nie Überstunden ableisten müssen, bewegt sich das Niveau bei weiteren 21,2% bei einer bis fünf Überstunden pro Woche. Rund ein Viertel der Befragten leistet 11 und mehr Überstunden pro Woche (vgl. Tab. 15.3).

Tab. 15.3: Anzahl der angegebenen Überstunden in der Woche (n=151)

Anzahl der Überstunden	Anzahl	in %
keine	67	44,4
1-5	32	21,2
6-10	13	8,6
11-15	24	15,9
16-20	7	4,6
>21	7	4,6

Quelle: Zivildienststudie (2002) – ZDL-Befragung

Betrachtet man nun das erhobene Tätigkeitsprofil aus Sicht der Zivildienstleistenden, so fällt auf, dass die Pflegetätigkeiten hier hinter den hauswirtschaftlichen Hilfen am häufigsten genannt werden. Aus Sicht der ZDL stellen Pflegetätigkeiten neben der alltagspraktischen Unterstützung im Haushalt die zentrale Form der Hilfe dar (vgl. Tab. 15.4).

Tab. 15.4: Tätigkeiten von Zivildienstleistenden im DW (n=152)

	Gewichtete Nennungen ¹	Mittelwert (auf 5er-Skala)
Hauswirtschaftliche Tätigkeiten	421	2,77
Pflegehilfen	275	1,81
allg. Betreuung	271	1,78
andere Fahrdienste	181	1,19
Hausmeistertätigkeit	173	1,14
Alltags-Freizeitbegleitung	153	1,01
Büro und Verwaltung	142	0,93
Einkäufe	139	0,91
Essenstransport	121	0,80
Botengänge	81	0,53
Unterstützung bei d. Arbeit	79	0,52
Landschaftspflege	23	0,15
Wartezeiten/Leerlauf	21	0,14
Krankentransport	17	0,11
Sonstiges	110	0,72

1 Da die Befragten eine Rangfolge von 5 Tätigkeiten erstellen sollten, wurden die Antworten nach Ranglistenplatz mit den Werten 1–5 gewichtet.

Quelle: Zivildienststudie (2002) – ZDL-Befragung

Tab. 15.5: Anforderungen an Zivildienstleistende¹

Statement	trifft (eher) zu	teils/ teils	trifft (eher) nicht zu	Mittelwert ²
„Ich trage während meiner Tätigkeit ein hohes Maß an Verantwortung“	64,4	28,6	7,0	3,9
„Ich fühle mich durch die Erwartungen, die an mich gestellt werden, überfordert“	3,5	15,5	81,0	1,8
„Bei Erledigung der Aufgaben stehe ich unter hohem Leistungsdruck“	13,3	36,4	50,3	2,5
„Die Notlagen und sozialen Probleme, mit denen ich durch die Zivildienstarbeit konfrontiert werde, belasten mich sehr“	8,3	28,7	63,0	2,2

1 Die Grundgesamtheit variiert bei den einzelnen Fragen zwischen 142 und 146.

2 Dem Mittelwert liegt eine 5er-Skala zu Grunde.

Quelle: Zivildienststudie (2002) – ZDL-Befragung

Fragt man die Zivildienstleistenden danach, wie sie diese Anforderungen bewerten, die der Alltag ihrer Dienststellen an sie stellt, so fühlen sich rund 19% der Befragten von den an sie gestellten Erwartungen oft oder zumindest manchmal überfordert (vgl. Tab. 15.5). 93% der Befragten stimmen der Aussage ganz oder teilweise zu, dass ihre Tätigkeit ein hohes Maß an Verantwortung von ihnen fordert. Ca. die Hälfte der Befragten sieht sich bei der Erledigung der Aufgabe unter hohen

Leistungsdruck gestellt und für rund 37% der Befragten stellt die Konfrontation mit dem sozialen, physischen und/oder psychischen Elend an den Einsatzstellen eine mehr oder minder starke Belastung dar.

Obwohl gerade die letzten Daten als Belege für eine durchaus belastende Arbeitssituation gewertet werden können, deutet doch in unserem Material nichts darauf hin, dass die Betroffenen sich in umfänglicherem Maße von den Anforderungen ihrer Einsatzstellen überfordert fühlen würden (vgl. Tab. 15.6). Dies lässt sich auch im Umkehrschluss der Tatsache entnehmen, dass immerhin 46,9% der Befragten zum Teil und 14,6% der Befragten in Gänze der Aussage zustimmen, dass sie als Zivildienstleistender einen ruhigen Job haben.

Tab. 15.6: Bewertung der Arbeitsintensität (n=143)

„Ich habe als Zivildienstleistender einen ruhigen Job“	Anzahl	in %
Trifft nicht zu	19	13,3
Trifft eher nicht zu	36	25,2
Teils/teils	41	28,7
Trifft eher zu	26	18,2
Trifft zu	21	14,6

Quelle: Zivildienststudie (2002) – ZDL-Befragung

Nach den drängendsten Problemen im Rahmen ihres ZD befragt, wird an erster Stelle die Ebene der Interaktion mit MitarbeiterInnen und Vorgesetzten genannt, gefolgt von der belastenden Arbeitssituation. Am seltensten werden physische Anforderungen und fehlende Kenntnisse genannt. Diese Befunde ließen sich thesenartig zu der Annahme verdichten, dass die belastenden Anforderungen des Zivildienstes in diesem Arbeitsfeld weniger aus der Interaktion mit Klienten resultieren, mithin aus den konkreten Anforderungen der „Dienste am Menschen“, sondern vielmehr aus den sozialkommunikativen und organisatorischen Erfordernissen des Arbeitsalltags in den untersuchten Einrichtungen (vgl. Tab. 15.7).

Tab. 15.7: Probleme bei der Zivildiensttätigkeit (n=152)¹

Probleme mit ...	Gewichtete Nennungen	Mittelwert (auf 3er-Skala) ¹
MitarbeiterInnen und Vorgesetzten	110	0,72
Sonstiger Arbeitsbelastung	82	0,54
Sonstigem	70	0,46
Arbeitsvolumen und Arbeitszeit	66	0,43
dem Klientel	44	0,29
keine	36	0,24
psychischen Anforderungen	34	0,22
Koordination/Organisation	26	0,17
Stellenwert des Zivildienstes	20	0,13
Bezahlung	20	0,13
Ausstattung	18	0,12
Physischen Anforderungen	16	0,11
Fehlende Kenntnisse	16	0,11

1 Da die Befragten eine Rangfolge 3 wichtigsten Probleme erstellen sollten, wurden die Antworten nach Ranglistenplatz mit den Werten 1-3 gewichtet.

Quelle: Zivildienststudie (2002) – ZDL-Befragung

15.4 Kosten und (Re-)Finanzierung der Zivildienstleistenden

Wenn man sich über alle Differenzen und unterschiedlichen Positionen hinweg in den Einrichtungen über eines einig ist, dann darüber, dass die Zivildienstleistenden eine, ja die kostengünstigste Mitarbeitergruppe darstellen, ohne die bestimmte Angebote, wie oben beschrieben, nicht bzw. nur zu einem wesentlich höheren Tarif angeboten werden könnten. Mittelbar ist damit die Frage provoziert, wie hoch die Kosten des Zivildienstesatzes für die einzelnen Einrichtungen konkret sind. Zu diesem Zweck wurden die Einrichtungen bzw. die InformantInnen gebeten, ihre Kosten für das Jahr 2000 zu beziffern und die erwarteten Ausgaben für 2001 zu schätzen, um möglicherweise Aussagen über etwaige Kostensteigerungen im Gefolge der Verkürzung des Zivildienstes und anderweitiger Veränderungen treffen zu können. Dabei wurde unterschieden zwischen den

- direkten Kosten durch Sold, Sonderzuwendungen, Verpflegung, Unterkunft etc. und
- den indirekten Kosten z.B. durch Schulung, Anleitung und Verwaltung der Zivildienstleistenden (vgl. hierzu auch Kap. 6).

Die Qualität der zu diesem Fragekomplex erhobenen quantitativen Daten ist problematisch. Nicht nur, dass ein großer Teil der Einrichtungen keine oder nur unvollständige Zahlen vorlegen konnte (insbesondere zu

den indirekten Kosten des Zivildienstes), zusätzlich werfen die z.T. gravierenden Diskrepanzen innerhalb der Datensätze in Teilen die Frage nach deren Verlässlichkeit auf. Drei Beispiele mögen diese Vorbehalte veranschaulichen:

- So variieren etwa die Angaben zu den monatlichen Kosten eines Zivildienstleistenden zwischen 70,76 EUR (138,39 DM) und 715, 81 EUR (1.400 DM) (mit einem Schwerpunkt bei ca. 306,78 EUR bis 460,16 EUR – 600 bis 900 DM).
- Auch die Angaben zu den indirekten Kosten des Zivildienstes werfen Fragen auf. So variiert etwa der Anteil der indirekten Kosten des Zivildienstes in den befragten Einrichtungen, die Auskunft darüber geben konnten, zwischen 1,5% und 25,3% der Gesamtkosten.
- Und schließlich variiert auch das Verhältnis zwischen Ausgaben und Einnahmen durch das Bundesamt für den Zivildienst immerhin zwischen 26% und 40,2%.

Auch wenn ein Teil dieser Varianzen sich aus den Spezifika der untersuchten Einrichtungen erklären lassen mag, scheint einiges auf Mängel in den quantitativen Daten hinzudeuten, die es geboten erscheinen lassen, auf übermäßige Quantifizierungen in diesem Punkt zu verzichten.

Will man versuchen, zumindest einige Trends des Materials zu benennen, so sind insbesondere drei Punkte herauszustellen:

(1) Die monatlichen Kosten eines Zivildienstleistenden in den untersuchten Einrichtungen scheinen sich zwischen 306,78 EUR (600 DM) und 460,16 EUR (900 DM) zu bewegen. Für die Einrichtungen sind die Zivildienstleistenden damit nach Aussagen der Informanten die kostengünstigste Beschäftigtengruppe, günstiger als PraktikantInnen und AbsolventInnen des Freiwilligen Sozialen Jahres, nach Auffassung einiger Befragter sogar preiswerter als das „aufwandsentschädigte“ Ehrenamt.²³⁷ „Zivildienstleistende sind eine preisgünstige Mitarbeitergruppe; die Einrichtung ist zur kostengünstigen Erbringung ihres Angebots auf Zivis angewiesen. Ein Vergleich mit anderen Mitarbeitergruppen erscheint schwierig, aber die in der Einrichtung tätigen Honorarkräfte verursachen mehr Kosten als die ZDLs. Andere Mitarbeitergruppen wie festangestellte Mitarbeiter oder FSJ wären zu teuer für die Einrichtung.“ Ein Mitarbeiter im FSJ, so der Informant einer anderen Einrichtung, wäre rund doppelt so teuer wie ein Zivildienstleistender.

²³⁷ Ein Einrichtungsleiter berichtet, dass er in der Nachbarschaftshilfe eine Ehrenamtlichenstunde mit 9,97 EUR (19,50 DM), eine Zivildienstleistendenstunde mit 7,16 EUR (14,00 DM) berechnet wird.

(2) Die Zuschüsse des Bundesamtes für den Zivildienst decken in etwa ein Drittel der anfallenden Kosten für den Zivildienstleistenden. Die Einrichtungen sind mithin darauf angewiesen, zur Refinanzierung auf andere Quellen zurückzugreifen, insbesondere auch deshalb, weil Spenden und Eigenmittel des Trägers zwar wichtige, gleichwohl begrenzte Ressourcen darstellen. In einigen Institutionen übernimmt der Träger bzw. die Kommune eine Art Versicherungsfunktion, indem in Problemfällen die Spitzenfinanzierung gesichert wird. Als weitere und bedeutendere Quellen der Refinanzierung nennen die Informanten in den Einrichtungen

- die Pflegeversicherung,
- die Krankenversicherung,
- die Sozialhilfe (z.B. Hilfe zur Pflege nach dem BSHG),
- die Selbstzahler.

Wie schon die Statistik der Pflegeversicherung vermuten ließ,²³⁸ leben insbesondere die ambulanten Einrichtungen der Alten- und Behindertenhilfe von einer Mischfinanzierung, die sich aus unterschiedlichen Leistungsquellen speist, wobei die Pflege- und Krankenversicherung für die überwiegende Zahl der Sozial- und Diakoniestationen die zentralen Finanzierungsagenturen sind. Einige Einrichtungen beziffern den Anteil von Pflege- und Krankenversicherung an der Finanzierung der Leistungen auf rund 80%.

(3) Neben den Sozialleistungsträgern wird ein nicht unbeträchtlicher Teil der anfallenden Kosten dadurch gedeckt, dass die NutzerInnen für die von ihnen gewünschten Dienstleistungen bezahlen. In einigen Einrichtungen werden die Zivildienstleistenden vorrangig im Bereich der Selbstkostenträger eingesetzt: „Die ZDL werden entweder gegenüber Selbstkostenträgern oder gegenüber der Pflegekasse abgerechnet. Dabei werden ZDL zu 70% bei Selbstkostenträgern eingesetzt und werden dort als Personalkosten (mit 9,20 EUR (18 DM) pro Stunde) abgerechnet. Gegenüber der Pflegekasse erfolgt eine Abrechnung nach Modulen, bei denen der Einsatz eines ZDL gestattet und tatsächlich erfolgt ist.“ Auch wenn ein so hoher Anteil an Selbstkostenträgern in der Befragung eher die Ausnahme darstellt, scheint doch ihr Anteil an der Refinanzierung der Kosten für die Zivildienstleistenden in fast allen Einrichtungen von Bedeutung zu sein. In mehreren Interviews wird darauf

²³⁸Die Statistik der Pflegeversicherung weist aus, dass die dokumentierten Pflegedienste sich zu ihrer Finanzierung Ende 1999 fast durchweg mehrerer Leistungsquellen bedienten. 96% der Einrichtungen, die Leistungen nach der Pflegeversicherung erbrachten, versahen zusätzlich Leistungen der häuslichen Krankenpflege oder Haushaltshilfe nach SGB V, 64,5% leisteten Hilfe zur Pflege nach dem BSHG. Knapp 50% gaben sonstige ambulante Hilfen an (vgl. Statistisches Bundesamt 2001, S. 9).

hingewiesen, dass gerade die Leistungen im Bereich der Selbstkostenträger bei Wegfall der ZDL deutlich teurer würden.

Die befragten Einrichtungen konstatieren in den letzten Jahren einen Kostenanstieg, den allerdings nur die wenigsten in Mark und Pfennig auszudrücken in der Lage sind.²³⁹ Die aufgrund des Datenmaterials nicht lauter zu quantifizierenden Kostensteigerungen beim Einsatz der Zivildienstleistenden versetzt die Einsatzstellen allerdings nicht in Panik. Bislang, so der Tenor, habe sich die Tätigkeit der Zivildienstleistenden weitgehend selbst getragen. Zwar sieht man auch, dass nicht nur die direkten, sondern auch die indirekten Kosten durch die Veränderungen des Zivildienstes in Bewegung geraten sind (etwa erhöhte Kosten der Einarbeitung und Qualifizierung angesichts kürzerer Dienstzeiten), aber keine der befragten Einrichtungen plant die Kürzung von Stellen aufgrund der veränderten Kostensituation.²⁴⁰

15.5 Zwischenbefunde

Im Vordergrund dieses Kapitels standen zum einen das Anforderungsprofil der Einrichtungen an die Zivildienstleistenden und zum anderen die Kosten des Zivildienstes. Hierzu ergaben die Einrichtungsportraits folgende Befunde:

- Mit Blick auf die erforderlichen Qualifikationen war auffällig, dass kaum fachliche Anforderungen formuliert, sondern – neben der Voraussetzung des Führerscheins – vor allem extrafunktionale und sozialemotionale Qualifikationen akzentuiert wurden. D.h.: Im Horizont der Institutionenportraits ist weniger Spezialwissen gefragt, sondern ein breites Spektrum alltagsbezogener Kenntnisse und Fähigkeiten.
- Vor dem Hintergrund einer mehrheitlich positiven Bewertung von Zivildienstleistenden als engagierte und motivierte Mitarbeitergruppe wurden als positive Effekte des ZD vor allem die Entlastung des hauptberuflichen Personals bei der Erledigung ihrer Pflege- und Betreuungsaufgaben, die Aufrechterhaltung von ansonsten nicht fi-

239 Von den 40 befragten Einrichtungen machten lediglich sechs konkrete Angaben zur Entwicklung der monatlichen Kosten eines Zivildienstleistenden in den Jahren 2000 und 2001. Während in zwei Einrichtungen die Kosten stabil blieben (bei 460,16 EUR – 900 DM bzw. 715,81 EUR – 1.400 DM), verzeichnete eine andere einen Anstieg von ca. 23,01 EUR (45 DM), eine weitere geht von rund 44,48 EUR (87 DM) Mehrkosten aus. Eine letzte Einrichtung schließlich beziffert die Mehrkosten auf 117,60 EUR (230 DM).

240 Überlegungen, aktuell oder absehbar auf die Mitarbeit von Zivildienstleistenden zu verzichten, werden konkret in keiner der untersuchten Einrichtungen angestellt. In den wenigen Einrichtungen, in denen die Informanten über schlechte Erfahrungen mit gering motivierten Zivildienstleistenden klagten, wurde das Argument der geringen Kosten zwar mit dem Hinweis auf eine geringere Produktivität relativiert, gleichwohl wollte allerdings auch kein Informant dieser Gruppe ernsthaft auf die Mitarbeit von Zivildienstleistenden verzichten.

nanzierbaren Angeboten sowie der Beitrag der Zivildienstleistenden zu einem Stück mehr Menschlichkeit in der Pflege benannt.

- Negative Erfahrungen mit ZDL (wie fehlende Motivation, häufige Fehlzeiten etc.) wurden dagegen nur von einer kleinen Minderheit der Befragten angeführt. Gleichwohl finden sich auch unter den Einrichtungen, die den Einsatz von ZDL positiv bewerten, kritische Stimmen zu den Rahmenbedingungen des Zivildienstes wie die immer kürzere Verweildauer in den Einrichtungen (u.a. durch die Schulungen und Lehrgänge) sowie die u.a. hierdurch bedingte, im Vergleich zum beruflichen Personal geringere Arbeitsproduktivität.
- Mit Blick auf die Arbeitsmarktneutralität des Zivildienstes ist die Mehrheit der befragten Einrichtungen in der Alten- und Behindertenhilfe der Meinung, dass ZDL keine Arbeitsplätze verhindern und der Wegfall der ZDP nicht zwangsläufig zu Neueinstellungen, sondern eher zu einer Mehrbelastung des beruflichen Personals führe und der ZD insofern nicht arbeitsmarktrelevant sei. Obgleich die Arbeit der ZDL unter fachlichen Qualitätsaspekten gerade mit Blick auf den Bereich der menschlichen Zuwendung als sehr bedeutsam eingeschätzt wird, verbirgt sich hinter diesen Aussagen die realistische Bewertung des Finanzrahmens sozialstaatlicher Leistungen: Der Wegfall des Zivildienstes würde keinen Ausdruck in einer entsprechenden Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt nach sich ziehen.
- Während die Einschätzung, dass die Zivildienstleistenden – auch im Vergleich zum FSJ und zum „aufwandsentschädigten“ Ehrenamt – die kostengünstigste Mitarbeitergruppe darstellen, von allen Einrichtungen geteilt wurde, konnten die monatlichen Kosten für einen ZDL allenfalls annäherungsweise quantifiziert werden, wobei sich diese – so ein Schwerpunkt bei den Angaben – zwischen 306,78 EUR (600 DM) und 460,16 EUR (900 DM) zu bewegen scheinen.
- Zur Refinanzierung des Zivildienstes müssen alle Einrichtungen – über die begrenzten Zuschüsse des BAZ hinaus (vgl. Kap. 6) – auf verschiedene Quellen zurückgreifen. Neben den Sozialleistungsträgern spielen hierbei vor allem die Selbstzahler eine Rolle und damit ein Bereich, in dem – so die Aussage einiger Einrichtungen – Zivildienstleistende bevorzugt eingesetzt werden.
- Obgleich sich die Kostensituation durch die Neuregelungen beim Zivildienst für die Beschäftigungsstellen verschlechtert hat, plant keine Einrichtung den Abbau von ZDP aus Kostengründen.

16 Die Zukunft des Zivildienstes im Horizont der Einrichtungsbefragung

Im Zuge der Präsentation der Befunde wurden schon mehrfach Teilaspekte angesprochen, die sich mit Reaktionen der Einrichtungen auf bereits vollzogene bzw. anstehende Veränderungen der Rahmenbedingungen des Zivildienstes beziehen. In diesem Kapitel sollen diese Aspekte nochmals kurz gebündelt und um den Aspekt angereichert werden, wie die Einrichtungen die Entwicklung des Zivildienstes einschätzen und was sie von den unterschiedlichen Kompensations- und Substitutionsmodellen halten, die in der aktuellen Diskussion vertreten sind. Dabei ist das Spektrum möglicher Entwicklungsszenarien, wie an anderer Stelle genauer ausgeführt, von den Positionen Weiterentwicklung, Beibehaltung, Reduzierung oder Abschaffung des Zivildienstes geprägt.

Vorab ist allerdings herauszustellen, dass die Institutionenportraits nicht den Eindruck vermitteln, als sei die Zukunft des Zivildienstes ein in den Einrichtungen viel diskutiertes Thema. Mit wenigen Ausnahmen ist eine Haltung vorherrschend, die man als abwartend-fatalistisch bezeichnen könnte: „Wir lassen es auf uns zukommen. Es kommt ja dann sowieso anders. Wir warten es erst mal ab“, so eine Einrichtungsleiterin. Dem liegt wohl nicht zuletzt die Erfahrung zu Grunde, dass man auf die regelmäßigen Veränderungen der gesetzlichen Rahmenbedingungen des Zivildienstes sowieso keinen Einfluss hat und insofern „das Beste“ aus der Situation machen muss.

16.1 Weiterentwicklung oder Abschaffung des Zivildienstes

Die radikalste Variante, die Abschaffung des Zivildienstes, wird von allen Befragten aus Sicht der Einrichtungen abgelehnt bzw. als höchst problematisch eingeschätzt. Zwar könnte, wie noch auszuführen sein wird, eine weitere Verkürzung des Zivildienstes die Einrichtungen dazu bewegen, auf die Mitarbeit von Zivildienstleistenden zu verzichten, gleichwohl würde ein Wegfall des Zivildienstes unter den gegenwärtigen Bedingungen in der stationären und ambulanten Alten- und Behindertenhilfe zu einer deutlichen Qualitätseinbuße führen. Durch das sachleistungsbezogene modulare Abrechnungssystem der Pflegeversicherung bei gleichzeitiger Marktkonkurrenz auf elementare Pflegeleistungen reduziert, repräsentieren die Zivildienstleistenden das „menschliche Plus“, sind Zivildienstleistende eher zuständig für die psychosoziale Betreuung, die die Pflegekräfte in ihrem zunehmend an

Effizienzkriterien ausgerichteten Verrichtungen nur noch in eingeschränktem Maße zu erbringen in der Lage sind.

Für einige kleinere ambulante Einrichtungen, insbesondere jenen, die verstärkt in der Nachbarschaftshilfe tätig sind, würde der Wegfall des Zivildienstes zu bestandsbedrohenden Einschnitten einführen. Die Mehrzahl der befragten Einrichtungen, auch im ambulanten Bereich, betont allerdings, dass das Kernangebot der Einrichtungen auch bei Wegfall des Zivildienstes erhalten bliebe. Unter Kernangebot sind dabei jene Leistungen zu verstehen, die im Rahmen der Sozialleistungsgesetze erbracht werden und den Einrichtungen ihren ökonomischen Bestand garantieren. Insbesondere in den großen stationären Einrichtungen (z.T. mit ambulanten Diensten) gilt die Aussage einer Einrichtungsleitung, es entstünde „kein ökonomischer Druck bei Wegfall des ZD“.

Die Abschaffung des Zivildienstes, so kann man diesen Gedanken nochmals zusammenfassen, gefährdet nach Aussagen der Befragten in der überwiegenden Zahl der Fälle nicht die Existenz der Einrichtung, sehr wohl aber die Qualität der Angebote. Oder wie es ein Einrichtungsportrait formuliert: „Die Pflegeversicherung deckt den Bereich 'Betreuung/soziale Kontakte' nicht ab. Den übernehmen die Zivildienstleistenden. Die Pflegeversicherung ist nur auf die reine Pflege ausgerichtet. Daher wird jede weitere Veränderung im Zivildienst auch negative Folgen für den genannten Bereich haben. Die Heime werden unpersönlich, soziale Beziehungen gehen verloren.“ In diesem Sinne wird von allen Einrichtungen hervorgehoben, dass eine Abschaffung des Zivildienstes gerade jene durch Pflegeversicherung nicht abgedeckten Leistungen bedroht, wie z.B. Hol-, Bring- und Begleitdienste, kleine haushaltsbezogene Dienstleistungen wie Schneekehren, Putz- und Einkaufsdienste etc., deren erhöhte Kosten dann den Betroffenen in Rechnung gestellt werden müssten, und zu deren Bezahlung das Klientel der Sozialstationen in der Regel nicht in der Lage sei.

In diesem Sinne würde die Abschaffung des Zivildienstes in gewisser Weise einer Entwicklung Vorschub leisten, die im Kern durch die Pflegeversicherung angestoßen wurde, nämlich die Durchsetzung eines auf Sachleistungen reduzierten Pflegeverständnisses, das sich seiner psychosozialen Betreuungsaspekte zunehmend entledigt. In diesem Sinne wäre eine Abschaffung des Zivildienstes in den untersuchten Einrichtungen weitgehend arbeitsmarktneutral, d.h. der Wegfall des Zivildienstes würde nicht zu einem Mehr an Anstellungen von Voll- und Teilzeitbeschäftigten führen, aber sie wäre nicht qualitätsneutral.

Auf diesem Hintergrund ist es verständlich, dass die befragten Einrichtungen eher an einer Weiterentwicklung des Zivildienstes interessiert sind, als an deren Abschaffung, wobei sich allerdings das Maß an konzeptioneller Energie, das diesem Thema bislang gewidmet wurde, in Grenzen hält. Die derzeit in der Diskussion befindlichen Vorschläge, Ideen und geplanten rechtlichen Novellierung in Richtung einer Mehrphasigkeit des Zivildienstes bzw. einer freiwilligen Verlängerung werden von den Einrichtungen eher skeptisch gesehen. Insbesondere eine Mehrphasigkeit des Zivildienstes wird deutlich abgelehnt, vor allem, weil die im psychosozialen Bereich bedeutsame Betreuungskontinuität nicht mehr gewährleistet werden könnte. Ähnliche Argumente werden gegen eine freiwillige Verlängerung ins Feld geführt. Zwar würde eine solche Möglichkeit von nicht wenigen Befragten grundsätzlich begrüßt, gleichwohl wäre auf der Basis einer freiwilligen Verlängerung keine tragfähige und kalkulierbare Betreuungsinfrastruktur aufzubauen.

Die Vorschläge zur Weiterentwicklung des Zivildienstes, die im Rahmen der Einrichtungsportraits unterbreitet wurden, richten sich vor allem auf zwei Themenkomplexe:

- eine höhere Attraktivität für den Zivildienstleistenden, z.B. durch die Verzahnung mit und Anrechnung auf einschlägige Ausbildungsgänge im sozialen und pflegerischen Bereich oder die stärkere Anrechnung im Rahmen der Sozialversicherung sowie
- eine aus Sicht der Einrichtungen flexiblere organisatorische Gestaltung des Zivildienstes, z.B. durch die weitgehende Aufhebung der durch die Tätigkeitsgruppen vorgegebenen Einsatzbeschränkungen sowie flexible Einberufungszeiten, um gerade bei kürzeren Dienstzeiten die entstehenden Lücken zu vermeiden.^{241/242}

16.2 Verkürzung und Reduzierung des Zivildienstes

Die bereits vollzogene und noch anstehende Verkürzung der Zivildienstdauer bildet für alle Befragten ein erhebliches organisatorisches

241 Die Einberufung der Zivildienstleistenden erfolgt auf der Grundlage der sogenannten Einverständniserklärung (EKL) zwischen Dienstpflichtigem und Dienststelle, die dem Bundesamt für den Zivildienst über die zuständige Verwaltungsstelle/Zivildienstgruppe vorgelegt werden. Die EKL müssen dabei nach § 19 Abs. 6 Satz 1 ZDG bei Einhaltung der Vierwochenfrist mindestens 12 Wochen bzw. bei Verzicht auf die Vierwochenfrist mindestens 5 Wochen vor dem angestrebten Termin bei den Verwaltungsstellen/Zivildienstgruppen eingehen. Einberufungen erfolgen in der Regel zu den vom Bundesamt festgelegten Terminen am Monatsanfang (vgl. Sonderinformation 8/2001).

242 Hierzu ist anzumerken, dass seitens des BAZ bereits flexible Einberufungszeiten existieren. Nähere Angaben, wie die Einberufungszeiten unter Berücksichtigung der gesetzlichen Bestimmungen flexibilisiert werden können, wurden von den Einrichtungen nicht gemacht.

Problem. Für viele der befragten Institutionen stellt sich die Frage, bis zu welchem Maß an Verkürzung sich der Einsatz von Zivildienstleistenden überhaupt noch lohnt bzw. Sinn macht. Genau quantifiziert wird diese sensible Schwelle allerdings nur in den seltensten Fällen. Für einige Einrichtungen ist mit der (inzwischen erreichten) nächsten Stufe der Verkürzung auf 10 Monate das untere Ende der Fahnenstange erreicht, einzelne Einrichtungen könnten sich vorstellen, dass sie auf die Mitarbeit von Zivildienstleistenden verzichten würden, wenn ihre Dienstzeit sechs Monate unterschreiten würde.

Gegen eine weitere Verkürzung des Zivildienstes sprechen aus Sicht der Einrichtungen mehrere Gründe:

- So wird beispielsweise hervorgehoben, dass bei einer weiteren Verkürzung das Verhältnis zwischen Einarbeitung, Schulung, Fortbildung und Einsatz nicht mehr stimmt und die „produktiven Kernzeiten“ des Einsatzes immer geringer werden. „Und wenn sie richtig eingearbeitet sind, sind sie quasi schon wieder weg.“ Ein organisatorisch sinnvoller Einsatz, so die Mehrzahl der Einrichtungen, ist bei weiterer Verkürzung kaum mehr möglich.
- Aus fachlicher Sicht ist problematisch, dass sich mit der Reduzierung des Zivildienstes gerade in der psychosozialen Betreuung das Problem der Kontinuität in doppelter Weise stellt: Zum einen kann die lückenlose Betreuungskette nicht mehr gewährleistet werden, da immer mehr Wartezeiten durch Aushilfskräfte „gefüllt“ werden müssen, zum anderen wird den zu Betreuenden ein Wechsel der Bezugsperson in immer kürzeren Intervallen zugemutet. Für den Bereich der ISB ist etwa festzuhalten, dass zwar von Anfang an die Fähigkeit des Schwerstbehinderten betont wurde, sich auf wechselnde Betreuer einzustellen (vgl. Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege 1983, S. 21)²⁴³, gleichwohl scheint mit den aktuellen Dienstzeitverkürzungen eine Grenze erreicht, die im Hinblick auf Organisation, aber auch Betreuungsintensität und Betreuungskontinuität zunehmend als problematisch angesehen wird. Das von einigen Befragten angeführte Sommerloch, das als Folge der kürzeren Dienstzeiten genannt wird, ist nur ein organisatorischer Ausdruck für die Kontinuitätsproblematik unter den Bedingungen einer reduzierten Dienstzeit.²⁴⁴

243 Die Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege (1983, S. 21) sah Anfang der 80er-Jahre eine Dienstzeit im ISB von mindestens einem Jahr als zwingend notwendig an.

244 Mit Rekurs auf Raichle (1992, S. 144) lässt sich allerdings plausibilisieren, dass das Sommerloch kein genereller Effekt einer Verkürzung des Zivildienstes ist, sondern ursächlich auf dessen mangelnde Synchronisation mit dem Kalenderjahr zurückzuführen ist. Zumindest ermittelt Raichle als ein Problem der damals 20monatigen Dienstzeit die Lücke zwischen ausscheidenden und neuen Zivildienstleistenden.

- Einige Einrichtungen äußern überdies die Befürchtung, dass mit der Dauer des Zivildienstes auch die Motivation der Zivildienstleistenden abnimmt. Je kürzer die Dienstzeit, desto geringer die Wahrscheinlichkeit, dass sich die Betroffenen motiviert und engagiert auf die neuen Anforderungen und Lebenszusammenhänge einlassen.
- Als letztes schließlich verweisen die befragten Einrichtungen überwiegend auf wachsende Rekrutierungsprobleme im Gefolge von Verkürzung und Kontingentierung. Die Rekrutierungsproblematik ist dabei keineswegs eine temporäre, sondern zunehmend eine strukturelle. In einigen Einrichtungsportraits wird explizit darauf hingewiesen, dass mit der Rekrutierungsproblematik eine generelle Unsicherheit Einzug erhalten habe, die aus einer vormals kalkulierbaren Beschäftigtengruppe eine zunehmend unkalkulierbare Größe hat werden lassen. Oder anders ausgedrückt: Waren die Zivildienstleistenden über lange Zeit eine feste Planungsgröße, so entwickeln sie sich unter den Bedingungen von Verkürzung und Verknappung immer mehr zu einem Unsicherheitsfaktor. Insofern ist es verständlich, dass eine Einrichtungsleitung die Verkürzung des Zivildienstes für ihre Einrichtung als folgenreicher erachtet, als deren (geringe) Verteuerung.

16.3 Konversion – die Sicht der Einrichtungen

Mit dem Thema Konversion ist die Frage angesprochen, ob und wie die Einrichtungen die durch die Reduktion des Zivildienstes entstandenen „Personallücken“ zu füllen beabsichtigen. Folgt man den Aussagen der Befragten, dürfte ein Teil der Leistungen bei Abschaffung des Zivildienstes schlicht wegfallen, da andere Organisationsformen als zu aufwendig bzw. zu teuer erachtet werden. Insbesondere dort, wo die Zivildienstleistungen direkte Zuarbeit zu den Pflegedienstleistungen liefern²⁴⁵, aber auch dort, wo die Einrichtungen auf die Bedeutung psychosozialer Betreuung pochen, muss demzufolge über mögliche personelle Alternativen nachgedacht werden.

- Aus der Perspektive der Arbeitsmarkteffekte des Zivildienstes ist die Gruppe der voll- oder teilzeitbeschäftigten hauptberuflichen Kräfte von besonderem Interesse. Eine Überführung der ehemals von Zivildienstleistenden ausgeführten Arbeiten in hauptberufliche Beschäftigung wird allerdings von der weitaus überwiegenden Zahl der Befragten aus Kostengründen für unmöglich gehalten. Die Kosten-

245 Eine Einrichtungsleiterin betont, die Tätigkeiten der Zivildienstleistenden seien „zwar nicht so toll, aber wenn sie nicht laufen, klemmt es überall.“

schere zwischen normalen Mitarbeitern und Zivildienstleistenden ist einfach zu groß.

- Auch eine Kompensationsstrategie, die auf die Karte Ehrenamt setzt, wird von den Befragten skeptisch beurteilt. Zwar würden es viele Einrichtungen für wünschenswert halten, in ihrer Arbeit mehr auf ehrenamtlich engagierte MitarbeiterInnen zu bauen, gleichwohl zeigen die gegenwärtigen Rekrutierungsschwierigkeiten der Einrichtungen, dass man auf der Basis freiwilligen Engagements keine verlässliche Betreuungsinfrastruktur aufbauen kann. Versuche, bestimmte Dienste wie z.B. Essen auf Rädern mit Ehrenamtlichen zu betreiben, sind gescheitert, weil Kontinuität und Verlässlichkeit letztlich nicht gewährleistet waren. Gleichwohl intensivieren die meisten Einrichtungen, die bislang über Erfahrungen in der Arbeit mit Ehrenamtlichen verfügen, ihre Bemühungen z.B. in Form von Werbung. Als Alternative zum Zivildienst werden die ehrenamtlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nur in sehr begrenztem Maße gesehen.
- Das FSJ wird von einigen Befragten unter Vorbehalt als mögliche Alternative zum Zivildienst genannt. Der eine Vorbehalt ist ökonomischer Natur. So wird betont, dass das FSJ nur dann eine wirkliche Alternative darstellen würde, wenn die Kosten niedriger liegen würden. Bislang, so die Aussage von zwei der befragten Einrichtungen mit entsprechenden Erfahrungen, kostet ein Platz im FSJ die Einrichtung ca. doppelt so viel wie ein Zivildienstleistender. Der andere Vorbehalt richtet sich ähnlich wie beim Ehrenamt gegen die strukturelle Verlässlichkeit von Freiwilligendiensten, die als gering eingeschätzt werden. Diese Skepsis nährt sich u.a. aus der Erfahrung, dass entsprechende Plätze schon jetzt nicht besetzt werden können. Die Erfolgsaussichten einer entsprechenden Expansionsstrategie wird selbst von den Befürwortern des FSJ eher gering eingeschätzt.
- Die Skepsis gegenüber der strukturellen Verlässlichkeit freiwilligen Engagements kommt auch in der – überraschenden – Befürwortung eines sozialen Pflichtdienstes zum Ausdruck, zu dem einige der Befürworter auch Mädchen herangezogen wissen wollen. Immerhin rund 2/3 der Interviewpartner stehen der Idee eines sozialen Pflichtjahres insgesamt aufgeschlossen gegenüber und sehen darin eine gute Möglichkeit, zwei Fliegen mit einer Klappe zu schlagen: den Bedarf der Einrichtungen nach kostengünstigen MitarbeiterInnen zu decken und gleichzeitig den jungen Erwachsenen soziale Lernfelder zu eröffnen, in denen sie Erfahrungen sammeln können.
- Wenn überhaupt eine Kompensationsstrategie aus Sicht der Befragten realistisch ist, dann diejenige der Substitution durch geringfügige Beschäftigung (z.B. durch 325-Euro-Jobs), Honorartätigkeit, freie Mitarbeiterschaft und nebenberufliche Beschäftigung. Diese, in den

ambulanten Einrichtungen per se schon große Beschäftigtengruppe könnte zu den Beschäftigungsgewinnern einer weiteren Reduktion des Zivildienstes führen. Aus Sicht der Einrichtung lassen sich über entsprechende Beschäftigungsverhältnisse Aufgaben ökonomisch kalkulierbar und flexibel bewältigen.

Betrachtet man auf dem Hintergrund der Einrichtungserhebungen die Meinung der Zivildienstleistenden zu den verschiedenen Konversionsstrategien, so fällt auf, dass die Skepsis der Einrichtungsleitungen gegenüber einer freiwilligen Verlängerung bzw. Freiwilligendiensten nicht zwangsläufig bestätigt wird. So würden etwa 56% der Befragten ihren Zivildienst freiwillig verlängern, wenn damit bestimmte Vergünstigungen verbunden wären (vgl. Tab. 16.1).

Tab. 16.1: Freiwillige Verlängerung des Zivildienstes

„Ich wäre bereit, meinen Zivildienst um einigen Monate zu verlängern ...“	trifft (eher) zu	teils/ teils	trifft (eher) nicht zu	Mittelwert ¹
„ ... wenn damit bestimmte Vergünstigungen verbunden sind“	30,8	13,2	56,0	2,5
„ ... wenn mein Sold im Verlängerungszeitraum weiter gezahlt wird“	32,2	14,0	53,8	2,6
„ ... wenn ein erhöhter Sold im Verlängerungszeitraum weiter gezahlt wird“	57,7	13,2	29,1	3,5

¹ Dem Mittelwert liegt eine 5er-Skala zu Grunde.

Quelle: Zivildienststudie (2002) – ZDL-Befragung

Wenn es den Zivildienst nicht mehr geben würde, beabsichtigen rund 1/5 der Befragten sich aus freien Stücken sozial zu engagieren. 25% würde sich für einen freiwilligen Zivildienst entscheiden, wenn ein entsprechendes Angebot vorliegen würde, weitere 12,5% denken zumindest intensiver darüber nach (vgl. Tab. 16.2).

Will man die Befunde zu diesem Punkt zusammenfassen, so scheint vieles darauf hinzudeuten, dass eine weitere Reduktion oder gar Abschaffung des Zivildienstes kaum Effekte im Kern des Arbeitsmarktes nach sich ziehen dürfte. Reguläre Voll- oder Teilzeitbeschäftigungsverhältnisse dürften als Antwort auf ein Schwinden des Zivildienstes eher die Ausnahme denn die Regel darstellen. Die Zukunft derjenigen Dienstleistungen, die in den Einrichtungen der ambulanten und stationären Alten- und Behindertenhilfe bislang schwerpunktmäßig von Zivildienstleistenden erbracht wurden, dürfte nach den Befunden der vor-

liegenden Untersuchung bestenfalls in den flexiblen Randzonen zwischen Lohnarbeit und Nicht-Lohnarbeit, zwischen geringfügiger Beschäftigung und freiwilligem Engagement liegen. Dort, wo Betreuungshilfen und hauswirtschaftliche Unterstützung für ein notwendiges Element einer ganzheitlichen Versorgung von alten und behinderten Menschen gehalten werden und man sich einer fortschreitenden Reduktion auf Pflegesachleistungen mit fachlichen Begründungen widersetzt, werden finanzielle Ressourcen in diesem Bereich ebenso eingesetzt, wie die Möglichkeiten einer höheren Eigenbeteiligung der Nutzer geprüft wird. Der Arbeitsmarkt der ambulanten und stationären Alten- und Behindertenhilfe dürfte sich damit durch Reduktion bzw. Abschaffung des Zivildienstes einige Schritte weiter auf dem Weg zu einem modernen, flexiblen Arbeitsmarkt bewegen – mit allen Unsicherheiten für die Beschäftigten.

Tab. 16.2: Alternativen zum Zivildienst

„Wenn die Wehrpflicht und somit auch der Zivildienst entfallen würde ...“	trifft (eher) zu	teils/ teils	trifft (eher) nicht zu	Mittelwert ¹
„ ... würde ich statt dessen ein FSJ oder ein FÖJ machen“	18,0	17,4	64,6	2,2
„ ...würde ich mich statt dessen stärker sozial engagieren (Ehrenamt, freiwilliges Engagement ...)“	20,1	21,5	58,4	2,3
„ ... würde ich statt dessen ein soziales Praktikum als Vorbereitung auf eine Ausbildung machen“	15,3	12,5	72,2	2,0
„ ... würde ich statt dessen einen freiwilligen Zivildienst machen, sofern dieses Angebot bestehen würde“	25,0	12,5	62,5	2,3

¹ Dem Mittelwert liegt eine 5er-Skala zu Grunde.

Quelle: Zivildienststudie (2002) – ZDL-Befragung

16.4 Zwischenbefunde

Zur Zukunft des ZD haben sich die befragten Einrichtungen aus dem Schnittfeld der Alten- und Behindertenhilfe wie folgt geäußert:

- Die Abschaffung des Zivildienstes wurde von allen Interviewpartnern stark problematisiert, da dies zu einer deutlichen Qualitätseinbuße und zum anderen vor allem bei kleineren ambulanten Einrichtungen der Nachbarschaftshilfe bestandsbedrohende Einschnitte nach sich ziehen würde, wobei die Mehrzahl der Einrich-

tungen – auch der ambulanten Dienste – den Kernbestand der Leistungen nicht gefährdet sieht.

- Während die meisten Einrichtungen die Mehrphasigkeit des ZD entschieden ablehnt, wurde die freiwillige Verlängerung des ZD zwar grundsätzlich begrüßt, zugleich aber kritisch betrachtet.
- Mit Blick auf die Weiterentwicklung des ZD favorisierten die GesprächspartnerInnen zum einen Maßnahmen zur Attraktivitätssteigerung des ZD für die Zivildienstleistenden und zum anderen die flexiblere organisatorische Gestaltung der Rahmenbedingungen des ZD.
- Die vollzogenen, kommenden und möglicherweise noch anstehenden Kürzungen bei der Zivildienstdauer bewerteten die Einrichtungen aus mehrfachem Grund als höchst problematisch. Hierzu gehörten die immer geringeren produktiven Kernzeiten des ZD-Einsatzes, die mangelnde Gewährleistung einer lückenlosen Betreuungskette, die immer kritischeren Zumutbarkeitsgrenzen für die Betreuten sowie die möglicherweise abnehmende Motivation der ZDL.
- Im Horizont der gestiegenen Rekrutierungsprobleme von Zivildienstleistenden (u.a. als Folge der Begrenzung und Kontingentierung des ZD) gewinnt die Frage nach möglichen Kompensationsstrategien an Bedeutung. Nach Aussage der Einrichtungen ist dabei die Einstellung festangestellter, hauptberufliche Kräfte nicht finanzierbar. Das Ehrenamt stellt nur in sehr begrenztem Maße eine mögliche Strategie dar, da sich auf der Basis des ehrenamtlichen Engagement keine verlässliche Betreuungsinfrastruktur aufbauen lässt. Demgegenüber wird das FSJ als mögliche Alternative zum Zivildienst begrüßt, das allerdings aus Kostengründen problematisch ist und die bereits heute bestehenden Stellen nur schwer zu besetzen sind. Die Mehrzahl der Einrichtungen erachtete das soziale Pflichtjahr als denkbaren Weg. Als entschieden realistische Kompensationsstrategie kristallisierte sich allerdings der Bereich der geringfügigen Beschäftigung heraus, d.h. die 325,- Euro-Jobs, die Honorartätigkeiten und die freie Mitarbeit sowie die nebenberufliche Beschäftigung heraus, bei denen es sich um Arbeitsformen handele, die ökonomisch kalkulierbar und flexibel seien. Bei einer weiteren Reduzierung bzw. dem Wegfall des ZD – so lässt sich bilanzierend festhalten – werden auf dem Arbeitsmarkt im Bereich der hauptberuflichen, sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung kaum Effekte zu erwarten sein.

17 Zusammenfassung und Empfehlungen

Zielsetzung des Teil D des Gutachtens war die exemplarische Betrachtung des Einsatzes von Zivildienstleistenden in den verschiedenen Tätigkeitsgruppen der Pflege- und Betreuungsdienste im sozialpflegerischen Teilarbeitsfeld der ambulanten und stationären Hilfen für ältere und behinderte Menschen. Diese Fallstudie basierte zum einen auf sekundäranalytischen Auswertungen zu Tätigkeitsgruppen 01, 11, 19, 45 und zum Arbeitsfeld der Altenpflege und Behindertenhilfe sowie zum anderen auf einer im Mai bis Juli 2001 durchgeführten Befragung in ausgewählten Einrichtungen der Diakonie Württemberg. Aus den beiden methodischen Ansätzen lassen sich die folgenden Befunde zusammenfassen. Dabei geht es nicht um die Wiederholung von Einzelbefunden, sondern vielmehr um eine interpretative Gesamtschau der Untersuchungsergebnisse:

- Die Zivildienstleistenden stellen eine wichtige Mitarbeitergruppe in den untersuchten Einrichtungen der ambulanten und stationären Alten- und Behindertenhilfe. Ihr Anteil an allen Beschäftigten (inkl. Ehrenamtlern) liegt bei 7,3%. Der inhaltliche Schwerpunkt der Tätigkeiten liegt dabei in den meisten Einrichtungen (nicht) mehr im Bereich der Pflege, sondern vorrangig (a) in der organisatorischen (z.B. durch Fahrdienste) und in Einzelfällen auch pflegebezogenen Unterstützung des Fachpersonals sowie (b) in der psychosozialen Unterstützung der Klienten (z.B. Freizeitdienste, Hol-, Bring- und Begleitservice in unterschiedlichen Lebenslagen) sowie in einfachen, haushaltsbezogenen Dienstleistungen (Putz- und Aufräumarbeit, Hilfen zur Essenszubereitung, etc.).
- Der Schwerpunkt des Einsatzes von Zivildienstleistenden ist in den untersuchten Einrichtungen mithin in jenen Bereichen anzusiedeln, die sich nicht aus den Leistungskassen der Sozialversicherung finanzieren lassen. In gewisser Weise erfüllen die Zivildienstleistenden in den Alten- und Behinderteneinrichtungen die Funktion eines Ausfallbürgens für die Schwachstellen des Pflegeversicherungsgesetzes, das sich im wesentlichen auf die Finanzierung von überprüfba- ren Pflegesachleistungen konzentriert und damit – bewusst oder unbewusst – psychosoziale Betreuungsleistungen marginalisiert. Bislang, so könnte man zugespitzt formulieren, ist der verstärkte Einsatz von Zivildienstleistenden in Betreuungsdiensten eine Gegenstrategie gegen die in der kritischen Fachdiskussion immer wieder angemahnte Gefahr der Reduktion auf eine Satt-und-Sauber-Pflege. Die Tätigkeiten der Zivildienstleistenden sind deshalb für die Einrichtungen allenfalls aus ökonomischer Perspektive marginal, in-

sofern sie kein (bzw. nur wenig) Geld einbringen und zugleich finanziert werden müssen. Aus fachlicher Perspektive sichern sie in gewisser Weise die Ganzheitlichkeit des Pflege- und Betreuungsangebots unter ökonomisch restriktiven Rahmenbedingungen. Die ersatzlose Streichung oder weitere rapide Verkürzung des Zivildienstes würde deshalb wohl den ökonomischen Bestand der meisten Einrichtungen nicht bedrohen, sehr wohl aber die Leistungspalette fachlich dequalifizieren, zum Nachteil der betreuten alten und behinderten Menschen.

- Die weitere Verkürzung des Zivildienstes stellt für alle beteiligten Einrichtungen ein organisatorisches Problem dar, da insbesondere im Falle des ISB und ISB-K die Betreuungskontinuität zeitlich und personell nicht mehr gewährleistet werden kann. Beide Arbeitsfelder ständen nicht erst durch eine generelle Abschaffung des Zivildienstes vor dem Aus. Mit der neuen Marge von 10 Monaten scheint hier für die Einrichtungen eine kritische Grenze erreicht. Noch schwerer als die mit Stichworten wie Sommerloch etc. angesprochenen Organisationsprobleme wiegen allerdings die mit Verkürzung und Kontigentierung einhergehenden strukturellen Veränderungen, die sich u.a. in einer wachsenden Rekrutierungsproblematik niederschlägt. In dem Maße, in dem sich die Einrichtungen immer weniger darauf verlassen können, dass sie ihre Zivildienstplätze besetzen, wandelt sich die Gruppe der Zivildienstleistenden von einer festen zu einer immer weniger kalkulierbaren Planungsgröße. Damit dürfte perspektivisch die Bedeutung der Zivildienstleistenden in den Einrichtungen eher abnehmen.
- Abbau und Reduzierung des Zivildienstes dürften im Feld der Alten- und Behindertenhilfe nicht zu neuen Festanstellungen in Voll- oder Teilzeitbeschäftigungsverhältnissen führen, da diese schlicht zu einer Verteuerung entsprechender Angebote führen würde, die unter den gegenwärtigen gegebenen Bedingungen von den Abnehmern nicht mehr zu tragen wäre. Teile des Angebots, insofern sie institutionell für notwendig und sinnvoll erachtet werden bzw. auf eine entsprechend kaufkräftige Nachfrage stoßen, werden perspektivisch wohl eher in Beschäftigungsverhältnisse an den Rändern des Arbeitsmarktes überführt, in sogenannte atypische und geringfügige Beschäftigungsverhältnisse, die man in der Untersuchung in der Grauzone zwischen aufwandsentschädigtem Ehrenamt und Honorartätigkeit ansiedeln kann – je nach Interpretation.

Aus den erhobenen Befunden lassen sich einige Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Zivildienstes ableiten, die hier kurz und thesenartig formuliert werden sollen. Die Empfehlungen konzentrieren sich dabei auf zwei Aspekte: (1) Erstens auf organisatorische Erleichterun-

gen für die Einsatzstellen sowie (2) zweitens auf eine qualitätsorientierte Ausrichtung der Konversionsdebatte.

(1) Die Verkürzung und Kontingentierung des Zivildienstes führt für die Einsatzstellen zu erheblichen organisatorischen Problemen, etwa in der zeitlichen Abstimmung der Betreuung. Bei einer kürzeren Dienstzeit als 10 Monate scheinen die Organisationsprobleme insgesamt den Nutzen des Einsatzes zu übersteigen. Es ist zu überlegen, inwieweit diese Nachteile durch organisatorische Erleichterungen zumindest in Teilen kompensiert werden können. Dazu gehören:

- eine Flexibilisierung der Einsatzmöglichkeiten durch eine weniger rigide Trennung der Tätigkeitsgruppen sowie
- eine Flexibilisierung der Einberufungstermine zur Vermeidung von Sommerloch und Betreuungslücken.

Überdies geben die Ergebnisse der Studie Anlass dazu, die Funktion und Rolle der Einführungs- und Schulungskurse zu überdenken, denen von allen Beteiligten eher schlechte Zeugnisse ausgestellt worden sind. An dieser Stelle müsste diese Kritik jedoch beispielsweise mit Blick auf die zivildienst- und die fachspezifische Einführung sowie die staatsbürgerlichen Seminare, aber auch hinsichtlich der Angebote in Schulen des Staates oder der Verbände durch weitere Untersuchungen differenziert werden. Hierbei sollte über die rein betriebswirtschaftliche Perspektive eines möglichst kostengünstigen Zivildiensteinsatzes ohne den scheinbaren „Ballast“ politischer Bildung auch Aspekte einer Fürsorgepflicht für die Zivildienstleistenden einfließen.

(2) Der Zivildienst ist juristisch eine Form der Erfüllung der allgemeinen Wehrpflicht in unserer Gesellschaft. Er ist nicht als Ausfallbürge des Sozialstaats konzipiert, ihm obliegt nicht die Verantwortung für die Deckung von Lücken im sozialen Versorgungssystem. Gleichwohl ist nicht zu übersehen, dass die Zivildienstleistenden in den untersuchten Alten- und Behinderteneinrichtungen eine kompensatorische Funktion übernehmen, eine Dienstleistungslücke füllen, indem sie die Mängel von Pflege- und Krankenversicherungsleistungen in Bezug auf psychosoziale Betreuung und Versorgung mit einfachen haushaltsbezogenen Dienstleistungen lindern. Rechtssystematisch kann die qualitative Verschlechterung der Pflege- und Betreuungsinfrastruktur kein Argument für eine Beibehaltung oder gar Ausweitung des Zivildienstes sein. Gleichwohl sollten die Befunde Anlass geben, auf entsprechende Folgeeffekte hinzuweisen und eine Diskussion über Pflege- und vor allem Betreuungsstandards in der Alten- und Behindertenhilfe anzuregen, die jenseits rein ökonomischer Erwägungen nach den Notwendigkeiten ei-

ner bedarfs- und bedürfnisgerechten Hilfe und Unterstützung für die betroffenen Personengruppe fragt. Damit aber verlagert sich der Rahmen und Schwerpunkt der Debatte von der Wehrgerechtigkeit zur sozialen Gerechtigkeit in modernen Gesellschaften.

Band 2

Teil E

Fallstudie Deutsches Rotes Kreuz – Zivildienst im Arbeitsfeld Rettungsdienst

Um Aussagen zu der Bedeutung des Zivildienstes, zu den Entwicklungsprozessen der Tätigkeitsgruppe 08, zur Arbeitsmarktrelevanz der Zivildienstleistenden oder zu möglichen Konversionsszenarien im Rettungsdienst treffen zu können, ist es als Hintergrundinformation notwendig, die wichtigsten Strukturen des Arbeitsfeldes zu beleuchten. Denn der Zivildienst im Rettungsdienst steht nicht nur in Abhängigkeit von den wehrpolitischen bzw. zivildienstinternen Entwicklungen, sondern ebenso von den Prozessen, die sich in den jeweiligen Arbeitsfeldern abzeichnen. In einer analytischen Perspektive lässt sich formulieren: Der Zivildienst im Rettungsdienst befindet sich gewissermaßen im Überschneidungsbereich zweier Felder – von Zivildienst und Rettungsdienst – die jeweils unterschiedlichen Logiken und Entwicklungsgesetzmäßigkeiten gehorchen sowie auf verschiedenen rechtlichen Grundlagen beruhen. Zu diesem Schnittbereich – dem Zivildienst im Rettungsdienst – existiert für Forschungszwecke wenig zugängliches Material, sind keine empirisch fundierten Analysen zu finden. Insofern betreten auch die Analysen zu diesem Überlappungsbereich Neuland.

Nachdem in den vorstehenden Kapiteln vor allem Aussagen zum Zivildienst getroffen wurden, müssen als Bindeglied zwischen diesem Teil und den Befunden aus unseren Experteninterviews und der Befragung der Zivildienstleistenden zunächst für unsere Fragestellungen relevante Fakten zu dem Arbeitsfeld des Rettungsdienstes gemacht werden (Kap. 18). Dies passiert durch eine Darstellung der historischen Entwicklung und der Grundstrukturen des Arbeitsfeldes, wobei neben dem Personal- und Ausbildungsgefüge im Rettungsdienstsystem oder den Leistungsdaten dieses Wirtschaftssektors bereits auf einige Dimensionen des Zivildienstes der Tätigkeitsgruppe 08 eingegangen wird. Ein besonderes Gewicht kommt anschließend der Analyse der Finanzierungsgrundlagen und der Ausgabenentwicklung des Rettungsdienstes zu, da diese Informationen die vor allem durch betriebswirtschaftliche Überlegungen geprägten Äußerungen der befragten Experten plausibilisieren oder in diesem Zusammenhang als Prüfstein nutzbar zu machen sind (Kap. 19).

Innerhalb des Arbeitsfeldes Rettungsdienst ist das Deutsche Rote Kreuz (DRK) ein wichtiger Akteur. Da unser empirischer Teil zum Rettungsdienst – außerhalb der folgenden sekundäranalytisch fundierten Ausführungen – sich ausschließlich auf Einrichtungen des DRKs bezieht, sind auch zu diesem Verband Hintergrundinformationen zu liefern. Dies wird im dritten Abschnitt passieren, indem in knapper Form die Geschichte und das Selbstverständnis des DRKs geschildert wird und Daten, die uns das DRK-Generalsekretariat bzw. die beiden in die Untersuchung einbezogenen DRK-Landesverbände zur Verfügung ge-

stellt haben, ausgewertet werden (Kap. 20). Auf diese Weise können Organisationsaspekte, Strukturdaten und das Personalgefüge des DRK-Rettungsdienstes analysiert werden, wobei dabei – soweit wie möglich – auf die jeweiligen Besonderheiten und Strukturen der beiden Landesverbände eingegangen wird. Anschließend wird auf der Grundlage dieser Analysen der Überschneidungsbereich zwischen Zivildienstsystem und Rettungsdienst vor allem unter beschäftigungspolitischen und monetären Gesichtspunkten näher betrachtet (Kap. 21). Dabei geht es insbesondere einerseits um die aktuellen arbeitsmarkt- und wettbewerbspolitischen Effekte des Zivildienstes und andererseits um die finanziellen Konsequenzen der Zukunftsoption einer weiteren Reduzierung der Arbeitsleistungen durch Zivildienstleistende.

Vor dem Hintergrund dieser eher sekundär- bzw. inhaltsanalytisch gewonnenen Befunde werden abschließend die wichtigsten Fragestellungen nochmals im Licht der Ergebnisse unserer (Arbeits)Feldforschung – Experteninterviews in DRK-Kreisverbänden, DRK-GmbHs und DRK-Rettungswachen in den Landesverbänden Westfalen-Lippe und Rheinland-Pfalz sowie einer schriftlichen Befragung von Zivildienstleistenden der Tätigkeitsgruppe 08 – aufgegriffen und bewertet (Kap. 22). Auf diese Weise entsteht ein auf mehreren Säulen aufbauendes und empirisch fundiertes Bild dieses bislang wenig beachteten Einsatzgebietes von Zivildienstleistenden – dem Rettungsdienst –, das sowohl Aussagen zur faktischen Bedeutung und zu dem Bedeutungswandel der Arbeitsleistungen von Zivildienstleistenden als auch zur Arbeitsmarktrelevanz des Zivildienstes in diesem besonderen Arbeitsfeld ermöglicht.

18 Die Entwicklung und die Strukturen des Arbeitsfeldes Rettungsdienst

Der Rettungsdienst²⁴⁶ wird heute als organisierte Hilfe in medizinischen Notfällen definiert. Dieser Dienst kann als ein organisiertes Teilsystem des Gesundheitswesens und als ein Glied einer „Rettungskette“ betrachtet werden, in der die einzelnen Bereiche (Erste Hilfe bzw. lebensrettende Sofortmaßnahmen durch Laien, Meldesystem für Notrufmeldungen, Rettungsdienst und klinische Versorgung) einander ergänzende und miteinander verwobene Einheiten darstellen. Der Rettungsdienst „ist der Bereich, der mit der Annahme des Notrufs durch die Leitstelle beginnt und die Fahrt des Rettungsfahrzeugs zum Notfallort sowie deren Transport in die Klinik unter Aufrechterhaltung der Transportfähigkeit umfasst“ (Prütting 2001, S. 2). Dieser Teil einer Maßnahmenkette zur Gefahrenabwehr und Gesundheitsvorsorge wird auf Länderebene in entsprechenden Gesetzen geregelt (vgl. Art. 70 ff. GG), die dazu dienen, das ordnungsgemäße Funktionieren der Notfallrettung und des Krankentransports zu gewährleisten. Diese mit dem Etikett „Rettungsdienst“ benannten Leistungen bieten teils öffentliche Unternehmen (die Feuerwehr), teils Hilfsorganisationen (z.B. das DRK), aber auch privat-gewerbliche Unternehmen an.

18.1 Die Entwicklung des Rettungsdienstsystems

In der Entwicklung des Rettungsdienstes in der Bundesrepublik spiegelt sich eine Tendenz zur Verstaatlichung. Nach und nach ist das Aufgabengebiet des Rettungsdienstes immer mehr in den staatlichen Verantwortungsbereich verschoben und weitgehend staatlich reglementiert worden. Im Zuge dieser Entwicklung haben sich die Mitwirkungsmöglichkeiten privater Organisationen – in Abhängigkeit von der rechtlichen Qualität der Aufgabe bzw. dem realisierten Konzept der staatlichen Aufgabenerfüllung – und die Ansprüche an die Leistungserbringung – in Abhängigkeit von den gesetzlichen Regelungen und den Ausführungsbestimmungen – grundlegend verändert.

Die organisatorischen Anfänge des Rettungsdienstes in Deutschland waren kein Produkt staatlicher Fürsorge oder privaten Unternehmertums, sondern Ausdruck privaten Engagements für die Allgemeinheit,

²⁴⁶ Um die Lesbarkeit der Ausführungen zum Arbeitsfeld des Rettungsdienstes zu erhöhen, wurde darauf verzichtet, die notwendigen arbeitsfeldspezifischen Begriffe und Fachausdrücke jeweils im Text zu definieren. Diese „Übersetzungsleistungen“ wurden in dem diesem Bericht beigefügten Glossar konzentriert und sind dort nachzulesen.

d.h. der Staat übernahm zunächst keine Verantwortung für die ordnungsgemäße Erfüllung dieser Aufgaben. Aufgrund der sich verfestigenden Erkenntnis, dass der Rettungsdienst mit fundamentalen Rechtsgütern – wie Leben und Gesundheit – zu tun hat und damit öffentliche Interessen berührt werden, stieg das staatliche Engagement für diesen Bereich.²⁴⁷ Der Staat reagierte, „indem er den Rettungsdienst dem Recht der Personenbeförderung unterstellte, wodurch beispielsweise die gesundheitliche Eignung und die Zuverlässigkeit der Krankenwagenfahrer überprüft werden konnte“ (Hausner 1993, S. 48).

Vor etwa 30 Jahren vollzog sich aufgrund eines sich durchsetzenden neuen notfallmedizinischen Konzepts (für die Straße) ein grundlegender Wandel in der Rettungsdienststruktur. Zum Teil bis in die 70er-Jahre hinein war es Ziel der Sanitätsdienste, den Patienten vor Ort erste Hilfe zukommen zu lassen und ihn anschließend in ein Krankenhaus zu transportieren, wo eine ärztliche Versorgung sichergestellt werden konnte. Der Rettungsdienst arbeitete nach dem Prinzip „scoop and run“ (vgl. Hellweg/Bauer 1998, S. 517 f.).²⁴⁸ „Dann aber setzte sich die Einsicht durch, dass es Erfolg versprechender ist, bereits am Notfallort durch umfassende Therapiemaßnahmen die Vitalfunktionen Atmung und Kreislauf zu stabilisieren und erst dann den transportfähigen Patienten ohne Unterbrechung der Therapie möglichst schonend in eine geeignete Klinik zu transportieren. Damit korrespondierte aber die Notwendigkeit, nicht den Patienten zum Arzt, sondern den Arzt zum Patienten zu bringen“ (Hausner 1993, S. 17). Der „schnellstmögliche“ Transport zur Endversorgung in ein Krankenhaus entschied in vielen Fällen nicht über Leben und Tod der Verletzten, sondern die Erste Hilfe am Notfallort und die Qualität der Beförderung (vgl. u.a. Prütting 2001, S. 1). Im gewissen Sinne bietet die Notfallrettung somit – indem Teilbereiche der ansonsten stationären Versorgungsleistungen mobil gemacht werden – eine alternative und kostengünstigere Strategie zu einer Erhöhung der Krankenhausedichte an. Dahinter steht die Erkenntnis, dass Menschen zwar an einem breiten Spektrum von Leiden erkranken können, aber außerhalb der stationären Einrichtungen des Gesundheitswesens nur an relativ wenigen Leiden sterben können und darum

247 So kommt Brinkmann (2001) bei seiner weit zurück reichenden Analyse zur Geschichte des Rettungswesens zu dem Befund, dass die Grundstruktur des deutschen Rettungswesens, nachdem die Organisation und die Produktion durch karitative Vereine und die Finanzierung durch öffentliche Mittel erfolgt, bereits am Ende des vorletzten Jahrhunderts in den Städten seinen Anfang genommen hat. Dort wird auch die besondere Rolle des DRKs während des Zweiten Weltkriegs bzw. zur Zeit des Nationalsozialismus beschrieben.

248 Entsprechend dieser Strategie waren die Rettungsmittel, die mit dem Einsatz eines Notfallarztes zu tun haben (NEF und NAW), unbekannt. Diese Fahrzeuge kamen etwa vor 25 Jahren erstmalig zum Einsatz.

i.d.R. nur eine Basisqualifikation und -technologie für den Rettungsdienst notwendig ist.

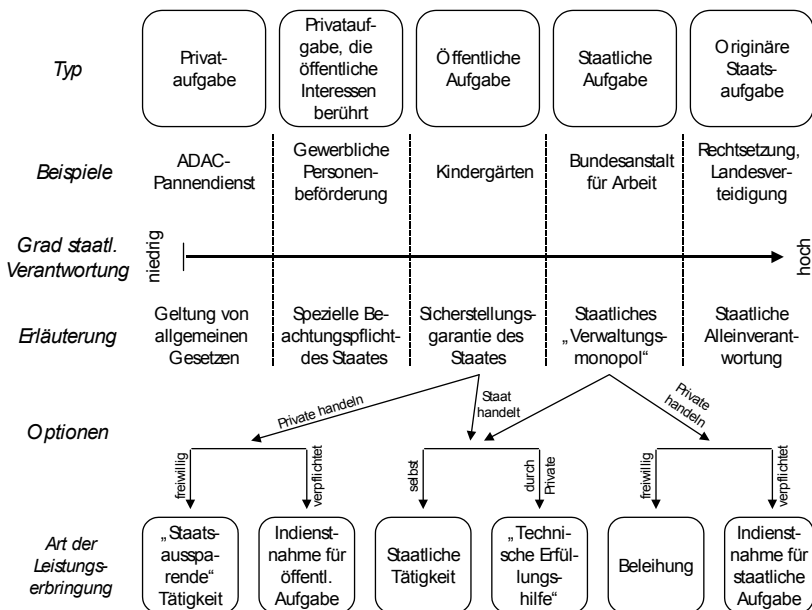
Die Umsetzung dieses veränderten notfallmedizinischen Konzepts, das zuerst (zum 1.1.1974) im Freistaat Bayern durch das erste Rettungsdienstgesetz seinen Niederschlag fand, führte zu einer strukturellen Überforderung der Leistungskraft der Hilfsorganisationen, die sich vornehmlich auf ehrenamtliche MitarbeiterInnen stützten. Gefordert war eine stärkere staatliche Beteiligung an der Finanzierung und der Organisation des Rettungsdienstes. Auf diese Forderung sind die Länder mit eigener Gesetzgebungskompetenz eingegangen.²⁴⁹

Diese gesetzlichen Regelungen gründen letztlich in dem grundgesetzlich bestimmten Sozialstaatsprinzip und sind Ausdruck der Verpflichtung des Staates zur Daseinsvorsorge bzw. zur Gefahrenabwehr. Diese staatliche Verpflichtung, dieser Sicherstellungsauftrag des Staates konkretisiert sich in der Organisation eines effektiven Rettungsdienstes vor Ort. Über diese Charakterisierung des Rettungsdienstes als öffentliche Aufgabe hinaus hat das Bundesverfassungsgericht 1985 festgestellt, dass die Qualifizierung des Rettungsdienstes als staatliche Aufgabe anzusehen ist, da die Wahrnehmung dieser Aufgabe dem Schutz eines besonders wichtigen Gemeinschaftsgutes dienlich ist.²⁵⁰ „Aus diesem Grund steht es den Landesgesetzgebern frei, ob sie den Rettungsdienst – unter Beachtung der besonderen Verhältnisse im jeweiligen Bundesland – als staatliche Aufgabe durchführen wollen oder ob sie es bei einer öffentlichen Aufgabe belassen“ (Hausner 1993, S. 52; vgl. Abb. 18.1).

249 Als eine Folge dieser rechtlichen Ausgestaltung des Rettungswesens analysiert etwa Hausner eine Pluralisierung des Organisationsspektrums, das rettungsdienstliche Leistungen anbietet. „Im Rettungsdienst finden sich (heute) eingetragene Vereine und Körperschaften des öffentlichen Rechts mit Privatunternehmern und kommunalen Berufsfeuerwehren zusammen“ (Hausner 1993, S. 21).

250 Mit einer Umsetzung dieser Auffassung, die gleichbedeutend mit der Schaffung eines „Verwaltungsmonopols Rettungsdienst“ ist, verbindet sich eine Einschränkung der Berufsfreiheit (zur Kritik dieses Aspektes vgl. Hausner 1993, S. 50 f.).

Abb. 18.1: Typen und Optionen der staatlichen Aufgabenerledigung



Quelle: In Anlehnung an Hausner (1993)

Als Aufgabe der allgemeinen Gefahrenabwehr und der Gesundheitsfürsorge fällt der Rettungsdienst in die Gesetzgebungskompetenz der Länder und gehört zu deren Verwaltungszuständigkeit.²⁵¹ Mittlerweile haben alle Bundesländer von dieser eigenen Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht und damit sowohl die „Outputqualität“ und das „Outputniveau“ der rettungsdienstlichen Leistungen festgelegt.²⁵² In den Landesgesetzen werden zum einen die Zuständigkeiten und Aufgaben im Rettungsdienst und zum anderen die Genehmigungspflicht für Unternehmer, die Leistungen des Rettungsdienstes erbringen wollen, bestimmt. „Dabei wird der Rettungsdienst überwiegend als

251 Vgl. dazu die Artikel 30, 70 und 83 des Grundgesetzes.

252 Damit sind diese Regelungen wesentliche Faktoren zur Bewertung der ökonomischen Effizienz des Rettungsdienstsystems (vgl. dazu die Ausführungen und Berechnungen in Brinkmann 2001). In einigen Aufgabenbereichen des Rettungsdienstes (in einem umfassenden Sinne) hat der Bund durch die eigene Gesetzgebung Regelungen erlassen: Dies betrifft den Such- und Rettungsdienst in Seenotfällen (Seeaufgabengesetz), den Such- und Rettungsdienst im Bereich des Luftverkehrs (Luftverkehrsgesetz) und die betriebliche Erste Hilfe (SGB VII).

wirtschaftliche und funktionale Einheit von Notfallrettung und qualifiziertem Krankentransport verstanden“ (Ufer 1998, S. 645).²⁵³

Diese z.T. durch die Rettungsdienstgesetze der Länder legitimierte Einheit führt dazu, dass auch der qualifizierte Krankentransport den Regulierungen unterliegt, die für die Notfallrettung bedeutsam sind. Hieran wird heftige Kritik geübt. So verweist beispielhaft Kirchner (1996, S. 100) auf die mit der Kopplung der beiden Tätigkeitsbereiche verbundenen Konsequenzen: Die Marktregulierungen aufgrund verschiedener Landesgesetze beschränken auch für das Dienstleistungssegment des qualifizierten Krankentransports den Marktzutritt bestimmter Anbietergruppen bzw. Wettbewerber, was – nach seiner Ansicht – sowohl als Eingriff in die Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) gesehen werden kann als auch eine Verletzung des Eigentumsrechts nach Art. 14 GG darstellt. Weiterhin führt er an, dass diese Gesetzeslage auch gegen geltendes EU-Recht verstößt, da die Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit berührt wird.

Diese Kopplung von zwei unterschiedlichen Dienstleistungen (Notfallrettung und Krankentransport), die aber z.T. mit gleichen Ressourcen (Arbeitskräfte und Rettungsmittel) durchgeführt werden, führt dazu, dass der Rettungsdienst gewissermaßen als ein „Kuppelprodukt“ verstanden werden kann. Dennoch sind unterschiedliche Standards für diese beiden Bestandteile der Kuppelproduktion definiert. Während beim (qualifizierten) Krankentransport die Transportleistung im Vordergrund steht und ein vergleichsweise geringer Ausbildungsgrad des Personals vorgeschrieben ist, gilt es bei der Notfallrettung vor allem, die Wiederherstellung bzw. Stabilisierung von Vitalfunktionen zu gewährleisten, zu der vergleichsweise hoch qualifiziertes Personal notwendig ist. Zur Einlösung der staatlichen Sicherstellungsgarantie und zur Abgrenzung des staatlichen Verantwortungsbereichs wird üblicherweise auf die Angabe einer maximalen Hilfsfrist zurückgegriffen. Diese ist als Sollgröße maßgeblich einerseits für die erforderliche Standortdichte und andererseits für die Mindestzahl der vorzuhaltenden Rettungsmittel (der rettungsdienstlichen Fahrzeuge).

253 Sofern keine qualifizierte Betreuung der Patienten notwendig erscheint, sondern ausschließlich ein Transport erforderlich ist, spricht man von einem einfachen Krankentransport, der nicht in den Regelungsbereich der Ländergesetze fällt. Auch wenn der Leistungskatalog der Krankenkassen den einfachen Krankentransport einschließt, wird dieser nicht durch die Rettungs(dienst)gesetze berührt. Die Verträge zwischen Kostenträger und Leistungserbringer bzw. Rechnungsstellern (u.a. Taxi- und Mietwagenbetreibern) werden entsprechend ohne spezielle staatliche Regulationen abgeschlossen.

18.2 Die Organisation des Rettungsdienstsystems in Deutschland

Eine Untersuchung, die die Effekte des Einsatzes von Zivildienstleistenden in diesem bestimmten, besonderen Arbeitsfeld ins Blickfeld nimmt, hat nicht nur die spezifischen Entwicklungen des Arbeitsfeldes (vgl. Kap. 18.1) und des Zivildienstes im Rettungswesen (vgl. Kap. 18.4) zu betrachten, sondern benötigt ebenso eine Analyse der vorherrschenden Organisations- und Personalstrukturen dieses Feldes. Nur unter Einbezug dieser wichtigen Referenzdaten und -befunde kann ein tragfähiges Fundament für eine Analyse erschaffen werden. Aus diesem Grund wird in dem folgenden Kapitel auf die Organisation und im anschließenden Kapitel auf das Personal- und Ausbildungsgefüge des deutschen Rettungsdienstsystems eingegangen.

Vor dem Hintergrund, dass diese Ausführungen und Erläuterungen einen eher einführenden Charakter besitzen sollen und auch für „Rettungsdienst-Laien“ verständlich bleiben müssen, ist es nicht möglich, der Komplexität des Arbeitsfeldes an allen Stellen gerecht zu werden. So kann es hier nicht darum gehen, die vielfältigen Organisationsformen und die rechtlichen Grundlagen für das Personal- und Ausbildungsgefüge für alle Bundesländer detailliert nachzuzeichnen. Dies würde den zur Verfügung stehenden Rahmen deutlich sprengen. Aus diesem Grund erfolgt eine eher idealtypische, nivellierende Darstellung, die an einigen Stellen eher der Beschreibung eines Soll-Zustands gleicht, der zwar von Experten eingefordert wird, dem aber vielfach (noch) die gesetzliche und finanziell abgesicherte Basis fehlt.²⁵⁴

Der Rettungsdienst bezeichnet i.d.R. die präklinische, notfallmedizinische Versorgung der Bevölkerung in den Bereichen Notfallrettung und qualifizierter Krankentransport, die – wie in den Rettungsdienstgesetzen der Bundesländer überwiegend vorgesehen – eine „wirtschaftliche und funktionale Einheit“ bilden (Ufer 1998, S. 645).²⁵⁵ Die Notfallrettung hat die Aufgabe als organisierte Hilfe bei NotfallpatientInnen am Notfallort lebensrettende Maßnahmen durchzuführen und ihre Transportfähigkeit herzustellen sowie diese Personen unter Aufrechterhaltung der Transportfähigkeit und Vermeidung weiterer Schäden in eine geeignete

²⁵⁴ Dies wird beispielsweise bei der kommenden Darstellung der Besetzungen der Rettungsmittel deutlich. Die Rettungsdienstgesetze der Länder operieren in diesem Zusammenhang mit unterschiedlichen und z.T. auslegungsnotwendigen Begriffen. So ist in den Gesetzen nicht nur von den rettungsdienstlichen Ausbildungen bzw. den Ausbildungsabschlüssen (RA, RS oder RH), sondern etwa auch von „fachlich und gesundheitlich geeigneten Personen“ (Landesrettungsdienstgesetz des Saarlandes) oder ähnlichen Umschreibungen die Rede.

²⁵⁵ Im RettG NRW § 6 Abs. 1 wird beispielsweise die „Sicherstellung der bedarfsgerechten und flächendeckenden Versorgung der Bevölkerung mit Leistungen der Notfallrettung einschließlich der notärztlichen Versorgung und des Krankentransports“ als Aufgabe des Rettungsdienstes beschrieben.

Gesundheitseinrichtung bzw. zu einem Krankenhaus zu befördern. Der Krankentransport hat die Aufgabe, kranke, verletzte oder sonstige hilfsbedürftige Personen, die keine NotfallpatientInnen sind, unter sachgerechter Betreuung zu befördern (vgl. Kap. 18.1). Der Rettungsdienst umfasst somit den bodengebundenen Rettungsdienst sowie die Luft-, Berg- und Wasserrettung.²⁵⁶ In der Praxis des Rettungsdienstes sind über die hier beschriebenen Aufgaben hinaus Schnittstellen zu anderen Arbeits- und Handlungsfeldern des Gesundheitswesens und der Gefahrenabwehr zu entdecken. Schnittstellen existieren insbesondere zum Katastrophenschutz, zur Brandbekämpfung und zum Sanitätsdienst (1). Weitere Schnittstellen sind zu anderen Bereichen des Gesundheits- und Sozialsystems, d.h. zu Krankenhäusern, Ärzten etc. zu beobachten (2).

(1) Die Schnittstelle zum Brandschutz und damit zur Feuerwehr ist zum einen dadurch bedingt, dass bei Brandfällen häufig rettungsdienstliche Maßnahmen erforderlich werden. Zum anderen kann aber auch beobachtet werden, dass – je nach Bundesland – die Feuerwehren ebenfalls rettungsdienstliche Aufgaben übernehmen und dort die Aufgabenbereiche des Personals nicht immer eindeutig getrennt sind. Im Rahmen des Katastrophenschutzes sind die unterschiedlichsten Hilfesysteme wie auch der Rettungsdienst in die Pläne zur Katastrophenbekämpfung eingebunden. Hier greifen die in den Rettungsdienstgesetzen vorgesehenen Maßnahmen bei Großschadensfällen. Bei Katastrophen- und Großschadensfällen sowie bei sanitätsdienstlichen Aufgaben ist die Zusammenarbeit der unterschiedlichsten Hilfsdienste erforderlich. Auch wenn zum Teil die gleichen Träger bzw. Hilfsorganisationen für die Erbringung dieser Hilfsdienste zuständig sind – wie z.B. das DRK, das häufig im Bereich Katastrophenschutz, Rettungsdienst und Sanitätsdienst gleichzeitig tätig ist – sind die Aufgabenbereiche organisatorisch und personell weitgehend getrennt.²⁵⁷

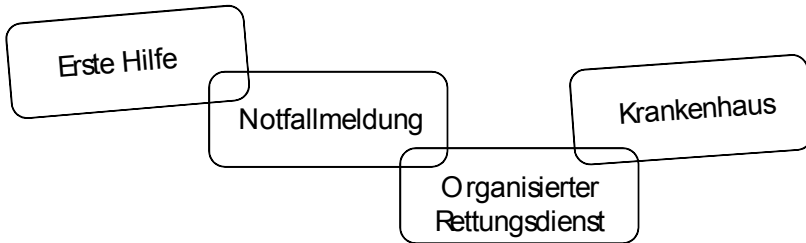
(2) Durch die Einbindung von NotärztInnen in den Rettungsdienst und durch den erforderlichen Transport vom Unfallort zu Gesundheitseinrichtungen ergeben sich weitere Schnittstellen zu anderen Arbeitsbereichen. Diese Schnittstellen des Rettungsdienstes als „Bestandteil des Gesamtsystems Rettungswesen“ (Runggaldier 1998, S. 521) können durch die sogenannte Rettungskette verdeutlicht werden (vgl. Abb.

256 Da der Zivildienst bei diesen Aufgaben kaum eine Rolle spielt, wird im Folgenden auf weitere Erläuterungen zu diesem zuletzt genannten Aufgabenbereich verzichtet.

257 Zu den besonderen Aufgaben des Rettungsdienstes gehört z.B. die „Verstärkung des öffentlichen Rettungsdienstes bei Großveranstaltungen“ (Stadt Köln 2000, S. 177) bzw. der Rettungswachdienst – so die Bezeichnung im Rettungsdienstbedarfsplan der Stadt Oberhausen (Stadt Oberhausen 2000).

18.2). „Zur Gewährleistung einer optimalen Notfallversorgung müssen alle Glieder der Rettungskette (...) reibungslos ineinandergreifen“ (Runggaldier 1998, S. 522).

Abb. 18.2: Die Notfalkette



Quelle: Runggaldier (1998, S. 522)

Dadurch, dass bei Notfällen häufig soziale Umstände eine Rolle spielen – wie bei Drogen- und Alkoholmissbrauch, Gewalt in der Familie, Suizidversuchen – ist eine Zusammenarbeit zwischen Kriseninterventions- und Rettungsdiensten erforderlich.²⁵⁸ Über die hier beschriebenen Schnittstellen hinaus können zusätzlich weitere andere Aufgaben in die Organisationseinheiten der jeweiligen Rettungsdienste eingebunden sein: So konnte beobachtet werden, dass je nach Rettungsdienstorganisation auch Aufgaben wie z.B. Bluttransporte, Sanitätsdienste und ärztlicher Notfalldienst²⁵⁹ von den Rettungsdiensten übernommen werden. Der Rettungsdienst stellt sich in der Praxis somit heterogener und weniger eindeutig abgrenzbar dar, als die in den Rettungsdienstgesetzen zu findenden Definitionen auf den ersten Blick vermuten lassen.

Festzustellen ist, dass sich die sogenannte Einheit des Rettungsdienstes aus der Verbindung zweier sehr unterschiedlicher Teile ergibt, denn die Kernaufgaben des Rettungsdienstes – Notfallrettung und Krankentransport – unterscheiden sich in ihrer Aufgabenstruktur erheblich und weisen unterschiedliche Merkmale auf. Die Notfallrettung wird als zeitkritisch, hilfsfristpflichtig, flächendeckend, nicht-planbar beschrieben. Sie ist rund-um-die-Uhr vorzuhalten. Im Gegensatz hierzu ist der Krankentransport i.d.R. zeitunkritisch, nicht hilfsfristpflichtig, zeitlich und

258 Die Verbindungen zwischen den Bereichen Rettungsdienst und Krisenintervention werden u.a. durch die Existenz von Pilotprojekten zur Schulung des Rettungsdienstpersonals im Bereich Krisenintervention deutlich (vgl. Fertig 1994a). Hier werden gewissermaßen die zukünftigen Anforderungen an einen qualifizierten Rettungsdienst ersichtlich.

259 Beim ärztlichen Notfalldienst betreuen Ärzte Patienten in Krankheitsfällen im Auftrag der Kasernenärztlichen Vereinigung außerhalb der Sprechstundenzeiten, z.B. abends und am Wochenende.

örtlich selektiv vorhaltbar und planbar (vgl. Ständige Konferenz für den Rettungsdienst 1997, S. 39).

Ein originärer Bestandteil des Rettungsdienstes ist nach den Rettungsdienstgesetzen der Notarztendienst.²⁶⁰ Ob ein Notarzt bei einem Notfall zum Einsatz kommt, hängt von den jeweiligen Bedingungen des Notfalls und der jeweiligen Umgebung am Unfallort ab (z.B. unübersichtlicher Unfallort). Die Entscheidung zum Einsatz von Notärzten obliegt i.d.R. den Leitstellen, die den Notfall aufnehmen und den Einsatz der Rettungsmittel bestimmen. Das Notarztssystem ist in zwei unterschiedlichen Systemen organisiert. „Beim Rendezvoussystem wird der Notarzt mit einem speziellen Notarzteinsatzfahrzeug (NEF), das in der Regel an einer Klinik stationiert ist, vom RA (Rettungsassistent) zum Notfallort gebracht. Am Notfallort trifft das NEF-Team dann mit der Besatzung des Rettungswagens zusammen und kann die Patientenversorgung durchführen. Beim Kompakt- oder Stationssystem wird der Notarzt mit dem RTW (Rettungswagen), der dann zum NAW (Notarztwagen) wird, und zwei RA direkt zu Einsatzstelle gefahren. Auch die NAW sind meist an der Klinik stationiert, von der der Notarzt gestellt wird“ (Runggaldier 1998, S. 524).²⁶¹

Von besonderer Bedeutung für die Organisation des Rettungsdienstes ist die ebenfalls in den Landesrettungsdienstgesetzen festgeschriebene Hilfsfrist.²⁶² Die Hilfsfrist bzw. die Eintreffzeit bezeichnet die Zeit vom Eingang der Notfallmeldung in der Rettungsleitstelle bis zum Eintreffen des (ersten) Rettungsmittels bzw. des Rettungsdienstes am Einsatzort bzw. beim Patienten. Da ein Mindestanteil der Rettungseinsätze hilfsfristgerecht am Unfallort sein muss, bedarf es erheblicher organisatorischer Anstrengungen (1) und der Vorhaltung einer gut ausgebauten rettungsdienstlichen Infrastruktur (2).

(1) Erstens bedarf es erheblicher Koordinationsanstrengungen durch die Leitstellen.²⁶³ Die Rettungsleitstellen sind die Entscheidungs- und Kommunikationszentren der Rettungsdienstbereiche, bei denen – rund um die Uhr – alle Notrufe eingehen und im Einzelfall entschieden wird, ob es sich bei den Einsatzanforderungen überhaupt um eine Aufgabe

260 Vgl. zur notärztlichen Versorgung der Bevölkerung auch Koch u.a. (1997).

261 Anzumerken ist hier, dass das Notfalleinsatzfahrzeug auch von Rettungssanitätern gefahren wird und dass die jeweiligen Standort-Entscheidung auch von der Standort-Dichte der Krankenhäuser abhängig ist, die vielerorts nicht ausreicht, die Einhaltung der geforderten Hilfsfrist zu gewährleisten.

262 Die Hilfsfrist ist hier jedoch nicht einheitlich geregelt. Insbesondere die Zeitspanne zwischen Notfallmeldung und Eintreffen des Rettungsmittels am Unfallort differiert in den verschiedenen Landesrettungsdienstgesetzen in der Regel zwischen ca. 10 und 15 Minuten. Vgl. dazu die detailliertere Darstellung in Kap. 19.2.

263 Vgl. zur Organisation von Leitstellen Vergeiner (1999).

des Rettungsdienstes handelt, welche Rettungsmittel (RTH, NEF, NAW, RTW oder KTW) gegebenenfalls eingesetzt werden müssen²⁶⁴ und welche Rettungsmittel bei welchem Leistungserbringer zur Verfügung stehen. Im Anschluss daran hat die Leitstelle den weiteren Verlauf des Einsatzes zu koordinieren, muss eventuell weitere Rettungsmittel anfordern und die Aufnahme eines Notfallpatienten z.B. in einer Notfallklinik absprechen. Der Leitstellendisponent hält ständigen Kontakt zur Polizei, Feuerwehr und den Krankenhäusern des Leitstellenbereiches. Häufig ist sie auch die Stelle, die zusätzlich Alarmierungsaufgaben innerhalb des Katastrophenschutzes wahrnimmt und den kassenärztlichen Wochennotdienst koordiniert. Bei einer integrierten Leitstelle fallen zusätzliche Aufgaben an, denn integrierte Rettungsleitstellen vernetzen im Optimalfall Rettungsdienst, Brandschutz, Katastrophenschutz, vertragsärztlichen Bereitschaftsdienst, Akutkrankenhäuser, Notfallpraxen und den Hausnotruf. Häufig sind in den Kreisen und Städten jedoch mehrere Leitstellen mit unterschiedlichen Aufgaben anzutreffen.²⁶⁵

(2) Zweitens müssen innerhalb der jeweiligen Rettungsdienstbereiche ausreichend Rettungswachen und Rettungsmittel sowie das dazugehörige Rettungsdienstpersonal vorgehalten werden, damit der Patient in der vorgeschriebenen Zeit erreicht werden kann. Auch bei Spitzenanforderungszeiten und bei Großschadensfällen müssen ausreichend Personalkräfte und Rettungsmittel zur Verfügung stehen, um die rettungsdienstliche Versorgung der Bevölkerung zu gewährleisten. Bei einem Notfall wird also eine Rettungswache durch die Leitstelle verständigt. In den Rettungswachen, die mitunter nur aus einem Unterstellplatz für eine unterschiedliche Anzahl von Rettungsmitteln und Aufenthalts- sowie Umkleieräumen für das Rettungswachenpersonal bestehen, halten sich Rettungsdienstfachkräfte bereit, damit sie möglichst in der vorgeschriebenen Hilfsfrist am Unfallort sein können. Je nach Anforderung der Leitstelle wird das angeforderte Rettungsmittel dann vom Personal zum Einsatzort gefahren.

Für jedes Rettungsmittel ist eine spezifische Besetzung mit Fachkräften vorgesehen, die jedoch bundesweit nicht einheitlich geregelt ist. Ein Rettungswagen z.B. ist in der Regel mit einem Rettungsassistenten und einem Rettungsassistenten besetzt. Bei einem Notarztwagen (NAW)

264 Die Leitstellen können jedoch hier nicht immer die richtige Entscheidung treffen. Manchmal stellt sich erst am Unfallort heraus, dass zusätzlich ein Notarzt angefordert werden muss oder der Notfall „nur“ als Aufgabe des Krankentransportes zu gelten hat. Zu den genutzten Abkürzungen vgl. die Erläuterungen im Glossar.

265 Zivildienstleistende werden in der Regel nicht in Leitstellen eingesetzt, weil es hier zusätzlicher Qualifikationen und Erfahrung bedarf.

fährt zusätzlich ein Notarzt mit. Im Notarzteinsatzfahrzeug (NEF) bringt ein Rettungsassistent einen Notarzt zum Unfallort (vgl. Tab. 18.1). Am Unfallort sichert das Rettungsdienstpersonal den Unfallort, unterstützt den Notarzt – wenn angefordert – oder leitet selbständig die notfallmedizinische Erstversorgung ein. Während des anschließenden Transportes der PatientInnen ist nicht nur die Überwachung des/r Patienten/in zu gewährleisten, sondern es können auch weitere notfallmedizinische Maßnahmen erforderlich werden. Das in den Rettungsmitteln eingesetzte Personal hält auch während des Einsatzes ständig Kontakt zur Leitstelle. Die rettungsdienstlichen Aufgaben enden, wenn die PatientInnen i.d.R. zum Krankenhaus – die Schnittstelle zwischen präklinischer und klinischer Versorgung – gebracht worden sind.

Tab. 18.1: Personelle Besetzung der Rettungsmittel¹

Rettungsmittel	Personelle Besetzung
Krankentransportwagen (KTW)	1 RS + 1 RH
Rettungswagen (RTW)	1 RA + 1 RS
Notarztwagen (NAW)	1 RA + 1 RS + 1 Notarzt
Notarzteinsatzfahrzeug (NEF)	1 RA + 1 Notarzt
Rettungshubschrauber (RTH)	1 RA + 1 Notarzt

¹ Diese Form der Besetzung ist nicht bei allen Rettungsmitteln in den jeweiligen Landesrettungsdienstgesetzen verankert.

Quelle: BAND (1997)

Aus diesen hier beschriebenen Organisationsformen der Notfallrettung ergeben sich vielfältige Anforderungen an das Personal. Die folgende Auflistung gibt einen knappen und nicht vollständigen Überblick über die in der Notfallrettung zu bewältigenden Aufgaben (vgl. Runggaldier/Redelsteiner/Kühn 1998, S. 682 ff.). Dort können notwendig werden,

- (notfall-)medizinische Fachkenntnisse und Kompetenz bei deren Anwendung;
- die Einleitung (notfall-)medizinischer Maßnahmen am Unfallort im Rahmen der Notfallkompetenz (vgl. Runggaldier/Nadler 1998) bei Abwesenheit des Notarztes²⁶⁶;
- die Unterstützung und Assistenz des Notarztes am Unfallort;

²⁶⁶ Runggaldier/Redelsteiner/Kühn (1998, S. 682) stellen fest, dass „in mehr als 60% der Notfallsituationen (...) der RA ohne die Anwesenheit eines qualifizierten Notarztes überbrückende, lebensrettende Hilfen leisten“ muss. Fragen nach der Notkompetenz des Rettungsfachpersonals haben besondere Bedeutung für die Struktur des Berufssystems ‚Rettungsdienst‘. In diesem Zusammenhang bestehen unterschiedliche Auffassungen darüber, welche Maßnahmen RettungsassistentInnen im Notfall einsetzen dürfen, wenn kein ärztliches Personal zugegen ist, jedoch die Durchführung von Maßnahmen vital indiziert, d.h. lebensnotwendig ist, oder zur Abwendung von Folgeschäden dringlich erforderlich scheint.

- Kompetenz im Umgang mit Kommunikationsmitteln, wie z.B. Funk, und technischen Mitteln zur Dokumentation der Einsätze;
- die Überprüfung, Desinfektion und Instandhaltung der Rettungsmittel und des dazu gehörigen Materials;
- das Management des Notfalls;
- die sachgerechte Betreuung der PatientInnen und Durchführung diagnostischer und therapeutischer Maßnahmen beim Transport;
- die psychische Unterstützung und Krisenintervention bei Notfallpatienten (vgl. Fertig 1994a);
- die Teamarbeit mit dem Rettungsdienstpersonal und Zusammenarbeit mit anderen an der Hilfeleistung beteiligten Personengruppen.

Die Einsätze im Rahmen des Krankentransportes sind anders als in der Notfallrettung organisiert. Auch hier obliegt den Leitstellen die Koordination der Einsätze. Der wesentliche Unterschied besteht darin, dass der Krankentransport i.d.R. nicht zeitkritisch bzw. nicht abhängig von der Einhaltung von Hilfsfristen ist. Am Beispiel des Bedarfsplans für den Rettungsdienst der Stadt Köln (2000, S. 141) wird deutlich, dass trotz dieser grundsätzlichen Einschränkungen eine gute zeitliche Planung des Krankentransportes notwendig ist: „Dennoch sind Wartezeiten für die Patienten in einem erträglichen und kalkulierbaren Rahmen zu halten und zu minimieren. Als in jedem Fall akzeptabel für Patienten ist eine halbe Stunde anzusehen, Planungsgröße der Wartezeit im Krankentransport sind daher 30 min in 90% aller Fälle.“ Unterschieden werden kann hier zwischen disponiblen und indisponiblen Krankentransporten.

Die im Bedarfsplans für den Rettungsdienst der Stadt Köln (2000, S. 142) wiedergegebenen Standardsituationen machen deutlich, welche Art von Fahrten in der Kategorie Krankentransport anfallen:

1. Heimfahrt von Patienten nach langer Krankheit
2. Infektionsfahrt
3. Transport in eine Klinik
4. Dialysefahrt
5. Verlegungsfahrt
6. Ferntransport
7. Konsiliarfahrt.²⁶⁷

Da der qualifizierte Krankentransport im Gegensatz zur Krankenfahrt nicht nur aus einem einfachen Transport besteht, sondern hier eine qualifizierte Betreuung und Beobachtung des Patienten erforderlich ist,

²⁶⁷ Genannt wurden hier auch Fahrten im Rahmen der Zwangsunterbringung nach PsychKG.

sind Krankentransportwagen i.d.R. mit einem Rettungssanitäter und einem Rettungshelfer besetzt.

Die bereits beschriebenen organisatorischen Einheiten des Rettungsdienstes – Rettungsleitstelle, Rettungswache, Krankenhaus – werden durch eine weitere Organisationsstruktur umrahmt, die hier am Beispiel der Stadt Oberhausen beschrieben wird.²⁶⁸ In Oberhausen – wie auch in anderen Städten und Kreisen – ist i.d.R. pro Leitstelle ein Zuständigkeitsgebiet in Form eines Rettungsdienstbereichs festgelegt.²⁶⁹ Die Rettungsdienstbereiche teilen sich wiederum in einzelne Rettungswachenbereiche auf, die innerhalb des Rettungsdienstbereichs so geschnitten sind, dass eine bedarfsgerechte Vorhaltung der Rettungsmittel gewährleistet werden kann. Der Rettungswache steht ein Rettungswachenleiter vor. Für die Rettungsmittel Krankentransportwagen, Rettungswagen und Notarztwagen ist je ein Fahrzeugführer verantwortlich.

Der Bedarfsplan für den Rettungsdienst der Stadt Oberhausen legt im Bereich der Leitung des Rettungsdienstes fest: „Die Verantwortung in medizinischen Belangen trägt der Ärztliche Leiter Rettungsdienst, der für seine Aufgabe von der Stadt Oberhausen ernannt wurde. Er macht Vorgaben für die strategische Planung, Qualitätssicherung und Aus- und Fortbildung im Rettungsdienst. Den Empfehlungen der Bundesärztekammer entsprechend wurde in den beteiligten Krankenhäusern außerdem jeweils ein Ärztlicher Leiter des Notarztstandortes benannt. Dieser regelt den Dienstbetrieb der Notärzte des jeweiligen Krankenhauses und ist dort auch für die Qualitätssicherung verantwortlich“ (Stadt Oberhausen 2000, S. 24). Der Ärztliche Leiter Rettungsdienst ist ein in der Notfallrettung tätiger Arzt, der die medizinische Aufsicht über den Rettungsdienst hat. Neben den Fachkundenachweisen „Rettungsdienst“ und „Leitender Notarzt“ benötigt er eine abgeschlossene Weiterbildung in einem Gebiet der Notfallmedizin. Er ist in medizinischen Belangen für die strategische Planung, Qualitätssicherung und Aus- und Fortbildung im Rettungsdienst verantwortlich.²⁷⁰ Mit dem Ret-

268 Die organisatorische Struktur in den unterschiedlichen Rettungsdienstbereichen ist nicht immer einheitlich. Insbesondere auf der Leitungs- und Ausbildungsebene sind unterschiedliche Titel, Funktionsbeschreibungen und Qualifikationen anzutreffen, die gesetzlich nicht einheitlich geregelt und auch nicht durch einheitliche Berufsbezeichnungen angeglichen sind.

269 Bemängelt wird, dass in einzelnen Rettungsdienstbereichen mehrere Rettungsleitstellen anzutreffen sind, weil diese Zuständigkeits-Doppelung die Organisation des Rettungsdienstes erschwert (vgl. Döhler 1997b). Ein Rettungsdienstbereich „kann das Gebiet mehrere Landkreise oder kreisfreier Städte ganz oder teilweise umfassen“ (§ 4 RettDG Rheinland-Pfalz).

270 Darüber hinaus sind die Funktionen Leitender Notarzt und Organisatorischer Leiter Rettungsdienst vorzufinden: „Für die Bearbeitung von Einsätzen mit mehreren Verletzten sind außerdem ein Leitender Notarzt und Organisatorischer Leiter Rettungsdienst erforderlich. Der leitende Notarzt übernimmt die medizinische Führung und Koordination an solchen

tungsdienst ist auch die Stadtverwaltung befasst, denn „in einigen Bereichen werden ebenfalls Leistungen für den Rettungsdienst erbracht, z.B. in der Personalverwaltung und der Gebührenabrechnung“ (Stadt Oberhausen 2000, S. 24). Weite Aufgabenbereiche des Rettungsdienstes werden von der Berufsfeuerwehr abgedeckt, denn diese „ist durch die Stadt Oberhausen als Träger des Rettungsdienstes mit der Ausführung des Aufgaben im Rettungsdienst beauftragt“ (Stadt Oberhausen 2000, S. 28).

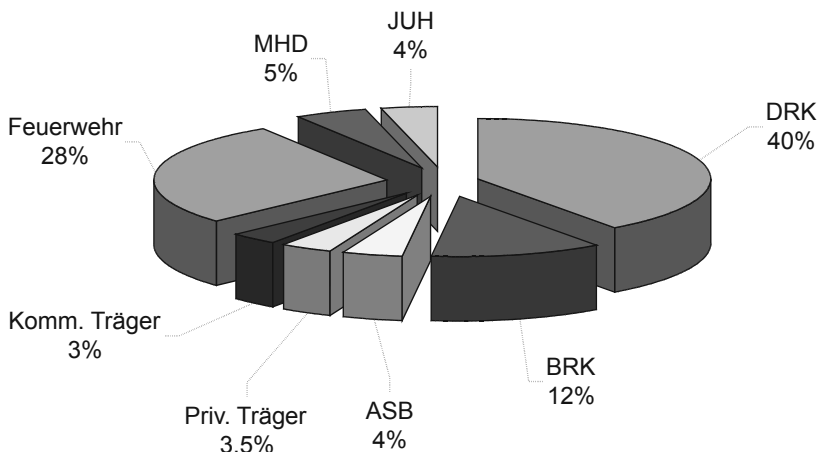
Nach den Landesrettungsdienstgesetzen ist die Sicherstellung der präklinischen Notfallversorgung der Bevölkerung eine öffentliche/staatliche Aufgabe. Wie in dem Beispiel aus Nordrhein-Westfalen schon ersichtlich wurde, obliegt die Trägerschaft für den öffentlichen Rettungsdienst überwiegend den Kommunen (Kreisen, kreisfreien Städten oder Rettungszweckverbänden). Die Träger des Rettungsdienstes sind in der Regel verpflichtet, entsprechend den Landesrettungsdienstgesetzen Rettungsbedarfspläne zu erstellen. Im Rahmen der Rettungsdienstpläne können sie mit der Durchführung des Rettungsdienstes sogenannte „Dritte“, die Leistungserbringer beauftragen (vgl. zur Verteilung des beruflichen Personals auf die unterschiedlichen Leistungserbringer Abb. 18.3).²⁷¹ Leistungserbringer sind hier vor allem neben den Kommunen

- die Feuerwehren (Berufsfeuerwehren, Freiwillige Feuerwehren, Werkfeuerwehren);
- das Deutsche Rotes Kreuz (DRK);
- der Arbeiter-Samariter-Bund Deutschland (ASB);
- der Malteser Hilfsdienst (MHD);
- die Johanniter-Unfall-Hilfe (JUH) und
- die Deutsche Lebens-Rettungs-Gesellschaft (DLRG).

Einsatzstellen (...). Der Organisatorische Leiter Rettungsdienst unterstützt den Leitenden Notarzt im Einsatz und führt die taktischen Einheiten vor Ort“ (Stadt Oberhausen 2000, S. 14).

²⁷¹ Leistungserbringer des Rettungsdienstes sind die Organisationen, denen die Vollbringung der Aufgaben durch die öffentlichen Träger übertragen werden. In einigen Bundesländern gilt das Vorrangprinzip der privat-gemeinnützigen Hilfsorganisationen.

Abb. 18.3: Verteilung der Berufstätigen nach der Trägerschaft (n = 1.247)



Quelle: Bals/Runggaldier (1998, S. 94)

In den südlichen Flächenstaaten in Deutschland wird der Rettungsdienst primär von den Hilfsorganisationen, in den Stadtstaaten und in Nordrhein-Westfalen wird er zum größten Teil von den Feuerwehren durchgeführt. In den Landesrettungsdienstgesetzen ist darüber hinaus prinzipiell auch die Zulassung von privat-gewerblichen Unternehmen für den Krankentransport vorgesehen.²⁷² Diese obliegt jedoch spezifischen Bedingungen (vgl. Kap. 19). Am Beispiel der Stadt Köln lässt sich das so beschreiben: „Neben dem Rettungsdienst der Stadt Köln führen derzeit vier gewerbliche Anbieter Notfallrettung und Krankentransport in Köln auf Grundlage des Abschnitts III (§ 18 ff.) RettG durch. Sie sind nicht an die Leitstelle der Berufsfeuerwehr Köln angebunden und arbeiten in eigenem Namen und auf eigene Rechnung.²⁷³ Eine dieser Firmen hat die Genehmigung zur Durchführung der Notfallrettung mit einem Rettungswagen (...), dem ein eigener Ausrückbereich zugewiesen wurde, der in der Ausdehnung und damit bezüglich der Hilfsfrist annähernd denen der Rettungswagen des öffentlichen Rettungsdienst-

272 Die entsprechenden Regelungen werden in diesem Kontext in so ausführlicher Form dargestellt, da diese im Zusammenhang der Diskussion der wettbewerbspolitischen Effekte des Zivildienstes an späterer Stelle grundlegende Informationen bieten.

273 Weil der privat-gewerbliche Rettungsdienst nicht an die öffentliche Leitstelle angebunden ist, ergeben sich vielfältige Probleme bei der Kooperation zwischen privatem und öffentlichem Rettungsdienst. Da die Hilfsfrist durch einen zusätzlichen Anruf bei der privaten Leitstelle nicht verzögert werden darf und der privat-gewerbliche Anbieter nicht im gleichem Maße Rettungsmittel vorhalten muss, kann die Einbindung in die Aufgaben des öffentlichen Rettungsdienst aus Sicht des öffentlichen Trägers nicht erfolgen.

tes entspricht. (...) Eine Reihe von Werkfeuerwehren unterhalten Rettungswagen im Rahmen der betrieblichen Ersten Hilfe. Auf Antrag wurde die Durchführung der Notfallrettung und des Krankentransportes innerhalb der Grenzen der Werke nach Abschnitt III (§§ 18 ff.) RettG NRW genehmigt. (...) Der Notruf innerhalb des Betriebsgeländes wird von der Leitstelle der jeweiligen Werkfeuerwehr entgegengenommen, von wo aus die Koordination der Rettungsdienstesätze erfolgt. (...) Die Universitätsklinik unterhält für einen Teil der hausinternen Krankentransporte eigene Fahrzeuge. Diese Fahrzeuge unterliegen nach § 1 Abs. 2 Nr. 3 RettG nicht den Bestimmungen der RettG und damit auch nicht der Bedarfsprüfung“ (Stadt Köln 2000, S. 23 ff.).

Die hier allgemein beschriebenen und anhand mehrerer Beispiele plausibilisierten Organisationsformen und Strukturen des Rettungsdienstes in Deutschland sind aus der Sicht von einigen Beteiligten im Rettungsdienst nicht zufriedenstellend. Folgt man den in der Diskussion zu den Strukturproblemen im Rettungsdienst vorgebrachten Positionen, dann lassen sich exemplarisch acht Strukturprobleme benennen, die jedoch hier im einzelnen nicht weiter geprüft werden sollen (vgl. Döhler 1997b; Ständige Konferenz für den Rettungsdienst 1997; ASB 1997; BAND 1997):

- Weil vorwiegend die einzelnen Bundesländer für die rechtliche Regulierung des Rettungsdienstes zuständig sind und jeweils besondere Vorschriften erlassen haben, finden sich bundesweit auch keine einheitlichen Regelungen z.B. zur Hilfsfrist, zur Besetzung der Rettungsmittel etc.
- Die Rettungsdienstbereiche sind bislang nicht optimal eingeteilt; weil sie teilweise zu klein sind, kann der Rettungsdienst hier nicht effektiv und effizient angeboten werden.
- Es ist keine systematische Vernetzung und zum Teil unklare Abgrenzungen zu ähnlichen Arbeitsbereichen der Notfallversorgung wie z.B. kassenärztlicher Bereitschaftsdienst, klinische notfallmedizinische Versorgung, Notfallpraxen, Katastrophenschutz, Brandschutz, Hausnotruf zu verzeichnen.
- Infolgedessen gibt es bislang eine zu geringe Anzahl an integrierten Leitstellen, die die einzelnen Arbeitsbereiche verknüpfen.
- Die zum Teil erhebliche Zergliederung der Rettungsdienstlandschaft durch eine föderale Strukturevielfalt unterschiedlicher Träger und Organisationen bzw. Verbände erschwert die Koordination und Absprache im Rettungsdienst.
- Da bislang keine ausreichende, gesetzlich geregelte Berichterstattung und statistische Erfassung des Rettungsdienstes vorliegt, ist

eine regelmäßige Beobachtung nicht möglich und eine Planung des Rettungswesens erschwert.

- Die Folgen der Ausdifferenzierung des Rettungsdienstes in einzelne Leistungssparten wie die Notfallrettung, den qualifizierten (disponiblen und indisponiblen) Krankentransport, den Interhospitaltransfer von Intensivpatienten (IHT) und die Krankenfahrten sind bislang noch nicht abzusehen. Die „Einheit des Rettungsdienstes“ scheint angesichts der Forderung nach einer Trennung von Notfallrettung und Krankentransport gefährdet.
- Die Einführung marktwirtschaftlicher Elemente z.B. durch Zulassung privat-gewerblicher Anbieter, die Etablierung von Qualitätsmanagementverfahren usw. stellt das Rettungsdienstsystem und dessen Akteure vor neue Herausforderungen.

18.3 Das Personal- und Ausbildungsgefüge im Rettungsdienst

Auch wenn das Rettungswesen gesetzlich nicht eindeutig dem Gesundheitswesen zugewiesen werden kann, so werden die dort vorfindbaren Berufe in den amtlichen Statistiken dennoch als Gesundheitsberufe klassifiziert. Die Diskussion um die Professionalität im Gesundheitsbereich hat aufgezeigt, dass dieses Berufssystem durch erhebliche Statusunterschiede geprägt ist. Diese Unterschiede im Gesundheitswesen drücken sich z.B. erstens in der Qualifikation, zweitens in der beruflichen Stellung des Personals und drittens in der Bezahlung sowie viertens in den Tätigkeitsbereichen aus, die den unterschiedlichen Berufsgruppen zugeordnet sind. Im Rettungsdienst ist dieses Statusgefälle ebenso vorzufinden. Der höchste Status kann im Rettungsdienst dem ärztlichen Personal zugeschrieben werden – soweit diese Stelle existent ist, mit dem „Ärztlichen Leiter Rettungsdienst“ an der Spitze. Den niedrigsten Status weisen die „Rettungshelfer“ auf, die nur einen kurzen Lehrgang absolviert haben und sich in der niedrigsten Gehaltsstufe des Rettungsdienstes befinden (vgl. Abb. 18.4).

Abb. 18.4: Personal im Rettungsdienst

Ärztliches Personal	Rettungsdienstfachkräfte und -helfer	Leistungspositionen und Lehrtätigkeiten
Ärztlicher Leiter Rettungsdienst Not(fall)arzt ...	Hauptberuflich Nebenberuflich Ehrenamtlich Zivildienstleistend (mit Qualifikation RA, RS, RH) in Ausbildung	Leiter Rettungsdienst Organisatorischer Leiter Leitstellendisponent Rettungswachenleiter Dozent im Rettungsdienst Lehrrettungsassistent ...

Quelle: Zivildienststudie (2002)

Die Rettungshelfer stellen jedoch nur einen geringen Anteil am Personal im Rettungsdienst (2,3%), gefolgt von den Rettungsassistenten, die fast ein Viertel des Personals ausmachen.²⁷⁴ Rettungsassistenten haben einen Anteil von fast drei Viertel des rettungsdienstlichen Personals (vgl. Tab. 18.2). Folgt man diesen Befunden, dann kann festgestellt werden, dass der überwiegende Anteil des Rettungsdienstpersonals eine berufliche Ausbildung absolviert hat, aber immerhin etwa ein Viertel der dort Tätigen keine berufliche Rettungsdienst-Ausbildung aufweisen kann.²⁷⁵

Tab. 18.2: Berufliche Vorbildung des Rettungsdienst-Personals (n = 1.247)

Qualifikation	abs.	in %
Rettungshelfer (RH)	29	2,3
Rettungsassistenten (RS)	302	24,2
Rettungsassistent (RA)	901	72,3
Sonstiges	15	1,2

Quelle: Bals/Runggaldier (1998, S. 95)

Zu dem hier dargestellten hohen Grad der einschlägig fachlichen Verberuflichung im Rettungsdienst müssen jedoch einige Punkte ange-

²⁷⁴In Ermangelung einer rettungsdienstlichen Statistik, die alle Leistungserbringer im Rettungsdienst erfasst, wird im Folgenden auf die Ergebnisse der Untersuchung von Bals/Runggaldier (1998) zurückgegriffen. Bals/Runggaldier befragten bundesweit mehr als 1.500 Berufstätige in Rettungswachen unterschiedlichster Träger mit dem Ziel, die Berufszufriedenheit vom MitarbeiterInnen im Rettungsdienst anhand verschiedener Faktoren zu ermitteln. Darüber hinaus befragten sie auch bundesweit mehr als 800 Auszubildende im Rettungsdienst und ca. 300 SchülerInnen in Berufsinformationszentren zur Attraktivität der Ausbildung zum Rettungsassistenten. Die Fragebogenerhebung sollte zielgruppenabhängig die Attraktivität des Berufsbildes Rettungsassistent/Rettungsassistentin ermitteln.

²⁷⁵Aufgrund der formalen Kriterien (Dauer der Ausbildung), die an späterer Stelle noch explizit ausgeführt werden, sind sowohl die Ausbildung zum RH als auch zum RS in einem engeren Sinne und nach dem Berufsbildungsgesetz (BBiG) nicht als Beruf zu klassifizieren.

merkt werden. Die in diesem Berufsfeld vorzufindenden Ausbildungsregelungen ermöglichen

- erstens eine stufenweise Ausbildung vom Rettungssanitäter zum -assistenten, bei der die Ausbildungszeit erheblich reduziert wird.
- Zweitens traten mit der Einführung des RetAssG Sonderregelungen in Kraft, die es Rettungssanitätern mit langjähriger Berufserfahrung erlaubte, die Berufsbezeichnung „Rettungsassistent“ zu führen.
- Drittens sind hier Sonderlehrgänge und verkürzte Ausbildungsformen für Personalgruppen – wie z.B. für Unteroffiziere der Bundeswehr, Sanitätsbeamte im BGS, für Krankenpflegekräfte und für Beamte im feuertechnischen Dienst – etabliert.

Dementsprechend ermittelten Bals/Runggaldier (1998), dass nur 7,8% der Befragten eine 2-jährige Voll- bzw. Regelausbildung zum Rettungsassistenten absolviert haben und 66,7% durch Anerkennung bzw. Übergangsregelung die Berufsbezeichnung Rettungsassistent führen dürfen. Immerhin mehr als 21% der Befragten haben einen Sonderlehrgang für Rettungssanitäter besucht und haben damit eine verkürzte Ausbildung absolviert. Folgt man diesen Befunden, dann ist anzunehmen, dass Rettungsassistenten überwiegend ihre Qualifikation nicht durch eine Voll- bzw. Regelausbildung erwerben. Vielmehr steht die Berufsbezeichnung Rettungsassistent/Rettungsassistentin am Ende einer Stufenleiter. Auf der ersten Stufe befinden sich die Rettungshelfer. Als Rettungshelfer gelten in der Regel diejenigen, die den Lehrgang zum Rettungssanitäter noch nicht voll abgeschlossen haben. Der nächsten Stufe sind diejenigen zu zuordnen, die den Lehrgang zum Rettungssanitäter abgeschlossen haben. Am Ende der Leiter befinden sich die Rettungsassistenten, die einen Sonderlehrgang für Rettungssanitäter absolviert haben.

Unterscheidet man das hauptsächlich in den Rettungsleitstellen und den Rettungswachen tätige Personal nach dem Personalstatus (vgl. Tab. 18.3), dann kann – aufgrund der Studie von Bals/Runggaldier (1998) und bei einer 13-monatigen Dienstzeit der ZDL – festgestellt werden, dass immerhin mehr als drei Viertel des Personals hauptberuflich angestellt, 5,2% nebenberuflich und 8,3% ehrenamtlich tätig ist. Zivildienstleistende haben einen Anteil von 9,6% und nur ein marginaler Teil des Personals sind PraktikantInnen.

**Tab. 18.3: Personalstatus der Rettungsdienst-MitarbeiterInnen
(n = 1.525)**

Personalstatus	abs.	in %
Hauptberufliche	1.167	76,5
Nebenberufliche	80	5,2
Ehrenamtliche	127	8,3
Zivildienstleistende	147	9,6
Auszubildende	4	0,3

Quelle: Bals/Rungaldier (1998, S. 94)

18.3.1 Hauptberufliches Personal im Rettungsdienst

Das hauptberufliche Personal im Rettungsdienst stellt die größte Personalgruppe in den Rettungswachen und Rettungsleitstellen dar. Die Berufssituation dieser Personalgruppe – die vorwiegend aus Rettungsassistenten und zu einem kleineren Teil aus Rettungsassistenten und Rettungshelfern besteht – soll anhand einiger empirischer Befunde stichwortartig dargestellt werden. Hierbei sollen einige wenige zentrale Strukturbedingungen und Problemlagen in fünf Punkten exemplarisch zusammengefasst werden.

(1) In Rheinland-Pfalz (RP) arbeiteten zum Zeitpunkt der Erhebung von Kühnemund (1998) 80% der Mitarbeiter im Fahrdienst, 7,5% in einer Rettungsleitstelle, 4,5% als Lehrrettungsassistent und 5% als Rettungswachenleiter. Lediglich 2% waren Desinfektoren. Fasst man diese Befunde zusammen, dann kann festgestellt werden, dass der überwiegende Teil des Personals im Rettungsdienst bei Rettungseinsätzen und Krankenfahrten eingesetzt wird und nur ein geringer Teil leitende, lehrende oder andere Tätigkeiten im Rettungsdienst ausführt.

(2) Beklagt wird, dass die erhebliche Fluktuation des hauptberuflichen Personals im Feld Rettungsdienst ein erhebliches Problem darstellt, zum einen weil hier erhebliche Kosten für den Leistungserbringer entstehen und ein erheblicher Aufwand für die Ausbildung und Einarbeitung des neu angestellten Personals geleistet werden muss. Ohne dass konkrete Angaben darüber vorliegen, wie hoch der Grad der Fluktuation des Personals im Rettungsdienst tatsächlich ist, sind in RP nach Kühnemund (1998) in den letzten 10 Jahren 37% derjenigen, die aus dem Rettungsdienst ausgeschieden sind, wegen Krankheit, 33% wegen Berufsfeldwechsel, 22% wegen Verrentung und 7% wegen Tod ausgeschieden. Hinzuweisen ist hier auf den hohen Anteil der Ausstiege wegen Krankheit. Dies ist möglicherweise auch auf die hohen psy-

chischen Belastungen zurückzuführen, denen die RettungsdienstmitarbeiterInnen ausgesetzt sind. Eine Stichprobenuntersuchung im Rettungswesen hat nach Steudtner (1998) ergeben, dass 70% der MitarbeiterInnen zwischen 25 und 44 Jahre alt sind. Eine Befragung der MitarbeiterInnen ergab – ohne dass hier jedoch konkrete Angaben zum Zeitpunkt und Methode der Untersuchung und zur Anzahl der Befragten gemacht werden –, dass

- 25% die Arbeitsplatzsicherheit als gar nicht oder wenig gegeben ansehen;
- 40% der Ansicht sind, dass die Führungskräfte nicht ausreichend qualifiziert sind;
- 45% die Vergütung nicht angemessen, d.h. als zu niedrig beurteilt wird und
- 75% keine oder nur geringe Aufstiegsmöglichkeiten sehen (vgl. Steudtner 1998, S. 208).

Steudtner hat außerdem Hauptkündigungsgründe ermittelt: Jeweils zu einem Drittel nennen die Befragten als Grund Probleme mit der Führung und Leitung, geringe Entfaltungsmöglichkeiten und betriebliche Regelungen. Der ASB (1997) meint, dass das berufliche Personal oft schon mit 40 Jahren wegen erheblicher psychischer und physischer Belastungen aus dem Rettungsdienst ausscheidet. Steudtner (1998) schätzt, dass sich durch den Weggang eines Mitarbeiters für die jeweiligen Einrichtungen Kosten (anlässlich des Ausscheidens, der Anwerbung oder der neuerlichen Ausbildung) ergeben, die ca. im Rahmen eines Jahresgehaltes liegen.

(3) Fragen nach der Notkompetenz des Rettungsfachpersonals haben besondere Bedeutung für die Struktur des Berufssystems „Rettungsdienst“ und die Gestaltung der Ausbildung. Das Heilpraktikergesetz, das u.a. die Kompetenzbereiche der Berufsgruppen im Gesundheitswesen regelt, sieht vor – so die vorherrschende Auffassung –, dass „die Ausübung der Heilkunde dem Arzt und dem Heilpraktiker vorbehalten bleibt. Unter Heilkunde wird in diesem Zusammenhang die praktische Ausübung der Medizin mit der Feststellung, Heilung oder Linderung von Krankheiten, Leiden oder Körperschäden bei Menschen verstanden“ (Runggaldier/Nadler 1998, S. 41). In diesem Zusammenhang bestehen unterschiedliche Auffassungen darüber, welche Maßnahmen Rettungsassistenten im Notfall einsetzen dürfen, wenn kein ärztliches Personal zugegen ist, jedoch die Durchführung von Maßnahmen vital indiziert, d.h. lebensnotwendig ist, oder zur Abwendung von Folgeschäden dringlich erforderlich scheint. U.a. wird darauf verwiesen, dass nach § 34 des Strafgesetzbuches und dem dort festgeschriebenen

„rechtfertigenden Notstand“ bei „einer gegenwärtigen, nicht anders abwendbaren Gefahr für Leib und Leben (...) die Ergreifung ‚typisch ärztlicher Maßnahmen‘ durch Rettungsassistenten gerechtfertigt“ ist (Runggaldier/Nadler 1998, S. 42).

Eine Rechtfertigung ist jedoch nur gegeben, wenn keine Arzt erreichbar ist, die Ergreifung von Maßnahmen auf Basis einer Diagnose dringend erforderlich ist und andere in den Kompetenzbereich des Rettungsassistenten fallende Maßnahmen nicht ausreichen und die durchzuführenden Maßnahmen für den Rettungsassistenten zumutbar sind. Zumutbar sind die Maßnahmen dann, wenn der Rettungsassistent zur Ausführung der Maßnahmen ausgebildet ist und zusätzlich ausreichend Erfahrungen während seiner Tätigkeit im Rettungsdienst diesbezüglich sammeln konnte. Die Bundesärztekammer hat 1992 Empfehlungen darüber ausgesprochen, welche sogenannten invasiven Maßnahmen von Rettungsassistenten durchgeführt werden können. Folgt man den Empfehlungen der Bundesärztekammer, dann werden den Rettungsassistenten damit Kompetenzen im Notfall unter bestimmten Bedingungen übertragen, die bislang in den Kompetenzbereich der Ärzte gefallen sind. Runggaldier/Nadler (1998) stützen ihre Argumentation für die Ausweitung des Kompetenzbereiches der Rettungsassistenten auf die vorliegenden Daten zur Verteilung von Notfalleinsätzen mit und ohne ärztliches Fachpersonal.

Die Frage, welche Notkompetenzen dem Rettungsfachpersonal zugesprochen werden, ist auch für die Ausbildung des Personals bedeutsam. Das „in § 3 des Rettungsassistentengesetzes (RettAssG) festgeschriebene Ausbildungsziel ‚Durchführung lebensrettender Maßnahmen bis zu Übernahme der Behandlung durch den Arzt‘ (...) zieht für die Ausbildung insoweit lediglich die Konsequenz aus der bestehenden Situation“, wonach im Falle der Nichterreichbarkeit von Ärzten der Rettungsassistent im Rahmen seiner Kompetenzen „oft ‚typisch ärztliche Maßnahmen‘ treffen muss“ (Runggaldier/Nadler 1998, S. 44), ohne dass das ärztliche Behandlungsmonopol aufgeweicht wird. Eine Neuregelung des Heilpraktikergesetzes scheint aus dieser Perspektive nicht notwendig. Notwendig erscheint hingegen, dass hieraus bezüglich der Inhalte der Ausbildung zum Rettungsassistenten Konsequenzen gezogen werden und die Rettungsassistenten auf die Durchführung von einigen invasiven Maßnahmen am Unfallort vorbereitet werden. Aufgrund der unterschiedlichen Auffassungen im Rettungswesen bezüglich der Notkompetenz werden die Rettungsassistenten in der Ausbildung auf die Durchführung solcher Maßnahmen nicht einheitlich vorbereitet.

(4) Als Fazit der Befragung von Bals/Runggaldier (1998, S. 112), die mehr als 1.500 RettungsdienstmitarbeiterInnen erfasste, „steht der Eindruck einer relativ großen Berufszufriedenheit der Berufstätigen im Rettungsdienst (...). Trotz einiger Missstände und Probleme (...) bedeutet dies, dass die Attraktivitätsprobleme des Berufsbildes Rettungsassistent bei der befragten Stichprobe von Berufstätigen weniger deutlich ausgeprägt sind, als (...) in der einschlägigen Literatur bislang einhellig ‚behauptet‘ wurde. (...) Trotz dieses insgesamt positiven Ergebnisses bei den Berufstätigen sind die Probleme (...) des Berufsbildes Rettungsassistent nicht von der Hand zu weisen. Diese Probleme, z.B. die unzureichenden Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten, die vielfältigen Arbeitsbelastungen oder die geringe Wertschätzung der beruflichen Tätigkeit des Personals, werden schließlich von den Berufstätigen sehr bewusst und deutlich artikuliert, so dass für die Zukunft auf jeden Fall Strategien zur Verbesserung und der Steigerung der Attraktivität des Berufsbildes Rettungsassistent eingeleitet werden müssen“.

(5) Die personelle Katastrophe bzw. der Rettungsnotstand, der 1991 noch von Huber (1991) prognostiziert wurde, ist bislang nicht eingetreten. Für das Jahr 1997 stellen Runggaldier und Berndt (1997) fest, dass das Angebot an Stellen im Bereich Rettungsdienst geringer ist als die Anzahl der Stellengesuche. Letztlich könne damit jedoch keine Entwarnung gegeben werden. Die Bevölkerungsentwicklung – Überalterung und ein daraus sich ergebender höherer Bedarf an rettungsdienstlichen Leistungen – und Tendenzen im Bildungssystem – höhere Abiturientenquote und höhere Studierneigung sowie geringeres Interesse an Ausbildungsgängen mit niedrigem Ausbildungsniveau – würden darauf hindeuten, dass die Rekrutierung von Personal in den nächsten Jahren und die Erfüllung der wachsenden Nachfrage zunehmend schwieriger werden könnte.

18.3.2 Die Ehrenamtlichen im Rettungsdienst

Im Rettungsdienstsystem arbeiten neben den oben genannten Personal- bzw. Statusgruppen auch Ehrenamtliche. Zu dieser besonderen Gruppe von MitarbeiterInnen lassen sich nur wenige Aussagen treffen. Neben einzelnen Daten zu den Größenverhältnissen und zum Ausbildungsniveau dieser Gruppe sind der Fachliteratur kaum allgemeine und empirisch abgesicherte Strukturdaten zu den Ehrenamtlichen zu entnehmen. Dennoch lassen sich einige Aspekte zur ehrenamtlichen Arbeit in dem Arbeitsfeld Rettungsdienst aufzeigen. Zunächst sind aufgrund einer repräsentativ angelegten Bevölkerungsbefragung zu ehrenamtlichen Tätigkeiten ein paar Eigentümlichkeiten des Engage-

ments in diesem Bereich auszumachen, die – in einem zweiten Schritt – durch eine Analyse der Strukturbesonderheiten des Rettungsdienstes bestätigt und ergänzt werden können.

Befunde des Freiwilligensurveys

Der Freiwilligensurvey hat die Aktivitäten und das freiwillige Engagement mit einer Liste von 14 gesellschaftlichen Feldern abgefragt, zu der auch der Bereich „Unfall-/Rettungsdienst, freiwillige Feuerwehr“ gehört. Leider ist dieser Engagementbereich aufgrund der Veröffentlichungen zu dieser Umfrage nicht weiter zu verkleinern bzw. zu operationalisieren. So beziehen sich die für diesen Bereich erhobenen Daten – neben den in der Bezeichnung genannten Tätigkeiten – ebenso etwa auf Personen in der DLRG-Lebensrettung, im Katastrophenschutz oder im Sanitätsdienst.

Nach dieser Umfrage sind ca. 5% der Wohnbevölkerung der Bundesrepublik Deutschland über 14 Jahre (insgesamt 63,5 Mio. Menschen) in diesem Engagementbereich aktiv tätig, d.h. an der Arbeit der Einrichtungen bzw. Organisationen dieses Bereichs in irgendeiner Form beteiligt.²⁷⁶ Dies entspricht einer Anzahl von ca. 3,2 Mio. Menschen. Etwas weniger als die Hälfte dieser Personen – nämlich 2% – sind dort als freiwillig Engagierte zu bezeichnen.²⁷⁷ Entgegen der Situation in den meisten Engagementbereichen sind für Unfall- und Rettungsdienst bzw. die freiwillige Feuerwehr keine Ost-West-Unterschiede zu verzeichnen.

Freiwilliges, ehrenamtliches Engagement wurde für diese Untersuchung definiert durch Aufgaben und Arbeiten, die unbezahlt oder gegen eine geringe Aufwandsentschädigung ausgeübt werden. Nach die-

276 Vgl. zu den folgenden Ergebnissen BMFSFJ (1999) und Rosenblatt (2000).

277 Auch in Untersuchungen, deren Befunde in einer Studie des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts in der Hans Böckler Stiftung veröffentlicht wurde, wurden die Engagementbereiche der Ehrenamtlichen abgefragt. Während im Vergleich mit der oben geschilderten repräsentativen Untersuchung die Schneidung des an dieser Stelle interessierenden Engagementbereiches (hier: „Rettungswesen und Katastrophenschutz“) in ähnlicher Weise vollzogen wurde, unterscheiden sich die Grundgesamtheiten erheblich. Die Aussagen zu den ehrenamtlich Tätigen beziehen sich nicht auf die BRD-Wohnbevölkerung ab 14 Jahre, sondern (nur) auf die Teilmenge der ArbeitnehmerInnen. Aus dieser für die Gruppe der abhängig Beschäftigten in Deutschland repräsentativen Befragung (n=4.024) geht hervor, dass 17,7% der ehrenamtlich tätigen männlichen Arbeitnehmer und 1,2% der weiblichen Arbeitnehmerinnen sich in dem Bereich „Rettungswesen und Katastrophenschutz“ engagieren. Männer sind demnach 15-mal häufiger als Frauen in diesem Bereich vertreten. Von allen Ehrenamtlichen in diesem Bereich gaben 27% an, eine Aufwandsentschädigung zu erhalten, womit dieser Anteil – im Vergleich der Bereiche – einen relativ hohen Wert darstellt und etwa den Angaben für die Bereiche „Politik“ und „Arbeitsleben/Wirtschaft“ entspricht (vgl. Klenner/Pfahl/Seifert 2001).

sen geringen Aufwandsentschädigungen wurde in differenzierter Weise gefragt. Für den Bereich „Unfall-/Rettungsdienst, freiwillige Feuerwehr“ wird angegeben, dass für ihr freiwilliges Engagement 14% der Ehrenamtlichen eine Entschädigung in pauschalisierter Form, 5% eine geringfügige Bezahlung und 1% Honorare erhalten. Mit anderen Worten: In diesem (gemessen an unseren Untersuchungsfragen recht heterogenen) Engagementbereich erhält jede/r fünfte (20%) Ehrenamtliche eine finanzielle Vergütung für das eigene Engagement. 41% der ehrenamtlich Aktiven dieses Bereichs geben an, dass eine vergleichbare Tätigkeit auch von anderen Personen beruflich, also gegen Bezahlung, ausgeführt wird.

Dieser Engagementbereich ist in deutlicher Form von Männern dominiert. Während 7% der befragten Männer angeben, in einer diesem gesellschaftlichen Bereich zugehörigen Einrichtung bzw. Organisation aktiv tätig zu sein, sind dies bei den Frauen nur 2%. Diese Verteilung spiegelt sich auch mit Blick auf die Engagementquoten: 4% der Männer sind dort freiwillig engagiert, während dies (nur) auf 1% der Frauen zutrifft.

Auffallend ist, dass im Vergleich der Engagementbereiche für die Tätigkeiten im Unfall- und Rettungsdienst bzw. in der freiwilligen Feuerwehr ein besonders hohes Maß an Anforderungen angegeben werden. Fast jede sechste in diesem Bereich freiwillig engagierte Person (59%) gibt an, dass von ihr Belastbarkeit in „starkem Maße gefordert“ ist. Damit nimmt dieses gesellschaftliche Feld im Vergleich die Spitzenposition aller Bereiche ein. 42% der Engagierten sehen sich in starkem Maße der Forderung nach Sozialkompetenz ausgesetzt. Entsprechend werden auch bei der Abfrage nach den fachlichen Qualifikationsanforderungen in diesem Engagementbereich Werte ermittelt, die weit über dem Durchschnitt aller Bereiche liegen. 60% der befragten freiwillig engagierten Personen geben an, dass für ihre Tätigkeit ein besonderes Fachwissen benötigt wird, zwei Drittel (66%) äußern, dass eine spezielle Schulung zur Vorbereitung dem Engagement vorausgehen muss und vier von fünf Personen (81%) kennen Kurs- oder Seminarangebote zur Weiterbildung.

In der Auswertung des Freiwilligensurveys wurden verschiedene Wünsche an die Adresse der Organisationen zu einem „Sorgenindex“ zusammengefasst, indem die Äußerungen zu notwendigen Verbesserungen berücksichtigt werden. Im Vergleich aller Engagementbereiche kommt dem Unfall- und Rettungsdienst bzw. der freiwilligen Feuerwehr ein relativ hoher Wert zu. Insbesondere mit Blick auf die Wünsche zur Bereitstellung von Finanzmitteln für bestimmte Projekte und nach einer

menschlichen und psychischen Unterstützung kommt diesem Aufgabenfeld eine besondere Rolle zu. Dort werden Werte ermittelt, die deutlich – mit 10% oder mehr – über dem Durchschnitt liegen. Auch in Bezug auf andere Verbesserungsvorschläge werden überdurchschnittliche Werte erreicht.

Strukturelle Ansprüche an eine ehrenamtliche Tätigkeit

Aufgrund der durch die jeweiligen Landesgesetze festgelegten Ansprüche an die formalen Qualifikationen für die Besetzung der Rettungsmittel, die für die vorhandenen im Rettungsdienst tätigen Personalgruppen nicht unterschiedlich formuliert sind, existieren auch für den Einsatz von ehrenamtlichen Kräften Mindeststandards. Auch vor einem ehrenamtlichen Einsatz muss eine spezifische rettungsdienstliche Ausbildung absolviert sein.²⁷⁸ Insofern werden damit die Hintergründe für die eben ausgeführten Befunde der repräsentativen Erhebung zum Ehrenamt bezüglich der Qualifikationsansprüche beleuchtet und plausibilisiert. In diesem Aufgabenbereich kann für eine definitorische Bestimmung des Ehrenamts das Kriterium formale Qualifikation kein Abgrenzungskriterium darstellen; die ehrenamtlich engagierten Menschen sind keine Laienhelfer und verrichten keine Laienarbeit (vgl. Behr/Liebig/Rauschenbach 1998, S. 103 ff.). Folgerichtig ist aus der Perspektive derjenigen, die rettungsdienstliche Leistungen in Anspruch nehmen (müssen), nicht ersichtlich, ob ihnen eine beruflich arbeitende Kraft, ein Zivildienstleistender, eine Aushilfskraft oder etwa ein/e ehrenamtlich Tätige/r zu Hilfe kommt.

In der heutigen rettungsdienstlichen Praxis – vor allem mit Blick auf die Säule der Notfallrettung – findet die Arbeit hauptsächlich in hauptberuflichen Strukturen statt, der Einsatz der Ehrenamtlichen wirkt dabei eher unterstützend und ergänzend. Folgerichtig sinkt die Anzahl der Rettungswachen, deren operatives Geschäft, deren Einsätze ausschließlich mit ehrenamtlich arbeitenden Kräften durchgeführt werden. Mit Blick auf die (nahe liegende) Zukunft wird diese Unterstützungsleistung beispielhaft operationalisiert und festgestellt: „Ehrenamtliche werden zukünftig sinnvollerweise im Team mit Hauptamtlichen zum Einsatz kommen. Ihr Einsatz wird sich auf Wochenenden und Feiertage konzentrieren. In diesem eingengten Tätigkeitsfeld sind Ehrenamtliche im

278 Beispielsweise weist die vom DRK-Generalsekretariat zusammengestellte Rettungsdienststatistik für das Jahr 1999 aus, dass sich bundesweit in den DRK-Rettungsdienststrukturen insgesamt über 11.000 Ehrenamtliche betätigen. Von diesen Personen konnte fast jede/r Fünfte (19,3%) eine Berufsausbildung als Rettungsassistent/in aufweisen. Die größte Gruppe (45%) verfügte über eine Ausbildung zum Rettungsassistent, weitere 35,7% waren als Rettungshelfer tätig.

Rettungsdienst notwendig und unverzichtbar“ (Hargart 1994, S. 8). Ehrenamtliche verrichten ihren Dienst vor allem in den Zeiträumen, die für die beruflich arbeitenden MitarbeiterInnen eher unattraktiv sind.

18.3.3 Aus- Fort- und Weiterbildung im Rettungsdienst

Die Qualifikationsanforderungen an das Personal sind, je nach Tätigkeitsfeld – Notfallrettung oder Krankentransport –, in den Landesrettungsdienstgesetzen festgeschrieben. Hier sollen zunächst die drei wichtigsten Qualifikationen im Rettungsdienst (RD) dargestellt werden.

(1) RettungshelferInnen

„Die Ausbildung zum Rettungshelfer stellt die einfachste Qualifikationsstufe für das Personal im RD dar. Unter der Bezeichnung RH werden Personen subsumiert, die die Ausbildung zum RS nicht (oder noch nicht) abgeschlossen haben, aber über eine Mindestausbildung verfügen. Zwischen den einzelnen Hilfsorganisationen, aber auch in verschiedenen Regionen bestehen Unterschiede hinsichtlich des Umfangs der Ausbildung. Die Rettungshelferausbildung ist als Einführungslehrgang für neue Mitarbeiter, Ehrenamtliche und Zivildienstleistende gedacht. (...) Durch Erweiterung des Krankenhauspraktikums auf insgesamt vier Wochen (oder 160 Stunden) sowie die Absolvierung eines Rettungswachenpraktikums von mindestens 160 Stunden kann ein Rettungshelfer zu einem Abschlusslehrgang für Rettungssanitäter nach dem 520-Stunden-Programm zugelassen werden“ (Runggaldier/Redelsteiner/Kühn 1998, S. 674 f.; vgl. Abb. 18.5).

Abb. 18.5: Ausbildung zum Rettungshelfer/zur Rettungshelferin

Rettungshelfer/in (RH)	
Ausbildungsdauer	Nicht gesetzlich geregelt; DRK: 320 Ausbildungsstunden gemäß Beschluss vom 28./29. September 1995
Eingangsvoraussetzung	Körperliche und geistige Eignung; i.d.R. ein Mindestalter von 18 Jahren; Erste-Hilfe-Ausbildung
Einsatzfelder	Fahrer des Krankentransportwagens, können dem höherqualifizierten Personal bei Notfällen assistieren
Ausbildungsabschnitte	Lehrgang: 160 Stunden, theoretische und praktische Prüfung Klinikpraktikum: 80 Stunden in Vollzeitform innerhalb von zwei Wochen RW-Praktikum: 80 Stunden innerhalb eines Jahres
Sonstiges	Die Gesamtausbildung muss innerhalb von 2 Jahren abgeschlossen sein

Quelle: Vgl. Runggaldier/Redelsteiner/Kühn (1998, S. 669 ff.)

(2) RettungsanitäterInnen

Die Ausbildung zum Rettungsanitäter (vgl. Abb. 18.6) geht zurück auf die 1977 von dem Bund-Länder-Ausschuss Rettungswesen (BLAR) vorgelegten Grundsätze. Diese Ausbildung ist jedoch keine anerkannte Ausbildung, auch wenn sie mit einer Prüfung abschließt, die in der Regel unter staatlicher Aufsicht steht. Die Ausbildung selber steht nicht unter staatlicher Aufsicht und erfolgt unter der Verantwortung der Hilfsorganisationen. „Dadurch liegt es im Ermessen der jeweiligen Hilfsorganisation, ob sie sich an die Grundsätze des BLAR hält und ihr Personal der Regelung entsprechend ausbildet oder nicht“ (Runggalder/Redelsteiner/Kühn 1998, S. 676 f.). Die Ausbildung wird angesichts der im Rettungsdienst anfallenden Aufgaben und Anforderungen – z.B. bei lebensbedrohlich Verletzten – als „schlichtweg unzureichend und (...) als nicht vertrauenserweckend“ (ebd.) bewertet. Folgt man dieser Einschätzung, dann ist davon auszugehen, dass die Zivildienstleistenden im Rettungsdienst, die – bezüglich des Untersuchungszeitraums und der beispielhaft ausgewählten Verbände und Regionen – in der Regel einen Lehrgang zum Rettungsanitäter absolviert haben²⁷⁹, auch unzureichend auf die zu bewältigenden Aufgaben vorbereitet werden.

Abb. 18.6: Ausbildung zum Rettungsanitäter/zur Rettungsanitäterin

Rettungsanitäter/in (RS)	
Ausbildungsdauer	520-Stunden (nach Lernzielkatalog des Bund-/Länder-Ausschuss „Rettungswesen“ v. 20.09.1977)
Eingangsvoraussetzung	Körperliche und geistige Eignung; i.d.R. ein Mindestalter von 18 Jahren; Hauptschulabschluss oder abgeschlossene Berufsausbildung; Erste-Hilfe-Ausbildung
Einsatzfelder	Beifahrer des Krankenwagens, Fahrer des Rettungswagens. RS wirken entsprechend ihrer Qualifikationen und den länderspezifischen Regelungen in der Notfallrettung und im Krankentransport mit; können dem höherqualifizierten Personal auch bei Notfällen assistieren
Ausbildungsabschnitte	Lehrgang: 160 Stunden Klinikpraktikum: 160 Stunden; Vollzeitform innerhalb von 4 Wochen RW-Praktikum: Vollzeitform innerhalb von 4 Wochen Abschlusslehrgang mit Prüfung: 40 Stunden
Sonstiges	Die Gesamtausbildung muss innerhalb von 3 Jahren abgeschlossen sein

Quelle: Vgl. Runggalder/Redelsteiner/Kühn (1998, S. 669 ff.)

²⁷⁹In diesem Kontext ist darauf hinzuweisen, dass die Zivildienstleistenden aktuell – aufgrund der vor allem in dem folgenden Kap. 18.4 näher beschriebenen Entwicklungen – kaum noch als Rettungsanitäter, sondern „nur“ noch als Rettungshelfer „ausgebildet“ werden, was deren Einsatzmöglichkeiten beschränkt, d.h. i.d.R. auf den Bereich des Krankentransportes festlegt.

Hofmann (1998) sieht die Ausbildungen zum Rettungshelfer und zum Rettungssanitäter im Rettungswesen lediglich als Institutionen zur Vermittlung von Grundqualifikationen. Rettungssanitäter sollen durch die dreimonatige Ausbildung befähigt werden, als Transportführer-Krankentransportwagen und als Fahrer des Rettungstransportwagens im Rahmen der Notfallrettung „in Zusammenarbeit mit dem RettAss bei Notfallpatienten die Vitalfunktionen wiederherzustellen, sie zu sichern und den Patienten unter Aufrechterhaltung der Transportfähigkeit ins nächste geeignete Krankenhaus zu bringen. Er soll dem Notarzt adäquat assistieren können und im qualifizierten Krankentransport als ‚teamleader‘ verantwortlich die Akzente setzen“ (Hofmann 1998, S. 104). Demgegenüber ist der Begriff ‚Rettungshelfer‘ „weder gesetzlich geregelt noch durch eine bundeseinheitliche Übereinkunft näher festgelegt“ (Hofmann 1998, S. 104). Dementsprechend gestaltet sich diese Ausbildung in den einzelnen Bundesländern und auch je nach Träger der Ausbildung sehr unterschiedlich. In NRW besteht für Rettungshelfer und Rettungssanitäter eine jährliche 30-stündige Fortbildungspflicht. Diese Fortbildungen sind jedoch auch inhaltlich sehr unterschiedlich ausgefüllt.

Vorteile der grundqualifizierenden Ausbildungsgänge im Rettungswesen in Deutschland sind u.a., dass durch die Möglichkeit, die Qualifikationen während einer Dauer von 2-3 Jahren zu erwerben, Ehrenamtliche und Zivildienstleistende eingesetzt werden können und durch die Dreistufigkeit der Ausbildungsgänge Aufstiegsmöglichkeiten nach Erwerb der Grundqualifikation etabliert sind.

Hofmann (1998) merkt bezogen auf diese Ausbildungsformen kritisch an,

- dass angesichts der Arbeitsmarktsituation im Vordergrund der Ausbildung steht, dass in kurzer Zeit möglichst viele Personen ausgebildet werden und dass damit die Frage nach der Qualität der Ausbildung zweitrangig wird;
- dass die Qualität der Begleitung in den zu absolvierenden Praktika nicht durch eine Abstimmung der einzelnen Ausbildungsorte gesichert ist;
- ein bundeseinheitliches Qualitätsmanagement für die Ausbildung nicht etabliert ist.

(3) RettungsassistentInnen

Die Rettungsassistenten-Ausbildung (vgl. Abb. 18.7) ist die einzige staatlich anerkannte Berufsausbildung im Rettungsdienst.²⁸⁰ Sie ist mit in Kraft treten des RettAssG 1989 gesetzlich geregelt. In diesem Gesetz werden aber auch neben der Regelausbildung weitere Möglichkeiten aufgeführt, wie man die Berufsbezeichnung Rettungsassistent/in erlangen kann.²⁸¹ Diese Regelungen, über die eigentlich nur Ausnahmen der Ausbildungsform festgelegt werden sollten, bilden jedoch faktisch die Grundlage für die Ausbildung des überwiegenden Teils der Rettungsassistenten, da nach Bals/Runggaldier (1998) nur 7,8% der Befragten eine 2-jährige Voll- bzw. Regelausbildung zum Rettungsassistenten absolviert haben.

280 Daneben finden sich Sonderformen wie die Ausbildung zum Rettungsassistenten in der Luftrettung.

281 §§ 4 und 7 RettAssG regeln die Voll- bzw. Regelausbildung, § 8 Abs. 3 die verkürzten Lehrgänge für Krankenpfleger/Krankenschwestern, § 8 Abs. 2 die Sonderlehrgänge für Rettungssanitäter und § 8 Abs. 4 die verkürzten Sonderlehrgänge für Unteroffiziere im Sanitätsdienst der Bundeswehr, Sanitätsbeamte im Bundesgrenzschutz und in der Polizei. Darüber hinaus können Beamte des feuerwehrtechnischen Dienstes (mit und ohne Zusatzlehrgänge) im Rettungsdienst tätig werden.

Abb. 18.7: Ausbildung zum Rettungsassistenten/zur Rettungsassistentin

Rettungsassistent/in (RA)	
Ausbildungsdauer	2 Jahre; nach „Gesetz über den Beruf der Rettungsassistentin und des Rettungsassistenten - RettAssG“ v. 10.07.1989)
Eingangsvoraussetzungen	Körperliche und geistige Eignung; die Vollendung des 18. Lebensjahres; Hauptschulabschluss oder eine abgeschlossene Berufsausbildung
Einsatzfelder	Nach den Rettungsdienstgesetzen der Bundesländer haben Rettungsassistentinnen und -assistenten einen festen Platz als verantwortliche Mitglieder der Regelbesatzung auf Rettungsmitteln der Notfallrettung. Dabei sind sie im Rettungsteam Partner der Ärzte sowie der anderen Fachkräfte
Ausbildungsabschnitte	Lehrgang gemäß § 4 RettAssG (Ausnahmen sind in § 8f. RettAssG geregelt): mind.1200 Stunden = 12 Monate praktische und theoretische Ausbildung (inkl. 420 Std. prakt. klinische Ausbildung) Staatliche Prüfung gemäß der Ausbildungs- und Prüfungsverordnung zum RettAssG Praktische Tätigkeit auf der Rettungswache gemäß § 7 RettAssG: mind. 1600 Stunden = 12 Monate Praktikant in der Notfallrettung, nach Abschluss Abschlussgespräch

Quelle: Vgl. Runggaldier/Redelsteiner/Kühn (1998, S. 669 ff.); RettAssG

Rettungsassistenten sind Personen, die die Erlaubnis zum Führen der Berufsbezeichnung „Rettungsassistent“ besitzen und im Rettungsdienst entsprechend § 3 RettAssG auch im „Interhospitaltransfer“ eingesetzt werden. Die Ausbildung zum Rettungsassistenten wurde immer wieder kritisiert. Festzustellen ist u.a., dass die zweijährige Ausbildung überwiegend aus praktischen Anteilen besteht. Der „theoretische“ Anteil beträgt hier weniger als 800 Stunden. Beispielhaft sollen hier die Ergebnisse einer Untersuchung zur Qualität der Ausbildung von Runggaldier (1999a) und die Befunde einer Befragung von Auszubildenden von Bals/Runggaldier (1998) wiedergegeben werden.

Die ermittelten „Stärken (...) geben Optimismus für die weitere Entwicklung und Qualitätsverbesserung der Rettungsassistentenausbildung, denn sie zeigen, daß sich die beobachteten Schulen mit ihren Ausbildungskonzeptionen in vielerlei Hinsicht offensichtlich auf dem richtigen Weg befinden. (...) Andererseits ist allerdings anzumerken,

dass sowohl bei der Analyse der Ergebnisqualität als auch der Struktur- und Prozessqualität der schulischen Rettungsassistentenausbildung erhebliche Defizite und Missstände (...) festgestellt werden konnten. Insbesondere aber auch die Unterschiede und Differenzen, die zwischen den einzelnen Ausbildungseinrichtungen festgestellt werden konnten, geben Anlass zu Sorge, denn ein einheitlicher Mindeststandard (...) war nicht feststellbar. Diesbezüglich ist die Qualität der Ausbildung des Rettungsfachpersonals keinesfalls effizient, sondern noch sehr unzureichend“ (Runggaldier 1999a, S. 62).²⁸² Fasst man die Befunde der Auszubildenden-Befragung von Bals/Runggaldier (1998) zusammen, dann zeigen sich die Auszubildenden jedoch weitgehend mit der Ausbildung, den LehrerInnen und der Vorbereitung der Ausbildung auf die Praxis zufrieden.

Fraglich bleibt jedoch, ob die in der Ausbildung erworbenen und in der Praxis des Rettungsdienstes ausgebauten Kompetenzen für die Aufgabenerledigung ausreichend sind. Eine wichtige Funktion kommt in diesem Zusammenhang der Fortbildung des Personals im Rettungsdienst insbesondere durch die erhebliche technische und medizinische Entwicklung im Gesundheitsbereich zu. Es besteht nach Hündorf (1998) im Rettungswesen eine Pflicht zur Fortbildung aller nichtärztlichen Fachkräfte (RS, RS, RH) im Umfang von jährlich 30 Stunden.²⁸³ Diese Pflicht lässt sich zum einen ableiten aus den „Grundsätzen zur Ausbildung des Personals im Rettungsdienst“ des Bund-Länder-Ausschusses Rettungswesen vom 26.04. 1977 – auch wenn diese Richtlinie keinen Gesetzescharakter aufweist. Durch die Bekenntnis aller Hilfsorganisationen und der Bundesländer zu den Grundsätzen und durch die Bekräftigung dieser Forderung durch eine Arbeitsgruppe des Bund-Länder-Ausschusses von 1996 ist diese Richtlinie jedoch relevant. Der Beschluss des Präsidialrates des DRK-Gesamtverbandes im Jahr 1995 und Angaben im DRK-Tarifvertrag sowie einschlägige Regelungen in den Landesrettungsdienstgesetzen, Landesrettungsdienstplänen und Rettungsdienstbetriebsverordnungen machen die Einlösung dieser Forderung im Bereich des DRKs verbindlich und können bei Verstoß gegen die Bringpflicht als Grund für die Lösung des Arbeitsverhältnisses angesehen werden.²⁸⁴

282 Runggaldier (1999) weist auch darauf hin, dass die im Rettungsdienst beteiligten Hilfsorganisationen zur Zeit ein bundeseinheitliches Curriculum für die Rettungsassistenten-Ausbildung erarbeiten.

283 Z.B. wird in § 5 Abs. 5 RettAssG NRW eine Fortbildungspflicht für nichtärztliches Personal in Notfallrettung und Krankentransport im Rahmen von 30 Stunden pro Jahr vorgeschrieben.

284 „Die Kosten der Fortbildung für das Rettungsdienstpersonal werden, auf Grundlage der meist klaren rechtlichen Regelungen, von den Kostenträgern im Kosten-Leistungs-Nachweis berücksichtigt und dem Leistungserbringer erstattet“ (Hündorf 1998, S. 113). Hündorf gibt an,

Über die hier beschriebenen „Ausbildungen“ hinaus „gibt es zur Zeit im RD noch eine ganze Reihe verschiedener anderer Bezeichnungen bzw. Titel, die bestimmte Tätigkeiten, Aufgaben und Qualifikationen im RD zum Ausdruck bringen sollen, wie z.B. Lehrrettungsassistent, Rettungsdienstleiter, Rettungsdienstmanager, Mega-Code-Trainer, Ausbilder im RD, Leitstellendisponent, Notkompetenz-Trainer, Praxisanleiter Präklinische Reanimation, Dozent im RD usw. Im Gegensatz zum Berufsbild RA gibt es für diese vielen Titel, Tätigkeiten bzw. Qualifikationen jedoch keine einheitlichen Qualifikationsprofile, Vereinbarungen, Verordnungen, geschweige denn Gesetzesgrundlagen“ (Runggaldier/Redelsteiner/Kühn 1998, S. 680 f.). Nach Kühnemund (1998) stellt der Rettungsassistentenberuf im Rettungsdienst sich somit nicht als Sackgassenberuf dar, weil hier die Chance besteht, sich beruflich durch Fort- und Weiterbildung weiter zu entwickeln. Die Träger und Hilfsorganisationen des Rettungswesens sollten – so Kühnemund – jedoch die Aus-, Fort- und Weiterbildung in diesem Bereich fördern, um die Attraktivität des Berufes zu sichern (vgl. Kühnemund 1998). Hierzu müsste auch gehören, dass die genannten Titel auf eine einheitliche und verbindliche Grundlage gestellt werden, so dass die letztendlich eingeschränkten Weiter- und Fortbildungsmöglichkeiten und die damit zusammenhängenden Aufstiegs Optionen erhöht werden könnten (vgl. auch Runggaldier/Berndt 1997).

Fasst man die Befunde zum Personal- und Ausbildungsgefüge zusammen, dann kann festgestellt werden, dass der Verberufungsprozess im Rettungsdienst im Vergleich zu anderen Berufsfeldern des Gesundheitswesens rückständig zu sein scheint, denn es

- sind diffuse und uneinheitliche Curricula der Ausbildungen bzw. Lehrgänge vorzufinden und es existiert ein unscharfes Berufsprofil und eine relativ hohe Anzahl an „Titeln“ bzw. Qualifikationsbezeichnungen, die nicht einheitlich geregelt und anerkannt sind;
- besteht ein geringer Anteil an MitarbeiterInnen, die tatsächlich eine Regel- oder Vollzeitausbildung absolviert haben und ein hoher Anteil Ehrenamtlicher und MitarbeiterInnen ohne anerkannte Berufsausbildung;
- ist von einer unzureichenden „theoretischen“ und weitgehend durch praktische Übung gelenkten Ausbildung auszugehen, die den Interessen der Einrichtungen im Rettungsdienst sehr nahe kommt;

dass zwischen 76,69 EUR (150 DM) und 153,39 EUR (300 DM) pro Mitarbeiter und Jahr von den Krankenkassen für Fortbildung bereitgestellt werden. Die Erstattung erfolgt entweder direkt an die Fortbildungsstätten oder an die Leistungserbringer im Rettungswesen selber. Bei finanzieller Förderung der Ausbildungseinrichtungen wird ein Anteil von 70-80% der anfallenden Kosten erstattet.

- sind – über den einzigen Beruf des/r Rettungsassistenten/in hinaus – äußerst begrenzte Aufstiegs- und Karriereoptionen im Rettungsdienstsystem vorhanden.

18.4 Der Zivildienst im Rettungswesen

In diesem Abschnitt sollen einige grundlegende Aspekte zu dem Zivildienst in den Einrichtungen des Rettungsdienstes bzw. zu der Tätigkeitsgruppe 08 behandelt werden – soweit sie sich aus der (Fach)Literatur und den entsprechenden Statistiken herleiten lassen. Zunächst sollen aufgrund qualitativer Gesichtspunkte – in einer vorläufigen, durch die Befunde unserer Experteninterviews und Zivildienstleistendenbefragung noch zu ergänzenden Art und Weise – einerseits der Bedeutungswandel des Zivildienstes in diesem Aufgabenfeld und andererseits die Besonderheiten des Dienstes im Rettungswesen dargestellt werden. Anschließend wird auf dem Fundament der Statistik des Bundesamtes für den Zivildienst einiges zur quantitativen Dimension dieser Tätigkeitsgruppe ausgesagt und abschließend in detaillierterer Form auf die jeweilige Situation in den Bundesländern Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen eingegangen.

Seit den frühen 1970er-Jahren werden Zivildienstleistende im Aufgabenfeld des Krankentransports und des Rettungsdienstes eingesetzt.²⁸⁵ Zu dieser Zeit musste von den Zivildienstleistenden eine Dienstzeit von 18 Monaten absolviert werden, die später (ab 1984) sogar auf eine von 20 Monaten verlängert wurde. Diese Zeitspanne erlaubte eine relativ umfangreiche Ausbildung bzw. Anlernzeit vor dem Einsatz in den Rettungswachen, so dass die Verbände „ihre“ Zivildienstleistenden der Tätigkeitsgruppe 08 vielfach durch eine 520-stündige Ausbildung zum Rettungssanitäter schulen ließen. Da diese Qualifikation in den Anfangsjahren des ZDL-Einsatzes auch für die beruflich arbeitenden Kräfte vorgesehen war, konnten solchermaßen qualifizierte Zivildienstleis-

²⁸⁵Nach Aussagen des BAZ erfolgte der Einsatz der Zivildienstleistenden zu dieser Zeit und in diesem Einsatzfeld, weil einerseits eine Schaffung neuer Zivildienstplätze notwendig wurde und andererseits in diesem Arbeitsfeld ein Bedarf an Arbeitskräften formuliert wurde, der aufgrund finanzieller Restriktionen nicht durch eine Beschäftigung von hauptberuflich arbeitenden Kräften aufgefangen werden konnte. Der Rettungsdienst dieser Zeit ist allerdings kaum noch mit dem heutigen zu vergleichen. Aufgrund der z.T. noch anzutreffenden grundsätzlichen Rettungsdienst-Strategie des „scoop und run“, aufgrund der fehlenden gesetzlichen Bestimmungen oder etwa der größeren Bedeutung der ehrenamtlichen MitarbeiterInnen, lassen sich im Zeitvergleich deutliche Unterschiede bei den Arbeitsbedingungen in diesem Arbeitsfeld ausmachen (vgl. Kap. 18.1). Außerdem gab es insgesamt deutlich weniger Personal, weniger Rettungswachen und weniger Rettungsmittel. Im Laufe der Jahre sind die Hilfsfristen tendenziell nach unten korrigiert und die Einhaltung der Hilfsfristen ist stärker kontrolliert worden.

tende in diesem Arbeitsbereich gewissermaßen universell – d.h. bei allen möglichen Einsatzfällen mit allen vorhandenen Rettungsmitteln – eingesetzt werden.

Dieses breite Einsatzspektrum für die Zivildienstleistenden der Tätigkeitsgruppe 08 ist im Zeitverlauf tendenziell vor allem aufgrund von zwei Entwicklungen eingeschränkt worden. Einerseits erfolgte mit dem Gesetz über den Beruf der Rettungsassistentin und des Rettungsassistenten, das am 1.9.1989 in Kraft trat, eine formale Anhebung der Qualifikationserfordernisse bzw. eine sich auch in den jeweiligen Landesgesetzen niederschlagende Verberuflichung des Rettungswesens (vgl. u.a. Runggaldier/ Redelsteiner/Kühn 1998, S. 669 ff.; Kap. 18.1) und andererseits veränderte sich aufgrund von verschiedenen Verkürzung der Zivildienst-Dauer das Verhältnis von Lern- und Einsatzzeiten für die Zivildienstleistenden im Rettungsdienst. Die Reduzierung der Dienstzeit führt heute u.a. dazu, dass einige Verbände bzw. Zivildienststellen „ihre“ Zivildienstleistende nicht mehr als *Rettungssanitäter* ausbilden, sondern die weniger Zeit in Anspruch nehmende Ausbildung zum *Rettungshelfer* vorsehen, die allerdings eine geringere Einsatzflexibilität für die Zivildienstleistenden mit sich bringt (vgl. Kap. 18.3).²⁸⁶

Beide Entwicklungen (Verberuflichung und Dienstzeitreduzierung) haben letztlich dazu geführt, dass die Möglichkeiten des ZDL-Einsatzes – im Vergleich mit den Anfangszeiten des Zivildienstes in der Tätigkeitsgruppe 08 – zurückgegangen sind. Diese verminderte Einsatzflexibilität, die mit dem Einsatz der Zivildienstleistenden verbunden ist, ist andererseits an eine Anhebung der Qualitätsstandards gekoppelt. Während es früher durchaus üblich war, dass Rettungsmittel ausschließlich mit Zivildienstleistenden besetzt waren, deren Grundlage an Berufserfahrung – aufgrund ihrer Einsatzbedingungen – als eher gering zu bezeichnen ist, stellt dies heute die absolute Ausnahme dar. Als weiterer Effekt der oben beschriebenen Entwicklungsprozesse lässt sich eine interne Hierarchisierung des Rettungswachenpersonals beschreiben. Während in den Anfangsjahren des ZDL-Einsatzes im Rettungsdienst eine spezi-

286 So heißt es beispielsweise in dem Jahresbericht 1999/2000 des DRK-Landesverbands Westfalen-Lippe: Obwohl sich im Berichtszeitraum der zu erwartende deutliche Rückgang von Zivildienstleistenden im Rettungsdienst noch nicht eingestellt hat, stellt sich das DRK auf eine veränderte Personalstruktur für die Zukunft ein. „So bietet die Rettungsschule seit diesem Jahr erstmalig zentrale Ausbildungen zum Rettungshelfer an, um auch Dienststellen den ausschließlichen Einsatz von Zivildienstleistenden als KTW-Fahrer zu ermöglichen“. Der Leiter der Abteilung Rettungsdienst des Malteser Hilfsdienstes auf Bundesebene, Runggaldier, beschreibt (in einem in der Zeitschrift Rettungsdienst, Heft 7, 2000 abgedruckten Statement) die Einsatzbedingungen in seinem Verband folgendermaßen: „Bei den Maltesern sind derzeit (2000) bundesweit pro Jahr ca. 1.200 Zivildienstleistende im Rettungsdienst tätig. Ihr Einsatz erfolgt dabei (soweit möglich) fast ausschließlich im Bereich des Krankentransportes. Der Einsatz im Bereich der Notfallrettung stellt die Ausnahme dar.“

fische Arbeitsphilosophie nach dem Motto „wir machen alle das Gleiche“ aufgrund der formalen Rahmenbedingungen befördert wurde, ist heute von einer breiteren internen Differenzierung des Personals auszugehen, die sich in verschiedenen Ausbildungen, Kompetenzen und Einsatzmöglichkeiten ausdrückt.

Obwohl sich also die Beziehungen der Zivildienstleistenden zu den beruflich arbeitenden Kräften und die Einsatzbedingungen des Zivildienstes im Krankentransport und Rettungswesen gewandelt haben, bleibt der Einsatz von Zivildienstleistenden in diesem Tätigkeitsfeld mit bestimmten Besonderheiten verbunden, die in der Form mit keinem Dienst in einer anderen Tätigkeitsgruppe verknüpft sind. Folgt man der Literatur, dann ist der Dienst der Zivildienstleistenden im Rettungsdienst vor allem durch die folgenden Rahmenbedingungen und die besonderen, über die Zivildienstzeit hinausgehenden Faktoren geprägt:
Der Zivildienst im Rettungsdienst

- erfolgt i.d.R. nach einer besonderen, bundesweit weitgehend standardisierten Schulung und Vorbereitung auf den Dienst als Rettungshelfer oder Rettungssanitäter (vgl. Kap. 18.3);
- ist in vielen Fällen der Einstieg in ein Berufsfeld, in dem nach der Ableistung des Pflichtdienstes entweder haupt- oder nebenberuflich bzw. ehrenamtlich gearbeitet werden kann;²⁸⁷
- bildet häufig das anrechenbare Fundament für eine Ausbildung als Rettungsassistent bzw. als Leitstellendisponent;
- findet in Arbeitsprozessen statt, die z.T. psychisch besonders belastend sind;
- setzt eine besonders enge und stetige Zusammenarbeit von Zivildienstleistenden und beruflich arbeitenden Kräften (i.d.R. Rettungsassistenten; Notärzte) voraus;
- ist durch das Eingebundensein in die zeitlichen Abläufe eines „Rund-um-die-Uhr-Dienstes“ geprägt, d.h. es ist mit Schichtdiensten, Bereitschafts- und Wartezeiten zu rechnen.

Zur Beschreibung der quantitativen Dimension dieser Tätigkeitsgruppe lassen sich verschiedene Merkmale heranziehen. Im Folgenden soll zur Charakterisierung der langfristigen Entwicklung zuerst auf das Arbeitsvolumen der Zivildienstleistenden der Tätigkeitsgruppe 08 (Kap. 18.4.1) und anschließend auf die Zivildienstplätze (ZDP) (Kap. 18.4.2) sowie

287 Hinter diesen Mechanismen stehen u.a. explizit formulierte Strategien der Verbände. So berichtet der Abteilungsleiter Hargart auf der Landesversammlung des DRKs in Westfalen-Lippe in 1993 beispielsweise: „Die ständigen Mitarbeiter im Rettungsdienst können als Reservoir auch für ehrenamtliches Engagement gesehen werden. Ich weise hier auf die Zivildienstleistenden hin, die es gilt, für eine ehrenamtliche Tätigkeit nach ihrem Ausscheiden aus dem Zivildienst zu gewinnen“ (Hargart 1994, S. 8).

abschließend zur detaillierteren Darstellung einer mittelfristigen Entwicklung für die beiden in unsere Untersuchung einbezogenen Bundesländer zusätzlich auf die belegten ZDP eingegangen werden (Kap. 18.4.3).

18.4.1 Die Arbeitsvolumina der Zivildienstleistenden

Das Arbeitsvolumen eines einzelnen Zivildienstleistenden in einer Einrichtung des Rettungsdienstes ist entscheidend von der Dienstdauer abhängig, die im Zeitverlauf erheblich variiert. So betrug die Dienstzeit für Zivildienstleistende im Jahr 1986 noch 20 Monate – und damit das Doppelte dessen, was für 2002 festgelegt worden ist. Eine Perspektive, die das gesamte Feld des deutschen Rettungsdienstes und damit das Arbeitsvolumen aller ZDL der Tätigkeitsgruppe 08 ins Blickfeld nimmt, hat allerdings neben der Dienstdauer der ZDL einen weiteren Faktor zu berücksichtigen: Die Zahl der Monate eines bestimmten Zeitabschnittes, in denen Zivildienstleistende ihre Arbeitskraft dem Rettungsdienstsystem zur Verfügung stellen, ist eine Funktion der Dienstdauer **und** der Anzahl der Zivildienstleistenden. Aus diesen beiden Größen lässt sich der quantitative Beitrag des Zivildienstes für das Arbeitsfeld des Rettungsdienstes hochrechnen.

In Tabelle 14.4 ist diese Rechnung vorgenommen worden, indem ab dem Jahr 1986 die Anzahl der Arbeitsmonate aller ZDL der Tätigkeitsgruppe 08 als Produkt aus dem Faktor „Dienstdauer in Monaten“ und dem Faktor „durchschnittliche Anzahl der ZDL“ gebildet wurde. Unter Berücksichtigung dieser Daten zeigt sich in einem Vier-Jahres-Rhythmus, dass die Arbeitsvolumina der Zivildienstleistenden erheblich schwanken. Von 1986 bis etwa Mitte der 1990er-Jahre konnte die Reduzierung der Dienstdauer durch eine Erhöhung der Zivildienstleistenden – auf knapp über 9.000 im Durchschnitt des Jahres 1994 – aufgefangen werden. Danach verliefen die Reduzierungen der Dienstdauer und der ZDL-Anzahl nahezu parallel, was eine deutliche Verringerung der ZDL-Arbeitsmonate mit sich brachte. Betrug im Jahr 1994 die Gesamtleistung des ZDL-Einsatzes im Rettungsdienst noch über 135.700 Monate, wird sich diese Größe 2002 wahrscheinlich auf 52.600 verringern. Die Quantität dieser Rückgänge lässt sich anschaulich an der Indexentwicklung verdeutlichen: Bezogen auf den Ausgangswert der Arbeitsmonate von 1986 (=100) zeigt sich, dass im Jahr 2002 nur noch deutlich weniger als die Hälfte (Index: 39,2) der Arbeitsmonate des Bezugsjahres zur Verfügung stehen (vgl. Tab. 18.4).

Tab. 18.4: Vergleich der formalen Arbeitsvolumina der ZDL der Tätigkeitsgruppe 08 (1986-2002)

Jahr ¹	Dienstdauer der ZDL (in Mon.)	Ø Anzahl der ZDL der TG 08	Veränderung (in % zum Vorjahr)	Indexentwicklung Anzahl (1986 = 100)	Dienstmonate aller ZDL der Tg. 08 (1)x(2)	Indexentwicklung Monate (1986 = 100)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1986	20	6.708	/	100,00	134.160	100,00
1990	15	8.897	32,63	132,63	133.455	99,47
1994	15	9.049	1,71	134,90	135.735	101,17
1998	13	7.392	-18,31	110,20	96.096	71,63
2001	13	5.252	-28,95	78,29	57.772	43,06
2002	10	5.264 ²	0,23	78,47	52.640	39,24

¹ Bezogen jeweils auf einen Zeitraum vom Okt. des Vorjahres bis einschließlich Sept. des angegebenen Jahres.

Quelle: Auskunft des Bundesamtes für den Zivildienst; eigene Berechnungen

Diese an der Dauer des Dienstes orientierte Berechnung der Arbeitsvolumina der Zivildienstleistenden stellt den enormen Rückgang der quantitativen Bedeutung dieser Mitarbeitergruppe im Rettungsdienstsystem dar. Noch deutlicher erscheint diese Entwicklung, wenn eine andere Größe, ein weiterer Faktor Berücksichtigung findet, der sich aus der Differenz von formaler Dienstdauer und faktischer Einsatzzeit ergibt.²⁸⁸ Wird vereinfachend – über alle Jahre hinweg – eine konstante Größe von vier Monaten für ZDL-Lehrgänge im Rettungsdienst unterstellt, dann ergeben sich für die Einsatzstellen unterschiedliche Notwendigkeiten für die Rekrutierung von Zivildienstleistenden (vgl. Tab. 18.5). Bei einer 20-monatigen Dienstdauer – und unter der Voraussetzung der konstanten Schulungsdauer für jeden ZDL – beträgt die tatsächliche Einsatzzeit pro ZDL noch 16 Monate, während sich diese bei einer Dienstzeit von 10 Monaten nur noch auf 6 Monate beläuft und bereits zwei Zivildienstleistende notwendig sind, um eine Stelle im Rettungsdienst für ein Jahr vollständig mit Zivildienstleistenden zu besetzen.

²⁸⁸ Vgl. zu dieser Differenz die erläuternden Ausführungen in Kap. 21.

Tab. 18.5: Vergleich der faktischen Arbeitsvolumina der ZDL der Tätigkeitsgruppe 08 (1986-2002)

Jahr ¹	Dienstdauer der ZDL (in Mon.)	Faktische Einsatzzeit n (in Mon.) ²	Notw. ZDL-Anzahl für die Besetzung einer Stelle/Jahr	Ø Anzahl der ZDL der Tätigkeitsgruppe 08	Einsatzmonate aller ZDL in den Einrichtungen (2)x(4)	Indexentwicklung Monate (1986 = 100)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1986	20	16	0,75	6.708	107.328	100,00
1990	15	11	1,09	8.897	97.867	91,18
1994	15	11	1,09	9.049	99.539	92,74
1998	13	9	1,33	7.392	66.528	61,99
2001	11	7	1,71	5.252	36.764	34,25
2002	10	6	2,00	5.264 ³	31.584	29,43

1 Bezogen jeweils auf einen Zeitraum vom Okt. des Vorjahres bis einschließlich Sept. des angegebenen Jahres.

2 Vereinfachend wurde über alle Jahre hinweg eine konstante Größe von 4 Monaten für ZDL-Lehrgänge im Rettungsdienst eingerechnet.

Quelle: Auskunft des Bundesamtes für den Zivildienst; eigene Berechnungen

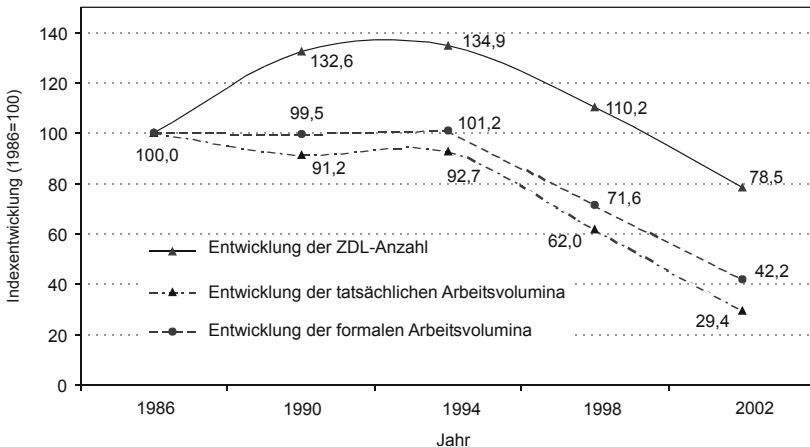
Bezogen auf diese faktischen Einsatzzeiten der Zivildienstleistenden verläuft die Entwicklung der Arbeitsvolumina noch drastischer als im Falle der Berücksichtigung der (formalen) Dienstzeiten. Konnte im Jahr 1986 das Rettungsdienstsystem noch auf rund 107.000 Arbeitsmonate durch angelernte Zivildienstleistende zurückgreifen, werden dies im Jahr 2002 voraussichtlich „nur“ noch 31.500 Arbeitsmonate sein. Die zusammenfassende Betrachtung der beiden entscheidenden Variablen für das Arbeitsvolumen aller Zivildienstleistenden der Tätigkeitsgruppe 08 – die Einsatzdauer und die (durchschnittliche) Anzahl der ZDL pro Jahr – zeigt einen drastischen Rückgang der ZDL-Einsatzmonate im Rettungsdienst. Die Berechnung der entsprechenden Indexentwicklung verdeutlicht, dass im Jahr das Arbeitsvolumen 2002 – bezogen auf den Basiswert des Jahres 1986 – nur noch einem Anteil von unter 30% entspricht.

Die Gegenüberstellung von unterschiedlichen Entwicklungsverläufen auf der Basis der Indexberechnungen verdeutlicht in anschaulicher Weise das „Zusammenspiel“ der beiden berücksichtigten Variablen (vgl. Abb. 18.8).²⁸⁹ Während die Kurve der (durchschnittlichen) ZDL-Anzahl bei den drei Jahrgängen nach der Ausgangsbasis 1986 über den Wert 100 verbleibt und erst im Jahr 2002 auf 78,5 Punkte absinkt, verlaufen die beiden Kurven zu den Arbeitsvolumina mit offenkundigem

²⁸⁹Die Basis dieser Graphen bilden die jeweiligen Indexberechnungen in den beiden vorstehenden Tabellen.

Abstand flacher und enden bei deutlich niedrigeren Werten. Die Berücksichtigung der faktischen Einsatzzeiten zeigt, dass der Ausgangswert des Jahres 1986 in den ausgewählten nachfolgenden Jahren – trotz der zwischenzeitlichen Erhöhung der ZDL-Rekrutierungen – nicht mehr erreicht werden konnte.

Abb. 18.8: Vergleich der Arbeitsvolumina aller ZDL der Tätigkeitsgruppe 08 (1986-2002)



Quelle: Auskunft des Bundesamtes für den Zivildienst; eigene Berechnungen

18.4.2 Die langfristige Entwicklung der Zivildienstplätze

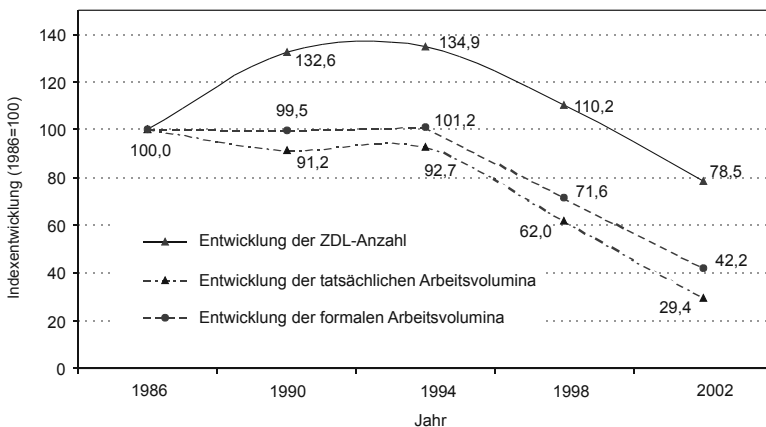
Heute sind etwa 5% aller Zivildienstplätze der Tätigkeitsgruppe 08 zuzuordnen. Dieser Anteil ist seit 1985 stetig rückläufig, er betrug vor 16 Jahren noch fast 11%. Ohne den Vergleich zu den anderen Tätigkeitsgruppen, zeigt sich mit Blick auf die absoluten Zahlen der ZDP im Rettungsdienst (jeweils zum Stichtag 15.12.) das folgende Bild: Waren 1985 ca. 7.500 ZDP beim BAZ anerkannt, stieg deren Anzahl bis 1993 auf fast 11.500 an. Danach ist hier ein kontinuierlicher Rückgang zu verzeichnen. Im Dezember 2000 waren dem BAZ noch 9.866 ZDP dieser Tätigkeitsgruppe gemeldet.

Diese beiden Perspektiven auf die Tätigkeitsgruppe 08, die erstens die ZDP im Verhältnis zur Entwicklung der Zivildienst-Gesamtzahlen und zweitens gewissermaßen im Innenverhältnis betrachtet, lassen sich durch die Darstellung der Indexentwicklungen bündeln (vgl. Abb. 18.9).

Es fällt auf dieser Grundlage auf, dass die Entwicklungslinien für die Gesamtentwicklung der ZDP und der tätigkeitsfeldbezogenen Entwicklung deutlich voneinander abweichen. Der Anstieg der Zivildienstplätze in der Tätigkeitsgruppe 08 bis zum Jahr 1993 ist weitaus schwächer als es die Gesamtentwicklung nahe legen würde. Und der Abwärtstrend ab 1993 – von ca. 150 auf einem Wert um die 130 – lässt sich nicht mit der allgemeinen Entwicklung erklären, sondern stellt gewissermaßen eine Gegenbewegung dar. Während die ZDP insgesamt bis 2000 ansteigen und bei einem Wert von über 270 enden, beläuft sich der Wert für die ZDP im Rettungsdienst in diesem Jahr auf ca. 130.

Mit anderen Worten: Während sich zwischen 1985 und 2000 die Anzahl der ZDP aller Tätigkeitsgruppen mit dem Faktor 2,75 vervielfacht hat, sind die Plätze der Tätigkeitsgruppe 08 unterdurchschnittlich um den Faktor 1,3 angestiegen. Wenn die Anzahl der ZDP auch nur annähernd einen Indikator für die Nachfrage nach Zivildienstleistenden von Seiten der Nonprofit-Einrichtungen (Verbände und „Zivildienstgruppen“) sind, dann lässt sich feststellen, dass die Nachfrage nach ZDP im Rettungsdienst abweichend zur allgemeinen Entwicklung erfolgt ist: Die Steigerungsraten sind vergleichsweise moderat ausgefallen, der Trend der letzten Jahre verläuft gegenläufig zur Gesamtentwicklung.

Abb. 18.9: Entwicklung der ZDP der Tätigkeitsgruppe 08 (1985-2000; Indexentwicklung im Vergleich; 1985=100)

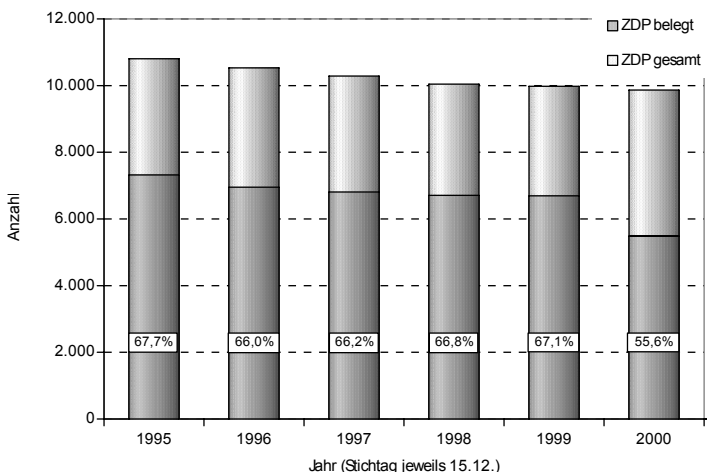


Quelle: Auskunft des Bundesamtes für den Zivildienst; eigene Berechnungen

Die gerade gemachten Aussagen sind auf der Grundlage der Daten zu den Zivildienstplätzen und für das gesamte Bundesgebiet getroffen worden. Diese Analyse soll nun – für einen kürzeren Zeitraum – weiter-

geführt werden, indem einerseits die Entwicklungen bei den belegten Plätzen (bei der Anzahl der Zivildienstleistenden) und andererseits die beiden in unsere Untersuchung für die Tätigkeitsgruppe 08 einbezogenen Bundesländer ergänzend betrachtet werden.

Abb. 18.10: Zivildienstplätze und Anzahl sowie Quote der belegten Plätze der Tg. 08 im Bundesgebiet (1995-2000)



Quelle: Auskunft des Bundesamtes für den Zivildienst; eigene Berechnungen

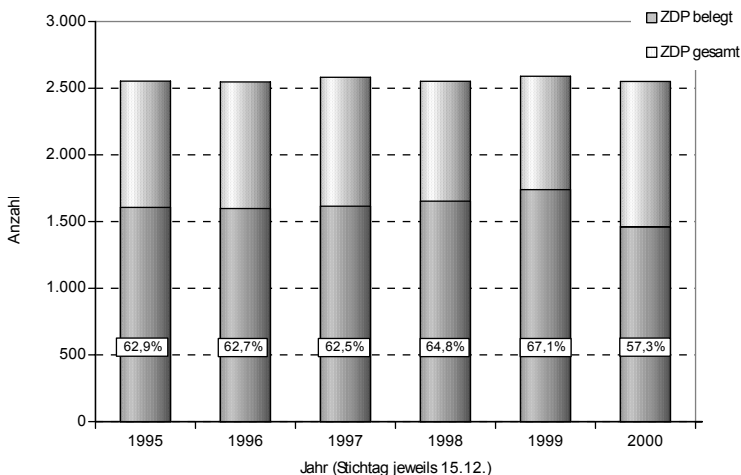
Für das Bundesgebiet ist – im Beobachtungszeitraum 1995 bis 2000 – nicht nur von einer sinkenden Anzahl von Zivildienstplätzen im Rettungsdienst auszugehen, sondern auch die belegten Plätze gehen deutlich zurück (vgl. Abb. 18.10). Waren zum Stichtag 15.12.1995 noch 7.319 der insgesamt 10.805 Plätze belegt, was einem Prozentanteil von 67,7% entspricht, so sind zum Stichtag des Jahres 2000 nur noch 5.485 aller bundesweit vorhandenen 9.866 Plätze belegt. War die Quote der belegten Plätze bis zum Jahr 1999 bei knapp über 65% relativ stabil, so sinkt sie im Jahr 2000 deutlich – um über 10% – ab. Im letzten Jahr waren (nur) noch 55,6% der beim BAZ gemeldeten Plätze der Tätigkeitsgruppe 08 mit Zivildienstleistenden besetzt. Der oben skizzierte bundesweite Trend, nachdem ab 1993 die Nachfrage im Rettungsdienst – entgegen der allgemeinen Entwicklung – zurückgeht, wird durch den Blick auf die Belegungskontingente bestätigt: Der bundesweit nachzuzeichnende Abbau der Plätze ist nicht durch eine größere Ausschöpfung durch erhöhte Belegungsquoten aufgefangen worden. Im Gegenteil: Die Daten für das Jahr 2000 lassen auch in dieser

Hinsicht einen offensichtlichen „Nachfragerückgang“ vermuten (vgl. dazu die Ausführungen zur Kontingentierung der Zivildienstleistenden im Kap 4.4).

18.4.3 Zwei Bundesländer im Vergleich (NRW und RP)

Es stellt sich nun die Frage, ob sich diese für das Bundesgebiet abzeichnenden Trends auch in den beiden Bundesländern Nordrhein-Westfalen (NRW) und Rheinland-Pfalz (RP) bestätigen, oder ob sich dort andere, spezifische Entwicklungen zeigen. Zunächst soll hier auf NRW und anschließend auf das Bundesland RP eingegangen werden.

Abb. 18.11: Zivildienstplätze und Anzahl sowie Quote der belegten Plätze der Tg. 08 in Nordrhein-Westfalen (1995-2000)



Quelle: Auskunft des Bundesamtes für den Zivildienst; eigene Berechnungen

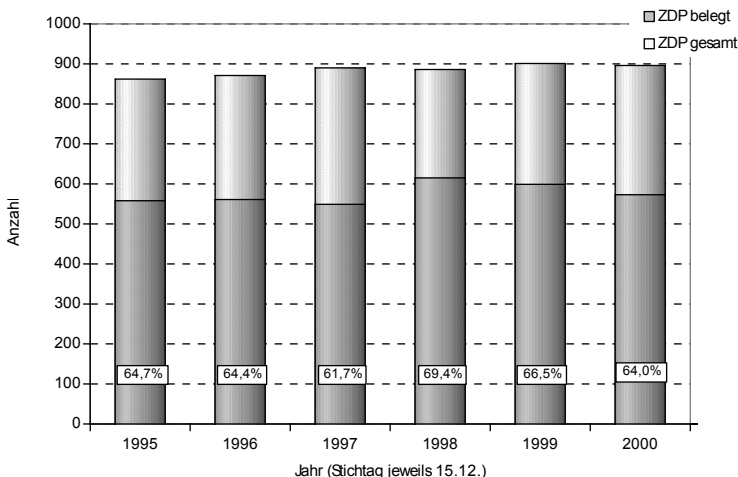
Für NRW²⁹⁰ ist vor allem auffällig, dass die Entwicklung der Zivildienstplätze in den letzten sechs Jahren sich etwa auf einem gleichen Niveau – von knapp über 2.500 Plätzen – gehalten hat (vgl. Abb. 18.11). Der in den Bundeszahlen zu erkennende Trend zur Reduzierung trifft für NRW nicht zu. Lagen die Belegungsquoten in den Jahren 1995 bis 1998 un-

²⁹⁰Obwohl die Untersuchungsregion (der DRK-Landesverband Westfalen-Lippe) nur einen Teil dieses Bundeslandes darstellt, haben wir uns an dieser Stelle auf eine größere Region bezogen, da sich die Aggregationsebenen der Daten des Bundesamtes (natürlich) nicht an den Grenzen der DRK-Landesverbände orientieren.

ter und 1999 auf dem Bundesdurchschnitt, ist für 2000 von einer leicht erhöhten Quote (1,7%) auszugehen – obwohl auch in diesem Punkt eine deutliche Reduzierung zu verzeichnen ist.

Verläuft die Entwicklung in NRW bereits in einigen Punkten gegenläufig zum Bundestrend, dann zeigen sich in RP noch mehr Besonderheiten (vgl. Abb. 18.12). In dem Beobachtungszeitraum steigt die Anzahl der Zivildienstplätze im Rettungsdienst auf ca. 900 leicht an. Während die Belegungsquote 1995 mit 3%-Punkten unter dem Bundesdurchschnitt lag, ist sie mit 64% im Jahr 2000 relativ stabil geblieben und liegt nun mit 8,4%-Punkten über der bundesweit ermittelten Quote. Von den 896 in Rheinland-Pfalz zur Verfügung stehenden Plätzen im Rettungsdienst sind zum Stichtag 15.12.2000 insgesamt 573 belegt.

Abb. 18.12: Zivildienstplätze und Anzahl sowie Quote der belegten Plätze der Tg. 08 in Rheinland-Pfalz (1995-2000)



Quelle: Auskunft des Bundesamtes für den Zivildienst; eigene Berechnungen

Die Analyse auf Bundesland-Ebene lässt also erkennen, dass sich in den beiden in unsere Untersuchung einbezogenen Länder – insbesondere in Rheinland-Pfalz – keinesfalls die bundesweiten Trends widerspiegeln. Diese Auswahlregionen weisen mit Blick auf die Nachfrage nach bzw. den Einsatz von Zivildienstleistenden im Rettungsdienst offensichtlich Besonderheiten auf. Die herausgestellten spezifischen regionalen Entwicklungen deuten darauf hin, dass unsere Befunde zu diesen Regionen nur sehr bedingt verallgemeinerbar sind.

Diese Einschätzung wird durch eine weitere Engführung der Analyseperspektive bestätigt: Auch die Auswertung der DRK-Rettungsdienststatistik belegt die Sonderstellung der von uns ins Blickfeld genommenen DRK-Landesverbände. Deren wiederum spezifische Entwicklungen sind integrale Bestandteile der Daten, auf die gerade Bezug genommen wurde.²⁹¹ Insofern geben die von uns durch die Experteninterviews gewonnenen Befunde zu der Nachfragesituation nach Zivildienstleistenden durch die DRK-Einrichtungen wohl Hinweise auf Ursachen zu den Trends in den beiden Bundesländern, sie werden allerdings nur äußerst eingeschränkt auf die Bedingungen in anderen Bundesländern übertragbar sein (vgl. Kap. 20.6).

18.5 Leistungsdaten des Rettungsdienstsystems

Nach einer Hochrechnung der Bundesanstalt für Straßenwesen werden im öffentlichen Rettungsdienst bundesweit pro Jahr fast 10 Mio. Einsätze²⁹² durchgeführt, d.h. pro 1.000 Einwohner waren ca. 121 Einsätze notwendig.²⁹³ Von den Einsätzen werden 41% durch das Leitstellenpersonal als „Notfall“ eingestuft – wobei in etwa der Hälfte dieser Notfälle auch ein Notarzt eingesetzt wird.²⁹⁴ 59% des Einsatzaufkommens entfallen auf die Kategorie „Krankentransport“.

Mit Blick auf die Einsatzfahrten, die die Einsatznotwendigkeiten im Rettungsdienst realistischer als die Anzahl der Einsätze widerspiegeln, zeigt sich das folgende Bild (vgl. Tab. 18.6): Von den ca. 11,5 Mio. Einsatzfahrten im Bundesgebiet sind 47,7% (ca. 5,5 Mio.) als Krankentransport einzustufen. Etwa 11% aller Einsatzfahrten haben einen Unfall zum Anlass, wobei „nur“ knapp 4% der Fahrten aufgrund eines Verkehrsunfalls anfallen. Fast ein Viertel des Einsatzfahrtaufkommens, was ca. 2,8 Mio. Fahrten entspricht, hat einen internistischen Notfall zum Anlass.

291 Von den zum 15.12.2000 gezählten belegten Zivildienstplätzen der Tätigkeitsgruppe 08 in Rheinland-Pfalz sind über 70% in den DRK-Rettungswachen beschäftigt.

292 Diese Größe (9.900.090 Einsätze) gilt für die Gesamtzahl der Einsätze, nicht für die Einsatzfahrten, deren Zahl für den gleichen Zeitraum auf ca. 11,5 Mio. hochgerechnet wurde. Die Differenz erklärt sich u.a. daraus, dass bereits bei einem Einsatz im „Rendezvoussystem“ mindestens zwei Fahrten anfallen. Etwa 80% aller Notarzteinsätze erfolgten im Rendezvoussystem (vgl. dazu die Erläuterungen im Glossar).

293 Diese Daten und die folgenden entstammen einer repräsentativen Erhebung „Analyse des Leistungsniveaus im Rettungsdienst“ von 1998 und 1999 in 60 Rettungsdienstbereichen (vgl. Bundesanstalt für Straßenwesen 2000).

294 In dieser Untersuchung ist das entscheidende Kriterium für die Kategorisierung als Notfall die Notfallmeldung, die einen Einsatz von Fahrzeugen mit Sonderrechten im Straßenverkehr nach sich zieht. Ein solcher Einsatz eines Rettungsmittels bedeutet nicht, dass tatsächlich ein medizinischer Notfall vorgelegen hat.

Tab. 18.6: Einsatzfahrtaufkommen (pro Jahr; nach Anlass;1998/1999; absolut und in %)

Einsatzfahrten	Einsatzanlass					
	Verkehrsunfall	Arbeitsunfall	Sonst. Unfall ¹	Internist. Notfall	Sonst. Notfall ²	Kranken-transport
Hochgerechnete Anzahl der Einsatzfahrten	443.136	71.350	764.361	2.808.909	1.924.558	5.473.449
Anteil an allen Einsatzfahrten (in %)	3,86	0,62	6,65	24,46	16,76	47,65

1 Z.B. Haus-, Schul- oder Sportunfall.

2 Z.B. bei Verbrechen, Suizid oder dringenden Blut- und Organtransporten.

Quelle: Bundesanstalt für Straßenwesen (2000); eigene Berechnungen

Entsprechend den unterschiedlichen Einsatzanlässen kommen für die Fahrten die verschiedenen Rettungsmittel in unterschiedlicher Häufigkeit zum Einsatz. Der nach Einsatzanlass differenzierten Aufstellung des Fahrtenaufkommens lassen sich die Rettungsmittel zuordnen (vgl. Tab. 18.7). Danach zeigt sich, dass insgesamt vor allem die Rettungsmittel NEF, RTW und KTW eingesetzt werden – diese bestreiten zusammen 97,3% aller Einsatzfahrten. In fast der Hälfte aller Einsatzfahrten wird ein RTW genutzt; in annähernd 35% ein KTW. Der Einsatz des RTW erfolgt bei allen Einsatzarten – mit Ausnahme der Krankentransporte – mit deutlichem Abstand am häufigsten. Die Krankentransporte werden zu fast 70% mit dem KTW durchgeführt.

Tab. 18.7: Verteilung des Einsatzfahrtaufkommens pro Jahr, nach Anlass und Rettungsmitteltyp (1998/1999; in %)

Rettungsmittel	Einsatzanlass						Summe (gewichtet)
	Verkehrsunfall	Arbeitsunfall	Sonst. Unfall ¹	Internist. Notfall	Sonst. Notfall ²	Kranken-transport	
NAW	2,6	1,8	1,8	5,2	2,2	/	1,9
NEF	22,2	19,8	10,2	32,1	25,1	/	13,7
RTW	68,0	69,8	79,9	59,6	65,5	31,7	49,0
KTW	3,7	6,5	7,2	2,1	5,0	68,3	34,6
RTH	3,2	2,1	0,8	0,9	1,9	/	0,7
NOA ³	0,3	0,0	0,1	0,1	0,3	/	0,1

1 Z.B. bei Haus-, Schul- oder Sportunfall.

2 Z.B. bei Verbrechen, Suizid oder dringenden Blut- und Organtransporten.

3 Ein mit einem Arzt besetzter Privat-PKW (kein Rettungsmitteltyp nach DIN).

Quelle: Bundesanstalt für Straßenwesen (2000)

Eine weitere detailliertere Betrachtung des Gesamtaufkommens der Einsatzfahrten kann durch die Unterscheidung der Einsatzarten erfolgen. Hier werden Notarzteinsätze, Notfalleinsätze sowie der dringliche und der disponible Krankentransport differenziert (vgl. Tab. 18.8). In ca. 31% der Fahrten erfolgt der Einsatz eines Notarztes, 18% werden als Notfalleinsatz eingestuft und haben keinen Notarzteinsatz zur Folge. Der weitaus größte Teil der Krankentransporte, ca. 62%, erfolgt als disponibler Transport; dies entspricht einem Anteil von fast 32% an allen Einsatzfahrten. Je nach Einsatzart fallen die Quoten der Fehlfahrten unterschiedlich aus. Der höchste Anteil der Fehlfahrten fällt mit deutlich über 15% bei den Notfalleinsätzen an, was einer Anzahl von ca. 325.000 Fahrten pro Jahr gleichkommt.

Tab. 18.8: Verteilung des Einsatzfahrtaufkommens und der Fehlfahrten pro Jahr, nach Einsatzart (1998/1999)

	Einsatzart				Summe bzw. Durchschnitt
	Notarztein-satz	Notfall-einsatz	Dringlicher Kranken-transport	Disponibler Kranken-transport	
Einsatzfahr-ten (abs.)	3.554.332	2.069.176	2.198.888	3.663.367	11.485.763
Einsatzfahr-ten (in %)	30,9	18,0	19,1	31,9	100,00
Fehlfahrt-quote (in %)	9,9	15,7	7,1	3,9	8,5

Quelle: Bundesanstalt für Straßenwesen (2000); eigene Berechnungen

Die Unterscheidung der verschiedenen Einsatzarten korrespondiert mit dem Einsatz der verschiedenen Rettungsmittel. Wird die Verteilung des Einsatzfahrtaufkommens nach Einsatzart und Rettungsmitteltyp betrachtet, dann zeigt sich u.a., dass nur bei den Notarzteinsätzen neben dem RTW und dem KTW andere Rettungsmittel zum Einsatz kommen (vgl. Tab. 18.9). Bei dieser Einsatzart spielt der KTW – mit nur 1,8% – so gut wie keine Rolle. Bei den Notfalleinsätzen werden fast ausschließlich RTW genutzt, bei den dringlichen Krankentransporten etwa zur Hälfte (mit fast 51%). Der KTW wird in drei von vier Fällen (zu 75,2%) für den disponiblen Krankentransport eingesetzt.

Tab. 18.9: Verteilung des Einsatzfahrtaufkommens nach Einsatzart und Rettungsmitteltyp pro Jahr (1998/1999; in %)

Rettungsmittel	Notarzteinsatz	Notfalleinsatz	Einsatzart		Durchschnitt im Bundesgebiet
			Dringlicher Krankentransport	Disponibler Krankentransport	
NAW	6,1	/	/	/	1,9
NEF	44,3	/	/	/	13,7
RTW	45,2	96,9	50,9	24,8	49,0
KTW	1,8	3,1	49,1	75,2	34,6
RTH	2,3	/	/	/	0,7
NOA ¹	0,3	/	/	/	0,1

1 Ein mit einem Arzt besetzter Privat-PKW (kein Rettungsmitteltyp nach DIN).

Quelle: Bundesanstalt für Straßenwesen (2000)

Die Anteile der verschiedenen Rettungsmitteltypen an dem Aufkommen der Einsatzfahrten haben sich im Zeitverlauf verschoben (vgl. Tab. 18.10). Mit Blick auf einen Zeitraum von 20 Jahren (1979 bis 1999) wird verdeutlicht, dass die Bedeutung des RTW stetig und in erheblichem Maße zugenommen hat. Während mit diesem Typ im Jahr 1979 ca. 27% der Einsatzfahrten durchgeführt wurden, sind es im letzten Erhebungsabschnitt bereits 49%. Auch der Anteil der NEF ist angewachsen – von 6,2% in 1988/89 auf fast 14% in 1998/99. Demgegenüber hat der Rettungsmitteltyp des KTW deutlich an Bedeutung verloren. Wurden vor etwa 20 Jahren noch über die Hälfte aller Einsatzfahrten mit diesem Rettungsmittel durchgeführt, kommt dem KTW heute in etwa ein Anteil von einem Drittel zu.

Tab. 18.10: Entwicklung der eingesetzten Rettungsmitteltypen in Zehnjahresschritten (in %)

Rettungsmittel	Erhebungsjahre		
	1979	1988/89	1998/99
NEF	/ ¹	6,2	13,7
RTW	26,7	40,3	49,0
KTW	54,9	47,8	34,6
Sonstige	18,4	5,7	3,5

1 Das NEF wurde bis 1985 mittels der Kategorie „Sonstige“ erfasst, der 1979 ein Anteil von 0,2% zukam.

Quelle: Bundesanstalt für Straßenwesen (2000); eigene Berechnungen

18.6 Zwischenbefunde

In diesem Kapitel wurde das besondere Arbeitsfeld für die Zivildienstleistenden der Tätigkeitsgruppe 08 – der Rettungsdienst – einleitend vorgestellt, indem auf die wichtigsten feldspezifischen Hintergrundinformationen, auf die zentralen Strukturaspekte der Notfallrettung und des Krankentransports eingegangen wurde. Auf der Grundlage einer kurzen Darstellung der historischen Entwicklung dieses Arbeitsfeldes konnte die aktuelle Organisation und das Personal- und Ausbildungsgefüge des Rettungsdienstsystems beschrieben werden. In besonders ausführlicher Weise wurden anschließend auf der Grundlage der Fachdiskussion und relevanter Daten die Stellung und die Bedeutung der Zivildienstleistenden für diesen Tätigkeitsbereich analysiert. Diese Ausführungen konnten durch die Schilderung der wichtigsten Leistungsdaten des Rettungsdienstes ergänzt werden.

Die Anfänge des Rettungsdienstes waren Ausdruck privaten Engagements. Nach und nach übernahm der Staat immer mehr Verantwortung in diesem Aufgabenfeld. Heute regeln vor allem Rettungsdienstgesetze auf Bundeslandebene die rettungsdienstlichen Aufgaben und die Standards – vor allem mit Blick auf Qualifikationserfordernisse, Finanzierungsbedingungen und Hilfsfristen. Dabei wird der Rettungsdienst überwiegend als „Kuppelprodukt“, als wirtschaftliche und funktionale Einheit von Notfallrettung und qualifiziertem Krankentransport angesehen, bei denen je unterschiedliche Standards bezüglich Personalqualifikation und Rettungsmittel definiert sind.

Heute sind an der Aufrechterhaltung des Rettungsdienstes unterschiedliche Personal- bzw. Statusgruppen beteiligt: neben den Zivildienstleistenden und den (haupt)beruflich arbeitenden Kräften vor allem

die sogenannten Aushilfen und die Ehrenamtlichen, deren Einsatz sich an den entsprechenden gesetzlich geregelten Standards auszurichten hat, die nicht nach Personalgruppen unterscheiden, sondern sich ausschließlich an Qualifikationserfordernissen orientieren. Aus der Perspektive der Ehrenamtlichen erscheint ihr Dienst in diesem Arbeitsfeld einerseits mit vergleichbar hohen Voraussetzungen und andererseits mit einem relativ hohen Belastungsgrad verbunden. Im Rettungsdienst findet sich neben den relativ kurzen Ausbildungen zum/r RettungshelferIn (320 Std.) und zum/r RettungssanitäterIn (520 Std.) nur eine (echte) Berufsausbildung – der/die RettungsassistentIn. Diese umfasst eine Ausbildungsdauer von 2 Jahren; fast drei Viertel des rettungsdienstlichen Personals verfügt über diese Berufsausbildung.

Im Vergleich zu anderen Einsatzfeldern für Zivildienstleistende sind für die Arbeit im Rettungsdienst (Tätigkeitsgruppe 08) – der heute etwa 5% der ZDP zugehören – einige Besonderheiten auszumachen (u.a. mit Blick auf die Vorbereitung auf den Dienst, berufliche Perspektiven oder Belastungsfaktoren). Seit Beginn des ZDL-Einsatzes (Anfang der 70er-Jahre) in diesem Arbeitsfeld hat sich vor allem aufgrund von zwei Entwicklungen – Verberuflichung im Rettungsdienst und Dienstzeitverkürzung – das Einsatzspektrum von Zivildienstleistenden verkleinert. Unter gleichzeitiger Berücksichtigung der Dienstdauer und der Anzahl der ZDL zeigt sich, dass seit etwa Mitte der 90er-Jahre die Arbeitsvolumina der ZDL der Tätigkeitsgruppe 08 stetig und deutlich zurückgehen. Im Jahr 2002 wird durch die ZDL voraussichtlich nur noch annähernd 40% der Arbeitszeit des Jahres 1986 zur Verfügung gestellt werden können. Parallel zu diesen Entwicklungen zeigt sich im Vergleich zu der Gesamtentwicklung bei den ZDP bundesweit für die Tätigkeitsgruppe 08 ein besonderer Verlauf – mit unterdurchschnittlichen Steigerungsraten bis 1993 und anschließendem Rückgang. Die beiden in die Untersuchung einbezogenen Bundesländer repräsentieren den allgemeinen, bundesweiten Trend für die Tätigkeitsgruppe 08 jedoch nicht.

Es ist davon auszugehen, dass in Deutschland etwa 48% aller Einsatzfahrten im Rettungsdienstsystem als Krankentransport einzustufen sind. In fast der Hälfte aller Fahrten kommt ein Rettungswagen zum Einsatz, in ca. 35% ein Krankentransportwagen. Diese Anteile haben sich in den letzten 20 Jahren deutlich verschoben. Während vor allem die Bedeutung des Rettungswagens zugenommen hat, ist der Anteil des Krankentransportwagens um ca. 20% zurückgegangen.

19 Die Finanzierungsgrundlagen und die Ausgabenentwicklung für rettungsdienstliche Leistungen

Die finanziellen Rahmenbedingungen der Arbeitsfelder, in denen Zivildienstleistende eingesetzt werden, unterscheiden sich in mehrfacher Hinsicht. Ausschlaggebend für die jeweiligen Modalitäten und Verfahren der Finanzierung sind zum größten Teil die in den jeweils relevanten Gesetzen festgelegten Rahmungen. Selbst wenn die Instanzen, aus deren Haushalten letztlich eine Finanzierung erfolgt, identisch sind, muss dennoch von verschiedenen Strukturen und Bedingungen ausgegangen werden. Daher erscheint auch für die Beschäftigung mit dem Rettungsdienst eine separate Behandlung der Finanzierungsgrundlagen notwendig – haben doch alle Modelle zur Konversion bzw. Weiterentwicklung des Zivildienstes, ebenso wie der Einsatz der Zivildienstleistenden überhaupt, immer auch eine betriebswirtschaftliche Seite, die nicht losgelöst von Finanzierungsfragen analysiert werden kann.

In diesem Kapitel sollen also zuerst die wichtigsten Grundlagen zur Finanzierung im deutschen Rettungsdienstsystem dargestellt werden. Da vor allem die Länder mit ihren je eigenen Rettungsdienstgesetzen die Finanzierungsbedingungen setzen, ist es ebenso notwendig, anschließend auf die beiden unterschiedlichen Situationen in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz einzugehen und auf die jeweiligen Besonderheiten hinzuweisen. Diese Ausführungen werden ergänzt durch die Analyse der Ausgabenentwicklung des Rettungsdienstes bzw. für die bodengebundenen Rettungsmittel auf Bundesebene, auf denen vor allem die Feststellung der Erneuerungsbedarfe des Rettungswesens aufbaut.

19.1 Finanzierungsgrundlagen des Rettungsdienstes

Laut den Rettungsdienstgesetzen der Länder wird der Rettungsdienst als öffentliche Aufgabe der Gesundheitsfürsorge und Gefahrenabwehr eingestuft. Aus Artikel 2 GG, in dem das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit festgeschrieben ist, leitet sich die Aufgabe, Gefahren für den Einzelnen abzuwehren, als originäre staatliche Aufgabe ab. Rettungsdienst – also Notfallrettung und qualifizierter Krankentransport – wird heute als Gefahrenabwehr verstanden und somit als staatliche bzw. öffentliche Aufgabe definiert. Diese Aufgabe ist in den Rettungsdienstgesetzen der Länder spezifiziert, die die Kompetenz zur rechtli-

chen Ausgestaltung der Rettungsdienste besitzen – z.B. mit Blick auf die Zulassungsbedingungen, die Festlegung der Hilfsfristen und von Infrastrukturdaten, die Vorgaben für die Besetzung der Rettungsmittel oder die Mitspracherechte der Kostenträger.

„Aufgrund dieser Zuordnung und der sich daraus ableitbaren Betriebs- und Einsatzpflicht für die Leistungserbringer kann, unabhängig von der Klärung der Kostenträgerschaft, jeder Bürger bei Bedarf rettungsdienstliche Leistungen in Anspruch nehmen. Auf eine Kostenübernahme durch die Krankenkassen haben hingegen nur die GKV-Versicherten Anspruch“ (Dalhoff/Rau 1995, S. 154 f.).²⁹⁵ Nach § 60 SGB V besitzen die Versicherten einen Leistungsanspruch gegenüber der Krankenkasse zur Übernahme der Kosten (evtl. unter Abzug einer Eigenbeteiligung), die durch einen rettungsdienstlichen Einsatz entstanden sind.²⁹⁶ Die Krankenkassen erfüllen damit nach § 2 Abs. 2 SGB V gegenüber den Versicherten eine „Leistungsverschaffungspflicht“, der sie im Rahmen des Sachleistungsprinzips durch eine unmittelbare Übernahme der rettungsdienstlichen Gebühren oder Entgelte nachkommen. Um dies zu gewährleisten schließen die Krankenkassen – soweit nicht Gebühren nach kommunaler Satzung erhoben werden – Verträge über die Vergütung rettungsdienstlicher Leistungen ab.

Grundsätzlich sind die Kosten des Rettungsdienstes auf mehrere Kostenträger aufgeteilt. Die Krankenkassen sind für die Finanzierung der Betriebskosten des Rettungsdienstes zuständig und die Bundesländer sowie die Kommunen finanzieren z.T. im Rahmen der jeweiligen Rettungsdienstgesetze die Investitionen. „Die Entscheidungshoheit über die Art und die Höhe der Finanzierung ist allein in die Entscheidungsbefugnis der einzelnen Bundesländer gelegt“ (Gollert 1998, S. 219). Als eine Folge dieser grundsätzlichen Regelung erfolgt die Rettungsdienstfinanzierung im Bundesgebiet sehr uneinheitlich. Die Finanzierung der Betriebskosten über die Krankenkassen geschieht über die so genannten Rettungsdienstentgelte. Es lassen sich grundsätzlich zwei Verfahren zur Bestimmung dieser Entgelte unterscheiden: das **Festsetzungsverfahren** und die **vertragliche Regelung**. Während im Festsetzungsverfahren nach einer Anhörung der Kostenträger eine Gebühr durch das Land bzw. die kommunalen Träger verbindlich bestimmt wird²⁹⁷, verständigen sich im vertraglichen Verfahren die Kostenträger

295 Dies betrifft etwa 90% der Gesamtbevölkerung.

296 Neben dem § 60 sind die leistungsrechtlichen Einzelheiten für die Übernahme von „Fahrkosten“ in den §§ 61, 62 und 133 SGB V geregelt.

297 „Die Einnahmen des Rettungsdienstes stammen von den Kostenträgern, dabei insbesondere von den gesetzlichen Krankenkassen, die mit den Trägern des Rettungsdienstes – Kreise, Kommunen oder Zweckverbände – die entsprechenden Entgelte vereinbaren. Diese basieren vornehmlich auf dem Selbstkostendeckungsprinzip“ (Oberender/Zerth 2001, S. 6).

(die Krankenkassen) und die Leistungserbringer (die Rettungsdienststräger) auf eine bindende Gebühr.²⁹⁸ Von Seiten der Krankenkassen wird zu der Finanzierung der Investitionskosten angemerkt: „Festzustellen ist (...), dass sich die Länder immer mehr aus der finanziellen Verantwortung für das Rettungswesen heraus stellen, indem sie neue Rettungsdienstgesetze erlassen, mit der Folge, daß sie ihren Investitionsanteil herunterfahren“ (Gollert 1998, S. 220).

Mit der Änderung des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) vom 25.7.1989 wurde den Ländern durch den Bund die Möglichkeit eröffnet, den Rettungsdienst abschließend zu regeln, da die „Beförderung mit Krankenkraftwagen“ aus dem PBefG herausgenommen und in die Länderkompetenz übertragen wurde. „Für die Länder war damit die Möglichkeit verbunden, das wettbewerbliche Verhältnis zwischen öffentlich beauftragten und gewerblichen Leistungsanbietern innerhalb ihrer Rettungsdienstgesetze neu zu organisieren (...). Dass gewerblichen Anbietern auch nach der entsprechenden Novellierung der Landesrettungsdienstgesetze Beteiligungsmöglichkeiten offen stehen sollten, formulierte die Bundesregierung sogar explizit als Zustimmungsvoraussetzung zu dem Gesetzesentwurf des Bundesrates“ (Dalhoff/Rau 1995, S. 154). Diese Regelung ging auf die Wahrnehmung zurück, dass aufgrund der nicht abschließend geregelten Aufgabenaufteilung zwischen privat-gewerblichen und gemeinnützigen Leistungsanbietern bei der Krankenbeförderung sowohl die Finanzierbarkeit als auch die Funktionsfähigkeit des Rettungsdienstes in Gefahr waren. „Mit dem durch die Rettungsdienstgesetze der Länder vorgegebenen flächendeckenden Aufbau des Rettungsdienstes wurden Mängel des Bundesrechts immer deutlicher. Während die rettungsdienstlichen Aufgabenträger eine ständige und flächendeckende Versorgung der Bevölkerung mit Rettungsmitteln und qualifiziertem Personal rund um die Uhr sicherzustellen hatten, konnten die nicht in den Rettungsdienst eingebundenen privaten Unternehmen ihren Geschäftsbetrieb auf einen kostengünstigen Tagesbetrieb mit hohem Auslastungsgrad beschränken“ (Prütting 2001, S. 6).

Der Anteil der Ausgaben für das Rettungswesen – soweit sie als Betriebskosten in den Zuständigkeitsbereich der Krankenkassen fallen – an den Gesamtausgaben der Gesetzlichen Krankenversicherung ist relativ gering. Dieses Kontingent beträgt etwa 1%. Einzelne betrachtet hat sich dieser Ausgabenblock allerdings dynamisch entwickelt: „Die Kosten des Rettungsdienstes haben sich im Vergleich zu den Aufwendun-

298. „In vielen Ländern erfolgt bei der Finanzierung (...) das Anhörungsverfahren. Gerade im Norden der Bundesrepublik ist dies so, in den südlichen Bundesländern ist die Vertragsregelung per Gesetz die entscheidende Regelung geworden“ (Gollert 1998, S. 220).

gen für die allgemeine Lebenshaltung deutlich überproportional entwickelt. Das Einsatzaufkommen ist hierbei nur geringfügig erhöht worden, angestiegen sind vor allem die Vorhaltekosten“ (Gollert 1998, S. 218).²⁹⁹ Die Anzahl der in den einzelnen Rettungsdienstplänen festgelegten Vorhaltestunden sind für die Kosten des Rettungsdienstes bestimmend. Diese Vorhaltekosten spielen nicht nur die Hauptrolle für die Höhe der Gesamtkosten des Rettungsdienstes, sondern sie sind auch der entscheidende Faktor für die Zurechnung der Kosten auf die Leistungen Notfallrettung und Krankentransport (vgl. Büch/Koch 1998, S. 19).

19.2 Finanzierungsaspekte in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz

Die Finanzierungsgrundlagen für den Rettungsdienst sind in den beiden Bundesländern in unterschiedlicher Weise gesetzlich geregelt. Diese Verschiedenartigkeit in rechtlicher Hinsicht beruht auf je spezifischen historischen Entwicklungen und stabilisiert differierende Rettungsdienst-Strukturen. Allgemein lässt sich mit Blick auf die inzwischen vorhandenen heterogenen Marktsituationen im Rettungsdienst formulieren: Die heute noch anzutreffende Unterschiedlichkeit bezüglich der „Marktanteile“ der relevanten Rettungsdienstträger in den einzelnen Bundesländer gründet u.a. in den spezifischen Entstehungsbedingungen des Rettungsdienstes der verschiedenen Besatzungszonen nach dem Zweiten Weltkrieg. „Im Bereich der britischen Besatzungszone wurde der RD den Feuerwehren unterstellt. In der amerikanischen und der französischen Zone übertrug man die Aufgabe den neuen regionalen Rotkreuzverbänden. In der sowjetischen Zone wurde der RD zunächst verstaatlicht, später dem DRK unterstellt“ (Hellweg/Bauer 1998, S. 518).

Im Vergleich der beiden Bundesländer fällt vor allem die unterschiedliche Grundstruktur auf: Während in NRW – mit Blick auf Zuständigkeiten, Kostenträgerschaft und Finanzierungsstrukturen – ein eher dezentral gesteuertes und relativ unübersichtliches System geschaffen wurde, besteht in RP eine eher zentral gesteuerte Organisations- und Finanzierungsstruktur. Mit der Auswahl der beiden Bundesländer sind

²⁹⁹„Leistungen des Rettungsdienstes, durch die Kosten verursacht werden, sind einmal infrastrukturelle, organisatorische, sachliche und personelle Vorhalteleistungen der verschiedenen Rettungsmittel, d.h. Stunden, in denen das jeweilige Rettungsmittel dienstbereit mit entsprechendem Einsatzpersonal bereitsteht und sich entweder im Einsatz befindet oder auf einen Einsatz wartet. Solche Wartezeiten entstehen daher in erster Linie bei der Notfallrettung, beim Krankentransport entsprechen die Vorhaltestunden bei guter Organisation praktisch den Einsatzzeiten“ (Büch/Koch 1998, S. 11).

die beiden Modelle der Rettungsdienst-Finanzierung repräsentiert – das Festsetzungsverfahren in NRW und die Vertragsregelung in RP. In den folgenden Abschnitten sollen einige Aspekte dieser beiden unterschiedlichen Systeme der Finanzierung genauer betrachtet werden. Zuerst soll die Situation in Nordrhein-Westfalen und anschließend diejenige in Rheinland-Pfalz dargestellt werden.

Die Situation in Nordrhein-Westfalen

In Nordrhein-Westfalen wurde nach 1945 – bis dahin hatte im gesamten Deutschen Reich das DRK den Rettungs- und Krankentransportdienst durchgeführt – durch die britische Besatzungsmacht die Aufgaben des Unfallrettungsdienstes den für den Feuerschutz zuständigen Gremien und 1948 in die Feuerschutzgesetzgebung übertragen. 1974 erfolgte mit dem Gesetz über den Rettungsdienst (RettG) eine gesetzliche Neuregelung – seitdem sind die Kreise und die kreisfreien Städte als Träger des hoheitlich organisierten Rettungsdienstes eingesetzt, d.h. sie fungieren sowohl als Aufgaben- als auch als Kostenträger.³⁰⁰ Nach mehreren Gesetzesnovellierungen wurde 1999 u.a. die Investitionsförderung aufgegeben. Mit anderen Worten stellt sich die grundsätzliche rechtliche Situation folgendermaßen dar: In NRW „ist der Rettungsdienst den Gebietskörperschaften (Kreise und kreisfreie Gemeinden) als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung übertragen, d.h. die Aufsichtsbehörde (= Bezirksregierung, früher Regierungspräsident) übt eine umfassende Rechtsaufsicht (= Ist das Handeln der Kommunen mit geltendem Recht vereinbar?) und eine eingeschränkte Fachaufsicht (= Ist das Handeln der Kommune zweckmäßig und sinnvoll?) aus“ (Fehn/Selen 2000, S. 98 f.).

In diesem Bundesland werden die Gebühren für den Rettungsdienst durch eine Gebührensatzung festgesetzt, deren Grundlage die in den Bedarfsplänen aufgeführten Standards sind.³⁰¹ Auch nach der neuesten Novellierung vom 15.6.1999 wird damit „dem Anliegen der Kreise und kreisfreien Städte, ihre Satzungsgewalt im Gebührenrecht unangetastet zu lassen, Rechnung getragen“ (Prütting 2001, S. 123). Mit der aktuellen Fassung wurde den Krankenkassen das Recht zugestanden, Stellungnahmen zu den Entwürfen der Gebührensatzungen abzugeben, die alle Kosten berücksichtigen können, die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen als voraussichtliche Rettungsdienst-Kosten ermittelt wer-

300 Nach diesem Verständnis sind die Krankenkassen nicht als Kostenträger, sondern als Finanzierungsträger zu bezeichnen.

301 Eine Ausnahme bilden die Entgelte für Rettungshubschrauber.

den.³⁰² Zwischen den Beteiligten (Krankenkassen und Stadträte bzw. Kreistage) soll Einvernehmen angestrebt werden. Ist dieses Ziel nicht zu verwirklichen, entscheidet der Satzungsgeber abschließend (vgl. § 14 RettG NRW).

In Nordrhein-Westfalen ist keine Hilfsfrist (keine Eintreffzeit) für die Notfallrettung per Gesetz festgelegt. Dennoch geht Prütting (2001, S. 37) bei ihrer Erläuterung des § 2 RettG NRW davon aus, dass sich mit dem flächendeckenden Ausbau des Rettungsdienstes in diesem Bundesland als allgemeiner Standard Eintreffzeiten von 10 Minuten, in ländlichen Bereichen bis 12 Minuten, ergeben.

Die Durchführung des Rettungsdienstes kann nach § 13 RettG durch Vereinbarung Dritten übertragen werden, wobei bei gleichem Leistungsangebot, die freiwilligen (frei-gemeinnützigen) Hilfsorganisationen den privat-gewerblichen Anbietern vorrangig zu berücksichtigen sind.³⁰³ Die Beauftragung Dritter mit der Durchführung des öffentlichen Rettungsdienstes erfolgt durch ein hoheitliches Handeln der Verwaltung, die eingesetzten Leistungserbringer handeln als VerwaltungshelferInnen (und nicht als beliehene Unternehmen) nach den Anweisungen der Träger rettungsdienstlicher Aufgaben.

Wie oben bereits beschrieben, sind aufgrund der vorgegebenen historischen und aktuell-rechtlichen Strukturen in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz unterschiedlich. Dies hat nicht nur Auswirkungen auf die Finanzierungsbedingungen, sondern auch auf die Zusammensetzung der am Rettungsdienst beteiligten Akteure. Im Gegensatz zum Land RP treten in NRW vor allem die Feuerwehren als Leistungserbringer im Rettungsdienst auf, sie stellen dort mit Abstand den größten Arbeitgeber im Rettungswesen.³⁰⁴

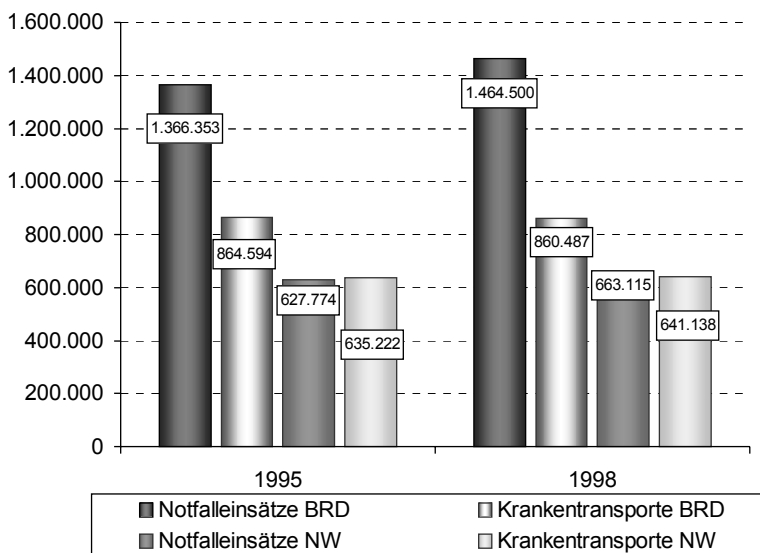
302 Als Kosten sind neben den Personal- und Sachkosten auch die kalkulatorischen Kosten und – mit der Aufgabe der dualen Finanzierung zwischen Krankenkassen und Land – die Investitionskosten zu verstehen. Als Beispiel: Unter Berücksichtigung der für das Jahr 2001 kalkulierten Kosten für den Einsatz der Freiwilligen Feuerwehr der Stadt Schwerte errechnet die AOK Westfalen-Lippe (unter Berücksichtigung von Produktiv- und Fehleinsätzen) eine Einsatzpauschale (kalkulierte Kosten : Anzahl der Einsätze) von ca. 381 EUR (746 DM) für den RTW und ca. 95 EUR (186 DM) für den KTW (Faxauskunft der AOK Westfalen-Lippe).

303 „Fraglich ist, ob die Privilegierung der Hilfsorganisationen dann noch gilt, wenn die Rechtsform signalisiert, dass hier ein neuer Träger entstanden ist. Dies wäre z.B. der Fall, wenn eine Hilfsorganisation ihre Aufgaben auf eine gemeinnützige Gesellschaft mit beschränkter Haftung (gGmbH) überträgt“ (Prütting 2001, S. 117).

304 Nach Recherchen bei der Feuerwehr sowie den vier großen frei-gemeinnützigen Organisationen – dem DRK, dem MSHD, der JUH und dem ASB – zu den Beschäftigtenzahlen im Bereich der Krankentransporte und Rettungsdienste waren 1998 ca. 10.500 Personen in Nordrhein-Westfalen in diesem Aufgabenfeld beschäftigt (Forschungsgesellschaft für Gerontologie u.a. 2001, S. 57).

Diese besondere Rolle, die die Feuerwehren in diesem Bundesland innehaben, spiegelt sich auch in den Einsatzstatistiken der Feuerwehren. Den Einsätzen in diesem Bundesland kommt sowohl bei den Notfalleinsätzen als auch bei Krankentransporten ein großer Anteil an den bundesweiten Einsätzen zu (vgl. Abb. 19.1). So wurden im Jahr 1998 von den fast 1,5 Mio. Notfalleinsätzen der Feuerwehren im Bundesgebiet über 45% allein in NRW gefahren. Bei den Krankentransporten beträgt dieses Kontingent sogar fast 75 %.

Abb. 19.1: Rettungsdienstleistungen der Feuerwehren (BRD und NRW; 1995 und 1998)



Quelle: Deutscher Feuerwehrverband (1996, 1999); eigene Berechnungen

Die Situation in Rheinland-Pfalz

In Rheinland-Pfalz tritt neben den Landkreisen und den kreisfreien Städten auch das Land als Träger des Rettungsdienstes auf. Die Benutzungsentgelte werden für die Betriebskosten auf Landesebene erhoben und zwischen den Verbänden der Kostenträger (Landesvertretungen der Krankenkassen) und den zuständigen Behörden bzw. den Landesverbänden der Sanitätsorganisationen (faktisch mit dem DRK-

Landesverband) vereinbart.³⁰⁵ Aus dem Landeshaushalt werden die Kosten für Einrichtung, Unterhaltung und Personal für die Rettungsleitstellen sowie 75% der zuwendungsfähigen Kosten für die Beschaffung von Einrichtungen des Rettungsdienstes getätigt; die Landkreise haben 75% der Raumkosten (Herstellung und Erneuerung) der Rettungswachen und -leitstellen zu tragen, die von den „Sanitätsorganisationen“ – so die Bezeichnung im Gesetz – besetzt werden. Die Betriebskosten des Rettungsdienstes werden durch die Benutzungsentgelte finanziert, die nach § 12 Abs. 1 RettDG RP so zu bemessen sind, dass sie alle nicht anderweitig finanzierten Kosten, die bei einer sparsamen und wirtschaftlichen Betriebsführung entstehen, abdecken.

Nach § 8 Abs. 2 RettDG RP muss durch eine genügende Anzahl von Rettungsmitteln gewährleistet werden können, jeden an einer öffentlichen Straße gelegenen Einsatzort innerhalb von 15 Minuten nach Eingang des Hilfeersuchens bei der Rettungsleitstelle zu erreichen.

Die aktuelle Vereinbarung zwischen den Sanitätsorganisationen und den Krankenkassen, die im April dieses Jahres geschlossen wurde, beruht auf der Annahme, dass für das Jahr 2001 insgesamt ein Kostenvolumen von ca. 73,1 Mrd. EUR (143 Mrd. DM) entstehen wird. Auf der Grundlage dieses Betrages und unter Berücksichtigung der voraussichtlichen Einsatzzahlen und Kilometerleistungen der Fahrzeuge werden u.a. die jeweiligen Benutzungsentgelte für die verschiedenen Rettungsmittel (Einsatzpauschalen, Kilometer-Gebühren und Zuschläge für Nacht- und Sonntagsfahrten) errechnet.³⁰⁶ Die Benutzungsentgelte werden also prospektiv festgelegt und beruhen auf vereinbarten Schätzzahlen, die rückschauend der Realität nicht immer entsprechen müssen. Daher ist ebenfalls ein relativer Risikoausgleich vereinbart worden: Für den Fall, dass die prospektiv festgelegten Leistungsdaten bzw. Erlöse entweder nicht erreicht oder überschritten werden, wird ein Ausgleich in Höhe von 80% der Differenz des Tarifzeitraums vorgenommen. In dem Vertrag für 2001 konnte – aufgrund eines Erlösüberschusses der Leistungserbringer – ein Ausgleichsbetrag von ca. 1,79 Mio. EUR (3,5 Mio. DM) berücksichtigt werden.

In RP wird also über den Verhandlungsweg zwischen den Leistungserbringern im Rettungsdienst (vertreten durch den DRK-Landesver-

³⁰⁵ Vgl. § 12 RettDG RP. Diese Benutzungsentgelte bilden den weitaus größten Ertragsblock der auf den Rettungsdienst spezialisierten gemeinnützigen GmbHs in Rheinland-Pfalz. Nach einem Prüfungsbericht einer gGmbH liegt der Anteil der Benutzungsentgelte an den Einnahmen bei etwa 80%.

³⁰⁶ So ergibt sich etwa für den RTW eine Einsatzpauschale von 225,22 EUR (440,50 DM) pro Einsatz.

band) und den Krankenkassen bereits seit mehreren Jahren ein Budget bestimmt. Parallel zu diesem Budget wird ein Kontingent für die Anzahl der mit hauptberuflichem Personal zu besetzenden Stellen festgelegt, das auf die einzelnen Kreisverbände und gGmbHs verteilt wird. Die Umrechnung des Budgets auf Kostensätze zu den einzelnen Rettungsmitteln geschieht auf Landesebene für alle Einsätze bzw. Einsatzfahrten im Bundesland und kann durch die Festlegung einheitlicher Sätze nicht auf regionale Besonderheiten eingehen. Aus diesem Grund existiert beim DRK-Landesverband ein Pool, in den die Überschüsse einzelner Einrichtungen einfließen und durch den die Unterdeckungen anderer Einrichtungen ausgeglichen werden. Auf diese Weise – durch einen finanziellen Ausgleich – gelingt es, vorhandene regionale Unterschiede in Rheinland-Pfalz bezüglich Einsatzaufkommen und Kostenstruktur zu berücksichtigen.

19.3 Ausgabenentwicklung für rettungsdienstliche Leistungen

Mit Blick auf die (lückenhafte) Datenlage zu den volkswirtschaftlichen Kosten des Rettungsdienstes³⁰⁷ wird bereits seit einigen Jahren auf die steigende Ausgabenentwicklung dieses Leistungsbereichs hingewiesen und gefordert, dass dort einerseits Einsparpotentiale genutzt und andererseits Reformen eingeleitet werden sollen (vgl. die an späterer Stelle erläuterte Darstellung der Ausgabenentwicklung in Abb. 19.2; Tab. 19.1). Es ist etwa von einem „täglichen Ausgabenwahnsinn“ die Rede, dem dringend Einhalt zu gebieten ist (vgl. Zydziak 2000). Insbesondere die besonderen rechtlichen Rahmenbedingungen des Rettungsdienstes und die sich daraus ergebenden betriebswirtschaftlich relevanten Steuerungsgrundlagen der Finanzierung und Organisation werden als veränderungsbedürftig skizziert. So werden in den Rettungsdienstsystemen u.a. fehlende Anreize zu wirtschaftlichem Handeln oder mangelnde Einflussmöglichkeiten bestimmter Akteursgruppen identifiziert und für Fehlentwicklungen verantwortlich gemacht (vgl. u.a. Oberender/Zerth 2001; Orłowski 1997; Saekel 1993; Schneider 1995).³⁰⁸ Es

307 „Bei dem Ziel, die Kosten des bodengebundenen Rettungsdienstes möglichst vollständig und ohne Fixierung auf einen bestimmten Kostenträger auszuweisen, stellt man schnell fest, daß die hierzu verfügbaren Daten sehr spärlich sind“ (Dalhoff/Rau 1995, S. 153).

308 So beschreiben etwa Dalhoff/Rau (1995, S. 157) die missliche Situation auf der kommunalen Ebene folgendermaßen: Es ist festzuhalten, „dass ein System geradezu zwangsläufig zur Unwirtschaftlichkeit tendieren muss, in dem die beteiligten Akteure völlig inkongruente Anreizstrukturen und Einflussmöglichkeiten vorfinden, da diejenigen Akteure, die starken Anreizen zu einer kostengünstigen Leistungserstellung unterliegen nur geringe Einflussmöglichkeiten haben (Kostenträger und konkurrierende Leistungsanbieter) und umgekehrt diejenigen Akteure mit hohen formellen oder informellen Einflussmöglichkeiten nur geringe Anreize zu einer preisgünstigen Produktion besitzen (Kommunen, Ärzteschaft und zugelassene Leistungserbringer).“

wird ebenso kritisiert, dass auf der Ebene der Länder eine große Regelungskompetenz im Sinne von Planungs- und Gestaltungszuständigkeiten mit einer relativ geringen Finanzierungsbeteiligung der Rettungsdienstsyste me zusammentreffen und daher die Anreize zur Schaffung von effizienten Strukturen nur relativ schwach ausgeprägt sind.³⁰⁹ Entsprechend kommt Rau zu vier Vorschlägen, die die wichtigsten Ansatzpunkte für Reformnotwendigkeiten darstellen. Er plädiert für

- (1) eine Zusammenführung von Planungs- und Finanzierungszuständigkeiten, was zu einer stärkeren Berücksichtigung der Krankenkasseninteressen führen würde,
- (2) ein Ende des Selbstkostendeckungsprinzips zur Schaffung von Anreizstrukturen, die wirtschaftliches Handeln belohnen,
- (3) ein Aufbrechen von traditionellen Strukturen zur Ermöglichung von Wettbewerb und
- (4) einen Abbau von überdimensionierten Infrastrukturdaten (vgl. Rau 1994, S. 53 f.).

Insbesondere den Finanzierungsregelungen auf der Grundlage des Selbstkostendeckungsprinzips wird mit scharfer Kritik begegnet. So wird etwa von Mitarbeitern des Bundesministeriums für Gesundheit formuliert: „Festzuhalten bleibt, dass durch die Gestaltung des Selbstkostendeckungsprinzips und dem damit verbundenen Einfluss der Leistungserbringer auf ihre Ertragssituation eher kostenmaximierende denn kostenminimierende Anreize gesetzt werden“ (Dalhoff/Rau 1995, S. 156).

Auf der Grundlage der im Bundesministerium für Gesundheit zusammengestellten Daten der Krankenkassen lässt sich die Ausgabenentwicklung für den Bereich des Rettungsdienstes nachzeichnen. Zusammenge stellt werden dort die in einem Jahr bei der Leistungsanspruchnahme durch die Versicherten angefallenen Fahrt- und Transportkosten, soweit sie die Krankenkassen zu übernehmen hatten.³¹⁰ In dem Gesundheitsbericht für Deutschland stellte das Statistische Bun-

³⁰⁹Diese Finanzierungsbeteiligung spielt eher auf Bundesebene eine gewichtige Rolle, da dieser die Gesetzgebungskompetenz zur Regelung der Sozialversicherung und damit auch der gesetzlichen Krankenversicherung besitzt, die im Rettungsdienst als Hauptkostenträger auftritt. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes, die durch das SGB V wahrgenommen wird, regelt allerdings ausschließlich das Rechtsverhältnis zwischen den Versicherten und den Krankenkassen, nicht aber die rechtlichen Beziehungen zwischen den Krankenkassen und den Leistungserbringern. „Landesrechtliche Bestimmungen können die Krankenkassen nicht zu Zahlungen verpflichten, bundesrechtliche Bestimmungen können – auch bei landesrechtlichen Vertragsregelungen – weder für Schiedsstellen noch für staatliche Festsetzungen verbindliche Vorgaben machen“ (Dalhoff/Rau 1995, S. 159).

³¹⁰Um die Transparenz zu erhöhen, wurden ab dem Haushaltsjahr 1993 die vorher ausschließlich gesammelt erfassten Kosten in separaten Unterkonten (u.a. für KTW, RTW und NAW) verbucht.

desamt bereits auf der Grundlage der Daten bis 1994 fest: „Die Leistungen des Rettungswesens gehören zu den am stärksten wachsenden Ausgabenblöcken. So haben sich im Zeitraum von 1980-1994 die GKV-Ausgaben für Fahrtkosten (incl. Taxifahrten und Flugrettung) um rund 1,9 Mrd. DM (971,5 Mio. EUR) erhöht. Sie sind damit innerhalb von vierzehn Jahren um 151% gestiegen“ (Statistisches Bundesamt 1998, S. 447). Insbesondere für die bodengebundenen Rettungsmittel – also ohne die Berücksichtigung der Ausgaben für die Flugrettung und für die Taxen und Mietwagen – zeigt sich eine permanente Kostensteigerung (vgl. Tab. 19.1). Wurden im Jahr 1991 für das Bundesgebiet ca. 766,9 Mio. EUR (1,5 Mrd. DM) von den Krankenkassen aufgewendet, waren es im Jahr 1999 etwa 1,6 Mrd. EUR (3,2 Mrd. DM) – was mehr als eine Verdoppelung der Kosten in diesem 9-Jahres-Zeitraum bedeutet. Insbesondere zu Beginn der 90er-Jahre sind enorme jährliche Steigerungsraten festzustellen, die 1997 auf 3,2% reduziert wurden. In den anschließenden beiden Jahrgängen stiegen diese wieder auf 5,6 bzw. 6,4% an.

Zu bedenken ist hierbei, dass in diese Angaben zu den Ausgaben ausschließlich die Daten der Krankenkassen eingeflossen sind. Die z.T. vorhandene duale Finanzierung des Rettungsdienstes, nach der neben den Krankenkassen auch die Bundesländer – etwa für die Anschaffung der Rettungsmittel – als Finanzierungsträger auftreten, kann durch diese Zusammenstellung nicht dargestellt werden (vgl. Kap. 19). Enthalten sind allerdings die Ausgaben der Krankenkassen, die dadurch entstanden sind, dass sich Länder aus der Finanzierung von Investitionen zurückgezogen haben. Diese – nicht bezifferbaren Mehrausgaben – suggerieren eine Ausgabensteigerung im Rettungsdienst, die in der (drastischen) Form tatsächlich nicht stattgefunden hat.

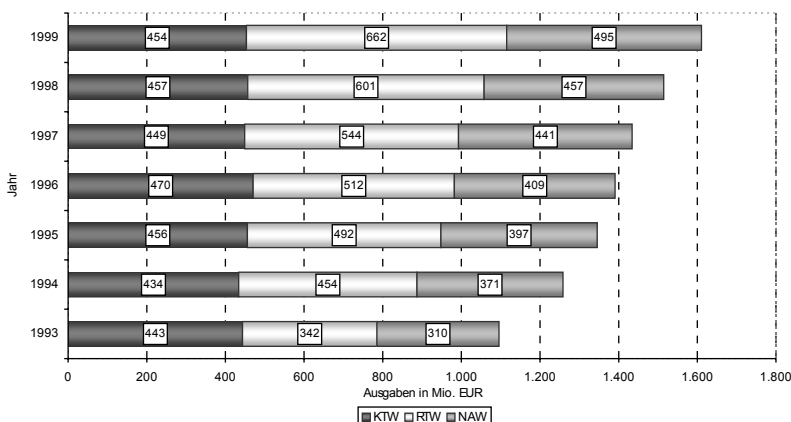
Tab. 19.1: Ausgaben für Fahrten der bodengebundenen Rettungsmittel (BRD; 1991-1999)

Jahr	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Gesamtausg. (in Mio. EUR)	759	936	1.096	1.259	1.345	1.390	1.434	1.514	1.611
Indexentw. (1991=100)	100	123,4	144,5	165,9	177,3	183,2	189,0	199,6	212,3
Jährl. Steigerungsraten (in %)	/	23,4	17,1	14,8	6,9	3,3	3,2	5,6	6,4

Quelle: Daten des BMfG; eigene Berechnungen

Diesen Ausgabensteigerungen für die Fahrtkosten des Rettungsdienstes liegen unterschiedliche Entwicklungen in Bezug auf die verschiedenen Rettungsmittel zu Grunde (vgl. Abb. 19.2). Während zwischen 1993 und 1999 die Ausgaben für den Einsatz der KTW nur unwesentlich von 443 Mio. EUR (867 Mio. DM) auf 454 Mio. EUR (887 Mio. DM) angestiegen sind, wuchsen die Ausgabenvolumina für die RTW und die NAW erheblich – mit Steigerungsraten von 93,4% bzw. 59,6% in diesem Zeitraum. So mussten von den Krankenkassen im Jahr 1999 für die RTW 662 Mio. EUR (1,3 Mrd. DM) aufgebracht werden, während dies 6 Jahre zuvor „nur“ etwa 342 Mio. EUR (670 Mio. DM) waren.

Abb. 19.2: Ausgaben für Fahrten der bodengebundenen Rettungsmittel nach Rettungsmittel (BRD; 1993-1999)



Quelle: Daten des BMfG; eigene Berechnungen

Diese Unterschiedlichkeiten in den Entwicklungsverläufen führen dazu, dass sich – mit Blick auf die Kosten – die Anteile dieser drei Rettungsmittel pro Jahrgang deutlich verschoben haben (vgl. Tab. 19.2). Während im Jahr 1993 den KTW der größte Anteil an den Gesamtausgaben für die Fahrten im Rettungsdienst mit knapp über 40% zukam, betrug der Anteil 1999 nur noch ca. 28%. Dagegen sind die RTW 1999 mit 41% an den Gesamtausgaben beteiligt, nachdem diesem Rettungsmittel im Jahr 1993 ein Anteil von etwa 31% entsprach. Im Laufe dieser sieben Jahre zwischen 1993 und 1999 haben sich – unter Kostenaspekten – die Rollen und Gewichtungen der drei Rettungsmittel bzw. Einsatzarten des Rettungsdienstes grundlegend verändert. Diese Veränderungen spiegeln sich in den bereits beschriebenen Verschiebungen bezüglich des Einsatzaufkommens der unterschiedlichen Ret-

tungsmittel. Damit deutet sich an, dass die Verlagerungstendenzen bei den Ausgabenstrukturen der bodengebundenen Rettungsmittel wesentlich auf gewandelte Einsatzbedingungen bzw. -modalitäten zurückzuführen sind. So erklärt sich etwa der größere Anteil der RTW-Ausgaben an den Gesamtausgaben u.a. damit, dass in einem verstärkten Maße auf dieses spezifisch ausgerüstete Fahrzeug zurückgegriffen wurde.

Tab. 19.2: Anteil der Ausgaben für einzelne Rettungsmittel an den Gesamtausgaben für die bodengebundenen Rettungsmittel (in %)

	1993	1996	1999
Krankentransportwagen	40,4	33,8	28,2
Rettungswagen	31,2	36,8	41,1
Notfalleinsatzwagen	28,3	29,4	30,8

Quelle: Daten des BMfG; eigene Berechnungen

Auf der Grundlage der letzten verfügbaren und im Jahr 1998 erschienenen gesundheitsökonomischen Basisdaten für das Land Rheinland-Pfalz lassen sich für dieses Bundesland einige Grunddaten aufzeigen. Im Jahr 1996 sind insgesamt ca. 8,8 Mrd. EUR (17,1 Mrd. DM) als Gesundheitsausgaben von den Gebietskörperschaften, den Sozialversicherungsträgern, den privaten Versicherungen und Unternehmen sowie den privaten Haushalten und Organisationen (ohne Erwerbszweck) angefallen (vgl. Schneider u.a. 1998, S. 97 ff.). Als Transportleistungen wurden davon 115 Mio. EUR (225 Mio. DM) ausgegeben. Mit Blick auf die Einrichtungen des Gesundheitswesens zeigt sich, dass im Jahr 1996 in Rheinland-Pfalz insgesamt – einschließlich der Vorleistungsin dustrien³¹¹ – etwa 11,5 Mio. EUR (22,5 Mio. DM) als Umsätze verbucht wurden (vgl. Tab. 19.3). Davon sind auf die Einrichtungen des Krankentransports und des Rettungsdienstes „nur“ 88,5 Mio. EUR (173 Mio. DM) entfallen, was einem Anteil von 0,8% entspricht. In den Einrichtungen des Gesundheitswesens waren in diesem Bundesland insgesamt ca. 191 Tsd. Menschen beschäftigt.³¹² Dies entspricht umgerechnet einer Zahl von 153.600 Vollzeitfällen. Im Bereich des Krankentransports/Rettungsdienstes arbeiteten davon im Jahr 1996 1,1%, was

311 Zu den Vorleistungen zählen alle im Produktionsprozess der Leistungserbringer des Gesundheitswesens eingesetzten, nicht dauerhaften Produktionsgüter – z.B. Verbrauchsgüter in Krankenhäusern. Der Anteil dieser Leistungen wurde 1996 mit etwa 24%, d.h. ca. 2,8 Mrd. EUR (5,4 Mrd. DM) angegeben.

312 Wie in fast durchgängig bei den Einrichtungen des Sozial- und Gesundheitswesens bilden auch im Rettungsdienst die Personalkosten den weitaus größten Kostenblock. In einem Prüfbericht einer auf den Rettungsdienst spezialisierten gGmbH wird der Anteil des Personalaufwands an den Gesamtaufwendungen dieses Unternehmens mit ca. 61% angegeben.

bedeutet, dass dort von einem Beschäftigtenvolumen von ca. 1.700 Vollzeitfällen auszugehen ist.

Tab. 19.3: Umsätze und Personal von Einrichtungen des Gesundheitswesens in Rheinland-Pfalz (1996)

	Umsatz		Beschäftigte	
	in Mio. EUR	in %	abs. ¹	in %
Einrichtungen des Gesundheitswesens (incl. Vorleistungsindustrien) <i>darunter:</i>	11.516	100,0	153.600	100,0
Einrichtungen des Gesundheitswesens (excl. Vorleistungsindustrien)	8.763	76,1	140.500	91,5
Einrichtungen des Krankentransports und des Rettungsdienstes	88,5	0,8	1.700	1,1

1 In Vollzeitfällen

Quelle: Schneider u.a. (1998); eigene Darstellung

19.4 Zwischenbefunde

Den Fragen zu den rechtlichen Grundlagen des Rettungsdienstes und insbesondere zur Finanzierung rettungsdienstlicher Leistungen sowohl zur Beurteilung der aktuellen Lage der Zivildienstleistenden der Tätigkeitsgruppe 08 als auch für die Einschätzungen bezüglich der zukünftigen Bedeutung des Zivildienstes in diesem besonderen Einsatzfeld kommt ein zentraler Stellenwert zu. Deshalb wurden diese in ausführlicher Form behandelt. Dabei wurde neben der Darstellung der allgemeinen rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen des Rettungsdienstes und der Differenzen der beiden in unsere Untersuchung einbezogenen Bundesländer auch auf die bundesweite Ausgabenentwicklung dieses Segments des Gesundheitssektors Bezug genommen.

Grundsätzlich lassen sich im bundesdeutschen Rettungsdienst zwei Systeme der Finanzierung unterscheiden: das Festsetzungsverfahren und die vertragliche Regelung. Während im Festsetzungsverfahren die Gebühren für rettungsdienstliche Leistungen durch staatliche Agenturen bestimmt werden, sind bei der vertraglichen Regelung die eigentlichen Kostenträger, die Krankenkassen, an dem Zustandekommen eines Kontraktes in direkter Weise beteiligt. Aufgrund von gesetzlichen Festlegungen der Länder sind in Deutschland unterschiedliche Finan-

zierungssysteme verwirklicht worden und finden sich besondere Marktsituationen in den Bundesländern. Diese lassen sich aus spezifischen historischen Entwicklungen nach dem Zweiten Weltkrieg herleiten. In den beiden in unsere Untersuchung einbezogenen Bundesländern finden sich unterschiedliche Finanzierungssysteme: in Nordrhein-Westfalen ein dezentral organisiertes Festsetzungsverfahren, in Rheinland-Pfalz ein zentralistisch organisiertes Vertragsmodell. Obwohl dem Rettungsdienst nur ein kleiner Anteil an den Kosten des Gesundheitssystems zukommt, sind dessen hohe Steigerungsraten Anlass für heftige Kritik. So haben sich die Ausgaben der Krankenkassen für die bodengebundenen Rettungsmittel in dem Zeitraum zwischen 1991 und 1999 mehr als verdoppelt. Insbesondere das Auseinanderfallen von Planungs- und Finanzierungszuständigkeiten sowie scheinbare „Überregulierungen“ im Bereich des qualifizierten Krankentransports werden in diesem Kontext häufig bemängelt.

20 DRK-Rettungsdienst und Zivildienst

Ein Teil dieser Untersuchung konzentriert sich auf einen großen Spitzenverband, der in einem nicht unerheblichen Teil an der Aufrechterhaltung bzw. der permanenten Umsetzung des Zivildienstsystems in Deutschland beteiligt ist – dem Deutschen Roten Kreuz. Bevor in diesem Kapitel sekundäranalytisch gewonnene Befunde dargestellt werden, die die Rolle des Zivildienstes im DRK-Rettungsdienst beschreiben, soll zunächst in knapper Form auf die Geschichte und das Selbstverständnis des Verbandes eingegangen werden.

20.1 Geschichte und Selbstverständnis des Roten Kreuzes

Der französisch-österreichische Krieg bzw. die „Schlacht bei Solferino“ (1859) und das sich zu diesem Anlass herausbildende Konzept, eine Versorgung von Kriegsopfern zu organisieren, gilt als entscheidender Auslöser für die Entstehung des Roten Kreuzes. Diese Bewegung erhielt 1863 von einem Komitee Schweizer Bürger, dem auch Henry Dunant angehörte, ihr organisatorisches Gerüst. In Deutschland entwickelten sich anschließend die ersten Vorläuferorganisationen des Deutschen Roten Kreuzes (DRK), das 1921 in Berlin konstituiert wurde (vgl. Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege 1985). Die Rotkreuzgemeinschaften waren bereits während des Ersten Weltkriegs beim Aufbau der Kriegswohlfahrtspflege beteiligt. 1937 wurden diese Gemeinschaften zentralisiert, ihre verbandlichen Gliederungen verloren ihre rechtliche Selbständigkeit und die Einrichtungen wurden überwiegend der NS-Volkswohlfahrt zugeteilt (vgl. u.a. Krumsiek 1995; Merchel 1989). Nach Kriegsende wurde das DRK in der Bundesrepublik 1950 und in der DDR zwei Jahre später erneut gegründet.³¹³ 1991 ermöglichte die Einigung Deutschlands den Beitritt der fünf Landesverbände auf dem Gebiet der ehemaligen DDR (vgl. Tangemann 1995).

Das DRK ist als eingetragener Verein organisiert und besteht heute aus 19 Landesverbänden – mit über 500 Kreisverbänden und 18.000 Ortsvereinen bzw. Gemeinschaften – und dem Verband der Schwesternschaften. Die Organisationsstruktur des DRK folgt weitestgehend dem Regionalprinzip, d.h. die staatlichen bzw. die kommunalen Gebietsaufteilungen geben auch die Organisationsgrenzen des DRKs wieder. Vor allem von der Bundesebene – dem inzwischen in Berlin ansässigen Generalsekretariat – angestoßen, forciert und gesteuert, befindet sich

³¹³Eine besondere Stellung hat das Bayerische Rote Kreuz inne, das seit dem 27.7.1945 nicht als Verein, sondern als Körperschaft des öffentlichen Rechts organisiert ist.

das DRK seit einigen Jahren in einem Modernisierungsprozess. Unter der offiziell 1995 verabschiedeten Leitformel des „Zukunftsprogramms“ werden die Kernbereiche des Selbstverständnisses, der strategischen Planung, des Erscheinungsbildes, der Öffentlichkeitsarbeit und der Führungsprinzipien überdacht und reformiert. Ziele sind u.a. die Schaffung einer einheitlichen, konsensfähigen Organisationskultur und die Entwicklung einer optimierten Struktur und Wirtschaftlichkeit auf allen föderalen Ebenen des Verbandsaufbaus.

Das DRK versteht sich als Teil der internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung und fühlt sich deren Grundsätzen verpflichtet, aus denen sich die DRK-Identität wesentlich ableitet (vgl. Deutsches Rotes Kreuz, Generalsekretariat 2000; Hüdepohl 1996). Diese Grundsätze lassen sich durch sieben Schlüsselbegriffe charakterisieren: Menschlichkeit, Unparteilichkeit, Neutralität, Unabhängigkeit, Freiwilligkeit, Einheit und Universalität. In Deutschland agiert das Rote Kreuz heute gleichzeitig als Nationale Hilfsgemeinschaft (etwa mit Rettungs- oder Sanitätsdiensten, Berg- und Wasserwachen) und als Spitzenverband der Freien Wohlfahrtspflege. Diese historisch gewachsene Doppelfunktion verleiht diesem Verband eine besondere Prägung und hat ihm zu einem relativ hohen Bekanntheitsgrad in der Bevölkerung verholfen (vgl. Boeßenecker 1995; Flierl 1992). Als einziger Wohlfahrtsverband betätigt sich das DRK – in seiner Funktion als Nationale Hilfsgemeinschaft – zu einem erheblichen Teil in Bereichen, die außerhalb der Sozialarbeit anzusiedeln sind und die eine – auch historisch nachvollziehbare – spezifische Nähe zum Staat bzw. zu staatlichen Institutionen mit sich bringen.

Das DRK – als Spitzenverband der Freien Wohlfahrtspflege und als Nationale Hilfsgemeinschaft – beschäftigt bundesweit etwa 10% der Zivildienstleistenden und stellt ca. 6% der Zivildienststellen (zum Stichtag 15.12.2000). Das heißt, dass auf den ca. 2.200 Zivildienststellen des DRK ungefähr 12.000 Zivildienstleistende ihren Dienst ableisten. Bundesweit sind etwa 63% der vorhandenen Zivildienstplätze des DRK mit Zivildienstleistenden belegt. Aufgrund der Regelungen des Bundesamtes für den Zivildienst zur Kontingentierung im Jahr 2000 wurden dem DRK ab Oktober 11,5% der insgesamt verteilten „Zivildienstage“ (ZDT) zuerkannt, was einem Anteil von ca. 2,4 Mio. ZDT entspricht. Da das DRK dieses Kontingent „nur“ zu 89,2% ausschöpfte, wurde der zugeteilte Anteil an Zivildiensttagen für den folgenden Jahreszeitraum gesenkt, so dass diesem Verband aktuell ein Kontingent von ca. 2,35 Mio.

ZDT zur Verfügung steht.³¹⁴ Davon hatte das DRK bis einschließlich August 2001 etwa 626 Tsd. ZDT (=16%) (noch) nicht ausgeschöpft.

Eine grobe Gegenüberstellung der Zivildienstzahlen zu den hauptamtlich Beschäftigten im DRK zeigt, dass der Zivildienst ein großes Personalreservoir für diesen Verband darstellt.³¹⁵ Nach der eigenen (Stichtags)Statistik zu den Zivildienstleistenden arbeiteten im Jahr 2000 bundesweit etwa 13.000 Zivildienstleistende in den Einrichtungen des DRK (einschließlich des Bayerischen Roten Kreuzes, das als Körperschaft des öffentlichen Rechts organisiert ist).

Im Blickfeld dieser Untersuchung steht allerdings weder das DRK als bundesweit agierender Spitzenverband noch das gesamte breite Aufgabenspektrum dieses Verbandes, sondern es geht im Zentrum um den Zivildienst in nur einem bestimmten Aufgabenfeld des DRKs – dem Rettungsdienst. Aus diesem Grund wird in diesem Kapitel zuerst kurz auf einige aktuell beobachtbare Prozesse im DRK-Rettungsdienst und auf die Rolle des DRKs in dem bundesdeutschen Rettungsdienstsystem eingegangen. Anschließend werden – auf der Grundlage der verbandsinternen Statistik zum Rettungsdienst – einige für unsere Fragestellung wichtige Strukturdaten dargestellt und interpretiert, wobei insbesondere das Personalgefüge in den DRK-Einrichtungen und dessen Entwicklung in den letzten Jahren betrachtet wird. Neben diesen sekundäranalytisch gewonnenen Befunden zu der Bundesebene sollen abschließend die jeweilige Situation in den beiden von uns beobachteten DRK-Landesverbänden und deren Unterschiede und Gemeinsamkeiten diskutiert werden.

20.2 Organisationsaspekte des DRK-Rettungsdienstes

In dem Gehäuse der oben kurz beschriebenen Reformbemühungen des gesamten DRK-Verbandes findet bereits seit längerer Zeit auch im Bereich des DRK-Rettungsdienstes eine Strukturreform statt. Das Präsidium und der Präsidialrat des DRKs haben im Jahr 1995 einen Prozess der strategisch-organisatorischen Neuausrichtung in Gang gesetzt, der als Antwort auf überproportionale Ausgabensteigerungen im Rettungsdienst und offensichtliche systemische Mängel gedacht war (vgl. Kap 15.3). Nach einer ersten Phase der Umsetzung wurden im

314 Die Quoten der Ausschöpfung fallen im Ost-West-Vergleich unterschiedlich aus: Während im Westen für die erste Phase der Kontingentierung 91,2% der Zivildiensttage genutzt wurden, waren es im Osten nur 81,1%.

315 Das DRK ist leider zur Zeit nicht in der Lage, die Anzahl der Beschäftigten halbwegs exakt anzugeben.

Februar 1998 auf der Grundlage eines Zwischenberichts die Forderungen und Erwartungen des DRK-Präsidiums an den Rettungsdienst im DRK weiter präzisiert. Im Zuge dieser Neuausrichtung wurde eine Spezialisierung, eine Vergrößerung der Organisationseinheiten und eine eigenständige Ressourcenverantwortung der für den Rettungsdienst zuständigen Organisationseinheiten gefordert und in diesem Kontext die Schaffung von GmbHs als Lösungsmodell favorisiert. Diese Maßnahmen sollten dazu führen, die festgestellten Mängel zu überwinden, die vor allem darin gesehen wurden, dass kaum eigenständige Aufgabenbereiche mit eigenständigen Führungsstrukturen vorhanden waren, die die ungenügend effizienten Größenordnungen anpassen und die Bündelung wichtiger Managementfunktionen vollziehen konnten.

Die Beseitigung dieser Missstände durch innerverbandliche Strukturformen erscheint auch aktuell wichtig, da häufig außerverbandliche Hintergrundbedingungen – insbesondere die Unterschiedlichkeit der gesetzlichen Rahmungen auf Länderebene – für das DRK sinnvoll erscheinende Neuerungen der rettungsdienstlichen Strukturen verhindern. „Oftmals ist das DRK froh, bei einer Neuausschreibung erneut den Zuschlag zu erhalten. Um so bedeutungsvoller werden deshalb die innerverbandlichen Strukturbemühungen, um jederzeit gegenüber der Konkurrenz und aus der Sicht der Träger und Krankenkassen überlegen gegenüber den anderen Bewerbern zu sein“ (Döhler 2000, S. 62). Als weitere Zielperspektiven für die Zukunft dieser internen Reformanstrengungen wurden zu Beginn des Jahres 2000 u.a. genannt:

- Es ist auf eine weitere Reduzierung der Rettungsdienstbereiche hinzuwirken, so dass eine Einheit des DRK-Rettungsdienstes auf Rettungsdienstbereich-Ebene hergestellt ist. Anfang des letzten Jahres konnte die Ist-Situation u.a. durch die Aussage beschrieben werden, dass in 59 Rettungsdienstbereichen insgesamt 193 DRK-Kreisverbände tätig waren. Dies bedeutet, dass dort im Durchschnitt drei Kreisverbände des DRK miteinander konkurrierten und keine Alleinvertretung gewährleistet war.
- Die Bestrebungen, eine betriebswirtschaftliche Trennung von rettungsdienstlichen Aufgaben und den anderen Aufgaben des „Muttervereins“ (der als Kreisverbände organisierten eingetragenen Idealvereine) durchzuführen, sind zu intensivieren. Zu Anfang des vergangenen Jahres hatten – trotz eines entsprechenden Präsidialratsbeschlusses, nach dem diese Abspaltungen bereits mit Beginn des Jahres 1996 vollzogen sein sollten – erst 120 der 423 am Rettungsdienst beteiligten DRK-Kreisverbände dieser Forderung entsprochen (vgl. Döhler 2000).

Der DRK-Landesverband Rheinland-Pfalz kann als einer der Vorreiter bezüglich der konzeptionellen Neuausrichtung der rettungsdienstlichen DRK-Organisationen angesehen werden. Die Zusammenführung rettungsdienstlicher Betriebsstrukturen gab es dort relativ früh. Bereits 1993 war in Rheinland-Pfalz die vom DRK-Präsidialrat geforderte buchhalterische Trennung des Rettungsdienstes von den anderen Aufgaben des DRK gewährleistet; 1994 wurde dort die Gründung von zwei gemeinnützigen gGmbHs initiiert, deren Gebietszuständigkeit sich jeweils auf mehrere DRK-Kreisverbände erstreckte (vgl. Wittenberger 1998).³¹⁶ Nach Auskünften des Landesverbandes ist die Ursache der Schaffung dieser GmbH-Strukturen weniger in den Bedingungen des Arbeitsfeldes Rettungsdienst zu suchen, die Gründe für diese Entwicklung liegen vielmehr in den aktuellen Anforderungen an das Management der mittleren Verbandsebene, den Kreisverbänden: Eine einheitliche Führungsstruktur und Personalwirtschaft, die in den Kreisverbandsgrenzen für ganz unterschiedliche Arbeitsfelder mit ganz verschiedenen Marktbedingungen in gleicher Weise zuständig ist, wurde häufig als dysfunktional erlebt, so dass einerseits eine Ressortbildung, eine Spezialisierung und andererseits eine über die Kreisverbandsgrenzen hinausgehende Kooperation notwendig erschien. Diese Ziele ließen sich am besten in der Organisationsform einer GmbH umsetzen.

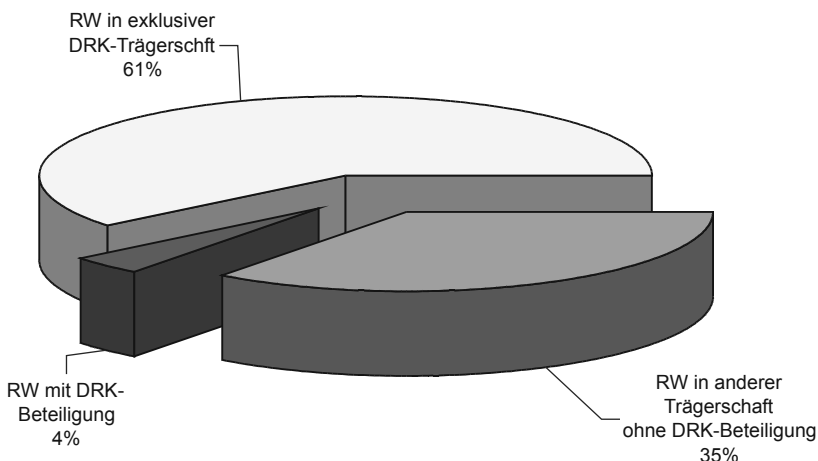
20.3 Der Marktanteil des DRKs im Rettungsdienst

Bei dem hier zu analysierenden DRK-Arbeitsfeld – dem Rettungsdienst – handelt es sich nicht nur um einen relativ großen Sektor innerhalb des DRKs, sondern auch um ein Marktsegment, in dem das DRK eine beherrschende Stellung einnimmt. Dies lässt sich beispielhaft mittels zweier Kriterien beschreiben: dem DRK-Anteil an den Rettungswachen und an dem Einsatzaufkommen. Für das Jahr 1999 gibt das DRK an, dass sich bundesweit 1.334 Rettungswachen exklusiv in DRK-Trägerschaft befinden. Bei einer Gesamtzahl von 2.170 Rettungswachen entspricht dies einem (Markt)Anteil von 61,5% (vgl. Abb. 20.1). Diese marktbeherrschende Stellung, die sich aufgrund der bundesweiten Daten herauskristallisiert, wird durch weitere 88 Rettungswachen (4,1%) ergänzt, die mit einer DRK-Beteiligung betrieben werden. Denjenigen Rettungswachen, die exklusiv durch öffentliche Einrichtungen

³¹⁶Damit sind die beiden – auch in unsere empirische Untersuchung einbezogenen – GmbHs „Rheinessen-Nahe“ und „Rhein-Lahn-Westerwald“ gemeint. Die Vergrößerung der betriebswirtschaftlichen Einheiten im Rettungsdienst wurde vor allem dadurch erreicht, dass „die Gebietsreform der Landkreise durch Fusion von DRK-Kreisverbänden nachvollzogen wurde bzw. der Rettungsdienst von der Ebene der DRK-Ortsvereine auf die Kreisverbandsebene gehoben wurde“ (Wittenberger 1998, S. 5).

oder andere Verbände (Feuerwehren, MHD, ASB etc.) getragen werden, kommt im Jahr 1999 ein Anteil von 34,5% zu.

Abb. 20.1: Anteil des DRK an den Rettungswachen (RW) in der BRD (1999)



Quelle: Auskunft des DRK; eigene Berechnungen

Als weiteres Kriterium zur Bestimmung des Marktanteils bietet sich die Zahl der gefahrenen Einsätze an. Wiederum für 1999 ergibt sich dabei das folgende Bild: Die Bundesanstalt für Straßenwesen rechnet aufgrund einer Hochrechnung mit einem jährlichen Aufkommen von ca. 9,9 Mio. Einsätzen (vgl. Bundesanstalt für Straßenwesen 2000, S. 20). Die DRK-Rettungsdienststatistik gibt für 1999 ein Summe von 5,12 Mio. Einsätzen an. Dies bedeutet, dass – unter dem Vorbehalt, dass beide Datenquellen zuverlässig sind und annähernd das Gleiche unter der Kategorie „Einsätze“ erfassen – ungefähr 52% aller Einsätze im Rettungsdienst durch DRK-Personal ausgeführt werden.

Diese „Marktanalyse“ zum Segment Rettungsdienst basiert auf bundesweit aggregierten Daten, die keine Rückschlüsse auf die jeweilige Marktsituation in den 16 Bundesländern erlauben. Dort sind nicht nur die rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen für die Rettungsdienstmärkte unterschiedlich ausgestaltet, sondern es stellen sich auch die Ausgangsbedingungen für die DRK-Verbände bzw. Vereine sehr heterogen dar (vgl. Kap. 19). So lassen sich – sicherlich auch als Folge von für das DRK relativ schlechten Marktbedingungen – Bundesländer identifizieren, in denen die Anzahl der Rettungswachen in DRK-

Trägerschaft oder mit DRK-Beteiligung und der in DRK-Strukturen beschäftigten Zivildienstleistenden vergleichsweise gering ausfallen.³¹⁷

20.4 Strukturdaten des DRK-Rettungsdienstes

In dem DRK-Arbeitsfeld des Rettungsdienstes arbeiten neben den Zivildienstleistenden der Tätigkeitsgruppe 08 und den hauptamtlich Beschäftigten ebenfalls ehrenamtlich tätige MitarbeiterInnen und Aushilfen. Das DRK gibt für das Jahr 2000 an, dass bundesweit in den Rettungswachen und -leitstellen, die sich entweder exklusiv in DRK-Trägerschaft befinden oder mit DRK-Beteiligung ihren Dienst verrichten, insgesamt 28.222 Personen (ohne Aushilfen) arbeiteten. Die DRK-Rettungsdienststatistik, die generell auch die Daten des Bayerischen Roten Kreuzes berücksichtigt, weist für dieses Jahr weiterhin aus, dass den 16.047 Hauptberuflichen (hauptberuflich Beschäftigten) 3.448 Zivildienstleistende und 8.727 ehrenamtliche MitarbeiterInnen gegenüberstehen, was einem Verhältnis von etwa 19 : 4 : 10 entspricht.³¹⁸ Es wurden im Jahr 2000 insgesamt 5,27 Mio. Einsätze in den DRK-Strukturen an das Generalsekretariat gemeldet.

Ein Vergleich der Struktur- und Leistungsdaten der DRK-Rettungsdienststatistik zwischen verschiedenen Jahrgängen zeigt, dass die Situation in diesem DRK-Arbeitsfeld in den letzten Jahren relativ stabil geblieben ist. Während 1995 die Anzahl der Rettungswachen und -leitstellen in DRK-Trägerschaft oder mit DRK-Beteiligung mit 1.560 beziffert wurde, ist diese Summe bis zum Jahr 2000 (nur) um 3,9% gesunken (vgl. Tab. 20.1). Mit Blick auf das Personal zeigt sich für diesen Zeitraum eine Verringerung von 5,3%. Dahingegen ist die Zahl der Einsätze von ca. 4,7 Mio. in 1994 um 10,6% angestiegen. Dies bedeutet: Eine deutliche Erhöhung der Einsatzzahlen musste mit einer geringfügig sinkenden Beschäftigtenzahl bewerkstelligt werden.

317 So werden etwa in Berlin für das Jahr 2000 durch die DRK-eigene Statistik (nur) 5 Rettungswachen in DRK-Trägerschaft oder mit DRK-Beteiligung aufgeführt, in denen im Jahresdurchschnitt auch nur 2 Zivildienstleistende tätig waren.

318 Die DRK-Rettungsdienststatistik auf Bundesebene wird auf der Grundlage eines zweiseitigen Fragebogens erstellt, der sich an die Landesverbände richtet. Neben Angaben zum Personal und den Leitstellen bzw. Rettungswachen in DRK-Trägerschaft und mit DRK-Beteiligung werden auch Daten zu den Rettungsmitteln und den Leistungen abgefragt. Bezogen auf das DRK-Personal ist eine „Durchschnittsbetrachtung für den Berichtszeitraum“ gefordert.

Tab. 20.1: Strukturmerkmale des DRK-Rettungsdienstes im Zeitvergleich (1995, 2000)

Strukturmerkmale	1995	2000	Veränderung (in %)
Anzahl RW und RLS in DRK-Trägerschaft oder mit DRK-Beteiligung	1.560	1.499	-3,9
Summe HA, EA und Zivildienstleistende	29.804	28.222	-5,3
Einsätze	4.764.718	5.270.631	10,6
Anzahl RTW	2.070	2.055	-0,7
Anzahl KTW	2.062	1.842	-10,7
Anzahl NEF	652	727	11,5

Quelle: DRK (Rettungsdienststatistik, versch. Jahrgänge); eigene Berechnungen

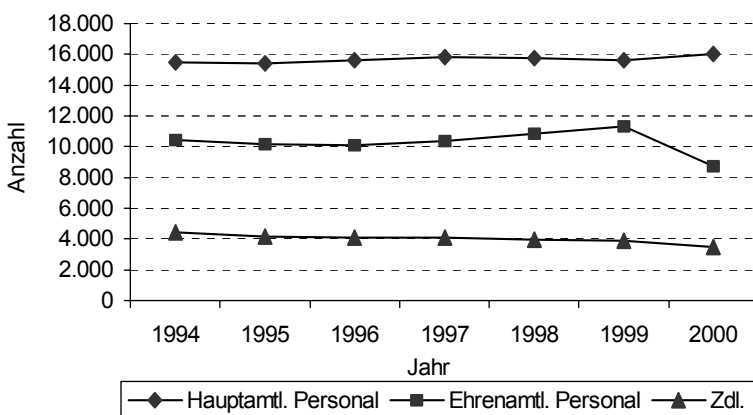
Die Veränderungen bezüglich der erfassten Rettungsmittel zeigen auf, dass sich die jeweiligen Anteile der Fahrzeuge in dem Zeitraum zwischen 1995 und 2000 verschoben haben, während die Gesamtzahl der Rettungsmittel sich nur leicht (um 160) nach unten bewegt hat. So ist der Anteil der RTWs – trotz eines Rückgangs der absoluten Anzahl um 0,7% – von 43,3% auf 44,4% angestiegen. Auch die Zahl der NEFs ist in diesem Zeitabschnitt um 75 Fahrzeuge gestiegen, was einem Anteil von 15,7% in 2000 entspricht. Die Anzahl der KTWs ist deutlich um fast 11% zurückgegangen, deren Anteil am Fahrzeugbestand des DRK liegt im Jahr 2000 bei 39,8%, während dieser 1995 noch 43,1% betragen hat. Diese Entwicklungen spiegeln etwa die bundesweiten Trends bei den Rettungsmitteln wieder, wie sie sich bei den repräsentativen Befragungen der Bundesanstalt für Straßenwesen herausgestellt haben (vgl. Kap. 18.5).

20.5 Das Personalgefüge im DRK-Rettungsdienst

Neben diesen Anhaltspunkten, die die Entwicklung in dem DRK-Arbeitsfeld Rettungsdienst relativ grob widerspiegeln, sind für unsere Untersuchung vor allem die Detailbetrachtungen zu dem Personalbestand von Bedeutung. Uns liegen auf der Grundlage der bereits erwähnten DRK-Rettungsdienststatistik Daten für den Zeitabschnitt von 1994 bis 2000 vor. In der Abb. 20.2 werden die Größenverhältnisse – bezogen auf die tätigen bzw. beschäftigten Personen der jeweiligen

Statusgruppen (hauptamtlich Beschäftigte, Ehrenamtliche und Zivildienstleistende) auf der Bundesebene – deutlich. Mit Abstand dominieren die hauptamtlich Beschäftigten. Es deuten sich mit Blick auf die Anzahl der MitarbeiterInnen auch bereits Verschiebungen an. Insbesondere bei den Zivildienstleistenden zeichnet sich ein Trend ab: Die Anzahl der im DRK-Rettungsdienst tätigen Zivildienstleistenden sinkt kontinuierlich – von 4.455 im Jahr 1994 auf 3.448 in 2000.

Abb. 20.2: Entwicklung (absolut) des DRK-Personals in Rettungswachen und -leitstellen nach Status (Bundesverband; 1994-2000¹)



¹ Die Daten für 1998 sind als Mittelwerte von 1997 und 1999 errechnet worden, da für 1998 keine Zahlen vorliegen.

Quelle: DRK (Rettungsdienststatistik, versch. Jahrgänge); eigene Berechnungen

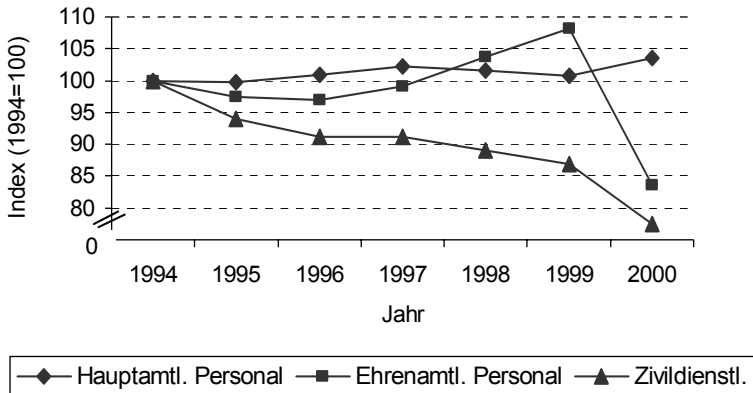
Vor dem Hintergrund, dass – wie gezeigt – kein Abbau des DRK-Rettungsdienstes stattgefunden hat, ist allerdings aufgrund der Daten nicht zweifelsfrei ersichtlich, wie die Reduzierung der ZDL-Zahlen aufgefangen wurde. Nachdem die Anzahl der ehrenamtlich Tätigen im DRK-Rettungsdienst 1999 sprunghaft auf über 11.000 Personen angestiegen ist, sinkt die Zahl für 2000 (mit ca. 8.700 Personen) deutlich unter den Wert von 1994.³¹⁹ Der Trend für das hauptberufliche Personal ist leicht steigend: Während 1994 etwa 15.500 Menschen im DRK-

³¹⁹ Diese Entwicklung kann zu großen Teilen auf die Neuregelung des 325-Euro-Gesetzes (625-DM-Gesetzes) zurückgeführt werden.

Rettungsdienst beruflich beschäftigt waren, stieg deren Zahl in 2000 auf ca. 16.000 an.

Die Veränderungen der Personalstruktur im DRK-Rettungsdienst lassen sich anschaulicher aufzeigen, indem für die betrachteten Statusgruppen die Indexentwicklung dargestellt wird (vgl. Abb. 20.3). Werden die Werte für das Jahr 1994 als Ausgangspunkt (=100) gesetzt, dann zeigt sich eine Scherenentwicklung. Während die Kurve für die Zivildienstleistenden stetig nach unten läuft und 2000 bei einem Wert von 77,4 angelangt ist, pendelt der Graph für das hauptberufliche Personal um den Ausgangswert und endet für das letzte Jahr bei einem Datum von 103,6. Für das Ehrenamt zeigt sich deutlich der uneinheitliche Verlauf und das starke Absinken des letzten Wertes. Neben diesen drei beobachteten Gruppen der DRK-MitarbeiterInnenstruktur wird in den Rettungsdienststatistiken noch eine weitere Gruppe erfasst: die Aushilfen. In dem uns vorliegenden Fünfjahres-Zeitraum von 1995 bis einschließlich 1999 ist deren Zahl deutlich gesunken: Wurden im Jahr 1995 bundesweit noch 2.710 Aushilfen gezählt, waren es 1999 (nur) noch 1.762.

Abb. 20.3: Entwicklung des DRK-Personals in Rettungswachen und -leitstellen nach Status (Bundesverband; 1994-2000¹; Indexentwicklung; 1994=100)



¹ Die Daten für 1998 sind als Mittelwerte von 1997 und 1999 errechnet worden, da für 1998 keine Zahlen vorliegen.

Quelle: DRK (Rettungsdienststatistik, versch. Jahrgänge); eigene Berechnungen

Die bisherige Analyse zur Personalentwicklung bezieht sich auf die Personenanzahl der jeweiligen Statusgruppen. Die Darstellung dieser Entwicklungen zeigt zwar die absoluten Größenverhältnisse und die Verschiebungstendenzen auf, sie gibt hingegen nur wenig Hinweise auf die tatsächliche Bedeutung der unterschiedenen Gruppen. Diese lässt sich besser mit dem Bezug auf die geleisteten Arbeitsstunden darstellen, deren Ermittlung allerdings wesentlich unzuverlässiger erfolgen kann. Folgt man den vom DRK auf Bundesebene aggregierten Daten, ergeben sich die folgenden Näherungswerte: Im Jahr 1999 lässt sich der Anteil der durch Hauptberufliche geleisteten Arbeitsstunden an den Gesamtarbeitsstunden mit fast drei Viertel angeben, während das Kontingent für die Zivildienstleistenden bei etwa 15% liegt. Für die beiden restlichen MitarbeiterInnengruppen (Ehrenamt und Aushilfen) bleiben entsprechend noch ca. 10%. Damit relativieren sich – aufgrund des unterschiedlichen zeitlichen Engagements der verschiedenen MitarbeiterInnengruppen – die zuvor auf „Köpfe“ bezogenen Zahlen erheblich. Während die dominante Rolle der beruflich Tätigen bestätigt wird, verändern sich insbesondere die Bedeutungen des Ehrenamts und des Zivildienstes. Mit dem 15%-Anteil an den Arbeitsstunden gewinnt die Bedeutung der Zivildienstleistenden im DRK-Arbeitsfeld des Rettungsdienstes.³²⁰

20.6 Der ZDL-Einsatz in den ausgewählten DRK-Landesverbänden

An anderer Stelle wurde bereits auf die Besonderheiten der beiden Bundesländer NRW und RP – als Einsatzregionen für Zivildienstleistende der Tätigkeitsgruppe 08 – eingegangen. Auf dem Fundament einer Gegenüberstellung von beim BAZ gemeldeten Zivildienstplätzen und tatsächlich belegten Zivildienstplätzen für die beiden Länder und das gesamte Bundesgebiet im Zeitverlauf konnten differente Entwicklungen ausgemacht werden, die auf unterschiedliche Nachfragesituationen nach Zivildienstleistenden schließen lassen (vgl. Kap. 18.4). Diese Grobanalyse soll nun durch den Bezug auf die Daten der jeweiligen DRK-Landesverbände ergänzt und verfeinert werden.

Im Rahmen des Forschungsvorhabens haben unsere Auftraggeber für die Untersuchungen zur Tätigkeitsgruppe 08 zwei DRK-Landesverbände zur Kooperation gewinnen können: den Landesverband Westfa-

³²⁰ Auch die Daten des DRK-Landesverbandes Rheinland-Pfalz bestätigen diese Einschätzung. Aufgrund der Daten des Verbandes, deren Anteil an Zivildienstleistenden im Vergleich mit anderen Landesverbänden relativ hoch erscheint, ist nach Aussagen eines Verbandsvertreters davon auszugehen, dass etwa 75% der geleisteten Arbeitsstunden durch hauptberufliche Kräfte erbracht werden und den Zivildienstleistenden ein Anteil von ca. 20% zukommt.

len-Lippe und den Landesverband Rheinland-Pfalz. Zur Einschätzung der Tragweite der Befunde, die sich aus diesem zwangsläufig eingeschränkten Blickwinkel ergeben, ist es notwendig, im Vorfeld zu klären, ob bzw. wie weit diese beiden Landesverbände Beispielcharakter besitzen – einerseits für andere DRK-Landesverbände bzw. Einrichtungen und andererseits für den gesamten ZDL-Einsatzbereich in der Notfallrettung und im Krankentransport. Um der Frage an dieser Stelle nachzugehen, sollen im Folgenden die Zahlen der Zivildienstleistenden für die Tätigkeitsgruppe 08 bzw. im Rettungsdienst auf verschiedenen Ebenen und zu unterschiedlichen Zeitpunkten miteinander verglichen werden. Die Ergebnisse dieses Vergleichs ergänzen die an anderer Stelle getroffenen Analysen – etwa zu den unterschiedlichen rechtlichen Rahmenbedingungen und verschiedenen Strukturen der (Re)Finanzierung in den beiden Bundesländern (vgl. Kap. 19).³²¹

Auch der Blick auf die ZDL-Zahlen belegt, dass die Situation der beiden DRK-Landesverbände nicht einheitlich ist. Dies belegt sowohl die Perspektive auf die DRK-Anteile im jeweiligen Bundesland als auch der Vergleich der Jahre 1995 und 2000 (vgl. Tab. 20.2).³²² Aufgrund der BAZ-Daten zeigt sich, dass sich die Anzahl der Zivildienstleistenden der Tätigkeitsgruppe 08 deutlich verringert hat: Zum 15.12.2000 wurden (nur) noch 5.485 Zivildienstleistende gezählt, was gegenüber dem Jahr 1995 (mit 7.319 Zivildienstleistenden) einen Rückgang um knapp über 25% entspricht. Diese starke Reduzierung auf Bundesebene ist in den DRK-Strukturen nicht zu verzeichnen, dort beträgt der Rückgang der Zivildienstleistenden im Rettungsdienst für den Spitzenverband 17,4%.³²³ In den DRK-Landesverbänden in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz ist die Situation allerdings weder mit der auf Bundesebene noch mit der auf Spitzenverbandsebene zu vergleichen. Während in NRW zwischen 1995 und 2000 – entgegen dem allgemeinen Trend – eine (leichte) Erhöhung der ZDL-Zahlen um 1,3% zu verzeichnen ist, sind im DRK-Landesverband RP die Daten für die Zivildienst-

321 Erste Recherchen im Vorfeld der Untersuchung ergaben Hinweise darauf, dass die rechtlichen Rahmenbedingungen der DRK-Landesverbände nicht einheitlich sind. Aus diesem Grund wurde von dem ursprünglichen Vorhaben, nur einen Landesverband ins Blickfeld zu nehmen, abgerückt und die Untersuchung auf zwei Verbände ausgeweitet.

322 In der Tabelle sind – um eine Einheitlichkeit der Bezugsgrößen herzustellen – für das Gebiet NRW die Daten von zwei DRK-Landesverbänden addiert worden. Für das Jahr 2000 ist davon auszugehen, dass die beiden Landesverbände etwa gleich viel Zivildienstleistende in Rettungswachen beschäftigten. Für den LV Nordrhein werden 195 und für den von uns beobachteten LV Westfalen-Lippe 186 Zivildienstleistende aufgeführt.

323 Die in der Tabelle gegenübergestellten Daten entstammen unterschiedlichen Quellen. Während die eine (Daten des BAZ) Ergebnisse einer Stichtagserhebung darstellt, erfragt die andere (DRK-Rettungsdienststatistik) „Jahresdurchschnittszahlen“. Insofern sind vor allem die Berechnungen der DRK-Anteile keine Daten, die zweifelsfrei Größenverhältnisse beschreiben – sie dienen hier in erster Linie dazu, Entwicklungen aufzuzeigen.

leistenden im Rettungsdienst mit -7,5% unterdurchschnittlich rückgängig.

Tab. 20.2: Zeitvergleich und DRK-Anteile von ZDL der Tg. 08 bzw. im Rettungsdienst (1995, 2000)

	1995	2000	Veränderung (in %)	Differenz
Deutschland				
Anzahl ZDL ¹	7.319	5.485	-25,06	/
davon: DRK ²	4.176	3.448	-17,43	/
Anteil des DRK (in %)	57,06	62,86	/	5,81
Nordrhein-Westfalen				
Anzahl ZDL ¹	1.606	1.461	-9,03	/
LV Westf.- Lippe/Nordrhein ²	376	381	1,33	/
Anteil des DRK (in %)	23,41	26,08	/	2,67
Rheinland-Pfalz				
Anzahl ZDL ¹	558	573	2,69	/
LV Rheinland-Pfalz ²	451	417	-7,54	/
Anteil des DRK (in %)	80,82	72,77	/	-8,05

1 Belegte Plätze der Tg. 08; jeweils zum Stichtag 15.12.

2 Auf der Grundlage der DRK-Rettungsdienststatistik, die Jahresdurchschnittszahlen erfragt.

Quellen: Auskünfte des Bundesamtes für den Zivildienst; DRK (Rettungsdienststatistik, versch. Jahrgänge); eigene Berechnungen

Allein bereits der Blick auf die BAZ-Daten auf der Ebene der beiden Bundesländer, in die mit unterschiedlich großen Anteilen die DRK-Daten eingeflossen sind, stützt die Aussage, dass mit NRW und RP keine Länder ausgewählt wurden, die den allgemeinen Trend abbilden. In NRW ist der Rückgang der ZDL-Anzahl zwischen 1995 und 2000 relativ gering; in RP ist sogar ein leichter Anstieg um 2,7% aufzuzeigen. Im Zusammenhang mit den jeweiligen Entwicklungen in den Einrichtungen des DRKs lassen sich die Anteile errechnen, die den DRK-Verbänden auf Bundes- und Länderebene zukommen. Auch hier zeigen sich nicht nur unterschiedliche Ausgangspositionen, sondern auch Verschiebungen im Zeitablauf. Auf Bundes- bzw. Spitzenverbandsebene ist von einem DRK-Anteil von fast 63% auszugehen, der sich in den letzten Jahren erhöht hat – in 1995 lag dieser noch bei 57%. Die Ausgangslage und die Entwicklung in NRW und RP ist allerdings davon sehr verschieden: Während in NRW der Anteil der DRK-Einrichtungen in den letzten Jahren gestiegen ist und um die 25%-Marke kreist, drückt sich die Quasi-Monopol-Stellung des DRKs in RP auch in den ZDL-Zahlen aus. Trotz einer Reduzierung des DRK-Anteils um 8% (ge-

genüber 1995) beschäftigen die DRK-Einrichtungen in diesem Bundesland annähernd 73% aller Zivildienstleistenden der Tätigkeitsgruppe 08.

20.7 Zwischenbefunde

Da sich der empirische Teil unserer Untersuchung für den Bereich des Rettungsdienstes ausschließlich auf Einrichtungen des Deutschen Roten Kreuzes (DRK) – auf deren VertreterInnen als InterviewpartnerInnen und deren Zivildienstleistende – bezieht, muss auf die spezifische Situation des DRKs eingegangen werden. Diese Hintergrundinformationen zu der Geschichte des Verbandes sowie zu einigen zentralen Organisations- und Strukturaspekten mündeten in eine Darstellung und Analyse des Personalgefüges im DRK-Rettungsdienst, die wesentlich auf Daten des DRKs zu diesem Arbeitsfeld gründen. Dabei wurde u.a. auch der Frage nachgegangen, inwieweit die Befunde zu den beiden ausgewählten DRK-Landesverbänden Repräsentativität mit Blick auf das DRK und die Zivildienstleistenden der Tätigkeitsgruppe 08 beanspruchen können.

Bereits seit einigen Jahren befindet sich der DRK-Aufgabenkomplex des Rettungsdienstes in einem Reformprozess, der eine Spezialisierung, eine Vergrößerung der Organisationseinheiten und eine eigenständige Ressourcenverantwortung der für den Rettungsdienst zuständigen Organisationseinheiten zum Ziel hat. Das DRK nimmt in dem Marktsegment Rettungsdienst bundesweit eine führende Stellung ein. In den einzelnen Bundesländern fällt die Marktsituation des DRKs allerdings sehr verschieden aus. Bundesweit arbeiten zur Zeit etwa 30.000 Menschen in DRK-Einrichtungen im Rettungsdienst.

Mit Blick auf die Arbeitszeit-Kontingente dieser MitarbeiterInnen kommt dem Zivildienst etwa ein Anteil von 15% zu. Das DRK hat auf Bundes- bzw. Spitzenverbandsebene in den letzten Jahren bei den Zivildienstleistenden der Tätigkeitsgruppe 08 weniger drastisch reduziert als andere öffentliche Träger bzw. andere Verbände. Insofern ist der Anteil der Zivildienstleistenden in DRK-Einrichtungen des Rettungswesens an der Gesamtzahl der 08-Zivildienstleistenden gestiegen – auf deutlich über 60% im Jahr 2000. Sowohl die Verläufe des ZDL-Einsatzes und die jeweiligen DRK-Anteile an den Länderkontingenten für die Tätigkeitsgruppe 08 zeigen auf, dass die von uns analysierten DRK-Landesverbände zwei unterschiedliche Typen darstellen, deren Entwicklungen nicht mit den bundesweit beobachtbaren Trends übereinstimmen.

21 Monetäre und arbeitsmarktpolitische Effekte des Zivildienstes

Die Zivildienstleistenden der Tätigkeitsgruppe 08 arbeiten in einem sehr stark verrechtlichten Wirtschaftssegment, in dem die rettungsdienstlichen Leistungen hauptsächlich von frei-gemeinnützigen Trägern bzw. von Nonprofit-Organisationen erbracht werden. In diesem relativ gut eingrenzbaaren Wirtschaftssegment sind vor allem beruflich arbeitende Kräfte für die Leistungserbringung zuständig. Die Kosten der Leistungserbringung werden zu einem weit überwiegenderen Teil letztlich von den Krankenkassen – also von deren Beitragszahlern – getragen. Vor diesem Hintergrund – der sich in dieser allgemein formulierten Form kaum von den Hintergrundstrukturen anderer Einsatzfelder für Zivildienstleistende unterscheidet – sind die Fragen zu den Verbindungslinien zwischen Zivildienstsystem und Arbeitsmarkt zu analysieren.

Für den begrenzten (Aussage)Bereich des Rettungsdienstes soll die Frage der Arbeitsmarktrelevanz in der Weise operationalisiert werden, dass vier Themenkomplexe betrachtet werden, denen jeweils verschiedene Fragestellungen zu Grunde liegen. Dabei sind zwei Komplexe eher auf die aktuelle Situation des Einsatzes von Zivildienstleistenden bezogen und die anderen zwei zielen eher auf die Zukunft bzw. setzen mögliche rechtliche Entwicklungsoptionen des Zivildienstes voraus. Behandelt werden für die spezifische Situation des Zivildienstes im Arbeitsfeld des Rettungsdienstes die Fragen:

1. Wie weit ist der geforderte Anspruch der Arbeitsmarkt- bzw. Arbeitsplatzneutralität eingelöst?
2. Welche beschäftigungs- und wettbewerbspolitischen Effekte sind dem Zivildienst zuzuschreiben?
3. Welche Konsequenzen würde eine weitere Reduzierung der Zivildienstleistenden bzw. eine weitere Verkürzung der Zivildienstdauer nach sich ziehen?
4. Wie wäre eine Konversion des Zivildienstes im Arbeitsfeld des Rettungsdienstes zu bewerkstelligen und welche Konsequenzen wären bei diesen Szenarien zu erwarten?

Diesen Fragen soll in zwei Stufen nachgegangen werden: Zuerst werden die unterschiedlichen Antwortdimensionen und die vielfältigen Antwortmöglichkeiten aufgezeigt, indem einige Statements von verbandlicher und politischer Seite die Spannbreite der vier Themenkomplexe beleuchten. Nach diesem Überblick zum Meinungsspektrum wichtiger Akteure des Rettungsdienstsystems soll in einem zweiten

Schritt vor allem die monetäre Dimension des Zivildienstes in Verbindung zum Arbeitsfeld des Rettungsdienstes genauer betrachtet werden. Dabei geht es um die beschäftigungs- und wettbewerbspolitischen Effekte des Zivildienstes, indem am Beispiel des Bundeslandes Rheinland-Pfalz vor allem die finanzielle Seite des Zivildienstleistenden-Einsatzes im Rettungsdienst beleuchtet wird.³²⁴ Diese Überlegungen führen zu der Darstellung und Kommentierung eines unter ökonomischen Gesichtspunkten gestalteten (Berechnungs)Modells, das die finanziellen Größenordnungen einer Kompensation der ZDL-Arbeitsleistungen – wiederum am Beispiel des Bundeslandes Rheinland-Pfalz – aufzeigt.

21.1 Arbeitsplatzneutralität, Effekte und Konversion des Zivildienstes

Zu den oben aufgeführten Fragen sind von den Akteuren des Rettungsdienst- bzw. Zivildienstsystems kaum einheitliche Einschätzungen zu erhalten – zu unterschiedlich sind die mit dem Einsatz von Zivildienstleistenden verbundenen Interessen. Um dieses breite Meinungsbzw. Interessenspektrum zu verdeutlichen, sollen im Folgenden einige ausgewählte zentrale Statements zu den genannten vier Themenkomplexen aufgelistet werden. Diese Meinungsäußerungen sind einerseits einer von der Zeitschrift „Rettungsdienst“ durchgeführten und veröffentlichten Umfrage entnommen³²⁵ und geben andererseits einige Antworten auf eine im Rahmen unseres Forschungsprojektes durchgeführte schriftliche Befragung wieder.³²⁶ Dabei ist zu bedenken, dass es sich

324 Das Beispiel Rheinland-Pfalz wird hier behandelt, da die zentral organisierten Rettungsdienststrukturen in diesem Bundesland und die vorhandene Datenlage des entsprechenden DRK-Landesverbandes Aussagen und Berechnungen für einen relative große Region (Landesebene) ermöglichen.

325 Diese Statements wurden im Heft 7 des Jahres 2000 (S. 26-34) unter der Überschrift „Zivildienst vor dem Aus?“ veröffentlicht.

326 Um die Herkunft der Zitate in besonderer Weise deutlich zu machen, sind in den folgenden vier Übersichten zum „Meinungsspektrum der Akteure im Rettungsdienst“ die Namensangaben durchgängig um die Bezeichnungen der Organisationen (der kollektiven Akteure) ergänzt worden. In diesen Übersichten sind auch zwei Statements aus den Reihen der Parteien enthalten, die eigentlich nicht unter diese Überschrift zu subsumieren sind, allerdings als gute Ergänzung betrachtet werden können. Leider haben nicht alle von uns angeschriebenen Akteure des Rettungsdienstsystems auf unsere Anfrage reagiert. Dies sind genau diejenigen kollektiven Akteure, die auch bei der Umfrage der Zeitschrift „Rettungsdienst“ nicht berücksichtigt wurden, so dass einige Interessenlagen systematisch ausgeblendet sind. Insbesondere die Position(en) der Krankenkassen sind in der Folge an dieser Stelle nicht vertreten, obwohl ihnen als Kosten- bzw. Finanzierungsträger eine gewichtige Rolle im aktuellen System zukommt und sie in nicht unerheblichem Maße die Zukunft des Rettungsdienstes mitgestalten werden – gleich welche Bedeutung der Zivildienst dann innehaben wird. Auch telefonische Rückfragen bei VertreterInnen der Spitzenorganisationen der Krankenkassen haben leider zu den oben aufgeführten Fragen keine verwertbaren Standpunkte für diese Akteursgruppe hervorgebracht.

bei den Zitaten aus den Verbandsebenen um Äußerungen von Vertretern der Spitzenverbände handelt. Diese Meinung muss auf der Ebene der Einrichtungen (Kreisverbände, gGmbHs, Rettungswachen) nicht unbedingt geteilt werden, da hier andere, spezifische Logiken und „Stakeholder-Values“ das Organisationshandeln prägen – wie sich bei der Auswertung unser Experteninterviews an späterer Stelle noch zeigen wird. Bei zwei Fragestellungen (1 und 4) war es möglich, gewissermaßen zwei grobe Standpunkte zu unterscheiden, die sich konträr gegenüber stehen. Diese deutlich hervortretenden Differenzen sind in den Übersichtsdarstellungen durch Pfeile symbolisiert. Bei den beiden anderen Komplexen ist auf das graphische Element der Pfeile verzichtet worden, da die Unterschiede in den Meinungsäußerungen nicht so gravierend ausgefallen sind.

Das Meinungsspektrum der Akteure im Rettungsdienst (1)

„Arbeitsmarkt- bzw. Arbeitsplatzneutralität“
<p>„Es gibt nach unserer Auffassung keine Zivildienststelle, die arbeitsplatzneutral ist (...). Jede Tätigkeit, die durch einen Zivildienstleistenden erledigt wird, müsste, wenn der Zivildienstleistende nicht zur Verfügung steht, von jemand anderem gemacht werden. Das könnte nur jemand tun, der für diese Tätigkeit Geld bekommt (...). Wir können uns Zivildienstleistende als zusätzliche Kraft auf einem Rettungswagen vorstellen, der den beiden hauptberuflichen Mitarbeitern, die vielleicht im Alter jenseits der 50 sind, zur Hand geht. Dieses hätte zur Folge, dass ältere Mitarbeiter nicht mehr überflüssig werden, weil sie nicht mehr die nötige körperliche Leistungsfähigkeit haben“ (Pokowitz, Bundesverband eigenständiger Rettungsdienste).</p> <p>Der Zivildienst „ist nicht arbeitsplatzneutral, da die Einbindung von Personal in reguläre Arbeitsverhältnisse verhindert wurde und Zuschüsse des Bundesamtes als Wettbewerbsvorteil zu werten ist“ (Debert, Feuerwehr Hamburg).</p> <p>„Der Einsatz von Zivildienstleistenden im Rettungsdienst ist nicht arbeitsplatzneutral und kann dies auch kaum sein. Zivildienstleistende werden nicht zusätzlich zu dem von Landesrettungsdienstgesetzen geforderten Einsatzpersonal eingesetzt“ (Hargart, Deutsches Rotes Kreuz – LV Westfalen-Lippe).</p>
<p>„Zivildienstleistende dürfen nur dort eingesetzt werden, wo durch ihren Einsatz keine Arbeitsplätze vernichtet werden bzw. die Neueinrichtung von Arbeitsplätzen nicht verhindert wird. Zivildienstleistende ergänzen bzw. ersetzen die ehrenamtlichen Helfer im Rettungsdienst“ (Hackler, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend).</p> <p>„Arbeitsmarktneutral ist der Einsatz von Zivildienstleistenden im Rettungsdienst wie in anderen Aufgabenbereichen bereits deshalb, da die Zivildienstleistenden für die Dauer ihres Zivildienstes am Arbeitsmarkt nicht als Arbeitssuchende auftreten“ (Wittenberger, Deutsches Rotes Kreuz – LV Rheinland-Pfalz).</p>

„Grundsätzlich ist ein Einsatz von den Zivildienstleistenden im Rettungsdienst arbeitsmarktneutral. Jedoch ist in der Praxis nicht immer diese Vorgabe nach dem Zivildienstgesetz durchgehalten worden“ (Schwaetzer, F.D.P.).

Das Meinungsspektrum der Akteure im Rettungsdienst (2)

„Beschäftigungs- und wettbewerbspolitische Effekte des Zivildienstes“

„Nach Auffassung vieler Unternehmer hat der Zivildienst über viele Jahre die Etablierung eines normalen Arbeitnehmer/Arbeitgeber-Verhältnisses verhindert (...). Dadurch, dass ständig über den Weg des Zivildienstes Nachschub von Rettungssanitätern produziert wurde, entstand gar keine Notwendigkeit für qualifizierte beruflich arbeitende Mitarbeiter (...). Zivildienst im Einklang mit dem Ehrenamt hat bis heute verhindert, dass Krankentransport als qualifizierte berufliche Arbeit wahrgenommen wird“ (Pokowitz, Bundesverband eigenständiger Rettungsdienste).

„Bis zum 1.1.1997 konnten in NRW in der Notfallrettung sogar zwei Zivildienstleistende eigenverantwortlich eingesetzt werden. Insofern hat der Einsatz von Zivildienstleistenden eindeutig die Beschäftigung von Personal in regulären Arbeitsverhältnisse verhindert“ (Hargart, Deutsches Rotes Kreuz – LV Westfalen-Lippe).

Die privat-gewerblichen Unternehmen sind zwar nicht in der Lage, „in gleicher Weise wie der öffentlich-rechtliche Rettungsdienst kostengünstige Zivildienstleistende einzusetzen. Dieser Nachteil wird jedoch gerade hinsichtlich der Personalkosten durch andere Kostenvorteile kompensiert, da Privatunternehmen andererseits für Hauptamtliche deutlich niedrigere Personalkosten aufwenden müssen als innerhalb des öffentlich-rechtlichen Rettungsdienstes, da diese in aller Regel keine oder keine vergleichbar hohe tarifvertragliche Vergütung für hauptamtliche Rettungsassistenten/Rettungssanitäter zahlen müssen, ihren Mitarbeitern keine Altersversorgung gewähren und vieles mehr. Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass privatwirtschaftlich orientierte Unternehmen keine flächendeckende Versorgung der Bevölkerung mit rettungsdienstlichen Leistungen zu erbringen haben, somit ihre Leistungen vor allem dort anbieten, wo zu erwartende hohe Einsatzfrequenzen entsprechende Einnahmen erwarten lassen“ (Wittenberger, Deutsches Rotes Kreuz – LV Rheinland-Pfalz).

Es „fehlt nach wie vor im Bereich des Rettungsdienstes, sofern dieser nicht wie bei den Berufsfeuerwehren grundsätzlich gemeinsam mit der Tätigkeit im Brandschutz und der technischen Rettung erfolgt, weiteres Personal zu ausreichenden Besetzung der Fahrzeuge. Aus diesem Grund kann eine Bezuschussung für den Zivildienst auch nicht im Sinne des Wettbewerbsvorteils angesehen werden, sondern als Unterstützung einer Aufgabe der öffentlichen Daseinsvor- und -fürsorge“ (Römer, Deutscher Feuerwehr Verband).

Das Meinungsspektrum der Akteure im Rettungsdienst (3)

„Reduzierung der Zivildienstleistenden bzw. Verkürzung des Zivildienstes“

„Der Rückgang an Zivildienstleistenden muss von den Leistungserbringern durch zusätzliches Personal kompensiert werden, wobei im Einzelfall hauptamtliche, nebenamtliche und ehrenamtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Betracht kommen. Dies wird zwangsläufig zu nicht unerheblichem Mehrauf-

wand bei den Personalkosten führen, die in den einzelnen Ländern mit mehreren Millionen DM anzusetzen sind“ (Hennes, Ausschuss „Rettungswesen“).

„Würden die gegenwärtig von Zivildienstleistenden im Rettungsdienst erbrachten Arbeitsleistungen ganz oder teilweise entfallen, so wäre eine Kompensation dieser Ausfälle nur durch zusätzliches hauptamtliches Personal zu gewährleisten, da andere Kompensationsmöglichkeiten, etwa durch die zusätzliche Gewinnung von Ehrenamtlichen oder Aushilfskräften, ausscheiden, da die insoweit zur Verfügung stehenden Ressourcen nicht beliebig vermehrbar sind und davon auszugehen ist, dass diese bereits heute im zur Verfügung stehenden Umfang ausgeschöpft sind“ (Wittenberger, Deutsches Rotes Kreuz – LV Rheinland-Pfalz).

Zu den Abfederungsmöglichkeiten für zivildienstbedingte Kürzungen: „Eine Ausweitung der ehrenamtlichen Aktivitäten ist schon auf Grund der in den Landesrettungsdienstgesetzen festgelegten personellen Anforderungen, so überhaupt, nur beschränkt möglich. Auch sind durch die neue Regelung zur geringfügigen Beschäftigung („630-Mark-Gesetz“ – heute: 325 EUR) nur noch beschränkt Aushilfen zu bekommen. Dies lässt mittelfristig nur die Einstellung von hauptamtlichem Personal als Möglichkeit der Kompensation des Wegfalls an Zivildienstleistenden zu“ (Topp, Deutsches Rotes Kreuz – Generalsekretariat).

Ein „sinnvoller Einsatz von Zivildienstleistenden [ist] nur bei einem praktikablen Verhältnis zwischen Ausbildungs- und dann noch zur Verfügung stehender ‚Verwendungs‘-zeit möglich“ (Hennes, Ausschuss „Rettungswesen“).

„Der Einsatz von Zivildienstleistenden ist der Einstieg junger Männer in den Rettungsdienst und damit auch in vielen Fällen in die Berufsausbildung zum Rettungsassistenten. Daher ist der Zivildienst im Rettungsdienst für Zivildienstleistende wie für Rettungsdienstorganisationen trotz Verkürzung interessant“ (Hackler, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend).

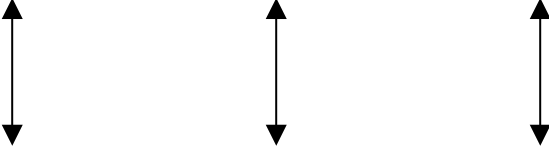
Das Meinungsspektrum der Akteure im Rettungsdienst (4)

„Konversion des Zivildienstes“

„Die Teuerungen, welche entstehen, um gänzlich ohne Zivildienstleistende viele Leistungen im Gesundheitswesen und der sozialen Arbeit, auch im Rettungsdienst, im gegenwärtigen Umfang zu erbringen, werden so gravierend sein, dass diese von den Kostenträgersystemen nicht 1:1 aufgefangen werden können.“ In der Konsequenz würde dies bedeuten, „dass ein Wegfall des Zivildienstes in all diesen Aufgabenbereichen, somit auch im Rettungsdienst, zwangsläufig einen Quantitäts- und Qualitätsverlust des gegenwärtigen Leistungsniveaus zur Folge haben wird“ (Wittenberger, Deutsches Rotes Kreuz – LV Rheinland-Pfalz).

„Aus sozial- und gesellschaftspolitischen Erwägungen halten wir den Zivildienst für unverzichtbar“ (Runggaldier, Malteser-Hilfsdienst).

Es „ist festzustellen, dass die Verkürzung des Zivildienstes in jedem Leistungsbereich zur Verteuerung der Leistung führen muss. Vor allem im Bereich sozialer Dienste ist darüber hinaus die Erbringung zahlreicher Dienstleistungen ohne Zivildienstleistende überhaupt nicht denkbar“ (Kaspari, Arbeiter-Samariter-Bund).


<p>„Insgesamt böte der vollständige Wegfall des Zivildienstes im Rettungsdienst allerdings außer Frage eine gute Chance zur weiteren Professionalisierung des deutschen Rettungswesens. Nutznießer wären dabei vor allen Dingen die Patientinnen und Patienten“ (Runggaldier, Malteser-Hilfsdienst).</p> <p>„Die Beschäftigungssituation wird sich [bei einem Ausfall der Zivildienstleistenden] auf Dauer für die Arbeitnehmer verbessern (...). Die Qualität der Dienstleistung wird mittelfristig steigen, da nicht mehr ständig neue Leute eingearbeitet werden müssen. Die Kosten dürften eigentlich nicht mehr drastisch steigen, da es ja genügend private Unternehmer gibt, die vormachen, dass es schon heute zu akzeptablen Preisen ohne Zivildienstleistende geht“ (Pokowitz, Bundesverband eigenständiger Rettungsdienste).</p> <p>„Mit dem Wegfall des Zivildienstes böte sich die Chance, den sozialen Sektor zu einem attraktiven Arbeits- und Berufsfeld zu entwickeln, in dem sowohl Erwerbsarbeitsplätze als auch Einsatzmöglichkeiten für unbezahltes, freiwilliges Engagement geschaffen werden können“ (Simmert, Bündnis 90/Die Grünen).</p>

Diese systematisierte Wiedergabe spezifischer Interpretationen, Erwartungen und Interessen macht deutlich, dass die Einschätzungen zu den einzelnen Fragestellungen nicht einheitlich deutlich ausfallen. Während etwa bei der Frage nach der Ersatz-MitarbeiterInnengruppe für Zivildienstleistende eine weitgehende Übereinstimmung zu konstatieren ist, liegen die Standpunkte bei der Einschätzung zur Einhaltung des Arbeitsplatzneutralitäts-Gebotes weit auseinander. Da alle Fragestellungen und die meisten Argumentationslinien in dem kommenden Teil, in dem die Darstellung der Befunde der Experteninterviews und der Zivildienstleistendenbefragung erfolgen wird, nochmals aufgegriffen werden, kann an dieser Stelle auf eine weitere Analyse verzichtet werden. Eine Ausnahme stellt allerdings das Thema Arbeitsmarktrelevanz dar, dem für die vorliegende Studie eine entscheidende Bedeutung zukommt und auf das demzufolge auch hier weiter eingegangen werden soll. Mit den kommenden Analysen wird gewissermaßen der – sekundär- bzw. inhaltsanalytisch gewonnene – Rahmen für den „primäranalytischen“ Teil unserer Untersuchung gegeben.

Gerade in diesem Punkt – Arbeitsplatz- bzw. Arbeitsmarktneutralität – scheint die eingenommene Perspektive die Beurteilung zu präjudizieren: Entweder wird aus der Perspektive des einzelnen Arbeitsplatzes bzw. der Einzeleinrichtung oder aus einer Perspektive geurteilt, die über

die Einrichtungsebene hinaus reicht und den gesamten „Rettungsdienstmarkt“³²⁷ bzw. den Arbeitsmarkt des Rettungsdienstes ins Blickfeld nimmt. Je weiter sich das Entscheidungskriterium von der Ebene des Einzelarbeitsplatzes entfernt, desto schwieriger erscheint es, das Gebot der Arbeits*markt*neutralität als erfüllt anzusehen. Unter einer Perspektive, die das gesamte Arbeitsfeld für die Zivildienstleistenden der Tätigkeitsgruppe 08 bzw. den „Rettungsdienstmarkt“ fokussiert, lässt sich festhalten, dass der Einsatz von Zivildienstleistenden – bei einer Beibehaltung der aktuellen rechtlichen Gegebenheiten und der Einsatzbedingungen – nicht arbeitsmarktneutral erfolgen kann.

Unterschiede existieren allerdings auch mit Blick auf die Frage nach dem Ergänzungscharakter der Zivildiensttätigkeiten. Da sich – im Vergleich zu anderen Einsatzfeldern der Zivildienstleistenden – der Arbeitsbereich für die Tätigkeitsgruppe 08 dadurch auszeichnet, dass es sich bei dem Rettungsdienst um eine öffentliche Aufgabe handelt, ist gewissermaßen eine Gewährleistungsgarantie für die rettungsdienstlichen Tätigkeiten gegeben. Insofern sind keine Tätigkeiten im Zusammenhang der eingesetzten Rettungsmittel, soweit diese auf der Grundlage der Rettungsdienstgesetze der Länder fußen, als zusätzlich bzw. als die eigentliche rettungsdienstliche Arbeit ergänzend zu klassifizieren. Daraus folgt: Die Arbeit, die Zivildienstleistende verrichten, muss aufgrund gesetzlicher Verpflichtung getan werden, auf sie ist nicht zu verzichten. Es ist also in dieser Hinsicht der Auffassung von Hargart zuzustimmen, der den Arbeitsleistungen der Zivildienstleistenden den Charakter der Zusätzlichkeit abspricht. Aufgrund der besonderen arbeitsfeldspezifischen Qualifikation (Rettungshelfer oder Rettungssanitäter), die untrennbar mit dem Einsatz der Zivildienstleistenden verbunden ist, gehören die Zivildienstleistenden zu dem vom Gesetz eingeforderten Einsatzpersonal des Rettungsdienstes, das bei einem Ausfall unbedingt durch anderes – ebenfalls spezifisch qualifiziertes Personal – ersetzt werden muss.

Bezogen auf die Operationalisierung und Auslegung des Kriteriums der „Arbeits*markt*neutralität“, so wie es in den aktuellen Richtlinien des Bundesamtes für den Zivildienst nachzulesen ist (vgl. Kap. 1.4), lässt sich zusätzlich noch folgendes festhalten: In den Richtlinien wird davon ausgegangen bzw. gesetzt, dass Arbeitsmarktneutralität insbesondere dann gegeben sein soll, wenn (1.) die Arbeiten ohne den Einsatz von Zivildienstleistenden nicht oder erst zu einem späteren Zeitpunkt

327 Die Anführungszeichen sind hier gesetzt, weil im Rettungsdienst aufgrund mehrerer Prüfkriterien, die vor allem mit der Beschaffenheit des Gutes Notfallrettung und den entsprechenden gesetzlichen Regulierungen zu tun haben, nicht von einer echten Marktsituation ausgegangen werden kann (vgl. Kap 18).

durchgeführt würden *oder* (2.) auf dem Arbeitsmarkt keine Nachfrage besteht. Der erste Indikator ist in dem letzten Abschnitt behandelt worden. Danach müssen die Arbeiten der Zivildienstleistenden im Rettungsdienst (aktuell und nicht zu einem späteren Zeitpunkt) durchgeführt werden.

Der zweite Indikator, der nach der BAZ-Richtlinie aufgrund der Oder-Verknüpfung auch alleine die Arbeitsmarktneutralität gewährleisten könnte, bezieht sich auf die Arbeitmarktsituation. Es ist zu vermuten, dass dieser Bezug mit Blick auf das Arbeitsfeld des Rettungsdienstes in der folgenden Weise auszulegen ist: Wenn keine entsprechend den Landesgesetzen ausgebildeten und Arbeit suchenden Arbeitskräfte, die eine (berufliche) Beschäftigung im Rettungsdienst anstreben, vorhanden sind, erfolgt die Beschäftigung eines Zivildienstleistenden arbeitsmarktneutral.

Aber auch diese prinzipielle Verknüpfung des Kriteriums der Arbeitsmarktneutralität mit dem Arbeitsmarkt des Rettungsdienstes kann nicht vollständig überzeugen, denn dieses Kriterium existiert im Arbeitsfeld des Rettungsdienstes nicht unabhängig vom Zivildienst. Die ArbeitnehmerInnenseite des Arbeitsmarktes der naheliegenden Zukunft ist der Ausbildungsmarkt von heute. Und dieser ist grundsätzlich in mehrerer Hinsicht nicht losgelöst vom Zivildienst zu betrachten, sondern scheint eher von diesem beeinflusst zu werden. Einerseits erhalten die Zivildienstleistenden in den Ausbildungsstätten des Rettungsdienstsystems ihre Qualifikation, stützen (auch finanziell) den Ausbildungsbetrieb und bilden – wie an anderer Stelle bereits beschrieben – ein entscheidendes Reservoir für die einzige „echte“ Berufsausbildung im Rettungsdienst – dem/r Rettungsassistenten/in.³²⁸ Andererseits wird – wie explizit vom DRK-Landesverband Rheinland-Pfalz angegeben, der jährlich etwa 40 RettungsassistentInnen ausbildet und die Möglichkeit besitzt, vor Beginn eines jeden Ausbildungsganges Auswahlgespräche zu führen – das Angebot an Ausbildungsplätzen als Funktion des festgestellten Bedarfs an beruflichen Kräften gesehen. Mit anderen Worten: Die Zahl der Ausbildungsplätze für die Berufsausbildung im Rettungsdienst spiegelt den Bedarf nach hauptberuflichem Rettungsdienstpersonal, der auch in nicht unerheblichem Maße von dem Arbeitsvolumen der Zivildienstleistenden der Tätigkeitsgruppe 08 bestimmt wird.

³²⁸Die Bedeutung dieses Berufsweges zum/r Rettungsassistenten/in über die „Zwischenstufe“ des/r Rettungssanitäters/in lässt sich u.a. auch an der Tatsache ablesen, dass beispielsweise im DRK-Landesverband Westfalen-Lippe aktuell kein/e Rettungsassistent/in in der Form der zweijährigen Regelausbildung qualifiziert wird. Es finden sich dort ausschließlich Aufbaulehrgänge mit dem Abschluss des/r Rettungsassistenten/in.

Vor diesem Hintergrund werden mit Blick auf die besondere Situation im Rettungsdienst mit der Verknüpfung des Kriteriums Arbeitsmarktneutralität mit dem Angebot an Arbeit suchenden Arbeitskräften Ursache und Wirkung verdreht. Etwas zugespitzt formuliert: Die Existenz des Zivildienstes reguliert (als eine Einflussgröße unter vielen) sowohl den Bedarf nach hauptberuflichem Rettungsdienstpersonal als auch das Angebot an Ausbildungsplätzen und sorgt über diesen Mechanismus für die eigene Existenzberechtigung. Der Zivildienst ist damit letztlich für eine künstlich hergestellte Mangelsituation an ausgebildeten Arbeitskräften im Rettungsdienst mitverantwortlich, die für die eigene Existenzsicherung förderlich ist.

Insofern ist im Zusammenhang dieses Kriteriums der Arbeitsmarktneutralität im Bereich des Rettungsdienstes – wie in anderen Arbeitsfeldern auch – zwischen unterschiedlichen zeitlichen Perspektiven zu differenzieren. Eine Beurteilung, die einen kurzen Zeitraum (auch bezogen auf das Gedankenexperiment eines Zivildienst-Ausstiegs aus diesem Arbeitsfeld) ins Blickfeld nimmt, kommt entsprechend zu anderen Ergebnissen als eine, die einen langen zeitlichen Rahmen betrachtet. Ein sofortiger kompletter Ausfall der Zivildienstleistenden würde – auch vor dem Hintergrund eines allgemeinen Bedeutungsverlustes des Zivildienstes im Rettungsdienst (vgl. Kap. 18.4) – kurzfristig eine nicht vollständig durch arbeitssuchende ausgebildete Kräfte zu kompensierende Lücke in der Personalsituation der Rettungswachen hervorbringen. Zu prüfen ist, ob diese Einschätzung auch bei einer längerfristigen Perspektive – von evtl. etwa 5 Jahren aufwärts – zutreffen wird. Mit anderen Worten: Es ist zu diskutieren, ob die Verbände bzw. Akteure im Rettungsdienst etwa durch veränderte Strategien der Personalentwicklung, der Werbung, der Qualifizierung³²⁹ und der Finanzierung die Nachfragesituation auf dem rettungsdienstlichen Ausbildungs- und Arbeitsmarkt in der Weise beeinflussen könnten, dass in einem längerfristigen Zeitraum eine vollständige Kompensation der – sich evtl. sukzessive verringenden – ZDL-Arbeitsleistungen möglich wäre.

Was bedeuten also diese Analysen für das Kriterium der Arbeitsmarktneutralität, wenn – aufgrund einer spezifischen Definition von Arbeitsmarktneutralität – eine Koppelung des ZDL-Einsatzes mit der Nachfragesituation auf dem entsprechenden Ausbildungs- bzw. Arbeitsmarkt

³²⁹ An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass für die Bereiche, in denen die Feuerwehren als Träger rettungsdienstlicher Leistungen auftreten, eine andere Qualifizierungsstrategie die Regel ist. Aufgrund der in vielerlei Hinsicht „verwandten“ Aufgaben des Rettungsdienstes und des Brandschutzes und der zweifachen Zuständigkeiten kann hier eine doppelte Qualifizierung angeboten werden. Diese ermöglicht aus der ArbeitnehmerInnenperspektive prinzipiell nicht nur ein Wechsel des Arbeitsfeldes, sondern auch eine andere Eingruppierung in einem BAT- oder BAT-ähnlichen Gehaltsgefüge.

eingeht? Diese Nachfragesituation ist – wie in anderen Arbeitsfeldern außerhalb des Rettungsdienstes auch – von quantitativen Aspekten abhängig, auf die bereits eingegangen wurde, und wird gleichermaßen von eher qualitativen Aspekten beeinflusst. In diesem Zusammenhang ist vor allem die Attraktivität der Arbeitsplätze in dem entsprechenden Arbeitsfeld entscheidend, die als Ausdruck mehrerer Faktoren angesehen werden kann. Dabei können neben dem sozialen Prestige des Arbeitsfeldes bzw. der dazugehörigen Berufe vor allem das zu erwartende Entlohnungsgefüge, die Sicherheit des Arbeitsplatzes, berufliche Aufstiegsmöglichkeiten und die besonderen Arbeitsbedingungen (u.a. zeitliche, psychische und körperliche Beanspruchungen) als prägende Faktoren betrachtet werden. Vor dem Hintergrund, dass für den Bereich des Rettungsdienstes viele der genannten Faktoren eine eher niedrige Attraktivität des Arbeitsfeldes nahelegen (vgl. u.a. Bals/Runggaldier 1998), lässt sich – in zugespitzter Weise – formulieren: Im Rettungsdienst fungiert der Zivildienst als „Lückenstopfer“ in einem vergleichsweise unattraktiven und lückenhaft verberuflichten System.³³⁰

Trotz der durchaus hervorgehobenen Stellung des Rettungsdienstes – insbesondere der Notfallrettung – im Spektrum des Aufgabenkatalogs öffentlicher Institutionen – mit der Qualifizierung des Rettungsdienstes als Aufgabe der allgemeinen Gefahrenabwehr und Gesundheitsfürsorge und damit als öffentliche Aufgabe (vgl. Kap. 18.1) – stellt sich dieses Arbeitsfeld als ein unter Personal-Aspekten eher rückständiges Segment dar.³³¹ Zumindest für den Bereich der Notfallrettung lässt sich folgern: Werden geschichtliche Prozesse des Arbeitsfeldes ins Blickfeld genommen und sowohl rechtliche, finanzielle, personalstrategische Aspekte, quantitative und qualitative Entwicklungen zugleich beleuch-

330 Begründungen zu dieser Behauptung sind an vielen anderen Stellen dieses Berichtes nachzulesen: Vgl. insbesondere etwa die einleitenden Ausführungen zum Personal- und Ausbildungsgefüge (Kap. 18.3) oder die Darstellung der Befunde der ExpertInneninterviews zum gleichen Fragekomplex (Kap. 22.3). Schlüsselthemen sind in diesem Zusammenhang etwa die Ausbildungsstandards, die Personalfuktuation, die Karrierechancen, die Belastungssituationen in der Notfallrettung oder die Bezahlung der ArbeitnehmerInnen.

331 Diese auf das Arbeitsfeld bezogene Analyse wird selbst dann bestätigt, wenn die Perspektive ausschließlich auf die MitarbeiterInnengruppe der RettungsassistentInnen gerichtet ist, die im Vergleich die höchste Entlohnung und die höchste Fachkompetenz aufweist. Für Nadler reichen unter den gegenwärtigen Umständen weder die Selbstverwirklichungsmöglichkeiten noch die Motivationsanreize oder das gesellschaftliche Image dieses (einzigen echten) rettungsdienstlichen Berufes aus, um eine genügende Anzahl von Interessenten mit den notwendigen kognitiven Fähigkeiten gewinnen und halten zu können. Es „fehlt dem Beruf des Rettungsassistenten etwas Entscheidendes, nämlich ein Tätigkeitsbereich, für den er zuständig und verantwortlich ist, in dem die Berufsangehörigen ihre Arbeit selbst planen, ausführen und fürs erste auch selbst kontrollieren, in dem die Berufsangehörigen Dispositions- und Entscheidungsmöglichkeiten haben. (...) [Deshalb] kann es nicht gelingen für diesen Beruf genügend junge Menschen mit dafür eigentlich notwendigen allgemeine Kompetenz zu gewinnen“ (Nadler 2001, S. 11). Als Ausweg empfiehlt Nadler vor allem, die Attraktivität des Berufs durch eine Erweiterung des Aufgabenspektrums zu steigern (vgl. ebenso BVRD 2000).

tet, dann erscheint dieser zentrale Teil des Rettungsdienstes heute eher als ein Arbeitsfeld in einer Übergangsphase, in der dem Produktionsfaktor Arbeit in sukzessiver Weise der Stellenwert zuerkannt wird, der dem rechtlich festgelegten sozialen Wert des Arbeitsfeldes bereits zukommt und in der sich die Bedeutung des Zivildienstes wandelt. Insofern kann dem Zivildienst von der Entwicklung des Feldes her durchaus ein Platz und eine Funktion attestiert werden; gleichwohl wird er nach einer Übergangsphase in diesem Arbeitsfeld seine ursprüngliche Bedeutung aller Voraussicht nach verlieren.

21.2 Beschäftigungs- und wettbewerbpolitische Wirkungen des Zivildienstes

In den folgenden Abschnitten sollen die wichtigsten Effekte der Beschäftigung von Zivildienstleistenden im Rettungsdienst auf die Ausgangssituation in diesem Wirtschaftssegment betrachtet werden, die unter Berücksichtigung von monetären Gesichtspunkten möglich scheinen. In diesem Zusammenhang ist – in einer analytischen Perspektive – einerseits an die Zuschüsse des Bundesamtes für den Zivildienst für den Einsatz von Zivildienstleistenden und andererseits an die finanziellen Vorteile durch Beschäftigung von ZDL im Vergleich zu hauptberuflichen Arbeitskräften zu denken. Das Einsparvolumen im Rettungsdienstsystem (aus der Perspektive derjenigen Organisationen, die die rettungsdienstlichen Leistungen anbieten oder finanzieren) ergibt sich – wie bei der Betrachtung des Zivildienstes überhaupt – also aus der Zusammenschau von zwei Komponenten: Zu berücksichtigen sind sowohl die Geldströme, die dem Arbeitsfeld aus dem Bundeshaushalt faktisch zufließen als auch die geldwerten Vorteile, die auf die Preiskalkulation der Leistungen Einfluss nehmen.

21.2.1 Die Zuschüsse des BAZ zum Rettungsdienstsystem (am Beispiel von Rheinland-Pfalz)

Nach den Berechnungen der Ausgaben, die für die Beschäftigung eines Zivildienstleistenden (im Rettungsdienst) entstehen sowie der jeweiligen Kostenanteile, die einerseits vom Bundesamt für den Zivildienst und andererseits durch die Beschäftigungsstellen aufzubringen sind, ergibt sich das folgende Bild (vgl. Kap. 6): Pro Zivildienstleistenden werden aus dem Bundeshaushalt (bei einer 11-monatigen Dienstzeit) über das Bundesamt für den Zivildienst maximal ca. 3.323 EUR

(6.500 DM) gezahlt.³³² Auf dieser Grundlage kann beispielsweise für den DRK-Landesverband Rheinland-Pfalz durch die Multiplikation mit der entsprechenden Anzahl der Zivildienstleistenden der EUR-Betrag hochgerechnet werden, den das Bundesamt in das DRK-Rettungsdienstsystem dieses Bundeslandes einfließen lässt.³³³ Im Jahr 2000 waren dort in den Rettungswachen des Deutschen Roten Kreuzes 417 Zivildienstleistende (im Jahresdurchschnitt) beschäftigt. Ohne eine exakte Berücksichtigung der Fälligkeitsdaten für die besondere Zuwendung und das Entlassungsgeld ergibt sich daraus überschlagsweise ein Betrag von 1,4 Mio. EUR (2,7 Mio. DM), der aus dem Haushalt des BAZ im Jahr 2000 an die Einrichtungen geflossen ist.³³⁴

Diese errechnete Größe müsste logisch zu dem Kostenvolumen des Rettungsdienstes in Rheinland-Pfalz – soweit es in den Vereinbarungen zwischen den „Sanitätsorganisationen“ und den Kostenträgern (Krankenkassen) als Kalkulationsgrundlage erscheint – hinzu addiert werden, da diese Ausgaben über einen anderen Kostenträger (BAZ) gedeckt werden. Unter Berücksichtigung des vereinbarten Kostenvolumens für das Rechnungsjahr 2001 von 73,1 Mio. EUR (142,9 Mio. DM) (vgl. Kap. 19.2) würde sich durch diese Rechenoperation zeigen, dass die tatsächlichen Kosten des Rettungsdienstes in Rheinland-Pfalz etwa um 1,9% teurer ausfallen als in den Verträgen mit den Krankenkassen zugrunde gelegt wird. Obwohl also mit Blick auf die absoluten Beträge die Zuschüsse des Bundesamtes für den Zivildienst durchaus gewichtig erscheinen, relativiert sich dieser Eindruck, wenn diese Zuschüsse im Verhältnis zu den Gesamtkosten dieses Wirtschaftssegments gesehen werden.

332 Dieser Betrag kommt – aufgrund der (idealtypischen) Modellrechnung – einem Anteil an den Gesamtausgaben für einen Zivildienstleistenden von ca. 40% gleich. Diese Modellrechnung beruht auf im Kap. 4.7 genannten bestimmten Vorannahmen, die dazu führen, dass der aufgerundete Betrag von 3.323 EUR (6.500 DM) eine Basis darstellt, die nicht dem Durchschnitt der Zivildienstleistenden aller Tätigkeitsgruppen entspricht. Da jedoch im weiteren Verlauf der Berechnungen auf das Beispiel Rheinland-Pfalz bzw. dem entsprechenden DRK-Landesverband rekurriert wird, kommt dieser Betrag der dort vorgefundenen Situation am nächsten.

333 In den modellhaften Additionen zu den Ausgaben und den jeweiligen Anteilen ist von einer Qualifizierung der Zivildienstleistenden zu Rettungssanitätern ausgegangen worden. Diese Bedingung ist im DRK-Landesverband Rheinland-Pfalz erfüllt: Im Jahr 2000 waren laut DRK-Rettungsdienststatistik alle beschäftigten ZDL ohne Ausnahme als Rettungssanitäter ausgebildet.

334 Multipliziert man in der gleichen Art und Weise diesen Kostenanteil des BAZ pro ZDL mit der (durchschnittlichen) Anzahl der ZDL, die im Jahr 2000 bundesweit in Rettungswachen des DRK arbeiteten, ergibt sich ein Betrag von 11,5 Mio. EUR. Bildet man auf dieser Grundlage eine Kennziffer, die zusätzlich die gefährlichen Einsätze der DRK-Rettungswachen (5,27 Mio.) berücksichtigt, zeigt sich, dass rein rechnerisch jeder Einsatz mit ca. 2,17 EUR aus dem Bundeshaushalt bezuschusst wurde.

21.2.2 Die geldwerten Vorteile der Beschäftigung von Zivildienstleistenden

Aufgrund der oben ausgeführten besonderen Rahmenbedingungen für den Einsatz der Zivildienstleistenden der Tätigkeitsgruppe 08 im Rettungsdienst, die darauf hinauslaufen, dass deren Arbeit nicht als arbeitsmarktneutral angesehen werden kann, ist die sich anschließende Frage nach den geldwerten Vorteilen der Beschäftigung von Zivildienstleistenden durchaus berechtigt. Aufgrund der Analyse, dass die Arbeitsleistungen der Zivildienstleistenden nicht als zusätzlich charakterisiert werden können, da sie die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe darstellen, stehen die Zivildienstleistenden in gewisser Weise in Konkurrenz zu anderen im Rettungsdienst tätigen Mitarbeiter-Innengruppen. Daher bietet sich ein Vergleich der jeweils anfallenden Kosten an, der Aufschluss über die jeweilige Attraktivität der personellen Alternativen unter (ausschließlich) monetären Gesichtspunkten liefern kann.

Wie aus den oben stehenden Zitaten (vgl. die Übersichten 3 und 4 zum „Meinungsspektrum der Akteure im Rettungsdienst“) geschlossen werden kann, scheinen vor allem (als RettungsassistentInnen) ausgebildete (haupt-)beruflich arbeitende Kräfte als Ersatz für Zivildienstleistende in Frage zu kommen. Nach den Einschätzungen der Verbandsvertreter sind die Ressourcen der Personalaufstockung bezüglich der anderen MitarbeiterInnengruppen (Ehrenamt, Aushilfskräfte) nahezu ausgereizt. Aus diesem Grund sind bei der Analyse der geldwerten Vorteile der Beschäftigung von Zivildienstleistenden vor allem die Kosten für die RettungsassistentInnen dem Zivildienst gegenüberzustellen.³³⁵ Dabei wird auf den ersten Blick deutlich: Aus einer betriebswirtschaftlichen Perspektive gesehen ist der Kostenvorteil der Zivildienstleistenden gegenüber den beruflich arbeitenden Kräften erheblich.

Nach der in Kapitel 6 aufgeführten Modellrechnung, die sich an den vom Bundesamt für den Zivildienst gesetzten Pauschalen (für Verpflegung, Kleidung etc.) orientiert, sind im Rettungsdienst (für einen Zivildienstleistenden des Jahres 2001) Ausgaben in einer Höhe von ca. 8.385 EUR (16.400 DM) bei einer 11 Monate andauernden Dienstzeit zu kalkulieren. Wie im vorstehenden Kapitel bereits ausgeführt worden ist, werden davon vom Bundesamt ca. 3.323 EUR (6.500 DM) bezuschusst, so dass den Einrichtungen pro Zivildienstleistenden ein Ausgabenanteil von etwa 5.062 EUR (9.900 DM) entsteht, was einem mo-

³³⁵ Vgl. dazu die Aussagen der befragten Experten, die allerdings häufig darauf hinweisen, dass aus Kostengründen auf hauptberufliche Rettungsassistenten und -helfer zurückgegriffen werden müsste.

natlichen Durchschnittsbetrag von 460 EUR (900 DM) entspricht.³³⁶ Innerhalb ihrer Dienstzeit haben die Zivildienstleistenden (im DRK-Landesverband Rheinland-Pfalz) zu Beginn die Ausbildung zum Rettungssanitäter zu durchlaufen, die eine Dauer von drei Monaten hat. Hinzuzurechnen sind – nach Aussagen des Landesverbandes – noch etwa vier Wochen als nicht zu vermeidende Zwischenzeit zwischen den einzelnen Ausbildungsabschnitten (vgl. Wittenberger 2000). Dies bedeutet, dass für die Ausgabenberechnung für einen Arbeitsplatz, der mit einem Rettungssanitäter im Zivildienst besetzt wird, zurzeit etwa nur 7 Monate eingerechnet werden können, in denen diese Arbeitskraft tatsächlich für ihre Aufgabenerledigung zur Verfügung steht. Um einen Arbeitsplatz für Zivildienstleistende permanent zu besetzen, sind auf diesen Berechnungsgrundlagen – rein rechnerisch – also fast zwei Zivildienstleistende zu kalkulieren.³³⁷ Wird der vorausgesetzte Ausgabenanteil für die Zivildienststellen von 5.062 EUR (9.900 DM) pro Zivildienstleistendem durch den Faktor sieben (=Anzahl der Monate, für die der Zivildienstleistende als Rettungssanitäter den Rettungswachen tatsächlich zur Verfügung steht) geteilt, dann ergibt sich ein monatlicher Durchschnittsbetrag von ca. 723 EUR (1.414 DM) als Eigenbeitrag für jeden Zivildienstplatz. Für ein Jahr entstehen somit – bezogen auf die mehrfach beschriebenen Prämissen der Berechnung – Personalausgaben für einen Zivildienst-Arbeitsplatz von annähernd 8.692 EUR (17.000 DM).

Dieser Betrag bildet nun die Grundlage für einen Vergleich mit den Personalausgaben, die für hauptamtlich angestellte Arbeitskräfte anzusetzen sind. Auch diese Ausgaben sind nur annähernd zu bestimmen, da auch im DRK-Landesverband Rheinland-Pfalz – nach dem Muster der Regelungen im Bundes-Angestelltentarifvertrag (BAT) – die Höhe der Personalkosten u.a. von dem Familienstand, dem Alter und der Kinderzahl der beschäftigten Person abhängig ist. Nach Aussagen des DRK-Generalsekretariats ist davon auszugehen, dass für eine berufliche Kraft im Rettungsdienst je nach Ausbildung mit den folgenden Gehalts-

336 Diese an Pauschalen, Mittelwerten und z.T. Maximalwerten (bei der Berechnung des Solds) orientierte Rechnung kann nur Modellcharakter besitzen und muss nicht unbedingt mit den in der Praxis vorfindbaren Daten übereinstimmen, die zudem mit erheblichen Differenzen nicht einheitlich ausfallen. Außerdem werden auf diese Art ausschließlich die in direkter Weise auf einen Zivildienstleistenden anrechenbaren Ausgaben berücksichtigt, es erfolgt keine echte Kostenkalkulation für einen Zivildienstleistenden. Dennoch ist dieser errechnete Wert pro Monat erstaunlich nah an dem Mittelwert der durch die Befragung erhobenen Daten, der bei 423 EUR (828 DM) liegt (vgl. dazu die Darstellung der Befunde unserer Experteninterviews in Kap. 22).

337 Nach diesem Modell, das Schulabschluss- und Einberufungszeitpunkte unberücksichtigt lässt, müsste ein „Nachfolge-Zivildienstleistender“ bereits dann seinen Dienst mit der Schulung zum Rettungssanitäter beginnen, wenn der „Vorgänger-Zivildienstleistende“ seinen 7. Einsatzmonat vollendet, d.h. gerade erst drei Monate in der Rettungswache als ausgebildeter Rettungssanitäter gearbeitet hat.

kosten pro Jahr zu rechnen ist. Nach den Vorgaben – 28 Jahre, verheiratet, kein Kind, Berücksichtigung der Arbeitgeberanteile für die Sozialversicherungen – fallen nach dem „Tarifvertrag über Arbeitsbedingungen für Angestellte, Arbeiter und Auszubildende des DRK (DRK-TV)“

- für eine/n RettungshelferIn ca. 30.680 EUR (60.000 DM),
- für eine/n RettungssanitäterIn ca. 33.240 EUR (65.000 DM) und
- für eine/n Rettungsassistenten/in ca. 38.350 EUR (75.000 DM)

als Ausgabevolumen für das Gehalt an. Zu diesen Beträgen ist einiges anzumerken:

- Aufgrund der genannten Vorgaben für die Berechnung (infolge des angenommenen Alters ist eher von einem „Berufsanfänger“ auszugehen) liegt das berechnete fiktive Jahresgehalt gewiss am unteren Rand der tatsächlich vorfindbaren Gehälter.
- Zu diesen Beträgen sind die Zuschläge (i.d.R. Zeitzuschläge) und evtl. Verpflegungsmehraufwand hinzuzurechnen.
- In den DRK-Rettungswachen in Rheinland-Pfalz sind (nach der Statistik für das Jahr 2000) ausschließlich RettungsassistentInnen als hauptberufliche Kräfte beschäftigt.³³⁸
- Nach Aussagen des DRK-Landesverbands Rheinland-Pfalz werden i.d.R. die Ausbildungskosten der neu eingestellten beruflich arbeitenden RettungsassistentInnen, die bei ca. 3.068 EUR (6.000 DM) liegen, von den Anstellungsträgern ersetzt.

Werden diese Punkte und die Eingangsbemerkungen zu diesem Abschnitt berücksichtigt, dann scheint es – erstens – sinnvoll, bei den weiteren Überlegungen zum geldwerten Vorteil der Beschäftigung von Zivildienstleistenden die Personalgruppe der RettungsassistentInnen als logisches Gegenüber einzubeziehen und – zweitens – gerechtfertigt, deren jährliches Ausgabevolumen auf mindestens ca. 40.900 EUR (80.000 DM) pro Person festzusetzen.³³⁹

Auf dieser Grundlage bzw. bei diesen Vorgaben ergibt sich eine Minimaldifferenz von 32.210 EUR (63.000 DM) pro Platz und Jahr zwischen den Ausgaben für Zivildienstleistende und für beruflich arbeitende Kräfte. Mit anderen Worten: Unter Berücksichtigung der finanziellen Seite des Arbeitseinsatzes im Rettungsdienst kann festgehalten werden,

338 Auf Bundesebene waren im gleichen Jahr von den Hauptberuflichen 2,3% als Rettungshelfer und ca. 23,7% als Rettungssanitäter ausgebildet.

339 Dies korrespondiert mit den Aussagen der befragten Experten (vgl. Kap. 18.6) und ebenso mit der Berechnungsgrundlage von Wittenberger (2000), der von „durchschnittlichen Bruttopersonalkosten von 80.000 DM (40.900 EUR) pro hauptamtlichen Rettungsdienstmitarbeiter“ ausgeht. Nach eigenen Berechnungen auf BAT-Grundlage erscheint diese Größe allerdings als eine, die eher im unteren Bereich des Kostenspektrums anzusiedeln ist.

dass für einen mit einer/m hauptamtlich arbeitenden Rettungsassistenten besetzten Arbeitsplatz mindestens etwa das Gleiche ausgegeben werden muss, wie für 4,7 ausschließlich durch Zivildienstleistende ausgefüllte Arbeitsplätze.

Diese Perspektive auf die Mehrausgaben einer beruflich ausgebildeten Arbeitskraft gegenüber einem Zivildienstleistenden, die eine Differenz von ca. 32.200 EUR (63.000 DM) pro Jahr ausweist, ist auf der Einrichtungsebene relevant. Sie ist ebenso aus dem Blickwinkel der Krankenkassen ausschlaggebend bei Fragen der Substitution von Zivildienstleistenden.³⁴⁰ Deshalb wird bei der Betrachtung der finanziellen Konsequenzen einer Konversion des Zivildienstes im nächsten Abschnitt genau dieser Wert als konstante Bezugsgröße fungieren.

Diese Betrachtungsebene ist allerdings nur eine mögliche: Sobald sie verlassen wird, kommen bei den Ausgaben für Zivildienstleistende auch wiederum die Einnahmen aus dem Haushalt des Bundesamts für den Zivildienst ins Blickfeld. Diese ca. 3.320 EUR (6.500 DM) pro Zivildienstleistenden als öffentlicher Zuschuss sind aus Sicht der Einrichtungen zwar nicht zu finanzieren, da sie gewissermaßen als durchlaufender Posten in der Buchführung auftauchen, sie verteuern aus einer einrichtungsübergreifenden Perspektive allerdings die Arbeitsleistungen, die durch Zivildienstleistende erbracht werden.

Um die tatsächliche Differenz der Personalausgaben zwischen Zivildienstleistenden und Rettungsassistenten festzustellen, ist dement-

340 Da die Zuschüsse des Bundesamtes für den Zivildienst nur dann in das Rettungsdienstsystem fließen, wenn dort auch Zivildienstleistende beschäftigt werden, also in direkter Weise an die Personalgruppe der Zivildienstleistenden geknüpft sind, ist ein Verzicht auf einen Zivildienstleistenden gleichbedeutend mit einem Verzicht auf diese Zuschüsse. Aus der Perspektive der Krankenkassen, die für die Betriebskosten – also auch die Personalkosten – des Rettungsdienstes aufzukommen haben, ist zu berücksichtigen, dass die Zuschüsse des Bundesamtes, die aktuell über den Umweg der Zuschussgewährung an die Zivildienststellen die Kosten des Rettungsdienstes, die über die Krankenkassen abgewickelt werden, verbilligen. Es werden also auf Seiten der rettungsdienstlichen Kostenträger aktuell nicht alle mit der Beschäftigung eines Zivildienstleistenden verbundenen Ausgaben berücksichtigt. Diese Möglichkeit der Nichtbeachtung bricht allerdings bei Fragen der Substitution in sich zusammen. Deshalb haben diese bei einer Substitution auch mehr aufzufangen, als den tatsächlichen monetär ausgedrückten Unterschied. Mit anderen Worten: Unter der Voraussetzung, dass die Krankenkassen die gesamten Mehrkosten einer Stellenumbesetzung tragen werden, haben sie nach der Umbesetzung – neben den tatsächlichen Mehrkosten – auch die Beträge zu finanzieren, die vorher durch das Bundesamt für die Beschäftigung von Zivildienstleistenden gezahlt wurden. Die Kassen der Krankenversicherungen werden demnach durch Prozesse der Substitution in doppelter Weise belastet: Sie haben nicht nur die Mehrausgaben der Einrichtungen aufzufangen, sondern müssen ebenfalls die nicht mehr fließenden Zuschüsse aus dem Bundesamt für den Zivildienst ersetzen. Aus der Perspektive der Kostenträger rettungsdienstlicher Leistungen besteht also die jährliche Differenz zwischen einer Stelle, die mit einem/r finanzierten Rettungsassistenten/in besetzt ist und einer Stelle, die durch Zivildienstleistende ausgefüllt wird, aus den oben errechneten 32.210 EUR (63.000 DM).

sprechend – nach der oben durchgeführten Rechenoperation – von den Gesamtausgaben für ZDL (finanzierbare Ausgaben auf Einrichtungsebene *und* vom Bundesamt getragene Zuschüsse) auszugehen, die oben für einen Zivildienstleistenden der Tätigkeitsgruppe 08 bei einem 11-monatigen Dienst auf etwa 8.390 EUR (16.400 DM) beziffert wurde. Werden nun die faktisch möglichen Einsatzmonate dieser Personalgruppe berücksichtigt, dann ergeben sich für eine ausschließlich mit Zivildienstleistenden besetzte Stelle im Rettungsdienst Ausgaben von fast 14.500 EUR – aufgrund der Rechnung 8.390 EUR (16.400 DM) : 7 (Einsatz-Monate) x 12 (Monate im Jahr). Damit verringert sich aus dieser Perspektive die Ausgabendifferenz zwischen den beiden Personalalternativen erheblich: Sie beträgt tatsächlich ca. 25.570 EUR (50.000 DM) pro Jahr und bedeutet, dass eine mit beruflich arbeitenden RettungsassistentInnen besetzte Stelle etwa 2,7-mal so teuer ist, wie eine Stelle, die durch Zivildienstleistende getragen wird.³⁴¹ Dies ist die Höhe des monetären Unterschieds, die bei Fragen der Substitution bzw. der Konversion von Zivildienst-Arbeitsstellen maßgeblich ist – wenn eine ökonomische Perspektive eingenommen wird, die das Rettungs- *und* das Zivildienstsystem zugleich ins Blickfeld rückt.

Diese beiden Berechnungsmodelle, die unterschiedlichen Perspektiven entspringen, ließen sich nun durch mehrere Varianten differenzieren. So könnte die Setzung, dass zukünftig RettungsassistentInnen die Arbeit von Zivildienstleistenden übernehmen sollen, dahingehend verändert werden, dass RettungsassistentInnen statt dessen berücksichtigt werden.

Diese Varianten der ausführlich beschriebenen Berechnungsmodelle zur Substitution sind in Tab. 21.1 aufgeführt. Danach schwanken die von den Kostenträgern zu berücksichtigenden **Mehrausgaben** zwischen 27.100 EUR (53.000 DM) und 32.210 EUR (63.000 DM) pro Jahr und Stelle, je nachdem, welche Personalgruppe (RA oder RS) eingeflossen ist. Entsprechend bewegen sich die Schätzungen zu den tat-

341 An dieser Stelle muss noch einmal betont werden, dass für diese Berechnung bestimmte Festlegungen notwendig waren, die der vorgefundenen Situation (im Jahr 2000 bzw. 2001) in einer ausgesuchten und in vielen Fällen nicht repräsentativen Region nahe kommen sollte. Ausschlaggebend für diese Bestimmung der Voraussetzungen waren somit u.a. die Überlegungen, auf der Seite der Zivildienstleistenden die Ausgaben für die Schulung zum Rettungsassistenten, für die dritte Soldstufe oder für einen 11-monatigen Dienst und auf der Seite der hauptberuflichen MitarbeiterInnen eher die Ausgaben für BerufsanfängerInnen zu berücksichtigen. Dies führt dazu, dass hier in einer monetären Gegenüberstellung eher „teure“ Zivildienstleistende mit eher „kostengünstigen“ beruflich arbeitenden Kräften verglichen werden.

sächlichen **Mehrkosten** zwischen 20.450 EUR (40.000 DM) (RS) und 25.570 (50.000 DM) (RA) pro Jahr und Stelle.³⁴²

Tab. 21.1: Ausgaben bzw. Kosten von Personalgruppen im Rettungsdienst im Vergleich (Berechnungen in EUR pro Kopf und Jahr)

Sp. Nr.	Ausgaben/Kosten pro Stelle und Jahr	EUR (ca.-Angaben)	DM (ca.-Angaben)
1	Kosten einer ausschließlich mit ZDL besetzten Stelle im Rettungsdienst	15.340	30.000
2	Ausgaben der Einrichtungen für eine ausschließlich mit ZDL besetzten Stelle im Rettungsdienst	8.690	17.000
3	Minimale Kosten für eine mit RettungsassistentInnen besetzten Stelle	40.900	80.000
4	Minimale Kosten für eine mit RettungssanitäterInnen besetzten Stelle	35.790	70.000
5	Mehrkosten bei einem Ersatz der ZDL durch RettungsassistentInnen (3-1)	25.570	50.000
6	Mehrausgaben der rettungsdienstlichen Kostenträger bei einem Ersatz der ZDL durch Rettungsassistenten (3-2)	32.210	63.000
7	Mehrkosten bei einem Ersatz der ZDL durch RettungssanitäterInnen (4-1)	20.450	40.000
8	Mehrausgaben der rettungsdienstlichen Kostenträger bei einem Ersatz der ZDL durch RettungssanitäterInnen (4-2)	27.100	53.000

Quelle: Zivildienststudie (2002)

Bei dieser (einseitigen) monetären Perspektive bleiben viele Aspekte unberücksichtigt, die aber dennoch die ökonomischen Differenzen zwischen den alternativen MitarbeiterInnengruppen und die geldwerten Vorteile der Zivildienstleistenden ebenfalls bestimmen. Da die meisten dieser Aspekte bei der Darstellung der Befunde aus den Experteninterviews im nachfolgenden Kapitel zur Sprache kommen werden, sollen an dieser Stelle nur die wichtigsten kurz benannt werden. Zu berücksichtigen sind in diesem Zusammenhang – neben den bereits aufgeführten Aspekten – insbesondere, dass

- den Zivildienstleistenden (im Vergleich) während ihrer Dienstzeit nur ein eng begrenzter Zeitrahmen für die Sammlung von „Berufs“ Erfahrung zur Verfügung steht, die natürlich auch über die Qua-

³⁴²Um den Unterschied der beiden Perspektiven – die eher betriebswirtschaftliche auf der Einrichtungsebene und die eher volkswirtschaftliche – zu verdeutlichen, wird hier zur Bezeichnung der ersten Perspektive von „Mehrausgaben“ und zur Etikettierung der zweiten von „Mehrkosten“ gesprochen.

lität der Leistung, die Effizienz der Leistungserbringung oder die Einsatzoptionen entscheidet;

- die Dauer des Zivildienstes ab dem Jahr 2002 auf 10 Monate verkürzt worden ist, was die Ausgaben für einen Zivildienst-Arbeitsplatz nach dem zugrunde gelegten Berechnungsmodell erhöhen würde;
- die errechneten und in den Vergleich einbezogenen Beträge nicht einfach zwei Jahresgehälter zueinander ins Verhältnis setzen, sondern die Kalkulation für die Zivildienstleistenden ganz unterschiedliche Pauschalen und Posten berücksichtigt, die etwa für Arbeitskleidung, Verpflegung und Unterkunft anfallen;
- ein wesentlicher Beweggrund für den Einsatz von Zivildienstleistenden auch darin zu suchen ist, dass sich aus dieser Personalgruppe vielfach die Personen rekrutieren, die später als Ehrenamtliche oder Aushilfen die Arbeit in den Rettungswachen unterstützen;
- sich aus den Kreisen der Zivildienstleistenden auch vielfach diejenigen rekrutieren, die beruflich im Rettungsdienstsystem arbeiten – wenn auch häufig nur mit einer mittel- oder kurzfristigen zeitlichen Perspektive, da die Ausbildung und die Arbeit im Rettungsdienst (nur) eine weitere Phase der Qualifizierung vorbereitet;
- viele Aspekte den Wert der beiden MitarbeiterInnengruppen und damit die Vorteilsbestimmung beeinflussen, die nicht oder nur symbolisch in Geld-Beträgen ausgedrückt werden können, wie etwa der immer wiederkehrende Aufwand für Betreuung und Anleitung der Zivildienstleistenden während des Dienstes – aber auch der „frische Wind“, der mit der Beschäftigung der Zivildienstleistenden in den Rettungswachen verbunden sein kann.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass die geldwerten Vorteile, die den Einrichtungen durch den Einsatz der Zivildienstleistenden entstehen, erheblich sind. Selbst unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die Gehaltsstrukturen der privat-gewerblichen Anbieter unterhalb derer liegen, die etwa in DRK-Einrichtungen zu finden sind³⁴³, scheinen sich Wettbewerbsverzerrungen auf dem „Rettungsdienstmarkt“ durch den (selektiven) Einsatz von Zivildienstleistenden zu ergeben.

21.2.3 Das RettDG RP und die Wettbewerbsregeln auf europäischer Ebene

Genau zu dieser Frage der Wettbewerbsverzerrung im Rettungsdienstsystem steht beim Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz eine Ent-

343 Vgl. dazu das Zitat von Wittenberger in der vorstehenden Übersicht „Das Meinungsspektrum der Akteure im Rettungsdienst (2)“.

scheidung an, die in erheblichem Maße von einer Auslegung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften zu den europäischen Wettbewerbsregeln beeinflusst werden wird. Obwohl bei den Verhandlungen auf europäischer Ebene der Zivildienst und seine wettbewerbspolitischen Effekte nicht explizit zum Thema gemacht worden sind, könnte eine Auslegung bzw. eine Entscheidung durchaus weitreichende Folgen für den Zivildienst haben, da letztlich über die Beteiligungsmöglichkeiten von privat-gewerblichen Anbietern auf dem Markt der Krankentransporte entschieden werden muss.

Wer in Rheinland-Pfalz Notfall- oder Krankentransport betreiben will, bedarf einer Genehmigung der zuständigen Behörde (vgl. § 14 RettDG RP). Nach § 5 Abs. 1 RettDG RP überträgt die zuständige Behörde die Durchführung des Rettungsdienstes den anerkannten Sanitätsorganisationen, soweit diese in der Lage und bereit sind, einen ständigen Rettungsdienst zu gewährleisten. Eine Übertragung auf Dritte darf nur dann erfolgen, wenn die anerkannten Sanitätsorganisationen oder Einrichtungen keinen ständigen Rettungsdienst gewährleisten können oder wollen. Entsprechend dem § 18 Abs. 3 ist eine Genehmigung zu versagen, wenn zu erwarten ist, dass durch ihren Gebrauch das öffentliche Interesse an einem funktionsfähigen Rettungsdienst beeinträchtigt werden wird.

Aufgrund dieser Rechtslage wurde 1994 durch den Landkreis Südwestpfalz einem privat-gewerblichen Anbieter von Krankentransportleistungen außerhalb des Rettungsdienstes keine Verlängerung der Genehmigung erteilt. Der privat-gewerbliche Anbieter klagte nach einem (erfolglosen) Widerspruch. Nach Verhandlungen beim Verwaltungsgericht Neustadt und dem Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz lag dieser Fall nach einem Vorabentscheidungsersuch³⁴⁴ des Oberverwaltungsgerichts vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH)³⁴⁵ zur Entscheidung an (Rechtssache C-475/99). Dort galt es die Frage zu prüfen, ob die oben angeführten landesrechtlichen Bestimmungen und die darauf aufbauende Entscheidungspraxis mit den Wettbewerbsregeln der Europäischen Gemeinschaft (vgl. Artikel 86 EG in Verbindung

344 Das Gemeinschaftsrecht der Europäischen Union ist Bestandteil der nationalen Rechtsordnungen. Daher kann ein Prozess eines nationalen Gerichts auch Vorschriften des Gemeinschaftsrechts betreffen. In schwierigen Fällen hat das nationale Gericht die Möglichkeit, mit einer Vorabentscheidungsvorlage den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften zu ersuchen, das Gemeinschaftsrecht auszulegen. Dies hat zur Folge, dass das nationale Gericht den bei ihm anhängigen Rechtsstreit so lange aussetzt, bis die Auslegung des Europäischen Gerichtshofs vorliegt.

345 Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften in Luxemburg sichert die Wahrung des Rechts im gemeinschaftlichen Integrationsprozess. Dieser Instanz sind insgesamt 15 Richter und 8 Generalanwälte zugeordnet, die jeweils für 6 Jahre durch die Regierungen der EG-Länder ernannt werden.

mit Artikel 82 EG)³⁴⁶ vereinbar sind. Es war dabei u.a. der Frage nachzugehen, ob die behördliche Genehmigungspraxis im Lichte der im Gesetz festgelegten Einheit von Krankentransport und Notfallrettung – mit dem Argument einen Zustand verhindern zu wollen, in dem die Verluste des Rettungsdienstes sozialisiert und die Gewinne privatisiert werden – in Übereinstimmung mit europäischem Recht steht (vgl. Jacobs 2001).

Es geht bei der Auslegung der Artikel der europäischen Gemeinschaft im Hinblick auf die nationalen Rechtsvorschriften im RettDG RP darum, ob es mit europäischem Recht vereinbar ist, die Genehmigung für die Durchführung von Krankentransporten vom objektiven Bedarf abhängig zu machen und dadurch de facto örtliche Monopole zu schaffen. Die zentrale Frage zur Vorabentscheidung lautete entsprechend: „Ist die Einräumung eines Monopols für Krankentransportleistungen für einen abgegrenzten geographischen Bereich mit den Artikeln 86 Absatz 1, 81 f. EG vereinbar?“ (Europäischer Gerichtshof 2001, Absatz 17).

Die Fünfte Kammer des Europäischen Gerichtshofs hat in dieser Sache im Oktober 2001 ein Urteil gefällt, das nun das vorliegende Oberverwaltungsgericht bei der eigenen Urteilsfindung zu berücksichtigen hat. In diesem Urteil werden bestimmte Bedingungen genannt, die gegeben sein müssen, damit der aktuelle rechtliche bzw. praktizierte Status Quo in Rheinland-Pfalz nicht dem europäischen Recht widerspricht. So wird darauf hingewiesen, dass im Vorfeld der Entscheidungen der zuständigen Behörden keine Abstimmung zwischen den Behörden und den Sanitätsorganisationen erfolgen darf. Ebenso muss gewährleistet sein, dass den Sanitätsorganisationen keine marktbeherrschende Stellung auf einem wesentlichen Teil des gemeinsamen Marktes zukommt. Von besonderem Interesse für die Frage des Zivildienstes im Rettungswesen ist, dass die Richter in ihrer Begründung des Urteils dem Standpunkt der Kommission der Europäischen Gemeinschaften zur Einschätzung des Verhältnisses von Notfallrettung und Krankentransport folgen. Es wird ausgeführt: „Die fraglichen Dienstleistungen sind zwar ähnlich, doch sind sie hinsichtlich ihrer Eigenschaften, Preise und ihres vorgesehenen Verwendungszwecks weder austauschbar noch substituierbar. Zum einen nämlich können Transportleistungen, die keine Notfalltransporte sind, Leistungen des Notfalltransports, der – Tag und Nacht – hochqualifiziertes Personal und eine besonders hoch entwickelte Ausstattung erfordert, nicht immer ersetzen; zum anderen kann der Notfalltransport, der besonders teuer ist, nicht als Substitut des

346 Das Wettbewerbsrecht der Europäischen Gemeinschaft soll das reibungslose Funktionieren des europäischen Wirtschaftsraums nach den Gesetzen der Marktwirtschaft gewährleisten und ist (nach der neuen Nummerierung) in den Artikeln 81 bis 89 des EG-Vertrags formuliert.

sonstigen Krankentransports angesehen werden“ (Europäischer Gerichtshof 2001, Absatz 33).

21.3 Die finanziellen Dimensionen einer Konversion des Zivildienstes

Die eben für den Bereich des Rettungsdienstes im Detail geführten eher ökonomischen Analysen bestätigen die Schlussfolgerungen des Vizepräsidenten des DRK Brückner, die dieser für das gesamte Zivildienstsystem in der folgenden Weise formuliert. Er schreibt: Die „Entwicklung und inhaltliche Ausgestaltung des Zivildienstes hat dazu geführt, dass über ihn gesellschaftlich nachgefragte soziale und pflegerische Dienstleistungen so abgewickelt werden, dass sie für die Kostenträger wie die Leistungsanbieter gleichermaßen ökonomisch sind – das ist faktische Realität. Es wäre vermessen zu glauben, dass sich ein solch großer und immer wieder selbst erneuernder Arbeitsmarkt ohne eine solche Balance so lange hätte halten können“ (Brückner 2000, S. 12).

In dem Zitat ist von einer ökonomischen „(Vorteils-)Balance“ zwischen Kostenträger und Leistungsanbieter die Rede. Werden diese beiden Akteure des Zivildienstsystems alleine ins Blickfeld gerückt, dann kann evtl. besser von einer „win-win-Situation“ gesprochen werden, da in einer Balance im Normalfall sowohl Vorteile als auch Nachteile balanciert werden. In dem nun folgenden Abschnitt soll beispielhaft den finanziellen Dimensionen dieser „win-win-Situation“ im Rettungsdienst in Rheinland-Pfalz nachgegangen werden. Diese Überlegungen bauen nicht nur insofern auf den vorstehenden Modellrechnungen auf, indem sie die arbeitsplatzbezogenen Daten auf Bundeslandebene hochrechnen, sondern sie bieten gleichzeitig Modellrechnungen für den Gedanken der Konversion an. Es wird also der Frage nachgegangen, welche Kostensteigerungen bei den Einrichtungen des Rettungsdienstes bzw. Ausgabensteigerungen der Krankenkassen zu erwarten sind, wenn die Zivildienstleistenden in den DRK-Einrichtungen keine Personalressource mehr darstellen würden. Diese Modellrechnung berücksichtigt ausschließlich die Folgen für die beiden genannten Rettungsdienst-Akteure, d.h. für die DRK-Einrichtungen und für die Krankenkassen. Daher ist diese Rechnung nicht mit einer volkswirtschaftlichen Perspektive zu verwechseln, die noch weitere Akteure und andere Geldströme und Kostenarten zu berücksichtigen hätte.³⁴⁷ Außerdem ist damit nur ein Aspekt des „Gedankenexperiments Wegfall des Zivildienstes“ ein-

347 Auf diese gesamtgesellschaftliche Perspektive wurde bereits in den Ausführungen zum Thema „Pflichtdienst“ – vor allem in der Argumentationsfigur der Fehlallokation des Arbeitspotenzials von verpflichteten, angelernten jungen Menschen – eingegangen (vgl. Kap. 9.1).

bezogen. Der verengte Blick auf die quantifizierbaren Mehrausgaben einer Substitution blendet andere Aspekte – etwa im Zusammenhang von Ausbildung, Personalanwerbung oder corporate identity – aus und setzt gewissermaßen idealtypisch – aber nicht unbedingt realistisch – die personalpolitische Möglichkeit eines kurzfristigen Austauschs der Mitarbeitergruppen voraus.

Wittenberger (2000, S. 1)³⁴⁸ – Abteilungsleiter Rettungsdienst des DRK-Landesverbands Rheinland-Pfalz – geht davon aus, dass nach der Ausbildung (zum Rettungssanitäter) die Arbeitsleistung eines Zivildienstleistenden mit der einer hauptberuflichen Kraft gleichzusetzen ist, d.h. die „Nettoleistungsmengen“ beider Personalgruppen mit 1 : 1 verglichen werden können. Auf dieser Grundlage ergeben sich – wie im letzten Abschnitt bereits ausgeführt – sieben Monate Arbeitszeit als ausgebildete und einsatzfähige Arbeitskraft, oder anders ausgedrückt: sieben „vorhaltewirksame Mannmonate“ pro Zivildienstleistenden. Bei einer angenommenen jährlichen Anzahl von 400 Zivildienstleistenden in den DRK-Einrichtungen im Landesverband Rheinland-Pfalz bedeutet dies, dass insgesamt 2.800 „Mannmonate“ zu ersetzen wären. Werden diese durch 12 (Monate) geteilt, so ergibt sich die Anzahl der Stellen, die die 400 Zivildienstleistenden ausfüllen bzw. die durch beruflich arbeitendes Personal ersetzt werden müssten: Es wären also insgesamt 233 Stellen mit anderem Personal zu besetzen. Um die mit einer Konversion verbundenen zusätzlichen Kosten pro Jahr zu ermitteln, ist diese Stellenzahl in einem ersten Schritt mit dem in dem letzten Abschnitt bestimmten Differenzbetrag von 32.210 EUR (63.000 DM)³⁴⁹ zu multiplizieren. Daraus ergibt sich ein Betrag von 7,5 Mio. EUR (14,7 Mio. DM), der die zusätzlichen Kosten für die Leistungserbringer beziffert.

Aus diesem Berechnungsmodell ergeben sich durch den Ersatz der Zivildienstleistenden insgesamt Mehrkosten für den DRK-Rettungsdienst von ca. 7,5 Mio. EUR (14,7 Mio. DM).³⁵⁰ Bezogen auf das vereinbarte Kostenvolumen für das Rechnungsjahr 2001 von 73,1 Mio. EUR (142,9 Mio. DM) würde dies bedeuten, dass sich bei einem vollständigen Er-

348 Diese Ausführungen basieren wesentlich auf einem freundlicherweise überlassenen unveröffentlichten Manuskript eines Vortrags von Herrn Wittenberger, der auf dem Rettungsdienstkongress 2000 zum Thema „Auswirkungen der Neuregelungen zum Zivildienst auf den Rettungsdienst“ gehalten wurde.

349 Dieser Differenzbetrag ergibt sich, wenn für eine (junge) beruflich arbeitende Kraft die Ausbildung zum/r Rettungsassistenten/in vorausgesetzt wird. Die Gründe, die für diese – auf den Landesverband Rheinland-Pfalz bezogene – Festlegung sprechen, wurden im vorstehenden Kapitel aufgeführt.

350 Wittenberger kommt bei einem etwas anderen Berechnungsmodell und bei der Annahme, dass insgesamt 492 statt 400 Zivildienstleistende zu ersetzen wären, zu einem Betrag von 8,9 Mio. EUR (17,5 Mio. DM).

satz des Zivildienstes der Rettungsdienst in Rheinland-Pfalz um ca. 10,3% verteuern würde.

Diese hohe zweistellige Steigerungsrate bei den Ausgaben ergibt sich bei einem vollständigen Austausch der Zivildienstleistenden durch beruflich beschäftigte RettungsassistentInnen in den DRK-Einrichtungen des Rettungsdienstes in Rheinland-Pfalz. Auch in diesem Zusammenhang lassen sich, wie in dem Abschnitt zuvor, einige Grundannahmen verändern, einige Varianten einführen.

Es bleibt z.B. die Frage, was sich in dieser Hinsicht verändern würde, wenn die Zivildienstleistenden nicht durch höher qualifiziertes Personal, sondern durch RettungsassistentInnen ersetzt werden würden. Wie oben aufgeführt vermindern sich – aus der Arbeitgeberperspektive – die Personalkosten pro Kopf um 5.100 EUR (10.000 DM jährlich), wenn statt einem/r Rettungsassistenten/in ein/e Rettungsassistentin/en angestellt wird. Das angenommene Ausmaß der „vorhaltewirksamen Mannmonate“ bedeutete – bei einer 1 : 1-Umrechnung –, dass 233 Stellen in den DRK-Einrichtungen zu besetzen wären. Auf diese Anzahl der Stellen bezogen ergibt sich ein potenzielles jährliches Einsparvolumen gegenüber der Ausgangsberechnung von 1,19 Mio. EUR (2,33 Mio. DM). Dies bedeutet, dass bei einem vollständigen Ersatz der Zivildienstleistenden durch gleich qualifiziertes Personal, welches die Ausbildung zum/r Rettungsassistentin/en besitzt, ca. 6,34 Mio. EUR (12,4 Mio. DM) zusätzlich finanziert werden müssten. Bezogen auf das vereinbarte Kostenvolumen für 2001 würde diese Summe einer Steigerung von 8,7% gleichkommen.³⁵¹

Die Schätzung der Konversionskosten hat natürlich auch auf die Möglichkeiten hinzuweisen, die mit organisatorischen Veränderungen im Rettungsdienstsystem verbunden sind. Unter Berücksichtigung der

³⁵¹ Eine weitere denkbare und vielfach geforderte – wenn auch relativ unrealistische – Option zu einer weiteren Reduzierung der Konversionskosten bestünde in der fortlaufenden Bundesförderung der Arbeitsfelder, in denen bislang ZDL eingesetzt sind bzw. in der Förderung der Träger oder Einsatzstellen, die ZDL beschäftigen. Welche EUR-Beträge für das hier ausgewählte Berechnungsbeispiel bei dieser Option ins Spiel kämen, ist im Kap. 17.2.1 in grober Weise ausgewiesen. In diesem Zusammenhang wäre nicht nur die neue Zweckbestimmung und gewandelte Ressortzuständigkeit der Bundesmittel, die Notwendigkeit eines neuen Leistungsgesetzes sowie die Länderzuständigkeit für die Rettungsdienstgesetzgebung zu beachten, sondern es wären in einem solchen Gedankenexperiment auch nationale und europäische wettbewerbsrechtliche Aspekte zu berücksichtigen. Denkbar erscheint in Zukunft ein stärkeres steuerndes und finanzielles Engagement staatlicher Agenturen in Fragen der rettungsdienstlichen Aus- und Fortbildung. Auf diese Weise könnte auch eine weitere Verberuflichung und Qualifizierung des Rettungsdienstes in Gang gesetzt werden bzw. erfolgen. Die aktuelle Förderung des rettungsdienstlichen Ausbildungssystems über den BAZ-Haushalt (z.Z. 695 EUR – 1.360 DM pro ZDL bei einer Qualifizierung zum Rettungsassistent, vgl. Kap. 6) trägt nicht unerheblich zur Stabilisierung dieses Systems bei.

dargestellten Entwicklungen, die der Zivildienst im Rettungsdienst in den letzten Jahren vollzogen hat (vgl. Kap. 18.4) oder die die Ausgangssituation für die bodengebundenen rettungsdienstlichen Leistungen betreffen (vgl. Kap. 19.3), fällt eine Option sofort ins Auge: die organisatorische und funktionale Trennung von Krankentransport und Notfallrettung, die u.a. auch die oben beschriebene Begründung des Europäischen Gerichtshofs (vgl. Kap. 21.2.3) nahe legen könnte.³⁵² Mit diesem Schritt würden nicht nur die Konkurrenzsituationen zwischen freigemeinnützigen Wohlfahrtsverbänden, denen die Option des ZDL-Einsatzes offen steht, und privat-gewerblichen Unternehmen, die nicht über diese Möglichkeit verfügen, deutlicher hervortreten, sondern es würden auch neue – hier nicht weiter zu präzisierende – Rahmenbedingungen für eine monetäre Bewertung einer Konversion des Zivildienstes entstehen.

Bei solchen in die Zukunft gerichteten Berechnungsmodellen zur Quantifizierung der Mehrkosten einer Konversion des Zivildienstes in einem Bundesland ist neben der Qualifikation der beruflich Beschäftigten vor allem auch die Beschäftigungsdauer der Zivildienstleistenden als unabhängige Variable zu betrachten. Auf die Reduzierung der Zivildienstdauer auf insgesamt 10 Monate ist bereits hingewiesen worden. Verkürzt sich die Dienstzeit pro Zivildienstleistenden um einen Monat und ist gleichzeitig eine vermehrte Beschäftigung von Zivildienstleistenden aufgrund der beibehaltenen Kontingentierung etc. nicht möglich, dann hat dies enorme Auswirkungen auf die fiktiven hochgerechneten Kosten der Konversion. Diese Überlegungen führen allerdings nicht dazu, dass die oben durchgeführten Berechnungen auf der Grundlage der idealtypisch angenommenen Daten für das Jahr 2001 hinfällig geworden sind – sie deuten nur auf andere Ausgangsbedingungen, andere unabhängige Variablen in der Zukunft. Ausgehend von der aktuellen Verteilung der Arbeitsleistungen auf die im Rettungsdienst tätigen Personalgruppen sind aus heutiger Sicht die oben berechneten Mehrkosten zu erwarten. Sollten sich zu einem späteren Zeitpunkt aufgrund

352, „Es ist bekannt, dass Kosteneinsparungen prinzipiell dergestalt erzielt werden können, dass Kapazitäten, die für die Notfallrettung bereitgehalten werden, für den qualifizierten Krankentransport eingesetzt werden. Diese Einsparungsmöglichkeiten werden in der gegenwärtigen Diskussion dann ins Feld geführt, wenn es darum geht zu begründen, warum der Markt für den qualifizierten Krankentransport den Organisationen vorbehalten sein sollte, die zugleich in der Notfallrettung tätig sind. In der Praxis führt eben die so verteidigte Marktabschlussung des Marktes für qualifizierten Krankentransport zu immensen – nicht kontrollierten und kontrollierbaren – Kosten des qualifizierten Krankentransports“ (Kirchner 1996, S. 103 f.). In diesem Zusammenhang ist u.a. auch auf die Beteiligung der unterschiedlichen Rettungsmittel an der Leistung Krankentransport hinzuweisen. Nach Daten der Bundesanstalt für Straßenwesen erfolgt der disponible Krankentransport immerhin in 24,8% und der dringliche Krankentransport in 50,9% der Fälle mit dem Rettungswagen (vgl. Kap. 18.5). Die konkrete rechtliche Ausgestaltung des Rettungsdienstes ist Sache der Länder (vgl. Kap. 18.2 und 19.2).

rechtlicher Veränderungen die Einsatzbedingungen für Zivildienstleistende etwa dahingehend ändern, dass sich die Zahl der „vorhaltewirksamen Mannmonate“ pro Zivildienstleistenden und für die Gruppe der Zivildienstleistenden insgesamt verringert, dann sind Ausfälle bereits zu diesem Zeitpunkt zu kompensieren. Eine neuerliche Berechnung der „Konversionskosten“ würde dann – zu einem zukünftigen Zeitpunkt – von bereits gewandelten Ausgangsbedingungen ausgehen und demzufolge erheblich verringerte Beträge ausweisen.

Für Wittenberger steht fest, dass die Krankenkassen eine Kostensteigerung in der errechneten Dimension nicht vollständig auffangen würden. Diese hätte zur Folge: „Ein Wegfall des Zivildienstes würde (...) dem Interesse der Bevölkerung an einer Versorgung mit rettungsdienstlichen Leistungen auf gegenwärtigem Niveau entgegenwirken“ (Wittenberger 2000, S. 6). Daher plädiert Wittenberger für einen Fortbestand des Zivildienstes. Als weiteres Argument für die Beibehaltung des Zivildienstes wird angegeben, dass die Zivildienstleistenden zu einem erheblichen Teil die personelle Basis für den ehrenamtlichen Dienst und die geringfügig Beschäftigten im Rettungsdienst und in angrenzenden Arbeitsbereichen (z.B. in Sanitätsdiensten, Kriseninterventionsdiensten oder dem Katastrophenschutz) bilden. Somit werden nicht nur für den Rettungsdienst selbst, sondern mittelfristig auch für alle Bereiche des komplexen Hilfeleistungssystems durch einen Wegfall des Zivildienstes Nachteile erwartet.

Der Zivildienst spielt insbesondere bei der Gewinnung von Ehrenamtlichen bzw. von Aushilfen – aber auch bei der Rekrutierung von beruflich Beschäftigten – für die Arbeit im Rettungsdienst eine wichtige Rolle: Das DRK geht davon aus, dass in Rheinland-Pfalz rund 80% der ehrenamtlich bzw. im Rahmen geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse erbrachten Stunden von ehemaligen Zivildienstleistenden erbracht wird. Bei einem durchschnittlichen jährlichen Arbeitsstundenvolumen von rund 600.000 Stunden dieser Beschäftigungsgruppen bedeutet dies, dass ca. 480.000 Stunden von denjenigen geleistet werden, die früher in diesem Bereich als Zivildienstleistende gearbeitet haben. Dies entspricht einer Vorhalteleistung von etwa 240 hauptberuflichen RettungsdienstmitarbeiterInnen. Zusammenfassend folgert Wittenberger: „All dies bietet mehr als hinreichend Anlass, jede Möglichkeit auch politischer Einflussnahme zu nutzen, um dafür einzutreten, dass auch zukünftig Zivildienstleistende ihren Dienst im Rettungsdienst ableisten können“ (Wittenberger 2000, S. 8).

21.4 Zwischenbefunde

Bevor eine zusammenfassende Darstellung und Analyse der Befunde unserer ExpertInneninterviews und der Zivildienstleistendenbefragung erfolgt, wurden in diesem Kapitel in grundsätzlicher Weise Fragen zum Themenkomplex der Arbeitsmarktrelevanz des Zivildienstes im Rettungsdienst beantwortet. Dies geschah, indem Analysen zum Kriterium der Arbeitsmarktneutralität und zu den beschäftigungs- und wettbewerbspolitischen Effekten des Zivildienstes angestellt wurden. Für den DRK-Landesverband Rheinland-Pfalz wurde abschließend exemplarisch überschlagsweise hochgerechnet, welche finanziellen Konsequenzen eine Substitution der Zivildienstleistenden durch beruflich tätige RettungsdienstmitarbeiterInnen haben würde.

Mit Blick auf das Kriterium der Arbeitsmarktneutralität, auf die beschäftigungs- und wettbewerbspolitischen Effekte sowie die Konsequenzen einer möglichen Konversion des Zivildienstes, sind bei den verschiedenen Akteuren des Rettungsdienstsystems keine einheitlichen Einschätzungen vorhanden. Es herrscht allenfalls Übereinstimmung darin, dass eine Reduzierung bzw. ein Ausfall des Zivildienstes hauptsächlich durch Neueinstellungen von beruflich arbeitenden Kräften aufgefangen werden müsste. Im Arbeitsfeld des Rettungsdienstes agieren die Zivildienstleistenden insofern nicht arbeits*markt*neutral, da sie u.a. mit der besonderen arbeitsfeldspezifischen Qualifikation zu dem vom Gesetz geforderten Einsatzpersonal des Rettungsdienstes gehören und entsprechend keine zusätzliche Arbeit verrichten. Die ZDL agieren in einem lückenhaft verberuflichten Arbeitsfeld, das sich in einer Übergangsphase zu befinden scheint und in dem in Zukunft die ursprüngliche zentrale Bedeutung des Zivildienstes über kurz oder lang verloren gehen wird.

Andererseits ist nicht anzunehmen, dass es unter den gegebenen (Nachfrage)Bedingungen auf dem rettungsdienstlichen Arbeitsmarkt kurzfristig möglich sein wird, eine vollständige Substitution der Zivildienstleistenden zu ermöglichen. Somit werden – in einer eher kurzfristigen Betrachtungsweise und mit der Definition des BAZ zur Arbeitsmarktneutralität – die geforderten Prämissen für den ZDL-Einsatz im Rettungsdienst formal erfüllt. Insofern besitzen auch Berechnungsmodelle zum Einsparvolumen im Rettungsdienst auf der gegebenen quantitativen Basis einen ausschließlich analytischen Wert.

Das Einsparvolumen der Einrichtungen, die Zivildienstleistende beschäftigen, speist sich grundsätzlich einerseits aus den Zuschüssen

des Bundesamtes und andererseits aus den geldwerten Vorteilen, die gegenüber dem beruflich arbeitenden, nach Tarif entgoltenen Personal durch den Einsatz der Zivildienstleistenden entstehen. Bezogen auf das Beispiel des DRK-Landesverbands Rheinland-Pfalz (mit ca. 400 belegten Zivildienstplätzen) und auf die Zivildienst-Rahmenbedingungen des Jahres 2001 zeigt sich überschlagsweise, dass dort dem Rettungsdienst jährlich ca. 1,4 Mio. EUR (etwa 2,7 Mio. DM) aus dem Haushalt des Bundesamtes für den Zivildienst zufließen und der Einsatz von Zivildienstleistenden ca. 6,3 Mio. EUR (etwa 12,4 Mio. DM) bis ca. 7,5 Mio. EUR (14,7 Mio. DM) kostengünstiger ausfällt als die Beschäftigung von hauptberuflichen Arbeitskräften. Damit würde für diesen Landesverband – rein rechnerisch – die Substitution des Zivildienstes in DRK-Einrichtungen durch beruflich tätige RettungsdienstmitarbeiterInnen eine Ausgabensteigerung um ca. 8,7% bis 10,3% bedeuten.

22 Befunde aus den Experteninterviews und der Zivildienstleistendenbefragung

Nachdem in den vorstehenden Kapiteln der Zivildienst im Arbeitsfeld Rettungsdienst einführend beschrieben und wichtige Aspekte größtenteils aufgrund einer eher sekundäranalytischen Herangehensweise behandelt wurden, sollen nun die Ergebnisse der Experteninterviews und der schriftlichen Befragung der Zivildienstleistenden dargestellt und im Zusammenhang der bisherigen Zwischenbefunde diskutiert werden – soweit sie sich auf die Zivildienstleistenden der Tätigkeitsgruppe 08 beziehen. Wie gerade angedeutet kann sich dieses Kapitel wesentlich auf zwei Säulen, auf zwei methodische Zugänge stützen, die beide aufgrund der Zusammenarbeit mit dem Deutschen Roten Kreuz möglich gemacht worden sind. Einerseits sind Experten aus der Rettungsdienstpraxis des DRKs in zwei Landesverbänden (Westfalen-Lippe und Rheinland-Pfalz) interviewt worden, andererseits haben sich Zivildienstleistende der untersuchten Einrichtungen freiwillig an einer anonymisierten schriftlichen Befragung beteiligt.

Die größtenteils unter Berücksichtigung qualitativer Methoden der empirischen Sozialforschung durchgeführten Experteninterviews wurden von den InterviewerInnen in einem „Institutionenportait“ pro Interview zusammengefasst, die für die folgende Darstellung in diesem Bereich zusammenfassend verdichtet und durch die Befunde der mit quantitativen Methoden durchgeführten Zivildienstleistenden-Befragung ergänzt wurden.³⁵³ Zuerst wird in diesem Kapitel näher auf die Profile der untersuchten Einrichtungen eingegangen werden, um die ausgewählte Stichprobe zu beschreiben und zu charakterisieren (Kap. 22.1). Anschließend werden die für die Forschungsfragen wichtigen Aspekte der Reihe nach aufgegriffen und vor allem aus der verdichteten Perspektive der befragten Experten dargestellt und analysiert. Dabei wird – aus der Sicht der untersuchten rettungsdienstlichen Einrichtungen – sowohl auf die Entwicklung und den Stellenwert des Zivildienstes (Kap. 22.2), auf das Personalgefüge der Organisationen (Kap. 22.3), auf die Tätigkeiten der Zivildienstleistenden (Kap. 22.4), auf die Anforderungen, die an Zivildienstleistende gestellt werden (Kap. 22.5) und auf die mit dem Dienst verbundenen Kosten und Finanzierungsmodalitäten (Kap. 22.6)

353 Die Darstellung der quantifizierbaren Befunde aus den beiden Befragungen erfolgt häufig auch durch die Prozentuierung der Werte. Diese Vorgehensweise ist unter Berücksichtigung statistischer Standards bei Ausgangsgrößen von unter Hundert – wie hier der Fall – nicht unproblematisch. Wenn hier dennoch von dieser Option Gebrauch gemacht wird, dann dient dies ausschließlich der Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit der Präsentation und soll keinesfalls eine nicht gegebene Repräsentativität suggerieren.

eingegangen werden. Abschließend erfolgt eine Schilderung der Einschätzungen zu der Zukunft des Zivildienstes (Kap. 22.7) und eine für die Fallstudie zum DRK bilanzierende Gesamtbetrachtung dieser Befragungs-Ergebnisse im Kontext der eher sekundäranalytisch gewonnen Befunde (Kap. 22.8).

22.1 Profil der untersuchten Einrichtungen

In diesem Kapitel soll zunächst ein Überblick über die befragten Rettungsdienste gegeben und damit das Sample der Untersuchung dargestellt werden. Die Auswahl des Handlungsfeldes „Rettungsdienst“ und der hier vorzufindenden Tätigkeitsgruppe 08 (Krankentransport und Rettungsdienst) erfolgte nach Vorgabe und Absprache mit dem Bundesamt für den Zivildienst und dem zuständigen Ministerium (BMFSFJ),

- weil hier immerhin ein relativ klar umgrenzter Arbeitsbereich vorzufinden war, in dem im Jahr 2000 knapp 10.000 Zivildienstplätze, d.h. etwas mehr als 5% aller Zivildienstplätze bereitstehen;
- weil die Tätigkeitsgruppe 08 das besondere Merkmal aufweist, dass in diesem Aufgabenbereich – im Unterschied zu den anderen untersuchten Tätigkeitsgruppen beim Diakonischen Werk Württemberg (vgl. Teil D) – die Zivildienstleistenden über spezifische Qualifikationen verfügen müssen und damit auch Qualifikationen aufweisen, über die ein Teil des dort beschäftigten Personals ebenfalls verfügt;
- weil über die Tätigkeitsgruppe 08 und den Arbeitsbereich Rettungsdienst bislang nur wenige empirische Befunde vorliegen (vgl. Kap. 18).

Bei der durchgeführten Befragung wurden ausschließlich Rettungsdienste des DRK befragt, weil dieses in diesem Arbeitsfeld unter den Hilfsorganisationen den bedeutendsten Marktanteil einnimmt. Da jedoch bei den einzelnen Landesverbänden im Bereich Rettungsdienst jeweils sehr unterschiedliche Bedingungen vorzufinden sind, wurde entschieden, zum einen Einrichtungen aus Rheinland-Pfalz zu befragen – weil hier dem DRK fast eine Monopolstellung im Rettungsdienst zukommt – und zum anderen Rettungsdienste in Westfalen-Lippe zu untersuchen, weil in diesem Landesverband der Rettungsdienst überwiegend von den Feuerwehren erbracht wird. Darüber hinaus spielte eine Rolle, dass in den beiden Landesverbänden zwei grundsätzlich unterschiedliche Finanzierungssysteme zu Grunde liegen (vgl. Kap. 19.2).

Befragt wurden im Frühjahr 2001 insgesamt 14 Einrichtungen des DRK im Bereich Rettungsdienst, davon 7 im Landesverband Westfalen-Lippe (WL) und 6 Einrichtungen in Rheinland-Pfalz (RP). Mit einer Ein-

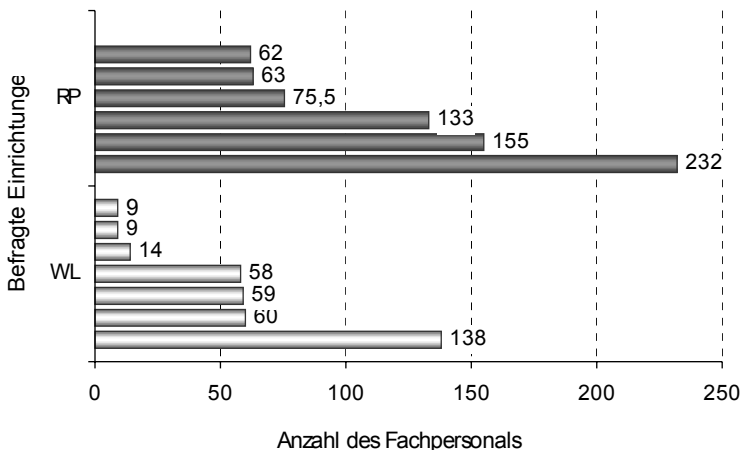
richtung aus dem Gebiet des Landesverbandes Nordrhein wurde ein Pretest durchgeführt. 2 von den 14 Einrichtungen waren eigenständige Rettungswachen, 3 der befragten Einrichtungen sind gGmbH's mit dem Arbeitsschwerpunkt Rettungsdienst und 11 sind Kreisverbände des DRK, d.h. eingetragene Vereine.³⁵⁴ Somit wurden 20% der DRK-Einrichtungen in Rheinland-Pfalz und 26% der DRK-Einrichtungen in Westfalen-Lippe befragt, die im Bereich Rettungsdienst tätig sind und über Zivildienstleistende der Tätigkeitsgruppe 08 verfügen.

Im Rahmen der Befragung der 11 Kreisverbände bzw. gGmbH's wurden zusätzlich 6 einzelne Rettungswachen besucht. In sieben Fällen wurden neben den 11 Geschäftsführerinnen, 9 Leitern der jeweiligen Rettungsdienstabteilung, 7 Zivildienstbeauftragten auch Rettungswachenleiter befragt. Dies wurde mit dem Ziel durchgeführt, einen Einblick in die konkrete Arbeit und Situation vor Ort zu erhalten.

Bei der Auswahl der Einrichtungen wurde darauf geachtet, dass deren jeweilige Größe sehr unterschiedlich ist. Nimmt man die jeweilige Anzahl des dort tätigen Fachpersonals als Bezugsgröße (vgl. Abb. 22.1), dann findet sich im Sample eine Spannbreite von 9 bis 232 Mitarbeiterinnen pro befragter Einrichtung (einschließlich Zivildienstleistender, PraktikantInnen, FSJlerInnen).

³⁵⁴ Bei den Interviews mit den Einrichtungsvertretern war die Abteilung bzw. der Arbeitsbereich „Rettungsdienst“ die zu untersuchende organisatorische Einheit, d.h. der Arbeitsbereich, in dem Zivildienstleistende der Tätigkeitsgruppe 08 eingesetzt werden.

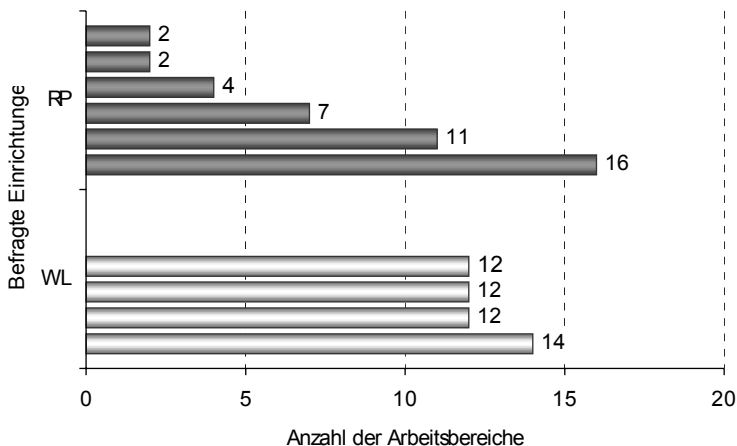
Abb. 22.1: Anzahl des Fachpersonals in den befragten Einrichtungen



Quelle: Zivildienststudie (2002) – Institutionenportraits

Der Bereich Rettungsdienst spielt in den einzelnen Einrichtungen eine sehr unterschiedliche Rolle. Während die befragten gGmbH's fast ausschließlich in diesem Rettungsdienst tätig sind, hier also eine Konzentration auf einen Aufgabenbereich zu beobachten ist, verfügen die Kreisverbände über viele verschiedene Arbeitsbereiche. Festgestellt werden konnte jedoch, dass die jeweiligen Abteilungen „Rettungsdienst“ keine Überschneidungen zu anderen Arbeitsbereichen der jeweiligen DRK-Einrichtungen aufweisen und die Rettungsdienste somit als weitgehend eigenständige Einheiten in organisationsspezifischer Hinsicht aufzufassen sind (vgl. Abb. 22.2). Dies gilt auch für den Einsatz der Zivildienstleistenden der Tätigkeitsgruppe 08: Diese werden in den Einrichtungen ausschließlich im Rettungsdienst eingesetzt. Zivildienstleistende anderer Tätigkeitsgruppen sind hier nur selten zu finden. Festgestellt werden konnte jedoch auch, dass unter dem Begriff Rettungsdienst zum Teil neben der Notfallrettung und dem Krankentransport auch andere Aufgabenfelder subsumiert werden: So oblag einigen Rettungsdiensten z.B. auch die Aufgabe des Transportes von Blutkonserven, wobei hier Zivildienstleistende der Tätigkeitsgruppe 07 (Kraftfahrtdienste) eingesetzt werden. Überschneidungen sind auch bei sogenannten besonderen Aufgaben festzustellen, die die Rettungsdienste z.B. bei Großveranstaltungen übernehmen. Die Bereitstellung von Rettungswagen dient bei solchen Veranstaltungen zur Unterstützung der Sanitätsdienste vor Ort.

Abb. 22.2: Anzahl der Arbeitsbereiche der befragten Kreisverbände und gGmbHs



Quelle: Zivildienststudie (2002) – Institutionenportraits

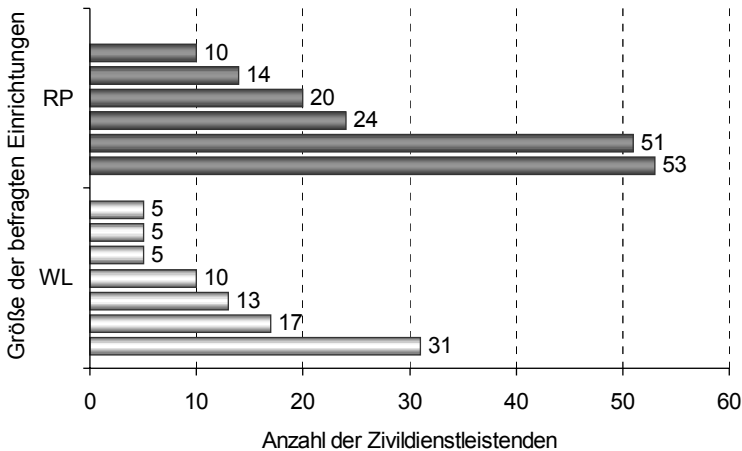
Zusätzlich wurde bei der Stichprobe darauf geachtet, dass Einrichtungen aus eher ländlichen Gebieten, aus dem Großstadtraum und aus Städten mittlerer Größe befragt werden konnten. Dies war insbesondere notwendig, weil sich für Rettungsdienste aus ländlichem und großstädtischem Gebiet unterschiedliche Anforderungen ergeben.³⁵⁵

Insgesamt konnten anhand der Stichprobe die organisationsspezifischen Bedingungen von 257 belegten Zivildienstplätzen, d.h. 85 in Westfalen-Lippe und 172 in Rheinland-Pfalz, erfasst werden (vgl. Abb. 22.3). Vergleicht man diese Zahl mit den – laut DRK-Statistik 2000 – 186 in Westfalen-Lippe und den 417 in Rheinland-Pfalz belegten Zivildienstplätzen insgesamt, dann konnte hier eine Stichprobe von 46% in Westfalen-Lippe und 41% in Rheinland-Pfalz erzielt werden. An der Zivildienstleistenden-Befragung haben insgesamt 77 Zivildienstleistende

³⁵⁵ In großstädtischen Gebieten ergibt sich aus dem hohen Einsatzaufkommen auch eine andere finanzielle Situation, weil hier der Anteil der Vorhaltezeit ohne Einsätze eher gering ist. In Westfalen-Lippe muss beachtet werden, dass in städtischen Gebieten die Konkurrenz anderer Anbieter im Bereich Rettungsdienst höher ist als in Rheinland-Pfalz, wo fast ausschließlich der Rettungsdienst vom DRK abgeleistet wird. In eher ländlichen Gebieten besteht die Schwierigkeit, dass trotz großer Wegstrecken die Hilfsfrist eingehalten werden muss. Zusätzlich ergibt sich das Problem, dass hier ein geringeres Einsatzaufkommen zu beobachten ist und damit auch die Wartezeiten in der Rettungswache und die Vorhaltekosten anteilig höher liegen.

teilgenommen, die in den befragten Rettungsdiensten eingesetzt werden. Somit konnte ein Rücklauf von 30% erreicht werden. Festzustellen ist jedoch, dass nicht von allen befragten Rettungsdiensten auch Zivildienstleistende den Fragebogen zurückgesendet haben. Insgesamt haben sich Zivildienstleistende von 10 Rettungsdiensten an der Befragung beteiligt.

Abb. 22.3: Anzahl der Zivildienstleistenden in den befragten Einrichtungen



Quelle: Zivildienststudie (2002) – Institutionenportraits

Ein weiterer Indikator für die Unterscheidung der befragten Einrichtungen ist die Anzahl der Rettungswachen, die die Einrichtungen unterhalten.³⁵⁶ Die befragten Einrichtungen verfügen über 2 bis 12 Rettungswachen bzw. zwischen 0 und 5 Satellitenwachen.³⁵⁷ Insgesamt konnten durch die Befragung in Westfalen-Lippe 24 Rettungswachen und 5 Satellitenwachen und in Rheinland-Pfalz 45 Rettungswachen und ebenfalls 5 Satellitenwachen erfasst werden.

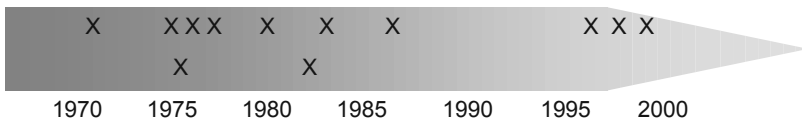
³⁵⁶Zwei der befragten Einrichtungen wurden hier nicht erfasst, weil sie selber eigenständige Rettungswachen sind.

³⁵⁷Als Satellitenwachen gelten z.B. Standorte von Rettungswagen bei Rettungswachen anderer Träger. In Westfalen-Lippe waren 1999 z.B. 20 Rettungswachen mit DRK-Beteiligung und 50 eigenständige DRK-Rettungswachen zu finden.

22.2 Entwicklung und Stellenwert des Zivildienstes in den untersuchten Einrichtungen

Zivildienstplätze der Tätigkeitsgruppe 08 wurden in den untersuchten Einrichtungen des Rettungsdienstes zu sehr unterschiedlichen Zeitpunkten eingerichtet. Schwerpunkte der Einrichtung dieser Plätze lagen zwischen 1974 und 1981 sowie um 1996. Festgestellt werden kann also, dass die Zivildienststellen parallel zu der medizinischen Qualifizierung des Rettungsdienstes in den 70er-Jahren, jedoch zu größeren Teilen vor der Etablierung des 520-Std.-Programms des Lehrganges „Rettungssanitäter“ 1977, des Gesetzes über den Beruf der Rettungsassistentin und des Rettungsassistenten (RettAssG) von 1989 und der jeweiligen Landesrettungsdienstgesetze neu geschaffen wurden (vgl. auch Hellweg/Bauer 1998). Nachdem 1973 der Gesetzentwurf der damaligen Bundesregierung über eine zweijährige Ausbildung im Rettungsdienst vom Bundesrat mit dem Hinweis auf zu hohe Folgekosten abgelehnt wurde (vgl. Runggaldier/Redelsteiner/Kühn 1998, S. 671), konnte hier der Zivildienst in Teilen die durch die gestiegenen Anforderungen im Rettungsdienst entstandenen Lücken qualifiziert und kostengünstig füllen. Diese These wird zumindest von einigen wenigen Befragten bestätigt, die über die Bedingungen des Einsatzes von Zivildienstleistenden in den 70er-Jahren informiert waren (vgl. Abb. 22.4).³⁵⁸

Abb. 22.4: Zeitpunkte der erstmaligen Einrichtung von Zivildienstplätzen der Tätigkeitsgruppe 08 in den befragten Einrichtungen



Quelle: Zivildienststudie (2002) – Institutionenportraits

Nach den Aussagen der Befragten waren Gründe für die Einrichtung dieser Plätze insbesondere in den 70er-Jahren die Umwandlung des Rettungsdienstes von einem hauptsächlich durch Ehrenamtliche geleiteten Hilfsdienst zu einem qualifizierten Dienst. Dieses ging einher mit den gestiegenen Anforderungen im Rettungsdienst. Die Befragten

³⁵⁸Über die präzisen Rahmenbedingungen des Einsatzes von Zivildienstleistenden der Tätigkeitsgruppe 08 in den 70er-Jahren liegen nur wenige Informationen vor. Auch die Einrichtungsvertreter konnten hier nur vereinzelt Auskunft geben. In dieser Hinsicht besteht also ein erheblicher Forschungsbedarf, der durch historisch interessierte Forschungsvorhaben ausgeglichen werden müsste.

weisen darauf hin, dass die Qualifizierung des Rettungsdienstes jedoch finanzierbar bleiben musste. Grund für die Einrichtung von Zivildienststellen in den Rettungsdiensten war, dass Zivildienstleistende eine billigere Alternative zu Hauptberuflichen und eine planungssichere Alternative zu Ehrenamtlichen darstellten. Da nicht genügend Planstellen für Hauptberufliche vorhanden waren, griffen die Rettungsdienste auf Zivildienstleistende zurück. Die Rettungsdienste, die heute nur wenige Ehrenamtliche einsetzen, betonen zusätzlich, dass die gestiegenen Anforderungen im Rettungsdienst einerseits den Rettungsdienst für Ehrenamtliche unattraktiver erscheinen ließ und die daraus folgende geringere Bereitschaft überhaupt ehrenamtlich tätig zu werden auch dazu beitrug, dass Zivildienstplätze eingerichtet wurden. Andererseits hoben diese Einrichtungen hervor, dass der Rückgriff auf ehrenamtliche HelferInnen zunehmend für die Rettungsdienste selber unattraktiver wurde, weil Ehrenamtliche grundsätzlich weniger Berufserfahrung aufweisen als Personal, das kontinuierlich eingesetzt werden kann.

Fasst man die Befunde zusammen, dann kann festgestellt werden, dass dem Zivildienst im Rettungsdienst eine nicht unerhebliche Bedeutung im Prozess der Weiterentwicklung des Rettungswesens zugesprochen werden kann, er also in den 70er-Jahren zur Umwandlung des Rettungsdienstes von einem hauptsächlich durch Ehrenamtliche geleisteten Hilfsdienst zu einem mehr oder weniger qualifizierten Dienst beigetragen hat. Der Einsatz von Zivildienstleistenden im Rettungsdienst hat – folgt man den Aussagen der Befragten – nicht direkt dazu beigetragen, dass neue hauptberufliche Kräfte eingestellt wurden. Möglicherweise hat die Etablierung des Zivildienstes im Rettungsdienst einerseits auch auf die politischen und rechtlichen Entscheidungen Einfluss genommen und die Verberuflichungs- und Qualifizierungsbestrebungen der Berufsverbände, Gewerkschaften und Notärzte unterstützt. Andererseits könnten die Zivildienstleistenden aber auch die Funktion der kostengünstigeren Lückenfüller gehabt haben, die eine weitere Qualifizierung verhinderten und einen weiteren Handlungsbedarf verzögerten, weil sie – zumindest in Teilen und mit den Jahren mit wachsender Bedeutung – den zunehmenden Personalbedarf in Teilen ausfüllten.

Nach den Jahren der personalstatistischen Expansion von Zivildienstleistenden in den DRK-Rettungswachen kann aktuell jedoch ein erheblicher Rückgang der belegten Zivildienstplätze festgestellt werden (vgl. auch Kap. 20). Fasst man diese Entwicklung zusammen, dann ist davon auszugehen, dass die Bedeutung des Zivildienstes im bundesrepublikanischen DRK-Rettungsdienst personalstatistisch gesunken ist. Bei den 13 befragten Rettungsdiensten in Westfalen-Lippe und Rheinland-Pfalz fällt der Trend jedoch nicht so deutlich aus wie bei den DRK-

Rettungsdiensten in Deutschland insgesamt. Zwischen 1996 und 2001 sank die Anzahl der Zivildienstleistenden in Rheinland-Pfalz und Westfalen-Lippe von 273 Zivildienstleistenden um 6% auf 257 Zivildienstleistende (vgl. Tab. 22.1).

Tab. 22.1: Entwicklung der belegten Zivildienstplätze bei den befragten Rettungsdiensten 1991-2001

Westfalen-Lippe			Rheinland-Pfalz		
1991	1996	2001	1991	1996	2001
24	19	17	β	30	14
21	20	10	β	51	56
40	37	31	β	44	48
5	6	5	3	2	10
β	5	5	18	21	24
β	25	13	11	13	20
β	β	5			
90	112	85	32	161	172

1 Einsatz von Zivildienstleistenden der Tätigkeitsgruppe 08 nach 1991

2 Einsatz von Zivildienstleistenden der Tätigkeitsgruppe 08 nach 1996

3 Daten unbekannt

Quelle: Zivildienststudie (2002) – Institutionenportraits

Bei den befragten rheinland-pfälzischen Rettungsdiensten ist die Anzahl der Zivildienstleistenden in den letzten zehn Jahren leicht von 161 auf 172 Zivildienstleistende angestiegen. Bei den befragten Rettungsdiensten des Landesverbandes Westfalen-Lippe jedoch sinkt die Anzahl von 112 um 24% auf 85 Zivildienstleistende. Diese Befunde entsprechen jedoch nicht den jeweiligen Trends für die Landesverbände insgesamt in Westfalen-Lippe und Rheinland-Pfalz. In Nordrhein-Westfalen insgesamt stagnierte in den letzten zehn Jahren die Anzahl der Zivildienstleistenden. Bei den DRK-Rettungswachen in Rheinland-Pfalz nahm die Anzahl der Zivildienstleistenden um fast 8% ab.

Es ist hier davon auszugehen, dass die Entwicklung der belegten Zivildienstplätze von verschiedenen Faktoren abhängig ist, also von den jeweils vorzufindenden strukturellen Gegebenheiten der Rettungsdienste in Westfalen-Lippe und Rheinland-Pfalz (1), von den Möglichkeiten, Zivildienstleistende zu rekrutieren (2), von den sich wandelnden Rahmenbedingungen des Zivildienstes (3) und von einer veränderten Bedeutung des Zivildienstes für die jeweiligen Rettungsdienste (4).

(1) Vergleicht man die vorliegenden Daten zu der Entwicklung des Personals, der Rettungsmittel und der Einsätze im DRK-Rettungsdienst insgesamt für die Jahre 1995-2000, dann zeigt sich erstens, dass im

Gegensatz zu stetig steigenden Einsatzzahlen die Anzahl der Zivildienstleistenden um 17,5% sinkt, jedoch gleichzeitig die Hauptberuflichen einen Zuwachs von 4,1% bei konstant bleibenden Rettungsmitteln aufweisen. Mit anderen Worten: Auch wenn der Bedarf an Personal durch ein höheres Rettungsdienstaufkommen zu steigen scheint und durch den wachsenden Einsatz von Hauptberuflichen in Teilen aufgefangen wird, sinkt die personalstatistische Bedeutung des Zivildienstes (vgl. Tab. 22.2).

Tab. 22.2: Entwicklung des Rettungswachen-Personals, der Rettungsmittel und der Einsätze beim DRK¹

	1995	1996	1997	1999	2000	95 - 00
Hauptamtl.	14.425	14.564	14.809	14.580	15.013	4,1
Zivildienstleistende	4.176	4.062	4.054	3.858	3.445	-17,5
Zusammen	18.601	18.626	18.863	18.438	18.458	-0,8
Rettungsmittel insg.	4.784	4.686	4.673	4.602	4.624	-3,3
Einsätze insg.	4.764.718	4.834.862	4.784.227	5.119.742	5.270.631	10,6

¹ Die Zahlen von 1998 lagen nicht vor.

Quelle: DRK (Rettungsdienststatistik), versch. Jahrgänge; eigene Berechnungen

Die für den DRK-Gesamtverband feststellbare Entwicklung liegt auch mit leichten Abweichungen in den untersuchten Landesverbänden Westfalen-Lippe und Rheinland-Pfalz vor. In beiden Regionen kann jedoch ein erheblicher Zuwachs des hauptberuflichen Personals und der Einsätze konstatiert werden. Gleichzeitig sinkt die personalstatistische Bedeutung des Zivildienstes in geringerem Maße als im gesamten Bundesverband (vgl. Tab. 22.3).

Tab. 22.3: Entwicklung des Rettungswachen-Personals, der Rettungsmittel und der Einsätze beim DRK Westfalen-Lippe und Rheinland-Pfalz¹

	1995 abs.	1996 abs.	1997 abs.	1999 abs.	2000 abs.	95-00 (in %)
Westfalen-Lippe						
Hauptberufliche	304	321	319	307	344	13,2
Zivildienstleist.	186	205	204	201	186	0,0
Zusammen	490	526	523	508	530	8,2
Rettungsm. insg.	144	150	162	158	145	0,7
Einsätze insg.	99.892	131.501	115.496	131.671	130.783	30,9
Rheinland-Pfalz						
Hauptberufliche	960	1.031	1.045	1.073	1.132	17,9
Zivildienstleist.	451	422	433	486	417	-7,5
Zusammen	1.411	1.453	1.478	1.559	1.549	9,8
Rettungsm. insg.	331	327	327	347	359	8,5
Einsätze insg.	346.294	356.949	368.154	411.261	431.383	24,6

¹ Die Zahlen von 1998 lagen nicht vor.

Quelle: DRK (Rettungsdienststatistik; versch. Jahrgänge); eigene Berechnungen

(2) Die Hälfte der befragten Einrichtungen klagten über Probleme bei der Rekrutierung von Zivildienstleistenden. Die Probleme haben jedoch nicht unbedingt auch einen Rückgang der eingesetzten Zivildienstleistenden zur Folge, da die meisten den Bedarf an Zivildienstleistenden decken können. Hingewiesen wird z.B. darauf, dass durch die Länge der Ausbildung, durch die Umstellung vom 24-Stunden- zum 12-Stunden-Dienst, durch die ländliche Lage der Einrichtung oder ein Überangebot an Zivildienstplätzen in der Region Rekrutierungsprobleme entstünden. Zur Konsequenz haben die Rekrutierungsprobleme jedoch für einzelne Einrichtungen, dass die Belegungsquote der Zivildienstplätze erheblich zurückgegangen ist. Bei zwei Einrichtungen konnten nur weniger als 40% der vorhandenen Plätze belegt werden. Zusätzlich verweisen zwei Einrichtungen darauf, dass sie geringere Optionen bei der Auswahl von Zivildienstleistenden haben – „*Es muss jeder genommen werden*“ – was schließlich zu einem Qualitätsverlust des Zivildienstpersonals führt.

(3) Die Einrichtungen betonen, dass sich im Rahmen des Einsatzes von Zivildienstleistenden insbesondere durch die Verkürzung der Zivildienstdauer Veränderungen für die Rettungsdienste ergeben:

- Die Zeit, in der Zivildienstleistende eingesetzt werden können und den Einrichtungen zur Verfügung stehen, verringert sich erneut

durch die Verkürzung der Zivildienstdauer. Damit beträgt die Dauer, in der die Zivildienstleistende tatsächlich voll und ganz den Einrichtungen zur Verfügung stehen knapp 6 Monate, wenn man Ausbildungs- und Schulungszeiten, Urlaub und Krankheit einrechnet.

- Ein Teil der Einrichtung beklagt den damit einhergehenden Qualitätsverlust des Rettungsdienstes, da Zivildienstleistende bei sinkender Zivildienstdauer weniger Erfahrung sammeln können. Das hat auch Auswirkungen auf die Erbringung der Dienstleistung insgesamt, da Zivildienstleistende einen nicht unerheblichen Anteil am Gesamtpersonal haben.
- Mit der kürzeren Zivildienstdauer ist auch eine höhere Fluktuation innerhalb der Belegschaft und ein höherer Aufwand für das Anlernen der Zivildienstleistenden verbunden. Dies hat zur Konsequenz, dass die jeweiligen Einsatzteams sich immer wieder neu aufeinander einstellen müssen. Im Rettungsdienst und insbesondere in der Notfallrettung erscheint jedoch ein eingearbeitetes Team, das gemeinsame Erfahrungen beim Einsatz aufweist, qualitativ hochwertiger als ein Team mit hoher Fluktuation.
- Auch wenn die Motivation der Zivildienstleistenden insgesamt als eher hoch eingeschätzt wird, wird beklagt, dass mit sinkender Zivildienstdauer auch die Motivation der Zivildienstleistenden abnehmen würde.
- Ein Teil der Einrichtungen hat Schwierigkeiten, die Zivildienstplätze kontinuierlich über das Jahr zu besetzen, da der Zivildienst weniger als ein Jahr dauert und die Nachfrage hauptsächlich im Sommer bzw. nach Ende des Schuljahres am größten ist. In Rheinland-Pfalz wird jedoch darauf verwiesen, dass es hier eine landesweite Regelung gibt, die es ermöglicht, dass das jährlich entstehende Sommerloch ausgeglichen werden kann. Hier erhalten Zivildienstleistende im Anschluss an den Zivildienst auf wenige Monate begrenzte Verträge.

Aus der Verkürzung der Zivildienstdauer haben einige Einrichtungen in Westfalen-Lippe bereits Konsequenzen gezogen: Während der Großteil der befragten Einrichtungen die Zivildienstleistenden (zum Zeitpunkt der Befragung) noch als Rettungssanitäter ausbildet, bildet ein Teil diese nur noch als Rettungshelfer aus, weil sie diese nur noch im Krankentransport einsetzen wollen und die Ausbildung zum Rettungshelfer billiger und 200 Stunden kürzer ist als die zum Rettungssanitäter (vgl. auch Kap. 18.3).

Die befragten Einrichtungen geben an, dass auch die anderen Neuregelungen auf die Arbeitsorganisation Auswirkungen haben:

- Drei Einrichtungen in Westfalen-Lippe verweisen darauf, dass die Kontingentierung der Zivildienstplätze, also die Vergabe von Zivil-

diensttagen, mit einer Kürzung der zu belegenden Zivildienstplätze gleichkommt, der Bedarf an belegten Zivildienstplätzen jedoch höher ist.

- Hier wird auch darauf hingewiesen, dass mit der Kontingentierung eine geringere Planbarkeit des Kontingents an Zivildienstleistenden einhergeht, auch weil die Einrichtungen nicht genau einschätzen können, welche Auswirkungen die zukünftige Kontingentierung für sie haben wird und wie viel Zivildienstleistende ihnen zur Verfügung stehen werden.

(4) Insgesamt wird die Bedeutung des Zivildienstes für die jeweilige Einrichtung eher hoch eingeschätzt und das pragmatisch mit dem jeweiligen Verhältnis von Hauptberuflichen und Zivildienstleistenden begründet. Zivildienstleistende bewältigen in den Rettungsdiensten häufig mehr als ein Drittel des Arbeitsaufkommens insgesamt. Insbesondere wurde darauf hingewiesen, dass der Zivildienst als Faktor zur Kostenersparnis eine hohe Bedeutung für die Einrichtung bzw. für die Träger des Rettungsdienstes hat (vgl. auch Kap. 21). Als nicht zu unterschätzender Faktor bezeichnen die befragten Rettungsdienste, dass die meisten Einrichtungen durch Zivildienstleistende ihr Personal rekrutieren, da sich ein Teil der ehemaligen Zivildienstleistenden nach dem Zivildienst dafür entscheidet, auch im Rettungsdienst beruflich oder ehrenamtlich tätig zu werden. Häufig wäre ein Großteil der ehrenamtlichen, hauptberuflichen und nebenberuflichen Kräfte ehemalige Zivildienstleistende.³⁵⁹ Zivildienstleistende werden im Anschluss an den Zivildienst in einigen Fällen auch als Honorarkräfte eingesetzt, insbesondere dann, wenn es darum geht, durch den Zivildienst entstandene personelle Engpässe auszugleichen.³⁶⁰

Die Aussagen der Befragten legen nahe, dass sich zunächst eine Diskrepanz zu allgemeinen Aussagen, die den Zivildienst betreffen, feststellen lässt. Während die Verbände und Hilfsorganisationen immer wieder die (zivil)gesellschaftliche Bedeutung des Zivildienstes hervorheben (vgl. Kap. 2.3), wird die Bedeutung des Zivildienstes auf Seiten der Einrichtung eher pragmatisch eingeschätzt und sein Einsatz mit Kostenersparnissen begründet.

Auch wenn der überwiegende Teil der befragten Einrichtungen hervorhebt, dass die Bedeutung des Zivildienstes für die Einrichtung hoch ist, kann festgestellt werden, dass bei den Einrichtungen, die sinkende Zi-

359 Die Befragten konnten jedoch nicht angeben, wie viele ihrer Mitarbeiter ehemalige Zivildienstleistende sind.

360 Eine Einrichtung verweist z.B. darauf, dass die Zivildienstleistenden häufig bis zu 5 Jahre nach dem Zivildienst der Einrichtung als Honorarkräfte erhalten bleiben.

vildienstzahlen aufweisen, in der Regel die Bedeutung für die Einrichtung sinkt. Diese wird insbesondere dann geringer, wenn die Zivildienstleistenden nur noch beim Krankentransport eingesetzt werden.³⁶¹

Ein Indikator zur Ermittlung des Bedarfs an Zivildienstleistenden ist die Belegungsquote.³⁶² Diese differiert bei den befragten Einrichtungen erheblich und liegt zwischen 33% und 100%. Der errechnete Durchschnitt liegt hier bei 57% und ist damit mit den bundesweiten Belegungsquoten der Tätigkeitsgruppe 08 vergleichbar (vgl. Kap. 18.4). Ähnlich ist dies bei den ermittelten Quoten bei den untersuchten Landesverbänden. In Westfalen-Lippe liegt die Quote bei 50% und damit etwas unter dem Wert des Landes NRW. In Rheinland-Pfalz liegt der Durchschnitt der befragten Einrichtungen bei 63% und ist damit in etwa gleich mit der Belegungsquote der Tätigkeitsgruppe 08 im gesamten Bundesland.

Die Belegungsquoten geben jedoch noch nicht ausreichend Hinweise, welcher tatsächliche Bedarf bei den Rettungsdiensten an Zivildienstleistenden besteht. Festgestellt werden konnte, dass die befragten Einrichtungen den Bedarf – teils unabhängig von der Belegungsquote – sehr unterschiedlich einschätzen. Mal beklagen die Rettungswachen, dass sie über zuviel Zivildienstleistende verfügen und sie lieber mehr Hauptberufliche einstellen würden. Ein anderes Mal verweisen sie darauf, dass der Bedarf optimal gedeckt sei und ein drittes Mal deuten sie an, dass sie eigentlich mehr Zivildienstleistende bräuchten. Auffällig ist hierbei, dass die Einrichtungen, die meinen, dass der Stellenwert des Zivildienstes in ihrem Aufgabenbereich sinkt, auch weniger Bedarf anmelden und i.d.R. auch über geringere Belegungsquoten verfügen. Im Gegensatz hierzu finden sich Rettungsdienste, die einen hohen Bedarf an Zivildienstleistenden anmelden, ihre vorhandenen Plätze alle belegen und die Bedeutung des Zivildienstes für die Einrichtung auch insgesamt hoch bewerten. Gleichzeitig sind aber auch Rettungsdienste zu entdecken, die aufgrund der Kontingentierung der Plätze ihren Bedarf nicht decken können, aber auch Einrichtungen, die trotz niedriger Belegungsquote dem Zivildienst noch eine hohe Bedeutung für ihre Einrichtung beimessen. Zusammengefasst bedeutet dies, dass insgesamt die Einschätzungen der Befragten zum Stellenwert des Zivildienstes und dem Bedarf an Plätzen sehr unterschiedlich ausfallen. Der Bedarf

361 Wenn Zivildienstleistende nur noch im Krankentransport eingesetzt werden, dann sind sie in Folge auch in geringerem Maße in die jeweiligen Rettungsdienstteams integriert. Die Bedeutung des Zivildienstes sinkt dann, weil der Krankentransport weniger Anerkennung findet als die Notfallrettung, die höhere Qualifikationen erfordert. Hier wird häufig von einem Zweiklassensystem gesprochen.

362 Die Belegungsquote ermittelt den Anteil der tatsächlich belegten an den vorhandenen Zivildienstplätzen.

und die Bedeutung scheint jeweils abzuhängen von den jeweiligen Bedingungen vor Ort. Einheitliche Trends in den jeweiligen Landesverbänden können dabei kaum beobachtet werden.

22.3 Das Personalgefüge in den ausgewählten Organisationen

Nachdem die Entwicklung und der Stellenwert des Zivildienstes in den befragten Rettungsdiensten im vorigen Kapitel dargestellt wurde, soll eine Analyse der unterschiedlichen Personalgruppen in den Einrichtungen weitere Hinweise auf die Relevanz des Zivildienstes für die Einrichtungen und den Rettungsdienst insgesamt ergeben.

Die befragten Rettungsdienste verfügen insgesamt über ein Kontingent von mehr als 1.500 Personen, davon knapp 900 in Rheinland-Pfalz und mehr als 600 in Westfalen-Lippe. Von diesen mehr als 1.500 Personen sind über 600 hauptberufliche Rettungsassistenten oder Rettungssanitäter, 128 Honorarkräfte, mehr als 450 Ehrenamtliche und 258 Zivildienstleistende. PraktikantInnen, FSJlerInnen und andere Arbeitskräfte stellen jeweils nur einen sehr marginalen Anteil. Während insgesamt 25 PraktikantInnen in den befragten Einrichtungen tätig sind, sind dies nur 6 FSJlerInnen (vgl. Tab. 22.4).

Tab. 22.4: Personal in den befragten Rettungsdiensten 2001

	RP	WL	Insg.
Hauptberufliche (RA und RS)	386	234	620
Honorarkräfte	122	6	128
Praktikanten	13	12	25
Ehrenamtliche	179	275	454
FSJ	6	0	6
Zivildienstleistende	172	86	258
Insgesamt	878	613	1.491

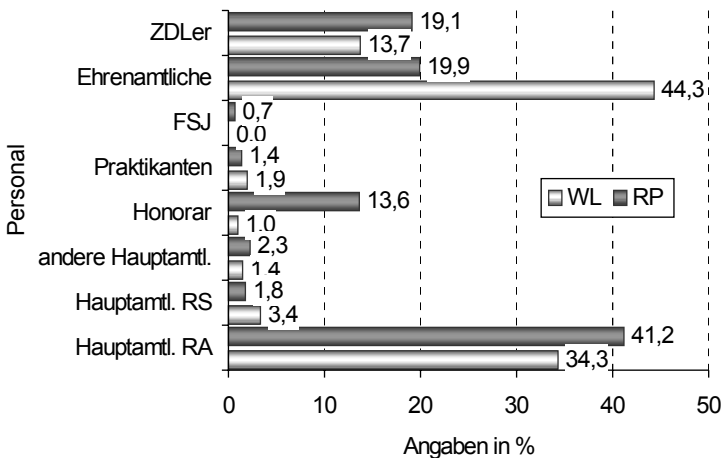
Quelle: Zivildienststudie (2002) – Institutionenportraits

22.3.1 Das berufliche Personal im Personalgefüge

Das hauptberufliche Personal stellt insgesamt die größte Personalgruppe in den befragten Einrichtungen des Rettungsdienstes. In Westfalen-Lippe haben diese einen Anteil von 39% und in Rheinland-Pfalz von 45% am Gesamtpersonal. Betrachtet man die formale Qualifikation der Hauptberuflichen, dann kann festgestellt werden, dass der überwiegende Anteil der MitarbeiterInnen eine Ausbildung zum Rettungsassistenten absolviert hat. Nur ein marginaler Teil des Gesamtpersonals

verfügt über die Qualifikation des Rettungssanitäters. Sie stellen gerade einmal 1,8% des Personals in Rheinland-Pfalz und 3,4% in Westfalen-Lippe. Kein hauptamtlich Beschäftigter ist Rettungshelfer (vgl. Abb. 22.5). Diese Personalstruktur ergibt sich aus den in Kapitel 18.3 beschriebenen beruflichen Strukturen des Rettungsdienstes und ist vergleichbar mit den Daten der Rettungsdienststatistik des DRK.

Abb. 22.5: Personalgefüge in den befragten Rettungsdiensten in Rheinland-Pfalz und Westfalen-Lippe (in %)



Quelle: Zivildienststudie (2002) – Institutionenportraits

Die Informanten verweisen darauf, dass sie fast ausschließlich *Rettungsassistenten* einsetzen, weil diese flexibler in den Rettungsmitteln verwendbar sind.³⁶³ Besonders die Einrichtungen, die über Lehrrettungswachen verfügen, merken an, dass sie auf den Einsatz von (Lehr)Rettungsassistenten angewiesen sind und diese auch nicht durch anderes Personal ersetzt werden könnten, weil andere Berufsgruppen die Aufgaben nicht übernehmen können. Hauptberufliche *Rettungssanitäter* kommen in den Rettungswachen nur selten zum Einsatz, weil diese Personalgruppe vorwiegend von Zivildienstleistenden, aber auch von Ehrenamtlichen ausgefüllt wird. Der Einsatz von hauptberuflichen

³⁶³ Ergänzt werden muss hier jedoch, dass ein Großteil der heute im Rettungsdienst tätigen Rettungsassistenten auf Basis der Übergangsregelung zum Rettungsassistentengesetz ‚überführte‘ Rettungssanitäter sind. Sie haben also keine Ausbildung zum Rettungsassistenten durchschritten, verfügen jedoch alle über ein Mindestmaß an Berufserfahrung (vgl. auch Kap. 18.3).

Rettungshelfern würde sich nicht lohnen – so die Befragten –, weil diese nur im Krankentransport einsetzbar sind. Der höhere finanzielle Aufwand für die Rettungsassistenten würde nicht so sehr ins Gewicht fallen, weil ein Rettungsassistent z.B. nur ca. 255 EUR (500 DM) im Monat teurer sei als ein Rettungssanitäter. Infolgedessen sind die befragten Rettungsdienste in der Regel in dem Sinne überqualifiziert, dass sie mehr Rettungsassistenten beschäftigen, als sie eigentlich für die Besetzung ihrer Rettungsmittel bräuchten. Aus Sicht der Einrichtungen ist diese Überqualifizierung jedoch betriebswirtschaftlich sinnvoll, weil der höhere Kostenaufwand durch die flexibleren Einsatzmöglichkeiten der Rettungsassistenten ausgeglichen wird.

Betrachtet man die Daten der DRK-Rettungsdienststatistik, dann wird der bei den interviewten Einrichtungen beobachtete Trend beim hauptberuflichen Personal weitgehend bestätigt (vgl. Tab. 22.5).

Tab. 22.5: Entwicklung des haupt- und nebenamtlichen Rettungswachen-Personals beim DRK Westfalen-Lippe und Rheinland-Pfalz

	1995 abs.	2000 abs.	Veränderungen 1995-2000 (in %)
<i>Westfalen-Lippe</i>			
Hauptberufliche ¹	304	344	13,2
<i>davon RA</i>	281	326	16,0
<i>davon RS</i>	23	18	/
Aushilfen	66	109	65,2
<i>Rheinland-Pfalz</i>			
Hauptberufliche ¹	960	1.132	17,9
<i>davon RA</i>	960	1.132	17,9
<i>davon RS</i>	0	0	/
Aushilfen	788	358	-54,6

1 Rettungshelfer werden in beiden Landesverbänden nicht hauptamtlich beschäftigt.

Quelle: DRK (Rettungsdienststatistik; versch. Jahrgänge); eigene Berechnungen

Insgesamt betonen die Interviewten, dass sie mit der Qualifikation der Hauptberuflichen zufrieden sind.³⁶⁴ Die Ausbildung zum Rettungsassistenten würde ausreichen zur Bewältigung der anstehenden Aufgaben, auch wenn insgesamt die Anforderungen an das Personal gestiegen seien, weil mehr medizinische und soziale Kompetenzen erforderlich

³⁶⁴ Entgegen dieser Einschätzung wird in der (Fach-)Literatur jedoch immer wieder auch auf Defizite bei den Kompetenzen des Fachpersonals in den Rettungsdiensten hingewiesen.

sind.³⁶⁵ In wenigen Fällen wird jedoch die Übergangsregelung kritisiert.³⁶⁶ Zuweilen wird betont, dass insgesamt die Qualifikation der Rettungsassistenten gestiegen sei, weil viele ehemalige Zivildienstleistende nach dem Zivildienst eine hauptberufliche Anstellung übernommen hätten.

Eine weitere Personalgruppe im Rettungsdienst sind *befristet beschäftigte Hauptberuflichen*. Ausgehend von den ermittelten Daten kann festgestellt werden, dass der weitaus größte Teil der hauptberuflichen Kräfte in den befragten Einrichtungen unbefristet beschäftigt ist. Bei den Rettungsassistenten liegt der Anteil der befristeten Beschäftigungsverhältnisse in beiden Landesverbänden bei nur ca. 4%. Beobachtet werden kann jedoch auch, dass die Rettungsassistenten überwiegend befristet angestellt sind und dass die Quote sich in Rheinland-Pfalz und Westfalen-Lippe erheblich unterscheidet (vgl. Tab. 22.6).

Tab. 22.6: Befristung der hauptberuflichen Rettungsassistenten und Rettungsassistenten

	WL	RP	Insgesamt
Rettungsassistent insg.	213	370,5	583,5
<i>davon befristet</i>	9	16	25
Rettungsassistenten insg.	21	16	37
<i>davon befristet</i>	16	5	21

Quelle: Zivildienststudie (2002) – Institutionenportraits

Honorarkräfte stellen insgesamt in den befragten Rettungsdiensten nur eine kleine Gruppe im Personalgefüge dar. Auffällig ist hier jedoch die personalstatistische Differenz zwischen Rheinland-Pfalz und Westfalen-Lippe. Während in Rheinland-Pfalz 14% des Personals auf Honorarbasis tätig ist, sind dies in Westfalen-Lippe nur 1%.³⁶⁷ Diese Diffe-

365 Hingewiesen wird jedoch auch darauf, dass durch verbessertes und benutzerfreundlicheres medizinisches Gerät und durch den Rückgang von Einsätzen bei schweren Autounfällen die Anforderungen in Teilbereichen gesunken seien. Demgegenüber würden dem Rettungsdienstpersonal jedoch vermehrt soziale Kompetenzen abverlangt, weil zum einen die Klienten in Notfällen ängstlicher und sensibler reagieren würden und zum anderen der Rettungsdienst immer häufiger auch mit schwierigen sozialen (Not-)Lagen konfrontiert sei.

366 Verwiesen werden kann an dieser Stelle noch einmal auf die Untersuchung von Bals/Runggaldier (1998, S. 95), die feststellen, dass insgesamt 66,7% der Befragten Rettungsassistenten („Rettungsassistenten mit Erlaubnis zum Führen der Berufsbezeichnung Rettungsassistent (durch Anerkennung/Übergangsregelung § 13 RettAssG)“ sind und nur knapp 8% eine 2jährige Regel- oder Vollausbildung zum Rettungsassistenten absolviert haben.

367 Vgl. man die hier ermittelten Zahlen mit der DRK-Statistik 2000 (vgl. DRK 2001), dann ist hier ein ähnlicher, wenn auch nicht gleicher Trend zu beobachten, denn die Honorarkräfte bzw. Aushilfen stellen in Rheinland-Pfalz 14,8% und in Westfalen-Lippe 6,6% des Gesamttretungswachenpersonals. Im gesamten Bundesgebiet liegt dieser Wert beim DRK bei 9,6%. Zusätzlich kann festgestellt werden, dass Aushilfen in Rheinland-Pfalz 1995 ausschließlich Rettungsassistenten waren. Im Jahr 2000 jedoch ist sowohl in Rheinland-Pfalz als auch in Westfalen-Lippe der überwiegende Anteil Rettungsassistenten, was darauf schließen lässt, dass

renz ergibt sich durch den verstärkten Einsatz von Personal auf Honorarbasis in gGmbH's, bei denen zwischen 15% und 31% des Personals nicht fest angestellt ist. Die Umwandlung der Abteilungen des Rettungsdienstes einzelner Kreisverbände in gGmbH's hatte hier wahrscheinlich auch eine veränderte, flexiblere Personalstruktur zur Folge (vgl. Kap. 20).³⁶⁸

In Westfalen-Lippe hat sich nach den Aussagen der Informanten die Personalstruktur bezogen auf die hauptamtlich und nebenberuflich Beschäftigten im Wesentlichen in den letzten Jahren kaum verändert. Hier hat sich das Mitarbeitergefüge also seit den Veränderungen in den 70er-Jahren konsolidiert. Zwei Trends im Rettungsdienst hatten jedoch – so die interviewten Rettungsdienste – Auswirkungen auf die Personalstruktur der Einrichtungen im Rettungsdienst: a) das höhere Einsatzaufkommen und b) der geringere Einsatz von Zivildienstleistenden. Folgt man den Aussagen der Befragten, dann wurde der hierdurch entstandene, jedoch nur geringfügig erhöhte Personalbedarf vorwiegend durch den stärkeren Einsatz von PraktikantInnen kompensiert. Nur wenige zusätzliche Hauptberufliche wurden hier eingestellt. Eine Einrichtung gibt beispielsweise an, dass die jährlichen Gesamtpersonalstunden in den letzten Jahren von 60.000 Std. auf 100.000 Std. angewachsen seien. Das Mehr an Gesamtpersonalstunden werde aber nur in geringem Maße von mehr Hauptberufliche und in größerem Maße von PraktikantInnen³⁶⁹ bzw. Auszubildenden erbracht.

Auch in den befragten Rettungsdiensten in Rheinland-Pfalz können leichte Personalveränderungen festgestellt werden. In zwei der interviewten Einrichtungen wurden einige wenige hauptberufliche Rettungsassistenten neu eingestellt. In den anderen Einrichtungen wurden Personaldefizite hauptsächlich durch Honorarkräfte ausgeglichen. Fast alle Einrichtungen gleichen das Sommerloch, das durch die Verkürzung des Zivildienstes entsteht, durch Honorarverträge aus, die vorwiegend an ehemalige Zivildienstleistende vergeben werden.

falen-Lippe der überwiegende Anteil Rettungssanitäter, was darauf schließen lässt, dass hier ein großer Anteil ehemaliger Zivildienstleistender beschäftigt wird.

368 Nach Auskunft des DRK-Landesverbandes sei der höhere Anteil der Honorarkräfte nicht ursächlich auf die Organisationsform gGmbH, sondern auf regionale Unterschiede zurückzuführen.

369 Im Rahmen der Regel-Ausbildung zum Rettungsassistenten muss z.B. ein 12-monatiges Praktikum auf einer Rettungswache abgeleistet werden.

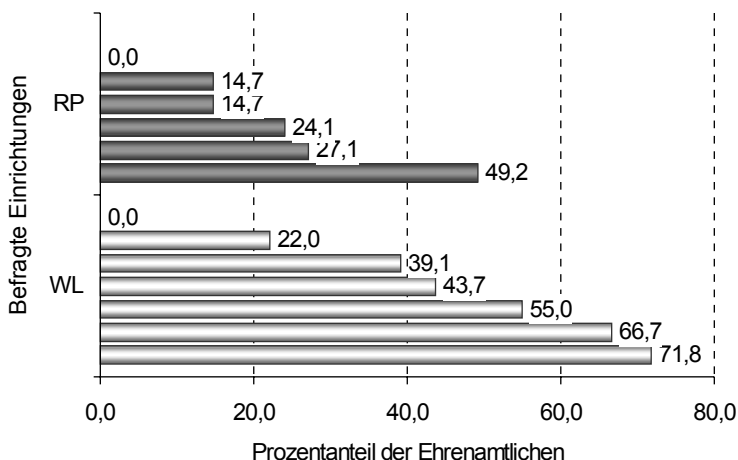
22.3.2 Das Ehrenamt im Personalgefüge

Die zweitgrößte Personalgruppe im Personalgefüge der befragten Einrichtungen sind ehrenamtliche Helferinnen. Folgt man den Aussagen der Befragten, dann unterliegt das Ehrenamt im Rettungsdienst generell einem Wandel.³⁷⁰ Kennzeichen des Wandels ist hier, dass dem Ehrenamt durch die Verberuflichung des Rettungsdienstes weniger Bedeutung zukommt und die Grenzen zwischen ehrenamtlichem und beruflichem Engagement verschwimmen, denn *erstens* erhalten die Ehrenamtlichen in der Regel im Rettungsdienst Aufwandsentschädigungen von bis zu 2,60 EUR (5 DM) die Stunde und sind damit häufig Beschäftigte auf 325-EUR-Basis (zum Befragungszeitraum: 630-DM-Basis). *Zweitens* sind in den befragten Einrichtungen bis zu 80% der Ehrenamtlichen ehemalige Zivildienstleistende. Somit haben sie mindestens die Qualifikation eines Rettungssanitäters. Ein Großteil der Ehrenamtlichen sind jedoch auch Rettungsassistenten. Ehrenamtliche sind also hier keine klassischen Laienhelfer, da der Einsatz von Personal im Rettungsdienst immer die in Kapitel 18.3 benannten formalen Qualifikationen erfordert.

Betrachtet man die ermittelten Befunde, dann fällt zunächst auf, dass die personalstatistische Bedeutung des Ehrenamts in Westfalen-Lippe und Rheinland-Pfalz deutlich unterschiedlich ist. Während in Westfalen-Lippe der Anteil der Ehrenamtlichen am Gesamtpersonal über 44% beträgt, liegt dieser in Rheinland-Pfalz knapp unter 20%. Betrachtet man den Anteil der Ehrenamtlichen am Gesamtpersonal in den untersuchten Einrichtungen, dann stellt sich heraus, dass der Anteil zwischen den einzelnen Einrichtungen erheblich differiert und zwischen 0% und 72% liegt (vgl. Abb. 22.6).

370 Vgl. zum Wandel des Ehrenamtes auch Beher/Liebig/Rauschenbach (2000).

Abb. 22.6: Anteil der Ehrenamtlichen am Gesamtpersonal in den befragten 13 Einrichtungen



Quelle: Zivildienststudie (2002) – Institutionenportraits

Die Analyse der DRK-Rettungsdienststatistik ergibt zum einen, dass die Anzahl der Ehrenamtlichen zwischen 1995 und 2000 in den Rettungswachen in Westfalen-Lippe steigt³⁷¹ und in Rheinland-Pfalz abnimmt. Zum anderen kann beobachtet werden, dass das Qualifikationsniveau der Ehrenamtlichen sehr unterschiedlich ist. Im Jahr 2000 war jedoch der größere Teil der Ehrenamtlichen Rettungssanitäter. Dementsprechend ist auch davon auszugehen, dass sie in den Rettungsdiensten sehr unterschiedliche Funktionen haben und Aufgaben übernehmen.³⁷² Festgestellt werden kann aber auch, dass insbesondere das ehrenamtliche Engagement in Rheinland-Pfalz seit 1995 einem Wandel unterliegt. Waren 1995 noch alle Ehrenamtlichen Rettungsassistenten, so waren dies 2000 nur noch knapp 26%. Somit hat sich hier das Ehrenamt – folgt man den statistischen Daten – in aller kürzester Zeit von der qualifizierten Hilfe zu einem Engagement entwickelt, das in hohem Maße niedrig qualifiziert ist (vgl. Tab. 22.7).

³⁷¹ Das muss jedoch nicht auch gleichzeitig bedeuten, dass hier das ehrenamtliche Engagement insgesamt zunimmt, weil davon auszugehen ist, dass das zeitliche Engagement der Ehrenamtlichen insgesamt sinkt. Dies legen die Daten der Experteninterviews nahe.

³⁷² Hingewiesen wurde z.B. darauf, dass Ehrenamtliche zuweilen Sonderaufgaben übernehmen, also bei Großveranstaltungen den Sanitätsdienst unterstützen oder in Winterskigebieten zur Winterzeit eine Rettungswache besetzen.

Tab. 22.7: Entwicklung des ehrenamtlichen Rettungswachen-Personals beim DRK Westfalen-Lippe und Rheinland-Pfalz

	1995	2000	Entwicklung 1995-2000 (in %)
<i>Westfalen-Lippe</i>			
Ehrenamtliche	900	1.021	13,4
<i>davon RA</i>	236	255	8,1
<i>davon RS</i>	336	474	41,1
<i>davon RH</i>	328	292	-11,0
<i>Rheinland-Pfalz</i>			
Ehrenamtliche	836	711	-15,0
<i>davon RA</i>	836	184	-78,0
<i>davon RS</i>	0	305	/
<i>davon RH</i>	0	242	/

Quelle: DRK (Rettungsdienststatistik; versch. Jahrgänge); eigene Berechnungen

Da die Anzahl der Ehrenamtlichen jedoch noch nicht viel über den tatsächlichen personalbezogenen Stellenwert des Ehrenamtes in den Einrichtungen aussagt, wurde in der Befragung auch ermittelt, wie hoch das wöchentliche Engagement der Ehrenamtlichen ist. Zunächst kann festgestellt werden, dass dieses insgesamt weitaus geringer ist als das der anderen MitarbeiterInnen. Die Angaben der Befragten ergeben, dass sich die Ehrenamtlichen im Rettungsdienst durchschnittlich zwischen einer und acht Stunden pro Woche engagieren. Insgesamt ist der Bereich Rettungsdienst damit ein Arbeitsfeld, das – unter Berücksichtigung der von den unterschiedlichen Personalgruppen erbrachten Stundenleistungen – in weiten Teilen, jedoch nicht ausschließlich von beruflichem Personal getragen wird. Dies gilt jedoch nicht gleichermaßen für alle Einrichtungen, denn Ehrenamtliche übernehmen in ca. der Hälfte der befragten Rettungsdienste 1/5 bis 1/3 und in einem Fall die Hälfte der anfallenden Personalstunden. In zwei Einrichtungen werden von Ehrenamtlichen jedoch keine und in einer fast gar keine Personalstunden erbracht. Dies ist insbesondere von Bedeutung, weil der Rettungsdienst ehemals überwiegend von Ehrenamtlichen betrieben wurde.

Hier können also zwei Typen von Einrichtungen unterschieden werden, bei denen jeweils unterschiedliche Antwortmuster zu entdecken sind:

- (1) Einrichtungen, bei denen das ehrenamtliche Engagement einen hohen Stellenwert einnimmt.

(2) Einrichtungen, bei denen das ehrenamtliche Engagement einen niedrigen Stellenwert einnimmt.

(1) Diese Einrichtungen schätzen die Bedeutung des Ehrenamts als eher hoch ein und setzen Ehrenamtliche hauptsächlich in der Notfallrettung ein. Ehrenamtliche stellen eine feste, eingeplante Größe innerhalb des Personalgefüges dar. Ehrenamtliche kommen somit überwiegend nicht spontan, sondern zu bestimmten Zeiten zum Einsatz. Es werden folgende Gründe genannt, warum sich der Einsatz von Ehrenamtlichen für die Einrichtung lohnen würde:

- Das Ehrenamt sei ein bedeutsames Standbein der Wohlfahrtsverbände und Hilfsorganisationen mit zivilgesellschaftlicher Bedeutung. Bemerkenswert ist jedoch, dass dieses Argument in den Interviews eher selten und weniger deutlich benutzt wird. Das lässt darauf schließen, dass hier der Einsatz von Ehrenamtlichen aus Sicht der Einrichtungen eher aus pragmatischen und weniger aus idealistischen Gesichtspunkten begrüßt wird.
- Der Einsatz von Ehrenamtlichen sei billig und senke die Einsatzkosten. Ehrenamtliche erhalten zumeist Vergütungen in der Höhe von bis zu 2,60 EUR (5 DM) pro Stunde; das ist im Vergleich zum Lohn bzw. Sold der Hauptberuflichen und Zivildienstleistenden sehr gering.
- Insgesamt verfügen diese Einrichtungen über positive Erfahrungen beim Einsatz von zumeist gut qualifizierten und motivierten Ehrenamtlichen. Diese sind in erheblichem Maße ehemalige Zivildienstleistende und verfügen deshalb über ein relativ hohes Maß an Erfahrung.
- Ehrenamtliche bieten ein Kontingent, auf das bei Urlaubszeiten, Krankheiten u.ä. flexibel zurückgegriffen werden kann. Ehrenamtliche sichern in einigen Einrichtungen die Bereitstellung von Rettungsdiensten zu spezifischen Dienstzeiten, z.B. an Wochenenden.

Gleichzeitig werden jedoch auch unterschiedliche Probleme beim Einsatz von Ehrenamtlichen von den Befragten genannt:

- Ehrenamtliche sind manchmal zu hoch motiviert und abenteuerlustig, oder wie ein Interviewter bemerkte „blaulichtgeil“. Mit anderen Worten: Ehrenamtliche werden mitunter im Rettungsdienst nicht ausschließlich aus altruistischen Motiven aktiv, sondern auch weil sie der Einsatz, bei dem es um Leben und Tod gehen kann, reizt.
- Ehrenamtliche lassen sich nicht mehr so flexibel wie früher einsetzen, weil sie sich nicht mehr generell den Hilfsorganisationen zur Verfügung stellen, sondern immer nur begrenzte Zeiten anbieten, in denen sie ehrenamtlich tätig werden können.

- Ehrenamtliche übernehmen vorwiegend nur Aufgaben in der Notfallrettung, weil der Krankentransport für sie unattraktiv ist. In der Notfallrettung werden sie zum Teil aufgrund ihrer nicht ausreichenden Erfahrung als Fahrer eingesetzt.
- Bei steigenden Anforderungen im Bereich der Notfallrettung wird es zunehmend schwieriger, die Ehrenamtlichen ausreichend zu qualifizieren. Die Qualifizierung der Ehrenamtlichen erfordert ein erhebliches Maß an Zeitaufwand, so dass der Rettungsdienst zunehmend unattraktiv für Ehrenamtliche wird.
- Zum Teil wird die hohe Fluktuation der Ehrenamtlichen beklagt, da sie nicht länger als zwei Jahre zur Verfügung stehen.

Der überwiegende Anteil der Einrichtungen, die ehrenamtlichem Engagement einen hohen Stellenwert zusprechen, haben bislang keine Probleme, Ehrenamtliche zu rekrutieren. Sie verweisen gleichzeitig darauf, dass im Rahmen der vorhandenen Kapazitäten auch der Bedarf an ehrenamtlicher Arbeit gedeckt sei. Bei einem größeren Kontingent an Ehrenamtlichen wäre es schwieriger zu gewährleisten, dass diese kontinuierlich eingesetzt werden und hierdurch auch ausreichend Erfahrung in der Notfallrettung haben. Zwar stellen die Ehrenamtlichen eine eingeplante Größe im Rahmen des Personalbedarfs dar, eine Ausweitung der Kapazitäten scheinen die Einrichtungen aufgrund der benannten Probleme jedoch nicht zu begrüßen.

In Zukunft wollen die Einrichtungen dieser Kategorie auch auf Ehrenamtliche zurückgreifen, sehen jedoch zunehmend Schwierigkeiten, Ehrenamtliche zu rekrutieren. Insbesondere dann, wenn es keine Wehrpflicht und damit auch keinen Zivildienst gäbe, stünden sie wahrscheinlich vor großen Rekrutierungsproblemen, da ein erheblicher Anteil der ehrenamtlich Engagierten ehemalige Zivildienstleistende sind.

(2) Bei geringem Einsatz von Ehrenamtlichen wird eher darauf verwiesen, dass sich dieser kaum lohnen würde. Gründe hierfür sind

- die mangelnde Qualifikation und Erfahrung der Ehrenamtlichen,
- die Abenteuerlust der Ehrenamtlichen,
- die geringe Planbarkeit des ehrenamtlichen Engagements.

Fasst man die hier zusammengetragenen Befunde zum Ehrenamt im Rettungsdienst vor dem Hintergrund der Forschungsfragen zusammen, dann lässt sich feststellen, dass angesichts der Konversionsfrage aufgrund

- des Trends hin zur schwindenden Bedeutung vom Ehrenamt im Rettungsdienst³⁷³,
- der wachsenden Qualifikationsanforderungen,
- des begrenzten Einsatzbedarfs und -fähigkeit,
- des insgesamt eher geringen Anteils zeitlichen Engagements von Ehrenamtlichen,
- des Strukturwandels des Ehrenamtes insgesamt,

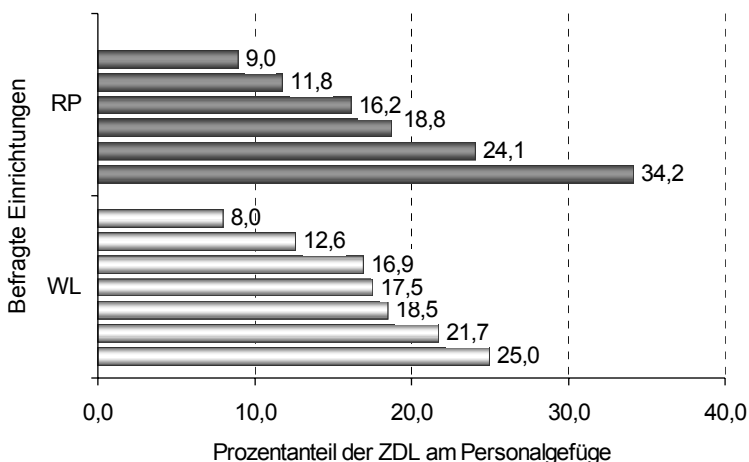
das Ehrenamt zwar auch weiterhin eine nicht unbedeutende, aber kaum auszubauende Größe im Rettungsdienst darstellt.

22.3.3 Der Zivildienst im Personalgefüge

Zivildienstleistende haben einen nicht unbedeutenden Anteil am Personal in den befragten Einrichtungen des Rettungsdienstes. Der Anteil liegt in Rheinland-Pfalz knapp über 19% und beträgt in Westfalen-Lippe fast 14%. Berücksichtigt man jedoch, dass das Ehrenamt am Stundenvolumen insgesamt häufig nur einen geringen Anteil hat und bezieht man das Ehrenamt in die Berechnung des Anteils der Zivildienstleistenden nicht ein, dann kann festgestellt werden, dass Zivildienstleistende insgesamt in beiden Untersuchungsgebieten knapp ein Viertel des Personals stellen. Festgestellt werden kann aber auch, dass in den einzelnen befragten Einrichtungen der Anteil der Zivildienstleistenden am Gesamtpersonal sehr unterschiedlich ist (vgl. Abb. 22.7).

³⁷³Der Wandel des Rettungsdienstes vom ehrenamtlich zum beruflich getragenen Arbeitsbereich drückt sich auch in der Rettungsdienststatistik des Landesverbandes Westfalen-Lippe aus (vgl. DRK-Landesverband Westfalen-Lippe 1998, 1999, 2000). Hier kann festgestellt werden, dass 3 von insgesamt 29 im Rettungsdienst aktiven Kreisverbänden über keine Ehrenamtlichen verfügen und dass die Anzahl der Kreisverbände, die nur Ehrenamtliche einsetzen, auf 7 gesunken ist.

Abb. 22.7: Anteil der Zivildienstleistenden am Personalgefüge der befragten Einrichtungen (einschließlich Ehrenamtliche)



Quelle: Zivildienststudie (2002) – Institutionenportraits

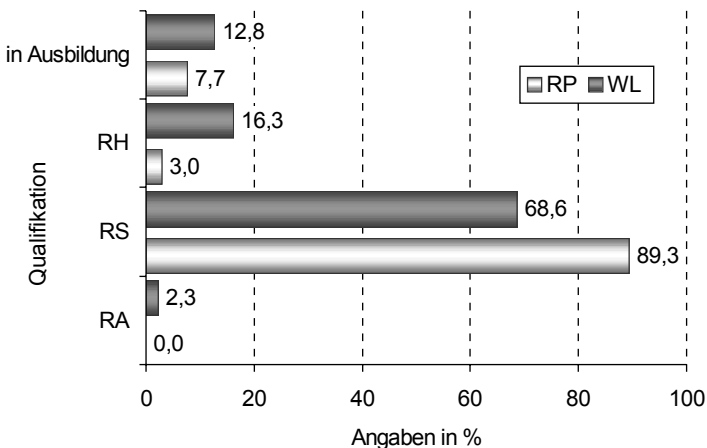
Folgt man diesen Befunden, dann kann dem Zivildienst insgesamt in den befragten Rettungsdiensten personalstatistisch eine hohe Bedeutung zugeschrieben werden. Betrachtet man aber die Qualifikation der Zivildienstleistenden, dann füllen diese fast ausschließlich die Personalgruppe der Rettungsassistenten. Damit ist das entlohnte Personal in den befragten Einrichtungen bei Berücksichtigung der unterschiedlichen Qualifikationen hierarchisch gegliedert: Hauptberufliche sind in der Regel Rettungsassistenten und Zivildienstleistende Rettungsassistenten oder seltener Rettungshelfer. Entsprechend diesem Qualifikationsprofil ist auch davon auszugehen, dass sich der Aufgabenbereich der Zivildienstleistenden von dem des hauptberuflichen Personals unterscheidet.

Festgestellt werden kann aber auch, dass – aufgrund der vorliegenden Daten zum Untersuchungszeitraum – nur ein kleiner Teil der Zivildienstleistenden Rettungshelfer sind bzw. waren.³⁷⁴ Zum einen ist das darin begründet, dass einige Zivildienstleistende die Prüfung zum Rettungs-

³⁷⁴ Auch in diesem Zusammenhang muss – wie bereits an mehreren Stellen betont wurde – darauf hingewiesen werden, dass sich aktuell die Situation bezüglich der „Ausbildung“ und den Einsatzbereichen der Zivildienstleistenden in veränderter Form darstellt. Vor allem aufgrund der verkürzten Dienstdauer scheint die „Ausbildung“ zum Rettungshelfer – auch mit Blick auf die beobachteten Landesverbände – heute der Regelfall zu sein.

sanitärer nicht erfolgreich absolvieren. Zum anderen bilden einige Rettungsdienste zum Teil nur noch zum Rettungshelfer aus.³⁷⁵ Auffällig ist hier erneut die Differenz zwischen Westfalen-Lippe und Rheinland-Pfalz. In Westfalen-Lippe sind immerhin nach den Angaben der befragten Einrichtungen über 16% der Zivildienstleistenden nur Rettungshelfer, in Rheinland-Pfalz sind dies nur 3% (vgl. Abb. 22.8). Der höhere Anteil in Westfalen-Lippe lässt sich vermutlich darauf zurückführen, dass Zivildienstleistende hier verstärkt im Krankentransport eingesetzt werden.

Abb. 22.8: Qualifikationen der ZDL (TG 08) in den befragten Rettungsdiensten im Jahr 2001 (in %)



Quelle: Zivildienststudie (2002) – Institutionenportraits

22.4 Einschätzungen zu Aufgaben und Tätigkeiten der Zivildienstleistenden

Bislang liegt in der Fachliteratur kein empirisch gesichertes Material darüber vor, welche Aufgaben Zivildienstleistende im Rettungsdienst übernehmen. Auffällig ist, dass in der vorgefundenen Literatur zum Thema Rettungsdienst das Aufgabenspektrum der Zivildienstleistenden im Rettungsdienst kaum Erwähnung findet, obwohl sie eine bedeutsame Gruppe im Personalgefüge der Rettungswachen sind (vgl. Kap.

³⁷⁵ Damit ist verbunden, dass die Zivildienstleistenden nicht mehr im gleichen Maße flexibel und nur noch im Krankentransport einsetzbar sind.

18.4 und 20.5). Anhand der Befragung der Rettungsdienste und der Zivildienstleistenden-Befragung sollte demnach auch der Frage nachgegangen werden, ob zwischen den Tätigkeiten von Zivildienstleistenden und anderen Personalgruppen Unterschiede bestehen. Gleichzeitig ging es hier aber auch um die Frage der sogenannten „Platzwahrheit“, also darum, ob Zivildienstleistende in Rettungswachen entsprechend den Vorgaben des Bundesamtes für den Zivildienst eingesetzt werden.

Einstimmig unterstreichen die befragten Einrichtungen, dass Zivildienstleistende entsprechend ihrer Qualifikation eingesetzt werden. Hierbei bestünde kein Unterschied zum hauptberuflichen Personal. Somit würden die Dienstzeiten (1) und Tätigkeitsbereiche (2) der Zivildienstleistenden auch den Bestimmungen des Bundesamtes für Zivildienst entsprechen.

(1) Folgt man den Aussagen der befragten Rettungsdienste, dann gestalten sich die wöchentlichen Arbeitszeiten der Zivildienstleistenden sehr unterschiedlich und lehnen sich an die tariflich vereinbarten Arbeitszeiten des hauptberuflichen Personals an (vgl. Glossar). Den Ergebnissen der Einrichtungsbefragung folgend ist davon auszugehen, dass die Zivildienstleistenden in den jeweiligen Rettungsdiensten zu den üblichen Arbeitszeiten wie das hauptberufliche Personal eingesetzt werden. Ein Großteil der Arbeitszeit wird in den Rettungsdiensten in 24-Stunden-Schichten verrichtet. Andere Rettungsdienste haben 2 oder 3 Schichten pro Tag.

Betrachtet man die Aussagen der befragten Zivildienstleistenden, dann bestätigt sich dieser Befund: Zwei Drittel der Befragten verrichten zwischen 2 und über 20 mal im Monat Frühdienste, die Hälfte der Befragten zwischen 1 bis 12 mal Nachtdienste, zwei Drittel zwischen 1 und 4 mal Wochenenddienste und zwischen 1 und 10 mal 24-Stunden-Dienste. Die befragten Zivildienstleistenden geben an, dass ihre tatsächliche Arbeitszeit zwischen 34 und 84 Stunden in der Woche ohne Überstunden beträgt.³⁷⁶ Mehr als 60% der Befragten geben eine wöchentliche Arbeitszeit von 54 Stunden an. Nur ein Drittel der befragten Zivildienstleistenden gibt an, keine Überstunden zu machen. Die hier von den Befragten angegebenen Überstunden liegen zwischen 2 und 120 Stunden im Monat. Rechnet man die Spitzenwerte von 60-120 Stunden heraus, dann entfallen auf einen Zivildienstleistenden immerhin noch durchschnittlich fast 10 Überstunden im Monat, bei Herausrechnung der Spitzenwerte zwischen 40 und 120 Überstunden immerhin noch über 7 Stunden (vgl. Tab. 22.8). Fasst man diese Befunde vor

³⁷⁶Hier sollten die Befragten Überstunden unberücksichtigt lassen.

dem Hintergrund der Fragestellung der Expertise zusammen, dann kann festgestellt werden, dass erstens von den Zivildienstleistenden im Rettungsdienst ein hohes Maß an zeitlichem Engagement verlangt wird, das in Form von Überstunden auch über die „normale“ Dienstzeit hinaus reicht. Zweitens kann beobachtet werden, dass die Dienstzeiten der Zivildienstleistenden denen der hauptberuflichen Kräfte entsprechen bzw. Zivildienstleistende in hohem Maße in den Dienstplan der Rettungswachen integriert sind.

Tab. 22.8: Wöchentliche Arbeitszeit der Zivildienstleistenden (n=76)

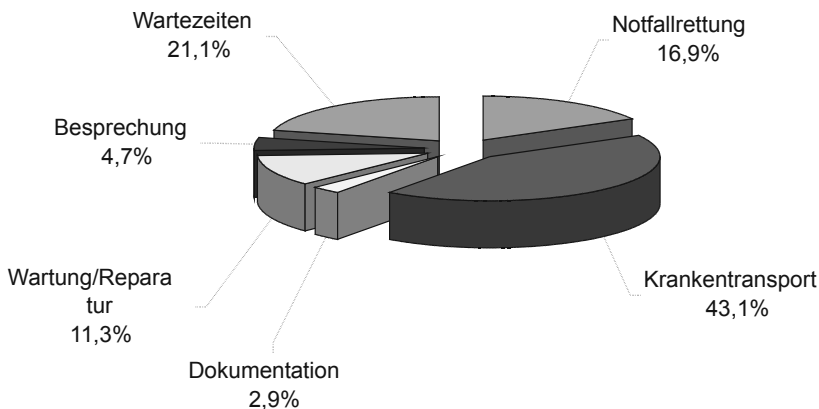
Anzahl der Wochenstunden	Anzahl	in %
> 54	18	23,7
= 54	46	60,5
< 54	12	15,8

Quelle: Zivildienststudie (2002) – ZDL-Befragung

(2) Fasst man die Aussagen der Einrichtungen zusammen, dann verrichten die Zivildienstleistenden die gleichen Tätigkeiten wie die anderen MitarbeiterInnen im Rettungsdienst. Dies wird durch die Zivildienstleistenden insofern bestätigt, weil sie überwiegend meinen, dass die Aussage „Ich übernehme als ZDL die gleichen Aufgaben wie das entlohnte Personal“ weitgehend zutrifft. Immerhin knapp 67% stimmen dieser Aussage mehr oder weniger und 17% teils/teils zu. Dass die Zivildienstleistenden entsprechend ihrer Qualifikation eingesetzt werden, bedeutet hier, dass sie aber tatsächlich andere Tätigkeiten als der Großteil des ausgebildeten Personals verrichten, weil diese in der Regel die Ausbildung zum Rettungsassistenten absolviert haben und die Zivildienstleistenden überwiegend nur die Qualifikation des Rettungsassistenten vorweisen können. Ein eher geringer Prozentsatz verfügt nicht über die Qualifikation des Rettungsassistenten (vgl. Kap. 18.3).

Laut den Aussagen der Rettungsdienste haben Einsätze im Krankentransport an den Gesamttätigkeiten einen Anteil von knapp über 43% gegenüber Einsätzen in der Notfallrettung, die nur einen Anteil von insgesamt weniger als 17% ausmachen (vgl. Abb. 22.9). Knapp die Hälfte der Informanten gab an, dass sie Zivildienstleistende überwiegend oder ausschließlich bei Krankentransportfahrten einsetzen. Die anderen betonen, dass die Zivildienstleistenden auf allen Fahrzeugen tätig werden, auch wenn hier ebenfalls der verstärkte Einsatz im Krankentransport zu beobachten ist.

Abb. 22.9: Prozentuale Verteilung der Tätigkeiten von ZDL (n=7 Einrichtungen)¹



¹ Hier konnten nicht alle befragten Rettungsdienste berücksichtigt werden. Bei Beantwortung der Frage bestand die Schwierigkeit, dass während der Wartezeiten oftmals die Wartung und Reparatur der Rettungsmittel und andere Aufgaben erledigt werden. Um Doppelnennungen zu vermeiden gaben deshalb einige Einrichtungen die Wartezeiten extra an. Der hier benannte Anteil der Wartezeiten an der Gesamtarbeitszeit lag ebenfalls zwischen 10% und 30%.

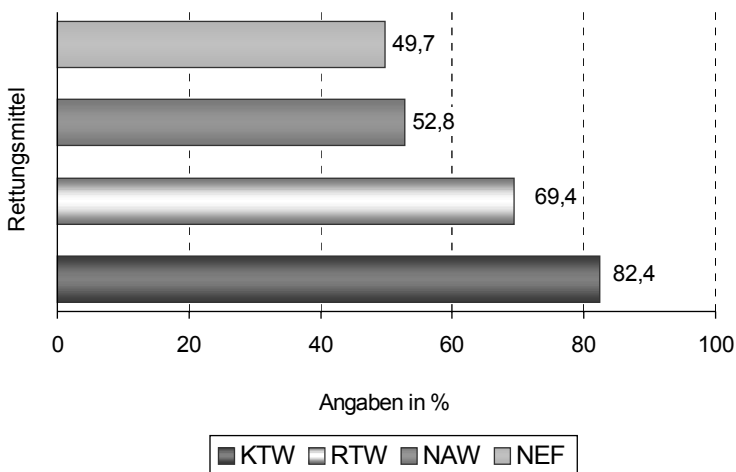
Quelle: Zivildienststudie (2002) – Institutionenportraits

Der überwiegende Einsatz von Zivildienstleistenden im Krankentransport geht möglicherweise auch darauf zurück, dass die hier Tätigen über weniger Qualifikation und Erfahrung verfügen müssen als in der Notfallrettung. Betrachtet man die Aussagen, die die Befragten zum Einsatz der Zivildienstleistenden auf den unterschiedlichen Rettungsmitteln gemacht haben, dann wird die obige Trendaussage noch einmal bestätigt, denn nach den Aussagen der Befragten werden mehr als 82% der Zivildienstleistenden im Krankentransport eingesetzt, jedoch nur 69% in der Notfallrettung (vgl. Abb. 22.10). Deutlich seltener ist der Einsatz von Zivildienstleistenden in Zusammenhang mit Notarzteinsätzen. Nur die Hälfte der Zivildienstleistenden werden auf Rettungsmitteln eingesetzt, die für notärztliche Einsätze vorgesehen sind. Vermutet werden kann, dass die Zivildienstleistenden hier weniger zum Einsatz kommen, weil bei Notarzteinsätzen in der Regel auch schwerwiegendere Notfälle vorliegen und mehr Kompetenzen gefragt sind.³⁷⁷ Hier besteht also ein Unterschied zwischen hauptberuflichem Personal und Zi-

³⁷⁷ Laut Landesrettungsdienstgesetz in Nordrhein-Westfalen dürfen auf dem NEF als Fahrzeugführer auch nur Rettungsassistenten eingesetzt werden. Zivildienstleistende verfügen in der Regel nicht über diese Qualifikation.

vildienstleistenden, der sich weniger durch die jeweilige Qualifikation, sondern auch durch das unterschiedliche Maß an Erfahrung begründen lässt.

Abb. 22.10: Verteilung der ZDL auf Rettungsmittel¹ (n=13)



1 Zivildienstleistende können auf mehreren Rettungsmitteln eingesetzt werden.

Quelle: Zivildienststudie (2002) – Institutionenportraits

Ergänzend fügen einige Einrichtungen hinzu, dass Zivildienstleistende nicht für alle Tätigkeiten, die im Rettungsdienst anfallen, auch eingesetzt werden können.

- Bei besonders schwierigen Notsituationen, wie z.B. bei Massenfällen, erscheint der Einsatz von Zivildienstleistenden aufgrund der mangelnden Erfahrung und der psychischen Belastung nicht empfehlenswert.
- Das Rettungsdienstpersonal gerät immer wieder auch in schwierige soziale Situationen, wie z.B. Familienstreit, Suizidversuche. Auch wenn insgesamt eine nur geringe Vorbereitung des gesamten Personals auf solche Situationen zu beklagen ist, erweist sich der Einsatz von Zivildienstleistenden aufgrund ihrer geringeren Erfahrung häufig als problematisch.
- Zivildienstleistende können nicht beim Umgang mit Medikamenten und nicht immer für einige spezifische Aufgaben, wie auch die computergestützte Dokumentation, eingesetzt werden, weil dies spezifi-

sche Qualifikationen erfordert, über die Zivildienstleistende in der Regel nicht verfügen.

Auch die Zivildienstleistenden geben an, dass der Krankentransport diejenige Aufgabe ist, die sie am häufigsten erfüllen (vgl. Tab. 22.9). Der Mittelwert dieser Tätigkeit tendiert hier deutlich zum Höchstwert 5, mit anderen Worten: Fast alle Zivildienstleistenden gaben den Krankentransport als häufigste Tätigkeit an. Deutlich wird hier jedoch auch, dass die Zivildienstleistenden fast gar keine Tätigkeiten übernehmen, die nicht als originäre Aufgaben des Rettungsdienstes verstanden werden können, denn andere Aufgaben, wie hauswirtschaftliche Tätigkeiten, Botengänge, Büro und Verwaltung etc., wurden nur selten und mit niedriger Rangstufe genannt. Diese Tätigkeiten fallen jedoch auch im normalen Rettungsdienstbetrieb an. Es ist also davon auszugehen, dass Zivildienstleistende im Rettungsdienst nur Tätigkeiten übernehmen, die der Tätigkeitsgruppe 08 entsprechen.³⁷⁸

Tab. 22.9: Tätigkeiten von Zivildienstleistenden im Rettungsdienst (n=77)

	Gewichtete Nennungen ¹	Mittelwert (auf 5er-Skala)
Krankentransport	350	4,6
Notfallrettung	276	3,6
Leerlauf und Wartezeit	208	2,7
Wartung der RM	185	2,4
Hauswirtschaftl. Tätigkeit	11	0,1
Sonstiges	39	0,5

1 Da die Befragten eine Rangfolge von 5 Tätigkeiten erstellen sollten, wurden die Antworten nach Ranglistenplatz mit den Werten 1–5 gewichtet.

Quelle: Zivildienststudie (2002) – ZDL-Befragung

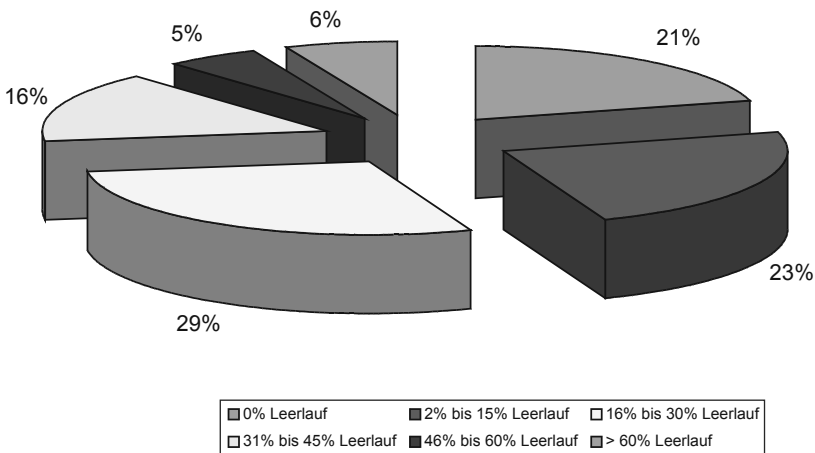
Betrachtet man die Antworten der Zivildienstleistenden genauer, dann fällt auch auf, dass ein Großteil der Dienstzeit aus Wartezeiten und Leerlauf besteht.³⁷⁹ Auf die Frage, bei wie viel Prozent der Arbeitszeit

³⁷⁸Bei der genaueren Analyse der vorliegenden Daten fiel auf, dass keiner der Befragten nicht an erster oder zweiter Stelle auch Krankentransport, Notfallrettung, Leerlauf oder Wartezeit als die Tätigkeit angab, die am häufigsten verrichtet wird.

³⁷⁹Aufgrund der in den Landesrettungsdienstgesetzen festgeschriebenen Hilfsfrist – die Zeit vom Eingang der Notfallmeldung in der Rettungsleitstelle bis zum Eintreffen des (ersten) Rettungsmittels am Einsatzort – ergeben sich während der Vorhaltezeit für das Rettungswachenpersonal Wartezeiten, also Zeiten, in denen das Personal und die Rettungsmittel bereit stehen müssen, jedoch keine Einsätze durch die Leitstelle angefordert werden. Die Wartezeiten werden u.a. durch die notwendige Wartung und Desinfektion der Fahrzeuge und andere Tätigkeiten überbrückt. Mitunter entstehen jedoch auch Leerlaufzeiten, wenn keine weiteren Aufgaben mehr zu erledigen sind.

nichts zu tun wäre, antworten 21% der Zivildienstleistenden, dass sie keinen Leerlauf hätten, 23%, dass bis zu 15% der Dienstzeit aus Leerlauf bestünde, und 29%, dass dieser zwischen 16% und 30% der Arbeitszeit ausmache. Bei 27% der befragten Zivildienstleistenden betrug die Leerlaufzeit mehr als 31% der Dienstzeit (vgl. Abb. 22.11). Der errechnete Mittelwert beim Anteil der Leerlaufzeiten an der Gesamtarbeitszeit beträgt hier 23%. Im Gegensatz zu anderen Arbeitsbereichen von Zivildienstleistenden³⁸⁰ ist der hohe Anteil der Leerlaufzeit im Rettungsdienst zum Teil bedingt durch das nicht planbare Rettungs- und Transportaufkommen (vgl. Kap. 18).

Abb. 22.11: Leerlauf während des Dienstes



Quelle: Zivildienststudie (2002) – ZDL-Befragung

Betrachtet man das Tätigkeitsspektrum der Zivildienstleistenden im Rettungsdienst, dann kann festgestellt werden, dass Zivildienstleistende organisationspezifisch zumeist voll integrierter Bestandteil der Rettungswachen sind. Nur eine Einrichtung gab an, dass die Zivildienstleistenden vollkommen separiert vom anderen Personal auf dem Krankentransportwagen eingesetzt werden. Da sie entsprechend ihrer Qualifikation zum Einsatz kommen und Unterschiede zum Personal mit gleicher Qualifikation von den Befragten verneint werden, ist davon auszugehen, dass Zivildienstleistende im Berufsgefüge der Rettungswachen nach ihrer vollständigen Einarbeitung keine Hilfskräfte darstellen, die Zuarbeit leisten. Betont wird, dass die hauptberuflichen und

³⁸⁰Vgl. auch die Ergebnisse der Befragung der Zivildienstleistenden beim DW, wo ein Mittelwert von 18% errechnet werden konnte (vgl. Kap. 14).

ehrenamtlichen Kräfte auch ebenso wie die Zivildienstleistenden Reinigungsarbeiten und ähnliche Tätigkeiten verrichten. Diese Aussage wird auch von den befragten Zivildienstleistenden bekräftigt.³⁸¹

Gleichzeitig ist jedoch davon auszugehen, dass die Befragten die tatsächlich vorzufindenden Unterschiede abschwächen. Fasst man die Befunde zusammen, dann stellt sich heraus, dass sich das Tätigkeitspektrum der Zivildienstleistenden in erheblichem Maße von dem der anderen Berufsgruppen unterscheidet,

- weil Zivildienstleistende fast ausschließlich die Qualifikationsgruppe der Rettungsanitäter ausfüllen und sich hierdurch ihr Tätigkeitspektrum von anderen Berufsgruppen unterscheidet;
- weil Zivildienstleistende häufiger als andere Personalgruppen oder in einigen Fällen sogar ausschließlich im Krankentransport eingesetzt werden und dort andere Tätigkeiten zu verrichten sind als in der Notfallrettung³⁸²;
- weil sie aufgrund ihrer mangelnden Erfahrung und entsprechend ihrer Qualifikation spezifische Aufgaben nicht übernehmen sollen und können (schwere Unfälle, spezifische medizinische Eingriffe etc.);
- weil sie als Rettungsanitäter den Rettungsassistenten prinzipiell untergeordnet sind.

Festgestellt werden kann aber auch, dass sich in der täglichen Praxis der Einsätze die Aufgabenbereiche in weiten Teilen vermischen, weil Zivildienstleistende überwiegend im Team mit anderem Personal eingesetzt werden. Damit verrichten Zivildienstleistende keine zusätzlichen Aufgaben, weil erstens diese Aufgaben grundsätzlich auch von anderem Personal übernommen werden und zweitens diese Tätigkeiten entsprechend der Festlegung des Rettungsdienstes als öffentliche Aufgabe erfüllt werden müssen. Als überwiegend integrierter Bestandteil des Rettungsdienstes haben sie nicht die Funktion von „Hilfsarbeitern“ oder „Handlagern“, sondern stellen eine spezifische Personalgruppe mit einem spezifischen Aufgabenspektrum dar, das sich mit dem anderer Personalgruppen in Teilen überschneidet. Der Grad des Überschneidungsbereiches unterscheidet sich jedoch bei den einzelnen Rettungsdiensten, je nach individueller Organisationsstruktur.

381 Zivildienstleistende werden jedoch dann eher für Hilfsdienste eingesetzt, wenn sie die Prüfung zum Rettungsanitäter nicht bestehen und somit auch nur begrenzt im Rettungswesen eingesetzt werden können.

382 Insbesondere dadurch unterscheidet sich der Krankentransport von der Notfallrettung, weil hier keine Notfallmaßnahmen eingeleitet werden müssen und „nur“ die sachgerechte Betreuung bei der Beförderung in das Krankenhaus gewährleistet sein muss. Während die Zivildienstleistenden in der Notfallrettung direkt dem Rettungsassistenten unterstellt sind, übernehmen sie im Krankentransport zum Teil die Schichtleitung des Krankentransportwagens.

22.5 Voraussetzungen und Effekte des Arbeitseinsatzes von Zivildienstleistenden aus Einrichtungsperspektive

Ein weiteres Thema der Leitfadeninterviews waren die persönlichen Voraussetzungen und formalen Kenntnisse, die Zivildienstleistende im Rettungsdienst erlangen sollen, und die Probleme, die sich beim Einsatz von Zivildienstleistenden ergeben. Ziel war es hier zu erkunden, inwieweit sich die Anforderungen an Zivildienstleistende und andere Personalgruppen unterscheiden, wie zufrieden die Einrichtungen mit dem Einsatz von Zivildienstleistenden sind und welche Effekte sich aus dem Einsatz von Zivildienstleistenden für die Einrichtungen ergeben. Auch zu diesem Themenkomplex liegen bislang keine empirischen Befunde vor (vgl. Kap. 3). In der Regel werden im Rahmen der wenigen Beiträge, die zu diesem Thema zu finden sind, die hohen Anforderungen an Zivildienstleistende im Rettungsdienst hervorgehoben und generell deren guten Leistungen im Umgang mit diesen Anforderungen betont (vgl. u.a. Schlathmann 1993).

Über allgemeine positive Bewertungen der Leistungen von Zivildienstleistenden oder Kosten-Nutzen-Analysen hinaus (vgl. Wittenberger 2000) lassen sich kaum Betrachtungen finden, die sich mit den Anforderungen an Zivildienstleistende aus organisationsspezifischer Perspektive differenziert auseinandersetzen. Die Anlage dieser Untersuchung ermöglicht jedoch, dass anhand der vorliegenden Daten der Zivildienstleistenden-Befragung im Rettungsdienst Aussagen von Zivildienstleistenden und ihren Zivildienststellen kontrastiert werden können und ein differenziertes Bild der Anforderungen an Zivildienstleistende entwickelt werden kann. Zentral war hier auch die Frage nach der Arbeitsproduktivität von Zivildienstleistenden im Vergleich zum beruflichen Personal, da dies auch die Berechnung der Konversionskosten des Zivildienstes ermöglicht.

In den Interviews wurden ein Vielzahl an unterschiedlichen Voraussetzungen und Kompetenzen genannt, die Zivildienstleistende bei ihrer Tätigkeit im Rettungsdienst erfüllen sollen und über die rechtlich-formal festgeschriebenen, überwiegend medizinischen Anforderungen hinausgehen.³⁸³ Acht unterschiedliche Voraussetzungen und Kompetenzbereiche lassen sich hier typologisch unterscheiden:

³⁸³ Vgl. den Lernzielkatalog für Rettungssanitäter in der Anlage I der Ausbildungs- und Prüfungsverordnung für Rettungssanitäterinnen und Rettungssanitäter (RettsanAPO) für das Land NRW in der Fassung vom 28. Februar 2000.

- *Psychische Belastbarkeit:* Insbesondere in der Notfallrettung werden die Zivildienstleistenden immer wieder mit extrem belastenden Situationen konfrontiert, die bewältigt werden müssen.³⁸⁴
- *Körperliche Belastbarkeit:* Im Rettungsdienst müssen ständig schwere Lasten gehoben werden. Die körperliche Tauglichkeit ist jedoch zumeist durch die im Vorhinein erfolgte Musterung gewährleistet.³⁸⁵
- *Allgemeine Belastbarkeit:* Insbesondere in der Notfallrettung sind die Zivildienstleistenden damit konfrontiert, dass Ruhephasen und Phasen mit extremer Belastung ständig wechseln.
- *Soziale und personale Kompetenzen,* wie z.B. Kontaktfreudigkeit, Kommunikationsfähigkeit und Empathie: Diese Kompetenzen sind insbesondere in Hinblick auf den Umgang mit den Patienten, aber auch für die Zusammenarbeit der Rettungsdienstteams erforderlich.
- *Kognitive Kompetenzen:* Zivildienstleistende sollen den hohen Anforderungen entsprechen, die die Ausbildung zum Rettungssanitäter und die Praxis des Rettungsdienstes stellt. Positiv bewertet wird hier zum Teil ein höherer Bildungsabschluss.
- *Berufskompetenz:* Als vorteilhaft wird angesehen, wenn die Zivildienstleistenden schon berufstätig waren und damit Erfahrungen mit dem Berufsleben gemacht haben. Nur ein geringer Anteil der Zivildienstleistenden verfügt jedoch über diese Erfahrungen (vgl. auch Kap. 18.3).
- *Handwerklich-technische Kompetenzen:* Diese Kompetenzen sind insbesondere erforderlich, weil im Rettungsdienst vielerlei technische Geräte zum Einsatz kommen und beim Einsatz zum Teil auch handwerkliche Aufgaben erfüllt werden müssen, wie z.B. die Befreiung eines Patienten aus einem Auto.
- *Ortskenntnisse und Fahrtauglichkeit:* Durch die Vorgabe der Hilfsfrist ist es erforderlich, dass die Fahrer der Rettungswagen sicher und zielgenau zum Unfallort gelangen. Da die Zivildienstleistenden über nicht genügend Fahrerfahrung verfügen, werden sie manchmal nur bei der Rückfahrt als Fahrer eingesetzt. Als vorteilhaft wird angesehen, wenn die Zivildienstleistenden über den europäischen Führerschein verfügen.

Betrachtet man die von den Befragten angegebenen Kompetenzen, über die Zivildienstleistende im Rettungsdienst verfügen sollten, dann fällt zunächst auf, dass an Zivildienstleistende hohe Erwartungen he-

384 Bals/Runggaldier (1998, S. 105) ermittelten bei Berufstätigen im Rettungsdienst, dass psychische Belastungen durch den Umgang mit menschlichem Leid und der Konfrontation mit dem Tod am dritthäufigsten als ziemliche oder außerordentliche Belastung genannt wurden.

385 In der Untersuchung von Bals/Runggaldier (1998, S. 105) wurden von den Befragten physische Anforderungen durch Heben und Tragen am häufigsten als belastend empfunden.

rangetragen werden. Bemerkenswert erscheint, dass sich die hier beschriebenen allgemeinen Anforderungen an Zivildienstleistende nicht erheblich von denen unterscheiden, die auch für Rettungsassistenten benannt werden (vgl. Runggaldier/Redelsteiner/Kühn 1998, S. 686).³⁸⁶

Im Folgenden wird der Frage nachgegangen, über welche Qualifikationen die Zivildienstleistenden verfügen, die eine Bedeutung zur Bewältigung der anstehenden Aufgaben haben. Zunächst kann festgestellt werden, dass die Zivildienstleistenden im Rettungsdienst über einen höheren Schulabschluss verfügen als die Zivildienstleistenden in den anderen in die Untersuchung einbezogenen Tätigkeitsbereichen. Darüber hinaus kann festgehalten werden, dass sich das Niveau der Schulabschlüsse bei Zivildienstleistenden und dem beruflichem Personal erheblich unterscheidet. Während über 57% der befragten Zivildienstleistenden das Abitur erlangt haben, sind dies bei den beruflich Tätigen im Rettungsdienst nur knapp 14% (vgl. Bals/Runggaldier 1998 und Abb. 22.10).

Tab. 22.10: Schulabschluss der befragten Zivildienstleistenden und der Berufstätigen im Rettungsdienst nach Bals/Runggaldier (1998) (in %)

	Zivildienstleistende		Berufstätige (nach Bals/ Runggaldier) (n= 1.247)
	Rettungs- dienst (n = 77)	kein Ret- tungsdienst (n=172)	
Hauptschulabschluss	3,9	12,8	41,9
Mittlere Reife	26,0	27,3	40,4
FH-Reife	13,0	9,9	/ ¹
Abitur	57,1	50,0	13,8

1 Die FH-Reife wurde hier nicht erfasst. Darüber hinaus wurden knapp 4% der Befragten in der Kategorie „Sonstige“ zusammengefasst.

Quelle: Zivildienststudie (2002) – ZDL-Befragung; Bals/Runggaldier (1998)

Die Aussagen der Zivildienstleistenden ergeben, dass nur wenige der Zivildienstleistenden über Vorerfahrungen verfügen, denn nur 16% der Befragten haben im Rettungsdienst Vorkenntnisse, weil sie z.B. hier ein Praktikum absolviert haben, im Rettungsdienst ehrenamtlich oder be-

386 Hinzu kommen jedoch vielfältige (notfall-)medizinische Anforderungen an Rettungsassistentinnen, die Zivildienstleistenden bzw. RettungssanitäterInnen in dieser Komplexität nicht abverlangt werden und die Unterschiede zwischen den Qualifikationen von Rettungsassistentinnen und RettungssanitäterInnen markieren (vgl. Runggaldier/Redelsteiner/Kühn 1998; RettAssG; RettSanAPO).

ruflich tätig waren oder eine Ausbildung absolviert haben.³⁸⁷ Damit kann festgestellt werden, dass die Zivildienstleistenden weitgehend unvorbereitet ihren Zivildienst im Rettungsdienst beginnen (vgl. Tab. 22.11). Somit ergibt sich die Frage, wie das geringe Maß an Vorkenntnissen der Zivildienstleistenden im Rettungsdienst im Zivildienst kompensiert wird und welchen Beitrag hier die Schulung zum Rettungssanitäter oder Rettungshelfer und die praktische Anleitung durch das Rettungswachenpersonal zur Herausbildung von ausreichenden Kompetenzen leisten kann.

Tab. 22.11: Vorkenntnisse der Zivildienstleistenden im Rettungsdienst (n=77)

Vorkenntnisse im Rettungsdienst?	Anzahl
Keine Vorkenntnisse	65
Vorkenntnisse vorhanden	12
<i>davon:</i>	
➤ beruflich	2
➤ durch Ausbildung	3
➤ durch Praktikum	6
➤ durch ehrenamtl. Engagement	5

Quelle: Zivildienststudie (2002) – ZDL-Befragung

22.5.1 Die Sicht der Zivildienstleistenden

Anhand der Zivildienstleistenden-Befragung im Rettungsdienst lässt sich ermitteln, welche Anforderungen an Zivildienstleistende gestellt werden und ob die Zivildienstleistenden diesen gerecht werden können. Zunächst lässt sich feststellen, dass die Zivildienstleistenden überwiegend meinen, dass ihre Tätigkeit im Rettungsdienst nicht mit einem „ruhigen Job“ vergleichbar ist, denn 21% der Befragten verneinen dies und 27% stimmen dem eher nicht zu. Dass jedoch fast 40% der Befragten meinen, das Statement träfe teilweise zu, lässt sich darauf zurückführen, dass im Rettungsdienst Wartezeiten mit geringer Beanspruchung und Phasen höchster Arbeitsbelastung ständig wechseln (vgl. Tab. 22.12).

³⁸⁷ Dieses Ergebnis ist sicherlich auch darauf zurückzuführen, dass ein hoher Anteil Abiturienten bei Zivildienstleistenden zu finden ist. Bei dieser Gruppe erscheint es eher unwahrscheinlich, dass sie nach dem Abitur und vor dem Zivildienst eine Ausbildung absolvieren.

Tab. 22.12: Bewertung der Arbeitsintensität (n=77)

„Ich habe als Zivildienstleistender einen ruhigen Job“	abs.	in %
Trifft nicht zu	16	21
Trifft eher nicht zu	21	27
Teils/teils	30	39
Trifft eher zu	4	5
Trifft zu	6	8

Quelle: Zivildienststudie (2002) – ZDL-Befragung

Fasst man die Aussagen der Zivildienstleistenden zusammen, dann tragen sie während ihrer Tätigkeit im Rettungsdienst ein hohes Maß an Verantwortung. Nur 1% der Befragten meinen, dass die Aussage „Ich trage während meiner Tätigkeit ein hohes Maß an Verantwortung“ nicht oder eher nicht zutrifft. Bei ihrer Tätigkeit stehen die Befragten zusätzlich häufig unter hohem Leistungsdruck, denn 40% meinen, dass die Aussage „Bei Erledigung der Aufgaben stehe ich unter hohem Leistungsdruck“ zutrifft oder eher zutrifft und 44% geben an, dass diese Aussage „teils/teils“ zutrifft. Trotz des hohen Maßes an Verantwortung, das die Zivildienstleistenden tragen, und dem hohen Leistungsdruck unter dem sie stehen, scheinen Gefühle der Überforderung bei den Zivildienstleistenden eher selten aufzutreten. Nur ein geringer Anteil fühlt sich durch Erwartungen oder wegen der Konfrontation mit Notlagen und sozialen Problemen überfordert (vgl. Tab. 22.13).

Tab. 22.13: Anforderungen an Zivildienstleistende (n=77)

Statement	trifft (eher) zu	teils/ teils	trifft (eher) nicht zu	Mittelwert (auf 5er-Skala)
„Ich trage während meiner Tätigkeit ein hohes Maß an Verantwortung“	90%	9%	1%	4,4
„Ich fühle mich durch die Erwartungen, die an mich gestellt werden, überfordert“	1%	5%	94%	1,7
„Bei Erledigung der Aufgaben stehe ich unter hohem Leistungsdruck“	40%	44%	16%	3,3
„Die Notlagen und sozialen Probleme, mit denen ich durch die Zivildienstarbeit konfrontiert werde, belasten mich sehr“	2%	17%	81%	1,9

Quelle: Zivildienststudie (2002) – ZDL-Befragung

Die These, dass Zivildienstleistende im Rettungsdienst weitgehend unvorbereitet ihre Dienstzeit beginnen, wird auch noch einmal dadurch

bestätigt, dass die Befragten überwiegend meinen, die Aussage „ich habe schon vor dem Zivildienstantritt über die nötigen Kenntnisse und Fertigkeiten verfügt“ trafe „nicht zu“ (65%) oder „eher nicht zu“ (18%). Somit wird auch ersichtlich, dass der Zivildienst im Rettungsdienst ein erhebliches Maß an Schulung, Einarbeitung und Übung bedarf. Die Mittelwerte, die auf Basis einiger im Fragebogen zu beurteilender Statements ermittelt wurden, zeigen an, dass die Schulungen und die praktische Anleitung in einem hohen Maße dazu beitragen, dass sich die Zivildienstleistenden genügend auf die zu bewältigenden Aufgaben vorbereitet fühlen. Trotz des hohen Maßes an Vorbereitung scheint auch noch ein gewisses Maß an eigenständiger Übung vonnöten zu sein, denn immerhin 53% meinen, dass sie sich einen Teil der Kenntnisse und Fertigkeiten selbst angeeignet haben. Das Maß an Vorbereitung durch Schulung und Anleitung sowie an selbst erworbenen Kompetenzen könnte auch maßgeblich dafür verantwortlich sein, dass die Zivildienstleistenden nicht übereinstimmend meinen, dass die anderen MitarbeiterInnen auch uneingeschränkt kompetenter sind als Zivildienstleistende, denn nur ein Drittel der Befragten stellt fest, dass das voll ausgebildete Personal die Aufgaben besser als Zivildienstleistende erfüllen könnte. Fast die Hälfte der befragten Zivildienstleistenden gibt an, dass diese Aussage teilweise zutrifft (vgl. Tab. 22.14).

Tab. 22.14: Vorbereitung auf die zu bewältigenden Aufgaben (n=77)

Statement	trifft (eher) zu	teils/ teils	trifft (eher) nicht zu	Mittelwert (auf 5er-Skala)
„Ich bin durch Schulungen genügend auf die zu bewältigenden Aufgaben vorbereitet worden“	79%	13%	8%	4,2
„Ich bin durch praktische Anleitung genügend auf die zu bewältigenden Aufgaben vorbereitet worden“	84%	9%	7%	4,2
„Ich habe mir die nötigen Kenntnisse und Fertigkeiten während des Zivildienstes selbst angeeignet“	18%	53%	29%	2,9
„Ich habe schon vor dem Zivildienstantritt über die nötigen Kenntnisse und Fertigkeiten verfügt“	3%	14%	83%	1,6
„Voll ausgebildetes Personal könnte die Aufgaben, die zu bewältigen sind, besser erfüllen als ZDL“	32%	48%	20%	3,2

Quelle: Zivildienststudie (2002) – ZDL-Befragung

Die These, dass eher positiv bewertete Schulungen und praktische Anleitung dazu beitragen, dass Zivildienstleistende sich in geringerem Maße überfordert fühlen, wird bestätigt, wenn man den Zusammenhang der Merkmale „Überforderung durch hohe Erwartungen“ und Vorbereitung durch „Zivildienst-Schulungen“ und „praktische Anleitung“ genauer betrachtet. Auch wenn hier insgesamt ein eher geringes Korrelationsniveau festgestellt werden kann, ist jedoch zu erkennen, dass eine eher positiv bewertete Vorbereitung auf die anstehenden Aufgaben mit einer geringeren Bestätigung von Überlastung einhergeht. Festgestellt werden kann aber auch, dass positiv bewertete Vorbereitung durch Schulung und praktische Anleitung in keinem signifikanten Zusammenhang mit geringerer „Belastung durch Notlagen und soziale Probleme“ steht. Mit anderen Worten: Fühlen sich die Zivildienstleistenden durch Schulung und praktische Anleitung besser auf die anstehenden Aufgaben vorbereitet, dann meinen sie in geringerem Maße durch die an sie gestellten Erwartungen überlastet zu sein. Eine bessere Vorbereitung durch Schulung und praktische Anleitung kann jedoch nicht dazu beitragen, dass die Konfrontation mit Notlagen und sozialen Problemlagen insgesamt als weniger belastend empfunden wird (vgl. Tab. 22.15).

Tab. 22.15: Vorbereitung durch Schulung und praktische Anleitung (n=77)

Korrelationskoeffizient nach Spearman ¹	„Ich bin durch Schulungen genügend auf die zu bewältigenden Aufgaben vorbereitet worden“	„Ich bin durch praktische Anleitung genügend auf die zu bewältigenden Aufgaben vorbereitet worden“
„Ich fühle mich durch die Erwartungen, die an mich gestellt werden überfordert“	-0,35	-0,41
„Die Notlagen und sozialen Probleme, mit denen ich durch die Zivildienstarbeit konfrontiert werde, belasten mich sehr“	0,05	-0,10

1 Ein Koeffizient auf dem Niveau $0,0 < r \leq 0,2$ weist eine sehr geringe, auf dem Niveau $0,2 < r \leq 0,5$ eine geringe und zwischen $0,5 < r \leq 0,9$ eine mittlere bis hohe Korrelation auf.

Quelle: Zivildienststudie (2002) – ZDL-Befragung

Zusammengefasst kann festgestellt werden, dass die Zivildienstleistenden insgesamt wenig Probleme bei der *direkten* Rettungsdienstleistung sehen. Dies wird bestätigt, wenn man die Angaben der Zivildienstleistenden zu den wichtigsten Problemen, die während ihrer Tätigkeit

im Rettungsdienst auftreten, betrachtet. Auch wenn das Merkmal „psychische Belastung“ den dritthöchsten Summenwert aufweist, zeigt der Mittelwert, dass dieses Merkmal eher selten und eher an niedriger Position in der Rangskala genannt wird. Deutlich fällt jedoch auf, dass in der Rangskala an zweiter Position Probleme mit den anderen MitarbeiterInnen und den Vorgesetzten im Rettungsdienst zu finden sind (vgl. Tab. 22.16). Die Integration der Zivildienstleistenden in die Rettungsdienste scheint somit nicht reibungslos zu funktionieren. Zu vermuten ist hier, dass dies zum einen mit der jeweiligen Position des Zivildienstleistenden im MitarbeiterInnengefüge zusammenhängt, durch die Unterschiede zum hauptberuflichen Personal markiert werden. Die Position des Zivildienstleistenden im Team ist bedingt durch den formalen Qualifikationsgrad, durch den in der Regel höheren Bildungsabschluss, durch das geringere Alter und die geringere Berufserfahrung, durch eine niedrigere hierarchische Position im Team, aber auch durch das jeweils vorzufindende Betriebsklima vor Ort. Die Einrichtungsportraits geben jedoch auch Hinweise darauf, dass im Rettungsdienst zuweilen eine hohe Diskrepanz zwischen den Erwartungen der Rettungsdienste und der Zivildienstleistenden bezüglich allgemeiner „Tugenden“ wie „Sauberkeit“, „Pünktlichkeit“, „ordentliche Kleidung“ etc. besteht. Die befragten Verantwortlichen im Rettungsdienst beklagen häufig, dass ein Teil der Zivildienstleistenden diesen Anforderungen nicht gerecht wird (vgl. auch Kap. 22.5.2).

Tab. 22.16: Probleme bei der Zivildiensttätigkeit (n=77)¹

Probleme mit ...	Gewichtete Nennungen	Mittelwert (auf 3er-Skala)
Arbeitsvolumen und Arbeitszeit	92	1,19
MitarbeiterInnen und Vorgesetzten	62	0,81
Psychischen Anforderungen	26	0,34
Bezahlung	25	0,32
Physischen Anforderungen	21	0,27
Sonstiger Arbeitsbelastung	19	0,25
Koordination/Organisation	9	0,12
Fehlende Kenntnisse	8	0,10
Klientel	3	/

¹ Da die Befragten eine Rangfolge der 3 wichtigsten Probleme erstellen sollten, wurden die Antworten nach Ranglistenplatz mit den Werten 1-3 gewichtet.

Quelle: Zivildienststudie (2002) – ZDL-Befragung

Ein wichtiger Faktor, der dazu beizutragen scheint, dass die Tätigkeit im Rettungsdienst für die Zivildienstleistenden trotz der hohen Erwartungen ohne größere Probleme, d.h. auch ohne große psychische Belastung oder Überforderungsgefühle bewältigt werden kann, ist die

überdurchschnittlich hohe Motivation und das hohe Interesse der Zivildienstleistenden am Arbeitsbereich Rettungsdienst. Die Daten legen nahe, dass die Motivation vor dem Zivildienst auch nach Beginn des Zivildienstes nicht abzunehmen scheint. Während 92% vor dem Zivildienst während ihrer Dienstzeit eine sinnvolle Arbeit leisten wollten, erleben noch 82% diese Arbeit zum Zeitpunkt der Befragung auch weiterhin als sinnvoll.³⁸⁸ Zusätzlich stimmen 70% (eher) zu, dass sie sich für das Arbeitsgebiet stark interessiert haben, 62% meinen, dass sie sich durch den Zivildienst mehr oder weniger weiterbilden wollten und immerhin 81% macht die Tätigkeit im Rettungsdienst Spaß (vgl. Tab. 22.17).³⁸⁹

Tab. 22.17: Motivation der Zivildienstleistenden (n=77)

Statement	trifft (eher) zu	teils/ teils	trifft (eher) nicht zu	Mittelwert ¹
„Ich habe mich für das Arbeitsgebiet in dem ich zur Zeit eingesetzt werde, stark interessiert“	70%	14%	16%	4,0
„Ich wollte während des Zivildienstes sinnvolle Arbeit leisten“	92%	5%	3%	4,7
„Im Vordergrund stand, dass ich mich über den Zivildienst weiterbilden kann“	62%	12%	26%	3,6
„Ich erlebe den Zivildienst als eine sehr sinnvolle Aufgabe“	81%	13%	6%	4,3
„Die Arbeit macht mir viel Spaß“	81%	18%	1%	4,3

1 Dem Mittelwert liegt eine 5er-Skala zu Grunde.

Quelle: Zivildienststudie (2002) – ZDL-Befragung

Einen Hinweis auf die hohe Motivation der Zivildienstleistenden im Rettungsdienst und dem daraus folgenden Integrationswillen in die Einrichtungen geben auch die Daten zu den Zukunftsperspektiven der Zivildienstleistenden. Immerhin fast die Hälfte der Befragten planen, (vielleicht) im Anschluss an den Zivildienst eine Ausbildung im Rettungsdienst zu absolvieren oder dort berufstätig zu werden.³⁹⁰ Sogar 41% wollen vielleicht und 43% sind sich sicher, dass sie nach dem Zi-

388 Eine Überprüfung der Daten ergab zusätzlich, dass mit zunehmender Zivildienstdauer die Tätigkeit im Rettungsdienst auch nicht als weniger sinnvoll erachtet wird.

389 Vgl. man die Angaben der Zivildienstleistenden aus dem Rettungsdienst mit den Daten der anderen befragten Zivildienstleistenden, dann wird deutlich, dass Motivation und Interesse bei den Zivildienstleistenden aus dem Rettungsdienst deutlich höher sind und die Wahl der Zivildienststelle als weniger zufällig erachtet wird.

390 Hier scheint nicht wesentlich von Bedeutung zu sein, dass den Zivildienstleistenden der Rettungssanitäter-Lehrgang und ihre praktische Tätigkeit im Rettungsdienst bei der Ausbildung zum Rettungsassistenten angerechnet wird und somit die Ausbildungszeit erheblich verkürzt werden kann (vgl. § 8 Abschnitt 2 RettAssG).

vildienst auch im Rettungsdienst ehrenamtlich tätig werden wollen (vgl. Tab. 22.18).

Tab. 22.18: Zukunftsperspektiven der Zivildienstleistenden im Rettungsdienst (n=75)

	Ja	Vielleicht	Nein
Ausbildung im Rettungsdienst	25%	20%	55%
Beruf im Rettungsdienst	20%	29%	51%
Ehrenamt im Rettungsdienst	43%	41%	16%

Quelle: Zivildienststudie (2002) – ZDL-Befragung

Folgt man den Einschätzungen der Zivildienstleistenden, dann wird noch einmal die hohe Integration der Zivildienstleistenden in die Rettungsdienste bestätigt. Die Zivildienstleistenden – so die Ergebnisse der Zivildienstleistenden-Befragung – übernehmen weitgehend die gleichen Aufgaben wie das entlohnte Personal und schätzen die Zusammenarbeit mit den anderen Beschäftigten als weitgehend gleichberechtigt ein. Dies scheint jedoch nicht gleichzeitig zu bedeuten, dass die Zivildienstleistenden als gleichberechtigte Partner bei der Verrichtung der Aufgaben angesehen werden können, denn fast ein Drittel der Befragten stimmen (eher) zu, dass sie überwiegend Weisungen von entlohntem Personal ausführen und mehr als die Hälfte der Befragten meint, dass dies teils/teils zuträfe. Zunächst widersprüchlich zu der vorausgegangenen Aussage erscheint jedoch, dass dem Statement „Ich führe als Zivildienstleistender überwiegend eigenverantwortlich Tätigkeiten aus“ über 40% zustimmen und immerhin 47% meinen, dass dies „teils/teils“ stimmt. Dieses Ergebnis legt nahe, dass Zivildienstleistende entsprechend ihrem Status als Rettungsassistenten und als Mitarbeiter mit geringer Erfahrung zu großen Teilen Aufgaben aufgrund von Weisungen übernehmen, diese Aufgaben dann jedoch weitgehend eigenverantwortlich und mit großem Spielraum ausführen können (vgl. Tab. 22.19).

Tab. 22.19: Integration der Zivildienstleistenden im MitarbeiterInnengefüge (n=77)

Statement	trifft (eher) zu	teils/ teils	trifft (eher) nicht zu	Mittelwert ¹
„Ich führe als Zivildienstleistender überwiegend eigenverantwortlich Tätigkeiten aus“	41 %	47%	12%	3,4
„Ich führe als ZDL überwiegend Weisungen von entlohntem Personal aus“	30%	53%	17%	3,2
„Ich erledige Aufgaben, für die kein entlohntes Personal zur Verfügung steht“	16%	9%	75%	1,9
„Ich übernehme als Zivildienstleistender die gleichen Aufgaben wie das entlohnte Personal“	78%	17%	5%	4,1
„Die Zusammenarbeit mit dem entlohnten Personal ist weitgehend gleichberechtigt“	58%	24%	18%	3,6

1 Dem Mittelwert liegt eine 5er-Skala zu Grunde.

Quelle: Zivildienststudie (2002) – ZDL-Befragung

Ein Vergleich zwischen denjenigen, die häufiger in der Notfallrettung oder im Krankentransport eingesetzt werden, ergab, dass keine der beiden Gruppen signifikant häufiger Überforderungsgefühle oder Belastung durch die Konfrontation mit sozialen Problemen angibt. Jedoch ist festzustellen, dass diejenigen, die häufiger im Krankentransport eingesetzt werden, im Durchschnitt weniger Spaß bei der Arbeit haben, seltener meinen, dass sie die gleichen Aufgaben wie die Hauptberuflichen verrichten und die Zusammenarbeit mit dem entlohnten Personal als weniger gleichberechtigt einschätzen. Darüber hinaus sind zwischen denjenigen, die häufiger im Krankentransport oder in der Notfallrettung eingesetzt werden, kaum signifikante Unterschiede zu erkennen (vgl. Tab. 22.20).

Tab. 22.20: Antwortverhalten bei überwiegendem Einsatz in Notfallrettung oder Krankentransport (Mittelwerte)¹ (n=77)

Statement	NR	KT
„Die Arbeit macht mir viel Spaß“	4,7	4,2
„Ich trage während meiner Tätigkeit ein hohes Maß an Verantwortung“	4,5	4,6
„Ich übernehme als ZDL die gleichen Aufgaben wie das entlohnte Personal“	4,4	3,9
„Ich erlebe den Zivildienst als eine sehr sinnvolle Aufgabe“	4,3	4,3
„Die Zusammenarbeit mit dem entlohten Personal ist weitgehend gleichberechtigt“	3,9	3,4
„Ich führe als Zivildienstleistender überwiegend eigenverantwortlich Tätigkeiten aus“	3,5	3,4
„Bei Erledigung der Aufgaben stehe ich unter hohem Leistungsdruck“	3,3	3,3
„Ich führe als ZDL überwiegend Weisungen von entlohtem Personal aus“	2,9	3,1
„Notlagen und soziale Probleme ... belasten mich sehr“	1,9	1,9
„Ich fühle mich durch die Erwartungen, die an mich gestellt werden, überfordert“	1,5	1,8

1 NT = Notfallrettung; KT = Krankentransport; dem Mittelwert liegt eine 5er-Skala zu Grunde.

Quelle: Zivildienststudie (2002) – ZDL-Befragung

22.5.2 Anforderungen und Effekte des Zivildienstes aus Sicht der Einrichtungen

Folgt man den Aussagen der befragten MitarbeiterInnen in den Rettungsdiensten, dann kann generell festgestellt werden, dass die Anforderungen an Zivildienstleistende im Rettungsdienst seit der Etablierung der Tätigkeitsgruppe 08 gestiegen sind. Einige Befragte verweisen darauf, dass der Kontext, in dem der Zivildienst zu Beginn im Rettungsdienst eingesetzt wurde, ein ganz anderer war. Das Rettungswesen war damals weniger qualifiziert: „Da stand nicht der Patient im Mittelpunkt, sondern die Strategie war: Patient ins Auto, möglichst schnell ins Krankenhaus. ... Also medizinisch war da nichts.“ Gleichzeitig lässt sich aber auch feststellen, dass das Personalgefüge zu Beginn des Zivildienstes im Rettungswesen weniger hierarchisch gegliedert war, weil das Berufsbild des Rettungsassistenten noch nicht etabliert war und die Zivildienstleistenden zum Teil viel eigenständiger und eigenverantwortlicher arbeiten mussten. Ein Befragter berichtet, dass die Zivildienstleistenden zum Teil selbständig Notfalleinsätze gefahren seien und merkt an, dass das aus heutiger Sicht als unverantwortlich zu bewerten ist.

Bezogen auf die letzten Jahre sind die Befragten jedoch unterschiedlicher Meinung, ob die Anforderungen an Zivildienstleistende im Rettungsdienst gestiegen oder gleich geblieben sind. Nur eine Einrichtung gab an, dass die Anforderungen gesunken seien, weil die technischen Geräte bedienungsfreundlicher und die gestiegenen Sicherheitsstandards bei Kraftfahrzeugen zu weniger schwerwiegenden Verletzungen führen würden.

- Ein Teil der Einrichtungen betont, dass die Anforderungen eher gleich geblieben sind oder nur minimal gestiegen sind.
- Der andere Teil der befragten Einrichtungen hebt jedoch hervor, dass die Ausbildungsinhalte komplexer geworden seien, dass die Bedienung der technischen Geräte erhöhte Kenntnisse verlange, dass die Qualifizierung des Rettungsdienstes insgesamt mehr Kompetenzen vom Personal erfordere und dass auch die Anforderungen im Krankentransport gestiegen seien, weil die Patienten in zunehmenden Maße psychisch betreut werden müssten. Darüber hinaus würden die steigenden Einsatzzahlen auch ein Mehr an Arbeitsleistung verlangen. Von einer Einrichtung wird angemerkt, dass die Zivildienstleistenden als Rettungssanitäter am Unfallort mehr Aufgaben als früher erfüllen müssten.

Fasst man die Antworten der Befragten zusammen, dann zeigen sie die Tendenz auf, dass die Anforderungen in den letzten Jahren eher leicht gestiegen sind. Bei einigen Einrichtungen und insbesondere in Westfalen-Lippe lässt sich jedoch ein Gegentrend feststellen, da Zivildienstleistende vermehrt im weniger voraussetzungsvollem Krankentransport eingesetzt werden und zuweilen nur noch als Rettungshelfer ausgebildet werden. Insgesamt betrachtet meinen die befragten Rettungsdienste, dass die Zivildienstleistenden den Anforderungen gerecht werden können. Sie berichten von überwiegend positiven Erfahrungen mit dieser Personalgruppe. Gegenteilige Erfahrungen würden sie jeweils nur mit einzelnen Zivildienstleistenden machen, die jedoch eine Ausnahme darstellen würden. Einige wenige Einrichtungen schätzen jedoch die Probleme beim Einsatz von Zivildienstleistenden als so massiv ein, dass sie lieber auf Zivildienstleistende verzichten würden oder dies schon für die Zukunft planen.

Auch wenn also zumeist eine große Zufriedenheit mit den Leistungen der Zivildienstleistenden zu beobachten ist, wurden auch einige Probleme beim Einsatz von Zivildienstleistenden benannt:

- Insbesondere die geringere Routine und Erfahrung der Zivildienstleistenden wirkt sich auf die Qualität der Dienstleistung mehr oder

weniger negativ aus.³⁹¹ Dies stellt das bedeutsamste Problem beim Einsatz von Zivildienstleistenden dar, wenn man bedenkt, dass der Rettungsdienst eine öffentliche Aufgabe ist, bei der es häufig um die Gesundheit und die Erhaltung des Lebens von Menschen geht, die in lebensbedrohliche Situationen geraten sind. Ergänzt wird hier jedoch, dass die geringere Erfahrung im Vergleich zum hauptberuflichen Personal durch die höhere Motivation der Zivildienstleistenden ausgeglichen würde.

- Die in Einzelfällen beklagte geringe Erfahrung im Berufsleben führt bisweilen dazu, dass die Zivildienstleistenden nicht über das erforderliche Maß an Pünktlichkeit, Verlässlichkeit etc. verfügen. Dies erschwert den reibungslosen Ablauf des Dienstgeschäftes.
- Aus betriebswirtschaftlicher Sicht ist bedeutsam, dass die Zivildienstleistenden auf das gesamte Jahr betrachtet eine geringere Arbeitsproduktivität als das andere Personal erbringen.

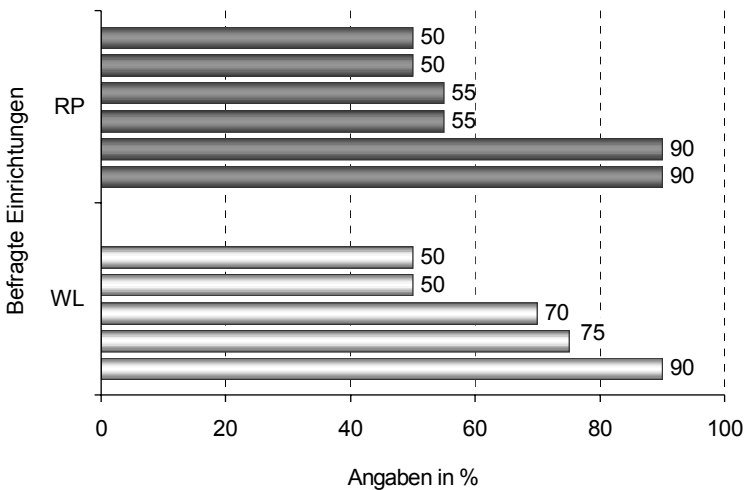
Ein großer Teil der befragten Einrichtungen gab jedoch an, dass die Zivildienstleistenden im Vergleich zu den anderen Mitarbeitern prinzipiell genauso arbeitsproduktiv sind. Dies gilt allerdings mit Einschränkungen: Nach den Aussagen der Befragten ist zu Beginn der Zivildienstzeit die Arbeitsproduktivität niedrig, weil die Zivildienstleistenden erst Schulungen durchlaufen, die Ausbildung zum Rettungssanitäter absolvieren und eingearbeitet werden müssen. Insbesondere im Bereich Notfallrettung sind hier Kompetenzen notwendig, die nicht in wenigen Wochen angeeignet werden können und eine im Vergleich zum Krankentransport längere Einarbeitungsphase erfordern. Zusätzlich wird angemerkt, dass sich die Arbeitsproduktivität der Zivildienstleistenden gegen Ende der Zivildienstzeit verringert, weil hier deren Motivation nachlässt.³⁹² Dieses begründen die Befragten z.B. damit, dass die Zivildienstleistenden am Ende der Dienstzeit sich schon an der Zeit nach dem Zivildienst orientieren (vgl. Abb. 22.12).³⁹³

391 Dieses Problem potenziert sich bei zunehmend kürzerer Zivildienstdauer.

392 Ein Motivationsverlust gegen Ende des Zivildienstes ist jedoch bei den vorliegenden Daten der Zivildienstleistenden-Befragung statistisch nicht zu erkennen.

393 Eine befragte Einrichtung löst das Problem mit der geringeren Arbeitsproduktivität dadurch, dass sie nur Zivildienstleistende einstellt, die schon eine Schulung zum Rettungssanitäter vor dem Zivildienst durchlaufen haben.

Abb. 22.12: Einschätzung der Arbeitsproduktivität der Zivildienstleistenden im Vergleich mit den beruflichen Arbeitskräften in % (n=11)



Quelle: Zivildienststudie (2002) – Institutionenportraits

Neben den Problemen, die sich beim Einsatz der Zivildienstleistenden ergeben, benennen die befragten Einrichtungen einige positive Effekte, die der Zivildienst auf die Erbringung der Dienstleistung „Rettungsdienst“ hat:

- Dadurch dass die Zivildienstleistenden in hohem Maße im Krankentransport eingesetzt werden, kann nach Aussagen einiger Befragter das Angebot des Krankentransportes angesichts des erhöhten Kosten- und Konkurrenzdruckes durch privat-gewerbliche Anbieter überhaupt aufrechterhalten werden. Wenn der Zivildienst wegfallen würde und dadurch haupt- und nebenamtliche Kräfte eingestellt würden, müssten diese Einrichtungen überdenken, ob sie überhaupt noch den Krankentransport anbieten können oder ob hier der Einsatz von privat-gewerblichen Unternehmen nicht billiger wäre, weil diese ihr Personal – so die Befragten Rettungsdienste – unter Tarif bezahlen. Dann wären die Hilfsorganisationen, so wird vermutet, im Bereich Krankentransport nicht mehr konkurrenzfähig.
- Zivildienstleistende besitzen aufgrund ihrer Schulbildung zum Teil Qualifikationen, über die hauptberufliche Mitarbeiter und auch Ehrenamtliche häufig nicht verfügen (vgl. auch Tab. 22.10). Genannt werden hier z.B. EDV-Kenntnisse, die bei der Verwaltung und Do-

kumentation der Einsätze notwendig sind, sowie Fremdsprachenkenntnisse, die beim fremdsprachigen Klientel nützlich sein können. Insgesamt tragen die Zivildienstleistenden nach Aussagen der Befragten durch ihre durchschnittlich höheren Bildungsabschlüsse zur Qualifizierung des Rettungsdienstes bei. Dies scheint auch von Bedeutung zu sein, wenn man berücksichtigt, dass sich ein erheblicher Anteil des Personals in den letzten 20 Jahren aus ehemaligen Zivildienstleistenden rekrutiert.

- Da Zivildienstleistende häufig hoch motiviert ihre Tätigkeiten im Rettungsdienst verrichten (vgl. auch Tab. 22.17), bringen sie „frischen Wind“ in die routinierte Arbeit der hauptberuflichen Rettungsassistenten und motivieren hierdurch das gesamte Team. Die hohe Motivation würde auch vom Klientel positiv bestätigt.

Neben diesen Effekten ergibt sich zusätzlich die Frage nach der Arbeitsmarktrelevanz des Zivildienstes im Rettungsdienst. Diese Frage lässt sich nicht einfach und schon gar nicht pauschal beantworten. Wie in bereits dargestellt werden konnte, bedarf es hier der Berücksichtigung verschiedener Perspektiven, mit der die Fragen der Arbeitsmarktneutralität betrachtet werden kann. Die ermittelten Einschätzungen der Befragten – vorwiegend aus betriebswirtschaftlicher Perspektive – geben aber sicherlich Hinweise zur Beurteilung der Frage nach der Arbeitsmarktneutralität bzw. Arbeitsmarktrelevanz des Zivildienstes.

Wie bereits herausgestellt werden konnte, stellen die Zivildienstleistenden einen voll integrierten Bestandteil der Rettungswachen und eine bedeutsame Personalgruppe im Rettungsdienst dar. In diesem Zusammenhang betont der größere Teil der interviewten Einrichtungen, dass der Zivildienst im Rettungsdienst nicht arbeitsmarktneutral sei. Folgende Argumente für die Arbeitsmarktrelevanz des Zivildienstes wurden bezogen auf die historische und derzeitige Situation des Zivildienstes im Rettungsdienst genannt:

- Durch den Zivildienst sei kein eigenständiges Berufsbild oder kein eigenständiger Arbeitsbereich entstanden, der abhängig vom Einsatz des Zivildienstes ist.
- Als voll integrierte Mitarbeiter in den Rettungswachen üben Zivildienstleistende in großem Maße Tätigkeiten aus, die auch von hauptberuflichem Personal mit gleicher Qualifikation erbracht werden.
- Zivildienstleistende ersetzen hauptberufliche Kräfte, weil sie unabhängig von der Kostenfrage prinzipiell durch Planstellen für Rettungssanitäter ersetzt werden könnten. Durch die Verkürzung der Zivildienstdauer und der Kontingentierung der Zivildienstplätze wur-

den in den letzten Jahren in den befragten Rettungsdiensten bereits Zivildienststellen durch hauptberufliche Rettungsassistenten, aber auch durch den verstärkten Rückgriff auf PraktikantInnen ersetzt. Ein Rettungsdienst verweist z.B. darauf, dass in Folge eines Beschlusses des Kreisverbandes, weniger Zivildienstleistende einzusetzen, im nächsten Jahr zwei Rettungsassistenten zusätzlich angestellt werden.

- Auch wenn der Zivildienst ehemals erheblich zu einer Qualifizierung des Rettungsdienstes beigetragen hat, verhindert er heute eine weitere Qualifizierung, weil der Belegung der Zivildienstplätze eine Verberuflichung des Rettungswesens und damit auch der Weiterqualifizierung entgegenstehen würde. Da derzeit ausgebildete Arbeitskräfte auf dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen, die im Rettungsdienst tätig werden könnten, verhindere der Zivildienst deren Anstellung.

Bezogen auf die zukünftige Entwicklung des Zivildienstes im Rettungsdienst wurde zusätzlich argumentiert:

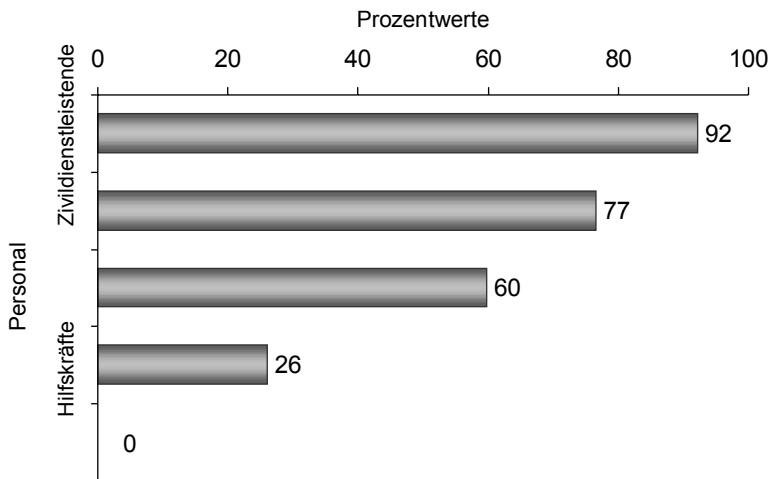
- Als einzig sinnvolle Alternative zum Zivildienst wird der Einsatz von beruflich-qualifiziertem Personal angesehen. Aufgrund der teils sinkenden Bedeutung des Ehrenamtes für die Rettungsdienste und geringerer Verfügbarkeit und Planbarkeit ehrenamtlichen Einsatzes stellt das Ehrenamt hier keine Alternative dar. Auch der Einsatz von FSJlerInnen und PraktikantInnen könnte nur in geringem Maße Zivildienstplätze ersetzen.
- Einige Rettungsdienste würden es vorziehen, in Zukunft verstärkt hauptberufliche oder nebenberufliche Kräfte einzusetzen. Durch die bestehenden Vereinbarungen mit den Kostenträgern sind sie jedoch daran gebunden, Zivildienstleistende zu beschäftigen, weil diese kostengünstiger seien. Hierdurch würde der Zivildienst letztendlich verhindern, dass zusätzliche berufliche Kräfte eingestellt werden.
- Arbeitsmarktneutral wäre der Zivildienst vor allem dann, wenn ein Arbeitsbereich oder spezifische Tätigkeiten nicht mehr erbracht würden, wenn der Zivildienst entfallen würde. Da die Notfallrettung und der Krankentransport jedoch eine öffentliche Aufgabe sind, und damit die Erbringung der Leistung durch ausreichend Personal gewährleistet werden muss, kann hier nicht davon ausgegangen werden, dass der Zivildienst arbeitsmarktneutral ist.

Drei der 14 befragten Rettungsdienste geben jedoch an, dass der Zivildienst grundsätzlich arbeitsmarktneutral sei, weil

- die Rettungsdienste an die Vereinbarungen der jeweiligen Kostenträger gebunden seien und nicht auf mehr Planstellen zurückgreifen könnten als vereinbart;
- die Kosten des Rettungsdienstes bei einer Umwandlung der Zivildienstplätze in Planstellen erheblich steigen würden und dies nicht mehr von den Kostenträgern finanzierbar sei.

Auch die Zivildienstleistenden-Befragung liefert Hinweise zur Frage nach der Arbeitsmarktrelevanz. Wie bereits in Kapitel 22.3 dargestellt werden konnte, gaben die befragten Zivildienstleistenden überwiegend an, dass sie die gleichen Aufgaben übernehmen wie das entlohnte Personal (vgl. Tab. 22.19). Bei der Beantwortung der Frage, wer die anfallenden Tätigkeiten verrichten würde, wenn der Befragte vorübergehend nicht in der Einrichtung wäre, wird deutlich, dass die Arbeiten, die Zivildienstleistende verrichten, grundsätzlich erledigt werden müssen, auch wenn Zivildienstleistende nicht zu Verfügung stehen. 26% geben an, dass Hilfskräfte, 60% dass Ehrenamtliche, 77% dass Fachkräfte und 92% dass andere Zivildienstleistende ihre Arbeit übernehmen würden. Diese Befunde verdeutlichen, dass Zivildienstleistende im Rettungsdienst keine Exklusiv-Aufgaben verrichten, die nur von ihnen und nicht auch von den anderen Mitarbeitergruppen erledigt werden. Zivildienstleistende arbeiten damit nicht nur in hohem Maße mit anderen Zivildienstleistenden, sondern auch mit den ehrenamtlichen und hauptberuflichen Kräften im Rettungsdienst zusammen. Der hohe Grad der Überschneidung bestätigt auch, dass die zu verrichtenden Tätigkeiten im Team erledigt werden müssen (vgl. Abb. 22.13). Folgt man diesen Befunden, dann kann eindeutig festgestellt werden, dass Zivildienstleistende im Rettungsdienst keine zusätzlichen Aufgaben verrichten. Zivildienstleistenden kommt aufgrund ihres hohen Grades der Integration in den Rettungsdienst keine ergänzende Funktion zu, auch wenn „der Beitrag von Zivildienstleistenden als Ergänzung von hauptberuflichen, nebenberuflichen und ehrenamtlichen Mitarbeitern und Helfern“ (Pleißke 1994, S.99) zuweilen angesehen wird. In diesem Sinne verrichten Zivildienstleistende auch vorwiegend nur Aufgaben, die originärer Bestandteil des Aufgabenpaketes des Rettungsdienstes sind.

Abb. 22.13: Wer übernimmt die Arbeit, wenn Zivildienstleistende vorübergehend nicht in der Einrichtung tätig sein können?¹ (n=77)



1 Mehrfachnennungen waren möglich

Quelle: Zivildienststudie (2002) – ZDL-Befragung

Hinweise zur Arbeitsmarktrelevanz geben auch Auskünfte der Befragten zu der Frage, ob die Rettungsdienste des DRK durch den Einsatz von Zivildienstleistenden einen Preisvorteil gegenüber anderen Anbietern vorweisen können. Grundsätzlich wurde hier festgestellt, dass dieser Preisvorteil gegenüber privat-gewerblichen Anbietern, die auf Grund der fehlenden Gemeinnützigkeit keine Zivildienstleistenden einsetzen können, besteht, wenn davon ausgegangen wird, dass die Kosten für die Anstellung von Zivildienstleistenden tatsächlich niedriger als der finanzielle Aufwand für anderes Personal ist. Die befragten Rettungsdienste verweisen jedoch auch darauf, dass die privat-gewerblichen Anbieter andere Preisvorteile hätten, weil sie sich nicht in dem Maße wie die Hilfsorganisationen an die tariflichen Vorgaben und die gegebenen Qualitätsstandards halten müssten. Tatsächlich kann aber gleichzeitig konstatiert werden, dass im Bereich der befragten Rettungsdienste bislang dieser Preisvorteil durch die zumeist fehlende Konkurrenz von privat-gewerblichen Anbietern faktisch kaum gegeben

ist.³⁹⁴ Ungeklärt bleibt jedoch hier die Frage, ob nicht gerade wegen des Preisvorteils andere Anbieter davon abgehalten wurden, im Rettungsdienst und insbesondere im Krankentransport tätig zu werden.

22.6 Kosten und Finanzierung des Zivildienstes im Licht der Expertenmeinung

Im Personalgefüge sind bezüglich der Kosten des Rettungsdienstes vier Gruppen zu unterscheiden:

- (1) Nach Aussagen der befragten Einrichtungen kostet ein *Hauptberuflicher*, der eine Ausbildung zum Rettungsassistenten absolviert hat, der Einrichtung im Jahr durchschnittlich 40.900 EUR (80.000 DM), ein Rettungssanitäter ca. 35.790 EUR (70.000 DM).³⁹⁵ Für einen Rettungssanitäter müssen damit umgerechnet pro Stunde ca. 17,90 EUR (35 DM) bezahlt werden. Die *haupt- und nebenberuflichen MitarbeiterInnen* sind damit die kostenintensivste Gruppe innerhalb des Personalgefüges.
- (2) *Ehrenamtliche* erhalten in der Regel eine Aufwandsentschädigung von bis zu 2,60 EUR (5 DM) die Stunde. Zusätzliche Kosten entstehen jedoch den Rettungsdiensten z.B. durch die jährlich zu erbringenden Fortbildungen von 30 Stunden und durch die bereitzustellende Kleidung. Indirekte Kosten fallen jedoch zusätzlich für die Anleitung, die Verwaltung, Werbung und Sicherung des Bestands an Ehrenamtlichen an. In der Regel verfügen die Rettungsdienste nicht über einen gesonderten Etat für Ehrenamtliche. Die hier anfallenden Kosten werden prinzipiell über den allgemeinen Personaletat abgerechnet. Ehrenamtliche sind damit die kostengünstigste Personalgruppe im Rettungsdienst.
- (3) Eine weitere Gruppe im Personalgefüge sind die *PraktikantInnen*, die im Rahmen der Ausbildung zum Rettungsassistenten Praktika in Rettungswachen in einem Umfang von 12 Monaten absolvieren müssen. Einige der befragten Rettungsdienste greifen zunehmend

³⁹⁴ Zusätzlich kann festgestellt werden, dass die Bedingungen, unter denen privat-gewerbliche Anbieter im Rettungsdienst tätig sind, sich von denen der Hilfsorganisationen unterscheiden und die privat-gewerblichen Unternehmen ein anderes Aufgabenspektrum übernehmen. Laut Bedarfsplan für den Rettungsdienst stellen privat-gewerbliche Anbieter keine Konkurrenz in der Notfallrettung dar, weil sie aufgrund der hohen Vorhaltekosten hier kaum aktiv werden. Die Unternehmen sind nicht in das öffentliche Leitstellensystem integriert, müssen eigene Leitstellen unterhalten und erhalten somit auch keine Notfallmeldungen im Rahmen des öffentlichen Rettungsdienstes. Sie sind vorwiegend im Interhospitaltransport tätig und werden aufgrund spezifischer Vereinbarungen mit einzelnen Institutionen (z.B. Krankenhäusern) im Krankentransport aktiv. Diesen Voraussetzungen entsprechend kann hier kaum von einer erheblich wirksamen Konkurrenzsituation ausgegangen werden.

³⁹⁵ Honorarkräfte dürften jedoch insgesamt billiger sein. Über die Kosten dieser Personalgruppe konnten keine Informationen ermittelt werden.

auf diese Personalgruppe zurück, weil sie eine kostengünstige Alternative zu den anderen Personalgruppen darstellen und dazu beitragen, dass der Bestand an Personal langfristig gesichert werden kann. In der Regel werden an die PraktikantInnen Vergütungen entrichtet.³⁹⁶ Für die Untersuchung der Kosten für *Zivildienstleistende* wurden direkte und indirekte Kosten unterschieden.³⁹⁷ Zieht man von den für Zivildienstleistende tatsächlich aufgebrachtten Kosten die vom BAZ erstatteten Kosten ab, dann ergibt sich der tatsächliche Trägeranteil.

Die befragten Einrichtungen betonen, dass die Kosten für den Zivildienst in den letzten Jahren gestiegen seien. Die Kostensteigerung sei ursächlich bedingt durch die Erhöhung der Trägeranteile und die Verkürzung der Zivildienstdauer. Durch die Verkürzung seien so z.B. auf das Jahr umgerechnet mehr Aufwendungen für die Ausbildung der Zivildienstleistenden aufzubringen. Angemerkt wird auch, dass die Verkürzung der Zivildienstdauer auch indirekt zur Erhöhung der Kosten beigetragen hat, weil in den Zeiten, in denen schwerer Zivildienstleistende rekrutiert werden können, die nicht belegten Plätze z.B. durch den Einsatz von Honorarkräften besetzt werden müssen. Als Folge der Veränderungen – so stellt ein befragter Rettungsdienstmitarbeiter fest – müsste das Verhältnis von den Kosten für Zivildienstleistende und Hauptberufliche, das ehemals 1 : 6 betrug, mittlerweile mit 1 : 3 beziffert werden. Die Mehraufwendungen haben jedoch je nach Finanzierungssystem unterschiedliche Folgen für die befragten Rettungsdienste. Ein Rettungsdienst stellte fest, dass im Jahr 2000 durch die Kontingentierung der Zivildienstplätze bzw. Verkürzung der Zivildienstdauer Mehrkosten von insgesamt ca. 25.500 EUR (50.000 DM) ent-

396 Es besteht keine einheitliche Regelung, wer die Kosten für die Ausbildung zum Rettungssistenten in Höhe von ca. 2.900 EUR (5.700 DM) trägt. Zuweilen werden die Kosten von den jeweiligen Rettungsdiensten übernommen. Häufig müssen die Auszubildenden die Kosten selber tragen. Nach Informationen des DRK-Landesverbandes kann auch die Höhe der Vergütung, die den PraktikantInnen bezahlt wird, unterschiedlich sein. Hingewiesen wird auch auf ein zur Zeit erprobtes Trainee-Modell, bei der die Kosten für die Ausbildung von den Rettungsdiensten und nicht wie üblich von den Auszubildenden getragen werden. Die Ausbildung hier dauert drei Jahre. Den Auszubildenden wird eine monatliche Vergütung von zuerst ca. 510 EUR (1.000 DM) bezahlt. In den darauf folgenden Ausbildungsjahren erhöht sich die Ausbildungsvergütung. Dieses Modell rentiert sich für die Rettungswachen, weil die PraktikantInnen auf den Rettungswachen in hohem Maße eingesetzt werden können.

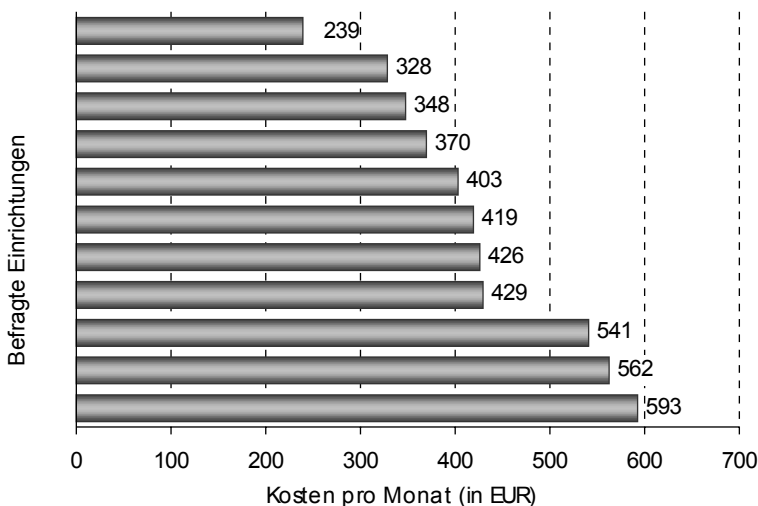
397 *Direkte Kosten* sind der Sold (inkl. Weihnachtsgeld), die Entlassungsgelder und die Pauschalen für Fahrten, Kleidung, Verpflegung und – wenn vorhanden – die eigene Wohnung. Da die hier anfallenden Kosten zum Teil nicht unerheblich sind, gab ein Rettungsdienst an, dass sie bislang grundsätzlich keine Zivildienstleistenden mit eigener Wohnung anstellen. Zusätzlich entfallen Kosten auf die Ausbildung der Zivildienstleistenden. Für die einzelnen Kostenarten erstattet das BAZ den Dienststellen jeweils unterschiedliche Anteile. *Indirekte Kosten* entstehen z. B. durch Schulungen und die Anleitung der Zivildienstleistenden und durch den Aufwand für die Verwaltung der Zivildienstplätze. Diese Kosten werden vom Bundesamt für den Zivildienst nicht bezuschusst.

standen seien, die bislang noch nicht gedeckt werden konnten, weil der Rettungsdienst an die vom öffentlichen Träger entrichtete Pauschale gebunden sei. Die befragten Einrichtungen in Westfalen-Lippe gaben u.a. an,

- dass sie vom Kreis eine Pauschale für die entstehenden Kosten erhalten und dass sie die Risiken von entstehenden Mehraufwendungen eigenständig tragen müssten. Der Rettungsdienst sei an die vorgegebene Pauschale gebunden; Mehraufwendungen würden nicht refinanziert;
- dass ein Budget für den Rettungsdienst ausgehandelt würde, das aber bei Überschreitung zu Neuverhandlungen führen würde, so dass der Mehraufwand in der Regel ausgeglichen werden könnte;
- dass die Kosten des Rettungsdienstes durch die öffentlichen Träger voll refinanziert würden.

Berechnet man die tatsächlichen Kosten für die Rettungsdienste pro Zivildienstleistenden für das Jahr 2000, dann lagen diese nach den Aussagen der Befragten zwischen 2.868 EUR (5.609 DM) und 7.116 EUR (13.918 DM) (vgl. Abb. 22.14).

Abb. 22.14: Einschätzungen der befragten Einrichtungen zu den monatlichen Kosten eines Zivildienstleistenden (nach Abzug der Zuschüsse durch das BAZ)



Quelle: Zivildienststudie (2002) – Institutionenportraits

Als problematisch an dieser Rechnung kann jedoch angesehen werden, dass die befragten Rettungsdienste zum Teil einige Faktoren nicht einbezogen haben:

(1) Erstens sind hier weitere *direkte Kosten*, die den Rettungsdiensten entstehen, in die Berechnung einzubeziehen. Insbesondere durch die Schulung der Zivildienstleistenden zu Rettungssanitätern entstehen dem Rettungsdienst Kosten, die bei einem Einsatz von anderem Personal nicht in der bisherigen Höhe anfallen würden, vorausgesetzt, diese wären länger als die Zivildienstleistenden tätig. Die Ausbildung zum Rettungssanitäter kostet z.B. in NRW 1.300 EUR (2.540 DM) wobei das Bundesamt für den Zivildienst einen Zuschuss von 700 EUR (1.360 DM) gewährt.

(2) Zweitens sind hier die *indirekten Kosten* zu nennen, die auf die Kosten für den Einsatz von Zivildienstleistenden zugeschlagen werden müssen und von den befragten Rettungsdiensten in der Regel nicht in ihre Berechnungen einbezogen wurden:

- Mehrkosten entstehen den Rettungsdiensten z.B. durch einen höheren Verwaltungsaufwand bei Zivildienstleistenden gegenüber hauptberuflichen Personal beispielsweise wegen der höheren Fluktuation.
- Als nicht unwesentlich dürften die Mehrkosten zu betrachten sein, die sich durch die ständige Fluktuation der Zivildienstleistenden ergeben und sich indirekt in einem höheren Zeitaufwand für die ständige Anleitung und Einarbeitung von neuen Zivildienstleistenden ausdrücken. Hiermit zusammenhängend muss berücksichtigt werden, dass aufgrund der geringeren Erfahrungen, die Zivildienstleistende mitbringen, die Rettungsdienstteams weniger effizient und effektiv ihren Tätigkeiten nachkommen können. Beim Einsatz von anderem Personal würden diese Kosten unter der Bedingung, dass dieses länger als Zivildienstleistende eingesetzt werden könnte, geringer ausfallen.
- Nicht unwesentlich dürften die Kosten sein, die durch die von den Befragten genannte höhere Unfallrate von Zivildienstleistenden beim Einsatz von Rettungsmitteln anfallen.
- Einen eher geringen Mehraufwand stellt der erhöhte Bedarf an Arbeitskleidung durch den Einsatz von Zivildienstleistenden dar, weil die befragten Einrichtungen angaben, dass sie die Zivildienstleistenden mittlerweile nur noch mit gebrauchter Arbeitskleidung ausstatten.³⁹⁸

³⁹⁸Die Kosten für neue Arbeitskleidung liegen pro Zivildienstleistenden zwischen 614 EUR (1.200 DM) und 767 EUR (1.500 DM).

Zusätzlich müsste jedoch bei einem Kostenvergleich berücksichtigt werden, dass – bezogen auf die gesamte Zivildienstdauer – die Arbeitsproduktivität von Zivildienstleistenden gegenüber der von Hauptberuflichen geringer eingeschätzt wird. Kostenwirksam ist dabei, dass

- Zivildienstleistende geschult und ausgebildet werden müssen,
- sie am Ende ihrer Zivildienstzeit eine geringere Motivation aufweisen,
- sie in der kurzen Zivildienstzeit weniger Erfahrungen erlangen können als Hauptberufliche und
- sie – fasst man die Angaben der Befragten zusammen – einen eher etwas höher liegenden Krankheitsstand aufweisen als Hauptberufliche.

Auch wenn die hier veranschlagten zusätzlichen Kosten auf die angegebenen Kosten aufgeschlagen werden, ist also festzustellen, dass Zivildienstleistende immer noch weitaus billiger sind als hauptberufliches Personal.

Zusätzlich gibt ca. die Hälfte der befragten Rettungsdienste an, dass auch in Zukunft die Kosten für Zivildienstleistende – u.a. durch die weitere Verkürzung der Zivildienstdauer – steigen werden. Die hier genannten Kostenzuwächse liegen zwischen ca. 2% und 9%.⁴⁰⁰ Berücksichtigt werden muss also, dass der Preisvorteil beim Einsatz von Zivildienstleistenden zunehmend geringer wird, wenn die Zivildienstdauer weiter verkürzt wird und die Rettungsdienste vom Bundesamt für den Zivildienst weniger Zivildienstleistende zugewiesen bekommen.⁴⁰¹ Zwei Einrichtungen gaben z.B.

399 Die erhebliche Differenz ergibt sich dadurch, dass pro Rettungsmittel, das 24 Stunden vorgehalten wird, die Kosten für mehrere Mannschaften erbracht werden müssen. Mit anderen Worten: Würde ein Rettungswagen nur noch mit hauptberuflichem Personal besetzt, müssten mindestens 3 bis 4 Zivildienstplätze ersetzt werden.

400 Diese Prozentwerte beruhen nur auf Schätzungen der befragten Rettungsdienstmitarbeiter und nicht auf präzisen Kalkulationen. Die Hälfte der Einrichtungen können keine Einschätzungen vornehmen oder geben an, dass die Kosten für den Zivildienst nicht steigen werden.

401 Wittenberger (2000) hat für Rheinland-Pfalz modellhaft errechnet, dass durch die Verkürzung der Zivildienstdauer von 13 auf 11 Monate bei konstant bleibender Belegung der Zivildienstplätze 82 zusätzliche Planstellen für hauptberufliche Kräfte, also 7,5% mehr Planstellen geschaffen werden müssten und zusätzliche Kosten von 3.354.000 EUR (6.560.000 DM) entstünden, die eine Kostensteigerung von 5,1% beim DRK Rheinland-Pfalz bewirken würden. Anzumerken ist, dass Wittenberger hier von neuen Planstellen für Rettungsassistenten ausgegangen ist, obwohl die zu kompensierenden Stunden von Zivildienstleistenden mit einer Rettungsassistenten-Ausbildung abgeleistet wurden. Wittenberger berichtet auch, dass es bei den Verhandlungen zwischen den Kostenträgern und dem DRK gelungen ist „82 zusätzliche Planstellen ab diesem Zeitraum (ab 7/2000; d.V.) zu verhandeln. Die hierdurch entstehenden Mehrkosten werden im Jahr 2000 nur halb budgetwirksam, entfalten aber ab dem Tarifzeitraum 2001 ihre volle Wirkung“ (ebd., S. 14). Legt man diese Berechnung zugrunde, dann ist bei einer nochmaligen Verkürzung um einen Monat und ca. 350 Zivildienstleistenden – Be-

- an, dass bei einer Reduzierung auf fünf Zivildienstleistende der Preisvorteil
- insgesamt zu gering ausfallen würde, so dass diese Plätze dann in Planstellen umgewandelt werden würden.

22.7 Einschätzungen zur Zukunft des Zivildienstes

Bezüglich der Zukunft des Zivildienstes lassen sich fünf Szenarien entwickeln:

- (1) *Die Beibehaltung der bisherigen Zivildienstform:* Auch unter den derzeitigen Bedingungen stellt sich für einige Rettungsdienste die Frage,
- (2) ob sie auch weiterhin wie bisher auf den Zivildienst zurückgreifen werden.
- (3) *Die Weiterentwicklung des Zivildienstes:* Hier stellt sich die Frage, wie die Rahmenbedingungen des Zivildienstes möglichst attraktiv für die Rettungsdienste gestaltet werden können, so dass dieser auch weiterhin eine attraktive Alternative oder Ergänzung des anderen Personals darstellen kann.
- (3) *Reduzierung des Zivildienstes:* Bei einer erheblichen Reduzierung der zu belegenden Zivildienstplätze durch weitergehende Kontingentierung als Folge festgelegter Obergrenze für Zivildienstleistende durch das Bundesamt für den Zivildienst und/oder einer weiteren Reduzierung der Zivildienstdauer ergibt sich auch die Frage nach dem personalbezogenen Umgang der Rettungsdienste mit den geringeren Personalkapazitäten (vgl. hierzu Wittenberger 2000).
- (4) *Die Abschaffung der Wehrpflicht:* Hier stellt sich im Rettungsdienst die Frage, in welcher Form und in welchem Maße die durch den Zivildienst abgedeckten Kapazitäten umgewandelt werden könnten. Eine ersatzlose oder weitgehend ersatzlose Streichung dieser Kapazitäten ohne Umwandlung der Zivildienstplätze in andere Personalstellen käme im Rettungsdienst nicht in Betracht, weil dieser eine öffentliche Aufgabe ist.
- (5) *Streichung der Tätigkeitsgruppe 08:* Vorstellbar ist auch, dass entweder das Bundesamt für den Zivildienst sich aus einzelnen Tätigkeitsgruppen zurückzieht oder dass einzelne Landesverbände oder Rettungsdienste nicht mehr auf Zivildienstleistende zurückgreifen.

rechnungsgrundlage ist hier die Anzahl der Zivildienstleistenden, die 2000 beim DRK Rheinland-Pfalz beschäftigt waren – von einem Defizit von 29 Planstellen und 1.037.900 EUR (2.030.000 DM) für die Anstellung von Rettungssanitätern auszugehen (vgl. Kap. 21).

Fasst man die Antworten der befragten Rettungsdienste zur Zukunft des Zivildienstes – zur Weiterentwicklung und zur Konversionsfrage – zusammen, dann kann festgestellt werden, dass die Rettungsdienste auf lokaler Ebene konzeptionell wenig Überlegungen zu dieser Frage angestellt haben. Erstens liegt hier eher eine Haltung des Abwartens vor. Zweitens scheinen die Rettungsdienste die Planung in hohem Maße an den wenigen, von den jeweiligen Landesverbänden getätigten Überlegungen zu orientieren. Insgesamt sind damit die Rettungsdienste nur in geringem Maße konzeptionell auf potenzielle Entwicklungen im Zivildienst vorbereitet.

22.7.1 Reform oder Weiterentwicklung des Zivildienstes?

Angesichts der oben benannten Probleme mit den vergangenen und zu erwartenden Neuregelungen erscheint eine Weiterentwicklung für die befragten Einrichtungen nur in Form einer Verlängerung der Zivildienstdauer sinnvoll. In einer anderen Form sei eine Weiterentwicklung des Zivildienstes nicht möglich, da der Zivildienst nur bei einer ausreichenden Dauer optimale Voraussetzungen für den Rettungsdienst schaffe. Genannt wurden hier z.B. eine minimale Dauer von 14 Monaten und eine optimale Dauer von 20 Monaten. Da jedoch eine Verlängerung der Zivildienstdauer rechtlich nicht durchzusetzen sei, weil die Wehrgerechtigkeit gewährleistet werden muss, erscheint diese Form der Weiterqualifizierung utopisch, auch wenn sie organisationsbezogen sinnvoll wäre. Unter dieser Voraussetzung wurden keine weiteren Überlegungen angestellt, wie der Zivildienst weiter zu qualifizieren wäre.

Vorstellbar erscheint jedoch auch, dass angesichts des allgemeinen Kostendrucks der Finanzhaushalte auch der finanzielle Spielraum des Bundesamtes für den Zivildienst weiter eingeschränkt wird und dann – als Konsequenz – z.B. die Trägeranteile weiter erhöht werden. Diese Option erscheint angesichts der vorliegenden Befunde aus Sicht der Rettungsdienste jedoch nur tragbar, wenn dieses Mittel zur Kostenreduzierung nur in sehr geringem Maße eingesetzt würde. Jede Erhöhung der Kostenanteile für die Rettungsdienste macht den Einsatz von Zivildienstleistenden für die Rettungsdienste weiter unattraktiver, weil die Spanne zwischen den Kosten von Zivildienstleistenden und entlohntem Personal erneut reduziert würde. Auszugehen ist davon, dass eine nochmalige (geringe) Erhöhung des Trägeranteils nicht zur Konsequenz hätte, dass auch in Zusammenhang mit den anderen bereits durchgeführten und geplanten Veränderungen im Bereich Zivildienst die Rettungsdienste grundsätzlich auf den Einsatz von Zivildienstleistenden der Tätigkeitsgruppe 08 verzichten würden. Folgt man den hier erfass-

ten Aussagen der Rettungsdienste, dann ist zu vermuten, dass der größere Teil der Einrichtungen weiter auf den Zivildienst zurückgreifen würde. Einige Einrichtungen überlegen, weniger Zivildienstplätze zu belegen. Nur selten denken Einrichtungen daran, ganz auf den Zivildienst zu verzichten.

Durchweg abgelehnt wurde von den Befragten eine *Mehrphasigkeit* des Zivildienstes – d.h. der Dienst in Abschnitten –, da der Anlernprozess unterbrochen würde und die Erfahrung, die bislang Zivildienstleistende sammeln können, schon jetzt nur bedingt ausreichend zur Bewältigung der anstehenden Aufgaben sei. Kritisch angemerkt wurde auch, dass bei einer Mehrphasigkeit des Zivildienstes der Einsatz von Zivildienstleistenden in erheblich geringerem Maße planbar sei.

Ebenso skeptisch betrachten die Rettungsdienste das Angebot einer *freiwilligen Verlängerung* des Zivildienstes, da schon gängige Praxis sei, dass ehemalige Zivildienstleistende nach ihrem Zivildienst auf Honorarbasis bzw. befristet angestellt werden, damit Personallücken geschlossen werden können. Angemerkt wird hier, dass die Zivildienstleistenden das Angebot der freiwilligen Verlängerung nicht annehmen würden, weil der Sold weitaus geringer sei, als der Lohn von Honorarkräften oder befristet Beschäftigten.

Dazu im Widerspruch stehen jedoch zum Teil die Aussagen der befragten Zivildienstleistenden, denn ein nicht unerheblicher Teil der Befragten würde seinen Zivildienst freiwillig verlängern. Dies scheint allerdings in hohem Maße von den damit verbundenen Bedingungen der Verlängerung abzuhängen. Während nur ein Viertel der Befragten bereit wäre, den Zivildienst zu verlängern, wenn damit bestimmte Vergünstigungen, wie z.B. Anrechnungen auf Ausbildungszeiten, freie Fahrt mit Bus u. Bahn u.ä. einhergingen, wären 29% mehr oder weniger dazu bereit, wenn der Sold im Verlängerungszeitraum weiter gezahlt würde. Immerhin 67% würden (eventuell) den Zivildienst verlängern, wenn ein erhöhter Sold im Verlängerungszeitraum weiter gezahlt würde (vgl. Tab. 22.21).

Fasst man diese Aussagen zusammen, dann kann festgestellt werden, dass eine freiwillige Verlängerung – auf einer privat-rechtlichen (Vertrags)Basis – durchaus ein Optionsmodell für die Rettungsdienste darstellen könnte. Aus Sicht der Zivildienstleistenden wäre solch ein Modell sicherlich attraktiv, weil sie darüber die Möglichkeiten erhalten könnten, Zeiten bis zum Beginn des Studiums oder der Ausbildung zeitlich und finanziell zu überbrücken und den Zivildienst zeitlich an die eigene Lebensplanung anzupassen. Für die Rettungsdienste wäre dieses Modell vorteilhaft, weil sie die bereits getätigten „Investitionen“ in

den einzelnen Zivildienstleistenden weiter nutzen könnten und weil eine längere Dauer – wie schon dargestellt – immer auch mit einer Verbesserung der Qualität der Zivildienstarbeit einhergeht. Diese freiwillige Verlängerung der Beschäftigungszeiten (der ehemaligen Zivildienstleistenden über den Pflichtdienst hinaus) wird entsprechend dieser Argumentationen in der Praxis der Rettungsdienste bereits als Strategie verfolgt.

Tab. 22.21: Freiwillige Verlängerung des Zivildienstes (n=77)

„Ich wäre bereit, meinen Zivildienst um einige Monate zu verlängern ...“	trifft (eher) zu	teils/ teils	trifft (eher) nicht zu	Mittelwert ¹
„ ... wenn damit bestimmte Vergünstigungen verbunden sind“	25%	20%	55%	2,5
„ ... wenn mein Sold im Verlängerungszeitraum weiter gezahlt wird“	29%	23%	48%	2,6
„ ... wenn ein erhöhter Sold im Verlängerungszeitraum weiter gezahlt wird“	67%	13%	20%	3,7

¹ Dem Mittelwert liegt eine 5er-Skala zu Grunde.

Quelle: Zivildienststudie (2002) – ZDL-Befragung

22.7.2 Verkürzung und Reduzierung der Zivildienstes

Die befragten Rettungsdienste stehen fast einstimmig der geplanten weiteren Verkürzung des Rettungsdienstes sehr skeptisch gegenüber, da sie durch die Verkürzung zusätzlich zu den bereits festgestellten Folgeproblemen bisheriger Neuregelungen weitere maßgebliche Veränderungen erwarten. Die Rettungsdienste rechnen z.B. damit, dass mit sinkender Zivildienstdauer

- zukünftig der Einsatz von Zivildienstleistenden noch schwerer zu planen sein wird,
- ein nochmaliger Qualitätsverlust beim Zivildienst zu verzeichnen sein wird,
- die Fluktuation noch einmal erhöht und in Folge auch ein erschwerteres Arbeiten in den Rettungsdienstteams zu beobachten sein wird,
- das Tätigkeitsspektrum der Zivildienstleistenden sich verändern und dies einer Dequalifizierung des Zivildienstes im Personalgefüge gleichkommen wird und
- die Kosten für die Rettungsdienste immens steigen werden (vgl. hierzu auch Kap. 22.6; Wittenberger 2000).

Die hier beobachtete große Skepsis geht bei den Rettungsdiensten zuweilen mit einem gewissen Missmut und manchmal auch mit Ratlosigkeit einher. Die Aussagen der Befragten ergeben, dass nur wenige konkrete Überlegungen bestehen, wie sie auf die weitere Verkürzung des Zivildienstes oder auch einer weiteren Reduzierung der Stellen reagieren werden. Dies beruht jedoch zum Teil auch auf der bereits beschriebenen Abhängigkeit von den Entscheidungen der Landesverbände, den Krankenkassen und den Trägern des öffentlichen Rettungsdienstes. Wie aus den Statements der befragten Einrichtungen hervorgeht, scheinen aber auch die jeweiligen Landesverbände bislang keine einheitliche Linie entwickelt zu haben oder Planungen erstellt zu haben, die den zukünftigen Umgang mit dem Zivildienst regeln könnten. Nach den Aussagen der Befragten haben einige DRK-Spitzenverbände jedoch Äußerungen getätigt, die besagen, dass der Zivildienst im Rettungsdienst auch bei einer Dauer von 6 Monaten noch rentabel für die Rettungsdienste sei. Die befragten Einrichtungen kritisieren hieran jedoch, dass zum einen vorwiegend der Kostenfaktor und nicht noch weitere Faktoren berücksichtigt worden seien. Zum anderen seien möglicherweise bei der Berechnung finanziell bedeutsame Folgeprobleme nicht bedacht worden. Die Befragten weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass sich die oben benannten Probleme für die Qualität des Rettungsdienstes bei einer Zivildienstdauer von 6 Monaten noch einmal erheblich potenzieren würden und dieses aus ihrer Sicht nicht mehr als sinnvoll zu betrachten sei.

Angesichts der bevorstehenden Reduzierung der Zivildienstdauer und in Bezug auf die möglicherweise zu erwartende reduzierte Zuweisung von Zivildienstleistenden und der damit einhergehenden Potenzierung der oben genannten Probleme, stellten die Befragten zum Teil spontan Überlegungen an, welche Strategien sie hier bevorzugen würden. Als Strategien wurden genannt:

- (1) *Das Festhalten am Zivildienst.* Bei einer – sich in der Interviewphase bereits abzeichnenden und mittlerweile erfolgten – Reduzierung der Zivildienstdauer auf 10 Monate würden die meisten der befragten Einrichtungen (aus der Perspektive der Monate Mai und Juni des Jahres 2001) weiterhin Zivildienstleistende einsetzen, auch wenn sich hieraus die oben benannten wachsenden Probleme ergeben würden. Dies sei z.B. notwendig, weil Zivildienstleistende ein fest eingeplanter Bestandteil im Personalgefüge sind und der Zivildienst gewährleisten kann, dass die Kosten des Rettungsdienstes niedrig gehalten oder der Krankentransport als Aufgabe der Hilfsorganisation beibehalten werden kann.

- (2) *Den Einsatz von Zivildienstleistenden als Rettungshelfer.* Es wurde – zum Zeitpunkt der Interviews – überlegt, ob auch im Zusammenhang mit der Reduzierung der Zivildienstdauer (auf 10 Monate ab dem Jahr 2002) die Schulung der Zivildienstleistenden zu Rettungsanitätern aufgegeben werden müsste und diese folglich nur als Rettungshelfer eingesetzt werden sollten. Solch eine Veränderung hätte jedoch erhebliche strukturelle Umwandlungen im Rettungsdienstsystem zur Folge.
- (3) *Die weitere Reduzierung der Belegung von Zivildienstplätzen.* Die Einrichtungen, die meinen, dass die Bedeutung des Zivildienstes für die Einrichtung sinkt, überlegen bei einer weiteren Reduzierung, ob sie zukünftig schrittweise weniger Zivildienstplätze besetzen und dann auf andere Personalgruppen zurückgreifen sollten.
- (4) *Der Ausstieg aus dem Zivildienst im Rettungsdienst.* Vier der 14 befragten Einrichtungen gaben an, dass sie in Zukunft möglicherweise auf den Zivildienst im Rettungsdienst verzichten würden. Diese Entscheidung ist jedoch davon abhängig, wie lang der Zivildienst zukünftig sein soll. Unterhalb der Grenze von 10 Monaten ist für einen Großteil der Einrichtungen der Zivildienst nicht tragbar. Ein Verzicht jedoch hätte erhebliche personelle, finanzielle und organisationsspezifische Probleme zur Konsequenz. Eine Einrichtung gibt an, dass sie (zur Zeit des Interviews im Mai bzw. Juni 2001) konkret plant, in drei Jahren keine Zivildienstleistenden mehr einzusetzen.

Insgesamt meinen die Befragten, dass es auch weiterhin bei einer Reduzierung der Zivildienstdauer bzw. der Kontingentierung der Zivildienstplätze am sinnvollsten wäre, Zivildienstplätze durch hauptberufliches oder nebenberufliches Personal zu ersetzen. Der Einsatz von PraktikantInnen könne nur begrenzt dazu beitragen, dass entstehende Personallücken geschlossen werden. Gleichzeitig wurde jedoch darauf hingewiesen, dass mit einer Reduzierung der Zivildienstdauer und weiteren Kontingentierung der Zivildienstplätze die Kosten des Rettungsdienstes steigen würden. Zwei Einrichtungen befürchteten, dass mit einer Reduzierung der Zivildienstleistenden auch eine Reduzierung des Personals insgesamt verbunden sein könnte. Eine Einrichtung gab an, dass in Rheinland-Pfalz durch die Verkürzung bereits 86 Planstellen neu geschaffen werden mussten.

Des Weiteren wurde u.a. überlegt, ob es bei einer weiteren Reduzierung des Zivildienstes sinnvoller wäre, die Zivildienstlehrgänge in die Schulung zum Rettungsanitäter einzubinden, um hierdurch die Zeit, die die Zivildienstleistenden der Einrichtung zur Verfügung stehen, zu verlängern. Ein Rettungsdienst verfolgt hier die Strategie, dass nur

noch Zivildienstleistende, die schon vor dem Zivildienst die Schulung zum Rettungssanitäter absolviert haben, eingestellt werden.

Da in fast allen Einrichtungen hervorgehoben wurde, dass ein Großteil des hauptberuflichen Personals und der befristeten nebenberuflich Beschäftigten ehemalige Zivildienstleistende sind, wird auch erwartet, dass durch eine weitere Kontingentierung der zu besetzenden Zivildienstplätze möglicherweise Rekrutierungsschwierigkeiten beim haupt-, neben- und ehrenamtlichen Personal zu erwarten sind.

Fasst man die hier angestellten Überlegungen zusammen, dann kann davon ausgegangen werden, dass nur ein geringer Teil der Rettungsdienste zukünftig auf den Zivildienst unter den gegebenen und zukünftigen Rahmenbedingungen verzichten will oder kann.

22.7.3 Konversion

Auf die Frage, auf welche Personalgruppen die Rettungsdienste zurückgreifen würden oder ob diese eine Alternative zum Zivildienst darstellen könnten, wenn ab morgen die Zahl der Zivildienstleistenden drastisch reduziert oder im Extremfall der Zivildienst sogar ganz abgebaut würde, antworteten sie relativ geschlossen:

- *Hauptberufliche* sind die von den Rettungsdiensten bevorzugte Personalgruppe, die Zivildienstplätze ersetzen sollte. Hier müssten jedoch dann als Ersatz für Zivildienstleistende zunehmend Rettungssanitäter oder auch Rettungshelfer eingestellt werden, weil diese kostengünstiger seien. Die bisherige Überqualifizierung einzelner Rettungsdienste sei damit nicht mehr aufrecht zu erhalten. Noch einmal wurde vermerkt, dass die stärkere Berücksichtigung von Rettungssanitätern und Rettungshelfern bei Neueinstellungen eine Hierarchisierung des Personals zur Folge hätte und die Kosten des Rettungsdienstes erheblich steigen würden.
- Zusätzlich zu den hauptberuflichen Kräften müssten jedoch auch *Honorarkräfte* eingestellt werden, weil diese auch zu einer Kostenminimierung beitragen könnten. Dies erachten jedoch insbesondere die Rettungsdienste nicht als sinnvoll, die schon über ein gewisses Kontingent an Honorarkräften verfügen und dieses Kontingent nicht ausbauen möchten.
- Auch wenn einige Rettungsdienste schon jetzt vermehrt auf PraktikantInnen zurückgreifen, die sich in der Ausbildung zu RettungsassistentInnen befinden, weil diesen nur eine geringe Praktikumsvergütung bezahlt werden müsste und diese zur Zeit ihres Praktikums

bereits als Rettungssanitäter eingesetzt werden können, gaben die Befragten an, dass diese Personalgruppe nur einen kleinen Teil des zu erwartenden Bedarfs abdecken könnte.

- Der Einsatz von Personal in *subventionierten Arbeitsverhältnissen* wird von den Befragten fast ausschließlich abgelehnt. Hier wird u.a. die Qualität dieser Personalgruppe angezweifelt.
- Fast einstimmig lehnen die Befragten auch einen verstärkten Rückgriff auf *Ehrenamtliche* ab, weil diese weniger planbar einsetzbar sind, nur an bestimmten Tageszeiten zur Verfügung stehen und das Potenzial an Ehrenamt eher ausgeschöpft ist.
- Eher skeptisch betrachten die Rettungsdienste den Einsatz von *Freiwilligen im FSJ*. Wenn die Rettungsdienste zustimmen, dass sie sich vorstellen könnten, das FSJ verstärkt einzusetzen, dann knüpfen sie den Einsatz an bestimmte Bedingungen. Die Struktur des FSJ müsste im Rettungsdienst dem Zivildienst weitgehend ähneln, damit der Einsatz solch einer Personalgruppe planbar sei. Vorgesprochen wurde hier, dass erstens die Ausbildung zum Rettungssanitäter in das FSJ eingebunden werden müsste und die Freiwilligen sich für ein Jahr verpflichten müssten. Ein Teil der befragten Einrichtungen lehnt den Einsatz vom FSJ jedoch grundsätzlich ab. Bedacht werden müsste auch, dass das FSJ „nur einen Tropfen auf einen heißen Stein“ darstellen könnte, weil bislang nur wenige Freiwillige sich bereit erklären würden, das FSJ zu absolvieren. Bei einer einjährigen Verpflichtung würden möglicherweise zusätzlich die Attraktivität des FSJ schwinden, weil es häufig als Moratorium bis zum Einstieg in die Ausbildung oder das Studium genutzt würde.
- Sehr unterschiedlich fielen jedoch die Antworten bezogen auf die Einrichtung eines (*sozialen*) *Pflichtjahres* als Alternative zum Zivildienst aus. Während die eine Hälfte ein Pflichtjahr ablehnte – auch mit dem Hinweis, dass dieses weder verfassungskonform noch moralisch begründbar sei –, hielt die andere Hälfte der Befragten dessen Einrichtung für sinnvoll. Solch ein Pflichtjahr wäre dann begrüßenswert, wenn es für Männer und Frauen gleichermaßen gelten würde.

Es ist zu erwarten, dass durch einen *Wegfall des Zivildienstes* im Rettungsdienst erhebliche organisationsbezogene und arbeitsmarktbezogene Probleme zu bewältigen seien.

- Es wurde z.B. betont, dass im Falle des Wegfalls des Zivildienstes nur eine allmähliche Reduzierung des Zivildienstes für die Organisationen zu verkraften sei. Die erheblichen personalbezogenen Umwandlungen müssten aufgrund der Hilfsfrist und der Bereitstellungsfrist ohne größere Personalprobleme zu bewältigen sein.

- Zusätzlich wurde angemerkt, dass der Wegfall des Zivildienstes im Rettungsdienst auch zur Konsequenz hätte, dass Arbeitsplätze in den Rettungsdienstschulen verloren gingen, da aufgrund der zu erwartenden geringeren Fluktuation ohne Zivildienst nicht mehr so viele Rettungssanitäter ausgebildet werden müssten. In dieser Hinsicht sichert der Zivildienst auch Arbeitsplätze in den Rettungsdienstschulen.
- Bedacht werden müsste auch, dass sich kurz- oder auch mittelfristig die Rekrutierung von Personal einschließlich der Ehrenamtlichen erschweren würde, weil ein Großteil des Personals ehemalige Zivildienstleistende sind.
- Drei Rettungsdienste merken an, dass bei einem Wegfall des Zivildienstes und in Folge der zu erwartenden Kostenexplosion der Rettungsdienst in weiten Teilen nicht mehr gemeinnützig gewährleistet und insbesondere der qualifizierte Krankentransport in ihren Einrichtungen nicht mehr aufrecht erhalten werden könnte, weil der Krankentransport dem dann entstehenden Konkurrenzdruck nicht mehr standhalten wird.
- Eine Einrichtung gab z.B. an, dass sie überlegen, die Arbeitszeit der Hauptberuflichen bei einem Wegfall des Zivildienstes von bislang 38,5 Stunden auf 56 Stunden zu erhöhen, damit die Kosten minimiert werden können.

Darüber hinaus betonten insbesondere die Einrichtungen, die dem Zivildienst einen hohen Stellenwert nicht nur bezogen auf die Kosten des Rettungsdienstes beimessen, dass der Wegfall des Zivildienstes aus zivilgesellschaftlichen Gründen nicht zu begrüßen sei. Insgesamt wurden solche Statements in den Interviews jedoch eher selten gemacht.

Betrachtet man die ermittelten Antworten der Zivildienstleistenden, die zur Zeit im Rettungsdienst tätig sind, zu möglichen Alternativen zum Zivildienst, dann kann vermutet werden, dass nur wenige sich auch alternativ im Rahmen eines Freiwilligen Sozialen Jahres, eines sozialen Praktikums oder in der Gestalt eines freiwilligen Zivildienstes engagieren würden. Zwischen 10% und 17% könnten sich mehr oder weniger vorstellen, solche Alternativen auszuwählen. Festgestellt werden kann aber auch, dass ein nicht unerheblicher prozentualer Anteil sich mehr oder weniger deutlich vorstellen könnte, anstelle des Zivildienstes ehrenamtlich aktiv zu werden (vgl. Tab. 22.22).⁴⁰²

⁴⁰²Die Ergebnisse der Zivildienstleistenden-Befragung können hier jedoch nur eine vage Tendenz aufzeigen, da die Befragten im Rahmen ihres Zivildienstes schon eine Vorstellung entwickelt haben, was das alternative Engagement anstelle eines Zivildienstes im Rettungsdienst bedeuten könnte .

Tab. 22.22: Alternativen zum Zivildienst (n=77)

„Wenn die Wehrpflicht und somit auch der Zivildienst entfallen würde ...“	trifft (eher) zu	teils/ teils	trifft (eher) nicht zu	Mittelwert ¹
„ ... würde ich statt dessen ein FSJ oder ein FÖJ machen“	16%	5%	79%	1,9
„ ...würde ich mich statt dessen stärker sozial engagieren (Ehrenamt, freiwilliges Engagement ...)“	34%	15%	51%	2,7
„ ... würde ich statt dessen ein soziales Praktikum als Vorbereitung auf eine Ausbildung machen“	10%	7%	83%	1,7
„ ... würde ich statt dessen einen freiwilligen Zivildienst machen, sofern dieses Angebot bestehen würde“	17%	14%	69%	2,0

1 Dem Mittelwert liegt eine 5er-Skala zu Grunde.

Quelle: Zivildienststudie (2002) – ZDL-Befragung

22.8 Zwischenbefunde

In diesem Kapitel wurden hauptsächlich die Befunde der Institutionenbefragung, d.h. der insgesamt 14 Interviews zum Rettungsdienst dargestellt, an denen ExpertInnen teilnahmen, die in unterschiedlichen Funktionen – als GeschäftsführerInnen, AbteilungsleiterInnen, Zivildienstbeauftragte und RettungswachenleiterInnen – in den beiden DRK Landesverbänden Westfalen-Lippe und Rheinland-Pfalz arbeiten. Aus der Perspektive der rettungsdienstlichen Einrichtungen (Kreisverbände, gGmbHs, Rettungswachen) wurden die vergangene, gegenwärtige und zukünftige Bedeutung, Funktion und Arbeitsweise der Zivildienstleistenden beleuchtet. Dieser eher durch organisatorische und betriebswirtschaftliche Belange geprägte Blickwinkel der interviewten ExpertInnen konnte durch die Vorstellung einiger zentraler Befunde der schriftlichen Zivildienstleistendenbefragung zur aktuellen Situation ergänzt werden, in die insgesamt 77 ausgefüllte Fragebögen zur Tätigkeitsgruppe 08 einbezogen werden konnten.

Nach Aussagen der EinrichtungsvertreterInnen trug der Zivildienst in den 70er-Jahren wesentlich zur Umwandlung des Rettungsdienstes von einem hauptsächlich durch Ehrenamtliche bzw. Laien geleiteten Hilfsdienst zu einem qualifizierten Dienst bei. Die Arbeit der Zivildienstleistenden kann auch deshalb als ein wichtiger Faktor zur Weiterentwicklung des Rettungsdienstes in Hilfsorganisationen angesehen werden, weil sie eine planungssichere und kostengünstige Alternative zum Ehrenamt darstellt. Heute besitzt der Zivildienst für die Rettungsdienste

hauptsächlich als Faktor zur Kostenersparnis und zur Personalrekrutierung seine Bedeutung. Ein zivilgesellschaftlicher Wert wird ihm hier kaum zugesprochen. Letztlich kann der Stellenwert des Zivildienstes in den befragten Einrichtungen insgesamt immer noch als hoch betrachtet werden, auch wenn durch die Neuregelungen im Zivildienst ein in der Tendenz eher abnehmendes Interesse zu beobachten ist. Die Zivildienstleistenden repräsentieren im heutigen Personalgefüge fast ausschließlich die Personalgruppen, die aufgrund ihrer Qualifikation unterhalb der RettungsassistentInnen anzusiedeln sind.

Wird das Tätigkeitsspektrum der Zivildienstleistenden im Rettungsdienst betrachtet, dann ist festzustellen, dass sie die vom Bundesamt für den Zivildienst vorgesehenen Aufgaben der Tätigkeitsgruppe 08 weitgehend ausfüllen. Es ist hier von einem hohen Maß an „Platzwahrheit“ auszugehen. Zugleich ist zu beobachten, dass Zivildienstleistende häufiger als andere rettungsdienstliche Personalgruppen – oder in einigen Fällen sogar ausschließlich – im Krankentransport eingesetzt werden. Die Zivildienstleistenden beginnen ihren Dienst, ohne dass sie über Erfahrungen in dem Aufgabenbereich verfügen. Schulung und praktische Anleitung können jedoch einen erheblichen Beitrag dazu leisten, dass die Zivildienstleistenden sich gut für die anstehenden Aufgaben vorbereitet fühlen. Auch wenn an die Zivildienstleistenden im Rettungsdienst hohe Anforderungen gestellt werden, sie ständig mit psychisch belastenden Situationen konfrontiert werden und teilweise erheblichem Leistungsdruck ausgesetzt sind, fühlen sie sich während ihrer Arbeit selten überfordert. Als problematisch wird von den Zivildienstleistenden eher die Arbeitszeit und die Zusammenarbeit mit den anderen MitarbeiterInnen angesehen.

Die Verkürzung der Zivildienstdauer scheint in erheblichem Maße die Sicherung von Qualität zu erschweren – aufgrund einer erhöhten Fluktuation, einem höheren Aufwand für das Anlernen neuer Zivildienstleistender und aufgrund einer sinkenden Motivation sowie geringerer Erfahrung bei kürzeren Zivildienstzeiten. Durch die Unterjährigkeit des Zivildienstes ergeben sich für die Rettungsdienste erhebliche Planungserschwernisse aufgrund personeller Engpässe. Der größere Teil der Befragten meint jedoch, dass sich der Zivildienst auch bei einer Dauer von bis zu 6 Monaten rentieren würde, auch wenn sie in diesem Zusammenhang auf erhebliche Folgeprobleme verweisen. Der Einsatz von Zivildienstleistenden in der Notfallrettung wird sich bei sinkender Zivildienstdauer immer schwieriger gestalten. Folgt man dem Haupttenor der Aussagen, dann ist davon auszugehen, dass der Zivildienst im Rettungsdienst heute nicht arbeitsmarktneutral ist. Zivildienstleistende werden als ein voll integrierter Bestandteil der Rettungswachen ange-

sehen; durch den Zivildienst ist kein eigenständiger Arbeitsbereich entstanden.

Grundsätzlich erscheint ein Verzicht auf den Zivildienst im Rettungsdienst denkbar und umsetzbar, zumal einzelne Rettungsdienste schon jetzt auf den Zivildienst verzichten (wollen). Bei einem Rückzug aus dem Zivildienstsystem wäre es wahrscheinlich, dass die finanziellen Folgeprobleme mit Umstrukturierungsmaßnahmen des Rettungswesens aufgefangen würden, d.h. Auslagerung des Krankentransports, Flexibilisierung von Arbeitsverhältnissen etc. Bei der Realisierung dieser Option ist allerdings auch zu erwarten, dass Probleme bezüglich der Personalrekrutierung auftreten werden, da sich in der Vergangenheit insbesondere die MitarbeiterInnengruppen der Ehrenamtlichen bzw. Aushilfen aus ehemaligen Zivildienstleistenden zusammensetzten. Vor diesem Hintergrund wird ein Verzicht auf Zivildienstleistende neuartige Verbandsstrategien der Öffentlichkeitsarbeit und Personalrekrutierung erforderlich machen.

Ein Verzicht des Einsatzes von Zivildienstleistenden im Rettungsdienst könnte überwiegend nur durch die Einstellung von beruflichem Personal kompensiert werden. Das Ehrenamt wird insgesamt zwar auch weiterhin als eine nicht unbedeutende, aber kaum auszubauende Größe im Rettungsdienst dargestellt. Auch das Freiwillige Soziale Jahr scheint in der derzeitigen Form keine Alternative für den Zivildienst im Rettungsdienst zu sein, da es als keine planbare und quantitativ bedeutende Größe bezeichnet wird. Bei einem Verzicht auf den Zivildienst könnten die Freiwilligendienste nur unter veränderten Bedingungen einen insgesamt jedoch nur kleinen Beitrag zur Kompensation steigender Kosten und entstehender Personallücken leisten.

Teil F

Bilanz und Perspektiven

23 Die Studie im Überblick – eine Zusammenfassung

Der Zivildienst ist ein Phänomen, das zwar im politischen Raum vor allem im Zusammenhang mit der Wehrpflicht in wiederkehrendem Rhythmus zum Thema wird, dem allerdings bislang wenig eigenständige forschungsmäßige Aufmerksamkeit zuteil wurde. Daher sind erhebliche Wissenslücken zu den sozialen, arbeitsmarktpolitischen Effekten, den ökonomischen und steuerungspolitischen Wirkungen oder den pädagogischen, sozialisatorischen Einflüssen dieses besonderen Pflichtdienstes zu konstatieren. Eine wichtige Ursache für diese Lücken mag darin zu suchen sein, dass der Zivildienst in keinem Einsatz- bzw. Arbeitsfeld richtig „zu Hause“ ist, sondern dort als Faktor mit besonderen Rahmenbedingungen und Konnotationen wahrgenommen wird. Grundsätzlich ist er mit der Option verbunden, sich als flüchtiger, instabiler, außengesteuerter Fremdkörper zu erweisen.

Ausgangsbedingungen der Studie: Auch diese Untersuchung kann die Wissenslücken nur ansatzweise und punktuell beheben. Aufgrund

- der notwendigen tätigkeitsgruppenbezogenen, räumlichen und verbandsbezogenen Konzentration unseres Untersuchungsgegenstandes,
- der für diese Forschungsarbeit zur Verfügung stehenden zeitlichen und finanziellen Ressourcen, die weitere Beschränkungen der Forschungsperspektiven notwendig machten, sowie aufgrund
- der Tatsache, dass der „Fundus“ an vorliegenden Forschungserkenntnissen und empirisch fundierten Analysen als ausgesprochen gering zu charakterisieren ist,

muss die Aussagekraft der Befunde dieser Studie in mehrfacher Hinsicht begrenzt werden.

Dies hat zur Folge, dass insbesondere der Gegenstand der sekundäranalytisch gewonnenen Aussagen und empirisch fundierten Analysen der beiden Fallstudien im Blick zu behalten ist. In diesem Zusammenhang erscheint es wichtig, dass

- der Hauptfokus der Fallstudien einerseits auf den Bereich der ambulanten und stationären Hilfen für ältere und/oder behinderte Menschen (bezogen auf die Tätigkeitsgruppen 11, 19, 45 und Teile von 01) und andererseits auf das Feld des Rettungsdienstes (bezogen auf die Tätigkeitsgruppe 08) gerichtet war;

- die beiden Fallstudien aufgrund der Kooperationsbereitschaft von zwei Verbänden (Deutsches Rotes Kreuz und Diakonisches Werk) ermöglicht wurden und mit den Experteninterviews und der Zivildienstleistendenbefragung die Praxis eines DW-Landesverbandes bzw. von zwei DRK-Landesverbänden untersucht werden konnte, die je eigene Verbandspolitiken und Interessen verfolgen;
- trotz der – insbesondere im Rettungsdienst vorhandenen – erheblichen Bedeutung der (bundes)länderspezifischen Prägung der Arbeitsfelder des Sozialsektors durch die Fallstudien insgesamt „nur“ drei Bundesländer ins Blickfeld genommen werden konnten;
- einige Fragen keine präzisen Antwort gefunden haben, da dazu entweder in den Verbänden selbst kein empirisch gesichertes Wissen vorhanden war oder es den zur Verfügung gestellten „grauen“, verbandsinternen Daten oder Aussagen z.T. an Zuverlässigkeit, Detailgenauigkeit oder Langfristigkeit mangelte;
- die Berechnungen, Daten und Expertenaussagen sich auf vergangene Zeiträume/Zeitpunkte beziehen, in/zu denen nicht alle Rahmenbedingungen des Zivildienstes mit den aktuellen Zuständen übereinstimmen (vor allem mit Blick auf die Einsatzdauer);
- die Hauptfragestellung der Untersuchung die Perspektive auf die Arbeitsmarktrelevanz des Zivildienstes richtet und insofern einige wichtige Einzelbefunde zum Zivildienstsystem in der Hauptsache als „Etappen“ bzw. „Merkposten“ des zentralen Argumentationsgangs ihren Platz finden und nicht immer in der ansonsten notwendigen Ausführlichkeit behandelt und analysiert werden konnten.

Werden alle diese Einschränkungen berücksichtigt, dann bleibt festzustellen, dass mit der vorliegenden Untersuchung zwar einige wesentliche Fragestellungen zum Zivildienst im Horizont des Arbeitsmarktes behandelt und Befunde zu bislang von der Forschung vernachlässigten Aspekten präsentiert werden, die jedoch nicht umstandslos für den Zivildienst als Ganzes, d.h. für alle Tätigkeitsgruppen bzw. Einsatzfelder, alle Zivildienstleistenden oder alle Einsatzstellen Geltung beanspruchen können. So erweist sich die vorliegende Untersuchung an vielen Stellen „nur“ als ein erster Schritt zur empirischen Erweiterung des Wissens über den Zivildienst, der – auf einer nächsten Ebene und für bewusst ausgeblendete Aspekte und Facetten des Zivildienstes – erneut Fragestellungen hervorbringt und dem insofern notwendigerweise weitere Forschungsanstrebungen folgen müssen.

Zum Zivildienst hat es bislang nur eine rudimentäre kontinuierliche Beobachtung und keine systematisch angelegte Forschung gegeben. Es besteht zu diesem facettenreichen Themenkomplex Zivildienst – auch unter Berücksichtigung der hier vorgestellten Untersuchung – For-

schungsbedarf. In diesem Zusammenhang sind insbesondere die folgenden fünf Bedarfe bzw. Anregungen zu berücksichtigen:

- **Verbesserung der Zivildienststatistik:** Das kontinuierlich vorhandene und veröffentlichte Wissen zum Zivildienst (zu den Zivildienstleistenden, deren Tätigkeiten, den Zivildienststellen, den Einsatzfeldern, den sich kurz-, mittel- und langfristig vollziehenden Entwicklungen etc.) ist zu erhöhen. Anzustreben wäre eine Ausweitung der zentralen Datenerfassung, -auswertung und -präsentation zum Zivildienst durch das Bundesamt für den Zivildienst, die auch eine detailgenauere und transparentere Darstellung der bislang mittels tradierter Kategorien (z.B. der Tätigkeitsgruppen) erfasster Daten erlaubt.
- **Anschluss zu anderen Statistiken:** Die Statistiken zum Zivildienst sollte ein Anschluss an andere amtliche Statistiken und/oder an regelmäßig stattfindende zentrale Erhebungen in den Einsatzfeldern des Zivildienstes bzw. den verschiedenen Arbeitsfeldern erfolgen, so dass es künftig einfacher und unmittelbarer möglich wird, Daten zum Zivildienst auch einrichtungs- und arbeitsfeldbezogen zur Verfügung zu stellen und auszuwerten.
- **Ausweitung der Analyse:** Die hier für einen Ausschnitt der Einsatzfelder, für einen Teil der Tätigkeitsgruppen und für eine kleine Auswahl der Trägerorganisationen bzw. Verbände erfolgten Analysen sollten auf hier nicht beobachtete Felder ausgeweitet werden. Da die Einsatzbedingungen der Zivildienstleistenden bzw. die Rahmenbedingungen der Arbeitsfelder – und entsprechend, wie der Vergleich der beiden Fallstudien zeigt, die Einschätzungen zum Themenkomplex der Arbeitsmarktrelevanz – äußerst heterogen ausfallen, erscheint es ohne die Fortführung der Analysen nicht möglich, ein Gesamtbild für den Zivildienst zu erhalten.
- **Effekte des Zivildienstes:** Eine besonders gravierende Wissenslücke besteht in Hinblick auf die biographischen und personalpolitischen Wirkungen des Zivildienstes. In diesem Kontext wäre einerseits der Frage nach den Einfluss des Zivildienstes auf die Biographien und die Kompetenzen junger Männer nachzugehen und andererseits bietet sich die Erforschung der Effekte an, die mit dem Einsatz von Zivildienstleistenden auf das MitarbeiterInnengefüge, die Personalentwicklungsstrategien und die Corporate Identity von Nonprofit-Organisationen haben.
- **Makroökonomische Analysen:** Die in dieser Untersuchung hauptsächlich für die Ebene der Einzleinrichtung erhobenen und kritisierten (betriebswirtschaftlichen) Daten könnten sinnvollerweise durch volkswirtschaftlich ausgerichtete Analysen ergänzt werden, die auf einem breiten und differenzierten Datenfundament den (monetär

bewerteten) Nutzen und die gesellschaftlichen Kosten des Zivildienstes für einzelne Arbeitsfelder umfassend zu bestimmen hätten.

Aufbau der Studie und der Zusammenfassung: In den folgenden Abschnitten werden zentrale Befunde dieser Studie im Zusammenhang dargestellt, wobei zur besseren Orientierung an der Grobgliederung des Haupttextes festgehalten wurde. Die Benennungen der Teile A bis E finden entsprechend als Überschriften der folgenden Kapitel (23.1 – 23.5) Verwendung, deren gekennzeichnete Einzelabschnitte verweisen größtenteils wiederum auf die vorstehenden Kapitel 1 – 22. Auf diese Weise werden nach der Darstellung zentraler (rechtlicher) Grundlagen des Zivildienstes und der zivildienstrelevanten Diskurse (Teil A) durch die Analyse vor allem historischer und finanzieller Aspekte wichtige Entwicklungslinien und Strukturbedingungen dieses Dienstes behandelt (Teil B). Anschließend werden diejenigen Referenzbereiche des Zivildienstes detailliert untersucht, die in unterschiedlicher Weise in Wechselbeziehung zu diesem Pflichtdienst stehen. Analysiert und diskutiert werden entsprechend sowohl quantitative und qualitative Entwicklungen korrespondierender (Teil-)Arbeitsmärkte als auch zentrale Aspekte der Pflicht- und Freiwilligendienste (Teil C). Nach diesen Hintergrundanalysen, die größtenteils den Zivildienst als Ganzes in den Blick nehmen, werden die beiden Fallstudien bestimmte Einsatzfelder von Zivildienstleistenden bzw. Tätigkeitsgruppen untersucht. Dabei wird einerseits der Zivildienst im Bereich der ambulanten und stationären Hilfen für ältere und behinderte Menschen (Teil D) und andererseits das Arbeitsfeld des Rettungsdienstes (Teil E) mittels Sekundäranalysen und empirischer Forschung und mit dem Fokus auf arbeitsmarktpolitische Fragestellungen thematisiert. Nach dieser Zusammenfassung, die sich am Aufbau des Haupttextes orientiert, folgt anschließend ein Kapitel (23.6), das einige zentrale Befunde der Fallstudien thematisiert, die für alle beobachteten Tätigkeitsgruppen bzw. Arbeitsfelder in gleichem Maße gelten.

23.1 Die gesellschaftliche Stellung des Zivildienstes (Teil A)

Das rechtliche Profil des Zivildienstes: Als Teil der allgemeinen Wehrpflicht ist der Zivildienst für diejenigen Wehrpflichtigen konzipiert, die den Kriegsdienst mit der Waffe verweigern und als Kriegsdienstverweigerer anerkannt sind. Er soll dabei ausschließlich sicherstellen, dass anerkannte Kriegsdienstverweigerer einen Ersatzdienst außerhalb der Bundeswehr und primär innerhalb des sozialen Bereichs durch die Erfüllung gemeinwohlorientierter Aufgaben leisten. Der Zivildienst stellt dabei kein Arbeitsverhältnis dar, sondern ein spezifisches staatliches

Dienstverhältnis für Kriegsdienstverweigerer mit besonderen Verpflichtungen, von dem die Wehrpflichtigen nur in bestimmten Fällen (administrative Ausnahmen) und unter spezifischen Bedingungen (Ableistung von Surrogatdiensten) freigestellt werden können. Die Organisation des Verweigerungsverfahrens und die Gestaltung des Zivildienstes werden im Kriegsdienstverweigerungsgesetz und im Zivildienstgesetz geregelt, die durch vielfältige Verwaltungsbestimmungen ergänzt und komplettiert werden. Sie konstituieren ein diffiziles und komplexes rechtliches Arrangement, das das Produkt eines inzwischen mehr als 40-jährigen Entwicklungsprozesses und unterschiedlicher Interessenlagen ist.

Die Akteure des Zivildienstes: Innerhalb der vielschichtigen Akteurs- und Trägerlandschaft wird das Profil des Zivildienstsystems auf Bundesebene durch das fachlich zuständige Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, den Bundesbeauftragten für den Zivildienst und das Bundesamt für den Zivildienst auf der einen Seite und die im Beirat für den Zivildienst inkorporierten Verbände und Interessengruppen auf der anderen Seite geformt. Unterhalb dieser Ebene konstituieren die Verwaltungsstellen der Verbände und die Zivildienstgruppen den organisatorischen Rahmen, innerhalb derer die Beschäftigungs- und Zivildienststellen mit ihren jeweiligem rechtsverantwortlichen Trägern agieren. Sie sind nicht allein wichtige rechtliche Bezugsfelder und konkrete Einsatzorte für den Zivildienst, sondern bilden in ihrer Funktion als Dienstleistungsorganisationen wesentliche Arbeitgeber für die hauptberuflich Beschäftigten und zugleich zivildienstrelevante Korrespondenzarbeitsmärkte.

Die Haupteinsatz- und Aufgabenfelder des Zivildienstes: Eine wesentliche Prämisse für den Zivildiensteinsatz und die Anerkennung von Beschäftigungsstellen ist die Bindung an Aufgaben und Tätigkeiten im sozialen Bereich, zu denen insbesondere die Hilfen für alte, kranke, behinderte und/oder sonstige hilfsbedürftige Menschen sowie präventive Maßnahmen zur Verhinderung körperlicher, psychischer und sozialer Notlagen zählen. Über den vorrangig zu berücksichtigenden sozialen Bereich hinaus können auch Beschäftigungsstellen anerkannt werden, die im Bereich des Umwelt- und Naturschutzes und der Landschaftspflege tätig sind. Den anererkennungsfähigen Bereichen und Einsatzfeldern des Zivildienstes sind wiederum spezifische Tätigkeitsgruppen (TG) zugeordnet, mit denen die Hauptmerkmale von Zivildienstplätzen bzw. die Aufgaben- und Tätigkeitsprofile des Zivildiensteinsatzes erfasst und systematisiert werden. Bezogen auf die Art der Tätigkeiten kann zwischen direkten, sich unmittelbar auf den Dienst am Menschen richtende und indirekten, eher sachbezogenen Tätigkeiten differenziert werden.

Das Gebot der Arbeitsmarktneutralität: Neben der Gemeinwohlorientierung und dem Vorrang des sozialen Bereichs bildet das Postulat der Arbeitsmarktneutralität eine weitere wesentliche Voraussetzung für die Anerkennung der Beschäftigungsstellen, nach dem – so die rechtliche Operationalisierung – Zivildienstplätze nicht anerkennungsfähig sind, „wenn sie nachweislich einen bisherigen Arbeitsplatz ersetzen oder eine Einrichtung eines neuen Arbeitsplatzes erübrigen sollen. Diese Arbeitsmarktneutralität ist insbesondere gewährleistet, wenn die Arbeiten ohne den Einsatz von Zivildienstleistenden nicht oder erst zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt würden oder auf dem Arbeitsmarkt keine Nachfrage besteht ...“ (BMFSFJ 2000 – Richtlinien 3.3.2). Der Zivildienst stellt insofern ein besonderes arbeitsmarktbezogenes Instrument dar, dessen Einsatz vom Anspruch her arbeitsmarktneutral zu erfolgen hat.

Limitierung und Kontingentierung des Zivildienstes: Die jeweilige Größenordnung des Zivildienstes wird vom Volumen der Kriegsdienstverweigerung sowie von politisch-rechtlichen Rahmen- und Steuerungsvorgaben beeinflusst. Mit dem im Herbst 1999 beginnenden Haushaltsjahr 2000 wurde erstmals die Anzahl der Zivildienstleistenden als Folge der Haushaltskonsolidierungspolitik der Bundesregierung durch die Festlegung einer Jahresdurchschnittszahl in Höhe von 124.000 nach oben begrenzt. Diese Zahl wurde auch für das Jahr 2001 vorgegeben. Für das Haushaltsjahr 2002 beträgt die Einberufungsobergrenze 112.000 ZDL. Als Folge der Limitierung wurde ein neues Verfahren zur Verteilung der Zivildienstressourcen erforderlich, nach dem den Verwaltungsstellen der Wohlfahrtsverbände und den Zivildienstgruppen beschränkte Einberufungskontingente in Form von Zivildiensttagen zugewiesen werden („Kontingentierung“), die sie in Eigenregie für ihren Zuständigkeitsbereich abrufen können („Selbststeuerung“).

Dauer des Zivildienstes: Seit der Einführung des Ersatzdienstes wurde die Zivildienstdauer mehrfach verändert. Der Zivildienst ist – gestützt durch die Urteile des Bundesverfassungsgerichts von 1978 und 1985 sowie begründet durch die Mehrbelastung der Soldaten und die Ernsthaftigkeit der Gewissensentscheidung – länger als der Grundwehrdienst konzipiert. Die aktuellsten zeitlichen Novellierungen des Zivildienstes datieren aus dem Jahr 2000 mit einer Herabsetzung der Dienstzeit von 13 auf 11 Monate ab dem 1.7.2000 bei 10-monatigem Grundwehrdienst sowie dem 1. Januar 2002 mit einer Reduktion der Dienstzeit auf 10 Monate bei 9-monatigem Grundwehrdienst. Mit diesen beiden Dienstzeitverkürzungen wurde der Zivildienst erstmals „unterjährig“ (bzw. jenseits der 12-Monats-Grenze) angelegt, wodurch sich

aus der Perspektive der Träger und Einrichtungen der Charakter des Zivildienstes als zeitlich limitierte Form der Mitarbeit verstärkt hat.

Der Zivildienst im Horizont unterschiedlicher Kontroversen: Der Zivildienst bewegt sich im Bezugs- und Schnittfeld verschiedenster Politikfelder und Diskurse, deren Gemeinsamkeit vor allem darin besteht, dass sie in ihren möglichen Konsequenzen die Struktur, Stellung und Existenz des Zivildienstes entscheidend verändern oder grundsätzlich in Frage stellen könnten. Viele der Diskussionen rund um den Zivildienst sind nicht neu, haben jedoch spätestens gegen Ende der 90er-Jahre an Dynamik gewonnen. Hierzu gehören die folgenden vier Debatten:

(1) Die sicherheits- und wehrpolitischen Debatte im Kontext der Reform der Bundeswehr: Die Modernisierungsbestrebungen der Streitkräfte spiegelten sich in verschiedenen Expertenberichten (z.B. der Wehrstruktur-Kommission), Planungsmodellen und Personalentwicklungskonzepten des Verteidigungsministeriums sowie dem inzwischen vom Deutschen Bundestag verabschiedeten Bundeswehrneuausrichtungsgesetz wieder. In diesem Horizont bildet der Grundwehrdienst als Ausdruck der allgemeinen Wehrpflicht zwar nach wie vor ein ideelles und manifestes Standbein der Bundeswehr, allerdings bei sich zukünftig sukzessive verringern dem Stellenwert innerhalb des Gesamtpersonalgefüges der Streitkräfte. Gemäß der vorliegenden Personalplanungs- und Strukturmodelle des Verteidigungsministeriums soll dieser Intention in den nächsten Jahren durch eine sich kontinuierlich zu reduzierende Anzahl von Dienstposten für Grundwehrdienstleistende Rechnung getragen werden. Mit Blick auf die rechtliche Ebene wurde der Grundwehrdienst inzwischen auf 9 Monate verkürzt und um die Option der zeitlichen Flexibilisierung erweitert.

(2) Die Reaktionen auf die Aktivitäten im Bereich der Bundeswehr auf Seiten des Zivildienstes: Eine erste Auseinandersetzung über die Perspektiven des Zivildienstes erfolgte im Rahmen der vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend einberufenen Arbeitsgruppe „Zukunft des Zivildienstes“. Obgleich die Arbeitsgruppenmitglieder mehrheitlich den Fortbestand des Zivildienstes in den bisherigen Strukturen grundsätzlich als gesichert erachteten, konstatierten sie – zum Beispiel mit Blick auf das Einberufungsverfahren oder die Begleitung und Einführung der Dienstpflichtigen – gleichzeitig Reformbedarf des Zivildienstsystems. Notwendig sei es darüber hinaus, – so ein weiterer relevanter Vorschlag – wichtige Aufgaben- und Lernfelder für junge Menschen auch außerhalb des Zivildienstes aufzubauen und – analog zum „Anderen Dienst im Ausland“ – einen „Anderen

Dienst im Inland“ zu schaffen, der zum Erlöschen der Zivildienstpflicht führen müsste. Dieser Empfehlung wurde von der Bundesregierung in Form einer entsprechenden Erweiterung des Zivildienstgesetzes aufgegriffen (s.u.).

(3) Die Auseinandersetzung um Fragen der Wehrpflicht und Wehrgerechtigkeit: Angesichts der zukünftigen Vorstellungen und Planungen im Bereich der Bundeswehr wurde auf grundsätzlicherer Ebene aber auch deutlich, wie entscheidend der Fortbestand der Wehrpflicht von der jeweiligen Bewertung der sicherheitspolitischen Lage abhängt, die die wesentliche Legitimationsgrundlage für die Aufrechterhaltung, Aussetzung oder Abschaffung der allgemeinen Wehrpflicht darstellt. Sie berührt zugleich die Frage nach der Verhältnismäßigkeit zwischen den sicherheitspolitischen Erforderlichkeiten als Begründung für die allgemeine Wehrpflicht und dem Eingriff in die Grundrechte. Eine weitere Facette bildet in diesem Kontext das Postulat der Wehrgerechtigkeit, dessen verschiedene Konnotationen sich bewegen zwischen

- der Gestaltung der Wehrpflicht als gerechte Lastenverteilung für einen möglichst großen Kreis Dienstpflichtiger oder als quantitativ begrenztem Auswahldienst für wenige Wehrpflichtige,
- der geschlechtsspezifischen Frage der Diskriminierung von Männern durch die Ausklammerung der Frauen von der allgemeinen Wehrpflicht – einem Problem, mit dem sich auch der Europäische Gerichtshof befasst – sowie
- der langjährigen Diskussion um das (zeitliche) Binnenverhältnis von Grundwehrdienst und Zivildienst.

(4) Die Auseinandersetzung um die beschäftigungspolitischen Optionen des Zivildienstes: Mit den rechtlichen, politischen und organisatorischen Novellierungen rückten in den letzten drei Jahren verstärkt die arbeitsmarktbezogenen Dimensionen des Zivildienstes in die öffentliche Diskussion, innerhalb derer sich insbesondere Verbands- und EinrichtungsvertreterInnen mit Blick auf die Limitierung und die höhere Kostenbeteiligung der Beschäftigungsstellen kritisch zu Wort meldeten. Im Rahmen dieser Debatte wurde aber auch deutlich, dass im Fall einer möglichen Abschaffung der Wehrpflicht die Frage der möglichen Arbeitsmarktneutralität bzw. -relevanz des Zivildienstes eine völlig neue Bedeutung und eine deutlich veränderte Akzentuierung gewinnt: Dann wird es nicht mehr allein darauf ankommen, die Effekte des Zivildienstes mit Blick auf den regulären Arbeitsmarkt zu ermitteln und dabei mögliche kontraproduktive Wirkungen zu vermeiden; vielmehr wird es dann darum gehen, die bislang von Zivildienstleistenden erbrachten Aufgaben und Tätigkeiten neu zu verteilen und alternative soziale Lern-

felder zu erschließen. Die beschäftigungspolitischen Optionen und Transferpotenziale des Zivildienstes werden in diesem Kontext auch im Rahmen der sogenannten „Konversionsdebatte“ erörtert, in der verschiedene Ideen zu den Substitutionsmöglichkeiten des Zivildienstes zugunsten anderer Mitarbeitergruppen mit unterschiedlicher Heftigkeit diskutiert werden, die von einer Aufwertung und Ausweitung der Freiwilligendienste bis hin zur Einführung eines neuen Pflichtdienstes reichen.

23.2 Binnenanalyse: Entwicklung und Struktur des Zivildienstes (Teil B)

Die Anfänge des Ersatzdienstes: Die heutige Erfolgsbilanz des Zivildienstes war zu Beginn des Ersatzdienstes kaum absehbar, dessen Entstehung aufs Engste mit der Diskussion des Rechtes auf Kriegsdienstverweigerung in der Nachkriegszeit sowie der Einführung der allgemeinen Wehrpflicht in der frühen Bundesrepublik verflochten ist. Nachdem die politischen und rechtlichen Grundsatzentscheidungen getroffen waren, erfolgte die gesetzliche und organisatorische Umsetzung der Kriegsdienstverweigerung in Form des zivilen Ersatzdienstes. Mit der rechtlichen Fixierung der Einsatzfelder und der formalen Einbindung des Ersatzdienstes in spezifische, eher große Anstalten und Einrichtungen des Sozial- und Gesundheitswesens wurden zugleich die Weichen für das heutige Zivildienstsystem und die derzeitigen Trägerstrukturen gestellt. Mit Blick auf das Aufgaben- und Tätigkeitsprofil der Zivildienstleistenden wurde lediglich zwischen Pflege und Nicht-Pflege differenziert. In dieser Epoche bildete der Ersatzdienst aufgrund der wenigen Kriegsdienstverweigerer keine nennenswerte quantitative Größe im Gefüge sozialer Dienste.

Die Reform des Zivildienstsystems: Nach Abschluss der Gründungsphase erlebten Kriegsdienstverweigerung und Ersatzdienst im Zuge der Studentenbewegung und des Vietnam-Krieges in den ausgehenden 60er- und in den 70er-Jahren eine erste Expansionsphase. Im Verlauf dieses Jahrzehnts entwickelte sich das Phänomen der Kriegsdienstverweigerung erstmals zu einem Verhaltensmuster für eine größere Zahl junger Männer. Durch die steigenden KDV-Zahlen und den wachsenden Bedarf an Zivildienstplätzen wurden Reformen beim Zivildienst erforderlich, die zur Verabschiedung des Zivildienstgesetzes sowie zum Auf- und Ausbau der Zivildienstverwaltung führten. Die „Professionalisierung“ der Verwaltung bildete die Voraussetzung für die Schaffung weiterer Zivildienstkapazitäten und die Erprobung neuer Tätigkeitsfelder für die Zivildienstleistenden. In der Anerkennungspraxis

erweiterte sich zugleich das organisatorische Spektrum an Einrichtungen, die Zivildienstplätze zur Verfügung stellten. Mit dem wachsenden Interesse kleinerer Organisationen veränderten sich auch die Aufgabenprofile der Zivildienstleistenden. Die rechtliche Neuordnung des Antragsverfahrens auf Kriegsdienstverweigerung in Form der sogenannten „Postkartennovelle“ hatte demgegenüber in dieser Phase keinen längeren Bestand, sollte aber aufgrund der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts für den Zivildienst in den 80er-Jahren nicht folgenlos bleiben.

Die Vereinfachung des Verweigerungsverfahrens und die Etablierung des Zivildienstes: Das Hereinwachsen der geburtenstarken Jahrgänge in das wehrpflichtige Alter und die neue Friedensbewegung trugen in den 80er-Jahren zur Sensibilisierung der jungen Erwachsenen für pazifistische Grundhaltungen sowie zur weiteren Ausweitung und Normalisierung der Kriegsdienstverweigerung bei. Durch die Novellierung der Rechtsgrundlagen mittels des „Gesetzes zur Neuordnung des Rechtes auf Kriegsdienstverweigerung und des Zivildienstes (KDVNG)“ wurden durch das vereinfachte Antragsverfahren die Grundlagen für die zügigere Bearbeitung der Anträge und den weiteren Ausbau des Zivildienstes geschaffen. Neben der Erweiterung und Konsolidierung der bestehenden Tätigkeitsbereiche – etwa durch die Verankerung des Umweltschutzes als Einsatzbereich im Zivildienstgesetz und die Überführung von Modellversuchen in reguläre Tätigkeitsfelder – wurden seitens des BAZ neue Einsatzgebiete von ZDL anerkannt. Die Aktivitäten des Bundesamtes, im Rahmen des expandierenden und sich ausdifferenzierenden Sozial- und Gesundheitssystems neue Zivildienstplätze zu schaffen, führten gestützt über finanzielle Zuschüsse und in Kombination mit dem wachsenden Interesse der Einrichtungen an dieser Mitarbeitergruppe insbesondere in der zweiten Hälfte der 80er-Jahre zur Etablierung des Zivildienstes auf relativ hohem Niveau.

Von der Deutschen Einheit bis zur aktuellen Lage: Im Verlauf der 90er-Jahre und zu Beginn des neuen Jahrhunderts veränderte sich wiederum die Lage des Zivildienstes. Ausschlaggebend waren die folgenden markanten Ereignisse:

- Bereits zu Beginn der 90er-Jahre wurde mit dem Golfkrieg eine Entwicklung eingeleitet, die zu bis dato unerreichten Größenordnungen und Rekordzahlen beim Phänomen der Kriegsdienstverweigerung führen sollte. Während die 80er-Jahre aufgrund der hohen Zuwachsraten bei den Zivildienstkapazitäten im Nachhinein als Jahrzehnt des Zivildienstes bezeichnet werden können, lassen sich die letzten 12 Jahre als Periode der Kriegsdienstverweigerung kenn-

zeichnen. Damit wurde zugleich der Personenkreis, der (obgleich sich unter den Verweigerern auch viele Reservisten befinden) potenziell für den Zivildienst zur Verfügung steht, nicht nur sukzessive erweitert, sondern aufgrund der vielfältigeren Verweigerungsmotive zugleich heterogener.

- Auch mit Blick auf die zeitlichen Dimensionen veränderte der Zivildienst seinen Charakter: Während die Zivildienstdauer in den 80er-Jahren sukzessive verlängert worden ist, erfolgte seit Beginn der 90er-Jahre eine stetige Verkürzung des Wehr- und Zivildienstes infolge der Deutschen Einheit und der entspannteren sicherheitspolitischen Lage. Die neuen Zeithorizonte des seit dem Jahr 2002 nur noch 10-monatigen Zivildienstes (abzüglich Einweisungs-, Einführungs- und Urlaubszeiten) ziehen hierbei fast zwangsläufig zumindest in einigen Einsatzfeldern die Notwendigkeit einer Neudefinition der Aufgaben- und Tätigkeitsprofile der Zivildienstleistenden nach sich.
- Wesentliche Modifikationen betrafen darüber hinaus die politischen und organisatorischen Rahmenbedingungen des Zivildienstsystems: Folgte bis zum Herbst des Jahres 1999 die Haushaltsvorgabe den Einberufungen beim Zivildienst, so wurde – als Folge des Haushaltssanierungsgesetzes von 1999 – erstmals die Zahl der Zivildienstleistenden politisch gesteuert, limitiert und kontingentiert. Mit Blick auf die Inanspruchnahme der zur Verfügung stehenden Ressourcen wurden die Kontingente, zumindest im Haushaltsjahr 2001, jedoch nicht von allen Verbänden vollständig ausgeschöpft.

Unter quantitativen Aspekten wurden die institutionellen Kapazitäten des Zivildienstes insbesondere durch die Übertragung des Zivildienstsystems auf die neuen Länder und Berlin neuerlich ausgeweitet. Bundesweit hat die Analyse für die zweite Hälfte der 90er-Jahre ein äußerst vielschichtiges, d.h. regional-, träger- und tätigkeitsgruppenbezogenes uneinheitliches Bild des Zivildienstes hervorgebracht, wobei die ostgegenüber der westdeutschen Zivildienstlandschaft nach wie vor Besonderheiten aufweist. Bundesweit klärungsbedürftig ist für den Zeitabschnitt ab 1995 insbesondere die Diskrepanz zwischen der wachsenden Zahl der genehmigten und der rückläufigen Entwicklung bei den belegten Zivildienstplätzen. Die Gesamtlage des Zivildienstes wird hierbei vor allem von der dominierenden Tätigkeitsgruppe 01 der „Pflegerhilfe und Betreuungsdienste“ geprägt, die zugleich ein Beispiel für die Fortsetzung des Expansionsprozesses sowohl bei den genehmigten als auch den belegten Zivildienstplätzen darstellt. Demgegenüber scheinen mit Blick auf beide Dimensionen insbesondere die Sonderformen der Pflege- und Betreuungsdienste, d.h. die „Mobilen Sozialen Hilfsdienste“ und die „Individuelle Schwerstbehindertenbetreuung“ so-

wie der „Krankentransport/Rettungsdienst“ und der „Umweltschutz“ auf dem Rückzug zu sein (s.u.).

Ausgaben für das Zivildienstsystem: Für die Aufrechterhaltung des Zivildienstes werden Ausgaben durch die Einsatzstellen, die i.d.R. durch Kostenträger des Sozialversicherungssystems (re)finanziert werden, und das Bundesamt für den Zivildienst (BAZ) getätigt, die aktuell insgesamt ca. 1,6 Mrd. EUR (ca. 3,1 Mrd. DM) betragen. Bei den Zivildienst-Ausgaben aus dem Bundeshaushalt ist – nach einem Höchststand der Ausgaben von ca. 1,39 Mrd. EUR (ca. 2,71 Mrd. DM) – seit dem Jahr 2000 ein deutlicher Rückgang auf ca. 1,06 Mrd. EUR (ca. 2,07 Mrd. DM) in 2001 zu verzeichnen. Dies hat wesentlich mit einer Veränderung bei den Steuerungsmechanismen zu tun: Dies geht mit einem Wandel von einem „Bedarfsprinzip“ zu einem „Budgetprinzip“ einher.

Die Ausgaben des BAZ decken neben den „Overheadkosten“ des Bundesamtes und den Versicherungsbeiträgen für die Zivildienstleistenden (ca. 416 Mio. EUR) vor allem einen Teil der direkten Ausgaben für die ZDL und deren Schulung. Dieser zuletzt genannte Ausgabenposten des BAZ wird durch Ausgaben der Einsatzstellen ergänzt und beläuft sich pro ZDL für das Einsatzfeld des Rettungsdienstes – in einer betriebswirtschaftlichen Perspektive und bezogen auf den Untersuchungszeitraum, also auf eine 11-monatige Dienstzeit sowie einer Ausbildung zum Rettungssanitäter – auf maximal rund 8.400 EUR (ca. 16.500 DM). Davon werden etwa zwei Fünftel durch die Zuschüsse des Bundesamtes und drei Fünftel durch andere Einnahmen der Einrichtungen gedeckt. Unter Berücksichtigung der Ausgabenreduzierungen pro ZDL durch die 10-monatige Dienstzeit ab 2002 und die Setzung weiterer ausgabenminimierender Aspekte (u.a. bezüglich Ausbildung oder Dienstgrad) könnte sich dieser Betrag um höchstens bis zu 1.530 EUR (ca. 3.000 DM) verringern.

23.3 Zwischen bezahlter Arbeit und freiwilligem Dienst – Zivildienst im Horizont des Arbeitsmarktes (Teil C)

Der arbeitsmarktpolitische Hintergrund – die Entwicklung der Dienste am Menschen: Mit der primären Verankerung im sozialen Sektor ist der Zivildienst Bestandteil eines Dienstleistungs-, Arbeitsmarkt- und Berufssegments, das in den letzten drei bis vier Jahrzehnten in hohem Maße von sozialen und sektoralen Modernisierungsprozessen profitieren konnte und bei wachsendem Differenzierungsgrad stark expandiert ist. Diese Entwicklungen erwiesen sich in starkem Ma-

ße als beschäftigungsrelevant und haben das arbeitsmarktpolitische Tätigkeits- und Berufsgefüge grundlegend verändert. Die hohen und anhaltenden Wachstumsquoten bei den Diensten am Menschen sowie der nachhaltige Wandel der Personalstrukturen im sozialen Sektor sind als Fortsetzung und Ergebnis eines langfristigeren und grundsätzlicheren Entwicklungsprozesses in Richtung einer „Vergesellschaftung des Sozialen“ interpretieren. D.h.: Die ehemals von Privathaushalten und Familien erbrachten oder auch ehrenamtlich organisierten Aufgaben und Tätigkeiten in den Bereichen der Betreuung und Pflege, Erziehung und Bildung sind offenbar immer deutlicher zu einem obligatorischen Bestandteil des wohlfahrtsstaatlich organisierten, hauptberuflich gestützten und fachlich orientierten Versorgungsnetzes geworden, innerhalb dessen auch der weiter zu definierende funktionelle Stellenwert des Zivildienstes und die Tätigkeiten der Zivildienstleistenden einzuordnen sind.

Die Sozial- und Gesundheitsberufe: Zivildienstrelevante Korrespondenztarbeitsmärkte im engeren Sinne bilden die in der Terminologie der amtlichen Statistik als „Gesundheits- und Sozialberufe“ bezeichneten Erwerbs- und Berufsegmente, die das arbeitsmarktpolitische Pendant der sogenannten zivildienstnahen, unmittelbar auf den Dienst am Menschen gerichteten Tätigkeitsgruppen darstellen. Beide Dienstleistungsbereiche bildeten mit rund 1,8 Mio. erwerbstätigen Personen in den nicht-akademischen Gesundheitsberufen sowie 1,2 Mio. Erwerbstätigen in den Sozialberufen im Jahr 2000 bedeutsame Arbeitsmärkte, wengleich in diesen klassischen Frauenarbeitsfeldern jedoch die Teilzeitarbeit traditionell eine große Rolle spielt. Die expansive Gesamtentwicklung bei den Gesundheits- und Sozialberufen wird gebrochen durch die zu verzeichnenden Unterschiede auf einzelnen Teilarbeitsmärkten, wobei insbesondere im Horizont der Arbeitslosigkeit die Entwicklung in Ostdeutschland ins Blickfeld geraten ist. Grundsätzlich bilden vor allem die Sozialberufe mit hohen Steigerungsraten auf der Beschäftigungsseite sowie einer hohen Arbeitslosigkeit und einer beachtlichen Zahl an ArbeitnehmerInnen in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen einen sehr zwiespältigen Arbeitsmarkt. Besondere arbeitsmarktpolitische Probleme hatten und haben hierbei vor allem die ArbeitnehmerInnen ohne Berufsausbildung, die überdurchschnittlich vom Risiko der Arbeitslosigkeit betroffen sind. Dieser Befund lässt sich auch auf die Gesundheitsberufe übertragen, deren Arbeitsmarktlage im Horizont der Beschäftigten- und Arbeitslosenstatistik jedoch insgesamt etwas günstiger ist.

Das Qualifikationsgefüge: Unterhalb dieser Ebene ist der Zivildienst in eine äußerst heterogene, spezialisierte und versäulte Tätigkeits- und Berufslandschaft eingebettet, in der die verschiedenen Ausbildungen in der Sozial- und Heilpädagogik, Heilerziehungs-, Kranken- und Altenpflege nahezu unvermittelt nebeneinander stehen. Obgleich inzwischen auf allen formalen Ebenen der Berufsbildungspyramide Ausbildungsangebote bestehen, werden nach wie vor Ausbildungs- und Professionalisierungsdefizite beklagt. Trotz der zu verzeichnenden Verlagerungen im Tätigkeits- und Berufsgefüge in Richtung Verfachlichung, Akademisierung und Professionalisierung stellt die zerklüftete Ausbildungslandschaft vor allem in den nicht-akademischen Gesundheits- und Sozialberufen auch heute noch eine Barriere auf dem Weg zur Aufwertung der Sozial- und Pflegeberufe sowie zur qualitativen Weiterentwicklung des Arbeitsfeldes dar. Gleichwohl bildet zu großen Teilen eine abgeschlossene Berufsausbildung eine wesentliche Eintrittskarte für dieses Tätigkeitssegment, in dem die gestiegenen und hohen beruflichen Anforderungen aus der Perspektive der Fachöffentlichkeit eine Reform des Berufsausbildungssystems und Höherqualifizierung des Personals im Interesse der Klienten und Betreuten mittlerweile unumgänglich erscheinen lassen. Vor diesem Hintergrund bewegen sich der Zivildienst und die Zivildienstleistenden, die vom rechtlichen Profil her zunächst einmal mit der Gruppe der gering qualifizierten ArbeitnehmerInnen zu vergleichen sind, im sensiblen Spannungsfeld zwischen Tradition und Reform, Fachlichkeit und Deregulation. Mit Blick auf die gestiegenen Qualifikationserwartungen an das Personal und die Berufsgruppen in den Diensten am Menschen sind insofern negative professionspolitische Effekte des Zivildienstes nicht auszuschließen. In seiner Abkopplung von den geforderten Ausbildungsstandard im sozialen Sektor erscheint der Zivildienst insofern nicht unproblematisch.

Neuere Entwicklungstrends: Seit der ersten Hälfte der 90er-Jahre haben sich die sozialrechtlichen Rahmenbedingungen in Richtung Ökonomisierung, Wettbewerbsorientierung und Qualitätssicherung neuerlich verändert. Diese Entwicklungen haben innerhalb des stark bindendifferenzierten sozialen Sektors zahlreiche Neustrukturierungen bei den sozialen Diensten und Einrichtungen ausgelöst, die in arbeitsfeldspezifischer Ausprägung zu veränderten Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen für das Personal geführt, deren arbeitsmarktpolitische Effekte auf den Zivildienst weitgehend ungeklärt sind. Die arbeitsmarktpolitischen Unwägbarkeiten dieser Mega-Trends veranschaulicht exemplarisch der Krankenhausbereich, in dem kostensenkenden Maßnahmen und erhebliche Rationalisierungsbestrebungen bei wachsendem beruflichen Anforderungsniveau einhergehen mit verdichteten Arbeitsabläufen im Kernbereich des Angebots und zu Stellenabbau bzw.

Out-Sourcing in den angelagerten Bereichen, die auch in anderen Feldern sozialer Arbeit in unterschiedlichem Ausmaß zu beobachten sind.

Damit wird zugleich das Blickfeld über den Pflegebereich und die dort tätigen Zivildienstleistenden hinaus um die zivildienstferneren, indirekten Dienste und die hiermit korrespondierenden Beschäftigtengruppen und Teilarbeitsmärkte erweitert. Die konkrete Beschäftigungslage konkretisiert sich für die einschlägig qualifizierten Berufsgruppen im Bereich der Alten- und Krankenpflege darüber hinaus im Spannungsfeld der sich überlappenden ambulanten und stationären pflegerischen Aufgabenfelder und Arbeitsmärkte. Während die aktuellen und zukünftigen Beschäftigungsaussichten für die qualifizierten Fachkräfte der Krankenpflege und – bereits mit Abstrichen – der Altenpflege als vergleichsweise günstig eingeschätzt werden können, besteht sowohl für die ArbeitnehmerInnen in den Peripheriebereichen bzw. angelagerten Funktionsbereichen der Einrichtungen als auch für die geringer qualifizierten Berufs- und Beschäftigtengruppen in der Kranken- und Altenpflegehilfe ein erhebliches arbeitsmarktpolitisches Risikopotenzial. Die Abwägung der jeweiligen beschäftigungspolitischen Chancen und Risiken wird hierbei durch eine weitere Determinante und Segmentierung des Arbeitsmarktes erschwert: In ihrer Doppelfunktion als Arbeitgeber und Zivildienstakteure bilden die Wohlfahrtsverbände nicht allein einen spezifischen Ausschnitt des Arbeitsmarktes, sondern zu gleich eine Trägergruppe, die von den Modernisierungsprozessen im sozialen Sektor im besonderen Maße betroffen ist.

Die Wohlfahrtsverbände: Die Wohlfahrtsverbände sind als gewichtige Sozialleistungsorganisationen seit den Anfängen des Ersatzdienstes ein wesentlicher Garant für die Aufrechterhaltung des Zivildienstsystems im sozialen Sektor. Durch die spezifischen Kooperations- und Vernetzungsstrukturen zwischen öffentlicher und freier Wohlfahrtspflege konnten die Verbände in ihrer Gesamtheit seit den 70er-Jahren in erheblichem Umfang an der Expansion des Sozial- und Gesundheitswesens partizipieren. Als wesentlichster Faktor bei der Erweiterung der wohlfahrtsverbandlichen Angebotsstrukturen erwies sich hierbei das hauptberufliche Personal, das zwischen 1970 bis 2000 kontinuierlich expandiert ist. Im Zeitraum zwischen 1996 und 2000 wurde dieser Zuwachs jedoch fast vollständig durch die Teilzeitarbeit absorbiert, so dass seit Mitte der 90er-Jahre eher von Stagnationstendenzen im Umfeld der Freien Wohlfahrtspflege auszugehen ist. Die Wohlfahrtsverbände mit ihren zahlreichen Untergliederungen, Zusammenschlüssen und Einzelträgern, Einrichtungen und Dienste befinden sich derzeit aufgrund der zu verzeichnenden rechtlichen und gesellschaftlichen Modernisierungsprozesse in einer Phase der Umorientierung und Um-

strukturierung mit offenem Ausgang, deren Ergebnis sich möglicherweise auch auf die Positionierung des Zivildienst in den einzelnen verbandlichen Aufgabenfeldern auswirken wird.

Die qualitative Positionierung des Zivildienstes im Horizont des Arbeitsmarktes: Vor den skizzierten Rahmenbedingungen sind der soziale Sektor und der Zivildienst auf vielfältige Weise miteinander verwoben. Innerhalb des sozialen und gesundheitsbezogenen Arbeitsmarkt-, Tätigkeits- und Berufssystem bildet er ein mehrdimensionales Phänomen, dessen Bedeutung in den einzelnen Arbeitsfeldern und die dort agierenden Organisationen über seine ureigentliche Zielsetzung hinaus ein breites funktionales Spektrum umfasst. Die heutigen Wahrnehmungsmuster reichen hierbei von den innovativen, komplementären und kompensatorischen Effekten des Zivildienstes bei der Gestaltung der Angebotsstrukturen, über seine Komplementär- und Hilfsfunktion für das hauptberufliche Personal bis hin zu seinen sozialisatorischen Effekten für die Zivildienstleistenden als Brücke zwischen den beteiligten Einrichtungen und Diensten und der Zivilgesellschaft. Die Frage der möglichen Kollision des Zivildienstes mit dem Beschäftigungssystem durch die Substitution oder Nicht-Einstellung hauptberuflicher MitarbeiterInnen bildet innerhalb dieses Rasters nur einen, gleichwohl zivildienstrechtlich relevanten Bezugspunkt.

Der quantitative Stellenwert des Zivildienstes: Die Voraussetzungen für diesen im Vergleich zu den Anfängen des Ersatzdienstes und der Gründungsphase des Zivildienstes fundamentalen Bedeutungszuwachs wurden vor allem im Verlauf der 80er Jahre geschaffen, in denen er einen enormen quantitativen Aufschwung im sozialen Sektor erfahren hat. Erst ab diesem Zeitpunkt erreichte der Zivildienst eine Größenordnung, angesichts derer seine möglichen arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Implikationen überhaupt ins Blickfeld gerieten. Der Rückgriff auf die Gruppe der Zivildienstleistenden erfolgte somit vor allem in einer Phase, in der sich der soziale Sektor vor dem Hintergrund einer sich verschlechternden öffentlichen Finanzlage weitgehend ausdifferenziert hat. Zur Befriedigung des zunehmenden Personalbedarfs wurde – so die These – neben dem hauptberuflichen Personal in verstärktem Umfang auf die wachsende Zahl an anerkannten Kriegsdienstverweigerern zurückgegriffen. Diese Tendenz findet sich auch innerhalb der Freien Wohlfahrtspflege, an die seit Beginn des Zivildienstes ein großer Teil der Zivildienstressourcen delegiert wurde. In den 90er-Jahren zeichnet sich im Verhältnis zwischen Beschäftigungssystem und Zivildienst aufgrund der zu verzeichnenden sozialrechtlichen und gesellschaftlichen Modernisierungsprozesse möglicherweise eine Trendwende ab, der arbeitsfeldbezogen weiter nachzugehen sein wird.

Gleichwohl ist die ideelle, arbeitsmarktpraktische und beschäftigungspolitische Bedeutung des Zivildienstes für die Organisationen des sozialen Sektors nach wie vor sehr hoch, wie die arbeitsfeld- und aufgabenbezogene Verortung des Zivildienstes insbesondere für die verbandlich geprägten Teilbereichen der Behinderten- und Altenhilfe (wie den Werkstätten für Behinderte oder dem technischen Diensten etc.) veranschaulicht hat.

Die Sonderstellung des Zivildienstes im Personalgefüge: Im vielfältigen Mitarbeitergefüge der Einrichtungen und Dienste bilden die Zivildienstleistenden zwischen den verschiedenen Formen gemeinwohlorientierten Engagements und der erwerbsorientiert erbrachten, verberuflichten Arbeit jedoch nur eine Personalgruppe. Unter den verschiedenen Formen der Mitarbeit bilden die Arbeitsverhältnisse des ersten und zweiten Arbeitsmarktes auch mit Blick auf das Gebot der Arbeitsmarktneutralität wesentliche Referenzgrößen für die beschäftigungspolitische Verortung des Zivildienstes. Mit den Arbeitsformen des dritten Arbeitsmarktes und des informellen Bereichs teilt er dagegen vor allem die Gemeinwohlorientierung. Zusammengenommen konstituiert die Sonderstellung des Zivildienstes in Kombination mit den spezifischen Funktionslogiken, Einsatzoptionen und Motivationslagen der einzelnen Arbeitsmärkte und MitarbeiterInnengruppen ein jeweils eigenständiges arbeitsmarkt-, personal- und beschäftigungspolitisches Koordinatensystem, das es auch bei den Überlegungen zur möglichen Transformation und Konversion des Zivildienstes zu berücksichtigen gilt.

Substitutionsmöglichkeiten des Zivildienstes: Für einen alternativen Personaleinsatz beim potenziellen Wegfall des Zivildienstes steht grundsätzlich das gesamte personelle Spektrum im sozialen Sektor zur Verfügung. Als mögliche Ersatzstrategien kommen sieben Varianten in Betracht: (1) die Einstellung von ArbeitnehmerInnen in reguläre, tariflich entlohnte Arbeitsmarktverhältnisse, (2) die Beschäftigung von Arbeitskräften in öffentlich subventionierten Arbeitsverhältnissen und Beschäftigungsprojekten, (3) der Rückgriff auf erwerbstätige Personen auf der Grundlage flexiblierter Arbeitsverhältnisse und -verträge, (4) die verstärkte Rekrutierung von Auszubildenden und PraktikantInnen, (5) die stärkere Orientierung in Richtung des ehrenamtlichen Engagements, (6) die Favorisierung von Freiwilligendiensten und (7) die Etablierung eines allgemeinen Pflichtdienstes. Je nach Aufgabenfeld und Tätigkeitsgruppe können die Zivildienstleistenden auch durch eine Kombination der verschiedenen Personalgruppen ersetzt werden.

Das hauptberufliche Personal: Würde das erforderliche Ersatzpersonal allein über den ersten Arbeitsmarktes rekrutiert, und damit eine Option gewählt, die sich im Verlauf der empirischen Auseinandersetzung mit den Fallstudien als weniger wahrscheinlich erwies (s.u.), dann wäre mit Blick auf die erforderlichen Qualifikationen der hauptberuflichen Kräfte von folgender Kombination auszugehen: Neben un- und angelernten Arbeitskräften sowie ArbeitnehmerInnen mit Berufen, die eher auf dem Helferniveau zu verorten sind, müsste auch eine unbestimmten Zahl von Fachkräften eingestellt werden, wobei mit wachsender formaler Qualifikation die Kostenschere zwischen dem Zivildienst und der Gruppe der hauptberuflich Beschäftigten weiter auseinander klappt. Sofern eine entsprechende Nachfrage überhaupt vorhanden wäre (s.u.), könnte vor allem – auch angesichts regionaler Engpässe – die Rekrutierbarkeit des erforderlichen Ersatzpersonals im Bereich der qualifizierten Kranken- und Altenpflege problematisch sein. Grundsätzlich ist bei der Entwicklung von Konversionsstrategien zu bedenken, dass es sich um spekulative Modelle handelt, die aus volkswirtschaftlicher Perspektive zwar machbar und auf den ersten Blick auch bestechend erscheinen, von den tatsächlich gegebenen sozialpolitischen, personellen und finanziellen Bedingungen in den einzelnen Sozialleistungsbereichen, Arbeitsfeldern und beteiligten Organisationen jedoch meist stark abstrahieren. Insbesondere aus der betriebswirtschaftlichen Perspektive der Einrichtungen und Dienste bilden Zivildienstleistende im Vergleich zum hauptberuflichen Personal eine nach wie vor kostengünstige Personalgruppe, deren Substitution erhebliche organisatorische und personelle Anpassungsleistungen der Einrichtungen und Dienste erfordern würde, die keineswegs automatisch in Richtung einer beschäftigungspolitischen Offensive verlaufen müsste: Flexibilisierung, Arbeitsverdichtung und Qualitätseinbußen stellen ohne gesicherte Finanzierung zumindest genauso wahrscheinliche Optionen dar.

Pflichtdienst: Die Argumentationslinien für oder gegen die Option eines (sozialen) Pflichtdienstes, die von VertreterInnen unterschiedlichster gesellschaftlicher Akteure formuliert werden, können nicht unabhängig vom rechtlichen Status Quo gesehen werden, der mit dem von der politischen Mehrheit getragenen System von Wehr- und Zivildienst zwei Zwangsdienste vorsieht. Dabei gilt es zu beachten, dass Differenzen zwischen Wehr- und Zivildienst auszumachen sind: einerseits mit Blick auf die gesellschaftlichen Sektoren, in denen die jeweiligen Leistungen verankert sind, andererseits bezüglich der Art der Güter, die unter Beteiligung des Wehr- bzw. Zivildienstes bereit- bzw. hergestellt werden. Ein zusätzlicher Pflichtdienst wird auf der einen Seite von dessen Befürwortern als ein alternativer Entwicklungspfad verstanden, mit dessen Einführung mehrere Vorteile verknüpft sein können. So wäre er

beispielsweise nicht nur dazu geeignet, eine absehbare Personallücke im Bereich der sozialen Dienste zu schließen, sondern er würde ebenso – im Sinne einer „Zeitverpflichtung“ gegenüber einer „Finanzverpflichtung“ über Steuern – als sozial gerechter eingestuft und als eine Option charakterisiert, die zudem für eine „soziale Alphabetisierung“ junger Menschen hilfreich sein könnte. Andererseits führen die Gegner eines sozialen Pflichtdienstes u.a. an, dass diese erzwungenen Arbeitsleistungen einer systematische Fehlallokation der Ressourcen und einer breiten partiellen Dequalifizierung sozialer und pflegerischer Arbeit gleichkommen würde.

Freiwilligendienst: Die Idee, Reduzierungen bei den Zivildienstleistenden oder einen gänzlichen Ausfall des Zivildienstes durch einen (vermehrten) Einsatz von HelferInnen in Freiwilligendiensten aufzufangen, scheint sowohl die Diskussionen zu den Freiwilligendiensten als auch die Debatten zur Zukunft des Zivildienstes zu befördern und zu prägen. Dabei geraten vor allem die Programme des Freiwilligen Sozialen Jahres (FSJ) und des Freiwilligen Ökologischen Jahres (FÖJ) ins Zentrum der Betrachtung, die im Jahrgang 2000/01 zusammen ca. 13.000 TeilnehmerInnen genutzt haben.

Orientiert an diesen beiden Freiwilligendiensten sind deutliche Strukturanalogien mit, aber ebenso deutliche Differenzen zu dem Zivildienst auszumachen. Unter Berücksichtigung dieser grundlegenden Faktoren erscheint es auch mittels attraktiverer, flexiblerer und besser beworbener Freiwilligendienste kaum wahrscheinlich, dass diese zukünftig den Zivildienst in erheblichem Umfang oder gar vollständig ersetzen können. Realistischer erscheint – aus der Perspektive der Einrichtungen – dagegen ein „Zwei-Säulen-Modell“, das einerseits den jungen Menschen neuartige Entscheidungsalternativen und andererseits den Einrichtungen neue personalpolitische Optionen ermöglicht. In einem solchen Modell besitzen die Freiwilligendienste einen eigenständigen Wert und werden nicht als Substitut für den Zivildienst gehandelt. Die Attraktivität der beiden Freiwilligendienste wird auch mit den kürzlich erfolgten Gesetzesänderungen gesteigert werden, durch die sich einige Strukturbedingungen dieser Dienste verändern (u.a. durch eine Erweiterung der Einsatzfelder und eine Flexibilisierung der Dauer). Parallel dazu wird die Förderhöhe durch den Jugendplan des Bundes von 11,5 Mio. EUR (ca. 22,5 Mio. DM) auf 16,5 Mio. EUR (ca. 32,3 Mio. DM) anwachsen, was einer Steigerung um 43,5% entspricht. Mit diesen Änderungen wurde auch ein neuer Surrogatdienst als § 14c in das Zivildienstgesetz aufgenommen, mit dem die Möglichkeit gegeben sein wird, durch die Absolvierung eines Freiwilligendienstes von der Pflicht der Ableistung des ZD entbunden zu werden.

23.4 Fallstudie Diakonie – Zivildienst zwischen ambulanten und stationären Hilfen für ältere und behinderte Menschen (Teil D)

Untersuchung und Arbeitsfeld: Im Blickfeld der „Fallstudie Diakonie“ stand der Zivildiensteinsatz im sozialpflegerischen Schnittfeld der ambulanten und stationären Hilfen für ältere und behinderte Menschen auf der Grundlage sekundäranalytischer Auswertungen und einer Befragung in ausgewählten Einrichtungen der Diakonie Württemberg. Im Vordergrund standen die Tätigkeitsgruppen „11 Mobile Soziale Hilfsdienste“ (MSHD), „19 Individuelle Schwerstbehindertenbetreuung (ISB)“, „45 ISB für Kinder in integrierten Einrichtungen (ISB-K)“ sowie – ergänzend und in Teilen – die „01 Pflegehilfe und Betreuungsdienste“. In nicht-repräsentativer Form wird damit die Lage in einem höchst dynamischen Arbeitsfeld skizziert, das in den letzten Jahren mehrfach sein Profil verändert hat. Den Hintergrund für die Positionierung des Zivildienstes in den ambulanten und stationären Pflege- und Betreuungsdiensten für ältere und behinderte Menschen bilden

- der sukzessive Ausbau und die grundlegende Umgestaltung des Versorgungssystems aufgrund des wachsenden Pflege- und Betreuungsbedarfs als langfristiger Prozess, der seit der Verabschiedung des Pflegeversicherungsgesetzes insbesondere mit Blick auf den ambulanten Bereich an Schubkraft gewonnen hat;
- die hiermit verbundene Neudefinition der Arbeitsinhalte und die Erweiterung der erforderlichen Kenntnisse und Qualifikationen für die Tätigkeit in den ambulanten Diensten und stationären Einrichtungen in Richtung mehr-dimensionaler Anforderungsprofile innerhalb eines heterogenen Tätigkeits- und Personalgefüges, dessen Berufs- und Qualifikationsstrukturen vor allem durch die Ausbildungen im Bereich der Kranken- und Altenpflege geprägt sind;
- die sozialrechtlich forcierte Umgestaltung der Trägerlandschaft und der Finanzierungsregelungen in Richtung einer stärkeren Wettbewerbsorientierung und höheren Ansprüchen an die Qualität und Wirtschaftlichkeit der Arbeit.

Zur Abgrenzung der untersuchten Tätigkeitsgruppen: Vor diesem Rahmen gilt die spätere TG 01 als klassisches Einsatzfeld für Zivildienstleistende, die bereits seit dem Beginn des Ersatzdienstes besteht. Heute beinhaltet die TG 01 alle in den unterschiedlichen Bereichen des Sozial- und Gesundheitswesens anfallenden Pflege- und Betreuungsdienste für die unterschiedlichen Zielgruppen sozialer und gesundheitsbezogener Arbeit. Sie ist demzufolge durch eine ausgesprochen hohe arbeitsfeld- und einrichtungsbezogene Heterogenität

gekennzeichnet, die ein breites Spektrum möglicher Aufgaben in (teil-)stationären und ambulanten Einrichtungen umfasst.

Demgegenüber handelt es sich bei den TG 11 MSHD, TG 19 ISB und TG 45 ISB-K um Sonderformen der Pflegehilfe und Betreuungsdienste, deren jeweils zugrundeliegendes Aufgabenprofil wesentlich spezifizierter ist: Alle drei Gruppen bilden – bei Unterschieden im Konzept – verschiedene Formen der Einzelbetreuung für ältere und/oder (schwerst-)behinderte Menschen im privaten häuslichen Umfeld oder in integrativen Einrichtungen. Im Unterschied zur TG 01 ist die Einrichtung dieser TG weitaus später einzuordnen: So lässt sich die eigentliche, für die Herausbildung der TG relevante Phase in die erste Hälfte der 80er-Jahre datieren.

Größe und Entwicklung: Mit Blick auf die quantitativen Größendimensionen der einzelnen Tätigkeitsgruppen bildet die TG 01 mit Abstand das größte Segment des gesamten Zivildienstsystems. Im Unterschied hierzu stellen die anderen drei ambulanten Formen der Pflegehilfen und Betreuungsdienste nur einen sehr begrenzten Ausschnitt der vorhandenen Zivildienstressourcen dar. Unterschiede zwischen den verschiedenen TG sind nicht nur in der Größe der TG festzustellen, sondern auch im Entwicklungsverlauf bei dem sich zwei Grundtypen unterscheiden lassen: So kann insbesondere die TG 01 der Pflegehilfe und Betreuungsdienste als Beispiel für einen ungebrochenen, aber seit Mitte der 90er-Jahre gebremsten Wachstumsprozess herangezogen werden. Ähnliche Dynamiken sind – bei äußerst geringem Ausbaustand – in der Tendenz auch bei der TG 45 ISB für Kinder auszumachen. Demgegenüber sind – wie die Entwicklung bei den belegten, neu anerkannten, freien sowie aberkannten ZDP dokumentiert – die Mobilien Sozialen Hilfsdienste und die Individuelle Schwerstbehindertenbetreuung von massiven Abbauprozessen bei den genehmigten und belegten Zivildienstplätzen betroffen.

Auf der Suche nach möglichen Gründen für diese im Horizont der Zivildienststatistik für alle Einsatzbereiche aufgezeigten Entwicklungen und Differenzen ergab die Einrichtungsbefragung, bei der – unter der Einschränkung der Nichtrepräsentativität – ein vergleichbarer Trend ermittelt wurde, vor allem die folgenden beiden Hinweise: So beklagte zum einen die Mehrzahl der Einrichtungen allgemeine Rekrutierungsprobleme von Zivildienstleistenden in den Tätigkeitsgruppen der Pflege und Betreuung, die auf das höhere Interesse der ZDL an den indirekten Diensten und Tätigkeitsgruppen, die hiermit korrespondierende „Scheu“ vor der Pflege sowie – so die besondere Problematik ländlicher Sozialstationen – auf die Landflucht der ZDL zurückzuführen sind.

Zum anderen spielen bei der Besetzung der Zivildienstplätze auch die Prioritäten und Planungen der Einrichtungen eine Rolle. Unter diesem Aspekt ermöglichen die variablen Vorgaben der TG 01 einen flexibleren, einrichtungsgerechteren Einsatz der Zivildienstleistenden. Mit Blick auf die sogenannte Platzwahrheit, d.h. dem Grad der Übereinstimmung zwischen den Bestimmungen des BAZ zum Einsatz der Zivildienstleistenden in den verschiedenen Tätigkeitsgruppen der Pflege und Betreuung und der konkreten Einsatzpraxis vor Ort, zeigte sich in der Tendenz, dass im Bedarfsfall die Erfordernisse der Einrichtungen bzw. ein tätigkeitsgruppenübergreifender Einsatz der ZDL überwog. In den Aussagen der Einrichtungen wurde ein starkes Interesse am möglichst flexiblen Einsatz der ZDL deutlich, dem das Profil der offener konzipierten TG 01 eher entgegenkommt. Zusammengenommen deuten damit der gebremste Wachstumsverlauf bei der TG 01 sowie die rückläufigen Belegungsquoten in den MSHD und der ISB für den untersuchten Teilbereich weniger auf Sättigungstendenzen bei der Nachfrage, sondern auf Attraktivitätsverluste dieser Aufgabenprofile bei den Zivildienstleistenden und/oder Verlagerungsprozesse bei der Beantragung von Zivildienstplätzen hin, die durch die Mitte der 90er-Jahre erfolgte Einstellung der finanziellen Zuschüsse seitens des Bundesamtes für den Zivildienst wohl noch verstärkt worden sind.

Die Entwicklung des Zivildienstes in den untersuchten Einrichtungen: Bei unterschiedlich langen Erfahrungen der Einrichtungen mit ZDL wurde als häufigstes Argument für den erstmaligen Einsatz von Zivildienstleistenden die geringeren Kosten des Zivildienstes benannt, auf die allerdings weniger unter dem Motiv der Wettbewerbsfähigkeit im Konkurrenzkampf oder als Grund für die Nicht-Beschäftigung hauptberuflicher Kräfte hingewiesen wurde, sondern als Voraussetzung zur Erschließung neuer Arbeitsfelder, die zum damaligen Zeitpunkt ansonsten nicht finanzierbar gewesen wäre. Das Argument der Kostenersparnis hat – so die Frage nach dem aktuellen Stellenwert des Zivildienstes – für die Einrichtungen seitdem noch an Bedeutung gewonnen.

Das Personalgefüge: Heute bilden die Zivildienstleistenden eine qualitativ und quantitativ wichtige Mitarbeitergruppe in den untersuchten Einrichtungen der ambulanten und stationären Alten- und Behindertenhilfe. Mit Blick auf die anderen Mitarbeitergruppen stellen jedoch die hauptberuflichen, überwiegend unbefristet Beschäftigten die mit Abstand größte und – gemessen an den erbrachten Arbeitsleistungen – wohl auch bedeutsamste Beschäftigtengruppe dar. Das Gesamtvolumen dieser Personalgruppe ist in den letzten 10 Jahren stark expandiert, bei großen Zuwächsen im Bereich der Teilzeitarbeit. Viele Einrichtungen beklagten einen mehr oder minder stark ausgeprägten

Fachkräftemangel, dem nicht umstandslos durch Zivildienstleistende entgegnet werden kann. Auffällig war in den befragten Einrichtungen, aber auch im Horizont der Pflegestatistik der hohe Anteil der nebenberuflichen, geringfügig Beschäftigten in den Pflegeeinrichtungen und hier vor allem in den ambulanten Diensten. Damit erweist sich dieser Teilarbeitsmarkt in hohem Maße als flexibel.

Ehrenamtliches Engagement und Freiwilligendienste: Rund die Hälfte der befragten Einrichtungen, darunter insbesondere die Nachbarschafts- und Krankenhilfevereine sowie angegliederte Hospizgruppen, greift auf ehrenamtliche MitarbeiterInnen zurück. Als Vorteile der ehrenamtlichen Mitarbeit werden vor allem das große Engagement der Ehrenamtlichen und die Übernahme von ergänzenden, ansonsten dem Pflegenotstand und der Zeitknappheit zum Opfer fallende Tätigkeiten benannt. In einem Teil der Einrichtungen zeigten sich jedoch auch Tendenzen in Richtung eines „bezahlten“ Ehrenamts. Wesentliche Gründe für den Verzicht auf diese Mitarbeitergruppe sind die mangelnde Verbindlichkeit, Kontinuität und Planbarkeit beim Einsatz dieser Gruppe, die bei der effizienten Organisation der Dienstleistungen Unsicherheitsfaktoren darstellen. Hinzu kommen Rekrutierungsschwierigkeiten und der Aufwand für die „Pflege“ der ehrenamtlich Engagierten.

Daneben verfügte rund ein Drittel der Einrichtungen über Erfahrungen mit dem FSJ. Der Einsatz der TeilnehmerInnen des FSJ erfolgt hierbei in ähnlichen Tätigkeitsfeldern wie bei den Zivildienstleistenden. Als Vorteile des FSJ im Vergleich zum ZD wurden vor allem die höhere Motivation und die längere Dauer hervorgehoben. Als Nachteile wurden die höheren Abbrecherquoten und Fehlzeiten sowie die großen Rekrutierungsschwierigkeiten hervorgehoben.

Die einzelnen Personalgruppen im Vergleich: Innerhalb des Personalgefüges der Einrichtungen scheint sich die strategische Position des Zivildienstes verschoben zu haben. Wichtiger noch als Hinweise auf einen sinkenden quantitativen Anteil der Zivildienstleistenden am Personal, sind Indikatoren für einen Funktionswandel des Zivildienstes. Fungierten Zivildienstleistende Ende der 80er-Jahre angesichts des steigenden Pflegebedarfs bei gravierendem Fachkräftemangel noch vorrangig als Pfliegereserve, so werden die Pflegeleistungen im engeren Sinne heute überwiegend von den hauptberuflichen Kräften erbracht. Neben einfachen Hilfsleistungen sind es vor allem zusätzliche Betreuungsleistungen, die von den Zivildienstleistenden übernommen werden.

Die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Gruppen erscheint weitgehend als unproblematisch. Im Rahmen des sogenannten Teammodells unterstützen die ZDL die haupt- und nebenberuflichen Kräfte. Innerhalb des „Dienstplanmodells“ arbeiten die ZDL weitgehend selbstständig in speziellen Diensten oder bei der Betreuung der Klienten. Aus der Perspektive der ZDL erleben sie ihre Tätigkeit mehrheitlich als selbstverantwortlich gleichberechtigt zu den hauptberuflichen Kräften. Gleichwohl sieht sich ein Teil der Zivildienstleistenden auch als Ersatz für hauptberufliche Kräfte.

Das Anforderungsprofil der Einrichtungen: Mit Blick auf die erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten der Zivildienstleistenden war auffällig, dass kaum fachliche Anforderungen formuliert, sondern – neben der Voraussetzung des Führerscheins – vor allem extrafunktionale und sozialemotionale Qualifikationen akzentuiert wurden. D.h.: Im Horizont der Institutionenportraits ist weniger Spezialwissen gefragt, sondern ein breites Spektrum alltagsbezogener Kenntnisse und Fähigkeiten. Vor dem Hintergrund einer mehrheitlich positiven Bewertung von Zivildienstleistenden als engagierte und motivierte Mitarbeitergruppe wurden als positive Effekte des ZD vor allem die Entlastung des hauptberuflichen Personals bei der Erledigung ihrer Pflege- und Betreuungsaufgaben, die Aufrechterhaltung von ansonsten nicht finanzierbaren Angeboten sowie der Beitrag der Zivildienstleistenden zu einem Stück mehr Menschlichkeit in der Pflege benannt. Negative Erfahrungen mit ZDL (wie fehlende Motivation, häufige Fehlzeiten etc.) wurden dagegen nur von einer kleinen Minderheit der Befragten angeführt. Gleichwohl finden sich auch unter den Einrichtungen, die den Einsatz von ZDL positiv bewerten, kritische Stimmen zu den Rahmenbedingungen des Zivildienstes wie die immer kürzere Verweildauer in den Einrichtungen (u.a. durch die Schulungen und Lehrgänge) sowie die u.a. hierdurch bedingte, im Vergleich zum beruflichen Personal geringere Arbeitsproduktivität.

Arbeitsschwerpunkte der Zivildienstleistenden: Während aus der Sicht der InterviewpartnerInnen Zivildienstleistende für Aufgaben im pflegerischen Bereich weniger geeignet sind, scheinen ihre besonderen Stärken vor allem im Bereich der Fahrdienste, der hauswirtschaftlichen Hilfen und der psychosozialen Betreuung zu liegen – sprich bei der alltagsorientierten Begleitung und Unterstützung alter und/oder behinderter Menschen. Zivildienstleistende werden weniger zur Absicherung pflegerischer Basisleistungen eingesetzt, sondern vor allem im Rahmen der als sinnvoll erachteten Zusatzangebote und der pflegeergänzenden Leistungen, die nicht von der Pflege- und Krankenversicherung abgedeckt werden. Innerhalb der Regelangebote entlasten sie die berufli-

chen Kräfte von kostenintensiven Hilfs- und Zubringertätigkeiten. In dieser Doppelfunktion – Ergänzung der Angebotspalette und Entlastung im Kernbereich – konkretisiert sich die kostensparende Bedeutung des ZD.

Die Kosten des Zivildienstes: Während die Einschätzung, dass die Zivildienstleistenden – auch im Vergleich zum FSJ und zum „aufwandsentschädigten“ Ehrenamt – die kostengünstigste Mitarbeitergruppe darstellen, von allen Einrichtungen geteilt wurde, konnten die monatlichen Kosten für einen ZDL allenfalls annäherungsweise quantifiziert werden, wobei sich diese – so ein Schwerpunkt bei den Angaben – zwischen rund 300 und 450 EUR zu bewegen scheinen. Zur Refinanzierung des Zivildienstes müssen alle Einrichtungen – über die begrenzten Zuschüsse des BAZ hinaus – auf verschiedene Quellen zurückgreifen. Neben den Sozialleistungsträgern spielen hierbei vor allem die Selbstzahler eine Rolle und damit ein Bereich, in dem – so die Aussage einiger Einrichtungen – Zivildienstleistende bevorzugt eingesetzt werden. Obgleich sich die Kostensituation durch die Neuregelungen beim Zivildienst für die Beschäftigungsstellen verschlechtert hat, plant keine Einrichtung den Abbau von ZDP aus Kostengründen.

Die Arbeitsmarktneutralität: Mit Blick auf die Arbeitsmarktneutralität des Zivildienstes ist die Mehrheit der befragten Einrichtungen in der Alten- und Behindertenhilfe der Meinung, dass Zivildienstleistende keine Arbeitsplätze verhindern und der Wegfall der Zivildienstplätze nicht zwangsläufig zu Neueinstellungen, sondern eher zu einer Mehrbelastung des beruflichen Personals führe und der Zivildienst insofern nicht arbeitsmarktrelevant sei. Obgleich die Arbeit der Zivildienstleistenden unter fachlichen Qualitätsaspekten gerade mit Blick auf den Bereich der menschlichen Zuwendung als sehr bedeutsam eingeschätzt wird, verbirgt sich hinter diesen Aussagen die realistische Bewertung des Finanzrahmens sozialstaatlicher Leistungen: Der Wegfall des Zivildienstes würde keine entsprechende Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt nach sich ziehen.

Konsequenzen bei Reduktion oder Fortfall des Zivildienstes: Bei einer Reduzierung oder beim Wegfall des Zivildienstes wäre insofern der Kernbestand der hauptberuflich getragenen Pflege nicht bedroht, wobei sich allerdings aufgrund der entfallenden Hilfs- und Unterstützungstätigkeiten die Kostenlage für die Einrichtungen verschärfen würde. Eine Ausnahme bilden hierbei allerdings die Arbeitsgebiete der ISB und ISB-K, die sehr stark vom Zivildienst abhängen. Obgleich die Pflege in ihrer Existenz durch die Einschränkung oder den Verzicht auf den Zivildienst nicht substanziell gefährdet wäre, würde sich das Profil die-

ses Arbeitsfeld entscheidend verändern. Durch die Reduktion auf die körperliche Grundversorgung der Pflegebedürftigen bzw. den Wegfall der alltagsorientierten Betreuungs- und Unterstützungsdienste würde eine Entwicklung in die Wege geleitet, die in der Fachöffentlichkeit auch unter dem Etikett der „Sauber-und-Satt“-Pflege diskutiert wird.

Auch die weitere Verkürzung des Zivildienstes stellt für alle beteiligten Einrichtungen ein organisatorisches Problem dar, da insbesondere im Falle des ISB und ISB-K die Betreuungskontinuität zeitlich und personell nicht mehr gewährleistet werden kann. Beide Arbeitsfelder ständen nicht erst durch eine generelle Abschaffung des Zivildienstes vor dem Aus. Mit der neuen Marge von 10 Monaten scheint hier für die Einrichtungen eine kritische Grenze erreicht. Noch schwerer als die mit Stichworten wie Sommerloch etc. angesprochenen Organisationsprobleme wiegen allerdings die mit Verkürzung und Kontingentierung einhergehenden strukturellen Veränderungen, die sich u.a. in einer wachsenden Rekrutierungsproblematik niederschlägt. In dem Maße, in dem sich die Einrichtungen immer weniger darauf verlassen können, dass sie ihre Zivildienstplätze besetzen, wandelt sich die Gruppe der Zivildienstleistenden von einer festen zu einer immer weniger kalkulierbaren Planungsgröße. Damit dürfte perspektivisch die Bedeutung der Zivildienstleistenden in den Einrichtungen eher abnehmen.

Die Substitutionsmöglichkeiten des Zivildienstes: Im Horizont der gestiegenen Rekrutierungsprobleme von Zivildienstleistenden (u.a. als Folge der Begrenzung und Kontingentierung des ZD) gewinnt die Frage nach möglichen Kompensationsstrategien an Bedeutung. Nach Aussage der Einrichtungen sei hierbei die Einstellung festangestellter, hauptberufliche Kräfte nicht finanzierbar. Das Ehrenamt stelle nur in sehr begrenztem Maße eine mögliche Strategie dar, da sich auf der Basis des ehrenamtlichen Engagement keine verlässliche Betreuungsinfrastruktur aufbauen lasse. Demgegenüber wird das FSJ als mögliche Alternative zum Zivildienst begrüßt, das allerdings zu kostenintensiv sei und es bereits heute problematisch sei, bestehende Stellen zu besetzen. Die Mehrzahl der Einrichtungen erachtete das soziale Pflichtjahr als denkbaren Weg. Als entschieden realistische Kompensationsstrategie kristallisierte sich allerdings der Bereich der geringfügigen Beschäftigung heraus, d.h. die 325-Euro-Jobs, die Honorartätigkeiten und die freie Mitarbeit sowie die nebenberufliche Beschäftigung heraus, bei denen es sich um Arbeitsformen handele, die ökonomisch kalkulierbar und flexibel seien. Bei einer weiteren Reduzierung bzw. dem Wegfall des ZD werden auf dem Arbeitsmarkt im Bereich der hauptberuflichen, sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung kaum Effekte zu erwarten sein.

D.h.: Abbau und Reduzierung des Zivildienstes dürften im Feld der Alten- und Behindertenhilfe nur im begrenzten Maße zu neuen Festanstellungen in Voll- oder Teilzeitbeschäftigungsverhältnissen führen, da diese schlicht zu einer Verteuerung entsprechender Angebote führen würde, die unter den gegenwärtigen gegebenen Bedingungen von den Abnehmern nicht mehr zu tragen wäre. Teile des Angebots, insofern sie institutionell für notwendig und sinnvoll erachtet werden bzw. auf eine entsprechend kaufkräftige Nachfrage stoßen, werden perspektivisch wohl eher in Beschäftigungsverhältnisse an den Rändern des Arbeitsmarktes überführt, in sogenannte atypische und geringfügige Beschäftigungsverhältnisse, die man in der Untersuchung in der Grauzone zwischen aufwandsentschädigtem Ehrenamt und Honorartätigkeit ansiedeln kann – je nach Interpretation.

23.5 Fallstudie Deutsches Rotes Kreuz – Zivildienst im Arbeitsfeld Rettungsdienst (Teil E)

Das Arbeitsfeld Rettungsdienst: Der Einsatz der Zivildienstleistenden der Tätigkeitsgruppe 08 findet seit Anfang der 70er-Jahre in dem relativ gut abgrenzbaren Arbeitsfeld des (bodengebundenen) Rettungsdienstes statt, dessen rechtliche, finanzielle und fachliche Rahmenbedingungen sowie Entwicklungen starken Einfluß auf die arbeitsmarktpolitische Bedeutung wie personalpolitischen Effekte des Zivildienstes besessen haben und besitzen. Der Rettungsdienst, der überwiegend als „Kuppelprodukt“, als wirtschaftliche und funktionale Einheit von Notfallrettung und qualifiziertem Krankentransport betrachtet wird, ist heute stark staatlich reglementiert. Vor allem Rettungsdienstgesetze auf Bundeslandebene normieren die rettungsdienstlichen Aufgaben und Standards – insbesondere mit Blick auf die Qualifikationserfordernisse des Personals, die Finanzierungsbedingungen und die anzustrebenden Hilfsfristen.

Personal und Ausbildungen: Heute sind an der Aufrechterhaltung des Rettungsdienstes unterschiedliche Personal- bzw. Statusgruppen beteiligt: neben den Zivildienstleistenden und den (haupt)beruflich arbeitenden Kräften auch die so genannten Aushilfen und die Ehrenamtlichen. Der Einsatz des Personals bzw. die Besetzung der rettungsdienstlichen Fahrzeuge – Rettungswagen (RTW), Krankentransportwagen (KTW), Notarzteinsetzfahrzeug (NEF) oder Notarztwagen (NAW) – hat sich an den landesrechtlichen Bestimmungen zu orientieren, die die jeweiligen Qualifikationserfordernisse festlegen. In diesem Zusammenhang sind die Ausbildungen zum/r RettungshelferIn (Ausbildungsdauer i.d.R. 320 Std.), RettungssanitäterIn (520 Std.) und RettungsassistentIn

(2 Jahre) zu unterscheiden. Fast drei Viertel des rettungsdienstlichen Personals verfügt über die Berufsausbildung des/r RettungsassistentIn.

Die Bedeutung der ZDL: Seit Beginn des ZDL-Einsatzes in dem Arbeitsfeld Rettungsdienst hat sich vor allem aufgrund von zwei Entwicklungen – Verberuflichung bzw. Qualifizierung des Feldes und Dienstzeitverkürzung der Zivildienstleistenden – das Einsatzspektrum von Zivildienstleistenden verkleinert und deren Bedeutung im rettungsdienstlichen Personalgefüge spürbar reduziert. So zeigt sich beispielsweise, dass seit etwa Mitte der 90er-Jahre die Arbeitsvolumina der ZDL der Tätigkeitsgruppe 08 stetig und deutlich zurückgehen. Im Jahr 2002 wird durch die ZDL voraussichtlich nur noch ca. 40% der formalen Arbeitszeit (incl. Ausbildungszeit) des Jahres 1986 zur Verfügung gestellt werden können. In diesem Kontext muss allerdings darauf hingewiesen werden, dass die beiden für die Fallstudie ausgesuchten Bundesländer bzw. DRK-Landesverbände (Westfalen-Lippe und Rheinland-Pfalz) die sich bundesweit abzeichnenden Trends bezüglich des Beschäftigungsumfangs von und der -entwicklung der Zivildienstleistenden nicht widerspiegeln.

Aus der Perspektive der befragten EinrichtungsvertreterInnen trug der Zivildienst in den 70er-Jahren wesentlich zur Umwandlung des Rettungsdienstes von einem hauptsächlich durch Ehrenamtliche bzw. Laien geleiteten Hilfsdienst zu einem qualifizierten Dienst bei. Heute besitzt der Zivildienst für die Rettungsdienste neben seiner Relevanz zur Kostenersparnis hauptsächlich als bedeutender Faktor zur Personalrekrutierung eine Bedeutung. Insofern kann der Stellenwert des Zivildienstes in den befragten Einrichtungen insgesamt immer noch als hoch betrachtet werden, auch wenn durch die Neuregelungen im Zivildienst – insbesondere durch die Reduzierung der Einsatzdauer auf 10 Monate ab dem Jahr 2002 – ein in der Tendenz eher abnehmendes Interesse zu beobachten ist. Die stattgefundenen Verkürzungen der Zivildienstdauer scheinen in erheblichem Maße die Sicherung von Qualität zu erschweren – aufgrund einer erhöhten Fluktuation, einem höheren Aufwand für das Anlernen neuer Zivildienstleistender und aufgrund einer sinkenden Motivation sowie geringerer Erfahrung bei kürzeren Zivildienstzeiten. Der größere Teil der Befragten meint jedoch, dass sich der Zivildienst auch bei einer Dauer von bis zu 6 Monaten rentieren würde, selbst wenn sie in diesem Zusammenhang auf erhebliche Folgeprobleme verweisen.

Kosten- und Finanzierungsfragen: Zur Beurteilung der aktuellen Lage der Zivildienstleistenden der Tätigkeitsgruppe 08 als auch für die Einschätzungen bezüglich der zukünftigen Bedeutung des Zivildienstes

kommt insbesondere den Fragen zur Finanzierung rettungsdienstlicher Leistungen ein zentraler Stellenwert zu. Grundsätzlich lassen sich im bundesdeutschen Rettungsdienst zwei Systeme der Finanzierung unterscheiden: das Festsetzungsverfahren und die vertragliche Regelung. Während im Festsetzungsverfahren die Gebühren für rettungsdienstliche Leistungen durch staatliche Agenturen bestimmt werden, sind bei der vertraglichen Regelung die eigentlichen Kostenträger, die Krankenkassen, an dem Zustandekommen eines Kontraktes in direkter Weise beteiligt. Grundsätzlich wird in diesem Kontext insbesondere das Auseinanderfallen von Planungs- und Finanzierungszuständigkeiten sowie scheinbare „Überregulierungen“ im Bereich des qualifizierten Krankentransports bemängelt. In den Bundesländern sind unterschiedliche Finanzierungssysteme verwirklicht worden und finden sich besondere Marktsituationen, die sich aus spezifischen historischen Entwicklungen nach dem Zweiten Weltkrieg herleiten lassen. In Nordrhein-Westfalen findet sich ein dezentral organisiertes Festsetzungsverfahren, in Rheinland-Pfalz ein zentralistisch organisiertes Vertragsmodell.

Obwohl dem Rettungsdienst nur ein kleiner Anteil an den Kosten des Gesundheitssystems zukommt, sind dessen hohe Steigerungsraten Anlass für heftige Kritik. So haben sich die Ausgaben der Krankenkassen für die bodengebundenen Rettungsmittel in dem Zeitraum zwischen 1991 und 1999 mehr als verdoppelt. Entsprechend stehen die Leistungserbringer des Rettungsdienstes unter Kostendruck und wird der Zivildienst auf der Einrichtungsebene heute wesentlich unter Kostengesichtspunkten verhandelt.

Der Rettungsdienst des DRK: Diese Drucksituation spiegelt sich auch in den Strategien des Marktführers Rettungsdienst – des Deutschen Roten Kreuzes (DRK) –, dessen Aufgabenkomplex Rettungsdienst sich bereits seit Jahren in einem Reformprozess befindet. Dort werden eine Spezialisierung, eine Vergrößerung der Organisationseinheiten und eine eigenständige Ressourcenverantwortung der für den Rettungsdienst zuständigen Organisationseinheiten angestrebt. Bundesweit arbeiten derzeit etwa 30.000 Menschen in DRK-Einrichtungen im Rettungsdienst. Mit Blick auf die Arbeitszeit-Kontingente dieser MitarbeiterInnen kommt dem Zivildienst etwa ein Anteil von 15% zu. Das DRK hat auf Bundes- bzw. Spitzenverbandsebene in den letzten Jahren bei den Zivildienstleistenden der Tätigkeitsgruppe 08 weniger drastisch reduziert als andere öffentliche Träger bzw. andere Verbände. Insofern ist der Anteil der Zivildienstleistenden in DRK-Einrichtungen des Rettungswesens an der Gesamtzahl der Zivildienstleistenden in dieser Tätigkeitsgruppe gestiegen – auf deutlich über 60% im Jahr 2000.

Arbeitsmarktneutralität: Mit Blick auf das Kriterium der Arbeitsmarktneutralität, auf die beschäftigungs- und wettbewerbpolitischen Effekte sowie die Konsequenzen einer möglichen Konversion des Zivildienstes, sind in der rettungsdienstlichen Fachliteratur und bei den verschiedenen Akteuren des Rettungsdienstsystems keine einheitlichen Einschätzungen vorhanden. Es herrscht allenfalls Übereinstimmung darin, dass eine Reduzierung bzw. ein Ausfall des Zivildienstes hauptsächlich durch Neueinstellungen von beruflich arbeitenden Kräften aufgefangen werden müsste. Im Arbeitsfeld des Rettungsdienstes agieren die Zivildienstleistenden insofern nicht arbeitsmarktneutral, da sie u.a. mit der besonderen arbeitsfeldspezifischen Qualifikation zu dem vom Gesetz geforderten Einsatzpersonal des Rettungsdienstes gehören und entsprechend keine zusätzliche Arbeit verrichten. Die ZDL agieren in einem lückenhaft verberuflichten Arbeitsfeld, das sich in einer Übergangsphase in Richtung auf weitere Verberuflichung und Vermarktlichung zu befinden scheint und in dem in Zukunft die ursprüngliche zentrale Bedeutung des Zivildienstes über kurz oder lang verloren gehen wird. Andererseits ist nicht anzunehmen, dass es unter den gegebenen (Nachfrage)Bedingungen auf dem rettungsdienstlichen Arbeitsmarkt kurzfristig möglich sein wird, eine vollständige Substitution der Zivildienstleistenden zu gewährleisten. Somit werden – in einer eher kurzfristigen Betrachtungsweise und mit der Definition des BAZ zur Arbeitsmarktneutralität – die geforderten Prämissen für den ZDL-Einsatz im Rettungsdienst formal immer noch einigermaßen erfüllt.

Aufgrund der Befragung ist bei dem Einsatz der ZDL von einem hohen Maß an „Platzwahrheit“ auszugehen. Zugleich ist zu beobachten, dass Zivildienstleistende häufiger als andere rettungsdienstliche Personalgruppen – oder in einigen Fällen sogar ausschließlich – im Krankentransport eingesetzt werden. Diese Einsatzbedingungen werden vor allem auch durch die (weitere) Verkürzung der Zivildienstdauer auf 10 Monate mit Beginn des Jahres 2002 stabilisiert werden. Zivildienstleistende werden als ein voll integrierter Bestandteil der Rettungswachen angesehen; durch den Zivildienst ist kein eigenständiger Arbeitsbereich entstanden.

Konversion des Zivildienstes: Unter Berücksichtigung dieser (Arbeitsmarkt-)Situation besitzen auch Berechnungsmodelle zum Einsparvolumen im Rettungsdienst auf der gegebenen quantitativen Basis einen vorerst ausschließlich analytischen Wert. Grundsätzlich speist sich das Einsparvolumen der Einrichtungen, die Zivildienstleistende beschäftigen, einerseits aus den Zuschüssen des Bundesamtes und andererseits aus den geldwerten Vorteilen, die gegenüber dem beruflich arbeitenden, nach Tarif entgoltenen Personal durch den Einsatz der Zi-

vildienstleistenden entstehen. Bezogen auf das Beispiel des DRK-Landesverbands Rheinland-Pfalz (mit ca. 400 belegten Zivildienstplätzen) und auf die Zivildienst-Rahmenbedingungen des Jahres 2001 zeigt sich überschlagsweise, dass dort dem Rettungsdienst jährlich etwa 1,4 Mio. EUR (ca. 2,7 Mio. DM) aus dem Haushalt des Bundesamtes für den Zivildienst zufließen und der Einsatz von Zivildienstleistenden etwa 6,3 Mio. EUR (ca. 12,4 Mio. DM) bis 7,5 Mio. EUR (ca. 14,7 Mio. DM) kostengünstiger ausfällt als die Beschäftigung von hauptberuflichen Arbeitskräften. Damit würde für diesen Landesverband – rein rechnerisch und bezogen auf den Untersuchungszeitraum 2001 – die Substitution des Zivildienstes in DRK-Einrichtungen durch hauptberuflich tätige RettungsdienstmitarbeiterInnen einer Ausgabensteigerung um ca. 8,7% bis 10,3% gleichkommen.

Grundsätzlich erscheint den befragten ExpertInnen ein Verzicht auf den Zivildienst im Rettungsdienst denkbar und umsetzbar, zumal einzelne Rettungsdienste schon jetzt auf den Zivildienst verzichten (wollen). Bei einem Rückzug aus dem Zivildienstsystem wäre es wahrscheinlich, dass die finanziellen Folgeprobleme mit Umstrukturierungsmaßnahmen des Rettungswesens aufgefangen würden, d.h. Auslagerung des Krankentransports, Flexibilisierung von Arbeitsverhältnissen etc. Ein Verzicht des Einsatzes von Zivildienstleistenden im Rettungsdienst könnte überwiegend nur durch die Einstellung von beruflichem Personal kompensiert werden. In diesem Kontext sind allerdings mit einem Verzicht auf einen ZDL-Einsatz auch erhebliche Personalrekrutierungsprobleme zu erwarten, da bislang ein Großteil des „Nachwuchses“ – vor allem in den Mitarbeiterinnengruppen der Ehrenamtlichen bzw. der Aushilfen – durch ehemalige Zivildienstleistenden gestellt wurde.

23.6 Abschließende Anmerkungen

Der Zivildienst wird zwar in der öffentlichen Diskussion zumeist als Einheit behandelt, bei genauerer Betrachtung und unter Berücksichtigung der jeweiligen Einsatzbedingungen erweist er sich allerdings als wenig homogenes System. Die **Eigenlogiken der Arbeitsfelder** liefern den Rahmen des ZDL-Einsatzes und prägen die Arbeit der Zivildienstleistenden in erheblichem Maße. Diese spezifischen Handlungsbedingungen der Einsatzfelder und die sich daraus ergebenden besonderen Hintergrundbedingungen für die Integration der Zivildienstleistenden sind bei der Behandlung der Arbeitsmarktrelevanz des Zivildienstes zu berücksichtigen.

Der Blick auf die Geschichte des Zivildienstes zeigt, dass seine Bedeutung vor allem in denjenigen Teilbereichen, Arbeitsfeldern und -gebieten hoch war, in denen der Institutionalierungsgrad eher auf niedrigem Niveau lag. Dabei kommt in dieser Hinsicht dem Zivildienst durchaus eine ambivalente Funktion zu: Einerseits kann er selbst Prozesse der Verstetigung und Institutionalisierung anstoßen und setzt damit eine Entwicklung in Gang, deren „Opfer“ er letztlich selbst sein könnte. Andererseits ist es aber auch möglich, dass sich die Besonderheiten des Zivildiensteinsatzes unter bestimmten Rahmenbedingungen als Hindernis für eine Fortentwicklung erweisen. Dies bedeutet auch, dass für den sozialen Sektor und seine einzelnen Teilbereiche immer auch die Frage der Professionalisierung im Raume steht, für deren Entwicklung der Zivildienst Impulsgeber oder und Hemmschuh sein kann.

In einigen Arbeitsfeldern scheint der Zivildienst als Motor für eine innovative Weiterentwicklung des Systems des gesellschaftlichen Bedarfsausgleichs fungiert zu haben. Diese **Innovationsfunktion** kann dieser öffentlich subventionierte Dienst solange erfüllen, wie er tatsächlich arbeitsmarktneutral eingesetzt ist. Mit dem Fortschreiten der Prozesse der Verfachlichung, der Verberuflichung sowie der „Vergesellschaftung des Sozialen“ verändern sich allerdings die Einsatz- und Arbeitsbedingungen für Zivildienstleistende in erheblichem Maße, so dass der Zivildienst heute in gewissen Einsatzsegmenten auch als „Arbeitsmarktneutralisierer“ oder gar als „Verhinderer“ von (tariflich entlohnten) Arbeitsplätzen zu charakterisieren ist. Wenn dort der Zivildienst als fester und unverzichtbarer Bestandteil des Versorgungssystems bezeichnet werden muss, dann ist die Frage zu stellen, ob – wie gefordert – mit dem Einsatz von Zivildienstleistenden dem Gebot der Arbeitsmarktneutralität entsprochen wird.

So stellt sich grundsätzlich insbesondere für den Zivildienst im Arbeitsfeld des Rettungsdienstes und im Aufgabenspektrum des Krankentransportes berechtigter Weise die Frage, ob der Einsatz der Zivildienstleistenden nach wie vor arbeitsmarktneutral erfolgt und ob insofern auch in naher Zukunft einer zentralen Prämisse für die Anerkennung und Einsatz des Zivildienstes in diesem Bereich entsprochen werden kann. Eine den Horizont der Einzeleinrichtungen überschreitende Perspektive hat in diesem Zusammenhang nicht nur die Quantitäten der Ausbildungs- und Arbeitsmarktsituationen ins Blickfeld zu rücken, sondern auch die eher qualitativen Rahmenbedingungen der Arbeitsbedingungen (Qualifikationsstandards der Ausbildungen, rechtliche Festlegungen zu der Besetzung der Rettungsmitteln, Attraktivität der Arbeitsplätze etc.) und des Arbeitsfeldes (Optimierung der Organi-

sationsstrukturen, Vereinheitlichung der Finanzierungsbedingungen etc.) zu berücksichtigen.

Unter volkswirtschaftlichen Aspekten kann eine **Konversion des Zivildienstes** kein prinzipiell unlösbares Problem darstellen. Entscheidende Faktoren, die in den einzelnen Einsatz- bzw. Arbeitsfeldern unterschiedlich ausfallen, sind u.a. die jeweiligen Refinanzierungsmöglichkeiten und -pflichten. Ebenso ist der Frage nachzugehen, ob über die einzelnen Teilarbeitsmärkte jenseits der reinen Quantitäten überhaupt ein genügend großes Reservoir an Menschen bereitgestellt werden kann, das in diesem Bereich als (zumeist relativ niedrig entlohnte) Arbeitskräfte tätig sein möchten. Aus betriebswirtschaftlicher Perspektive erfordert der Verzicht auf den Zivildienst teilweise erhebliche organisatorische Anpassungsleistungen der Einrichtungen. So lässt sich etwa aufgrund einer Fallstudie für den Bereich der Alten- und Behindertenhilfe zeigen, dass bereits die zeitliche Verkürzung des Zivildienstes in Kombination mit den beklagten Rekrutierungsschwierigkeiten von Zivildienstleistenden für die Einsatzstellen zu erheblichen organisatorischen Problemen führte – etwa in der zeitlichen Abstimmung der Betreuung.

In diesem Argumentationszusammenhang lässt sich beispielsweise mit Blick auf ein Untersuchungsfeld dieser Studie (wohl auch für andere Bereiche) des Zivildienstes schließen: Für die rettungsdienstlichen Einrichtungen, die aktuell Zivildienstleistende beschäftigen, scheint es zukünftig – gleich ob der Zivildienst im Rettungsdienst eine Zukunft hat oder nicht – angebracht, sich um neue Konzepte der Personalgewinnung und um neue Strategien der Personalentwicklung zu kümmern. Diese Neugestaltung der rettungsdienstlichen Rahmenbedingungen für den Produktionsfaktor Arbeit in Richtung der Attraktivitätssteigerung – an deren Zustandekommen auch die anderen rettungsdienstlichen Akteure (Tarifvertragsparteien, Gesetzgeber, Träger und Finanziere des Rettungsdienstes) beteiligt sein müssen – würde auch zur Verminderung der relativ hohen Fluktuation in den Rettungsdiensten, die sich – nicht zuletzt mit Blick auf den Zivildienst – geradezu als strukturelle Legitimationsfolie für dieses Arbeitsfeld darstellt, beitragen.

Die Frage der Konversion des Zivildienstes wird hauptsächlich unter Berücksichtigung ökonomischer Kategorien verhandelt. Neben diesen Faktoren sind in diesem Kontext allerdings ebenfalls Aspekte zu berücksichtigen, die sich nur schwer in monetären Werten ausdrücken lassen. So wären bei einem generellen Wegfall des Zivildienstes oder einem Verzicht auf einen ZDL-Einsatz für die Arbeitsfelder/Einsatzstellen beispielsweise auch die folgenden **Nebenwirkungen** zu beach-

ten: Eine Abschaffung des Dienstes bzw. ein Verzicht auf die Dienstleistenden würde den Wegfall eines Sozialisationsfeldes für Männer und an manchen Stellen des Sozial- und Gesundheitswesens einen Verlust an „Menschlichkeit“ bedeuten. Weiterhin ist aus der Organisationsperspektive der Ersatz der Zivildienstleistenden vielfach gleichbedeutend mit einem Wegfall einer „funktionierenden“ Option der Personalrekrutierung.

24 Zukunft des Zivildienstes – Prämissen und Optionen

Die in dieser Studie formulierten Befunde basieren wesentlich auf der Analyse von Entwicklungen und Strukturen im sozialen Sektor sowie im Zivildienstsystem. Ergänzt werden sie durch zwei Fallstudien auf der Grundlage der Auswertung von leitfadengestützten Experteninterviews und einer schriftlichen Befragung von Zivildienstleistenden. Damit gründen die Befunde – aus der aktuellen Perspektive – hauptsächlich auf Datenmaterial vergangener Jahre bzw. retrospektiv angelegter Fragen. Lediglich durch einige Teile der Befragung im Rahmen der beiden Fallstudien wurde die Zukunft des Zivildienstes – aus dem Blickwinkel der Einrichtungen und ihrer RepräsentantInnen – thematisiert. Diese Aussagen wären durch „objektiverende“ Analysen einrichtungsunabhängiger Fakten zu ergänzen, die Einfluss auf die zukünftige Ausgestaltung, Attraktivität und Dimensionierung des Zivildienstes haben werden. Diese sind hier jedoch nicht in Gänze zu betrachten. Aus der Fülle in Frage kommender Faktoren, sollen im Folgenden lediglich drei „Prämissen“ in knapper Form behandelt werden, die einerseits auf einige zentrale Aspekte des Arbeitsmarktes (Kap. 24.1), andererseits die sich abzeichnende demographische Entwicklung berücksichtigen (Kap. 24.2) sowie auf den politischen bzw. rechtlichen Gestaltungsrahmens eingehen (Kap. 24.3).

24.1 Die Prämisse „Arbeitsmarkt“

Der Zivildienst ist in seinem Kern ein Pflichtdienst, der innerhalb des Arbeitsmarktes hauptsächlich mit einem spezifischen Sektor korrespondiert: dem Sozial- und Gesundheitswesen. Und dieser ist in den letzten Jahren in doppelter Hinsicht ins Rampenlicht geraten:

- durch eine nachhaltige beschäftigungspolitische Expansion der „Dienste am Menschen“ und
- aufgrund einer diffizilen und heterogenen Personal-, Berufs- und Beschäftigungsstruktur, deren Heterogenität scheinbar gute Voraussetzungen für ein flexibilisiertes Erwerbsverhalten bzw. den phasenweisen Wechsel zwischen formellem und informellem Sektor bietet.⁴⁰³

403 Vgl. dazu Anheier (1999); Beck (1999); Dettling (1998); Häussermann/Siebel (1995); Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Sachsen und Bayern (1997); Mutz (1997); Rifkin (1995).

Beide Entwicklungen zusammengenommen haben dazu geführt, dass der soziale Bereich – sei es im Rahmen der allgemeinen Dienstleistungsdebatte oder in der Dritten-Sektor-Forschung – zum Ansatzpunkt von Modellen und Visionen zur Zukunft des Wohlfahrtsstaates sowie zu einem zentralen Hoffnungsträger für die Lösung der bundesrepublikanischen Arbeitsmarktprobleme avanciert ist (vgl. Rauschenbach 1999). Vergleichbare Entwicklungen und positive Arbeitsmarkteffekte werden auch für den Umweltschutz und die dort agierenden Non-Profit-Organisationen prognostiziert (vgl. Beher/Liebig 2001; BMU 2001; Horbach u.a. 2000; Priller/Rückert-John 2000). Insoweit muss die Stellung, Rolle und Zukunft des Zivildienstes auch auf diesem Hintergrund betrachtet werden.

In einem Großteil der diskutierten Konzepte um die Zukunft der globalen Arbeitsgesellschaft spielen ein erweitertes Arbeitsverständnis und ein flexibilisiertes Erwerbsverhalten mit Übergängen zwischen den einzelnen Arbeitsmärkten und der informellen Sphäre eine zentrale Rolle. Innerhalb dieser „Mehrschichtenmodelle der Arbeit“ (vgl. Giarni/Liedtke 1999) werden unterschiedliche Strategien favorisiert. Während im Rahmen des zivilgesellschaftlichen Diskurses vor allem eine verstärkte Förderung und Würdigung gemeinwohlorientierten Engagements und damit (gewollt oder ungewollt) eher eine Rückverlagerung professioneller Arbeit in ehrenamtliche Tätigkeiten im Vordergrund steht, wird zum anderen eher das Transformationspotenzial von Tätigkeiten jenseits der Hausarbeit in reguläre Erwerbsarbeit thematisiert (vgl. Beher/Liebig/Rauschenbach 2000).

Auch in der engeren sozial- und gesundheitspolitischen Debatte wird angesichts gesellschaftlicher Modernisierungsprozesse eine kommende Dienstleistungslücke prognostiziert. Die hierzu publizierten Beiträge bewegen sich im Spannungsfeld zwischen einem zukünftig erhöhten Bedarf an fachlich qualifizierter Arbeit und des Ausbaus sogenannter einfacher Dienstleistungen. Die jeweiligen arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Konsequenzen lassen sich hierbei zwischen Vollzeitarbeitsplätzen und jobähnlichen Arbeitsverhältnissen sowie qualifizierter Arbeit und angelernter Allround-Tätigkeit verorten.

Von diesen Eckpunkten lässt sich die Zukunft und Positionierung des Zivildienstes nicht abkoppeln. Mit Blick auf die Flexibilisierung und Ausweitung der Arbeitsverhältnisse verhindert der Zivildienst möglicherweise die Einstellung sozialversicherungspflichtig Beschäftigter. Für die Gruppe der gering qualifizierten tätigen Personen in prekären Erwerbsverhältnissen stellt er eine manifeste Konkurrenz dar. Und schließlich sind vor allem aus der Binnenlogik des Ausbildungs- und

Berufsystems sowie den dort formulierten Standards kontraproduktive Effekte durch den Zivildienst nicht auszuschließen.

24.2 Die Prämisse „Demographie“

Eine wesentliche Rahmenbedingung für die zukünftige Arbeitsmarktlage und die Gestaltung des Sozial- und Gesundheitswesens ist die demographische Entwicklung – und zwar in zweifacher Hinsicht: (1) zum einen als Anhaltspunkt für künftige Bedarfslagen und hiermit korrespondierender Angebots- und Tätigkeitsstrukturen mit potenziellen Nischen für den arbeitsmarktneutralen Einsatz von Zivildienstleistenden, (2) zum anderen mit Blick auf das überhaupt zur Verfügung stehende Potenzial an jungen Männern im wehrpflichtigen Alter. Aus beiden Blickwinkeln resultieren in einer mittelfristigen Perspektive erhebliche Veränderungen.

(1) Demographische Entwicklung und zukünftige Bedarfslagen

Wird in diesem Kontext zunächst mit Blick auf die langfristige Bevölkerungsentwicklung die Prognose des Statistischen Bundesamtes herangezogen⁴⁰⁴, dann wird die bundesrepublikanische Bevölkerung in den nächsten 50 Jahren von derzeit rund 82 Mio. um mindestens 12 Mio. auf 65 bis 70 Mio. abnehmen, da – wie schon in den letzten drei Jahrzehnten – voraussichtlich auch zukünftig die Zahl der Geburten unter der der Sterbefälle und damit unter dem „Reproduktionsniveau“ liegen wird. Unter den Prämissen einer Stabilisierung der relativen Geburtenhäufigkeit auf niedrigem Niveau und einer weiterhin wachsenden Lebenserwartung wird sich gleichzeitig die quantitative Relation zwischen jüngeren und älteren Menschen erheblich verschieben.⁴⁰⁵ Dieser Altersprozess der Bevölkerung wird durch Zuwanderungsprozesse allenfalls verlangsamt, nicht jedoch verhindert (vgl. Statistisches Bundesamt 2000).

Sollte die vorgestellte Prognose und die ihr zugrundeliegenden Annahmen tatsächlich eintreffen, so würde dies erhebliche quantitative und qualitative Umstrukturierungs- und Weiterentwicklungsanforderungen im System der sozialen, gesundheitsbezogenen, aber auch im Be-

404 In der Modellrechnung des Statistischen Bundesamtes wird auf der Grundlage des Bevölkerungsstandes vom 1.1.1998 die voraussichtliche Entwicklung der Bevölkerungszahl und -struktur bis zum Jahr 2050 in Deutschland beschrieben (vgl. Statistisches Bundesamt 2000).

405 Nach der Modellrechnung wird sich damit zwischen 1950 und 2050 bei nahezu gleicher Bevölkerungszahl (69 Mio. für 1950 und 70 Mio. für 2050) der Altersaufbau innerhalb eines Jahrhunderts umkehren: „Waren 1950 etwa doppelt so viele Menschen unter 20 Jahre wie über 59 Jahre alt, so wird es 2050 mehr als doppelt so viele ältere als junge Menschen geben“ (Statistisches Bundesamt 2000, S.1).

reich der kultur- und freizeitorientierten Angebote und Leistungen nach sich ziehen. Im Vordergrund stehen hierbei vor allem die Lage und die Lebenszusammenhänge der älteren Generation. Sofern sich die neuen Bedarfslagen als beschäftigungsrelevant erweisen sollten und nicht – wie in einem Teil der vorliegenden Zukunftskonzepte (gewollt oder ungewollt) – durch eine forcierte Förderung gemeinwohlorientierten Engagements in den Bereichen der Selbstorganisation, der Selbsthilfe sowie des Ehrenamts aufgefangen werden, ist mit erheblichen Beschäftigungszuwächsen im Bereich der Dienste am Menschen zu rechnen.

Innerhalb dieses Bereichs ist insbesondere die weitere Entwicklung der Zahl der Pflegebedürftigen von Relevanz, die nach neueren Prognosen aller Voraussicht nach, d.h. bei konstant bleibenden altersspezifischen Pflegefallhäufigkeiten und einer wachsenden Lebenserwartung im höheren Alter, stark zunehmen wird (vgl. BMFSFJ 2000).⁴⁰⁶ Aus dieser Perspektive ist bei neuen Konzepten und intelligenten Verbundlösungen vor allem in den Bereichen der Prävention, Rehabilitation, Gerontopsychiatrie und Pflege mit einer wachsende Arbeitsmarktnachfrage an Fachkräften zu rechnen.

(2) Demographische Entwicklung und Wehrpflichtige

Wird demgegenüber eher der untere Bereich der Alterspyramide insbesondere im Horizont des langfristigen Bundeswehr- und Zivildienstnachwuchses fokussiert, dann wird – wiederum laut Prognose des Statistischen Bundesamts – die Zahl der jungen Männer im Alter von 18 Jahren bis unter 21 Jahren noch bis zum Jahr 2008 ansteigen, um dann ab 2009 kontinuierlich nach unten zu gehen (vgl. Tab. 24.1). Die langfristig orientierten Prognosedaten des Statistischen Bundesamtes umfassen, da Wanderungsbewegungen berücksichtigt wurden, allerdings auch junge männliche Erwachsene ohne deutsche Staatsangehörigkeit, die von der Wehrpflicht in der Bundesrepublik ausgenommen sind (vgl. Statistisches Bundesamt 2000).

Eine alternative Berechnung stellt in diesem Zusammenhang die im Deutschen Bundestag vorgestellte Prognose der Bundesregierung dar (vgl. Antwort der Bundesregierung 2001b), der bei begrenzterer zeitli-

⁴⁰⁶ Allerdings basieren diese Berechnungen – so die ExpertInnen der Sachverständigenkommission zum Dritten Altenbericht unter Verweis auf neuere nationale und internationale Forschungsergebnisse – auf einer Reihe von Unwägbarkeiten: So ist beispielsweise die vorausgesetzte und in die Zukunft extrapolierte Konstanz der altersspezifischen Pflegehäufigkeiten zweifelhaft, da eine Verbesserung des Gesundheitszustands alter Menschen in der Kohortenabfolge und eine wachsende Funktionstüchtigkeit im Alter zu beobachten seien sowie durch den medizinischen Fortschritt Aussichten auf ein Zurückdrängen, Verzögern und Abschwächen von Altersgebrechen bestünden. Wichtig für die zukünftige Verringerung des Risikos der Pflegebedürftigkeit sei der Ausbau von Präventions- und Rehabilitationsangeboten (vgl. BMFSFJ 2000).

cher Perspektive eine Vorausberechnung nach Geburtsjahrgängen zugrunde liegt. Hiernach wird die Zahl der männlichen Lebendgeborenen mit deutscher Staatsangehörigkeit und das auf diesen Daten basierende Volumen der erfassten 18-jährigen, erstmalig heranziehbaren Wehrpflichtigen bis einschließlich des Geburtsjahrgangs 1990 steigen, um sich ab 1991 sukzessive zu verringern. Damit wird sich auch aus dieser Perspektive das Reservoir der potenziell für den Wehr- und Zivildienst zur Verfügung stehenden bis zum Kalenderjahr 2008 erweitern und ab 2009 reduzieren. Allerdings stehen nicht alle Wehrpflichtigen tatsächlich auch für den Grundwehr- bzw. im Fall der Kriegsdienstverweigerung für den Zivildienst zur Verfügung.

Tab. 24.1: Prognose zur Entwicklung der männlichen Bevölkerung von 18 bis unter 21 Jahren in Deutschland von 1998 bis 2050 des Statistischen Bundesamtes (Basis: 31.12.1997)

	18 bis unter 21-Jährige männliche Bevölkerung (in 1.000)	
1998	1 392,4	100,0
1999	1 417,3	101,8
2000	1 440,5	103,5
2001	1 428,1	102,6
2002	1 416,3	101,7
2003	1 404,6	100,9
2004	1 422,9	102,2
2005	1 454,6	104,5
2006	1 495,3	107,4
2007	1 505,0	108,1
2008	1 511,4	108,5
2009	1 463,3	105,1
2010	1 412,7	101,5
2015	1 291,1	92,7

Quelle StaBU: 9. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden 2001 (Variante 1: Zuwanderung 100.000 jährlich)

Als Größenordnung für diejenigen Wehrpflichtigen, die voraussichtlich tatsächlich zum Wehrdienst einberufen werden, erwartet die Bundesregierung mit Blick auf den Geburtsjahrgang 1983 ein Volumen von rund 141.000, denen zeitgleich 148.000 anerkannte Kriegsdienstverweigerer gegenüberstehen werden (vgl. Tab. 24.2). Der Schwund der beiden (zusammen addierten) Gruppen gegenüber den erfassten 18-jährigen Wehrpflichtigen (in der Tabelle als Differenz bezeichnet) ist – nach den auf vergangenen Erfahrungswerten beruhenden Annahmen der Bundesregierung – zurückzuführen auf

- die Quote der Nicht-Gemusterten (rund 4% der Erfassten),
- die jeweiligen Anteile der Wehrdienstfähigen bzw. der Nicht-Tauglichen (bei einem zugrundegelegten Wert von 80% Wehrdienstfähiger der Tauglichkeitsstufen 1 bis 3 bzw. 20% mit Blick auf die Verwendungsgrade T4 und T5) sowie
- die Wehrdienstausnahmen und Surrogatdienste (vgl. Antwort der Bundesregierung 2001b).

Tab. 24.2: Prognose zur Entwicklung der Wehrpflichtigen

Geburtsjahrgang	Männl. Lebendgeborenen m. deutscher Staatsangehörigkeit	Prognose der erfassten 18-jährigen Wehrpflichtigen ¹	Prognose der verfügbaren Wehrpflichtigen (Wehrdienst)	Schätzung der anerck. Kriegsdienstverweigerer an Spalte (2) ²	Differenz zwischen Spalte 2 u. der Summe der Spalten (3) und (4)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1983	393.676	421.595	140.600	147.558	133.437
1984	389.211	419.572	134.800	146.850	137.922
1985	389.600	421.398	131.600	147.489	142.309
1986	404.723	436.873	135.100	152.906	148.867
1987	412.080	444.638	137.700	155.623	151.315
1988	421.209	453.610	140.700	158.764	154.147
1989	410.635	440.052	136.100	154.018	149.934
1990	420.962	446.508	139.200	156.278	151.030
1991	379.408	414.377	127.400	145.032	141.945
1992	363.231	399.183	122.200	139.714	137.269
1993	357.305	391.522	119.700	137.033	134.789
1994	344.044	377.667	115.000	132.183	130.484
1995	341.806	374.522	113.900	131.083	129.539

1 18-jährige, erstmalig zum Wehrdienst heranziehbare Wehrpflichtige. Bei den prognostizierten Werten wurden wahrscheinliche Veränderungen zwischen dem Geburtsjahr und dem 18. Lebensjahr durch Zuwanderung und Einbürgerung Rechnung getragen, so dass diese Daten über den jeweiligen Werten für die Lebendgeborenen liegen.

2 Die Bundesregierung legt hierbei – ohne einen weiteren Anstieg auszuschließen – rund 35% der erfassten Wehrpflichtigen eines Geburtsjahrgangs zugrunde. Auf dieser Grundlage wurden von uns die in der Spalte ausgewiesenen Zahlen berechnet.

Quelle: Antwort der Bundesregierung (2001b); eigene Berechnungen

Werden ergänzend die derzeitigen politischen Vorgaben und Planungen zugrundegelegt, so ist für den Zivildienst unter der Voraussetzung der Verlängerung des Status Quo in die Zukunft, also ohne weitere Verkürzung der 10-monatigen Zivildienstdauer und unter Beibehaltung der Jahresdurchschnittszahl in Höhe von 112.000, von einem Einberu-

fungsvolumen von gut 130.000 anerkannten Kriegsdienstverweigern pro *Kalenderjahr* auszugehen.⁴⁰⁷

Demgegenüber wird nach den Personalentwicklungskonzepten wie sie erstmalig im „Eckpfeilerpapier“ und in der „Grobausplanung“ vom Verteidigungsminister vorgestellt (vgl. Der Bundesminister für Verteidigung 2000a, b) und zwischenzeitlich verfeinert worden sind (vgl. Antwort der Bundesregierung 2001b), die Zahl der Dienstposten für Grundwehrdienstleistende (GWDL) und zusätzlich freiwilligen Wehrdienstleistende (FWDL) von 2001 bis 2012 kontinuierlich reduziert, so dass die rechnerische Zahl der Einberufungen bei den GWDL von 112.000 des Jahres 2001 auf 71.000 ab dem Jahr 2010 sinken und bei den FWDL von 15.300 des Jahres 2001 auf 18.000 ab 2004 steigen wird (vgl. Tab. 24.3). Tobiassen (2001) und Finckh (2001) kommen aus der Perspektive der Zentralstelle für Recht und Schutz der Kriegsdienstverweigerer aus Gewissensgründen e.V., Bremen, in diesem Zusammenhang auf anderem Berechnungsweg zu dem Befund, dass sich aufgrund der sich reduzierenden Dienstposten bei einer Regeleinberufungsgrenze von 25 Jahren eine Bugwelle verfügbarer Wehrpflichtiger entwickeln wird.

407 Laut Sonderinformation 8/2001 des Bundesamts für den Zivildienst ist auch „in den nächsten Haushaltsjahren ... wegen der weiter notwendigen Konsolidierung des Bundeshaushalts mit der Festlegung einer Einberufungsobergrenze und entsprechender Steuerung zu rechnen“ (vgl. ebd., S. 1).

Tab. 24.3: Veranlagungsstärke¹ für Grundwehrdienstleistende (GWDL) und freiwillig zusätzlich Wehrdienstleistende (FWDL) nach derzeitigem Planungsstand für die Jahre 2001 bis 2012

Kalender-jahr	Dienstposten für		Mögl. Einberufungen	
	GWDL	FWDL	GWDL	FWDL ²
2001	93.700	23.000	112.440 ³	15.333
2002	80.400	25.200	107.200 ⁴	16.800
2003	68.700	26.000	91.600	17.333
2004	60.900	27.000	81.200	18.000
2005	59.400	27.000	79.200	18.000
2006	57.900	27.000	77.200	18.000
2007	56.400	27.000	75.200	18.000
2008	55.200	27.000	73.600	18.000
2009	54.100	27.000	72.133	18.000
2010	53.000	27.000	70.667	18.000
2011	53.000	27.000	70.667	18.000
2012	53.000	27.000	70.667	18.000

1 Mit der Veranlagungsstärke wird im jährlichen Haushaltsplan festgelegt, bis zu welcher Höhe die zugewiesenen Planstellen genutzt werden dürfen.

2 Bei der Berechnung wurde nach Tobiasen (2001) ein durchschnittlicher Wert von 18 Monaten für die FWDL zugrunde gelegt.

3 Die Zahl der Einberufungen wurde auf der Grundlage eines 10-monatigen Dienstes berechnet.

4 Den Berechnungen liegt eine 9-monatige Dienstdauer zugrunde.

Quelle: Antwort der Bundesregierung (2001); eigene Berechnungen

24.3 Die Prämisse „politische Gestaltung und rechtliche Rahmung“

Insbesondere diejenigen Analysen, die die Korrespondenzen zwischen der rechtlichen und finanziellen Entwicklung des Zivildienstes und der praktischen Bedeutung dieses Dienstes in den Arbeitsfeldern der Sozialen Arbeit aufgezeigt haben, machen die Abhängigkeit des Zivildienstes von dem politischen bzw. rechtlichen Rahmen offenkundig. Dabei sind nicht nur wehrpolitische Strategien und richtungsweisende Gerichtsentscheidungen, finanzielle Restriktionen der öffentlichen, quasi-öffentlichen und privaten Kostenträger des Zivildienstes oder die individuellen Wahlentscheidungen der jungen Männer für das Erscheinungsbild und die konkrete Ausgestaltung dieses Dienstes ausschlaggebend, sondern auch grundsätzliche politische „Stimmungslagen“ und Überzeugungen, die gewissermaßen von außen in das bestehende Zivildienstsystem hinein Wirkungen zeigen. So lassen sich in den letzten Jahren mehrere Anzeichen dafür finden, die auf eine Attraktivitätssteigerung des Leitbildes „Zivilgesellschaft“ deuten. Dabei scheint es

allerdings noch nicht entschieden, ob der Zivildienst – evtl. unter besonderer Betonung seiner sozialisatorischen, biographischen und solidaritätsstabilisierenden Effekte – von diesem Sog in positiver Weise erfasst wird, oder ob er – mit der Fokussierung auf den Zwangscharakter oder die personalpolitischen Verhinderungsmechanismen – die Funktion eines Gegenmodells einnimmt. Dabei muss die prinzipielle Frage beantwortet werden, ob der Zivildienst eher als ein Symbol und eine Facette des gemeinwohlorientierten und ermöglichenden Staates oder doch eher als Ausdruck eines autoritären und verpflichtenden Staates zu charakterisieren ist.

Diese grundsätzlichen Überlegungen, die auch sozialpolitische sowie arbeitsfeld- und -marktbezogene Dimensionen zu berücksichtigen haben, werden weiterhin vor allem von zwei zu verhandelnden Themen überschattet. Einerseits wird sich auch in Zukunft im Licht der allgemeinen, globalen sicherheitspolitischen Lage sowie der finanzstrategischen Entscheidungen zum Bundeshaushalt die Frage nach der Notwendigkeit der Wehrpflicht – und damit des Zivildienstes – stellen. Andererseits wird auch zukünftig der Zivildienst im Kontext der finanziellen Situation der sozialstaatlich geforderten Kostenträger diskutiert und bewertet werden. Dabei erscheint heute – vor allem mit Blick auf die Größenordnungen der „Einsparungen“ durch den Einsatz von verpflichteten Zivildienstleistenden im Vergleich zu den Gesamtkosten des Sozial- und Gesundheitssystems – die in der Vergangenheit häufig stereotyp zu vernehmende Ausgangsthese, dass eine Konversion des Zivildienstes nicht zu finanzieren sei, angreifbarer. Die Konversionsvollzüge und -strategien von Einzeleinrichtungen, aber auch die vereinzelt Berechnungsmodelle von Verbandsseite, die einen Ausstieg aus dem Zivildienstsystem als eine zukünftige Option ins Auge fassen, belegen, dass über die Möglichkeit einer Konversion öffentlich und sehr konkret nachgedacht wird. Insbesondere vor dem Hintergrund der – in diesem Bericht zu großen Teilen angesprochenen – monetären Entwicklungen der letzten Jahrzehnte im Sozial- und Gesundheitswesen müsste mittelfristig eine Konversion des Zivildienstes kein Tabuthema mehr sein.

Anhang

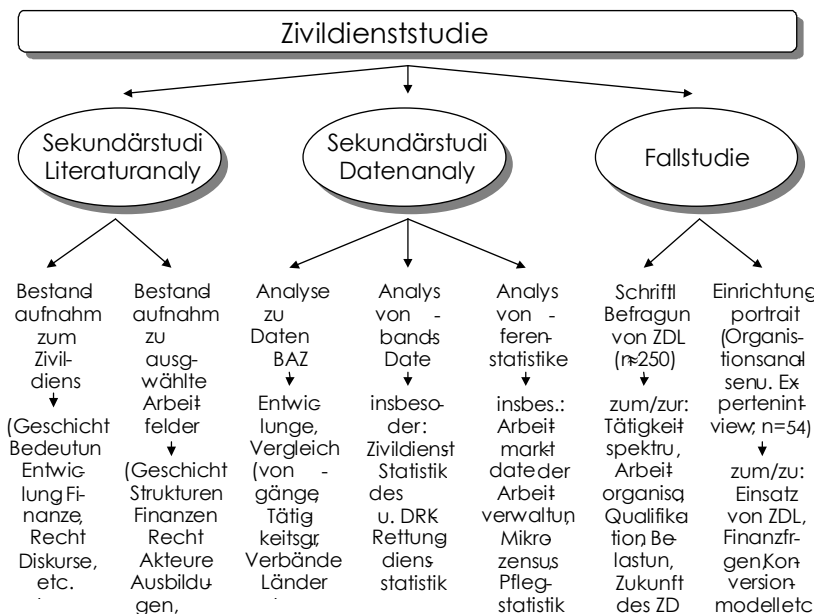
Das methodische Fundament der Untersuchung

Da für diese Studie so gut wie keine Grundlagen zur Verfügung standen, aus denen aus dem Fundus der Veröffentlichungen zum Themenkomplex „Zivildienst“ empirisch gesichertes Datenmaterial und Forschungsinstrumente zu gewinnen gewesen wäre (vgl. Kap. 3), musste eine breite Palette von Perspektiven, Herangehensweisen, Wissensquellen sowie Methoden der empirischen Sozialforschung miteinander verknüpft sowie einige Erhebungswege gänzlich neu entwickelt werden. In den nachfolgenden Abschnitten sollen diese Forschungsanstrengungen, die zwar eher „dem unsichtbaren – und dennoch zwingend notwendigen – Hintergrund“ des Haupttextes zuzurechnen sind, in knapper Form beschrieben werden. Nach einer kurzen und leicht vereinfachenden Darstellung des umfassenden Untersuchungsdesigns werden die Herangehensweise bei den Experteninterviews und der schriftlichen Befragung der Zivildienstleistenden erläutert. Diese Ausführungen sind als Ergänzungen des Hauptteils zu verstehen, in dem bereits an verschiedenen Stellen Hinweise zu dem methodischen Verfahren, dem Forschungsdesign und dem empirischen Fundament gegeben wurden (vgl. vor allem Kap. 12 und 18).

Das Untersuchungsdesign

Das Design der „Zivildienststudie“ lässt sich mit Blick auf die verwendeten Methoden in grober Weise in drei Blöcke unterteilen (vgl. Abb. 1). Neben der Literaturanalyse, die auf Veröffentlichungen zum Zivildienst und den beiden ausgewählten Arbeitsfeldern basiert, konnten verschiedene Datenquellen (des Bundesamtes für den Zivildienst, der kooperierenden Verbände und anderer, insbesondere amtlicher Referenzstatistiken) sekundäranalytisch ausgewertet werden. Diese Grundanalysen (zum Zivildienst und den Arbeitsfeldern) werden durch einen dritten Baustein ergänzt, der auf der Grundlage von Organisationsanalysen und einer schriftlich durchgeführten Zivildienstleistenden-Befragung den Kern der Fallstudien repräsentiert.

Abb. 1: Das Untersuchungsdesign



Quelle: Zivildienststudie 2002

Jede dieser methodischen Herangehensweisen besitzt bestimmte Stärken und Schwächen; jeder dieser Blöcke ermöglicht spezifische Annäherungen an bestimmte Informationen/Daten, die wiederum im Licht der Befunde anderer Blöcke zu interpretieren sind. Nur durch diesen breiten Aufbau des Untersuchungsdesigns konnte es gelingen, alle notwendig zu beachtenden Facetten des Einsatzes der Zivildienstleistenden in bestimmten Arbeitsfeldern unter dem Fokus der Arbeitsmarktrelevanz zu beleuchten.

Da die forschungslogischen Arbeitsschritte, die hier unter den Etiketten „Inhaltsanalyse“ und „Sekundäranalyse“ subsumiert und zu Übersichtszielen voneinander abgegrenzt wurden, auf allgemein bekannten Verfahren und Vorgehensweisen basieren, soll in den folgenden zwei Kapiteln auf diejenigen Verfahrenswege eingegangen werden – auf die Organisationsanalysen bzw. die Einrichtungsportraits (Kap. 1.2) und die schriftliche Befragung von Zivildienstleistenden (Kap. 1.3).

Einrichtungsportraits

Über den Zivildienst liegen in der Literatur bislang nur wenige empirisch gesicherte Erkenntnisse vor. Insbesondere die organisationspezifische Eingebundenheit des Zivildienstes in die jeweiligen Zivildienststellen und seine arbeitsmarktspezifischen Effekte wurden bislang kaum ins Blickfeld empirischer Forschung gerückt (vgl. Kap. 3). Teilziel der Untersuchung war es deshalb, die aktuelle Lage und die Möglichkeiten einer zukünftigen Entwicklung des Zivildienstes zu erfassen, indem erstens die ExpertInnen vor Ort, die die tägliche Zusammenarbeit mit Zivildienstleistenden kennen, und zweitens die Betroffenen selber, d.h. die Zivildienstleistenden, befragt werden.

Methodische Vorüberlegungen

Da ebenfalls nur wenig empirisches Wissen über den Zivildienst in den zu untersuchenden Handlungsfeldern vorliegt – das Forschungsfeld somit vor Beginn des Forschungsprozesses nach wissenschaftlichen Kriterien weitgehend unbekannt war – und kaum konkrete Forschungsdesigns entwickelt und angewendet wurden, die zur Erfassung des zu untersuchenden Forschungsgegenstandes geeignet erschienen, mussten Verfahren gefunden und Strategien entwickelt werden, die so weit offen angelegt waren, dass möglichst umfangreich Daten erfasst und das Forschungsfeld explorativ erschlossen werden konnte. Bei der relativen Unbekanntheit des Forschungsfeldes erschien es sinnvoll, dass verschiedene Methoden der Datenerhebung trianguliert wurden (vgl. Flick 1992, 2000). Zum einen wurde deshalb im Rahmen der Untersuchung der Zivildienststellen auf die Methode des qualitativen leitfadengestützten Experteninterviews zurückgegriffen. Die Interviews wurden ergänzt durch die Sammlung von einrichtungsbezogenen quantitativen Daten, die Sichtung von Materialien über die jeweiligen Einrichtungen und durch Einrichtungsbesuche, die dazu dienten, einen kurzen Einblick in die Einsatzstellen von Zivildienstleistenden zu bekommen.

Ein weiteres Element der Untersuchung war eine Fragebogenerhebung der Zivildienstleistenden, die in den untersuchten Einrichtungen beschäftigt sind. Im Rahmen der Untersuchung wurden insgesamt 54 Einrichtungsportraits erstellt, d.h. 40 Einrichtungen beim Diakonischen Werk (DW) in Baden-Württemberg und 14 Einrichtungen beim Deutschen Roten Kreuz (DRK) in Westfalen-Lippe und Rheinland-Pfalz befragt. Die hier erhobenen Daten bildeten eine wichtige Grundlage für die Erstellung der Kapitel 6 bis 18 der Expertise.

Das leitfadengestützte Experteninterview ist eine in der qualitativen Sozialforschung weitgehend bekannte und erprobte Methode zur explorativen und analytischen Erfassung von „Wissensbestände(n) im Sinne von Erfahrungsregeln, die das Funktionieren von sozialen Systemen (...) bestimmen (Meuser/Nagel 1997, S. 489). Als ExpertInnen werden hier im Sinne von Meuser/Nagel (1991) diejenigen einbezogen, die in einem Handlungssystem bezogen auf ein bestimmtes Forschungsinteresse über Wissen verfügen. Hier sind nicht solche ExpertInnen gemeint, die von außen das Feld im Sinne eines Gutachters betrachten. Die ExpertInnen sollten in dem zu untersuchenden Handlungsfeld über einen privilegierten Zugang zu Informationen und über Verantwortung für „den Entwurf, die Implementierung oder die Kontrolle einer Problemlösung“ verfügen (ebd., S. 443).

Das Experteninterview eignet sich insbesondere zur „Rekonstruktion komplexer Wissensbestände“ (Meuser/Nagel 1997, S. 481) und kann als alleiniges Verfahren oder in einem Methodenmix innerhalb eines Forschungsprojektes verwendet werden. Insbesondere in der Evaluationsforschung wird es mit dem Ziel angewendet, das Erfahrungswissen, die Faustregeln, die alltäglichen Handlungsregeln, das Wissen, das zu Innovationen beiträgt und das Wissen über systematische Fehler und verkrustete Strukturen herauszufiltern (vgl. ebd.). In diesem Sinne erschien das Verfahren für das Forschungsprojekt besonders geeignet.

Die Datenerhebung mittels Experteninterviews

Das leitfadengestützte Experteninterview war die zentrale Methode der Erhebung. Experteninterviews werden zumeist anhand eines Leitfadens geführt, der flexibel eingesetzt wird. Flexibel heißt hier auch, dass der Leitfaden so offen gestaltet werden muss, dass „unerwartete Themendimensionierungen des Experten nicht verhindert“ werden (Meuser/Nagel 1997, S. 487), und dass die InterviewerInnen und Befragten die Möglichkeit haben, ein Gespräch zu führen, dessen „Gesprächsfluss“ nicht durch detailgenaue und ausformulierte Fragen ständig unterbrochen wird.

Im Rahmen der Befragung der Zivildienststellen wurde eine teilstandardisierte Form bevorzugt, die sowohl geschlossene als auch offene Fragen beinhaltet. Gefolgt werden sollte hier dem „Trichterprinzip“ einer immer stärkeren thematischen Fokussierung der Fragen des Leitfadens. Die nach diesen methodischen Vorgaben entwickelten zwei Leitfäden – jeweils einer für das DRK und für das DW – enthielten jeweils acht Themenkomplexe. Zu den einzelnen Themenschwerpunkten wur-

den Schwerpunktfragen entwickelt und um Stichworte zu weiterführenden „Subthemen“ ergänzt. Am Beispiel des Leitfadens für die DRK-Einrichtungen (Kreisverbände und gGmbHs) werden in der folgenden Übersicht die operationalisierten Themenschwerpunkte der Interviews aufgelistet:

Themenschwerpunkte des DRK-Leitfadens (Beispiel)

1. Verständnis- und Ergänzungsfragen zu den Einrichtungsmaterialien
2. Quantität und Entwicklung des Zivildienstes in der Einrichtung (Bedeutung des Zivildienstes, Entstehungskontext, Angebot und Nachfrage, Gesamtentwicklung, Gründe für den Einsatz, Funktionswandel)
3. Stellung der Zivildienstleistenden im Personalgefüge der Einrichtung (Personalvolumen und -struktur, Beschäftigungsverhältnisse, Qualifikationen, Zukunft, Vergleich mit Zivildienstleistenden, Ehrenamt und FSJ)
4. Aufgaben und Tätigkeiten der Zivildienstleistenden (Konkrete Einsatzbereiche und Tätigkeiten der Zivildienstleistenden, jeweiliger Anteil der Tätigkeitskomplexe, Eignung der Zivildienstleistenden, Antragsverfahren und „Platzwahrheit“, Arbeitsorganisation)
5. Persönliche Voraussetzungen und formale Kenntnisse der ZDL in der speziellen Tätigkeitsgruppe (Veränderte Anforderungen an die Zivildienstleistenden, Voraussetzungen der Zivildienstleistenden)
6. Verhältnis der Zivildienstleistenden zu anderen Mitarbeitergruppen (Gemeinsamkeiten und Unterschiede mit Blick auf die Tätigkeiten, Wettbewerbsvorteile, Effekte des Zivildienstes: Arbeitsmarkt und Qualifikationsgefüge)
7. Kosten und (Re-)Finanzierung der Zivildienstleistenden (Höhe der Kosten für den Zivildienst und pro Zivildienstleistenden, Vergleich der Kosten in Relation zu anderen Mitarbeitergruppen, die Finanzierung des Zivildienstes: Art und Weise, Höhe des (re)finanzierten Trägeranteils, (zukünftige) Auswirkungen der Neuregelungen)
8. Zukunft des Zivildienstes (Erwartete zukünftige Probleme beim Zivildienst, Reaktionsoptionen der Einrichtungen mit Blick auf die Weiterentwicklung des Zivildienstes, die Substitutionsfrage)

Im Vorfeld der Befragung wurde versucht, ein möglichst breites Spektrum an ExpertInnen in den untersuchten Einrichtungen für die Inter-

views zu gewinnen. Befragt wurden nicht nur Zivildienstbeauftragte und EinrichtungsleiterInnen bzw. GeschäftsführerInnen, sondern am Beispiel Rettungsdienst auch einzelne Rettungswachenleiter. Der jeweils untersuchten Einrichtung wurde – nach einem telefonischen Vorgespräch – ein Informationspaket zugeschickt, in dem u.a. die Themen des Leitfadens aufgelistet und Arbeitsblätter enthalten waren, die zur Erfassung der einrichtungsbezogenen quantitativen Daten dienten. Die befragten Einrichtungen stellten dem Forschungsprojekt z.T. Informationsblätter, Rechenschafts- und Arbeitsberichte, Werbebroschüren u.a. zur Analyse zur Verfügung.

Beim leitfadengestützten Interview ging es darum, ein möglichst offenes Gespräch mit den InterviewpartnerInnen zu gestalten. Wurden von den Befragten Meinungen, Einschätzungen u.ä. präsentiert, sollte nach Begründungen für die jeweilige Einschätzung gefragt werden. Ziel der Interviews war es nicht, Erzählungen hervorzulocken, sondern möglichst „geballt“ das komplexe Wissen der ExpertInnen zum Themengebiet zu erfassen. Deshalb sollte die Gesprächsleitung bei dem/der InterviewerIn liegen. Zusätzlich sollten in das Interview Nachfragen zu den vorher zugesandten und bereits durchgesehenen Materialien der Einrichtung einfließen, wenn hier Nachfragen aufgrund von Unklarheiten u.Ä. notwendig waren. Der Tag, an dem das Interview geführt wurde, sollte auch dazu genutzt werden, einen groben Einblick in die Einrichtung zu erhalten. Eine Führung durch die Räume der Einrichtung und kurze Gespräche mit anderen MitarbeiterInnen ergänzten somit – soweit möglich – das Interview. Hierbei ging es darum, einen atmosphärischen Eindruck und Wissen über die Organisationsweise der Einrichtung zu gewinnen.

Die Auswertung der Interviews

Die Auswertung der erhobenen Daten orientierte sich an der Methode der Inhaltsanalyse, die um die Auswertungshinweise ergänzt werden konnte, die in Zusammenhang mit dem Experteninterview erwähnt wurden. Während das Ziel moderner inhaltsanalytischer Auswertungsverfahren auch die Entdeckung und Interpretation von latenten Sinngehalten sein kann, war das Ziel der Auswertung des Materials hier vorwiegend auf die Wiedergabe und Codierung des Inhalts, d.h. des präsentierten „Expertenwissens“ ausgerichtet.⁴⁰⁸

408 Besonderes Merkmal der Inhaltsanalyse ist, dass sie im Gegensatz zu anderen Verfahren sehr systematisch und regelgeleitet bei der Analyse vorgeht. Dies hängt auch damit zusammen, dass ein erster geschichtlicher Strang der Inhaltsanalyse weitgehend quantitativ vorge-

Ähnlich wie die Inhaltsanalyse wird bei der Auswertung von Leitfadeninterviews nicht induktiv vorgegangen: „Leitprinzip dieser Auswertungsstrategie ist der Austausch zwischen Material und theoretischem Vorverständnis (...) als eine Art Wechselspiel zwischen theoretischen Überlegungen auf der Basis von Auseinandersetzung mit Literatur und Theorietraditionen auf der einen Seite, Erfahrungen und Beobachtungen bei der Erkundung des Forschungsfeldes auf der anderen Seite“ (Schmidt 2000, S. 448). In diesem Sinne schien eine Verbindung aus Inhaltsanalyse und der Analyse von ExpertInnen-interviews für das Forschungsprojekt besonders sinnvoll, weil hierüber die durch die Einrichtungsportraits gewonnenen Daten mit allgemeinen Daten zu dem jeweiligen Handlungsfeld trianguliert werden konnten.

Bei der Analyse ging es also darum, die gewonnenen Daten ständig mit anderen Datenbeständen zu kontrastieren, wie z.B. mit den Befunden aus der Zivildienstleistenden-Befragung, mit den Daten aus der Literaturrecherche und aus der schriftlichen Befragung von ExpertInnen in den jeweiligen Arbeitsfeldern. Die Interviews wurden im Anschluss an die Datenerhebung von den InterviewerInnen nach der Art und Weise gelesen bzw. gehört, wie man einen wissenschaftlichen Text liest und bearbeitet: also „in Form eines schrittweisen Exzerprierens“ (Mayring 2000a, S. 470). Gegenstand der Analyse war dabei nicht eine „Gesamtperson“, sondern die befragte Person als FunktionsträgerIn und RepräsentantIn einer Organisation und ihr „Betriebswissen“ über die institutionellen und organisatorischen Zusammenhänge in der jeweiligen Einrichtung.

Zur Analyse der Daten wurde den InterviewerInnen ein Auswertungs- und Kodierleitfaden zur Verfügung gestellt, der entlang der zentralen Fragestellungen entwickelt worden war. Der Codierleitfaden bündelte die zu behandelnden Dimensionen des Untersuchungsgegenstandes thematisch. In der sich anschließenden zusammenfassenden Inhaltsanalyse erfolgte unter Verwendung des Codierleitfadens die Analyse jedes einzelnen Interviews, indem eine Zuordnung des Materials zu den Auswertungskategorien vorgenommen wurde. Beim Durchhören des aufgenommenen Interviews wurden zunächst die Themeneinheiten festgestellt und zu jeder Themeneinheit das Thema als Grundcode bestimmt sowie die vorgefundenen Themen stichwortartig als Paraphrase notiert. Das beinhaltete eine möglichst präzise begriffliche Bündelung der jeweiligen Aussage. Zentrale Interviewpassagen wurden hier zur Veranschaulichung transkribiert, was auch der Bestimmung der Quali-

gangen ist, da es hier um die Analyse großer Datenmengen ging (wie z.B. um die Analyse von Inhalten der Massenmedien). Die qualitative Inhaltsanalyse heute verschließt sich deshalb auch nicht quantitativen Analyseschritten.

tät der jeweiligen Aussage bzw. der jeweils vorzufindenden Textform diente. Unterschieden wurden hier z.B. Argumentationen von der Präsentation von Fakten, Erzählungen von Meinungen, Einschätzungen oder Plausibilisierungen zentraler Argumente. Ziel dieser Analysearbeit war nicht, dass die Plausibilität von Aussagen „tiefenhermeneutisch“ ausgedeutet werden sollte. Es ging vielmehr darum festzustellen, inwieweit die getroffenen Aussagen im Kontext schlüssig und begründet erschienen. Am Ende der Paraphrasierung entstand ein tabellarischer, das Datenmaterial reduzierender Text, in dem die wesentlichen Inhalte für jede Einrichtung enthalten waren.

Im nächsten Schritt ging es darum, das vorläufig codierte Interview entlang der Kategorien zusammenzufassen, d.h. „unter vorher festgelegten Ordnungskriterien einen Querschnitt durch das Material (zu) legen“ und „das Material unter bestimmten Kriterien einzuschätzen“ (Mayring 2000a, S. 472; vgl. Mayring 2000b). Wenn neue Kategorien sichtbar wurden, die bislang nicht im Codierleitfaden enthalten waren, sollten diese ergänzt werden. In dieser Phase des Codierens wurden die paraphrasierten Codes entlang der Forschungsfrage präzisiert und nicht relevante Codes eliminiert. Zusätzlich wurden die bislang erarbeiteten Ergebnisse in Bezug zu den anderen erhobenen Materialien gesetzt (Dokumente der Einrichtung, Beobachtungen, Literaturergebnisse). Hier sollten die bislang erarbeiteten Kategorien noch einmal überprüft werden. Das Endergebnis der Analyse war jeweils ein Portrait der untersuchten Einrichtung, das die Ergebnisse der einzelnen Analysen – thematisch fokussiert – zusammenführt. Für die Fokussierung wurde den InterviewerInnen eine ausführliche Gliederung bereitgestellt.

Betrachtet man die ausgewählten Methoden abschließend, dann kann als problematisch bewertet werden, dass die Befragten nicht immer über ausreichend Wissen verfügten, das zu einer zufrieden stellenden Beantwortung der ihnen vorgelegten Fragen führte.⁴⁰⁹ Festgestellt werden konnte, dass die ExpertInnen selber in einigen Bereichen über wenig Informationen verfügten, so dass sie zwar den beruflichen Alltag in ihrer Einrichtung, jedoch nicht immer auch die Rahmungen dieses Alltags beschreiben konnten. Beispielsweise waren sie nur wenig über die

409 Mit anderen Worten: Die befragten ExpertInnen verfügten i.d.R. zwar über ein großes Repertoire an Wissen, dem allerdings aufgrund ihrer Funktion und Erfahrung Grenzen gesetzt waren. Mit unseren speziellen „zivildienstzentrierten“ Fragen zu Teilaspekten der Arbeitsfelder bzw. Einrichtungen lagen wir gewissermaßen „zwischen den Funktionsbereichen“. Beispielsweise: Eine Person, die den Arbeitsalltag der ZDL präzise beschreiben konnte, war über die Finanzierungsstrukturen im Zusammenhang des Zivildienstes nicht informiert. Dies wiederum musste aus einer anderen subjektiven Perspektive erfragt werden, die evtl. wiederum keine Aussagen zu den zukünftigen Planungen zum Einsatz der Zivildienstleistenden anbieten konnte.

finanziellen Aspekte des Zivildienstes informiert. Zuweilen reproduzierten sie gängige Meinungen, ohne dass sie jedoch konkrete Begründungen für ihre Einstellungen angeben konnten. Die Defizite der Datenerhebung waren jedoch auch der spezifischen Fokussierung der Fragestellungen und der Schwäche der Datenerhebungs- und Auswertungsmethode „ExpertInneninterview“ geschuldet. Sie erlaubte nur in geringem Maße den Blick „hinter die Kulissen“, die Entdeckung von latenten Sinnstrukturen oder die Überprüfung routinierter Deutungsmuster. Erst in der Zusammenschau mit den Ergebnissen der weiteren Analysen zu den beiden Forschungsfeldern, über die Sekundäranalyse, die Befragung von weiteren ExpertInnen, über eine ausführliche Literaturrecherche und anhand der Zivildienstleistenden-Befragung konnte im Rahmen der Analyse ein zusammenhängendes Bild der beiden untersuchten Felder entwickelt werden.

Die Zivildienstleistenden-Befragung

Im Vorfeld des ExpertInneninterviews wurde an die untersuchten Einrichtungen ein Fragebogen verschickt, der von allen Zivildienstleistenden der Einrichtung ausgefüllt werden sollte. Den Fragebögen wurde ein Freiumschlag beigelegt, so dass eine freiwillige Beteiligung der Zivildienstleistenden an der Befragung gewährleistet werden konnte. An der Befragung haben insgesamt fast 250 Zivildienstleistende teilgenommen.⁴¹⁰

Der Aufbau des Fragebogens orientierte sich an den zentralen Fragestellungen des Interviewleitfadens für die ExpertInnenbefragung. Ein erster Entwurf wurde nach der Durchführung eines Pretestes modifiziert. Der Fragebogen umfasste insgesamt sieben Themenkomplexe, unter die 23 einzelne Fragen oder auch zusammenhängende Fragekomplexe subsumiert wurden. Einen Schwerpunkt des Fragebogens bildeten Einschätzungsfragen, bei denen die Zivildienstleistenden die Gültigkeit vorgegebener Statements auf einer fünfstelligen Skala einschätzen sollten.

410 Zum Sample und zum Rücklauf vergleiche auch die jeweiligen Einleitungskapitel der beiden Feldportraits.

Themenschwerpunkte des Zivildienstleistenden-Fragebogens

1. Fragen zur Zivildienststelle/zum Zivildienstplatz
2. Fragen zum Tätigkeitsspektrum
3. Fragen zur Arbeitsorganisation
4. Fragen zu Vorkenntnissen, Qualifikation und Motivation
5. Fragen zur Arbeitssituation
6. Allgemeine Einschätzungen und eigene Lebensplanung
7. Fragen zur Person

Die Auswertung der erhobenen Daten musste sich aus Zeitgründen weitgehend auf eine Grundanalyse der Daten beschränken. Da das Sample nicht repräsentativ für alle Tätigkeitsgruppen ist und die Ergebnisse nur Aussagen über die Zivildienstleistenden der Träger DRK und DW zulassen, wurde auf eine Darstellung der Gesamtergebnisse der Fragebogenerhebung verzichtet. Erschwerend kann hinzu, dass die Zivildienstleistenden ihre jeweilige Tätigkeitsgruppe nicht nur unzulänglich angeben konnten. 80 von 250 Befragten nannten keine Tätigkeitsgruppe. Bei den restlichen 170 Zivildienstleistenden blieb fraglich, ob sie ihre konkrete Tätigkeitsgruppe auch richtig benennen konnten. Während bei der Befragung der Zivildienstleistenden beim DRK höchstwahrscheinlich fast ausschließlich Zivildienstleistende der Tätigkeitsgruppe 08 erfasst wurden, konnte bei der Auswertung der Daten für das DW festgestellt werden, dass hier eine Mischung verschiedener Tätigkeitsgruppen erreicht wurde. 21 der 152 Befragten gaben an, dass sie nicht der Tätigkeitsgruppe 01, 11, 19 oder 45 angehören. 35 Befragte konnten hier keine Tätigkeitsgruppe angeben.

Ergänzende Tabellen

Tab. 1: Aufkommen an Zivildienststellen, Zivildienstplätzen und Zivildienstleistenden nach Ländern (Stand: 15.6.2000)

Bundesland	ZDS		ZDP		ZDL		Verhältnis	
	abs.	in %	abs.	in %	abs.	in %	ZDP: ZDS	ZDL: ZDS
Baden-Württem.	4.651	11,7	29.249	15,5	19.374	15,6	6,3	4,2
Bayern	4.829	12,2	24.207	12,8	16.396	13,2	5,0	3,4
Berlin	1.300	3,3	5.949	3,2	4.573	3,7	4,6	3,5
Brandenburg	1.472	3,7	4.899	2,6	3.494	2,8	3,3	2,4
Bremen	392	1,0	2.201	1,2	1.325	1,1	5,6	3,4
Hamburg	871	2,2	4.235	2,2	2.460	2,0	4,9	2,8
Hessen	3.126	7,9	15.224	8,1	9.631	7,7	4,9	3,1
Meckl.-Vorp.	1.008	2,5	3.008	1,6	1.935	1,6	3,0	1,9
Niedersachsen	3.502	8,8	15.810	8,4	10.495	8,4	4,5	3,0
Nordrhein-Westf.	8.394	21,2	45.011	23,8	28.080	22,6	5,4	3,3
Rheinland-Pfalz	1.827	4,6	8.715	4,6	5.261	4,2	4,8	2,9
Saarland	494	1,3	2.538	1,3	1.718	1,4	5,1	3,5
Sachsen	3.129	7,9	11.517	6,1	8.599	6,9	3,7	2,7
Sachsen-Anhalt	1.266	3,2	4.513	2,4	3.350	2,7	3,6	2,6
Schleswig-H.	1.641	4,1	5.805	3,1	3.406	2,7	3,5	2,1
Thüringen	1.769	4,5	6.228	3,3	4.259	3,4	3,5	2,4
Insgesamt	39.671	100,0	189.109	100,0	124.356	100,0	4,8	3,1

Quelle: BAZ (2001); eigene Berechnungen

Tab.2: Personal in stationären und ambulanten Pflegeeinrichtungen nach Berufsabschluss (Stand: 15.12.1999)

Berufsabschluss	Pflegeheime			Ambulante Dienste		
	Personal abs.	in %	dar. Vollzeit	Personal abs.	in %	dar. Vollzeit
Staatl. anerkannte/r Altenpfleger/in	83.705	19,0	68,5	25.456	13,9	47,4
Staatl. anerkannte/r Altenpflegehelfer/in	12.755	2,9	55,6	3.869	2,1	35,6
Krankenschwester, Krankenpfleger	47.300	10,7	59,2	58.144	31,6	40,2
Krankenpflegehelfer/in	21.027	4,8	54,5	10.243	5,6	29,0
Kinderkrankenschwester, Kinderkrankenpfleger	2.881	0,7	53,8	4.384	2,4	36,8
Heilerziehungspfleger/in, Heilerzieher/in	1.558	0,4	59,4	436	0,2	31,2
Heilerziehungspflegehelfer/in	421	0,1	60,3	168	0,1	57,1
Heilpädagogin, Heilpädagogin	323	0,1	51,4	93	0,1	29,0
Ergotherapeut/in	2.733	0,6	45,3	132	0,1	31,1
Sonst. Abschluss nichtärztliche Heilberufe	3.083	0,7	47,0	2.805	1,5	26,4
Sozialpädagogischer/ sozialarbeiterischer Berufsabschluss	5.349	1,2	54,0	1.539	0,8	38,9
Familienpfleger/in mit staatlichem Abschluss	991	0,2	55,1	1.866	1,0	38,2
Dorfhelfer/in mit staatlichem Abschluss	128	0,0	37,5	179	0,1	24,0
Abschluss einer pflegewissenschaftl. Ausbild. an einer FH oder Universität	808	0,2	68,6	420	0,2	60,7
Sonstiger pflegerischer Beruf	23.142	5,2	48,2	15.823	8,6	19,0
Fachhauswirtschafter/in für ältere Menschen	1.521	0,3	63,1	1.114	0,6	24,1
Sonstiger hauswirtschaftlicher Berufsabschluss	19.538	4,4	56,5	4.102	2,2	19,4
Sonstiger Berufsabschluss	107.528	24,4	40,9	32.164	17,5	18,7
Ohne Berufsabschluss/ noch in Ausbildung	106.149	24,1	29,1	20.845	11,3	12,9
Insgesamt	440.940	100,0	48,0	183.782	100,0	31,0

Quelle: Statistisches Bundesamt (2001)

Tab.3: Einrichtungen, Plätze/versorgte Personen und Personal in ambulanten und stationären Pflegeeinrichtungen (15.12.1999) und in der Kinder- und Jugendhilfe (31.12.1998) (Deutschland insgesamt)

	Kinder- und Jugendhilfe		Pflegeeinrichtungen insgesamt		davon: Pflegedienste		Pflegeheime	
	abs.	in %	abs.	in %	abs.	in %	abs.	in %
Einrichtungen	79.760	100,0	19.679	100,0	10.820	100,0	8.859	100,0
<i>davon:</i>								
öffentliche Träger	28.338	35,5	963	4,9	213	2,0	750	8,5
freie Träger	50.297	63,1	10.120	51,4	5.103	47,2	5.017	56,6
<i>darunter:</i>								
WV	38.482	76,5	8.663	85,6	4.534	88,8	4.129	82,3
privatgew. Träger	1.125	1,4	8.596	43,7	5.504	50,9	3.092	34,9
Plätze/vers. Person. ¹	3.423.647	/	988.289	/	415.289	/	573.000	/
Plätze/vers. Pers. pro Einrichtung	43	/	50	/	38	/	65	/
Personal pro Einricht.	7	/	32	/	17	/	50	/
Gesamtpersonal	573.128	100,0	624.722	100,0	183.782	100,0	440.940	100,0
<i>davon:</i>								
Vollzeit ²	300.054	52,4	309.212	49,5	66.713	36,3	242.499	55,0
Teilzeit (> 50%)	168.898	29,5	150.046	24,0	49.149	26,7	100.897	22,9
Teilzeit (< 50%)	77.414	13,5	83.543	13,4	28.794	15,7	54.749	12,4
Nebentätigkeit	26.762	4,7	81.921	13,1	39.126	21,3	42.795	9,7
<i>darunter:</i>								
Helfer/-in im FSJ	1.834	0,3	2.951	0,5	562	0,3	2.389	0,5
Zivildienstleistender	8.448	1,5	19.205	3,1	7.421	4,0	11.784	2,7
Ausbildung/ohne Berufsabschluss	83.519	14,6	126.994	20,3	20.845	11,3	106.149	24,1
<i>davon:</i>								
Noch in Ausb./Prakt. ohne Berufsabschluss	31.121	5,4	18.598	3,0	1.816	1,0	16.782	3,8
	52.398	9,1	108.396	17,4	19.029	10,4	89.367	20,3

1 In der Einrichtungsstatistik der Kinder und Jugendhilfestatistik werden Plätze erfragt, in der Pflegestatistik dagegen versorgte Personen. Lediglich für die (teil-)stationären Einrichtungen werden zusätzlich Plätze erhoben. Hiernach lag die Platzzahl am 15.12.99 bei 645.456. Der Auslastungsgrad in der vollstationären Dauerpflege betrug zeitgleich 89,2%.

2 Aus Gründen der Vergleichbarkeit wurden die Zivildienstleistenden, Auszubildenden/Praktikanten und TeilnehmerInnen des FSJ den Vollzeitkräften zugerechnet.

Quelle: Statistisches Bundesamt (2001; 2002) StaBa, Fachserie 13, Reihe 6.3, Stuttgart 2002; eigene Berechnungen

Glossar (zum Rettungsdienst)

Ärztlicher Leiter Rettungsdienst

Der Ärztliche Leiter Rettungsdienst bezeichnet – beispielsweise in Mecklenburg-Vorpommern oder in Bayern in einer Erprobungsphase – einen in der Notfallrettung tätigen Arzt, der die medizinische Aufsicht über den Rettungsdienst hat. Neben den Fachkundenachweisen Rettungsdienst und Leitender Notarzt benötigt er eine abgeschlossene Weiterbildung in einem Gebiet der Notfallmedizin. Er ist in medizinischen Belangen für die strategische Planung, Qualitätssicherung und Aus- und Fortbildung im Rettungsdienst verantwortlich.

Bereitschaftsdienst

Bereitschaftsdienst liegt vor, wenn der Beschäftigte aufgrund einer Anordnung des Arbeitgebers bzw. der Dienststelle verpflichtet ist, sich außerhalb der regelmäßigen Arbeitszeit an einer bestimmten Stelle aufzuhalten, um im Bedarfsfall die Arbeit aufzunehmen. Bereitschaftsdienst darf (nach BAT) nur dann angeordnet werden, wenn aufgrund der Erfahrungen die Erwartung besteht, dass die Zeit ohne Arbeitsleistung überwiegt, d.h. mehr als 50% der Anwesenheitszeit ausmacht.

Hilfsfrist (oder Eintreffzeit)

Die Hilfsfrist (die Eintreffzeit) bezeichnet i.d.R. die Zeit vom Eingang der Notfallmeldung in der Rettungsleitstelle bis zum Eintreffen des (ersten) Rettungsmittel bzw. des Rettungsdienstes am „Einsatzort“. Dabei ist definitorisch zu bestimmen, was unter planerischen Gesichtspunkten als Einsatzort zu gelten hat. So wird im Zusammenhang der gesetzlichen Festlegung der Hilfsfrist beispielhaft im Rettungsdienstgesetz Rheinland-Pfalz jeder an einer öffentlichen Straße gelegener Einsatzort als Bezugspunkt vorgesehen.

Hilfsorganisationen (im Rettungsdienst)

Die größten Hilfsorganisationen im Rettungsdienst sind das Deutsche Rote Kreuz (DRK), der Malteser-Hilfsdienst (MHD), der Arbeiter-Samariter-Bund (ASB), die Johanniter-Unfallhilfe (JUH). Die Hilfsorganisationen werden –im Rettungsdienstgesetz Rheinland-Pfalz – auch als Sanitätsorganisationen bezeichnet.

Krankenfahrten

Bei Krankenfahrten brauchen die Beförderten im Unterschied zu Krankentransporten keine medizinisch-fachliche Betreuung.

Krankentransport

Aufgabe des Rettungsdienstes ist es auch, kranke, verletzte oder sonstige hilfsbedürftige Personen, die keine Notfallpatienten sind, unter sachgerechter Betreuung zu befördern. Unterschieden wird zwischen qualifizierten und nicht-qualifizierten Krankentransporten. Daneben gibt es noch weitere Formen von Krankentransporten, so z.B. den Interhospitaltransfer von Intensivpatienten. Im Gegensatz zur Notfallrettung ist der Krankentransport zeitunkritisch, nicht hilfsfristpflichtig, zeitlich und örtlich selektiv vorhaltbar.

Krankentransportwagen (KTW)

Der KTW bezeichnet ein Fahrzeug zum Transport von Patienten, die zwar eines beaufsichtigten Transportes bedürfen, aber keine Notfallpatienten sind. Diese Fahrzeuge werden etwa zur Verlegung von Patienten genutzt, sind allerdings für die Notfallrettung nur begrenzt einsetzbar, da sie für diese Zwecke nicht vollständig ausgestattet sind. Besetzt ist der KTW i.d.R. mit einem/r RettungssanitäterIn und einem/r RettungshelferIn.

Landesrettungsdienstgesetze

Seit 1989 waren alle Bundesländer aufgrund entsprechender Regelungen im Personenbeförderungsgesetz (PbefG) aufgefordert, landesrechtliche Vorschriften für den Transport von kranken bzw. verletzten Menschen zu erlassen. Hierdurch wurde eine Novellierung bereits bestehender und die Schaffung noch fehlender Rettungsdienstgesetze in allen 16 Bundesländern ausgelöst. Die Landesrettungsdienstgesetze regeln die Trägerschaft, Finanzierung, Anforderungen an die organisatorische, materielle und personelle Struktur des öffentlichen Rettungsdienstes.

Leistungserbringer (im Rettungsdienst)

Leistungserbringer des Rettungsdienstes sind die Organisationen bzw. Unternehmer, denen die Vollbringung der Aufgaben durch die öffentlichen Träger übertragen werden. In einigen Bundesländern gilt das Vorrangprinzip der privat-gemeinnützigen Hilfsorganisationen (DRK, MHD, ASB, JUH und DLRG). Insbesondere in NRW wird der Rettungsdienst in großen Teilen von den Feuerwehren erbracht.

Leitender Notarzt (LNA)

Der Leitende Notarzt ist – in einigen Bundesländern – ein Notarzt, der zusätzlich über den Fachkundenachweis Leitender Notarzt der Ärztekammer verfügt und vom Träger des Rettungsdienstes zu dieser Tätigkeit bestellt ist. An Einsatzstellen mit einer Vielzahl von Verletzten ob-

liegt ihm die medizinische Führung und Koordination der eingesetzten Rettungsdienstkräfte.

Leitstelle (siehe Rettungsleitstelle)

Leitstellendisponent

Leitstellendisponenten oder Leitstellendispatcher arbeiten in der Rettungsleitstelle und sind Rettungsassistenten, die überwiegend hauptberuflich für den einsatztaktischen Ablauf der Rettungsmittel zuständig und verantwortlich sind. Sie verfügen über besondere Qualifikationen in Organisation, Technik und Kommunikation. Leitstellendisponenten, die in integrierten Leitstellen eingesetzt werden sollen, müssen über eine darüber hinausgehende Qualifikation verfügen.

Notarzt

Notärzte sind Ärzte, die in der Notfallrettung tätig sind und über den Fachkundenachweis Rettungsdienst der Ärztekammer verfügen.

Notarzdienst

Die den Trägern gesetzlich übertragene Aufgabe der Notfallrettung beinhaltet auch die Versorgung der Notfallpatienten durch NotärztInnen am Einsatzort. Diese ist durch die Neufassung des § 75 Abs. 2 SGB V bestätigt worden. Gemäß dieser Regelung umfasst die Sicherstellung eines ausreichenden Notdienstes durch die kassenärztlichen Vereinigungen nicht die Versorgung im Rahmen des Rettungsdienstes. Diese Aufgabe ist dem Träger des Rettungsdienstes zugewiesen. Bei Einsätzen mit Notarztindikation kommt ein Notarzt zum Einsatz, dem eine erweiterte medizinische Ausstattung zur Verfügung gestellt wird.

Notarzteinsatzfahrzeug (NEF)

Die Abkürzung NEF bezeichnet ein Fahrzeug, das dem Transport des Notarztes an die Einsatzstelle im Rendezvousverfahren dient und dort den Rettungswagen ergänzt.

Notarztwagen (NAW)

Der NAW bezeichnet ein Fahrzeug zum Einsatz in der Notfallrettung, das mit einem Notarzt, i.d.R. einem RA und einem RS besetzt ist. Der NAW führt die komplette Ausstattung für die Versorgung und den Transport von Notfallpatienten mit.

Notfallpatient

Personen, die sich infolge Verletzung, Krankheit oder sonstiger Umstände entweder in akuter Lebensgefahr befinden oder bei denen schwere gesundheitliche Schäden zu befürchten sind, wenn sie nicht unverzüglich medizinische Hilfe erhalten.

Notfallrettung

Der Rettungsdienst ist organisierte Hilfe und hat die Aufgabe, bei Notfallpatienten am Notfallort lebensrettende Maßnahmen durchzuführen und ihre Transportfähigkeit herzustellen sowie diese Personen unter Aufrechterhaltung der Transportfähigkeit und Vermeidung weiterer Schäden in eine geeignete Gesundheitseinrichtung Krankenhaus zu befördern. Zentrale Merkmale sind: Notfallrettung ist zeitkritisch, hilfsfristungspflichtig, wird flächendeckend angeboten, ist nicht planbar und rund-um-die-Uhr vorzuhalten.

Rendezvoussystem

Das Rendezvoussystem bezeichnet ein bestimmtes System zur Hilfeleistung bei den Notfallpatienten. Voraussetzung ist, dass eine Notfallindikation vorliegt, d.h. ein Notarzt zum Einsatz kommt. Im Einsatzfall werden sowohl ein Rettungswagen (RTW) als auch ein Notarzteeinsatzfahrzeug (NEW) alarmiert. Diese Rettungsmittel sind an verschiedenen Orten stationiert und treffen sich an der Einsatzstelle. Die Alternative zum Rendezvoussystem ist das Stationierungssystem.

Rettungsassistent (RA)

Mit dem Rettungsassistentengesetz (RettAssG, von 1989) wurde der Beruf des Rettungsassistenten als regulärer Ausbildungsberuf installiert (Ausbildungsdauer: 2 Jahre). Rettungsassistenten sind Personen, die die Erlaubnis zum Führen der Berufsbezeichnung „Rettungsassistent“ besitzen und im Rettungsdienst entsprechend § 3 des RettAssG und im sogen. „Interhospitaltransfer“ eingesetzt werden. Nach den Rettungsdienstgesetzen der Bundesländer haben RettungsassistentInnen einen festen Platz als verantwortliche Mitglieder der Regelbesatzung auf Rettungsmitteln der Notfallrettung. Die Rettungsassistenten sind in begrenztem Umfang zu invasiven Maßnahmen (eindringende Maßnahmen, z.B. Intubieren) am Notfallpatienten berechtigt.

Rettungsbedarfspläne

Die Träger des Rettungsdienstes sind i.d.R. entsprechend der Landesrettungsdienstgesetze verpflichtet Rettungsbedarfspläne zu erstellen.

Rettungsdienst

Mit dem Begriff Rettungsdienst wird die präklinische, notfallmedizinische Versorgung der Bevölkerung mit den Bereichen Notfallrettung und Krankentransport bezeichnet. Zum organisierten Rettungsdienst gehören bodengebundener Rettungsdienst, Luftrettung, Bergrettung und Wasserrettung.

Rettungsdienstgesetz Rheinland-Pfalz (RettDG RP)

Das Rettungsdienstgesetz für das Land Rheinland-Pfalz existiert seit 1975 und wurde 1991 neu gefasst. Danach wird der Rettungsdienst als öffentliche Aufgabe definiert. Dieser hat die bedarfsgerechte und flächendeckende Versorgung der Bevölkerung mit Leistungen des Notfall- und Krankentransports als medizinisch-organisatorischer Einheit der Gesundheitsvorsorge und Gefahrenabwehr sicherzustellen (vgl. § 2, Abs. 1 RettDG).

Rettungsentgelte (oder Benutzungsentgelte)

Die Rettungsentgelte bezeichnen den Preis für rettungsdienstliche Einsätze. Sie werden in einigen Bundesländern in Preisverhandlung zwischen Krankenkassen (als Nachfrager) und den Trägern der Rettungsdienste (als Anbieter) festgelegt. Beispiel NRW: Die Träger des Rettungsdienstes (i.d.R. die Kommunen) vergüten den Leistungsträgern bzw. Leistungserbringern (den Hilfsorganisationen oder privat-gewerblichen Trägern) die Kosten der von ihnen erbrachten Leistungen im Rettungsdienst bis zur Höhe der Selbstkosten. Hierbei können die Entgelte mit den Leistungsträgern verhandelt oder per Gebührenordnung (Gebühren nach § 6 Kommunalabgabengesetz) festgesetzt werden. Auf diese Weise kann entsprechend die Höhe der Benutzungsentgelte von Rettungsdienstbereich zu Rettungsdienstbereich unterschiedlich ausfallen.

Rettungsgesetz Nordrhein-Westfalen (RettG NRW)

In NRW wurde nach 1945 – bis dahin hatte im gesamten Deutschen Reich das DRK den Rettungs- und Krankentransportdienst durchgeführt – durch die britische Besatzungsmacht die Aufgaben des Unfallrettungsdienstes den für den Feuerschutz zuständigen Gremien übertragen und 1948 in die Feuerschutzgesetzgebung übertragen. 1974 erfolgte mit dem Gesetz über den Rettungsdienst (RettG) eine gesetzliche Neuregelung, die die Kreise und kreisfreien Städte als Träger des hoheitlich organisierten Rettungsdienstes einsetzten. Nach mehreren Gesetzesnovellierungen wurde 1999 u.a. das für das Gesundheitswesen zuständige Ministerium ermächtigt, Qualitätsanforderungen für die Ausbildung und Prüfung von RettungshelferInnen festzulegen – was

mittlerweile als Rechtsverordnung umgesetzt wurde – und die Investitionsförderung aufgegeben.

Rettungshelfer (RH)

Die rettungsdienstliche „Ausbildung“ zum RH und deren Dauer ist nicht gesetzlich geregelt. Z.T. beträgt das Mindestalter zur Zulassung 18 Jahre. Voraussetzung ist ein Hauptschulabschluss. Beim DRK werden RH zur Zeit und in der Regel im Rahmen von 320 Stunden ausgebildet. Die Ausbildung umfasst einen Lehrgang, ein Klinikpraktikum und ein Rettungswachenpraktikum. Der Einsatzschwerpunkt liegt im Krankentransport als Fahrer des Krankentransportwagens. Bei Notfällen können sie auch dem höherqualifizierten Personal assistieren.

Rettungsleitstelle

Die Rettungsleitstellen sind die Entscheidungs- und Kommunikationszentren der Rettungsdienstbereiche, bei denen – rund um die Uhr – alle Notrufe eingehen und im Einzelfall entschieden wird, ob es sich bei den Einsatzerfordernungen überhaupt um eine Aufgabe des Rettungsdienstes handelt und welche Rettungsmittel (RTH, NAW, RTW oder KTW) gegebenenfalls eingesetzt werden müssen. Die Rettungsleitstelle hat ständigen Kontakt zur Polizei, Feuerwehr und den Krankenhäusern ihres Bereiches zu halten. Häufig ist sie auch die Stelle, die zusätzlich Alarmierungsaufgaben innerhalb des Katastrophenschutzes wahrnimmt und den kassenärztlichen Wochennotdienst koordiniert.

Rettungsleitstelle, integrierte

Integrierte Rettungsleitstellen vernetzen im Optimalfall Rettungsdienst, Brandschutz, Katastrophenschutz, vertragsärztlichen Bereitschaftsdienst, Akutkrankenhäuser, Notfallpraxen und den Hausnotruf in einer Leitstelle. Häufig sind in den Kreisen und Städten jedoch mehrere Leitstellen mit unterschiedlichen Aufgaben anzutreffen, die miteinander vernetzt sind.

Rettungsmittel

Unter Rettungsmitteln im engeren Sinne sind die Mittel für die Beförderung von Patienten bzw. für das Heranführen des rettungsdienstlichen Personals zum Notfallort bzw. zum Ort des Transportbeginns zu verstehen. Rettungsmittel sind Boden- Luft- und Wasserfahrzeuge, die zur Rettung bei Notfalleinsätzen benötigt werden.

Rettungssanitäter (RS)

Rettungssanitäter sind Personen, die nach den Grundsätzen zur Ausbildung des Personals im Rettungsdienst (gemäß Bund-Länder-Ausschuss Rettungswesen vom 20.09.1977) „ausgebildet“ sind (Dauer: 520 Stunden) und im Rettungsdienst eingesetzt werden, d.h. sie wirken entsprechend ihrer Qualifikationen und den länderspezifischen Regelungen in der Notfallrettung und im Krankentransport mit. Als Voraussetzung zur Teilnahme an dieser Ausbildung (Lehrgang, Klinikpraktikum, Rettungswachenpraktikum und Abschlusslehrgang mit Prüfung) müssen die körperliche und geistige Eignung sowie der Hauptschulabschluss oder eine abgeschlossene Berufsausbildung nachgewiesen werden.

Rettungs(transport)wagen (RTW)

Der RTW bezeichnet ein Fahrzeug zur Notfallrettung, dem kein Notarzt aber i.d.R. ein/e RettungsassistentIn und ein/e RettungssanitäterIn zugeordnet ist. Der RTW führt die komplette Ausstattung für die Versorgung und den Transport von Notfallpatienten mit.

Rettungswache

Die Rettungswache ist eine Einrichtung des organisierten Rettungsdienstes, in der Einsatzkräfte, Rettungsmittel und sonstige Ausstattung einsatzbereit gehalten werden. In einer Rettungswache können Rettungsmittel und Personal verschiedener Organisationen bereit stehen.

Rufbereitschaft

Rufbereitschaft liegt vor, wenn der Beschäftigte bzw. der Zivildienstleistende auf Anordnung des Arbeitgebers bzw. der Dienststelle verpflichtet ist, sich außerhalb der regelmäßigen Arbeitszeit an einer dem Arbeitgeber bzw. der Dienststelle anzuzeigenden Stelle aufzuhalten, um auf Abruf die Arbeit aufnehmen zu können. Die Rufbereitschaft darf (nach BAT) nur dann angeordnet werden, wenn erfahrungsgemäß nur in Ausnahmefällen Arbeit anfallen wird.

Selbstkostendeckungsprinzip (siehe auch Rettungsentgelte)

Vom Selbstkostendeckungsprinzip wird dann gesprochen, wenn eine Prognose über die zu erwartenden Einsatzzahlen und Kosten – auf der Basis der Ist-Daten der Vergangenheit – die Grundlage für die Entgelthöhe ist. Falls dann die tatsächlichen Gegebenheiten von der Prognoseberechnung abweichen, ist ein Ausgleich durchzuführen. Dieser erfolgt dann i.d.R. dadurch, dass die Budgetüber- bzw. unterdeckungen bei der Prognose für den folgenden Vereinbarungszeitraum berücksichtigt werden.

Träger (des Rettungsdienstes)

Die Sicherstellung des Rettungsdienstes obliegt den jeweiligen Bundesländern. Öffentliche Träger sind je nach Bundesland Landkreise, kreisfreie Städte, Gemeinden oder öffentlich rechtliche Rettungszweckverbände. Nur sekundär übernehmen die Land- und Stadtkreise die Sicherstellung der Aufgaben des Rettungsdienstes wahr, da sie die Aufgaben an Hilfsorganisationen als öffentliche Aufgabe übertragen.

Vorhaltestunde

Die Vorhaltestunde bezeichnet eine Zeiteinheit (Stunde), in der Rettungsmittel und Personal vorgehalten werden, d.h. für einen evtl. Einsatz zur Verfügung stehen. Wird in diesem Zeitabschnitt ein Notfall behandelt, so entfallen sämtliche Vorhaltekosten auf diesen Fall, bei zwei Fällen halbieren sich die Kosten, bei drei Fällen dritteln sie sich usw.

Abkürzungsverzeichnis

ASB	Arbeiter-Samariter-Bund
AWO	Arbeiterwohlfahrt
BAZ	Bundesamt für den Zivildienst
BB	Brandenburg
BE	Berlin
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BW	Baden-Württemberg
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BY	Bayern
DCV	Deutscher Caritasverband
DJ	Diakonisches Jahr
DJH	Deutsches Jugendherbergswerk
DKG	Deutsche Krankenhausgesellschaft
DLRG	Deutsche Lebens-Rettungs-Gesellschaft
DPWW	Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband (bzw. Der Paritätische)
DRK	Deutsches Rotes Kreuz
DW	Diakonisches Werk
DWW	Diakonisches Werk Württemberg
E & C	Programm „Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten“
EDL	Ersatzdienstleistende
EFD	Europäischer Freiwilligendienst
EKD	Evangelische Kirche Deutschlands
EUR	Euro
FJD	Freiwilliges Jahr im Denkmalschutz
FSJ	Freiwilliges Soziales Jahr
FSTJ	Freiwilliges Soziales Trainingsjahr
FWDL	Freiwillig zusätzlichen Wehrdienst Leistende
GG	Grundgesetz
GWDL	Grundwehrdienstleistende
HB	Bremen
HE	Hessen
HH	Hamburg
ISB	Individuelle Schwerstbehindertenbetreuung
ISB-K	Individuelle Schwerstbehindertenbetreuung für Kinder
JUH	Johanniter-Unfallhilfe
KDV	Kriegsdienstverweigerung
KDVG	Kriegsdienstverweigerungsgesetz
KDVND	Gesetz zur Neuordnung des Rechtes auf Kriegsdienstverweigerung und des Zivildienstes
KJP	Kinder- und Jugendplan
KTW	Krankentransportwagen
MHD	Malteser-Hilfsdienst
MSHD	Mobile soziale Hilfsdienste

MV	Mecklenburg-Vorpommern
NAW	Notarztwagen
NEF	Notarzteinsatzfahrzeug
NI	Niedersachsen
NRW	Nordrhein-Westfalen
RA	RettungsassistentIn
RH	RettungshelferIn
RP	Rheinland-Pfalz
RS	RettungssanitäterIn
RTH	Rettungshubschrauber
RTW	Rettungswagen
SH	Schleswig-Holstein
SL	Saarland
SN	Sachsen
ST	Sachsen-Anhalt
TG	Tätigkeitsgruppe
TH	Thüringen
ZD	Zivildienst
ZDG	Zivildienstgesetz
ZDL	Zivildienstleistende/r
ZDP	Zivildienstplätze
ZDS	Zivildienststelle
ZWST	Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland

Tabellenverzeichnis

Tab. 4.1:	Wehrpflichtige und Kriegsdienstverweigerer nach Geburtsjahrgang von 1937 bis 1952	88
Tab. 4.2:	Kriegsdienstverweigerung und Zivildienst von 1970 bis 1979	90
Tab. 4.3:	Wehrpflichtige und Kriegsdienstverweigerer nach Geburtsjahrgängen von 1952 bis 1970.....	92
Tab. 4.4:	Kriegsdienstverweigerung und Zivildienst von 1980 bis 1989	97
Tab. 5.1:	Kriegsdienstverweigerung und Zivildienst von 1990 bis 2000	102
Tab. 5.2:	Aufkommen an vorhandenen und belegten Zivildienstplätzen nach Bundesländern von 1995 bis 2000	112
Tab. 5.3:	Zivildienststellen, -plätze und -leistende nach Träger (Stand: 15.9.2000)	114
Tab. 5.4:	Stand der Kontingentierung in Zivildiensttagen in West- und Ostdeutschland (Kontoauszüge: 30. September 2001)	116
Tab. 5.5:	Stand der Kontingentierung in Zivildiensttagen bei den Wohlfahrtsverbänden und Zivildienstgruppen in West- und Ostdeutschland (Kontoauszüge: 30. September 2001)	117
Tab. 5.6:	Genehmigte und belegte Zivildienstplätze im Bereich der direkten und indirekten Dienste von 1995 bis 2000 (Stand: jeweils 15.12)	119
Tab. 5.7:	Entwicklung der genehmigten und belegten ZDP in der Bundesrepublik Deutschland nach Tätigkeitsgruppen (jeweils am 15.12.)	122
Tab. 5.8:	Anzahl und Zusammensetzung der Wehrpflichtigen nach Geburtsjahrgang (1970 bis 1982) und Tauglichkeitsstufe (Stand: 31.12.2000).....	124
Tab. 5.9:	Wehrpflichtige und Taugliche sowie KDV-Anträge und -Anerkennungen nach Geburtsjahrgängen 1970 bis 1982 (Stand: 31.12.2000).....	126
Tab. 5.10:	Surrogatdienste im Bereich des Wehrdienstes nach Geburtsjahrgang (Stand: 31.12.2000).....	127
Tab. 5.11:	Surrogatdienste im Bereich des Ersatzdienstes nach Geburtsjahrgang (Stand: 31.12.2000).....	127
Tab. 5.12:	Die verschiedenen Ausnahmen und Dienste im Nebeneinander nach Geburtsjahrgängen (Stand: 31.12.2000)	128

Tab. 5.13:	Einberufungen und Dienstantritte beim Grundwehr- und Zivildienst nach Kalenderjahren (Stand: 31.12. 2000).....	129
Tab. 6.1:	Entwicklung von Haushalt und Personalbestand des BAZ (1989-2001).....	135
Tab. 6.2:	Differenzierung der Gesamtausgaben des BAZ (2001).....	137
Tab. 6.3:	Kosten und BAZ-Pauschale für die Beschäftigung eines ZDL (in EUR; nach Kostenarten; gültige Sätze ab dem 01.07.2000 für eine 11-monatige Dienstzeit)	140
Tab. 6.4:	Verteilung der Ausgaben pro ZDL nach Trägerschaft im Arbeitsfeld Rettungsdienst (bei 11-monatiger Dienstzeit; im Arbeitsfeld Rettungsdienst; in EUR).....	142
Tab. 7.1:	Erwerbstätige Personen nach ausgewählten Berufsgruppen (West:1961-2000; Index 1961=100; Ost: 1991-2000; Index 1991=100; jeweils April des Jahres)	154
Tab. 7.2:	Entwicklung der erwerbstätigen Personen nach ausgewählten Berufsgruppen (West:1980-2000, Index 1980=100; Ost: 1991-2000, Index 1991=100; Deutschland: 1991-2000, Index 1991=100)	157
Tab. 7.3:	Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in den übrigen Gesundheitsberufen (1996-2000; Index: 1996=100; ohne Auszubildende, Selbständige und Beamte).....	158
Tab. 7.4:	Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in sozialpflegerischen Berufen (1996-2000; Index: 1996=100; ohne Personen in Ausbildung, Selbständige und Beamte)	160
Tab. 7.5:	Zusammensetzung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in den übrigen Gesundheitsberufen nach Qualifikationsniveau (im Jahr 2000; ohne Auszubildende, Selbständige und Beamte; in %)	162
Tab. 7.6:	Zusammensetzung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in sozialpflegerischen Berufen nach Qualifikationsniveau (im Jahr 2000; ohne Personen in Ausbildung, Selbständige und Beamte; in %)	163
Tab. 7.7:	Arbeitslos gemeld. Personen in ausgewählten Gesundheitsberufen (1996-2000; Index: 1996=100; ohne Pers. in Ausb., Selbständige und Beamte)	167

Tab. 7.8:	Arbeitslos gemeldete Personen in sozialpflegerischen Berufen 1996-2000; Index: 1996=100; ohne Pers. in Ausb., Selbständige u. Beamte)	170
Tab. 7.9:	Ärztliches und nicht-ärztliches Krankenhauspersonal von 1993 bis 2000 (Vollzeitfälle).....	174
Tab. 7.10:	Nicht-ärztliches Krankenhauspersonal nach ausgewählten Funktionsbereichen von 1993 bis 2000 (Vollzeitfälle)	175
Tab. 7.11:	Ausgewählte Daten zur Entwicklung der Freien Wohlfahrtspflege (1970-2000, ab 1993 inklusive der neuen Länder).....	179
Tab. 8.1:	Entwicklung der erwerbstätigen Personen in den Gesundheits- und Sozialberufen (85-86) im Vergleich zum Zivildienst (1980-2000; Stand: Mikrozensus: jeweils Juni des Jahres; Zivildienststatistik: jeweils 15.12.)	188
Tab. 8.2:	Freie Wohlfahrtspflege und Zivildienst nach ausgewählten Merkmalen (1984-2000)	192
Tab. 8.3:	Gemeldete Stellen und Arbeitslose nach Berufsordnungen in West- und Ostdeutschland im Vergleich zu den Tätigkeitsgruppen des Zivildienstes (Stand: 30.9.2001).....	210
Tab. 8.4:	Bestand und Zugang an gemeldeten Stellen und Arbeitslosen nach Berufskennziffern in Deutschland (Stand: Mai 2001).....	212
Tab. 9.1:	TeilnehmerInnen am FSJ und FÖJ (für den Jahrgang 2000/2001; nach Geschlecht).....	242
Tab. 10.1:	Genehmigte und belegte ZDP nach ausgewählten Tätigkeitsgruppen in Deutschland (Stand: 15.12.2000)	267
Tab. 10.2:	Zivildienstplätze nach ausgewählten Tätigkeitsgruppen und Bundesländern (Stand: 15.12.2000)	268
Tab. 10.3:	Zivildienstplätze nach ausgewählten Tätigkeitsgruppen und Trägern (Stand: 15.10.2001)	269
Tab. 10.4:	Genehmigte Zivildienstplätze nach ausgewählten Tätigkeitsgruppen von 1981 bis 2000 in Deutschland (jeweils zum 15.12.).....	271
Tab. 10.5:	Entwicklung der Genehmigten und belegten ZDP in Deutschland nach Tätigkeitsgruppen von 1995 bis 2000 (jeweils am 15.12.)	273
Tab. 10.6:	Neuanerkannte Zivildienstplätze je Jahr und Tätigkeitsgruppe	274
Tab. 10.7:	Unbelegte Zivildienstplätze nach TG in Deutschland (Stand: 26.7.2000).....	275

Tab. 10.8:	Aberkennungen von Zivildienstplätzen der TG 11 und Anerkennungen von Zivildienstplätzen der TG 01 bei MSHD-ZDS pro Jahr.....	276
Tab. 11.1:	Ambulante Pflegedienste und Pflegeheime in Deutschland (Stand: 15.12.1999)	284
Tab. 11.2:	Personal in ambulanten und stationären Pflegeeinrichtungen nach ausgewählten Merkmalen in Deutschland (Stand: 15.12.1999)	285
Tab. 12.1:	Genehmigte und belegte ZDP nach Tätigkeitsgruppen in Deutschland und in Baden-Württemberg (Stand: 15.12.2000).....	291
Tab. 12.2:	Ambulante Dienste in Baden-Württemberg (Stand: 1.1.1999)	292
Tab. 12.3:	Plätze in stationären Einrichtungen in BW am 1.1.1999 (ohne Kurzzeit- und Tagespflege).....	293
Tab. 12.4:	Einrichtungen und Personal in der Alten- und Behindertenhilfe des Diakonischen Werkes der EKD in Deutschland (Stand: 1.1.2000)	295
Tab. 12.5:	Personal im Diakonischen Werk der EKD von 1994 bis 2000	296
Tab. 13.1:	Belegungsquoten (in %) in direkten und indirekten Diensten von 1995 bis 2000 in Deutschland (Stand: jeweils 15.12.)	306
Tab. 13.2:	Personal in Pflegeeinrichtungen nach den fünf häufigsten Einzelqualifikationen und nach Einrichtungstyp in Deutschland (Stand: 15.12.1999)	309
Tab.13.3:	Personal in Pflegeeinrichtungen nach Berufsabschluss in Deutschland (Stand: 15.12.1999)	310
Tab.13.4:	Hauptberufliches Personal und geringfügig Beschäftigte in Pflegeeinrichtungen in Deutschland (Stand: 15.12.1999).....	311
Tab. 13.5:	Integration der Zivildienstleistenden im Mitarbeitergefüge	318
Tab. 13.6:	Personal in Pflegeheimen und ambulanten Pflegediensten nach Beschäftigungsverhältnis in Deutschland (Stand: 15.12.99).....	320
Tab. 14.1:	Personal in Pflegeeinrichtungen nach Arbeitsanteil/ Beschäftigungsumfang in Deutschland (Stand: 15.12.1999).....	334
Tab. 15.1:	Vorbereitung auf die zu bewältigenden Aufgaben (n=77).....	344
Tab. 15.2:	Wöchentliche Arbeitszeit der Zivildienstleistenden (n=142).....	347

Tab. 15.3:	Anzahl der angegebenen Überstunden in der Woche (n=151).....	347
Tab. 15.4:	Tätigkeiten von Zivildienstleistenden im DW (n=152).....	348
Tab. 15.5:	Anforderungen an Zivildienstleistende.....	348
Tab. 15.6:	Bewertung der Arbeitsintensität (n=143)	349
Tab. 15.7:	Probleme bei der Zivildiensttätigkeit (n=152)	350
Tab. 16.1:	Freiwillige Verlängerung des Zivildienstes	361
Tab. 16.2:	Alternativen zum Zivildienst	362
Tab. 18.1:	Personelle Besetzung der Rettungsmittel.....	384
Tab. 18.2:	Berufliche Vorbildung des Rettungsdienst-Personals (n = 1.247)	391
Tab. 18.3:	Personalstatus der Rettungsdienst-MitarbeiterInnen (n = 1.525).....	393
Tab. 18.4:	Vergleich der formalen Arbeitsvolumina der ZDL der Tätigkeitsgruppe 08 (1986-2002)	411
Tab. 18.5:	Vergleich der faktischen Arbeitsvolumina der ZDL der Tätigkeitsgruppe 08 (1986-2002)	412
Tab. 18.6:	Einsatzfahrtaufkommen (pro Jahr; nach Anlass;1998/1999; absolut und in %).....	419
Tab. 18.7:	Verteilung des Einsatzfahrtaufkommens pro Jahr, nach Anlass und Rettungsmitteltyp (1998/1999; in %)	420
Tab. 18.8:	Verteilung des Einsatzfahrtaufkommens und der Fehlfahrten pro Jahr, nach Einsatzart (1998/1999)..	420
Tab. 18.9:	Verteilung des Einsatzfahrtaufkommens nach Einsatzart und Rettungsmitteltyp pro Jahr (1998/1999; in %).....	421
Tab. 18.10:	Entwicklung der eingesetzten Rettungsmitteltypen in Zehnjahresschritten (in %)	422
Tab. 19.1:	Ausgaben für Fahrten der bodengebundenen Rettungsmittel (BRD; 1991-1999).....	434
Tab. 19.2:	Anteil der Ausgaben für einzelne Rettungsmittel an den Gesamtausgaben für die bodengebundenen Rettungsmittel (in %)	436
Tab. 19.3:	Umsätze und Personal von Einrichtungen des Gesundheitswesens in Rheinland-Pfalz (1996).....	437
Tab. 20.1:	Strukturmerkmale des DRK-Rettungsdienstes im Zeitvergleich (1995, 2000).....	446
Tab. 20.2:	Zeitvergleich und DRK-Anteile von ZDL der Tg. 08 bzw. im Rettungsdienst (1995, 2000)	451
Tab. 21.1:	Ausgaben bzw. Kosten von Personalgruppen im Rettungsdienst im Vergleich (Berechnungen in EUR pro Kopf und Jahr).....	470

Tab. 22.1:	Entwicklung der belegten Zivildienstplätze bei den befragten Rettungsdiensten 1991-2001	489
Tab. 22.2:	Entwicklung des Rettungswachen-Personals, der Rettungsmittel und der Einsätze beim DRK	490
Tab. 22.3:	Entwicklung des Rettungswachen-Personals, der Rettungsmittel und der Einsätze beim DRK Westfalen-Lippe und Rheinland-Pfalz	491
Tab. 22.4:	Personal in den befragten Rettungsdiensten 2001 ..	495
Tab. 22.5:	Entwicklung des haupt- und nebenamtlichen Rettungswachen-Personals beim DRK Westfalen-Lippe und Rheinland-Pfalz.....	497
Tab. 22.6:	Befristung der hauptberuflichen Rettungsassistenten und Rettungsassistenten	498
Tab. 22.7:	Entwicklung des ehrenamtlichen Rettungswachen-Personals beim DRK Westfalen-Lippe und Rheinland-Pfalz.....	502
Tab. 22.8:	Wöchentliche Arbeitszeit der Zivildienstleistenden (n=76).....	509
Tab. 22.9:	Tätigkeiten von Zivildienstleistenden im Rettungsdienst (n=77)	512
Tab. 22.10:	Schulabschluss der befragten Zivildienstleistenden und der Berufstätigen im Rettungsdienst nach Bals/ Runggaldier (1998) (in %)	517
Tab. 22.11:	Vorkenntnisse der Zivildienstleistenden im Rettungsdienst (n=77)	518
Tab. 22.12:	Bewertung der Arbeitsintensität (n=77)	519
Tab. 22.13:	Anforderungen an Zivildienstleistende (n=77)	519
Tab. 22.14:	Vorbereitung auf die zu bewältigenden Aufgaben (n=77).....	520
Tab. 22.15:	Vorbereitung durch Schulung und praktische Anleitung (n=77)	521
Tab. 22.16:	Probleme bei der Zivildiensttätigkeit (n=77)	522
Tab. 22.17:	Motivation der Zivildienstleistenden (n=77)	523
Tab. 22.18:	Zukunftsperspektiven der Zivildienstleistenden im Rettungsdienst (n=75).....	524
Tab. 22.19:	Integration der Zivildienstleistenden im Mitarbeiterinnengefüge (n=77).....	525
Tab. 22.20:	Antwortverhalten bei überwiegendem Einsatz in Notfallrettung oder Krankentransport (Mittelwerte) ¹ (n=77).....	526
Tab. 22.21:	Freiwillige Verlängerung des Zivildienstes (n=77).....	542
Tab. 22.22:	Alternativen zum Zivildienst (n=77)	548
Tab. 24.1:	Prognose zur Entwicklung der männlichen Bevölkerung von 18 bis unter 21 Jahren in Deutschland von	

	1998 bis 2050 des Statistischen Bundesamtes (Basis: 31.12.1997).....	590
Tab. 24.2:	Prognose zur Entwicklung der Wehrpflichtigen.....	591
Tab. 24.3:	Veranlagungsstärke für Grundwehrdienstleistende (GWDL) und freiwillig zusätzlich Wehrdienstleistende (FWDL) nach derzeitigem Planungsstand für die Jahre 2001 bis 2012	593
Tab. 1:	Aufkommen an Zivildienststellen, Zivildienstplätzen und Zivildienstleistenden nach Ländern (Stand: 15.6.2000).....	607
Tab.2:	Personal in stationären und ambulanten Pflegeeinrichtungen nach Berufsabschluss (Stand: 15.12.1999)	608
Tab.3:	Einrichtungen, Plätze/versorgte Personen und Personal in ambulanten und stationären Pflegeeinrichtungen (15.12.1999) und in der Kinder- und Jugendhilfe (31.12.1998) (Deutschland insgesamt)..	609

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1.1:	Die Einsatzbereiche von Zivildienstleistenden.....	32
Abb. 1.2:	Die Haupttätigkeitsgruppen im Zivildienst.....	33
Abb. 2.1:	Zivildienstrelevante Diskussions- und Reformschritte im Zuge der Bundeswehrneugestaltung	47
Abb. 2.2:	Vorschläge und Modelle zur Bundeswehrreform.....	49
Abb. 3.1:	Publikationen zu den Themenkreisen Kriegsdienstverweigerung und Zivildienst	73
Abb. 4.1:	Die Entwicklung des Grundwehr- und Zivildienstes im Vergleich	81
Abb. 4.2:	Anzahl der Antragsteller auf Kriegsdienstverweige- rung nach Kalenderjahren von 1958 bis 1970	87
Abb. 5.1:	Vergleich von genehmigten und belegten Plätze von 1995 bis 2000 (Stand: jeweils 15. Dezember)....	107
Abb. 5.2:	Zivildienstplätze, die zwischen 0,5 und 5 Jahren unbelegt sind (in %; Stand 26.07.2000)	108
Abb. 5.3:	Aufkommen an Zivildienststellen, -plätze und Zivil- dienstleistenden nach Ländern (Stand: 15.6.2000) ..	109
Abb. 5.4:	Zivildienststellen, -plätze und -leistende im Vergleich nach Bundesländern (Stand: 15.6.2000)	110
Abb. 5.5:	Prozentuale Veränderung bei den belegten ZDP zwischen 1995 und 2000 nach Bundesländern (Stand: jeweils 15.12.).....	111
Abb. 5.6:	Genehmigte Zivildienstplätze nach Tätigkeitsgrup- pen (in % der genehm. ZDP; jeweils 15.12.).....	120
Abb. 5.7:	Dienstantritte beim Grundwehrdienst und Zivildienst nach Kalenderjahr.....	129
Abb. 6.1:	Haushaltsvolumina des Bundesamtes für den Zivil- dienst (1989-2001; Indexentwicklung; 1989=100)....	134
Abb. 6.2:	Ausgaben nach Kostenträger für einen Zivildienst- leistenden (bei 11-monatiger Dienstzeit)	143
Abb. 6.3:	Vereinfachte, schematische Darstellung der Geld- ströme des Zivildienstsystems	147
Abb. 7.1:	Erwerbstätige in den Gesundheits-, Sozial- und Erziehungsberufen („84-89“) in Deutschland (Stand: Mai 2000).....	156
Abb. 8.1:	Die Multifunktionalität des Zivildienstes	185
Abb. 8.2:	Wahrnehmungshorizonte des Zivildienstes	186
Abb. 8.3:	Personal, Vollzeitfälle (VZF) und belegte Zivildienst- plätze (ZDP) in der Freien Wohlfahrtspflege in	

	Deutschland im Jahr 2000 – Prozentanteile und Verhältniszahlen.....	193
Abb. 8.4:	Kategorisierung des Personals im Sozial- und Gesundheitswesen	196
Abb. 8.5:	Zivildienst im Horizont des Arbeitsmarkt-, Berufs- und Tätigkeitssystems	199
Abb. 8.6:	Konversionsstrategien und Transferpotenziale des Zivildienstes	204
Abb. 8.7:	Determinanten bei der Substitution des Zivildienstes	205
Abb. 8.8:	Aufgaben der Zivildienstleistenden im Umweltschutz	220
Abb. 10.1:	Regelungen des Bundesamtes für den Zivildienst zum Einsatz von Zivildienstleistenden im Pflege- bereich	258
Abb. 12.1:	Die untersuchten Einrichtungen nach ausgewählten Arbeitsbereichen (n=40).....	298
Abb. 12.2:	Die untersuchten Organisationen nach Einrichtungsart (n=39).....	299
Abb. 12.3:	Untersuchte Einrichtungen nach der Zahl des hauptberuflichen Personals (n=34)	300
Abb. 13.1:	Personalgefüge in den untersuchten Einrichtungen (in %).....	308
Abb. 13.2:	Wer übernimmt die Arbeit, wenn Zivildienstleistende vorübergehend nicht in der Einrichtung tätig sein können? ¹	322
Abb. 14.1:	Vergleichende Synopse der Vorschriften für MSHD, ISB und ISB-K auf der Grundlage der jeweiligen Merkblätter des Bundesamtes für den Zivildienst (Stand: 2001).....	327
Abb. 14.2:	Aufgabenprofil in der Tätigkeitsgruppe 01	331
Abb. 14.3:	Aufgabenprofil der Zivildienstleistenden in den Pflege- und Betreuungsdiensten (in %).....	332
Abb. 18.1:	Typen und Optionen der staatlichen Aufgabenerledigung.....	377
Abb. 18.2:	Die Notfallkette	381
Abb. 18.3:	Verteilung der Berufstätigen nach der Trägerschaft (n = 1.247)	388
Abb. 18.4:	Personal im Rettungsdienst.....	391
Abb. 18.5:	Ausbildung zum Rettungshelfer/zur Rettungs- helferin	400
Abb. 18.6:	Ausbildung zum Rettungsanitäter/zur Rettungs- sanitäterin	401

Abb. 18.7:	Ausbildung zum Rettungsassistenten/zur Rettungsassistentin.....	404
Abb. 18.8:	Vergleich der Arbeitsvolumina aller ZDL der Tätigkeitsgruppe 08 (1986-2002).....	413
Abb. 18.9:	Entwicklung der ZDP der Tätigkeitsgruppe 08 (1985-2000; Indexentwicklung im Vergleich; 1985=100).....	414
Abb. 18.10:	Zivildienstplätze und Anzahl sowie Quote der belegten Plätze der Tg. 08 im Bundesgebiet (1995-2000).....	415
Abb. 18.11:	Zivildienstplätze und Anzahl sowie Quote der belegten Plätze der Tg. 08 in Nordrhein-Westfalen (1995-2000).....	416
Abb. 18.12:	Zivildienstplätze und Anzahl sowie Quote der belegten Plätze der Tg. 08 in Rheinland-Pfalz (1995-2000).....	417
Abb. 19.1:	Rettungsdienstseinsätze der Feuerwehren (BRD und NRW; 1995 und 1998).....	430
Abb. 19.2:	Ausgaben für Fahrten der bodengebundenen Rettungsmittel nach Rettungsmittel (BRD; 1993-1999).....	435
Abb. 20.1:	Anteil des DRK an den Rettungswachen (RW) in der BRD (1999).....	444
Abb. 20.2:	Entwicklung (absolut) des DRK-Personals in Rettungswachen und -leitstellen nach Status (Bundesverband; 1994-2000).....	447
Abb. 20.3:	Entwicklung des DRK-Personals in Rettungswachen und -leitstellen nach Status (Bundesverband; 1994-2000; Indexentwicklung; 1994=100).....	448
Abb. 22.1:	Anzahl des Fachpersonals in den befragten Einrichtungen.....	484
Abb. 22.2:	Anzahl der Arbeitsbereiche der befragten Kreisverbände und gGmbHs.....	485
Abb. 22.3:	Anzahl der Zivildienstleistenden in den befragten Einrichtungen.....	486
Abb. 22.4:	Zeitpunkte der erstmaligen Einrichtung von Zivildienstplätzen der Tätigkeitsgruppe 08 in den befragten Einrichtungen.....	487
Abb. 22.5:	Personalgefüge in den befragten Rettungsdiensten in Rheinland-Pfalz und Westfalen-Lippe (in %).....	496
Abb. 22.6:	Anteil der Ehrenamtlichen am Gesamtpersonal in den befragten 13 Einrichtungen.....	501
Abb. 22.7:	Anteil der Zivildienstleistenden am Personalgefüge der befragten Einrichtungen (einschließlich Ehrenamtliche).....	506

Abb. 22.8:	Qualifikationen der ZDL (TG 08) in den befragten Rettungsdiensten im Jahr 2001 (in %)	507
Abb. 22.9:	Prozentuale Verteilung der Tätigkeiten von ZDL (n=7 Einrichtungen)	510
Abb. 22.10:	Verteilung der ZDL auf Rettungsmittel (n=13)	511
Abb. 22.11:	Leerlauf während des Dienstes	513
Abb. 22.12:	Einschätzung der Arbeitsproduktivität der Zivildienstleistenden im Vergleich mit den beruflichen Arbeitskräften in % (n=11)	529
Abb. 22.13:	Wer übernimmt die Arbeit, wenn Zivildienstleistende vorübergehend nicht in der Einrichtung tätig sein können? ¹ (n=77)	533
Abb. 22.14:	Einschätzungen der befragten Einrichtungen zu den monatlichen Kosten eines Zivildienstleistenden (nach Abzug der Zuschüsse durch das BAZ)	536
Abb. 1:	Das Untersuchungsdesign	598

Literaturverzeichnis

- Adam, H./Krauth, C.: Monopolstrukturen im Rettungsdienst: Das Beispiel Niedersachsen. In: Knappe, E. (Hrsg.): Wettbewerb in der gesetzlichen Krankenversicherung. Baden-Baden 1999, S. 105-133.
- Anheier, H. K: Der Dritte Sektor in Zahlen. Ein sozial-ökonomisches Portrait. In: Anheier, H. K. u.a. (Hrsg.): Der Dritte Sektor in Deutschland. Organisationen zwischen Staat und Markt im gesellschaftlichen Wandel. Berlin 1998², S. 29-74.
- Anheier, H. K.: Toward a Research Agenda on Europe's Third System. Unveröffentlichtes Vortragsmanuskript (Workshop „Informal Economy“ in Königswinter) vom 23.6.1999.
- Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Klaus Hagemann, Siegrun Klemmer, Christa Lörcher, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD (Drucksache 13/7740) zur Situation des Zivildienstes, Deutscher Bundestag, 13. Wahlperiode, Drucksache 13/9330 vom 2.12.1997.
- Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Heidi Lippmann, Wolfgang Gehrcke, Carsten Hübner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der PDS (Drucksache 14/5505), Deutscher Bundestag, 14. Wahlperiode, Drucksache 14/5857 vom 3.4.2001a.
- Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Heidi Lippmann, Wolfgang Gehrcke, Carsten Hübner, Dr. Winfried Wolf und der Fraktion der PDS (Drucksache 14/5950), Deutscher Bundestag, 14. Wahlperiode, Drucksache 14/6232 vom 1.6.2001b.
- Antwort der parlamentarischen Staatssekretärin Dr. Edith Niehuis auf die schriftliche Anfrage der Bundestagsabgeordneten Ina Lenke (FDP) zum verwendungszweckwidrigen Rechtsmissbrauch bei Zivildienststellen, Deutscher Bundestag, Drucksache 14/2816 vom 25.02.2000.
- Antwort des Senats der Freien und Hansestadt Hamburg auf die Große Anfrage der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg zu den Auswirkungen der Beschlüsse zum Zivildienst auf Hamburg, Drucksache 16/3967 vom 02. 03. 2000.
- Arbeiter-Samariter-Bund (ASB) Deutschland e.V.: Positions- und Diskussionspapier des Arbeiter-Samariter Bundes Deutschland e.V. zum Rettungsdienst, in: Ständige Konferenz für den Rettungsdienst (Hrsg.): Der Rettungsdienst auf dem Prüfstand II. Konzepte, Erkenntnisse, Forderungen, Bonn 1997, S. 67-92.
- Arbeiterwohlfahrt Bundesverband (Hrsg.): Zur Zukunft der Freiwilligen Dienste (Standpunkte 2000). Bonn 2000.

- Arbeitsgruppe Zukunft des Zivildienstes: Zukunft des Zivildienstes. Diskussionspapier des Deutschen Caritasverbandes. In: Caritas, 1994, Heft 4.
- Arbeitsgruppe Zukunft des Zivildienstes: Empfehlungen für die Ausgestaltung des Zivildienstes. Bericht der Arbeitsgruppe an die Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend vom 14. 9. 2000. Bonn 2000.
- Arbeitskreis Freiwillige Soziale Dienste des Diakonischen Werkes der EKD und der AEJ in Deutschland: Positionen zur Diskussion über Freiwilligendienste. Stuttgart 2000.
- Arnold, M./Klauber, J./Schellschmidt, H. (Hrsg.): Krankenhausreport 2001. Stuttgart 2002.
- Arnold, T./Wüstendörfer, W.: Abschlußbericht zum Freiwilligen Ökologischen Jahr. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Band 133). Stuttgart u.a. 1996.
- Asam, W. H.: Geld oder Pflege: zur Ökonomie und Reorganisation der Pflegeabsicherung. Freiburg im Breisgau 1995.
- Ausschuss "Rettungswesen" (Hrsg.): Abschlussberichte der Arbeitsgruppen Strukturfragen, Hilfsfrist, Massenansturm von Verletzten. Aachen 2001.
- Backhaus-Maul, H./Olk, Th.: Von Subsidiarität zu "outcontracting". Zum Wandel der Beziehungen von Staat und Wohlfahrtsverbänden in der Sozialpolitik. In: Streeck, W. (Hrsg.): Staat und Verbände. Opladen 1994, S. 100-135.
- Bäcker, G./Heinze, R.G./Naegele, G.: Die sozialen Dienste vor neuen Herausforderungen. Dortmunder Beiträge zur Sozialpolitik. Bd. 1. Münster 1995.
- BAGFW – Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V.: Stellungnahme der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) zum Entwurf des Gesetzes zur Neuausrichtung der Bundeswehr (Bundeswehrneuausrichtungsgesetz – BWNeuAusrG), Berlin den 05.07.2001.
- Bals, Th.: Berufsbildung der Gesundheitsfachberufe – Terra incognita der Berufsbildung. In: Die berufsbildende Schule, 1994, Heft 3, S. 82-89.
- Bals, Th./Runggaldier, K.: Attraktivität des Berufes Rettungsassistent/Rettungsassistentin. Berichte der Bundesanstalt für Straßenwesen. Mensch und Sicherheit. Heft M98. Bergisch Gladbach 1998.
- Balzer, B./Lake, A./Lauenstein, U.: Modellversuch Freiwilliges ökologisches Jahr in Schleswig-Holstein. Plön 1995.

- BAND: Stellungnahme der BAND zur präklinischen notfallmedizinischen Versorgung der Bevölkerung in Deutschland, in: Ständige Konferenz für den Rettungsdienst (Hrsg.): Der Rettungsdienst auf dem Prüfstand II. Konzepte, Erkenntnisse, Forderungen, Bonn 1997, S. 99-104.
- Bandemer, S. v. u.a.: Qualifizierung von Beschäftigten in der ambulanten Pflege – Qualitätsmanagement und Benchmarking in der Praxis (herausgegeben vom Institut Arbeit und Technik), Gelsenkirchen 1999.
- Bangö, J.: Schlüsselqualifikation für eine postglobale Gesellschaft. In: Internationale Jugendgemeinschaftsdienste (Hrsg.): Die Welt in Schwung versetzen. Jugend in Freiwilligendiensten. Dokumentation der Fachtagung vom 22.-23.10.1999, Bonn o.J., S. 30-39.
- Bartjes, H.: Pflichtdienste – eine Antwort auf gesellschaftliche Herausforderungen? Dokumentation der Fachtagung Freiwillige Soziale Dienste. Pflichtdienste – eine Antwort auf gesellschaftliche Herausforderungen? In: Diakonie Korrespondenz, 1994, Heft 11, S. 9-18.
- Bartjes, H.: Der Zivildienst als Sozialisationsinstanz – theoretische und empirische Annäherungen. Weinheim 1996.
- Bartjes, H.: Allgemeine Dienstpflicht und freiwilliges Engagement – eine kommentierte Bibliographie. In: Guggenberger, B. (Hrsg.): Jugend erneuert Gemeinschaft. Baden-Baden 2000, S. 643-673.
- Bartjes, H.: Zivildienst. In: Otto, H.-U./Thiersch, H. (Hrsg.): Handbuch Sozialarbeit/Sozialpädagogik. Neuwied und Kriftel 2001², S. 1998-2005.
- Bauer, R.: Viele Köche. Verdorbener Brei? In: Sozialmagazin, 2001, Heft 6, S. 42-52.
- BAZ – Bundesamt für den Zivildienst (Hrsg.): Hinweise zu den Einsatzbereichen von Zivildienstleistenden. Köln 1998.
- BAZ – Bundesamt für den Zivildienst (Hrsg.): Zivildienst in Deutschland. Köln 1999.
- BAZ – Bundesamt für den Zivildienst (Hrsg.): Daten und Fakten zur Entwicklung von Kriegsdienstverweigerung und Zivildienst. Köln 2000.
- BAZ – Bundesamt für den Zivildienst (Hrsg.) – Grundsätze: Grundsätze für den Dienst von Zivildienstleistenden bei anerkannten Beschäftigungsstellen vom 15. September 1986 i.d.F. vom 23. Januar 1996. Referat I 1. Köln 2000.
- BAZ – Bundesamt für den Zivildienst – Berichterstatter Regierungsdirektor Zuschlag: Entstehung der Tätigkeitsgruppen vom 10.5.2001, internes Manuskript.
- BAZ – Bundesamt für den Zivildienst: Der Bundesbeauftragte für den Zivildienst. In: http://www.zivildienst.de/amt_adr/amtadr1.htm vom 07.01.2002a.

- BAZ – Bundesamt für den Zivildienst – Leitfaden. In: <http://www.zivildienst.de/index4.htm> vom 07.01.2002b.
- Beck, H.: Ökonomische Aspekte einer allgemeinen Dienstpflicht. Dokumentation der Fachtagung Freiwillige Soziale Dienste. Pflichtdienste – eine Antwort auf gesellschaftliche Herausforderungen? In: Diakonie Korrespondenz, 1994a, Heft 11, S. 19-29.
- Beck, H.: Zur Ökonomie von Pflichtdiensten. In: Fachzeitschrift zu Kriegsdienstverweigerung, Wehrdienst und Zivildienst (4/3 Zeitschrift). 1994b, Heft 3, S. 94-99.
- Beck, U.: Schöne neue Arbeitswelt. Vision: Weltbürgergesellschaft, Frankfurt a. M. 1999.
- Becker, R./Hoffmann, G. A.: 25 Jahre Zivildienst in Deutschland. "Ein Grund zum Jubeln?". In: Diakonisches Werk in Hessen und Nassau (Hrsg.): 25 Jahre Zivildienst. Kritische Beiträge zu einem "denkwürdigen Ereignis". Frankfurt a. M. 1986, S. 12-20.
- Becker, R. u.a.: Lern- und Bildungsprozesse im Europäischen Freiwilligendienst (herausgegeben von Jugend für Europa). Bonn 2000.
- Becker, W. u.a.: Integrierte Ausbildung von Altenpflegerinnen und Erzieherinnen. Qualifikationskonzept und Ausbildungsrahmenplan eines Modells. Bundesinstitut für Berufsbildung. Berichte zur beruflichen Berufsbildung. Heft 189. Bielefeld 1995.
- Becker, W./Meifort, B.: Altenpflege eine Arbeit wie jede andere? Ein Beruf fürs Leben? Dokumentation einer Längsschnittuntersuchung zu Berufseinmündung und Berufsverbleib von Altenpflegekräften. Bundesinstitut für Berufsbildung. Berichte zur beruflichen Bildung. Heft 200. Bielefeld 1997.
- Behr, K. u.a.: Familienpflege in NRW im Spannungsfeld zwischen Erziehung, Pflege und Versorgung (unveröffentlichtes Manuskript). Dortmund 1998.
- Behr, K./Liebig, R.: Transferpotenziale von Tätigkeiten jenseits der Lohnarbeit. In: WSI-Mitteilungen. Monatszeitschrift des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts in der Hans-Böckler-Stiftung, 2001, Heft 3, S. 188-195.
- Behr, K./Hoffmann, H./Rauschenbach, Th.: Das Berufsbild der Erzieherinnen: vom fächerorientierten zum tätigkeitsorientierten Ausbildungskonzept. Neuwied/Berlin 1999.
- Behr, K./Liebig, R./Rauschenbach, Th.: Das Ehrenamt in empirischen Studien – ein sekundäranalytischer Vergleich. Stuttgart u.a. 1998.
- Behr, K./Liebig, R./Rauschenbach, Th.: Strukturwandel des Ehrenamts. Gemeinwohlorientierung im Modernisierungsprozess. Weinheim/München 2000.
- Behr, K./Liebig, R./Rauschenbach, Th.: Wohlfahrtsverbände als Arbeitgeber. Weinheim u.a. 2002 (im Erscheinen).

- Beierle, A.: Pflichtdienste und diakonisches Selbstverständnis. Dokumentation der Fachtagung Freiwillige Soziale Dienste. Pflichtdienste – eine Antwort auf gesellschaftliche Herausforderungen? In: Diakonie Korrespondenz, 1994, Heft 11, S. 4-8.
- Beirat Zivildienst des Diakonischen Werkes Württemberg (DWW; Hrsg.): Konversion des Zivildienstes – Soziale Dienste ohne Zivis möglich. Ein Positionspapier für die Zeit nach der Wehrpflichtabschaffung. In: Fachzeitschrift zu Kriegsdienstverweigerung, Wehrdienst und Zivildienst (4/3 Zeitschrift), 1999, Heft 1, S. 18-25.
- Betzelt, S./Bauer, R.: Nonprofit-Organisationen als Arbeitgeber. Opladen 2000.
- Biersack, W./Parmentier, K./Schreyer, F.: Berufe im Spiegel der Statistik. Beschäftigung und Arbeitslosigkeit 1993-1999. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (BeitrAB 60). Nürnberg 2000.
- Birckenbach, H.-M.: Mit schlechtem Gewissen – Wehrdienstbereitschaft von Jugendlichen. Baden Baden 1985.
- Blandow, J.: Zivildienstleistende als Personengruppe des Wohlfahrtswesens. Ergebnisse einer regionalen Arbeitsmarktstudie. In: Schierholz, H. (Hrsg.): Zivildienst im Umbruch. Dokumentation einer Tagung der Evangelischen Akademie Loccum vom 7. bis 9. September 1987. Loccum 1988, S. 60-78.
- Blandow, J.: Wenn es keinen Zivildienst mehr gäbe... Zu den Erträgen, Kosten und dem Wiederbeschaffungswert wegfallender Zivildienstleistender. In: Fachzeitschrift zu Kriegsdienstverweigerung, Wehrdienst und Zivildienst (4/3 Zeitschrift), 1994, Heft 2, S. 63-66.
- Blandow, J.: Vom Bürgeramt zur Bürgerpflicht. Ein Essay zu den jüngeren Ehrenamtsamtsdebatten im Sozialbereich. In: Widersprüche, 1998, Heft 6/7, S. 107-121.
- Blanke, K./Ehling, M./Schwarz, N.: Zeit im Blickfeld. Ergebnisse einer repräsentativen Zeitbudgeterhebung. Stuttgart u.a. 1996.
- BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.): Materialien zum Internationalen Jahr der Freiwilligen (IJF). Freiwilligenarbeit, ehrenamtliche Tätigkeit und bürgerschaftliches Engagement. Repräsentative Erhebung 1999. Bd. 1 – Überblick über die Ergebnisse. Berlin 1999a.
- BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.): Freiwilligenarbeit, ehrenamtliche Tätigkeit und bürgerschaftliches Engagement. Bd. 2: Untersuchungsanlage und Methoden, Tabellarische Darstellung der Ergebnisse. München 1999b.
- BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Richtlinien zur Durchführung des § 4 des Zivildienstgesetzes (ZDG) (Anerkennung von ZDS und ZDP). Stand: 08.09.2000.
- Bockhorst, H.: Für einen kulturellen Freiwilligendienst. In: Forum Jugendhilfe, 2001, Heft 1, S. 51-52.

- Boeßenecker, K.-H.: Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege in der BRD: eine Einführung in Organisationsstrukturen und Handlungsfelder. Münster 1995.
- Boetticher, D. v.: Die Ersetzung Zivildienstleistender durch tariflich bezahlte Arbeitskräfte – eine Modellrechnung. In: Fachzeitschrift zu Kriegsdienstverweigerung, Wehrdienst und Zivildienst (4/3 Zeitschrift), 1994, Heft 2, S. 56-62.
- Böttcher, H.-E.: Weg von den staatlichen Zwangsdiensten – hin zu freiwilligen gesellschaftlichen Diensten. In: Fachzeitschrift zu Kriegsdienstverweigerung, Wehrdienst und Zivildienst (4/3 Zeitschrift), 1999, Heft 1, S. 25-29.
- Böttjer, U.: Zivildienst. Warum es so schwer fällt, von ihm zu lassen. Ergebnisse einer repräsentativen Befragung kirchlich-diakonischer Dienststellen in Kurhessen-Waldeck im Frühjahr 2001. Kurhessen-Waldeck 2002.
- Brand, K.-W./Büsser, D./Rucht, D.: Aufbruch in eine andere Gesellschaft. Neue soziale Bewegungen in der Bundesrepublik. Frankfurt a. M. 1984²
- Brecht, H.-T.: Kriegsdienstverweigerung und Zivildienst. Kriegsdienstverweigerungs-Neuordnungsgesetz, Zivildienstgesetz, Wehrpflichtgesetz. München 1987.
- Brecht, H.-T.: Kriegsdienstverweigerung und Zivildienst. Kriegsdienstverweigerungsgesetz, Zivildienstgesetz. München 1999⁴.
- Brenner, G.: Wehrpflicht: Immer mehr in Frage gestellt. In: Deutsche Jugend, 2001, Heft 7-8, S. 295-299.
- Brinkmann, H.: Ist Wohlfahrt drin, wo Wohlfahrt draufsteht? Eine ökonomische Analyse des deutschen Marktes für Rettungsdienstleistungen. Unveröffentlichte Dissertation an der Universität Magdeburg. o.O. 2001.
- Brückner, Ch.: Die Bedeutung des Zivildienstes im Sozialbereich. In: Geht es ohne Zivis nicht? Die Zukunft des Zivildienstes: Dokumentation einer Fachtagung im Januar 2000. Bremen 2000.
- Bühler, H.H. (1994): Altersaufbau, Nachwuchs und Tätigkeitsfelder der katholischen caritativen Schwesterngemeinschaften. In: Deutscher Caritasverband (Hrsg.): Caritas '95. Jahrbuch des Deutschen Caritasverband. Freiburg 1994, S. 435-443.
- Buff, W.: Einführungsllehrgänge für Zivildienstleistende. In: Diakonisches Werk der evangelischen Kirche in Deutschland (Hrsg.): Zivildienst in Kirche und Diakonie. Ersatzdienst oder Sozialer Friedensdienst. Stuttgart/Frankfurt a. M. 1986, S. 33-39.
- Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.): Klassifizierung der Berufe. Nürnberg 1988.

- Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.): Arbeitsmarkt 2000 – Arbeitsmarktanalyse für das Bundesgebiet insgesamt, die alten und die neuen Länder. Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit. 49. Jahrgang, Sondernummer. Nürnberg 2001b.
- Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.): Strukturanalyse 2001 – Bestände sowie Zu- und Abgänge an Arbeitslosen und gemeldeten Stellen. Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit. 49. Jahrgang, Sondernummer. Nürnberg 2001c.
- Bundesanstalt für Straßenwesen (Hrsg.): Leistungen des Rettungsdienstes 1998/99. Berichte der Bundesanstalt für Straßenwesen, Heft M 118. Bergisch Gladbach 2000.
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege: Individuelle Betreuung von Schwerstbehinderten. Bonn 1983.
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (Hrsg.): Die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege – Aufgaben und Finanzierung, Freiburg i. Br. 1985.
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V. (Hrsg.): Gesamtstatistik der Einrichtungen und Dienste der Freien Wohlfahrtspflege. Berlin/Bonn, verschiedene Jahrgänge.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.): Materialien zum Internationalen Jahr der Freiwilligen (IJF). Freiwilligenarbeit, ehrenamtliche Tätigkeit und bürgerschaftliches Engagement. Repräsentative Erhebung 1999. Bd. 1 – Überblick über die Ergebnisse. Berlin 1999.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.): Sachverständigenkommission „Dritter Altenbericht der Bundesregierung“: Dritter Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland: Alter und Gesellschaft. Bonn 2000.
- Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.): Bundeshaushalt 2001. Tabellen und Übersichten. Berlin 2000.
- Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.): Gesamtplan des Bundeshaushaltsplans 2001. Abzurufen unter: www.bundesfinanzministerium.de/fach/abteilungen/bundhaus/bundhaus2001..... vom 31.1.2002a.
- Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.): Bundeshaushaltsplan 2001, 1704 Bundesamt für den Zivildienst. Abzurufen unter: www.bundesfinanzministerium.de/fach/abteilungen/bundhaus/bundhaus2001..... vom 31.1.2002b.
- Bundesministerium für Umwelt: Rede von Bundesumweltminister Jürgen Trittin anlässlich der Tagung „Bündnis für Arbeit und Umwelt“ am 21. Oktober 1999 in Berlin. „Ökologische Modernisierung schafft Arbeitsplätze“. In: http://www.bmu.de/reden/rede_trittin_991021.php vom 20. 11. 2001.

- Bundesministerium der Verteidigung: Frauen in der Bundeswehr. Bonn 2000a.
- Bundesministerium der Verteidigung – Der Bundesminister: Hintergrundpapier zur Wehrgerechtigkeit. Berlin 2000b.
- Bundesministerium der Verteidigung: Die Bundeswehr der Zukunft. Sachstand der Reform. 1. Juni 2001. Berlin 2001.
- Bundesverfassungsgericht: Vorlage des LG Potsdam zur Wehrpflicht unzulässig. Pressemitteilung Nr. 45/2002 vom 10. 04. 2002. In: http://www.bverfg.de/bverfg_cgi/pressemitteilungen/frames/bvg45-02 vom 05. 03. 2002a.
- Bundesverfassungsgericht: BverfG, 2 BvL5/99 vom 20. 02. 2002, Absatz-Nr. (1 –50). In: http://www.bverfg.de/entscheidungen/frames/rs20020220_2bv1000599 vom 04. 03. 2002b.
- Büch, B./Koch, B.: Wirtschaftlichkeit im Rettungsdienst: Effekte unterschiedlicher Organisationsmodelle. Kennzahlen für Leistungs- und Kostenvergleiche. Nottuln 1998.
- Bündnis 90/Die Grünen (Hrsg.): Zivildienst. Standpunkte und Perspektiven. Materialien zur Veranstaltung "Zivildiensttag" am 4.2.2000 in Berlin. Berlin 2000.
- Büssing, A. u.a.: Ambulante Pflege: Arbeitsorganisation, Anforderungen und Belastungen. Eine Pilotstudie mit Erfahrungsberichten. (herausgegeben von der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin), Dortmund/Berlin 2000.
- Cremer, U.: Neue NATO, neue Kriege? Zivile Alternativen zur Bundeswehr. Hamburg 1998.
- Dahmen, Th.: Wehrdienst, Zivildienst. Frankfurt a. M. 1997.
- Dalhoff, M./Rau, F.: Finanzierungsregelungen im Rettungsdienst: Gegenwart und Zukunftsperspektiven. In: Sozialrecht, 1995, Heft 4, S. 153-162.
- DCV – Deutscher Caritasverband (Hrsg.): Zum Stellenwert des Zivildienstes im kirchlich-caritativen Bereich. Dokumentation einer Studienwoche der Fortbildungsakademie des Deutschen Caritasverbandes und dem Referat Zivildienstseelsorge der Zentralstelle Pastoral im Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz. Freiburg i. Br. 1989.
- DCV – Deutscher Caritasverband (Hrsg.): Begleitung für Zivildienstleistende im katholisch-caritativen Bereich. Caritas, Zeitschrift für Caritasarbeit und Caritaswissenschaft, 1991, Heft 1. Sonderdruck.
- DCV – Deutscher Caritasverband (Hrsg.): Zivildienst in der Sackgasse? Politische, theologische und pädagogische Perspektiven. Freiburg i. Br. 1993.
- DCV – Deutscher Caritasverband (Hrsg.): Zukunft des Zivildienstes. Diskussionspapier des Deutschen Caritasverbandes. In: Caritas, 1994, Heft 4.

- DCV – Deutscher Caritasverband (Hrsg.): Pastorale Arbeit mit Kriegsdienstverweigerern und Zivildienstleistenden unter veränderten Bedingungen. Konzeptfortschreibung von Katholischer KDV- und ZDL-Seelsorge. Positionspapier der Diözesanbeauftragten für die KDV-/ZDL-Seelsorge. Verabschiedet während der Jahrestagung Katholische KDV-/ZDL-Seelsorge am 06.11.1998 in Münster.
- DCV – Deutscher Caritasverband (Hrsg.): Positionen des Deutschen Caritasverbandes zur Zukunft des Zivildienstes. Beschlossen vom Zentralrat des Deutschen Caritasverbandes am 11. Oktober 2000 in Erfurt.
- Der Bundesminister der Verteidigung: Die Bundeswehr – sicher ins 21. Jahrhundert. Eckpfeiler für eine Erneuerung von Grund auf. Berlin 2000a.
- Der Bundesminister der Verteidigung: Neuausrichtung der Bundeswehr. Grobausplanung. Ergebnisse und Entscheidungen. Berlin 2000b.
- Der Bundesminister der Verteidigung: Die Bundeswehr der Zukunft. Entscheidung der Bundesregierung vom 25. Juli 2001. Zur Reform der Bundeswehr. Entwurf eines Gesetzes zur Neuausrichtung der Bundeswehr. Entwurf eines Sechsten Besoldungsänderungsgesetzes. Berlin 2001.
- Dettling, W.: Wirtschaftskummerland? Wege aus der Globalisierungsfalle, München 1998.
- Dettling, W.: „Fit for Nothing?“ Jugendgemeinschaftsdienste in der Bürgergesellschaft. In: Guggenberger, B. (Hrsg.): Jugend erneuert Gemeinschaft. Freiwilligendienste in Deutschland und Europa. Eine Synopse. Baden-Baden 2000, S. 439-444.
- Deutscher Bundestag: Unterrichtung durch die Bundesregierung. Bericht der Bundesregierung zur Gleichbehandlung von Grundwehrdienstleistenden und Zivildienstleistenden, Drucksache 12/7537 vom 16.05.1994, Bonn 1994.
- Deutscher Bundestag: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage des Abgeordneten Dr. Ilja Seifert und der Fraktion der PDS. Individuelle Schwerbehindertenbetreuung durch Zivildienstleistende, Drucksache 14/2407 vom 14. 12. 99, Berlin 1999.
- Deutscher Bundestag: Kleine Anfrage des Abgeordneten Dr. Ilja Seifert und der Fraktion der PDS. Individuelle Schwerbehindertenbetreuung durch Zivildienstleistende, Drucksache 14/2214 vom 24. 11. 99, Berlin 1999.
- Deutscher Feuerwehrverband (Hrsg.): Feuerwehr-Jahrbuch 1996/97. Bonn 1996.
- Deutscher Feuerwehrverband (Hrsg.): Feuerwehr-Jahrbuch 2000. Bonn 1999.

- Deutsche Krankenhausgesellschaft: Deutsches Krankenhausinstitut (DKI) veröffentlicht „Krankenhaus-Barometer“. Pressemitteilung vom 15. März 2000. In: http://www.dkgev.de/1_news/news_2002-03-15.htm vom 02. 04. 2002.
- Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband (Hrsg.): 35 Jahre Freiwilliges Soziales Jahr (FSJ) im Paritätischen. Auswertung Statistischer Daten von 1965-2001. Frankfurt 2001.
- Deutsche Stiftung Denkmalschutz (Hrsg.): Jugend bewahrt. Eine Dokumentation. Bonn o.J.
- Deutscher Verein: Stellungnahme des Deutschen Vereins zu den Auswirkungen der geplanten Änderungen im Zivildienst. In: NDV, 1999, Heft 11, S. 353-354.
- Diakonisches Werk der EKD (Hrsg.): Zivildienst in Kirche und Diakonie. Ersatzdienst oder Sozialer Friedensdienst. Stuttgart/Frankfurt 1986.
- Diakonisches Werk der EKD (Hrsg.): Einrichtungsstatistik zum 31.12.1991 – nach Bundesländern. Statistische Informationen des Diakonischen Werkes der Evangelischen Kirche in Deutschland. Stuttgart 1993, Nr. 3.
- Diakonisches Werk der EKD (Hrsg.): Personalkonzepte sozialer Einrichtungen und Zivildienstkonzept: Ergänzung oder Widerspruch? Dokumentation der Jahrestagung „Zivildienst“ vom 26.04.94 bis 28.04.94 in Stetten/Leinfelden-Echterdingen bei Stuttgart. In: Diakonie Korrespondenz, 1994, Heft 7, S. 51-74.
- Diakonisches Werk der EKD (Hrsg.): „Zivildienst in der Diakonie“ – Perspektiven für die 2. Hälfte der 90er Jahre – Dokumentation der Jahrestagung Zivildienst des Diakonischen Werkes der Evangelischen Kirche in Deutschland vom 9. Mai bis 11. Mai 1995 in der Evangelischen Akademie Hofgreismar. In: Diakonie Korrespondenz, 1995, Heft 9, S. 3-74.
- Diakonisches Werk der EKD (Hrsg.): Zivildienstkonzepte der Diakonie für die Jugend von morgen. Dokumentation der Jahrestagung Zivildienst des Diakonischen Werkes der Evangelischen Kirche in Deutschland. Stuttgart 1996.
- Diakonisches Werk der EKD (Hrsg.): Die Zukunft des Zivildienstes in Kirche und Diakonie. In: Diakonie und Korrespondenz, 2000a, Heft 3.
- Diakonisches Werk der EKD (Hrsg.): Zivildienst: Nicht immer – aber immer kürzer?! Beiträge zweier Tagungen des Diakonischen Werkes der EKD zum Zivildienst. Stuttgart 2000b.
- Diakonisches Werk der EKD (Hrsg.): Einrichtungsstatistik. Stand 01.01.2000. Stuttgart 2001.

- Diakonisches Werk der EKD (Hrsg.): Pflege-Qualitätssicherungsgesetz (PQsG): Positionen und Hinweise zur Umsetzung. Informationen und Materialien aus dem Diakonischen Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland, Stuttgart 2002, Heft 2.
- Diakonisches Werk der evangelischen Kirche in Württemberg e.V.: Neue Formen von Freiwilligendiensten als Baustein einer sich verändernden Gesellschaft. Stuttgart 1999.
- Diakonisches Werk in Hessen und Nassau (Hrsg.): 25 Jahre Zivildienst. Kritische Beiträge zu einem „denkwürdigen Ereignis“. Frankfurt a. M. 1986.
- Dielmann, G.: Weiterbildungsregelungen der Länder für Pflegeberufe – eine Übersicht. In: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit, 2001, Nr. 9, S. 350-356.
- DNR: Positionspapier der Naturschutzverbände zur Einrichtung eines Freiwilligendienstes in Anlehnung an den Zivildienst. In: http://www.dnr.de/neu/dnr_news/archiv/95/index.htm vom 19. 01. 2002.
- Döbert, R./Nummer-Winkler, G.: Adoleszenzkrise und Identitätsbildung, Frankfurt a. M. 1975.
- Döhler, G.: Neue Strukturen und Systeme im Deutschen Rettungsdienst aus der Sicht der Leistungserbringer – Rettungsdienst 2000 (Dez. 1995). In: Ständige Konferenz für den Rettungsdienst (Hrsg.): Der Rettungsdienst auf dem Prüfstand II. Konzepte, Erkenntnisse, Forderungen. Bonn 1997a, S. 15-26.
- Döhler, G.: Weiterführung der Gesundheitsstrukturreform im Rettungsdienst. In: Ständige Konferenz für den Rettungsdienst (Hrsg.): Der Rettungsdienst auf dem Prüfstand II. Konzepte. Erkenntnisse. Forderungen. Bonn 1997b, S. 123-137.
- Döhler, G.: Strukturreform Rettungsdienst. In: Leben Retten, 2000, Heft 17, S. 60-63.
- DRK – Deutsches Rotes Kreuz, Generalsekretariat: Rettungsdienststatistik der Jahre 1995, 1996, 1997, 1999, 2000 (Auszüge aus verbandsinternen Papieren).
- DRK – Deutsche Rotes Kreuz, Generalsekretariat (Hrsg.): Strategie 2010. Das Leben von Menschen in Not und sozial Schwachen durch die Kraft der Menschlichkeit verbessern. Bonn 2000.
- DRK – Deutsches Rotes Kreuz, Landesverband Nordrhein: Ausbildungs- und Prüfungsverordnung für Rettungssanitäterinnen und Sanitäter (RettSanAPO). In: Gesetz- und Ordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen, 2000, Heft 7, S. 74-81.

- DRK – Deutsches Rotes Kreuz, Landesverband Rheinland-Pfalz: Landesgesetz über den Rettungsdienst sowie den Notfall- und Krankentransport (Rettungsdienstgesetz – RettDG-) in der Fassung vom 22. April 1991. In: Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Rheinland-Pfalz, 1991, Heft 12, S. 2-9.
- DRK – Deutsches Rotes Kreuz, Landesverband Westfalen-Lippe (Hrsg.): Statistischer Bericht 1997. Münster 1998.
- DRK – Deutsches Rotes Kreuz, Landesverband Westfalen-Lippe e. V. (Hrsg.): Statistischer Bericht 1998. Münster 1999.
- DRK – Deutsches Rotes Kreuz, Landesverband Westfalen-Lippe (Hrsg.): Statistischer Bericht 1999. Münster 2000.
- DRK – Deutsches Rotes Kreuz, Landesverband Westfalen-Lippe e. V. (Hrsg.): Statistischer Bericht 1999. Münster o. J.
- Dürr, T.: Ohne die Drückeberger geht es nicht. In: Die Zeit, Nr. 18 vom 27. April 2000.
- Ebert, Th.: Ziviler Friedensdienst. Alternative zum Militär. Grundausbildung im gewaltfreien Handeln. Münster 1997.
- Eipperle, E.: Funktion, Größenordnung und Entwicklung des Zivildienstes im Caritasverband. In: Deutscher Caritasverband (Hrsg.): Zum Stellenwert des Zivildienstes im kirchlich-caritativen Bereich. Dokumentation einer Studienwoche der Fortbildungsakademie des Deutschen Caritasverbandes und dem Referat Zivildienstseelsorge der Zentralstelle Pastoral im Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz. Freiburg i. Br. 1989, S. 5-12.
- Eisenfeld, B.: Kriegsdienstverweigerung in der DDR, ein Friedensdienst? Genesis, Befragung, Analyse, Dokumente. Frankfurt a. M. 1978.
- Elbert, H./Fröbe, K.: Kriegsdienstverweigerung und Zivildienst. München 1997.
- Elsen, S./Lange, D./Wallimann, I. (Hrsg.): Soziale Arbeit und Ökonomie. Neuwied/Kriftel 2000.
- Endreß, S.: Einarbeitung und Anleitung von Zivildienstleistenden. Im Rahmen der offenen Behindertenarbeit einer Sozialstation. In: Pflegezeitschrift, 2000, Heft 4, S. 2-8.
- Entwurf des Gesetzes zur Neuausrichtung der Bundeswehr (Bundeswehreuausrichtungsgesetz – BwNeuAusrG) mit Stand vom 20.07.2001.
- Europäischer Gerichtshof: Urteil des Gerichtshofs (Fünfte Kammer) in der Rechtssache C-475/99 (Firma Ambulanz Glöckner gegen Landkreis Südwestpfalz) vom 25. Okt. o.O. 2001.
- Evangelische Akademie Thüringen/Zentralstelle für Recht und Schutz der Kriegsdienstverweigerer aus Gewissensgründen e.V. (Hrsg.): Auslaufmodell Wehrpflichtarmee. Dokumentation einer Fachtagung im November 1996. Bremen 1997.

- Evers, A./Olk, Th.: Von der pflegerischen Versorgung zu hilfreichen Arrangements. Strategien der Herstellung optimaler Beziehungen zwischen formellem und informellen Hilfesystem im Bereich der Pflege älterer Menschen. In: Evers, A./Olk, Th. (Hrsg.): Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft. Opladen 1996, S. 189-203.
- Evers, A./Olk, Th. (Hrsg.): Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft. Opladen 1996.
- Faehrmann, B.: Anforderungen an die Rahmenbedingungen des Rettungsdienstes. In: Krafft, Th./Riesco, L. (Hrsg.): Professionalisierung oder Ökonomisierung im Gesundheitswesen? Rettungsdienst im Umbruch. Bonn 1996.
- F.D.P. Bundestagsfraktion: Die Zukunft des Zivildienstes. Liberale Standortbestimmung. Bonn 2000.
- Fehn, K. u.a.: Rechtshandbuch für Feuerwehr- und Rettungsdienst. Edewecht/Wien 2000.
- Fertig, B.: Unterwegs zum Nächsten - Kriseninterventionsteam. Ein neues Glied in der Rettungskette, In: Fertig, B./Wietersheim, v. H. (Hrsg.): Menschliche Begleitung und Krisenintervention, Edewecht 1994a, S. 121-131.
- Fertig, B.: Von der Angst und der Einsamkeit auf der Trage. Patienten-zentriertes Verhalten im Rettungsdienst. In: Fertig, B./Wietersheim, v. H. (Hrsg.): Menschliche Begleitung und Krisenintervention, Edewecht 1994b, S. 37 – 43.
- Fessler, P.: Der Zivildienst. Gesetz & Verordnungen, Kommentar & Tipps. Purkersdorf 2000.
- Fialka, P.: Weiterentwicklung von Freiwilligendiensten – Möglichkeiten, Chancen und Rahmenbedingungen. In: Jugend Beruf Gesellschaft, 2001, Heft 3, , S. 146-151.
- Flierl, H.: Freie und öffentliche Wohlfahrtspflege: Aufbau, Finanzierung, Geschichte, Verbände. München 1992.
- Finckh, U.: Lästig – lästig – lästig. Zur Umgestaltung des Zivildienstes seit 1982. In: Janning, H. u.a. (Hrsg.): Kriegs-/Ersatzdienst-Verweigerung in Ost und West. Essen 1990, S. 58-67.
- Finckh, U.: Bedenken gegenüber dem Bericht der Arbeitsgruppe „Zukunft des Zivildienstes“. In: <http://www.zentralstelle-kdv.de/reform06.htm> vom 26.09.2001.
- Finis-Siegler, B.: Konversion des Zivildienstes – eine sozialpolitische Betrachtung. In: Zentralstelle KDV (Hrsg.): Auslaufmodell Wehrpflichtarmee. Dokumentation einer Fachtagung im November 1996. Bremen 1996, S. 33-46.
- Finis-Siegler, B.: Ökonomik Sozialer Arbeit. Freiburg i. Br. 1997.

- Finis-Siegler, B.: Konversion des Zivildienstes. Sozialpolitische Betrachtungen zum Thema "Konversion". In: Guggenberger, B. (Hrsg.): Jugend erneuert Gemeinschaft. Freiwilligendienste in Deutschland und Europa. Eine Synopse. Baden-Baden 2000, S. 247-261.
- Fischer, S.: Helfende Hände. Die Reform der Bundeswehr zwingt zum Umdenken auch in der Sozialpolitik: Wie lassen sich Kranken- und Altenpflege ohne Zivildienst organisieren? In: Der Spiegel, 2000, Heft 20, S. 36-38.
- Fischer, J./Gräf, O.: Zivi weltweit. Der Andere Dienst im Ausland als Alternative zum Zivildienst. Freiburg i. Br. 1999.
- Flick, U.: Entzauberung der Intuition. Systematische Perspektiven-Triangulation als Strategie der Geltungsbegründung qualitativer Daten und Interpretationen. In: Hoffmeyer-Zlotnik, J. H. P. (Hrsg.): Analyse verbaler Daten. Über den Umgang mit qualitativen Daten, Opladen 1992, S. 11-55.
- Flick, U.: Triangulation in der qualitativen Forschung. In: Flick, U./Kardorf, E. von/Steinke, I.: Qualitative Forschung. Ein Handbuch, Reinbek bei Hamburg 2000, S. 309-318.
- Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Die Wehrpflicht in der DDR, Bonn 1984.
- Forschungsgesellschaft für Gerontologie e. V./Institut für Gerontologie: Strukturreform der Pflegeausbildungen. Gutachten zur Neustrukturierung von Berufsbildern der gesundheits- und sozialpflegerischen Berufe und bildungspolitische Schlussfolgerungen. (herausgegeben vom Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen), Düsseldorf 1996.
- Forschungsschwerpunkt Sozialer Wandel: Der Dritte Sektor international. In: WZB-Mitteilungen, 2001, Heft 93, S. 23-26.
- Forschungsstelle für Gerontologie e.V./Institut für Gerontologie an der Universität Dortmund u.a.: Gesundheitswesen und Arbeitsmarkt in Nordrhein-Westfalen. Entwurf eines Endberichts. o.O. 2001.
- Gabanyi, M.: Ambulante Pflegedienste im Spannungsfeld zwischen Wirtschaftlichkeit, Qualität und Kundenorientierung. Augsburg 1997.
- Gerrit, M./Häussermann, P.: Pflegehandbuch für Zivildienstleistende und Frauen im Sozialen Jahr. München 1997.
- Gerstberger, G.: Das Manifest und seine Folgen: Kommunikations-schritte und Förderinitiativen der Robert Bosch Stiftung. In: Guggenberger, B. (Hrsg.): Jugend erneuert Gemeinschaft. Freiwilligendienste in Deutschland und Europa. Eine Synopse. Baden-Baden 2000, S. 29-37.
- Gerwig, W./Sticht, F. (Hrsg.): Das Diakonische Jahr. Ein Programm kirchlicher Jugendarbeit. Stuttgart 1986.
- Gesetz zur Umsetzung der Pflegeversicherung in Baden-Württemberg vom 11. September 1995.

- Goll, E.: Die freie Wohlfahrtspflege als eigener Wirtschaftssektor. Theorie und Empirie ihrer Verbände und Einrichtungen. Baden-Baden 1991.
- Gollert, K.: Rettungsdienst - Finanzierung aus Sicht der Kostenträger. In: Engelhardt, G. H. (Hrsg.): Der Rettungsdienst vor neuen Herausforderungen: Medizin, Ausbildung, Organisation. Edewecht/Wien 1998, S. 218-223.
- Gorgaß, B./Ahnefeld, F. W./Rossi, R.: Rettungsassistent und Rettungssanitäter. o. O. 1998.
- Grundwald, K.: Management des organisationalen Wandels in der freien Wohlfahrtspflege. In: Neue Praxis, 2001, Heft 5, S. 459-480.
- Guggenberger, B.: Jugend erneuert Gemeinschaft. Freiwilligendienste in Deutschland und Europa. Eine Synopse. Baden-Baden 2000.
- Hargart, U.: Rettungsdienst im DRK-Landesverband Westfalen-Lippe. In: Idee und Tat. 1994, Heft 1, S. 6-7.
- Harrer, M./Haberland, J. u.a.: Zivildienstgesetz. Kommentar mit ergänzenden Vorschriften. Leverkusen 1992.
- Haug, O.: Die Auswirkungen einer allgemeinen Dienstpflicht für die soziale Arbeit. In: Fachzeitschrift zu Kriegsdienstverweigerung, Wehrdienst und Zivildienst (4/3 Zeitschrift), 1995, Heft 1, S. 17-20.
- Hausl, J. P.: Mitarbeiter in der Notfallmedizin. In: Leben Retten, 1998, Heft 4, S. 134-141.
- Hausner, H.: Mitwirkung Privater am Rettungsdienst. Ein Beitrag zur Problematik der öffentlichen Verwaltung durch Private. Dissertation an der Universität Regensburg. Regensburg 1993.
- Häfner, U.: Auswertung der Fragebogenaktion: Wehrstruktur-Reform, Kürzung des Zivildienstes, Bedarfserhebung. Stuttgart 2001.
- Häussermann, H./Siebel, W.: Dienstleistungsgesellschaften. Frankfurt a. M. 1995.
- Hecker, K./Schusser, H.: Bundeswehr und Zivildienst. Aspekte der Ausbildung und Sozialisation. Materialien zum Fünften Jugendbericht. München 1980.
- Heinze, R. G./Olk, Th. (Hrsg.): Bürgerengagement in Deutschland. Bestandsaufnahme und Perspektiven. Opladen 2001.
- Hellweg, H.H./Bauer, M.: Geschichte des Rettungsdienstes. In: Kühn, D./Luxem, J./Runggaldier, K. (Hrsg.): Rettungsdienst. München 1998, S. 515-519.
- Hirrlinger, W.: Es droht der Zusammenbruch der sozialen Einrichtungen. In: Sonntagsblatt-Debatte v. 21.1.2000, www.sonntagsblatt.de/artikel/2000...
- Hochstein, T.: Fortbildung „Rechtsgrundlagen und Versicherungen“. Manuskript des JHU Regionalverbandes Weinstraße. Weinstraße 1999.

- Hoffmann, M.: Grundqualifikation im Rettungsdienst - Stärken und Schwächen. In: Engelhardt, G. H. (Hrsg.): Der Rettungsdienst vor neuen Herausforderungen (Tagungsdokumentation des 18. Bundeskongreß Rettungsdienst). Edewecht/Wien 1998, S. 103-109.
- Hoffmann, U./Mill, D./Schneider, M.: BASYS. Beschäftigte im Gesundheitswesen 1996. Untersuchung im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit. o. O. und o. J.
- Hohmann, W.: Hinter den Kulissen einer Sozialstation. In: Idee und Tat, 1993, Heft 10, S. 8-9.
- Honneth, A. (Hrsg.): Kommunitarismus: eine Debatte über die moralischen Grundlagen moderner Gesellschaften. Frankfurt a. M. und New York 1994.
- Horbach, J., u.a.: Umweltschutzsektor. Ein Wachstumsfeld für Beschäftigung? In: IAB Materialien. 2000, Heft 4, S. 10-11.
- Höft-Dzemsch, R.: Bestandsaufnahme der ambulanten sozialpflegerischen Dienste (Kranken- und Altenpflege) im Bundesgebiet. Stuttgart 1987.
- Huber, J.: Personalentwicklung - Wege aus dem Personaltief. In: Konkollias, J. S. (Hrsg.): Ideen entwickeln - Zukunft planen. Tagungsdokumentation zum 11. Bundeskongress Rettungsdienst in Nürnberg 1991. Edewecht 1991, S. 26-30
- Hüdepohl, A.: Organisationen der Wohlfahrtspflege. Eine ökonomische Analyse ausgewählter nationaler und internationaler Institutionen, Berlin 1996.
- Hündorf, H.-P.: Fortbildung des RD-Personals trotz Kostendämpfung - ein unabdingbares Muß!. In: Engelhardt, G. H. (Hrsg.): Der Rettungsdienst vor neuen Herausforderungen (Tagungsdokumentation des 18. Bundeskongreß Rettungsdienst). Edewecht/Wien 1998, S. 110-115.
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB): Berufe im Spiegel der Statistik. Beschäftigung und Arbeitslosigkeit 1996 - 2000. In: <http://www.pallas.iab.de/bisds/berufe.htm> vom 02. 03. 2002.
- Iben, G.: Zivildienst, Soziales Jahr und Ehrenamt als Schule der Solidarität und sozialer Bildung. In: Iben, G./Kemper, P./Maschke, M. (Hrsg.): Ende der Solidarität?: Gemeinsinn und Zivilgesellschaft. Münster 1999, S. 138-159.
- Ilse, F./Brendlin, U.: Das Ende der Wehrpflicht? Höchste Gerichte in Deutschland und Europa entscheiden. In: Hamburger Abendblatt vom 12.6.2001.
- Informationszentrum Raum und Bau der Fraunhofer-Gesellschaft (Hrsg.): Sozialstationen und Sozialzentren. Stuttgart 1991.
- Janning, H.: Dokumente und Materialien zur Entstehungsgeschichte des Grundrechts auf Kriegsdienstverweigerung 1945-1949. Worpshausen 1980.

- Janning, H.: Recht auf Kriegsdienstverweigerung? In: Janning, H. u.a. (Hrsg.): Kriegs-/Ersatzdienst-Verweigerung in Ost und West. Essen 1990, S. 16-45.
- Janning, H. u.a. (Hrsg.): Kriegs-/Ersatzdienst-Verweigerung in Ost und West. Essen 1990.
- Janning, H.: Konzept und Praxis des Zivildienstes im Rahmen eines Sozialen Friedensdienstes am Beispiel Bremen. In: Deutscher Caritasverband (Hrsg.): Zivildienst in der Sackgasse. Politische, theologische und pädagogische Perspektiven. Dokumentation einer Studientagung der Fortbildungs-Akademie des Deutschen Caritasverbandes. Freiburg i. Br. 1993, S. 115-139.
- Judith, L. (DGB-Jugend)/Finckh, U. (Zentralstelle KDV): Bedenken gegenüber dem Bericht der Arbeitsgruppe „Zukunft des Zivildienstes“. In: <http://www.zentralstelle-kdv.de/reform06.htm> vom 26.09.2001.
- Jung, E.: Lehrbuch für den Sanitätsdienst. Die Sanitätsausbildung in einem Band. Augsburg 1997.
- Kaiser, S.: Statt Zivis besser Laienhelfer? In: Sozialmagazin, 1995, Heft 3, S. 26-27.
- Kirchlich Diakonische Bildungsstätte Haus Husen: Einführung und Begleitung von Zivildienstleistenden im Mobilien Sozialen Hilfsdienst und in der Individuellen Schwerstbehindertenbetreuung. Dortmund 1986.
- Kirchner, C.: Rettungsdienst: Monopolstruktur oder Wettbewerb. In: Krafft, T./Garcia-Castrillo Riesco, L. (Hrsg.): Professionalisierung oder Ökonomisierung im Gesundheitswesen? – Rettungsdienst im Umbruch. Bonn 1996, S. 99-104.
- Kirschnick, O.: Kompendium Rettungsdienst. München 1997.
- Klenner, C./Pfahl, S./Seifert, H.: Aktiv in NRW. Ehrenamt und Erwerbsarbeit - Zeitbalance oder Zeitkonkurrenz? Hrsg. vom Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf 2001.
- Kliche, Th.: Arbeitszufriedenheit, Belastungen und Soziales Lernen im Zivildienst. In: ZD-Studie 97-98, S. 1-10.
- Kliche, Th. u.a.: Muskeln auf der Seele. Ergebnisse der neuesten Untersuchung über Zivis im Dienst. In: Zivil, 1997, Heft 4, S. 4-6.
- Kliche, Th. u.a.: Der blockierte Zwitter. Belastungen und Lernen in der gespaltenen Organisationskultur des Zivildienstes. In: Zeitschrift für politische Psychologie, 1998, Heft 1-2, S. 113-128.
- Klug, W.: Wohlfahrtsverbände zwischen Markt, Staat und Selbsthilfe. Freiburg i. Br. 1997.
- Koch, B. u.a. : Die notärztliche Versorgung in der Bundesrepublik Deutschland – Eine empirische Bestands- und Strukturanalyse. Bensberg 1997.

- Kolling, H.: Wehrpflicht Kriegsdienstverweigerung und Zivildienst in Deutschland. EZW-Texte. Information Nr. 126. o. O. 1995.
- Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen: Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland. Entwicklung, Ursachen und Maßnahmen. Leitsätze, Zusammenfassung und Schussfolgerungen der Teile I, II, und III des Kommissionsberichtes, Bonn 1997.
- Kommission "Gemeinsame Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr": Gemeinsame Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr. Bericht der Kommission an die Bundesregierung. Berlin 2000.
- Kommission "Jugendgemeinschaftsdienste in Deutschland und Europa": Jugend erneuert Gemeinschaft. Manifest für Freiwilligendienste in Deutschland und Europa. Eine Initiative der Robert Bosch Stiftung. Stuttgart 1998.
- Konferenz Diakonischer Werke in Niedersachsen (Hrsg.): Empfehlungen. Einarbeitung und Einsatz von Zivildienstleistenden in Einrichtungen der stationären Altenhilfe im Rahmen des Pflegeversicherungsgesetzes. Hannover 1998.
- Körner, Th./Busse, R. Reformen im Krankenhaus: Wie können Effekte von Reformen auf Mitarbeiterzufriedenheit und Patientenoutcomes erfasst und analysiert werden? In: Arbeit und Sozialpolitik. Pflege im Mittelpunkt, 2001, Heft 3- 4, S. 19-30.
- Kraus, C.: Zur volkswirtschaftlichen Bedeutung des Zivildienstes. Darmstadt 1988.
- Kreupp, M.: Ratgeber Zivildienst. Regensburg 2000.
- Krölls, A.: Kriegsdienstverweigerung. Das unbequeme Grundrecht. Frankfurt a. M. 1980.
- Krölls, A.: Kriegsdienstverweigerung. Grundrecht zwischen Gewissensfreiheit und Kriminalität. Leverkusen 1996.
- Krumsiek, K. E.: Die rechtliche Organisationsstruktur des Deutschen und des Internationalen Roten Kreuzes. Münster 1995.
- Kuhlmann, J.: Ökonomische Anmerkungen zum Vergleich von Wehrpflichtarmeen und Freiwilligenarmeen. In: Zentralstelle KDV – Zentralstelle für Recht und Schutz der Kriegsdienstverweigerer aus Gewissensgründen e.V. (Hrsg.): Auslaufmodell Wehrpflichtarmee. Dokumentation einer Fachtagung im November 1996. Bremen 1997, S. 15-22.
- Kuhlmann, J./Lippert, E.: Kriegsdienstverweigerung und Zivildienst in der Bundesrepublik Deutschland. München 1991.
- Kulbach, R./Wohlfahrt, N.: Modernisierung der öffentlichen Verwaltung?: Konsequenzen für die freie Wohlfahrtspflege. Freiburg i. Br. 1996.

- Kupferschmid, P.: Freiwilliges Soziales und Ökologisches Jahr (FSJ und FÖJ). In: Kreft, D./Mielenz, I. (Hrsg.): Wörterbuch Soziale Arbeit. Weinheim/Basel 1996, S. 220-221.
- Kurz, M.: Funktion, Bedeutungswandel und ideengeschichtliche Begründungen von allgemeiner Wehrpflicht. In: Zentralstelle KDV – Zentralstelle für Recht und Schutz der Kriegsdienstverweigerer aus Gewissensgründen e.V. (Hrsg.): Auslaufmodell Wehrpflichtarmee. Dokumentation einer Fachtagung im November 1996. Bremen 1997, S. 28-32.
- Kühn, D./Luxem, J./Runggaldier, K. (Hrsg.): Rettungsdienst. München 1998.
- Kühnemund, B: Ist Älterwerden im Rettungsdienst möglich?. In: Engelhardt, G. H. (Hrsg.): Der Rettungsdienst vor neuen Herausforderungen (Tagungsdokumentation des 18. Bundeskongreß Rettungsdienst). Edewecht/Wien 1998, S. 306-310.
- Kümmel, G./Biehl, H.: Die weitere Öffnung der Bundeswehr für Frauen aus der Sicht männlicher Soldaten. Eine erste Zwischenbilanz in Auszügen. Strausberg 2000.
- Landesarbeitsamt Baden-Württemberg: Auswertung der Fragebogenaktion: Wehrstrukturreform, Kürzung des Zivildienstes, Bedarfserhebung. Stuttgart 2001. Internes Manuskript.
- Landesarbeitsamt Nordrhein-Westfalen: Vermittlung nach Wirtschaftszweigen. Gesundheitswesen: Pflegekräftebedarf in NRW. Gespräch am 13.02.2001 im Landesarbeitsamt Nordrhein-Westfalen in Düsseldorf. Internes Manuskript.
- Landesgesetz zur Umsetzung des Pflege-Versicherungsgesetzes vom 28. März 1995. In: Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Rheinland-Pfalz, 1995, Heft 5, S. 55-61.
- Landesverordnung zur Durchführung des Landesgesetzes über ambulante, teilstationäre und stationäre Pflegehilfen (LpflegeHGDVO) vom 12. Dezember 1995. In: Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Rheinland-Pfalz, 1995, Heft 27, S. 514-520.
- Landgericht Potsdam: Die Wehrpflicht ist verfassungswidrig. Vorlagebeschluss an das Bundesverfassungsgericht. In: Fachzeitschrift zu Kriegsdienstverweigerung, Wehrdienst und Zivildienst (4/3 Zeitschrift), 1999, Heft 2, S. 61-68.
- Lange, C.: "Europa" und die Freie Wohlfahrtspflege – ein ambivalentes Verhältnis. In: Neue Praxis, 2001, Heft 4, S. 358-368.
- Leonhard, K.: Die rettungsdienstliche Aus-, Fort- und Weiterbildung der Zukunft. In: Leben Retten, 1998, Heft 4, S. 142-146.

- Liebig, R.: Impulsreferat „Neue Handlungsfelder für Freiwilligendienste“. In: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.): „Zur Zukunft der Freiwilligendienste“. Dokumentation der Fachtagung am 26. und 27. Juni 2001 in Berlin. Berlin 2002, S. 121-129.
- Lippert, E.: Die Debatte um die Wehrpflicht. In: Opitz, E./Rödinger, F. S. (Hrsg.): Allgemeine Wehrpflicht. Geschichte – Probleme – Perspektiven. Bremen 1994, S. 148-169.
- Lorenz, A.: Zivildienstleistende, die billigen Handlanger. In: Janning, H. u.a. (Hrsg.): Kriegs-/Ersatzdienstverweigerung in Ost und West. Essen 1990, S. 159-170.
- Lorenz, A. L.: "Was wäre, wenn es keine Zivis mehr gäbe?" Ein Erfahrungsbericht aus der Praxis. In: Guggenberger, B. (Hrsg.): Jugend erneuert Gemeinschaft. Freiwilligendienste in Deutschland und Europa. Eine Synopse. Baden-Baden 2000, S. 282-288.
- Maier, W.: Aktivbürger gefragt. In: Die Woche vom 17.12.1999.
- Mayring, M.: Qualitative Inhaltsanalyse. In: Flick, U./Kardorff, E. v./Steinke, I. (Hrsg.): Qualitative Forschung. Ein Handbuch, Reinbek bei Hamburg 2000a, S. 468-475.
- Mayring, M.: Qualitative Inhaltsanalyse. In: Forum Qualitative Sozialforschung (Online-Journal), 2000b, Heft 2 (<http://qualitative-research.net/fqs-d/2-00inhalt-d.htm>).
- Meier-Dörnberg, W.:** Die Auseinandersetzung um die Einführung der Wehrpflicht in der Bundesrepublik Deutschland. In: Foerster, R. G. (Hrsg.): Die Wehrpflicht. Entstehung, Erscheinungsformen und politisch-militärische Wirkung. München 1994, S. 107-118.
- Meifort, B.: Gesundheits- und sozialpflegerische Berufe – ein Berufsbild an der Schwelle zu Reformen. In: Becker, W./Meifort, B. (Hrsg.): Berufliche Bildung für Pflege- und Erziehungsberufe. Reform durch neue Bildungskonzepte. Bundesinstitut für Berufsbildung. Berichte zur beruflichen Bildung, 1995, Heft 178, S. 17-34.
- Meifort, B.: Arbeiten und Lernen unter Innovationsdruck. Alternativen zur traditionellen Berufsbildung in Gesundheits- und sozialberuflichen Arbeitsfeldern. Bundesinstitut für Berufsbildung. Berichte zur beruflichen Bildung. Heft 221. Bielefeld 1998.
- Meifort, B.: Heiteres Berufebasteln in der Krankenpflege. In: Dr. med. Mabuse - Zeitschrift im Gesundheitswesen, 2001, Heft 3/4, S. 40-44.
- Meifort, B./Becker, W. (Hrsg.): Berufliche Bildung für Pflege- und Erziehungsberufe. Reform durch neue Bildungskonzepte. Bundesinstitut für Berufsbildung. Berichte zur beruflichen Bildung. Heft 178. Bielefeld 1995.
- Menke, M./Schnabel, E.: Innovation der (Alten-)Pflegeausbildung? In: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit, 2001, Nr. 5, S. 187-193.

- Merchel, J.: Der Deutsche Paritätische Wohlfahrtsverband. Seine Funktion im korporatistisch gefügten System sozialer Arbeit, Weinheim 1989.
- Merkel, W./Lauth, H.-J.: Systemwechsel und Zivilgesellschaft: Welche Zivilgesellschaft braucht die Demokratie. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 1998, B 6-7, S. 3-19.
- Meuser, M./Nagel, U.: Experteninterview – vielfach erprobt, wenig beachtet. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion. In: Garz, D./Kraimer, K. (Hrsg.): Qualitativ-empirische Sozialforschung. Konzepte, Methoden, Analysen, Opladen 1991, S. 441-471.
- Meuser, M./Nagel, U.: Expertenwissen und Experteninterview. In: Hitzler, R. u.a. (Hrsg.): Expertenwissen. Die institutionalisierte Kompetenz zur Konstruktion von Wirklichkeit, Opladen 1994, S. 180-192.
- Meuser, M./Nagel, U.: Das ExpertInneninterview. Wissenssoziologische Voraussetzungen und methodische Durchführung. In: Friebertshäuser, B./Prenzel, A. (Hrsg.): Handbuch qualitative Forschungsmethoden in der Erziehungswissenschaft, Weinheim/München 1997, S. 481-491.
- Meyer, B.: Begründungsnotstand für die Wehrpflicht. Freie Berufswahl und freiwillige Dienste als Alternative zur jetzigen Form der Bundeswehr. In: Frankfurter Rundschau, Nr. 113 vom 16. Mai 2000.
- Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Strukturreform der Pflegeausbildungen. Gutachten zum Handlungsbedarf zur Neustrukturierung von Berufsbildern der gesundheits- und sozialpflegerischen Berufe und bildungspolitische Schlussfolgerungen im Auftrag des Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen. Ahaus 1996.
- Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Sozialordnung (Hrsg.): Sozialstationen in Baden-Württemberg. Neuordnung der ambulanten Pflegedienste 1973 – 1983. Stuttgart 1983.
- Ministerium für Frauen, Jugend, Familie und Gesundheit des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Sozialstaat im Wandel. Eine wissenschaftliche Untersuchung. Herausforderungen – Risiken – Chancen – neue Verantwortung. Düsseldorf 2000.
- Ministerium für Frauen, Jugend, Familie und Gesundheit des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Gesundheitswesen und Arbeitsmarkt in NRW. Düsseldorf 2001.
- Ministerium für Frauen, Jugend, Familie und Gesundheit des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Landesberichterstattung Gesundheitsberufe NRW 2000. Situation der Ausbildung und Beschäftigung. Düsseldorf 2001.
- Moldenhauer, M.: Herausforderungen und Reformbedarf der Pflegeversicherung. In: Arbeit und Sozialpolitik, 2001, Heft 3-4, S. 30-36.

- Möhle, V./Rabe, C: Kriegsdienstverweigerer in der BRD. Eine empirisch-analytische Studie zur Motivation der Kriegsdienstverweigerer in den Jahren 1957 bis 1971. Opladen 1972.
- Mucke, P./Stücker-Brüning, J.: Kriegsdienstverweigerung, Zivildienst, Friedensdienst. Ein Handbuch. Göttingen 1997.
- Mutz, G.: Zukunft der Arbeit. Chancen für eine Tätigkeitsgesellschaft?; In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, 1997, B 48-49, S. 31-40.
- Müller, S./Rauschenbach, Th. (Hrsg.): Das Soziale Ehrenamt. Nützliche Arbeit zum Nulltarif. Weinheim/München 1992.
- Münz, A.: Der Blick zu den Nachbarn. Konzepte für Jugendfreiwilligendienste im Kontext von Wehrpflichtreform und bürgerschaftlichem Engagement in Europa. In: Guggenberger, B. (Hrsg.): Jugend erneuert Gemeinschaft. Freiwilligendienste in Deutschland und Europa. Eine Synopse. Baden-Baden 2000, S. 160-184.
- Nagel, E.-J./Starkulla, H.W.: Einstellungen von Wehrdienstverweigerern und Soldaten. München 1977.
- Niehuis, E.: Was wird aus dem Zivildienst? – Überlegungen zur Wehrpflichtdiskussion. In: Zentralstelle KDV (Hrsg.): Geht es ohne Zivis nicht? Die Zukunft des Zivildienstes. Dokumentation einer Fachtagung im Januar 2000. Bremen 2000, S. 5-9.
- Oberender, P./Zerth, J.: Kostenproblematik im Rettungswesen – eine Betrachtung aus gesundheitsökonomischer Perspektive. In: Arntz, H. R. u.a. (Hrsg.): Prähospitalphase des akuten Koronarsyndroms 2001 (im Erscheinen).
- Olk, T.: Vom „alten“ zum „neuen“ Ehrenamt. Ehrenamtliches soziales Engagement außerhalb etablierter Träger. In: Blätter der Wohlfahrtspflege, 1989, Heft 1, S. 7-10.
- Olk, T.: Der „aktivierende Staat“. Perspektiven einer lebenslagenbezogenen Sozialpolitik für Kinder, Jugendliche, Frauen und ältere Menschen. In: Müller, S. u.a. (Hrsg.): Soziale Arbeit. Gesellschaftliche Bedingungen und professionelle Perspektiven. Neuwied/Kriftel 2000, S. 99-118.
- Opel, M.: Eckdaten zur Kontrolle einer Freiwilligenarmee. In: Zentralstelle KDV – Zentralstelle für Recht und Schutz der Kriegsdienstverweigerer aus Wissensgründen e.V. (Hrsg.): Auslaufmodell Wehrpflichtarmee. Dokumentation einer Fachtagung im November 1996. Bremen 1997, S. 22-27.
- Orlowski, M.: Der Rettungsdienst und die Berufsfreiheit. Art. 12 Absatz 1 GG. Dissertation der Juristischen Fakultät der Universität Regensburg. Regensburg 1997.
- Osche, S.: Die Aus-, Fort- und Weiterbildung im Rettungsdienst. In: Leben Retten, 1998, Heft 4, S. 130-133.

- O'Sullivan, D.: Ambulante Pflege und Betreuung in Familie und neuem Ehrenamt. Berlin 2000.
- Ott, M./Hoffmann, T.: Diakonie ohne Zivildienst. Was passiert, wenn die Wehrpflicht fällt? In: Guggenberger, B. (Hrsg.): Jugend erneuert Gemeinschaft. Freiwilligendienste in Deutschland und Europa. Eine Synopse. Baden-Baden 2000, S. 289-304.
- Otnad, A./Wahl, S./Miegel, M.: Zwischen Markt und Mildtätigkeit. Die Bedeutung der Freien Wohlfahrtspflege für Gesellschaft, Wirtschaft und Beschäftigung, München 2000.
- Pankoke, E.: „Ehre“, „Dienst“ und Armut. Zur Programmgeschichte ehrenamtlichen Engagements. In: Müller, S./Rauschenbach, Th. (Hrsg.): Das soziale Ehrenamt. Nützliche Arbeit zum Nulltarif. Weinheim/München 1988, S. 207-222.
- Paritätischer Wohlfahrtsverband: Soziale Hilfen im Würgegriff der Zivildienstgesetzgebung. Ein Zwischenbericht vorgelegt vom Paritätischen Wohlfahrtsverband, Frankfurt a. M. 2001.
- Paritätisches Bildungswerk/Der Paritätische Wohlfahrtsverband (Hrsg.): Forum Parität. Zivildienst nach der Wahl. Dokumentation der Fachtagung vom 11. März bis 12. März 1999 in Frankfurt am Main. Frankfurt a. M. 1999.
- Pater, S.: Entwicklungsdienst statt Wehr- und Zivildienst. 25 Jahre Entwicklungshelfergesetz. In: Fachzeitschrift zu Kriegsdienstverweigerung, Wehrdienst und Zivildienst (4/3 Fachzeitschrift), 1994, Heft 2, S. 67-69.
- Peemüller, G.: Beschäftigungspotenziale. Umweltschutz – Berufsfeld mit Zukunft. Ein Überblick zu einem nicht nur in den Medien häufig überschätztem Berufsbereich. In: IAB Materialien. Informationsdienst des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, 1999, Heft 4, S. 6-7.
- Pfisterer, K.: Positionen gegen ein Pflichtjahr. In Fachzeitschrift zu Kriegsdienstverweigerung, Wehrdienst und Zivildienst (4/3 Fachzeitschrift), 1993, Heft 1, S. 25-28.
- Pföhler, W.: Chancen und Risiken des neuen Vergütungssystems im Krankenhaus. Wohin steuert das FPG?. In: Das Krankenhaus, 2002, Heft 1, S. 20-25.
- Pleißke, W.: Soziale Verantwortung – eine Herausforderung. Beiträge aus drei Jahrzehnten. Nottuln 1994.
- Pokatzky, K. (Hrsg.): Zivildienst – Friedensarbeit im Inneren. Reinbek 1983a.
- Pokatzky, K.: Zivildienst – Lästige Alternative oder sozialer Friedensdienst? Zur Einführung. In: Pokatzky, K. (Hrsg.): Zivildienst – Friedensarbeit im Inneren. Reinbek 1983b. S. 11-29.

- Positionen des Deutschen Caritasverbandes zur Zukunft des Zivildienstes. Beschlossen vom Zentralrat des Deutschen Caritasverbandes am 11. Oktober 2000 in Erfurt. Freiburg i. Br. 2000.
- Priller, E./Rückert-John, J.: Nonprofit-Organisationen im Umweltbereich. Strukturen, Tätigkeitsfelder und Beschäftigungspotentiale. Veröffentlichungsreihe der Querschnittsgruppe Arbeit & Ökologie beim Präsidenten des Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. Berlin 2000.
- Priller, E./Zimmer, A.: Arbeitsmarkt und dritter Sektor in Deutschland: zu den Ergebnissen des internationalen Vergleichs und einer bundesweiten Organisationsbefragung. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen: zugl. Organ der Gesellschaft für Öffentliche Wirtschaft. 2000, Band 23, S. 304-320.
- Priller, E./Zimmer, A.: Bürgerschaftliches Engagement und Dritter Sektor. In: WSI-Mitteilungen. 2001, Heft 3, S. 157-164.
- Prütting, D.: Rettungsgesetz Nordrhein-Westfalen: Kommentar für die Praxis. Köln 2001.
- Puzicha, K./Meissner, A.: ... unter die Soldaten. Junge Männer zwischen Bundeswehr und Wehrdienstverweigerung. Opladen 1981.
- Querschnittsgruppe Arbeit & Ökologie: Der Dritte Sektor. In: WZB-Mitteilungen, 2000, Heft 89, S. 29-32.
- Pankoke, E.: „Ehre“, „Dienst“ und „Amt“. Zur Programmgeschichte ehrenamtlichen Engagements. In: Müller, S./Rauschenbach, Th. (Hrsg.): Das soziale Ehrenamt. Nützliche Arbeit zum Nulltarif, Weinheim, München 1988, S. 207-222.
- Pollmann, H.W.: Sozialstationen. In: Kreft, D./Mielenz, I. (Hrsg.): Wörterbuch soziale Arbeit: Aufgabenfelder, Praxisfelder, Begriffe und Methoden der Sozialarbeit und Sozialpädagogik. Weinheim und Basel 1996, S. 563-569.
- Rabe-Kleberg, U.: Wenn der Beruf zum Ehrenamt wird. Auf dem Weg zu neuartigen Arbeitsverhältnissen in sozialen Berufen. In: Müller, S./Rauschenbach, Th. (Hrsg.): Das soziale Ehrenamt. Nützliche Arbeit zum Nulltarif, Weinheim, München 1988, S. 87-102.
- Rabe-Kleberg, U. u.a. (Hrsg.): Pro Person. Dienstleistungsberufe in Krankenpflege, Altenpflege und Kindererziehung. Ausbildung - Tätigkeitsfelder - Professionalisierung. Bielefeld 1991.
- Rahrbach, A./Wüstendörfer, W./Arnold, T.: Untersuchung zum Freiwilligen Sozialen Jahr. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Band 157). Stuttgart, u.a. 1998.
- Raichle, U.: Zivildienst, Entwicklung und soziale Bedeutung. Stuttgart 1992.
- Raichle, U.: Zivildienst und soziale Arbeit. Sozialpolitische Aspekte und biographische Bewertungen. In: Theorie und Praxis der sozialen Arbeit, 1993, Heft 9, S. 331-338.

- Rau, F.: Einsparpotentiale und Reformnotwendigkeiten im Rettungswesen. Vorschläge zur Kostenreduktion. In: Rettungsdienst, 1994, Heft 11, S. 842-844.
- Rauschenbach, Th.: Individuelle Schwerstbehindertenbetreuung – eine Aufgabe für den Zivildienst? In: Sozialpädagogik – Zeitschrift für Mitarbeiter, 1989, Heft 3, S. 115-121.
- Rauschenbach, Th.: Jugendhilfe als Arbeitsmarkt. Fachschul-, Fachhochschul- und Universitätsabsolventen in sozialen Berufen. In: J. K. Peukert, J.K./Münchmeier u.a.: Jugendhilfe – historischer Rückblick und neuere Entwicklungen. Materialien zum 8. Jugendbericht. Bd. 1. München 1990, S. 225-297.
- Rauschenbach, Th.: Freiwilligendienste - Eine Alternative zum Zivildienst und zum sozialen Jahr. Formen sozialen Engagements im Wandel. In: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit 1992, Heft 4, S. 254-277.
- Rauschenbach, Th.: Soziale Berufe – Motor oder Sand im Getriebe des Arbeitsmarktes? Sozial-, Erziehungs- und Gesundheitsberufe auf dem empirischen Prüfstand. In: Neue Praxis, 1999, Heft 2, S. 130-146.
- Rauschenbach, Th.: Neue Lernorte im Übergang von der Schule in den Beruf. Freiwilligendienste auf dem Prüfstand. In: Mitteilungen des Landesjugendamts (herausgegeben vom Landschaftsverband Westfalen-Lippe), 2000, Heft 142, S. 7-25.
- Rauschenbach, Th./Liebig, R.: Freiwilligendienste – Wege in die Zukunft. Gutachten zur Lage und Zukunft der Freiwilligendienste im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn 2002.
- Rauschenbach, Th./Schilling M.: Die Dienstleistenden: Wachstum, Wandel und wirtschaftliche Bedeutung des Personals in Wohlfahrts- und Jugendverbänden. In: Rauschenbach, Th./Sachße, C./Olk, T. (Hrsg.): Von der Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen. Jugend- und Wohlfahrtsverbände im Umbruch. Frankfurt a. M. 1995, S. 321-355.
- Rauschenbach, Th./Schilling, M. (1997): Das Ende der Fachlichkeit? Soziale Berufe und die Personalstruktur der Kinder- und Jugendhilfe im vereinten Deutschland. In: Neue Praxis, 1997, Heft 1, S. 22-54.
- Rauschenbach, Th./Schilling, M.: 10. Soziale Dienste. Kinder- und Jugendhilfe – Soziale Berufe – Wohlfahrtsverbände. In: Böttcher, W./Klemm, K./Rauschenbach, Th. (Hrsg.): Bildung und Soziales in Zahlen. Weinheim u.a. 2000, S. 207-270.
- Rauschenbach, Th./Züchner, I.: Soziale Berufe. In: Otto, H.-U./Thiersch, H. (Hrsg.): Handbuch Sozialarbeit Sozialpädagogik. Neuwied/Kriftel 2001, S. 1649-1667.
- Rauschenbach, Th./Behr, K./Knauer, D.: Die Erzieherin. Ausbildung und Arbeitsmarkt. Weinheim/München 1996.

- Rauschenbach, Th./Müller, S./Otto, U.: Vom öffentlichen und privaten Nutzen des sozialen Ehrenamtes. In: Müller, S./Rauschenbach, Th. (Hrsg.): Das Soziale Ehrenamt. Nützliche Arbeit zum Nulltarif. Weinheim/München 1992, S. 223-242.
- Rauschenbach, Th./Sachße, C./Olk, T. (Hrsg.): Von der Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen. Jugend- und Wohlfahrtsverbände im Umbruch. Frankfurt a. M. 1995.
- Räder, H.-G.: Kriegsdienstverweigerung im neuen Deutschland. Eine empirische Bestandsaufnahme. Sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr. Sowi-Arbeitspapier Nr. 92. München 1994.
- Reinhardt, K.: Die Einsatzstruktur im Rettungsdienst am Beispiel des Saarlandes. In: Zeitschrift für Präklinische Notfallmedizin, 1994, Heft 17, S. 16-19.
- Rifkin, J.: Das Ende der Arbeit und ihre Zukunft, Frankfurt a. M. 1995.
- Rose, J.: Die prekär gewordene Legitimität der Wehrpflicht – Anmerkungen zu einer unerwünschten Debatte. In: Zentralstelle KDV – Zentralstelle für Recht und Schutz der Kriegsdienstverweigerer aus Gewissensgründen e.V. (Hrsg.): Zukunft der Wehrpflicht. Entscheidungen im neuen Bundestag. Dokumentation einer Fachtagung im November 1998. Bremen 1998, S. 4-18.
- Rosenblatt v., B.: Freiwilliges Engagement in Deutschland – Freiwilligen survey 1999 – Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Band 194). Berlin 2000.
- Roth, G.: Fünf Jahre Pflegeversicherung: Die Entwicklung der Pflegeinfrastruktur – Eine kommunal- und regionalpolitische Analyse. In: Zeitschrift für Sozialreform, 2000, Heft 11, S. 6-29.
- Runggaldier, K.: Organisation des Rettungsdienstes in der Bundesrepublik Deutschland. In: Kühn, D./Luxem, J./Runggaldier, K. (Hrsg.): Rettungsdienst. München 1998, S. 521-525.
- Runggaldier, K.: Qualität der Ausbildung des Rettungsfachpersonals. In: Leben Retten, 1999a, Heft 2, S. 56-64.
- Runggaldier, K.: Attraktivität des Berufsbildes Rettungsassistent/in. In: Leben Retten, 1999b, Heft 4, S. 139-146.
- Runggaldier, K.: Zivildienst vor dem Aus? Stellungnahmen der Parteien und Organisationen. In: Rettungsdienst, 2000, Heft 7, S. 26-34.
- Runggaldier, K./Berndt, S.: Berufszufriedenheit des Rettungsfachpersonals. Ergebnisse einer Befragung. In: Rettungsdienst, 1997, Heft 8, S. 6-15.
- Runggaldier, K./Redelsteiner, C./Kühn, D.: Ausbildung und Beruf im Rettungsdienst. In: Kühn, D./Luxem, J./Runggaldier, K. (Hrsg.): Rettungsdienst. München 1998, S. 669-698.
- Runggaldier, K./Falk, B.: Bundesweite Implementierung eines Qualitätsmanagementsystems in einer Rettungsorganisation. In: Notfall&Rettungsmedizin, 2000, Heft 2, S. 93-100.

- Runggaldier, K./Nadler, G.: Zur (Not)kompetenz des Rettungsfachpersonals - die unendliche Geschichte. In: Rettungsdienst, 1998, Heft 5, S. 41-46.
- Saekel, R.: Rettungs- und Krankentransportwesen: Leistungsfähig aber teuer. Monopole und kein Ende? In: Die Betriebskrankenkasse, 1993, Heft 5, S. 303-319.
- Saloman, L. M./Anheier, H. K. u.a.: Der Dritte Sektor. Aktuelle internationale Trends. Gütersloh 1999.
- Schäfer, W.: Wenn Philosophen Wache schieben. Die realen Kosten der Bundeswehr werden meist unterschätzt. Ökonomische Überlegungen zu einer Reform der Bundeswehr. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 36 vom 12. Februar 1994.
- Schlatmann, R.: Zivildienst im Rettungsdienst. Von Null auf Hundert. In: Idee und Tat, 1993, Heft 5, S. 6-7.
- Schleswig-Holsteinischer Landtag (Hrsg.): Bericht der Landesregierung. Bericht über den Zivildienst in Schleswig-Holstein. Entsprechend dem Beschluss des Landtages vom 7. Juni 2000, Drucksache 15/129 (neu), Drucksache 15/441 vom 2.10. 2000.
- Schmiedel, R.: Leistungen des Rettungsdienstes 1996/97. Analyse des Leistungsniveaus im Rettungsdienst für die Jahre 1996 und 1997. Berichte der Bundesanstalt für Straßenwesen. Mensch und Sicherheit. Heft M97. Bergisch Gladbach 1998.
- Schmidle, M.: Stellungnahme des Deutschen Caritasverbandes (DCV) zu einer Anhörung der Enquete-Kommission „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“. In: neue caritas, 2001, Heft 8, S. 39-43.
- Schmidt, B.: Wehrdienst - Zivildienst - Freiwilligendienste. Drei-Säulen-Modell. In: Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen (Hrsg.): Zivildienst. Thesen, Argumente, Redebeiträge. Berlin 2000, S. 52-54.
- Schmidt, Ch.: Analyse von Leitfadenterviews. In: Flick, U./Kardorff, E. v./Steinke, I. (Hrsg.): Qualitative Forschung. Ein Handbuch, Reinbek bei Hamburg 2000, S. 447-456.
- Schmidt, R.: 20 Jahre Zivildienst im Sport. Bilanz einer widersprüchlichen Entwicklung. In: Olympische Jugend, Zeitschrift der Deutschen Sportjugend (DSJ), 1996, Heft 3, S. 14-16.
- Schmidt, R.: Ich bin so froh ein Zivi zu sein. Von Freud und Leid eines jungen Zivildienstleistenden. Berlin 1998.
- Schmidt, R./Winkler, A.: Sozialstation der Zukunft. Hrsg.: Der Paritätische Landesverband Brandenburg e. V./Deutsches Zentrum für Altersfragen e. V. Potsdam/Berlin 1997.
- Schmidt-Eenboom, E./Vogt, W. R.: Allgemeiner oder Freiwilliger Gesellschaftsdienst? Eine Argumentation für ein Freiwilligen-Jahr in Gesellschaft und Streitkräften. In: Informationsdienst Wissenschaft und Frieden, 1993, S. 60-64.

- Schneekloth, U. u.a.: Hilfe- und Pflegebedürftige in privaten Haushalten. Endbericht: Bericht zur Repräsentativerhebung im Forschungsprojekt „Möglichkeiten und Grenzen selbstständiger Lebensführung“. Stuttgart u.a. 1996.
- Schneider, H.: Wirtschaftlichkeitsreserven im Rettungsdienst. Kurzfassung des Gutachtens der Firma BASYS im Auftrag des Gesundheitsministeriums zur Kostenreduzierungen im Rettungsdienst vom Mai 1995. In: *Leben Retten* 1995, S. 133-135.
- Schneider, M. u.a.: Gesundheitsökonomische Basisdaten. (Herausgegeben vom Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit Rheinland-Pfalz). Mainz 1998.
- Schoppe, Ch./Walger, M.: Krankenhausspezifisches Zertifizierungsverfahren KTQ R startet 2002 (Teil II). Vorbereitung der Infrastruktur. In: *Das Krankenhaus*, 2002, Heft 1, S. 15-20.
- Schölkopf, M.: Die Altenpflege und die Daten: Zur quantitativen Entwicklung der Versorgung pflegebedürftiger älterer Menschen. In: *Sozialer Fortschritt*. 1998, Heft 1, S. 1-9.
- Schrömbgens, M.: Bereitschaftsdienst im Rettungsdienst. In: Engelhardt, G. H. (Hrsg.): *Der Rettungsdienst vor neuen Herausforderungen* (Tagungsdokumentation des 18. Bundeskongreß Rettungsdienst). Edewecht/Wien 1998, S. 323-329.
- Seibel, W.: Funktionaler Dilettantismus. Erfolgreich scheiternde Organisationen im „Dritten Sektor“ zwischen Markt und Staat. Baden-Baden 1994.
- Seidler, F. W./Reindl, H.: Wehrdienst und Zivildienst. Dokumentation zu Fragen der allgemeinen Wehrpflicht, der Wehrdienstverweigerung und der Wehrgerechtigkeit. München 1971.
- Seifert, J.: Freiwilligkeit oder Zwang. In: Zentralstelle KDV – Zentralstelle für Recht und Schutz der Kriegsdienstverweigerer aus Gewissensgründen e.V. (Hrsg.): *Auslaufmodell Wehrpflichtarmee. Dokumentation einer Fachtagung im November 1996*. Bremen 1997, S. 5-7.
- Seifert, R./Tietz, K.: Modellprojekt SET. „Ausbau und Vernetzung ambulanter Altenpflege im Landkreis Kassel, Kreisteil Hofgeismar (Hessen) und im Bereich der Sozialstation Hann. Münden/Staufenberg/Dransfeld (Niedersachsen, Landkreis Göttingen)“. November 1993 bis Dezember 1996. 1. Modellphase. Kassel 1998.
- Sieveking, K. (Hrsg.): *Europäischer Freiwilligendienst für Jugendliche. Statusfragen und rechtspolitische Probleme*. Neuwied/Kriftel 2000.
- Somers, M. R.: „Citizenship“ zwischen Staat und Markt. Das Konzept der Zivilgesellschaft und das Problem der „dritten Sphäre“. In: *Berliner Journal für Soziologie*, 1998, Heft 4, S. 489-505.
- Sonderinformation 1/2000 des Bundesamtes für den Zivildienst, Geschäftszeichen II 1.40-74.02.

- Sonderinformation 5/2000 des Bundesamtes für den Zivildienst, Geschäftszeichen II 1.40-73.41.
- Sonderinformation 7/2001 des Bundesamtes für den Zivildienst, Geschäftszeichen 74.02.
- Sonderinformation 8/2001 des Bundesamtes für den Zivildienst, Geschäftszeichen II 1.40-73.41.
- Sonnenfeld, C.: Soziales Pflichtjahr für alle? Der generalisierte Arbeitszwang nach Abschaffung des Zivildienstes wird möglich. In: Widersprüche. Zeitschrift für sozialistische Politik im Bildungs-, Gesundheits- und Sozialbereich, 2000, Heft 3, S. 81-97.
- Sozialgesetzbuch (SGB), Drittes Buch (III). Arbeitsförderung, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 27. Juni 2000 (BGBl. I S. 910).
- Stachowski, B.: Über den Handel mit der Arbeitskraft der Zivildienstleistenden zwischen Verbänden und Staat. In: Janning, H. u.a. (Hrsg.): Kriegs-/Ersatzdienstverweigerung in Ost und West. Essen 1990, S. 171-175.
- Stadt Köln: Bedarfsplan für den Rettungsdienst. Köln 2000.
- Stadt Oberhausen: Bedarfsplan für den Rettungsdienst der Stadt Oberhausen. Oberhausen 2000.
- Statistisches Bundesamt: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Fachserie 1. Reihe 4.1.2 Beruf, Ausbildung und Arbeitsbedingungen der Erwerbstätigen (Ergebnisse des Mikrozensus). Wiesbaden, verschiedene Jahrgänge.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Personensystematik. Klassifizierung der Berufe. Systematisches und alphabetisches Verzeichnis der Berufsbenennungen. Ausgabe 1992. Wiesbaden 1992.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Gesundheitsbericht für Deutschland. Wiesbaden 1998.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Klassifikation der Wirtschaftszweige. Ausgabe 1993 (WZ 93). Wiesbaden 1999.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Datenreport 1999. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland. Bonn 2000.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Kurzbericht: Pflegestatistik 1999. Pflege im Rahmen der Pflegeversicherung. Deutschlandergebnisse. Bonn 2001.
- Statistisches Bundesamt: Bevölkerungsentwicklung Deutschlands bis zum Jahr 2050. Ergebnisse der 9. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung. Wiesbaden 2000.
- Statistisches Bundesamt: Bevölkerungsentwicklung Deutschlands bis zum Jahr 2050. In: http://www.destatis.de/allg/d/veroe/d_bevoe.htm vom 16.01.2002
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Fachserie 13, Reihe 6.3. Stuttgart 2002.

- Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (Hrsg.): Pflege- und Betreuungsstatistik 1999 in Baden-Württemberg. In: Statistische Berichte Baden-Württemberg. Öffentliche Sozialleistungen 2000.
- Ständige Konferenz für den Rettungsdienst (Hrsg.): Der Rettungsdienst auf dem Prüfstand. Münster 1995.
- Ständige Konferenz für den Rettungsdienst (Hrsg.): Der Rettungsdienst auf dem Prüfstand II. Konzepte. Erkenntnisse. Forderungen. Bonn 1997.
- Steinmeyer, F.-J.: Kostenexplosion im Gesundheits- und Sozialwesen. (Herausgegeben vom Diakonischen Werk der EKD). Stuttgart 1987.
- Stellungnahme der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege zum Entwurf des Gesetzes zur Neuausrichtung der Bundeswehr (Bundeswehrneuausrichtungsgesetz – BWNeuAusrG). Berlin 2001.
- Stellungnahme des Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverbandes anlässlich der Anhörung der Arbeitsgruppe der CDU/CSU Bundestagsfraktion für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zu Bedeutung und Auswirkungen möglicher Einsparungen im Zivildienst am 31. August 1999 in Berlin. Frankfurt a. M. 1999.
- Stellungnahme des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes zu den "Empfehlungen für die Ausgestaltung des Zivildienstes" im Bericht der Arbeitsgruppe "Zukunft des Zivildienstes" an die Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend vom 14. September 2000. In: <http://www.infothek.paritaet.org/pid/fachinfos.nsf/c228f58ee316fe8dc12569f9007245...> vom 02.10.2001
- Steuertner, H.-J.: Auswirkungen von Personalfuktuation auf Arbeitsqualität und Kosten. In: Engelhardt, G. H. (Hrsg.): Der Rettungsdienst vor neuen Herausforderungen (Tagungsdokumentation des 18. Bundeskongreß Rettungsdienst). Edewecht/Wien 1998, S. 208-211.
- Stiftung Sozialpädagogisches Institut „Walter May“ (SPI): 2. Zwischenbericht zum Freiwilligen Sozialen Trainingsjahr. Berlin 2001.
- Stoppe, A.: Zur Krise des Zivildienstes – Wenn der Zivi nicht mehr klingelt. In: Theorie und Praxis der sozialen Arbeit, 1997, Heft 4, S. 4-9.
- Strachwitz, R. Graf (Hrsg.): Dritter Sektor – Dritte Kraft. Versuch einer Standortbestimmung. Düsseldorf 1998.
- Strünck, Ch.: Verhandelte Sozialpolitik – Die Pflegeversicherung als Arena neuer Machtbeziehungen. In: Zeitschrift für Sozialreform, 2000, Heft 11, S. 30-4.
- Tangemann, M.: Intermediäre Organisationen im deutsch-deutschen Einigungsprozeß. Konstanz 1995.
- Teichert, V.: Das informelle Wirtschaftssystem. Analyse und Perspektiven der wechselseitigen Entwicklung von Erwerbs- und Eigenarbeit. Opladen 1993.
- Temsch, J.: "Das wird schon wieder". Reinbek 1996a.

- Temsch, J.: "Das wird schon wieder" – Erfahrungen eines Zivis in der ambulanten Altenpflege. In: Theorie und Praxis der sozialen Arbeit, 1996b, Heft 8, S. 12-15.
- TNS Emnid: Studie zur Akzeptanz des Konzepts Freiwilliger Zivildienst, unveröffentlichte Studie im Auftrag des DCV. Bielefeld 2000.
- Tobiassen, P.: Die Kostenfrage im Sozialwesen bei Wegfall des Zivildienstes. In: Fachzeitschrift zu Kriegsdienstverweigerung, Wehrdienst und Zivildienst (4/3 Zeitschrift), 1999a, Heft 3, S. 114-117.
- Tobiassen, P.: Zivis würden sich freuen, wenn bei ihnen gespart wird. Eichels Sparforderungen sind im Jugendministerium leicht zu erfüllen. In: Fachzeitschrift zu Kriegsdienstverweigerung, Wehrdienst und Zivildienst (4/3 Zeitschrift), 1999b, Heft 2, S. 69-71.
- Tobiassen, P.: Wehrpflicht und Zivildienst aus volkswirtschaftlicher Sicht. In: Zentralstelle KDV (Hrsg.): Geht es ohne Zivis nicht? – Die Zukunft des Zivildienstes. Dokumentation einer Fachtagung vom 14. bis 16. Januar 2000 in Gummersbach. Bremen 2000, S. 23-27.
- Tobiassen, P.: Die Neuausrichtung der Bundeswehr und die Frage der Wehrgerechtigkeit. Eine umfassende Auswertung neuerer statistischer Angaben des Bundesministeriums der Verteidigung. Zweite durchgesehene Auflage. Bremen 2001.
- Tobiassen, P./Kellmann, J.-W./Cords, M.: Ob mit, ob ohne Waffe: Alle machen mit. In: Janning, H. u.a. (Hrsg.): Kriegs-/Ersatzdienstverweigerung in Ost und West. Essen 1990, S. 194-208.
- Tönnies, S.: Arbeitsdienst? Warum nicht! In: Die Zeit vom 12.7.1996.
- UBA – Umweltbundesamt: Hintergrundinformation: "Umweltschutz und Beschäftigung". Berlin 2001a.
- UBA – Umweltbundesamt: Jahresbericht 2000. Berlin 2001b.
- UBA – Umweltbundesamt: Hintergrundinformation: „Umweltschutz und Beschäftigung“. Berlin 2001.
- Ufer, M.R.: Rechtliche Grundlagen des Rettungsdienstes. In: Kühn, D./Luxem, J./Runggaldier, K. (Hrsg.): Rettungsdienst. München 1998, S. 645-668.
- Vergeiner, G. (Hrsg.): Leitstellen im Rettungsdienst. Aufgaben, Organisation, Technik, Wien 1999.
- Wahsner, R.: Erfassung und Integration als System. Militär- und Zivildienstpflicht in der BRD. Köln 1972.
- Wächter, M.: Neuer Ansatz für einen Kosten- und Leistungsnachweis im Rettungsdienst. In: Engelhardt, G. H. (Hrsg.): Der Rettungsdienst vor neuen Herausforderungen. Medizin, Ausbildung, Organisation. Edewecht 1998, S. 212- 217.
- Weiland, S.: Wehrpflicht-Debatte. Karlsruhe überlässt Politik die Entscheidung. In: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,191145,00.htm> vom 02. 03. 2002.

- Wenzke, R.: Die Wehrpflicht im Spiegel der marxistisch-leninistischen Theorie und der "realsozialistischen" Praxis in der DDR. In: Foerster, R. G. (Hrsg.): Die Wehrpflicht. Entstehung, Erscheinungsformen und politisch-militärische Wirkung. Im Auftrag des Militärgeschichtlichen Forschungsamtes. München 1994, S. 119-130.
- Winet, R.: Etwas sinnvolles tun. Handbuch zum Zivildienst. Zürich 1998.
- Wittenberger, S.: Praktische Umsetzung der Strukturreform im Rettungsdienst. In: Leben Retten, 1998, Heft 1, S. 5-7.
- Wittenberger, S.: Auswirkungen der Neuregelungen zum Zivildienst auf den Rettungsdienst. Manuskript eines Vortrags auf dem Rettungsdienstkongress 2000 (mittlerweile in der Schrift „Forum Rettungsdienst 2000 – Beiträge zu aktuellen Fragen im Rettungsdienst und Notfallmedizin“, Edewecht 2001 veröffentlicht).
- Zameck, W. v./Schäfer, D.: Soziales Pflichtjahr für junge Frauen? In: Sozialer Fortschritt, 1989, Heft 1, S. 17-20.
- Zentralstelle KDV – Zentralstelle für Recht und Schutz der Kriegsdienstverweigerer aus Gewissensgründen e.V. (Hrsg.): Auslaufmodell Wehrpflichtarmee. Dokumentation einer Fachtagung im November 1996. Bremen 1997.
- Zentralstelle KDV – Zentralstelle für Recht und Schutz der Kriegsdienstverweigerer aus Gewissensgründen e.V. (Hrsg.): Zukunft der Wehrpflicht. Entscheidungen im neuen Bundestag. Dokumentation einer Fachtagung im November 1998. Bremen 1998.
- Zentralstelle KDV – Zentralstelle für Recht und Schutz der Kriegsdienstverweigerer aus Gewissensgründen e.V. (Hrsg.): Geht es ohne Zivis nicht? Die Zukunft des Zivildienstes. Dokumentation einer Fachtagung im Januar 2000. Bremen 2000.
- Zentralstelle KDV – Zentralstelle für Recht und Schutz der Kriegsdienstverweigerer aus Gewissensgründen e.V.: Stellungnahme zu einem Entwurf für ein Gesetz zur Neuausrichtung der Bundeswehr (BwNeuAusrG). Bremen 2001.
- Zimmermann, E./Berninghaus, P.: Die neuen Leiden des jungen W. Ergebnisse einer Jugendbefragung zur Allgemeinen Wehrpflicht. In: Fachzeitschrift zur Kriegsdienstverweigerung, Wehrdienst und Zivildienst (4/3 Zeitschrift), 1989, Heft 4.
- Zivildienst vor dem Aus? Stellungnahmen der Parteien und Organisationen. In: Rettungsdienst, 2000, Heft 7, S. 26-34.
- Zukunftskommission Gesellschaft 2000 der Landesregierung Baden-Württemberg: Solidarität und Selbstverantwortung. Von der Risikogesellschaft zur Chancengesellschaft. Stuttgart 1999.
- Zydzia, J.: Gute Zeiten – Schlechte Zeiten. Wie die AOK Hessen die Kosten senken will. In: Rettungsdienst, 2000, Heft 7, S. 14-15.

Weitere Literatur

- Arbeitsamt online: Berufskundliche Kurz-Beschreibung. Beamter/Beamtin des feuerwehrtechnischen Dienstes – mittlerer Dienst. In: http://www.arbeitsamt.de/hst1/services/bsw/biz/biz_online/bkb/bkb_b/80211.htm vom 10.09.01.
- Arbeitsamt online: Berufskundliche Kurzbeschreibung. Rettungsassistent/Rettungsassistentin. In: http://www.arbeitsamt.de/hst1/services/bsw/biz/biz_online/bkb/bkb_r/8542.htm vom 10.09.2001.
- Bartling, H.: „Nicht nur Spaß haben“. Interview in der taz vom 24.5.2000.
- Bauer, U.: Paritätischer hält Empfehlungen der Arbeitsgruppe „Zukunft des Zivildienstes“ für unzureichend vom 14.9.2000. In: www.infothek.paritaet.org vom 15.11.2000.
- Bayerisches Rotes Kreuz Passau: Struktur- und Leistungsdaten. In: <http://www.brk-passau.de/werwir/strukturdaten.html> vom 09.03.2001.
- BAZ – Bundesamt für den Zivildienst: Informationsblatt „Andere Dienste im Ausland“ nach §14 b des Zivildienstgesetzes. Stand: Juli 2001. In: <http://www.zivildienst.de> vom 15.08.2001.
- Berufenet (Hrsg.): Tätigkeitsinformationen. Rettungsassistent/in, Rettungshelfer/in, Rettungssanitäter/in. In: http://www.s0015011.vz.ba.de/cgi-bin/berufenet/taetigkeit_pt2.pl?BERUF=at:B8.../in&Five vom 05.09.01.
- Berufsverband eigenständiger Krankentransport- und Sanitätsdienste e. V.: Wir über uns. In: <http://www.bvrd.org/arbeit.htm> vom 22.03.2001.
- BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Zivildienst mit zehn Monaten kann in bewährten Strukturen bleiben. Stellungnahme von Bundesministerin Bergmann zu den Empfehlungen der Arbeitsgruppe „Zukunft des Zivildienstes“. In: Pressemitteilungen, Nr. 225. Berlin, 14.9.2000.
- BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Erweiterung des Beirats für den Zivildienst. In: <http://www.bmfsfj.de/hybrid/zivildienst/htm> vom 07.01.2002a.
- BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Zivildienst in Abschnitten. In: http://www.bmfsfj.de/dokumente/Artikel/ix_66098_4946/htm vom 07.01.2002b.
- Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.): Arbeitsmarkt in Zahlen. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Januar 2001. In: <http://www.arbeitsamt.de/hst/service/statistik/detail/index.html> vom 10.01.2001a.
- Bundesministerium für Gesundheit: Fünf Jahre Pflegeversicherung – eine Zwischenbilanz. In: Pressemitteilungen, Nr. 28, Berlin, 31. März 2000.

- Bundesministerium für Gesundheit: Diskussionspapier zur Novellierung des Gesetzes über die Berufe in der Krankenpflege (Krankenpflegegesetz – KrPflG -). In: <http://www.bmgesundheit.de/themen/berufe/krankenpflege/krpflg.htm> vom 19. 10. 2001a.
- Bundesministerium für Gesundheit: Gesundheitsfachberufe. In: <http://www.bmgesundheit.de/themen/berufe/grund/aus.htm> vom 19. 10. 2001b.
- Bundesministerium für Gesundheit: Informationen zum Gesetzesentwurf zur Qualitätssicherung und zur Stärkung des Verbraucherschutzes in der Pflege (Pflege-Qualitätssicherungsgesetz – PQsG). In: <http://www.bmgesundheit.de/themen/pflege/qualitaet/info-pqsg.htm> vom 21. 06. 2001c.
- Bundesministerium für Gesundheit: Kurzberichte Forschung 2000. In: <http://www.bmgesundheit.de/themen/ressort/2000/6/ubersich.htm> vom 21. 06. 2001d.
- Bundesministerium für Gesundheit: Kurze Zusammenfassung zu wichtigen Punkten des Zweiten Berichts über die Entwicklung der Pflegeversicherung. In: <http://www.bmgesundheit.de/themen/pflege/ueberbl/entwpflege.htm> vom 21. 06. 2001e.
- Bundesministerium für Gesundheit: Kurzinformation zum Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung der Leistungen bei häuslicher Pflege von Pflegebedürftigen mit erheblichem allgemeinem Betreuungsbedarf (Pflegeleistungen-Ergänzungsgesetz – PflEG). In: <http://www.bmgesundheit.de/themen/pflege/demenz/info.htm> vom 19. 10. 2001f.
- Bundesministerium für Gesundheit: Rede der Parlamentarischen Staatssekretärin Christa Nickels im Bundesministerium für Gesundheit anlässlich der Eröffnungsfeier des DIP in Köln am 14. 07. 2000. In: <http://www.bmgesundheit.de/presse/reden/140700.htm> vom 21. 06. 2001g.
- Bundesministerium für Gesundheit: Rede von Staatssekretär Erwin Jordan anlässlich eines sozialmedizinischen Expertenforums des MDS zum Thema „Die Situation von dementiell Erkrankten – Perspektiven der Pflegeversicherung“ am 11. April 2000 in Berlin. In: <http://www.bmgesundheit.de/presse/reden/pf1104.htm> vom 21. 06. 2001h.
- Bundesministerium für Gesundheit: Soziale Pflegeversicherung: Finanzschätzung des Bundesministeriums für Gesundheit. In: <http://www.bmgesundheit.de/themen/pflege/zahlen/schaetzung.htm> vom 21. 06. 2001i.
- Bundesministerium für Gesundheit: Kurzberichte Forschung 1998. In: <http://www.bmgesundheit.de/themen/ressort/1998/21/ubersich.htm> vom 21. 06. 2001j.
- Dettling, W.: Solidarität – neu buchstabieren. In: Die Zeit vom 5.3.1993.

- Deutsche Krankenhausgesellschaft: Ergebnisse des ersten Krankenhaus-Barometers: Bewertung durch die Deutsche Krankenhausgesellschaft. In: http://www.dkgev.de/1_plo/pol_028.htm vom 22.1.2002.
- Feuerwehr und Rettungsdienst Bochum: Feuerwehr und Rettungsdienst. In: <http://www.bochum.de/bochum/amt37.htm> vom 09. 03. 2001.
- Gesetz über den Zivildienst der Kriegsdienstverweigerer (Zivildienstgesetz – ZDG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. September 1994 (BGBl. I S. 2811), zuletzt geändert durch Artikel 12 des Gesetzes vom 19. Dezember 2000 (BGBl. I S. 1815, 1825).
- Greenpeace: Greenpeace allg.: Aufbau von GP Deutschland. In: http://www.greenpeace.de/GP_DOK_3P/HINTERG/CO1HI01.htm vom 11.01.2002.
- Greenpeace: Umweltberufe. Service. In: http://www.greenpeacemagazin.de/archiv/hefte96/1_96/uebersicht_umweltberufe.html vom 11. 01. 2002.
- Grundsätze für den Dienst von Zivildienstleistenden bei anerkannten Beschäftigungsstellen vom 15. September 1986 i.d.F. vom 23. Januar 1996.
- Hackler, D.: Nach dem Pflichtjahr ist die Schuldigkeit getan. In: Sonntagsblatt-Debatte vom 25. 10.1996, www.sonntagsblatt.de/1996...
- Hackler, D.: Einsparungen im Zivildienst. In: <http://www.dfg-vk.de/zivildienst/ver041.htm> vom 25.11.1999.
- Jacobs, F. G.: Schlussanträge des Generalanwalts in der Rechtssache C-475/99 vom 17.5.2001 vor dem Europäischen Gerichtshof. Dokumentiert unter: www.curia.eu
- KDV-Aktuell 2/2001. Rundbrief für KDV-Berater vom 17. Juli 2001. In: <http://www.zentralstelle-kdv.de/aktuell15.htm>.
- Landtag Nordrhein-Westfalen: Rettungsdienstgesetz Nordrhein Westfalen (RettG). In: http://www.ish.com/notfallmedizin/d_rgnrw.html vom 02. 03. 2001.
- Leitfaden für die Durchführung des Zivildienstes. Stand 01.08.2001. In: <http://www.zivildienst.de> vom 10.9.2001
- Stellungnahme des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes zu den „Empfehlungen für die Ausgestaltung des Zivildienstes“ im Bericht der Arbeitsgruppe „Zukunft des Zivildienstes“ an die Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend vom 14. September 2000. In: <http://www.infothek.paritaet.org/pid/fachinfos.nsf/c228f58ee316fe8dc12569f9007245...> vom 02. 10. 2001.
- Tobiassen, P.: Die Neuausrichtung der Bundeswehr und die Frage der Wehrgerechtigkeit. Eine umfassende Auswertung neuerer statistischer Angaben des Bundesministers der Verteidigung. In: <http://www.zentralstelle-kdv.de> von Juli 2001.

- Verband Deutscher Rettungssanitäter: Wir über uns. In: <http://www.vdrs.de/Wirueberuns.htm> vom 28. 03. 2001.
- Wehrgerechtigkeit wird immer größer. Wie kann man sich wehren? In: KDV-Aktuell, 2001, Heft 1. Rundbrief für KDV Berater vom 5. Januar 2001. In: <http://www.zentralstelle-kdv.de> vom 10.8.2001.
- Wehrpflichtgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Dezember 1995 (BGBl. I S. 1756), zuletzt geändert durch Artikel 6 Abs. 7 des Gesetzes zur Neuordnung des Zivildienstes (Zivildienstneuordnungsgesetz – ZSNeuOG) vom 25. März 1997 (BGBl. I S. 726), Art. 8 d. G. zur Änd. des BundesdatenschutzG u.a. Gesetze vom 18.5.2001 (BGBl. I S. 904) und Art. 26 Sozialgesetzbuch – Neuntes Buch – (SGB IX) v. 19.6.2001 (BGBl. I S. 1046).
- Wittenberger, St.: Vortrag für den Bundeskongress „Rettungsdienst“ vom 19. – 21. 05. 2000 in Erfurt. Auswirkungen Neuregelungen zum Zivildienst auf den Rettungsdienst. o. O. 2000.