



Helmut K. Anheier, Volker Then (Hrsg.)

Zwischen Eigennutz und Gemeinwohl

Neue Formen und Wege der Gemeinnützigkeit

Helmut K. Anheier
Volker Then (Hrsg.)

Zwischen Eigennutz und Gemeinwohl

Neue Formen und Wege der Gemeinnützigkeit

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© 2010 E-Book-Ausgabe (PDF)

© 2004 Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Verantwortlich: Volker Then

Lektorat: Michael Kühlen

Herstellung: Sabine Reimann

Umschlaggestaltung: Nadine Humann

Umschlagabbildung: Imagesource

Gesamtherstellung: Hans Kock Buch- und Offsetdruck GmbH, Bielefeld

ISBN 978-3-86793-155-7

www.bertelsmann-stiftung.de/verlag

Inhalt

Vorwort	9
Einleitung	11
<i>Helmut K. Anheier, Volker Then</i>	
Gemeinwohl und Staatsverständnis	25
<i>Gunnar Folke Schuppert</i>	
Vom Nutzen des Denkens in Staatsbildern und Staatstypen	28
Unterschiedliche Orte der Gemeinwohlverantwortung	29
Zusammenfassung	53
Die Organisation des Gemeinwohls in der Bürgergesellschaft:	
Dritter Sektor und Steuerprivileg	61
<i>Christoph Sachße</i>	
Zur Einführung: Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft	61
Gemeinwohl, Staat und Dritter Sektor:	
Historische und systematische Perspektiven	62
Zur Organisation des Gemeinwohls: Formen und Zwecke gemeinwohlförderlicher Organisationen	73
Zusammenfassung	87
Gemeinnützigkeit als Organisationsproblem	93
<i>Rupert Graf Strachwitz</i>	
Einleitung	93
Organisationsproblematik und Ziele	94
Das Selbstverständnis des Dritten Sektors	96
Zugehörigkeit zum Dritten Sektor	98
Bürgerschaftliches Engagement	100

Gebundene und assoziative Organisationen	103
Sonderformen	105
Innenwelt	106
Außenwelt	109

Zwischen staatlich gesteuertem Altruismus und organisiertem Voluntarismus: Dimensionen der Gemeinnützigkeit	113
<i>Herfried Münkler, Karsten Fischer</i>	

Im »Gewächshaus der Aufwandsentschädigungskultur«	114
Gemeinnützigkeit in der »Zivilgesellschaft«	123

Solidarität, Gemeinwesen, Gemeinwohl – das Assoziationswesen in aktuellen Diskursen	131
<i>Sebastian Braun</i>	

Das Assoziationswesen als Hoffnungsträger für den gesellschaftlichen Zusammenhalt	131
Das Assoziationswesen als theoretische Abstraktion	132
Die assoziative Lebenswelt	133
Integrationsleistungen freiwilliger Vereinigungen	134
Zusammenfassung und Ausblick	143

Akteurstypen, Kompetenzprofile und Motivationsmuster aktiven Gemeinsinns: Personale Prämissen institutionellen Engagements	147
<i>Eckart Pankoke</i>	

»Charaktermasken« und Akteurstypen aktiver Gesellschaft	148
Selbststeuerung: Netzwerke und Lernprozesse	161
Persönlichkeit als institutionelles Potenzial	170

Unternehmerisches Handeln in Nonprofit-Organisationen: Seine Rolle in Theorie und Wirklichkeit des Nonprofit-Sektors	175
<i>Christoph Badelt</i>	

Die Hauptargumente der Theorien unternehmerischen Handelns	176
Die »Prognosefähigkeit« der Theorien unternehmerischen Handelns	184
Der Einfluss des unternehmerischen Handelns auf die Theorieentwicklung und die Realität des Nonprofit-Sektors	194

Gemeinnützigkeitsrecht aus vergleichender Sicht	203
<i>Wino van Veen</i>	
Einleitung	203
Die Bedeutung des Gemeinnützigkeitsstatus	206
Die Gewährung des Gemeinnützigkeitsstatus	209
Die Überprüfungs-kriterien	213
Abschließende Bemerkungen	218
Die Autoren	223

Vorwort

Seit den grundlegenden Forschungsarbeiten des internationalen, vergleichenden Johns-Hopkins-Projektes verfügen wir über eine Informationsbasis zum gemeinnützigen Sektor. Die vergleichende Arbeitsweise des Projektes hat zudem gezeigt, dass sich gemeinnützige Arbeit in Deutschland gegenüber anderen Ländern in zweierlei Weise anders finanziert: Das Spenden- und Zustiftungsvolumen ist geringer als in vielen anderen Ländern – eine erwartbare Information –, und die Eigenfinanzierungskraft des Sektors aus Einnahmen für Leistungen ist eine der geringsten überhaupt.

Diese knappe Aussage zur Datenlage war für Bertelsmann Stiftung und Heinrich-Böll-Stiftung schon im Jahr 1999 Anlass, gemeinsame Veranstaltungen als Briefings der politischen Entscheidungsträger zu organisieren. In einer großen Konferenz, die im Herbst 1999 von der Heinrich-Böll-Stiftung mit Beteiligung der Bertelsmann Stiftung organisiert wurde, fand zudem eine intensive Debatte zum Selbstverständnis des Dritten Sektors mit Beteiligten aus dem Sektor und der Politik statt.

Auf dieser Grundlage haben die beiden Stiftungen ein Team von Autoren gebeten, eine Standortbestimmung des Sektors »zwischen Eigennutz und Gemeinwohl« vorzunehmen. Dabei wurden Fragestellungen der vorangegangenen Veranstaltungsarbeit aufgegriffen. Ziel der Publikation ist es, die rechtlichen, wirtschaftlichen, sozialwissenschaftlichen und politischen Kriterien, die ein zeitgemäßes Verständnis von Gemeinnützigkeit definieren, in Einzelbeiträgen herauszuarbeiten.

Die Herausgeber hoffen, mit diesem Band einen weiteren Impuls für die überfällige Reformdiskussion in Deutschland geben zu können. Im Anschluss an die Schritte zur Reform des Stiftungs- und des Stiftungssteuerrechts muss es um die Rahmenbedingungen für Investitionen in öffentliche Güter insgesamt gehen. Soll der ordnungspolitische Rahmen für private Beiträge zu öffentlichen Leistungen und Gütern so gesteckt werden, dass private Akteure einen größeren Beitrag leisten können, bedarf es einer Neubestimmung.

Die Herausgeber hoffen, dass dieser Band interessierte Leser finden möge. Wir danken namentlich Ute Brümmer von der Heinrich-Böll-Stiftung für gute Zusammenarbeit. Niels Barth M.A. hat wertvolle editorische Dienste bei der Vorbereitung der Manuskripte für den Druck geleistet.

*Helmut K. Anheier
Volker Then*

Gütersloh/Los Angeles, im Februar 2004

Einleitung

Helmut K. Anheier, Volker Then

Einführung

Dem Begriffspaar Gemeinwohl und Gemeinnützigkeit wird von Wissenschaft und Politik wieder mehr Aufmerksamkeit geschenkt, wie dies durch herausragende Beispiele der Enquetekommission des Deutschen Bundestages (2002), der Expertenkommission zur Reform des Stiftungsrechts¹ und der umfassenden Vortragsreihe der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften² eindrücklich bestätigt wird.

Das Begriffspaar bleibt aber gerade in seinen theoretischen, politischen und praktischen Dimensionen für eine zukünftige Gestaltung der deutschen und europäischen Gesellschaft nur ungenügend verstanden: Gemeinwohl erscheint leicht zu sehr in traditionellen, staatsnahen Denkmustern verhaftet, und Gemeinnützigkeit, d. h. der gemeinwohlbezogene Beitrag individuellen oder organisatorischen Handelns, wird zu schnell in steuerrechtliche Zusammenhänge überführt, wo er als Kategorie der bundesdeutschen Abgabenordnung diskutiert wird, in seiner weiteren soziologischen und gesellschaftspolitischen Dimension aber unterbelichtet bleibt.

Es scheint an der Zeit, die Leitbegriffe Gemeinwohl und Gemeinnützigkeit auf ihren Beitrag für die zukünftige Politikgestaltung zu untersuchen und somit die von der Berlin-Brandenburgischen Akademie historisch fundierte und sozialwissenschaftlich wohl abgedeckte Diskussion fortzusetzen. Dabei sollen Gemeinwohl und Gemeinnützigkeit gerade aus dem Blickwinkel der Forschung zum Dritten Sektor neu betrachtet werden, mit der weitergehenden Absicht, zu ihrer Modernisierung und zukünftigen Relevanz beizutragen.

Will man den Tenor der folgenden Kapitel zusammenfassen, so ist als Grundaussage festzuhalten, dass sich die Relevanz und das Potenzial des

1 Bertelsmann Stiftung/Maecenata Institut 1999.

2 Münkler/Bluhm 2001; Münkler/Fischer 2002.

Gemeinwohls und der Gemeinnützigkeit erst dann erschließen, wenn wir begreifen, wie sehr an ihnen zentrale Aspekte der postindustriellen Gesellschaft herauskristallisierbar sind, nämlich die fundamentale Verschiebung oder Reallokation dessen, was vom Staat, von der Erwerbswirtschaft, vom Dritten Sektor und letztlich vom Einzelnen geleistet werden kann und soll.

Die Gesellschaften der entwickelten Welt erleben gegenwärtig Prozesse des Umbruchs, in deren Verlauf das Verhältnis von Eigennutz und Gemeinnutz, von individuellem Handeln und gesellschaftlicher Integration neu bestimmt wird. Das heißt, dass sich der Staat, wirtschaftliches Handeln am Markt und gemeinnütziges Handeln im Dritten Sektor neu aufeinander beziehen müssen.

Der gemeinnützige Sektor befindet sich selbst in tief greifenden Veränderungen. Das internationale Johns Hopkins Nonprofit-Sektor-Projekt zeigt bereits auf der Grundlage von Daten aus den 90er Jahren, dass der gemeinnützige Sektor seit Jahren schneller wächst als der öffentliche Bereich und auch die meisten erwerbswirtschaftlichen Branchen.³

Er wird aber auch mit massiven Veränderungen der beiden anderen Sektoren konfrontiert. Die Bereitstellung von gesellschaftlichen Integrationsbeiträgen und die Produktion öffentlicher Güter ist gekennzeichnet durch eine Situation des Marktversagens: Längst nicht alles, was moderne Gesellschaften an Integrationsleistungen benötigen, kann durch marktförmigen Austausch bereitgestellt werden.

Im Gegenteil vermutet die neuere sozialwissenschaftliche Analyse sogar, dass der Bedarf an Integrationsleistung in Prozessen der Globalisierung, der Individualisierung, der Technisierung des Alltags und der Wettbewerbsintensivierung durch Technologieentwicklungen zugenommen hat.

Andererseits bedrohen exakt diese Prozesse zugleich die Fähigkeit einer Gesellschaft zur Reproduktion ihres Sozialkapitals. Damit kommen wir zu einer zweiten großen Veränderung der Rahmenbedingungen des gemeinnützigen Sektors: Diese Veränderung wird in der Theorie des Staatsversagens knapp zusammengefasst.⁴

Während der Bedarf an gesellschaftlichen Integrationsleistungen eher steigt, die Wirtschaft diesen aber nicht befriedigen kann, erodiert zugleich die traditionelle Hoffnung auf die rettende Hand des Staates. Wo die unsichtbare Hand Adam Smiths und das liberale Vertrauen unsichtbar bleiben, die sichtbare Hand des Staates aber offensichtlich an einem zu kurzen Arm wirkt, steigen die Erwartungen an den gemeinnützigen Sektor und seine

3 Salamon/Anheier 1999.

4 Anheier/Benner 2003; Anheier/Priller/Zimmer 2000.

gesellschaftliche Heilwirkung ebenso wie seine Produktionskapazität in der Bereitstellung öffentlicher Güter.

Programmatisch äußert sich dies in den politischen Beschwörungen der Zivilgesellschaft, des bürgerschaftlichen Engagements und sogar der »zivilen Bürgergesellschaft«.⁵ Der Pleonasmus verdeutlicht die Not: Während der Markt an seine Legitimitätsgrenzen stößt, stößt der Staat an seine Effizienzgrenze.

Er hat sich selbst Ansinnen eröffnet, bei deren Erfüllung die nichtintendierten Nebenwirkungen der politischen und verwaltungsrechtlichen Steuerung den Gewinn an angestrebter gesellschaftlicher Integration und öffentlicher Güterproduktion aufzehren. Einen politischen Beitrag zur Lösung eines gesellschaftlichen Problems leisten zu müssen heißt noch nicht zugleich, die Organisation der entsprechenden Maßnahmen in staatlicher Verantwortung zu gestalten.

Das Staatsverständnis wandelt sich rapide. Der Staat mutiert, wie von Gunnar Folke Schuppert eindrücklich geschildert,⁶ zum kooperativen Gewährleistungsstaat, der seine Bürger zu individuellem Engagement und organisiertem Handeln zugunsten des Gemeinwohls aktiviert.

Doch bedarf der Gewährleistungsstaat der Pendanten in der Zivilgesellschaft, die sich den mit diesem Staatsverständnis einhergehenden Anforderungen stellen können: der Organisationen des gemeinnützigen Sektors, die hinreichend leistungsfähig und effizient in der Lage sind, individuelles Engagement in Gemeinwohlbeiträge umzusetzen. Dies gilt gleichermaßen für Finanzbeiträge in Stiftungs- und Spendenform wie für Engagement mit Zeiteinsatz.

Für den Dritten Sektor ergibt sich in dieser Konstellation ein doppelter Erfolgsdruck: Der Staat wälzt hohe Legitimationsanforderungen des Gemeinwesens an den Sektor ab, und die Wirtschaft setzt ihn unter Effizienzdruck. Dieser Effizienzdruck resultiert daraus, dass sich zugleich mit technologischen Entwicklungen und neuen Qualifikationen in der Wissensgesellschaft post-wohlfahrtsstaatlicher Prägung die Grenzen des Marktversagens verschoben haben.

Zahlreiche Güter und Leistungen, deren Produktion am Markt in der Vergangenheit nicht profitabel war und deshalb zu Recht nicht erwartet werden konnte, können inzwischen wirtschaftlich produziert bzw. erbracht werden.

5 Vgl. die Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages zum bürgerschaftlichen Engagement in der vergangenen Legislaturperiode und Bd. 4 ihrer Schriftenreihe (2002). Der von Bundeskanzler Schröder verwendete Begriff der »zivilen Bürgergesellschaft« macht dieselbe Hoffnung pointiert deutlich.

6 Vgl. den Beitrag in diesem Band.

Folglich geraten die bisher geschützten Produzenten solcher Leistungen im gemeinnützigen Sektor unter Wettbewerbsdruck.

Dieser Wettbewerbsdruck macht sich bei zahlreichen Leistungen im Gesundheitswesen ebenso bemerkbar wie im kulturellen Sektor. Zwar gilt auch heute noch, dass keineswegs alle Leistungen in diesen Feldern marktförmig erbracht werden können, doch schneiden sich Wirtschaftsunternehmen ein wachsendes Stück vom Kuchen der traditionell dem gemeinnützigen Handeln vorbehaltenen Tätigkeiten ab. Dies kann nicht ohne Auswirkungen auf die Finanzierung des gemeinnützigen Sektors selbst bleiben.

Wie die vergleichenden Daten des Johns-Hopkins-Projektes zeigen, zeichnet sich der Dritte Sektor in Deutschland ohnehin durch eine geringe Eigenfinanzierungskraft aus.⁷ Seine mittel- und unmittelbar durch Staatsfinanzierung dominierte Finanzstruktur resultiert sowohl aus der geringen Finanzierung durch eigene Einnahmen als auch aus einem geringen Anteil philanthropischer Mittel, die ihm zufließen.

Lautet das Szenario, vor dem wir stehen, also, dass vor dem Hintergrund sinkender staatlicher Legitimität den Bürgerinnen und Bürgern öffentlich zwangsweise nahe gelegt wird, sich »freiwillig« mehr zu engagieren? Bisweilen lassen eilige Diskussionen der Umwandlung gängiger Rechtsformen für öffentliche Einrichtungen dies befürchten.

Zugleich stehen der Effizienzsteigerung durch verstärkte Erwirtschaftung eigener Mittel jedoch Hindernisse eines traditionellen Steuerrechts entgegen, das die Grenze zur wirtschaftlichen Tätigkeit nicht im Sinne eines modernen aktivierenden Staats zieht, sondern im Sinne des alten Verständnisses des Leistungen erfüllenden Staates.

Soll jedoch der Dritte Sektor, also die Gesamtheit der gemeinnützigen Einrichtungen, einen Beitrag zum Gemeinwohl leisten, der den heutigen Anforderungen gerecht wird, müssen sich nicht nur die Rahmenbedingungen ändern, sondern auch die Institutionen selbst. In mancherlei Hinsicht werden dabei marktähnliche oder marktförmige Mechanismen nicht nur in die dienstleistenden gemeinnützigen Einrichtungen Einzug halten, sondern es wird auch darauf ankommen, die Ressourcenallokation im Sektor selbst zugunsten effektiverer und effizienterer Arbeitsweisen und institutioneller Modelle zu verändern.

Die Bürger werden nicht nur ihr Engagement vor allem in die Organisationen lenken, die auch auf der Basis projektbasierten Arbeitens besonders partizipationsoffen sind, sondern sie werden als Geldgeber auch auf Effizienzkriterien achten. Landläufig bekannt äußert sich diese Anforderung in der Frage

7 Zimmer/Priller 2001.

nach der Mittelverwendung. Die Geber wollen wissen, was mit welchen Kosten durch welche Projekte und Partner mit ihrem Geld geschehen ist.

Als Stifter werden sie aber auch zunehmend der Frage gegenüberstehen, ob ihr Anliegen am besten durch die Gründung einer eigenen juristischen Person erfüllt wird. Es wird also darauf ankommen, einen gemeinnützigen »Kapitalmarkt« zu schaffen, der das Stiftungskapital effizient auf die Formen der Verwirklichung des Anliegens lenkt.

Hier liegen in Deutschland gegenüber der angelsächsischen Welt und im Hinblick auf die hohen Leistungserwartungen an den gemeinnützigen Sektor enorme Defizite vor. Innovative Formen des Stiftens sind noch wenig entwickelt, das Vorbild der arbeitsteiligen Finanzierung und der Trennung von Finanzierung und unternehmerischer Leistungserbringung im wirtschaftlichen Sektor hat im gemeinnützigen Handeln noch wenig Nachahmung gefunden.

Erst wenn Fondsmodelle, die sowohl auf der Anlagenseite von Stiftungskapital wie auf der Seite der Organisation gemeinnützigen Handelns selbst greifen, weiter entwickelt sind, stehen den Bürgern flexible Instrumente der Beteiligung zur Verfügung. »Charitable gift funds«, »charity banks«, Modelle wie die verstärkte Nutzung unselbstständiger Stiftungen in Deutschland unter dem Dach von Organisationen wie dem Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft oder der Kinderfondsstiftung helfen bei der Entwicklung eines gemeinnützigen Kapitalmarkts.⁸

Dabei muss das vorrangige Ziel sein, die Mittel in die leistungsfähigsten Organisationen zu lenken und den Willen zu Stiftung und Spende von der Gründung einer eigenen juristischen Person unabhängig zu machen. Dies stellt vor dem Hintergrund der deutschen Kapitalmarkttradition und der schon im wirtschaftlichen Sektor besonders ausgeprägten Orientierung an institutioneller Investition eine besondere Herausforderung dar. Erste Anzeichen ermutigen jedoch, weil das Handeln einer jüngeren Stiftergeneration an anderen Werten ausgerichtet ist.

Die Veränderungen im Verhältnis der Sektoren hinterlassen jedoch auch im wirtschaftlichen Sektor ihre Spuren. Die international aufbrandende Debatte um »corporate social responsibility« kann als Ausdruck eines wachsenden Legitimationsbedürfnisses verstanden werden.⁹ Eine Wirtschaft, deren Handeln am Markt die Grenzen des Marktversagens im Zeichen der Globalisierung lokal differenziert besonders deutlich werden lässt, kämpft um Akzeptanz durch engagiertes Handeln als »corporate citizen«.

8 Then/Timmer 2003.

9 Oliviero/Simmons 2002.

Dabei darf dieses Handeln nicht nur als kompensatorisches Feigenblatt missinterpretiert werden: Von der Mitarbeiterbindung über die Motivation, das Erlernen besonderer Fähigkeiten der Teamorientierung durch die Mitarbeiter in gemeinnützigen Aktivitäten bis hin zur Kommunikationsstrategie gegenüber Zielgruppen, die mit den klassischen Mitteln der Unternehmenskommunikation nicht erreicht werden, reichen die rationalen Beweggründe.

Andererseits kämpft diese Wirtschaft auch deshalb um ihre Legitimität, weil die internationalen Skandale um Rechnungslegungspraktiken und persönliche Bereicherung von Führungskräften gezeigt haben, dass die funktionale Effizienz der Wirtschaft von Wertevoraussetzungen abhängt, die in der Gesellschaft gebildet und offenbar nicht mehr mit der bisherigen prägenden Kraft bereitgestellt werden.

»Corporate social responsibility« spiegelt so auch die Einsicht wider, die seit Robert D. Putnams Studien zum Sozialkapital die Debatte zur Entwicklung moderner Demokratien prägt: Sowohl die wirtschaftliche Entwicklung wie das Funktionieren der Demokratie sind auf einen dritten Faktor angewiesen, das Sozialkapital der Gesellschaft und seine Integrationsleistung.¹⁰

Unternehmen mit Belegschaften in sozialen Brennpunkten oder an entsprechenden Standorten können die Auswirkungen, die normativ geprägte Konflikte in der Gesellschaft auf die Produktivität haben können, durchaus nachvollziehen.

Die Wechselwirkungen zwischen den Sektoren haben sich in den vergangenen beiden Jahrzehnten vor allem in der Entwicklung des »new public management« niedergeschlagen, also der Hoffnung, dass die Einführung betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente und dem wirtschaftlichen Handeln analoger Prozesse die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung modernen Anforderungen anpassen könne.¹¹

Unter dem verstärkten Druck knapper Haushalte und der legitimatorischen Grenzen der Steuerbelastung hat sich allerdings gezeigt, dass die Debatte nicht allein an Effizienzsteigerung orientiert werden kann. Sie muss sich der genuin politischen Frage der Bürgerbeteiligung und der Frage zuwenden, welche Aufgaben das Staatsverständnis der Gegenwart prägen sollen.

Der Staat wird somit darauf verwiesen, nach Jahren der aus dem wirtschaftlichen Handeln entspringenden Effizienzorientierung mit dem Dritten Sektor eine neue Arbeitsteilung zwischen Gesellschaft und Staat auszuhan-

10 Putnam 2001.

11 Kettl 2000.

deln. Dieser Prozess hat erst begonnen und ist häufig noch geprägt durch rechtliche und institutionelle Rückzugsbemühungen des Staates¹² einerseits und politische Aufgabenzuweisungen aus der Gesellschaft andererseits. Beide Seiten haben ihr neues Selbstverständnis noch nicht gefunden.

Der vorliegende Band versucht deshalb, die Grundlagen einer Neudefinition des Dritten Sektors und der Verwirklichung von Gemeinwohlbeiträgen durch Zivilgesellschaft und Staat zu legen. Ein Verständnis, das nicht am traditionellen mäzenatischen Geschenk, sondern an sozialem Unternehmertum und privaten Investitionen in die Produktion öffentlicher Güter orientiert ist, wird dabei im Mittelpunkt stehen.

Das gewandelte Verständnis gemeinnützigen Handelns wird auch vor den größten Organisationen des Sektors, den Wohlfahrtsverbänden und ihrer subsidiären Rolle in der Erfüllung wohlfahrtsstaatlicher Leistungszusagen, nicht Halt machen. An ihrem hohen Professionalisierungsgrad und dem Akzeptanzverlust ihrer Träger, nämlich vor allem der Kirchen, lässt sich prototypisch ablesen, welche Wirkungen die Ausrichtung an professioneller Dienstleistung, die in gewisser Weise dem Dritten Sektor insgesamt abverlangt wird, haben kann.

Demgegenüber wird es darauf ankommen, das legitimatorische Potenzial und die Partizipationschancen des gemeinnützigen Sektors besonders herauszuarbeiten. Nur so kann der Sektor der Gefahr begegnen, anstatt durch seine Eigenlogik durch die Residualanforderungen und Leistungsdefizite der beiden anderen Sektoren definiert zu werden.

Die Gefahr dieses Trends liegt nicht nur darin, dass der Sektor die an ihn gerichteten Erwartungen nicht erfüllen kann und seinerseits Schaden nimmt, sondern vor allem in dem Verlust an zivilgesellschaftlicher Autonomie, der sich schädlich auf die Grundlagen der Demokratie auswirkt. Die Balance zwischen Eigennutz und Gemeinwohl gewinnt hier ihre ironische Pointe: Es ist in unser aller Eigeninteresse, diese das Gemeinwesen sichernde Funktion zu stärken.

Überblick

Die Beiträge in diesem Band behandeln die eben aufgeworfenen Fragen entlang der institutionellen Bandbreite gemeinwohlorientierten und gemeinnützigen Handelns: Zusammenspiel von Staat und Gesellschaftspolitik im Kapitel von Gunnar Folke Schuppert, Problematik des Gemeinwohls in der Bürgerge-

12 Bellezza/Kilian/Vogel 2003.

sellschaft im Beitrag von Christoph Sachße, Gemeinnützigkeit als Organisationsproblem in der Abhandlung von Rupert Graf Strachwitz, das Verhältnis der Dimensionen Gemeinnützigkeit, Altruismus und Voluntarismus bei Herfried Münkler und Karsten Fischer, die Relation zwischen Solidarität und Gemeinwesen im Beitrag von Sebastian Braun, die Soziologie freiwilligen Engagements im Aufsatz von Eckart Pankoke, die Rolle des sozialen Unternehmers im Kapitel von Christoph Badelt und schließlich die international vergleichende Sichtweise zur Gemeinnützigkeit in der Analyse von Wino van Veen.

Wie sich unschwer erkennen lässt, wandert der Blick dabei von makroinstitutionellen Zusammenhängen über organisatorische Aspekte hin zu Fragen der individuellen Teilhabe und Gestaltung. Die einzelnen Beiträge bieten

- historische Abhandlungen, die die wesentlichen Entwicklungen und Strömungen der Gemeinnützigkeit aufzeigen, verbunden mit einer ideengeschichtlichen Aufarbeitung des Begriffspaars;
- vergleichende politikwissenschaftliche Arbeiten, die gegenwärtige politische und ideologische Strömungen auf den Stellenwert der Gemeinnützigkeit hin untersuchen, deren Schlussfolgerungen für wirtschafts- und sozialpolitische Fragen kritisch würdigen und dabei auch eher spezielle Gebiete wie Kulturpolitik mit einbeziehen; und
- historisch-organisationssoziologische Abhandlungen zur Entwicklung und Struktur der Gemeinnützigkeit im politischen Grundentwurf des Subsidiaritätsprinzips unter besonderer Berücksichtigung der Stellung und Rolle der freien Wohlfahrtsverbände.

Die einzelnen Kapitel lösen die Begriffe Gemeinwohl und Gemeinnützigkeit aus der steuerrechtlich-instrumentalisierten Verengung und eröffnen dem Leser so neue Sichtweisen. Die Beiträge im Einzelnen:

In seinem Beitrag »Gemeinwohl und Staatsverständnis« setzt sich Gunnar Folke *Schuppert* mit dem tradierten Verständnis auseinander, dass der Staat und seine Verwaltung dem Gemeinwohl verpflichtet seien. Diese Gemeinwohlverantwortung ist in Bewegung geraten, und andere Akteure haben sich eingefunden, die für die heutige Gesellschaftspolitik den Begriff der Verantwortungsteilung nahe legen. Die Art der Verantwortungs- und Arbeitsteilung für und um das Gemeinwohl hängt stark mit dem vorherrschenden oder unterliegenden Staatsverständnis zusammen. Schuppert beleuchtet dabei vier wesentliche Varianten des modernen Staatsverständnisses:

- den Verfassungsstaat, der mit demokratisch legitimierten Entscheidungen Gemeinwohlpräferenzen festlegt und mittels Gesetzgebung und Verwaltung an staatliche oder staatlich beliehene Akteure weitergibt

- den kooperativen Staat, der Gemeinwohlpolitik durch die Einbeziehung organisierter Interessen betreibt und durch ausgehandelte Vereinbarungen und Verträge implementiert
- den Gewährleistungsstaat, der Gemeinwohlsicherung als arbeitsteilige Aufgabe zwischen staatlichen und privaten Trägern definiert, aber im Regulierungsmix staatlichen Stellen Gewährleistungskompetenz zugesteht
- den aktivierenden Staat, der Gemeinwohlverantwortung als Aufgabe der Zivilgesellschaft ansieht, wobei staatliche Aktivitäten der Funktionsfähigkeit einer vernetzten, selbst-organisierten Gesellschaft dienen

In der politischen Diskussion der letzten Jahre, ausgelöst durch die Kritik am Wohlfahrtsstaat, hat insbesondere das Verhältnis zwischen aktivierendem Staat und Zivilgesellschaft an Relevanz gewonnen. Der Bürger wird dabei weniger als Grundrechtsträger, sondern vielmehr als mündiger, selbstverantwortlicher und kompetenter Mitmensch mit hoher Gemeinwohlorientierung und Partizipation am Gesellschaftsgeschehen wahrgenommen.

Die Rolle des Staates ist einerseits die des Animateurs, der über Anreizsysteme Gemeinwohlorientierung und Selbstorganisation verbessert, und andererseits die des Strategen, der durch den Aufbau partnerschaftlicher Beziehungen die Integration in das System der sozialen Sicherheit und Bereitstellung öffentlicher und halböffentlicher Güter koordiniert.

Die Organisation des Gemeinwohls in der Bürgergesellschaft ist das Grundanliegen des Beitrags von Christoph *Sachße*. Nach Sachße hat der Wohlfahrtsstaat seine Grenzen erreicht, und die damit notwendig werdende Neukonzeption des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft bringt einen tief greifenden Wandel im Verständnis von Gemeinwohl mit sich.

Während Schuppert von einem sich wandelnden Staatsverständnis ausgeht, betont Sachße die damit zusammenhängenden Veränderungen im Gemeinwohlbegriff: vom wohlfahrtsstaatlichen Gemeinwohlverständnis zum Steuerungsstaat, wobei der Staat aus seiner historisch gewachsenen Rolle als Garant des Gemeinwohls zunehmend verdrängt wird.

Die Stufen der Gemeinwohloentwicklung beinhalten letztlich den Prozess der Entstaatlichung und Entgrenzung, wobei Sachße einerseits auf die zunehmende Rolle des reformierten Subsidiaritätsprinzips hinweist und die Rückverlagerung auf nicht-staatliche Akteure im Dritten Sektor, andererseits auf die Herauslösung des Gemeinwohls aus dem nationalstaatlichen Rahmen verweist, wobei transnationale Organisationen wie Greenpeace oder Amnesty International ein größeres Gewicht als Gemeinwohlgaranten erhalten.

»Wie wäre Gemeinnützigkeit zu organisieren?« fragt Rupert Graf *Strachwitz* in seinem Beitrag. In der deutschen Gesetzgebung fällt dies in den

Bereich des Körperschafts- und Steuerrechts und verweist insbesondere auf die Rolle von Kapitalgesellschaften, Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften, Versicherungsvereinen auf Gegenseitigkeit, eingetragenen und nicht-eingetragenen Vereinen, Anstalten und Stiftungen und auch gewerblichen Betrieben der öffentlichen Hand.

In dieser Auflistung enthalten ist ein Spannungsverhältnis zwischen assoziativen und körperschaftlichen Organisationsformen, die die Grundprinzipien der Freiwilligkeit und zivilgesellschaftlicher Verortung einerseits und des körperschaftlichen Eigentums andererseits reflektieren. Strachwitz plädiert für eine zivilgesellschaftliche Erneuerung des Gemeinnützigkeitsbegriffs, basierend auf dem Versuch, ihn aus der steuerrechtlichen Enge der Abgabenordnung zu befreien und quasi im Sinne Sachsés zu »entstaatlichen«.

Das Problem des organisierten Voluntarismus wird auch von Herfried Münkler und Karsten Fischer aufgegriffen. Sie entwickeln drei Problemdimensionen: die motivationale, die politisch-kulturelle und die konzeptionelle, die sich im bundesdeutschen Rahmen bisher mit bürgerschaftlichem Engagement, etatistisch-korporatistischen Traditionen und zivilgesellschaftlichen Überlegungen verbinden ließen.

Zunehmend wird dieses Begriffstrio aber von den Komponenten Bürgerkompetenz, d.h. individuelles Gemeinwohlhandeln und Eigenverantwortlichkeit, schlanker und aktivierender Staat, sowie Organisationsfähigkeit, insbesondere soziale Selbstorganisation, verdrängt. Die Zivilgesellschaft tritt dabei als Vermittlungsmodell zwischen individueller und staatlicher Gemeinwohlverantwortung auf.

Die Idee des Assoziationswesens als Zwischenträger im gesamtgesellschaftlichen Integrationsprozess wird von Sebastian Braun in Anlehnung an klassische soziologische Problemstellungen von Durkheim bis Habermas aufgegriffen.

Ausgehend von einem ideengeschichtlichen Diskurs zur Soziologie des Vereinswesens, geht Braun auf neuere Forschungen zum Dritten Sektor ein und betont dabei insbesondere die integrativen Leistungen freiwilliger Vereinigungen und ihren zwar oft indirekten, aber letztlich gesamtgesellschaftlich äußerst wichtigen Beitrag zum Gemeinwohl.

Dabei rückt der Begriff des sozialen Kapitals in den Vordergrund und somit die Frage, welche assoziativen Strukturen am besten geeignet sind, individuelles, eigennütziges Kapital in gemeinwohlwirksame Aktivitäten umzuwandeln.

Das oft gespannte Verhältnis zwischen Einzelperson und Gesellschaft steht auch im Mittelpunkt der historisch-komparativen Betrachtungen von Eckart Pankoke zu den Begriffen Ehre – Amt und Kompetenz – Engagement.

Ehre ist dabei zwischen »Opfer« und »Freiheit« angesiedelt, wohingegen Amt im Spannungsverhältnis von Institution und Innovation verortet ist. Der Begriff des freien Engagements wird ebenfalls entlang von Gegensätzen gespannt – von Enthusiasmus und Dilettantismus. Der Akt der Stiftung verweist sowohl auf Repräsentation des Erreichten (»stiften«) als auch auf Reflexion und Förderung des Möglichen.

Nach Pankoke tragen viele zentrale Begriffe, die sich um das Gemeinwohl ranken, solche der Tendenz nach widersprüchlichen Elemente in sich, so zum Beispiel in der Kulturpolitik, in der Mäzene und Sponsoren eine Balance zwischen Passion und Kommerz finden müssen. Moderne Gemeinwohlpolitik bedeutet demnach, einen wechselseitigen Lernprozess zwischen oft »inkongruenten« Perspektiven zu ermöglichen und eine Reflexion zur Soziogenese der Gemeinnützigkeit anzustoßen.

Die von Pankoke erarbeiteten Spannungsverhältnisse spitzen sich in der Figur des Unternehmers zu. In dem Beitrag von Christoph *Badelt* geht es insbesondere um die Rolle des »sozialen Unternehmers«, der für gemeinnützige Zwecke tätig ist. Nach Schumpeter ist der Unternehmer ich-bezogen und scheinbar kaum mit einer Gemeinwohlorientierung vereinbar.

In der Politikwissenschaft und der Theorie sozialer Bewegungen gibt es hingegen seit langem Ansätze, die das Maximieren von nicht-monetären Aspekten wie Mitgliederzahlen oder Anhängern an unternehmerische Aktivitäten knüpfen. So spricht Rose-Ackerman von politischen und religiösen Unternehmern, die zwar wertrational im Sinne Webers handeln, aber dennoch zweckrational Mittel zur Zielverwirklichung einsetzen.¹³

Für *Badelt* ist die Frage, inwieweit wertgebundenes Unternehmertum im heutigen »Sozialmanagement« gemeinnütziger Organisationen möglich ist und gefördert werden kann, von zentraler Bedeutung. Ihre Beantwortung steht leider noch offen.

Schließlich geht *Wino van Veen* auf international vergleichende Aspekte der Gemeinnützigkeit im Vereins- und Stiftungsrecht Europas ein. Es ist ein vergleichender Beitrag, der die rechtlichen und politischen Entwicklungen der Gemeinnützigkeit in zentralen OECD- und EU-Staaten beleuchtet und anhand analytischer Kriterien untersucht: Welche Tendenzen im rechtspolitischen Bereich sind um das Thema Gemeinnützigkeit erkenntlich, welche neuen Grenzziehungen zeichnen sich gerade in länderübergreifender Hinsicht ab?

Er zeigt dabei einerseits die immense Vielfältigkeit und Unterschiedlichkeit in der Definition, Bedeutung, Gewährung und Überprüfung von Gemein-

¹³ Rose-Ackerman 1996.

nützigkeit, die gesamteuropäische Initiativen erschwert und einer Neubestimmung von Gemeinwohl und Gemeinnützigkeit auf EU-Ebene entgegensteht.

Andererseits zeigt sich, dass mittlerweile die meisten Mitgliedstaaten der EU über eine Reform des Gemeinnützigkeitsrechts nachdenken und neue Anreizsysteme für gemeinwohlkonformes und -förderndes Verhalten diskutieren, sei es eine Reform des Stiftungsrechts oder die stärkere Wahrnehmung ehrenamtlichen Engagements.

Der Beitrag von van Veen verdeutlicht, wie viel von der hier behandelten Thematik zum europäischen Thema geworden ist, aber er zeigt auch auf, wie weit die jeweiligen Mitgliedstaaten noch von einer gemeinsamen Vorstellung eines europäischen Gemeinwohls in ihrer Gesetzgebung entfernt sind.

Schlussbetrachtung

Die Beiträge in diesem Band greifen zentrale Themenstellungen zur Problematik und zum Potenzial gemeinnützigen Verhaltens für das Gemeinwohl moderner Gesellschaften auf. Zusammengefasst bieten sie eine sozialwissenschaftliche Aufarbeitung wichtiger Aspekte als Teil einer gegenwärtigen Situationsanalyse und der damit verbundenen Entwicklungen und Tendenzen. Welche politikrelevanten Schlussfolgerungen lassen sich aus dem hier Dargelegten ziehen?

In Beantwortung dieser Frage wollen wir abschließend vier wesentliche Punkte kurz benennen, die die öffentliche Diskussion in diesem Bereich beeinflussen sollten.

Dabei ist zuvörderst auf die Reform des Gemeinnützigkeitsrechts hinzuweisen und die Notwendigkeit, über steuerrechtliche Aspekte hinauszuschauen und die Vision oder die Zielvorstellung des damit zu erreichenden Gesellschaftsmodells in das Zentrum der Debatte zu stellen.

Eng verbunden mit der Reform des Gemeinnützigkeitsrechts ist die schon angelaufene Reform des Subsidiaritätsprinzips und die hoch komplexe Rolle der freien Wohlfahrtsverbände in der Bereitstellung sozialer Dienste in einem Prozess fortschreitender Privatisierung und erwerbswirtschaftlicher Durchdringung des Sozial- und Gesundheitswesens.

Ein weiterer Schwerpunkt sollte die Förderung des sozialen Unternehmergeits einschließlich des Stiftungsgedankens sein, eng verbunden mit einer zivilgesellschaftlichen Neuverortung des Ehrenamts, wie dies von der Enquetekommission des Deutschen Bundestages bereits in Ansätzen vorgeschlagen wurde.

Schließlich gilt es darauf hinzuweisen, dass europäische und transnationale Aspekte bisher bei weitem nicht die Aufmerksamkeit gefunden haben, die ihrer zukünftigen Bedeutung gerecht zu werden scheint. Hier gibt es viel nachzuholen – sowohl auf der politischen als auch auf der wissenschaftlichen Ebene.

Literatur

- Anheier, H./Priller, E./Zimmer, A., 2000: Zur zivilgesellschaftlichen Dimension des Dritten Sektors, in: H.-D. Klingemann/F. Neidhardt (Hrsg.): *Zur Zukunft der Demokratie. Herausforderungen im Zeitalter der Globalisierung*, Berlin, S. 71–98.
- Bellezza, E./Kilian, M./Vogel, K., 2003: *Der Staat als Stifter: Stiftungen als Public-Private-Partnerships im Kulturbereich (Konzepte@Stiftungen, Bd. 5)*, Gütersloh.
- Bertelsmann Stiftung/Maecenata Institut (Hrsg.), 1999: *Expertenkommission zur Reform des Stiftungs- und Gemeinnützigkeitsrechts*, Gütersloh.
- Enquetekommission des Deutschen Bundestages, 2002: *Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements*, Opladen.
- Kettl, D., 2000: *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance*, Washington.
- Münkler, H./Bluhm, H. (Hrsg.), 2001: *Gemeinwohl und Gemeinsinn: Historische Semantiken politischer Leitbegriffe*, Berlin.
- Münkler, H./Fischer, K. (Hrsg.), 2002: *Gemeinwohl und Gemeinsinn: Rhetoriken und Perspektiven sozial-moralischer Orientierung*, Berlin.
- Oliviero, M./Simmons A., 2002: *Who is minding the store? Global civil society and corporate social responsibility*, in: M. Glasius/M. Kaldor/H. Anheier: *Global Civil Society*, Oxford u. a., S. 77–108.
- Putnam, R., 2001: *Gesellschaft und Gemeinsinn. Sozialkapital im internationalen Vergleich*, Gütersloh.
- Rose-Ackerman, S., 1996: *Altruism, Non-Profits and Economic Theory*, in: *Journal of Economic Literature* 34.2, S. 701–728.
- Then, V./Timmer, K., 2003: *Innovative Stiftungsformen – Investitionen in das Gemeinwohl*, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): *Handbuch Stiftungen*, Wiesbaden, 2. Aufl.
- Salamon, L. M./Anheier, H., 1999: *Der Dritte Sektor*, Gütersloh.

