

B.

Gemeinwohlverwirklichung jenseits von Staat und Markt

Der Begriff *Gemeinwohl*⁸ – gleichbedeutend mit dem des öffentlichen Interesses⁹ – erscheint unbestimmt, nur schwer definierbar;¹⁰ er wird jedoch – wenn auch aus verschiedenen Perspektiven und mit entsprechend unterschiedlichen Akzentuierungen – durchweg positiv interpretiert.

Aus staatlicher Perspektive ist das *Gemeinwohl* nicht nur allgemeinsten Staatszweck, sondern auch Rechtfertigung und Grenze aller Staatsgewalt.¹¹ Das *Gemeinwohl* ist damit das zentrale Ziel staatlichen Handelns.¹² Dabei setzt der Staat in seiner Ausprägung als sog. „*aktivierender Staat*“ – unter Betonung des Subsidiaritätsprinzips¹³ – auf eine verstärkte gesellschaftsini-

8 Zu den Begriffen *Gemeinwohl* und *Gemeinsinn* vgl. nur *Münkler/Fischer* (Hrsg.), *Gemeinwohl und Gemeinsinn im Recht*, 2002.

9 *Häberle*, in: *Münkler/Fischer* (Hrsg.), *Gemeinwohl und Gemeinsinn im Recht*, 2002, S. 99, 100: Das „öffentliche Interesse“ beschreibt das „*Gemeinwohl*“, da diese Begriffe synonym verwendet werden können; ähnlich *Masing*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Bd. I, 2006, § 7 Rn. 24; *Isensee*, in: *HStR* IV, 3. Aufl. 2006, § 73 Rn. 5.

10 *Isensee*, in: *HStR* IV, 3. Aufl. 2006, § 71 Rz. 3; *Schuppert* (in: Staatswissenschaft, 2003, S. 221 f.) bezeichnet das *Gemeinwohl* nicht nur als „notwendig offen“, sondern meint, dass es auch „offen sein sollte“, was er u. a. auf das normative Konzept des freiheitlichen, pluralistisch organisierten Verfassungsstaats gründet (vgl. auch *Engel*, *Rechtstheorie* 32 [2001], S. 23 ff.; zur uneinheitlichen Interpretation des Begriffs „*Gemeinwohl*“ schon in der Antike vgl. *Münkler/Bluhm*, in: dies. [Hrsg.], *Gemeinwohl und Gemeinsinn*, Bd. 1, S. 9 u. 16 f.). Nach *Sommermann* (in: v. Mangoldt/Klein/Starck, 5. Aufl. 2005, Art. 20 Rn. 14) findet eine Konkretisierung des *Gemeinwohls* in den Grundrechten und den Staatszielbestimmungen statt, wird aber im Übrigen den staatsorganisatorischen Vorschriften demokratischen Entscheidungsprozessen des Grundgesetzes überantwortet. Zu einer inhaltlichen Bestimmung des *Gemeinwohlbegriffs* vgl. auch *Anderheiden*, *Gemeinwohl in Republik und Union*, 2006. Zur Gefahr der ideologischen Ausbeutung des *Gemeinwohls*, wenn dieses dem Inhalt nach festgelegt wird, vgl. *Brugger*, in: Murswiek/Storost/Wolff (Hrsg.), *FS Quaritsch*, 2000, S. 45, 47.

11 *Link*, *VVDStRL* 48 (1990), S. 7, 19; vgl. auch *BVerfG* v. 17. 7. 2003, 2 BvL 1/99, 4/99, 6/99, 16/99, 18/99 u. 1/01, *BVerfGE* 108, S. 186, 228: „Die Förderung des *Gemeinwohls* ist notwendiges Ziel jeder staatlichen Aktivität.“

12 *Schuppert*, *GewArch* 2004, S. 441; ähnlich *Isensee*, in: *HStR* IV, 3. Aufl. 2006, § 71 Rn. 11: *Gemeinwohl* „ist Staatszweck und Staatsziel zugleich“; vgl. auch *Brugger*, in: Murswiek/Storost/Wolff (Hrsg.), *FS Quaritsch*, 2000, S. 45 ff. m. w. N.; der Staat hat nicht (mehr) das Monopol auf das *Gemeinwohl* – es ist in nichtstaatliche Bereiche vorgedrungen (*Häberle*, *Öffentliches Interesse als juristisches Problem*, 1970, S. 52; s. auch u. sub. B.III.2.a.).

13 Vgl. dazu *Isensee* (in: *HStR* IV, 3. Aufl. 2006, § 73 Rn. 65 ff.), der zum einen hervorhebt, dass das Subsidiaritätsprinzip das liberale Konzept dezentraler Verwirklichung des *Gemeinwohls*

tierte Gemeinwohlfindung und -verwirklichung. Dies zielt auf eine Verantwortungsteilung zwischen Staat und Gesellschaft ab und damit zwischen staatlicher Steuerungsverantwortung und verantwortungsübernehmender Zivilgesellschaft.¹⁴ Staatlicherseits gilt es, den Auftrag umzusetzen, „die Anpassungs- und Selbstorganisationsfähigkeit einer experimentellen Gesellschaft [zu] unterstützen und dafür geeignete Formen zu finden“.¹⁵

Aber nicht nur der Staat hat das Gemeinwohl im Auge. Auch der Markt und die Wirtschaft agieren gemeinwohlfördernd. Anders als der Staat bildet das Gemeinwohl aber hier lediglich ein Fernziel, handeln doch die Akteure am Markt und die Wirtschaft primär nach ihren individuellen Interessen; das Gemeinwohl ist vielmehr „Nebenprodukt“. Die Relation von Markt und Wirtschaft lässt sich dabei wie folgt erklären: Die Wirtschaft nutzt den Markt, dieser verstanden als „die Gesamtheit der wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den Wirtschaftssubjekten, die durch Arbeitsteilung und Gütertausch miteinander in Verbindungen treten“¹⁶. Die Wirtschaft lässt sich als Lebensbereich beschreiben, dessen Wesen als Folge einer bestehenden Güterknappheit „durch die Aufgabe bestimmt wird, menschliches Leben materiell zu erhalten und zu sichern“.¹⁷ Die am Markt stattfindende Arbeitsteilung hilft dabei, die bestehende Güterknappheit zu reduzieren, was zugleich zu einem Gütertausch zwischen den Beteiligten führt. Der Markt kann daher auch als das funktionelle Zusammentreffen von Angebot und Nachfrage bezeichnet werden. Dadurch kommt es auf dem Markt auf Grundlage einer Tauschbeziehung zur Preisbildung.¹⁸ Aus ökonomischer Sicht gewinnen Märkte einen besonderen Gemeinwohlbezug, indem sie i. d. R. nicht nur gerecht und positiv für Freiheit und Demokratie sein sollen, sondern auch förderlich für rücksichtsvolles, kooperatives, ziviles und

verkörpert (Rn. 67), zugleich aber auch darauf hinweist, dass das Subsidiaritätsprinzip zwischen dem „liberalen und sozialen Ziel“ (Sozialstaatsziel) einen praktischen Ausgleich schafft, indem die „sozialstaatliche Intervention erst Platz greift, wo die gesellschaftliche Selbstregulierung den Erfordernissen sozialer Gerechtigkeit nicht Genüge tut und die Resultate der Marktprozesse der Korrektur bedürfen“ (Rn. 68).

14 Schuppert, in: Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ Deutscher Bundestag (Hrsg.), Bürgerschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft, 2002, S. 185, 187: Das Verhältnis von Zivilgesellschaft und aktivierendem Staat ist als spiegelbildliches Verhältnis zu verstehen. – Im Kern geht es bei der Diskussion um den aktivierenden Staat um das Subsidiaritätsprinzip und dessen Neubelebung (in diese Richtung wohl auch Behrens, in: von Alemann/Heinze/Wehrhöfer [Hrsg.], Bürgergesellschaft und Gemeinwohl, 1999, S. 47, 51), d. h. den Wandel vom allzuständigen Staat zu einem Staat, der die Gesellschaft aktiviert, Verhandlungen moderiert, Eigeninitiativen fördert und seine Bürger auffordert, sich selbst als Problemlöser in den existierenden Gestaltungsräumen zu engagieren (Behrens, a. a. O., S. 50 m. w. N.).

15 Ladeur, Der Staat gegen die Gesellschaft, 2006, S. 390.

16 May/May, Lexikon der ökonomischen Bildung, 6. Aufl. 2006, S. 659 „Wirtschaft“.

17 Woll, in: ders. (Hrsg.), Wirtschaftslexikon, 10. Aufl. 2008, S. 822 „Wirtschaft“.

18 Gabler, Wirtschaftslexikon, 17. Aufl. 2010, S. 2017 „Markt“.

friedliches Verhalten. Dies sei durch die Eigeninteressen der Marktteilnehmer begründet, da schließlich niemand mit jemandem tauschen möchte, der ihn betrügt.¹⁹

Aber nicht nur Staat und Markt leisten einen Gemeinwohlbeitrag, sondern auch zivilgesellschaftliche Akteure. Deren Gemeinwohlbeitrag soll aber nicht isoliert untersucht werden. Er ist vielmehr im Kontext mit anderen sozialwissenschaftlichen Konzepten, namentlich dem sog. Sozialkapital und dem sog. Dritten Sektor, zu sehen. Dies erfordert, vorab den Aufbau von Sozialkapital (s. u. sub. I.) und den Dritten Sektor (s. u. sub. II.) hinsichtlich ihrer Gemeinwohlrelevanz darzustellen. Anschließend wird das Wesen der Zivilgesellschaft näher dargelegt und deren spezifischer Beitrag zum Gemeinwohl untersucht (s. u. sub. III.), um abschließend die Unterschiede zwischen den hier dargestellten Konzepten (Sozialkapital, Dritter Sektor, Zivilgesellschaft) hinsichtlich ihrer Gemeinwohlrelevanz darzustellen (s. u. sub. IV.). Dabei wird sich auch zeigen, dass für die Untersuchung nicht auf die Rechtswissenschaft, sondern auf andere Wissenschaftszweige und deren Forschungsergebnisse, namentlich den Wirtschaftswissenschaften (insbes. Dritter Sektor) und der Soziologie, Philosophie und Politikwissenschaft (insbes. Zivilgesellschaft, Sozialkapital), zurückgegriffen werden muss.

I. Der Aufbau von Sozialkapital

Während der Dritte Sektor und die Zivilgesellschaft in erster Linie an Organisationen anknüpfen (s. u. sub. II. u. III.), liegt der Fokus beim Aufbau von Sozialkapital²⁰ beim Individuum.²¹ Die einzelnen Bürger leisten einen gesamtgesellschaftlichen Beitrag, indem sie sog. Sozialkapital aufbauen.

19 Vgl. dazu Baur, in: Baur/Korte/Löw/Schroer (Hrsg.), Handbuch Soziologie, 2008, S. 274.

20 Zur Verwendung des Begriffs „Sozialvermögen“ anstelle des Begriffs „Sozialkapital“ vgl. *Offe*, in: Kistler/Noll/Priller (Hrsg.), Empirische Befunde, Praxiserfahrungen, Meßkonzepte, 1999, S. 113, 118 und Fn. 26; der Begriff „Sozialkapital“ geht auf den amerikanischen Pädagogen *Lyda Judson Hanifan* zurück, der diesen Begriff erstmals in einer im Jahr 1916 verfassten Schrift verwendete (so *Putnam/Goss*, in: Putnam (Hrsg.), Gesellschaft und Gemeinsinn, 2001, S. 15 f.).

21 Vgl. nur *Zimmer/Hallmann*, in: Hopt/von Hippel/Walz (Hrsg.), Nonprofit-Organisationen in Recht, Wirtschaft und Gesellschaft, 2005, S. 103, 119: Im Fokus des Sozialkapitals steht regelmäßig das Individuum; ähnlich *Roßteutscher/Westle/Kunz*, in: Westle/Gabriel (Hrsg.), Sozialkapital, 2008, S. 11, 18 f.: „Sozialkapitalansätze [...] betonen [...] individuelle Karrierevorteile“; vgl. auch *Putnam/Goss*, in: Putnam (Hrsg.), Gesellschaft und Gemeinsinn, 2001, S. 15, 25: Vereinigungen sind nur eine Form von Sozialkapital. Zum Sozialkapital als privates (individuelles) und öffentliches Gut vgl. zusammenfassend *Enquete-Kommission „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“*, BT-Drs. 14/8900, S. 34.

Sozialkapital kann dabei anhand folgender drei Merkmale definiert werden:²²

1. soziale Beziehungen, wie sie vor allem aus Aktivitäten in Vereinen und anderen Typen von Netzwerken entstehen,
2. ein grundsätzliches Vertrauen des Einzelnen in seine Mitmenschen und
3. bestimmte Werte und Normen, die solidarisches, auf die Gemeinschaft bezogenes Denken und Handeln unterstützen.²³

Auch wenn im Fokus des Sozialkapitalansatzes primär der Einzelne steht, da sich Sozialkapital insbesondere auf die eigene Karriere und das Ansehen in der Gesellschaft auswirkt,²⁴ wird die Bedeutung des Sozialkapitals gerade auch wegen seines gesamtgesellschaftlichen Beitrags²⁵ betont.²⁶ Sozialkapital solle zur sozialen Integration und ökonomischen Entwicklung beitragen und besitze auch demokratisches Potenzial,²⁷ indem es z. B. dazu beitragen könne erfolgreiche demokratische Institutionen zu etablieren.²⁸ Jenseits dessen sei für die „Gesundheit demokratischer Gesellschaften“ „brückenschlagendes“ Sozialkapital wichtig; dieses führe Menschen unterschiedlicher gesellschaftlicher Schichten zusammen.²⁹

22 Westle/Gabriel (Hrsg.), Sozialkapital, 2008, S. 5.

23 Mit Blick auf die drei Voraussetzungen wird auch von Partizipation, Vertrauen und Normen gesprochen (Evers, in: Sprengel [Hrsg.], Philanthropie und Zivilgesellschaft, 2007, S. 231, 233 unter Verweis auf Putnam).

24 Vgl. nur Bourdieu, in: Kreckel, Soziale Ungleichheiten, 1983, S. 183, 190 ff.: Aus der Zugehörigkeit zu einer Gruppe, die offen darauf ausgerichtet ist, Sozialkapital zu konzentrieren, „ergeben sich materielle Profite, wie etwa die vielfältigen mit den nützlichen Beziehungen verbundenen ‚Gefälligkeiten‘ und symbolische Profite, die z.B. aus der Mitgliedschaft in einer erlesenen und angesehenen Gruppe entstehen“.

25 Vgl. nur Putnam, Making Democracy Work, 1993; ders., Bowling Alone, 2000; zur Kritik vgl. nur Böhnke, Forschungsjournal NSB 3/2009, S. 55 m. w. N.

26 Daher wird auch zwischen Sozialkapital auf der Mikroebene, d. h. dem Individuum, und auf der Makroebene, d. h. dem Gesamtsystem (z. B. Staat, Wirtschaftssystem), unterschieden. Letztgenannte Form des Sozialkapitals wird – zur Unterscheidung – auch als Sozialvermögen bezeichnet (vgl. Kroggel, Sozialkapital und Wohlfahrtsstaat, 2009, S. 15 f.).

27 Roth, Forschungsjournal NSB 2/2003, S. 59.

28 Vgl. dazu Roßteutscher/Westle/Kunz, in: Westle/Gabriel (Hrsg.), Sozialkapital, 2008, S. 32, die hierfür auf Putnam verweisen; Offe, in: Kistler/Noll/Priller (Hrsg.), Empirische Befunde, Praxiserfahrungen, Maßkonzepte, 1999, S. 113, 114: durch Sozialkapital funktionieren Gesellschaften ökonomisch und politisch „besser“, zur Kritik am Sozialkapitalansatz vgl. Seubert, Forschungsjournal NSB 3/2009, S. 21 m. w. N. u. S. 26: Sozialkapital kann auch exkludierende und negative Effekte haben; ähnlich Putnam/Goss, die unter Verweis auf den Ku-Klux-Klan – in dem ebenfalls eine Form von Sozialkapital aufgebaut wird – einräumen, dass Sozialkapital nicht automatisch „gut“ sei (Putnam/Goss, in: Putnam [Hrsg.], Gesellschaft und Gemeinwohl, 2001, S. 23 ff.).

29 Putnam (in: Enquete-Kommission „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“ Deutscher Bundestag [Hrsg.], Bürgerschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft, 2002, S. 257, 259 f.),

Indem sich der Fokus im Zusammenhang mit den Theorien zum Sozialkapital zunehmend auf dadurch bedingte mögliche positive gesamtgesellschaftliche Effekte verschiebt, dürfte sich die Diskussion um den Aufbau von Sozialkapital zivilgesellschaftlichen Konzepten annähern. Dies ist insbesondere auf *Robert Putnam* zurückzuführen.³⁰ Indem er erforscht hat,³¹ welche positiven Effekte Sozialkapital auf die gesamte Gesellschaft hat, hat er den Theorien zum Sozialkapital nämlich nicht nur zu allgemeiner Popularität verholfen, sondern gerade auch den ursprünglichen individualistischen Sozialkapitalansatz auf Gruppen und Gemeinschaften – und damit u. a. auch auf zivilgesellschaftliche Organisationen – ausgedehnt. Allerdings sind Gegenstand der Zivilgesellschaft nach wie vor in erster Linie Vereine, Stiftungen etc. Sozialkapitaltheorien betrachten dagegen eher das (zwischenmenschliche) Vertrauen und untersuchen die dadurch bedingten positiven Effekte für den Einzelnen und welche Folgen dies für Gruppen und Gemeinschaften hat.³² Die genannten zivilgesellschaftlichen Vereinigungen dienen in diesem Kontext lediglich dazu, vorhandenes Sozialkapital zu messen.³³

II. Der Dritte Sektor

Neben Markt und Staat tritt in aktueller Zeit mit zunehmendem Gewicht der sog. Dritte Sektor³⁴ – auch als Non-Profit-Sektor bezeichnet³⁵ – auf. Um die Gemeinwohlrelevanz des Dritten Sektors darstellen zu können, soll vorab versucht werden, ihn zu definieren und seinem Wesen nach zu kategorisieren (s. u. sub. 1.). Dies ist schon deswegen erforderlich, da der Dritte Sektor Objekt von Wissenschaft und Politik ist (s. u. sub. 2.) und in der Diskussion klar sein muss, was Gegenstand von Forschung und öffentlicher Diskussion ist. Abschließend ist noch die Abgrenzung zu Markt und

der als Gegenstück „zusammenschmiedendes“ Sozialkapital nennt, d. h. Sozialkapital, das Menschen der gleichen gesellschaftlichen Schicht „zusammenschweißt“.

30 Zu dessen Thesen vgl. zusammenfassend *Kroggel*, Sozialkapital und Wohlfahrtsstaat, 2009, S. 1 ff.

31 Vgl. nur *Putnam*, Making Democracy Work, 1993; *ders.*, Bowling Alone, 2000.

32 Z. B. weniger Aufwand bei der Umsetzung kollektiver Ziele, weil z. B. weniger Kontrollaufwand besteht (*Roßteutscher/Westle/Kunz* [in: Westle/Gabriel (Hrsg.), Sozialkapital, 2008, S. 32 f.] unter Verweis auf *Putnam*, der dahingehend von „zivilen Tugenden“ spreche.)

33 *Kunz/Westle/Roßteutscher*, in: Westle/Gabriel (Hrsg.), Sozialkapital, 2008, S. 41, 44.

34 Zur sozialwissenschaftlichen Literatur und einem empirischen Vergleich des Dritten Sektors vgl. zusammenfassend *Droege*, Gemeinnützigkeit im offenen Steuerstaat, 2010, S. 284 ff.

35 Zur synonymen Verwendung der Begriffe vgl. *Zimmer/Hallmann*, in: Hopt/von Hippel/Walz (Hrsg.), Nonprofit-Organisationen in Recht, Wirtschaft und Gesellschaft, 2005, S. 103, 105; zur Bezeichnung des Dritten Sektors als gemeinnütziger, wohltätiger, freiwilliger (voluntary) oder zivilgesellschaftlicher Sektor vgl. *Salamon/Anheier*, Der Dritte Sektor, 1999, S. 9.

Staat darzustellen (s. u. sub. 3.), um schließlich den spezifischen Gemeinwohlbeitrag des Dritten Sektors ermitteln zu können.

1. Definition und Wesen des Dritten Sektors

Der Dritte Sektor kann als Zusammenfassung von autonomen und auf freiwilliger³⁶ Basis handelnden privaten Organisationen, die nicht gewinnorientiert vorgehen (insbesondere keine Gewinnausschüttung³⁷ an Gesellschafter oder leitende Angestellte), beschrieben werden.³⁸ Jenseits dieser allgemeinen Definition lässt sich der Dritte Sektor konkret in die Bereiche Bildung, Gesundheitswesen, soziale Dienste, Kultur und Erholung, Wirtschafts- und Berufsverbände, Wohnungswesen und Beschäftigung, Internationales, Bürgerinitiativen und Umweltschutz untergliedern.³⁹ In diesen Bereichen sind vorrangig Vereine, private Stiftungen, gemeinnützige GmbHs und gemeinnützige Genossenschaften tätig.⁴⁰ Damit beschreibt der Dritte Sektor einen gesellschaftlichen Bereich organisierter Individuen zwischen dem (ersten) Sektor Markt, dem (zweiten) Sektor Staat⁴¹ und dem sog. primären Bereich (Familie, Freundeskreis).⁴²

Die hier dargestellte Definition darf aber nicht zu eng verstanden werden. So werden mitunter Kammern und Parteien⁴³ zum Teil ebenfalls als Organisationen des Dritten Sektors bezeichnet.⁴⁴ Generell werden die Kriterien angepasst, wenn die in der Realität vorgefundene Organisation nicht in die

36 Das Merkmal „freiwillig“ dient u. a. als Abgrenzung zum privaten bzw. primären Bereich – auf den hier nicht näher eingegangen wird –, da die Zugehörigkeit zu einer Familie, Ethnie oder Klan nicht auf einem freiwilligen Entschluss beruht (Zimmer/Hallmann, in: Hopt/von Hippel/Walz [Hrsg.], Nonprofit-Organisationen in Recht, Wirtschaft und Gesellschaft, 2005, S. 103, 105).

37 Zu diesem Merkmal vgl. ausführlich Droege, Gemeinnützigkeit im offenen Steuerstaat, 2010, S. 289 f.; zum Gewinnausschüttungsverbot und dessen zivilistischer Dimension vgl. von Hippel, Grundprobleme von Nonprofit-Organisationen, 2007.

38 International gebräuchliche sog. strukturell-operative Definition (vgl. Salamon/Anheier, Der Dritte Sektor, 1999, S. 9 u. 40 ff.); zu alternativen Definitionen (z. B. Rückgriff auf juristische Definitionen [z. B. der steuerliche Status gemeinnütziger Körperschaften] oder Orientierung am Gemeinwohl) vgl. Salamon/Anheier, in: Bauer (Hrsg.), Intermediäre Nonprofit-Organisationen in einem neuen Europa, 1993, S. 1 ff.

39 Zimmer/Priller, Dritter Sektor, 2001, S. 25.

40 Zimmer, Vereine – Zivilgesellschaft konkret, 2. Aufl. 2007, S. 180 m. w. N.

41 So Pitzner, Versäulung – Vermarktung – Vernetzung, 2007, S. 110.

42 Pitzner, Versäulung – Vermarktung – Vernetzung, 2007, S. 107; vgl. auch Walz, JZ 2002, S. 268, 269: „vierter Bereich“.

43 Badelt/Meyer/Simsa, in: dies. (Hrsg.), Handbuch der Nonprofit Organisationen, 4. Aufl. 2007, S. 3.

44 Vgl. nur Fischer, Ehrenamtliche Arbeit, Zivilgesellschaft und Kirche, 2004, S. 51; krit. auch von Hippel, in: Hopt/von Hippel/Walz (Hrsg.), Nonprofit-Organisationen in Recht, Wirtschaft und Gesellschaft, 2005, S. 35, 39, 55.

„analytische Schablone“ passt.⁴⁵ Bei der Abgrenzung des Dritten Sektors zu den Sektoren Markt und Staat kommt es in erster Linie darauf an, dass die betreffende Organisation nicht gewinnorientiert handelt (Abgrenzung zum Markt) bzw. als privat zu betrachten ist (Abgrenzung zum Staat). Ob eine Organisation als „privat“ zu betrachten ist, kann in Zweifelsfällen⁴⁶ danach beurteilt werden, ob die betreffende Einrichtung Hoheitsrechte ausübt.⁴⁷ Können die beiden genannten Merkmale (privat, nicht gewinnorientiert) bejaht werden, kann auch dann von einer Organisation des Dritten Sektors gesprochen werden, wenn die anderen Merkmale eher schwach ausgeprägt sind.⁴⁸ Dadurch kann auch leichter berücksichtigt werden, dass Organisationen des Dritten Sektors nicht einheitliche Interessen verfolgen, sondern die jeweiligen Organisationen sehr unterschiedliche Handlungsmotive besitzen⁴⁹. Letztlich handelt es sich beim Dritten Sektor um ein dynamisches, stets in Veränderung befindliches Gebilde, dessen Umfang in Abhängigkeit von den anderen beiden Sektoren (Staat und Markt) bestimmt werden muss.⁵⁰ Folglich wird auch darauf verwiesen, dass bisher keine einheitliche Theorie existiert, die eine „Analyse der gesamten Klasse von Einzelercheinungen des Typs der Nonprofit-Organisationen erlauben würde“.⁵¹

Unabhängig von den Schwierigkeiten einer Definition des Dritten Sektors wird er seiner Funktion nach als Dienstleister wahrgenommen⁵², und zwar im Sinne einer „institutionellen Alternative zu einer staatlichen Wohlfahrtsproduktion“.⁵³ Indem sich im Dritten Sektor betriebswirtschaftliche

45 Eisen, in: Priller/Zimmer (Hrsg.), *Der Dritte Sektor international*, 2001, S. 277, 278, 280ff.; Anheier/Priller/Seibel/Zimmer, in: Badelt/Meyer/Simsa (Hrsg.), *Handbuch der Nonprofit Organisation*, 4. Aufl. 2007, S. 17, 22 f.

46 Z. B. bei Kirchen oder Universitäten, die den Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts haben.

47 Badelt/Meyer/Simsa, in: dies. (Hrsg.), *Handbuch der Nonprofit Organisationen*, 4. Aufl. 2007, S. 3, 9.

48 Badelt/Meyer/Simsa, in: dies. (Hrsg.), *Handbuch der Nonprofit Organisationen*, 4. Aufl. 2007, S. 3, 8.

49 Fischer, *Ehrenamtliche Arbeit, Zivilgesellschaft und Kirche*, 2005, S. 54.

50 Birkhölzer, in: Birkhölzer/Klein/Priller/Zimmer (Hrsg.), *Dritter Sektor/Drittes System*, 2005, S. 71, 73; zur Forderung nach einer differenzierten Forschung vgl. Badelt, in: Badelt/Meyer/Simsa, *Handbuch der Nonprofit Organisationen*, 4. Aufl. 2007, S. 98, 115.

51 Zur Intermediarität (Vermittlungsleistung zu Staat und Markt) als mögliche theoretische Grundlage der Organisationen des Dritten Sektors vgl. Bauer, in: Birkhölzer/Klein/Priller/Zimmer (Hrsg.), *Dritter Sektor/Drittes System*, 2005, S. 105, 107 ff.

52 Vgl. dazu Anheier/Priller/Seibel/Zimmer (Hrsg.), *Der Dritte Sektor in Deutschland*, 1997; Eisen, in: Priller/Zimmer (Hrsg.), *Der Dritte Sektor international*, 2001, S. 277, 278.

53 Anheier/Priller/Zimmer, in: Klingemann/Neidhardt (Hrsg.), *Zur Zukunft der Demokratie*, 2000, S. 71 m. w. N.

Effizienz und Gemeinwohlorientierung miteinander verbinden, sollen die positiven Seiten von Staat und Markt miteinander kombiniert werden.⁵⁴

Aus funktionalem Blickwinkel dienen Organisationen des Dritten Sektors aber nicht nur als Dienstleister. Sie sind auch in der Lage, die Interessen ihrer Mitglieder zu bündeln und an die Politik heranzutragen. Davon unabhängig tragen sie wegen ihrer lokalen Präsenz (z. B. Sportverein vor Ort) auch zur sozial-kulturellen Integration bei.⁵⁵ Nicht zu vergessen ist das immense Beschäftigungspotenzial, das im Dritten Sektor steckt.⁵⁶

Entsprechend dieser Multifunktionalität dienen z. B. Organisationen im Bereich Kultur und Sport oftmals der Freizeitgestaltung und sind stark in den Alltag der Menschen eingebunden.⁵⁷ Dagegen dienen Organisationen der Bereiche Ökologie und Internationale Aktivitäten (z. B. Menschenrechtsorganisationen, Nichtregierungsorganisationen [NGO]⁵⁸) weniger den (Freizeit-)Interessen ihrer Mitglieder oder fallen ökonomisch nicht besonders ins Gewicht, sondern werden eher als professionalisierte Themenanwälte wahrgenommen, d. h. sie nehmen Interessen Dritter in der Öffentlichkeit bzw. gegenüber staatlichen Stellen wahr.⁵⁹

Möchte man den Dritten Sektor trotz seines Facettenreichtums und seiner Multifunktionalität weiter kategorisieren und so seinem Erscheinungsbild nach ordnen, lässt sich der Dritte Sektor grob⁶⁰ in zwei Bereiche unter-

54 Priller/Zimmer, in: Gosewinkel/Rucht/van den Daele/Kocka, (Hrsg.), Zivilgesellschaft – national und transnational, 2004, S. 105, 107 m. w. N.; ähnlich Pitzner, Versäulung – Vermarktung – Vernetzung, 2007, S. 115; „betriebswirtschaftliche Effizienz“ und „nicht gewinnorientiert“ widersprechen sich nicht. Bei der betriebswirtschaftlichen Effizienz geht es darum, ein Gut möglichst kostengünstig anzubieten, was dem Abnehmer einen Kostenvorteil verschafft.

55 Vgl. Zimmer/Priller, Gemeinnützige Organisationen im gesellschaftlichen Wandel, 2. Aufl. 2007, S. 20 ff.: sog. Multifunktionalität des Dritten Sektors (Dienstleistungserstellung, Interessenvertretung/Lobbying, Sozialintegration). Zur Inklusions-, Bildungs-, advokatorischen, Innovations-, Problemlösungs- und Rekrutierungsfunktion des Dritten Sektors vgl. Liebig/Rauschenbach, in: Olk/Klein/Hartnuß (Hrsg.), Engagementpolitik, 2010, S. 260, 265 ff.

56 Vgl. statt vieler nur Birkhölzer, in: Birkhölzer/Klein/Priller/Zimmer (Hrsg.), Dritter Sektor/Drittes System, 2005, S. 71; zu einer differenzierteren Wahrnehmung des Beschäftigungspotenzials des Dritten Sektors vgl. Dathe/Priller, in: Olk/Klein/Hartnuß (Hrsg.), Engagementpolitik, 2010, S. 525 ff.; allgemein zur volkswirtschaftlichen Relevanz des Dritten Sektors vgl. Priller/Zimmer, Der Dritte Sektor: Wachstum und Wandel, 2001; siehe auch u. sub. B.II.2.

57 Zimmer/Priller, Gemeinnützige Organisationen im gesellschaftlichen Wandel, 2. Aufl. 2007, S. 117.

58 Zur Verwendung des Begriffs „NGO“ (der eigentlich für „non-governmental organisation“ steht und auf Art. 71 UN Charter zurückführen ist) als Abkürzung für „Nichtregierungsorganisation“ vgl. Martens, in: Frantz/Zimmer (Hrsg.), Zivilgesellschaft international, 2002, S. 25.

59 Zimmer/Priller, in: Anheier/Priller/Seibel/Zimmer (Hrsg.), Der Dritte Sektor in Deutschland, 1997, S. 249, 255 f.

60 Allgemein ist aber der Dritte Sektor sehr heterogen, was sich z. B. dadurch ausdrückt, dass manche Organisationen des Dritten Sektors nur auf internationaler Ebene tätig sind, andere dagegen nur auf lokaler Ebene. Auch hinsichtlich der Nähe zu den anderen beiden Sektoren

teilen.⁶¹ mitgliederorientierte Organisationen⁶², die ihre Güter und Dienstleistungen am Bedarf ihrer Mitglieder ausrichten,⁶³ und ausschließlich am öffentlichen Interesse orientierte Organisationen, die unabhängig von einem bestehenden Bedarf ihrer Mitglieder Güter und Dienstleistungen produzieren (z. B. Organisationen der Wohlfahrtsverbände)⁶⁴ bzw. Interessen Dritter vertreten (Themenanwälte)⁶⁵. Alternativ wird auch nach „gewachsenen“ oder „gewollten“ Einrichtungen differenziert. Als „gewachsene“ Organisationen werden diejenigen Organisationen bezeichnet, die ohne Zutun des Staates entstanden sind. Dagegen sind „gewollte“ Organisationen solche Organisationen, die staatlicherseits bewusst gegründet wurden, um staatliche Aufgaben zu erfüllen.⁶⁶ Hinsichtlich der Finanzierung lassen sich zwei Typen von Organisationen des Dritten Sektors unterscheiden: Organisationen, die sich überwiegend durch freiwillige Zuwendungen (z. B. Spenden) finanzieren, und Organisationen, die ihren Finanzierungsbedarf überwiegend durch Leistungsentgelte abdecken.⁶⁷ Zu den Ersten können insbesondere Organisationen aus dem Bereich Kultur, Freizeit, Sport und Umwelt gerechnet werden, zu den Letzten der Bereich Gesundheitswesen und soziale Dienste.⁶⁸ Systemtheoretisch lässt sich der Dritte Sektor hinsichtlich seiner Funktionen in vier Bereiche untergliedern:⁶⁹

- Alarmfunktion (kritische Öffentlichkeit)
- Reparaturfunktion (Abmilderung negativer Effekte für gesellschaftlich ausgeschlossene Personen)
- Vermittlungsfunktion (Transfer zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen, z. B. Verknüpfung von Wissenschaft und Bildung mittels Universitäten)

lassen sich starke Unterschiede feststellen (vgl. dazu *Bauer*, in: Birkhölzer/Klein/Priller/Zimmer [Hrsg.], *Dritter Sektor/Drittes System*, 2005, S. 105, 107 f.).

61 Vgl. aber auch *Sachße* (Stufen der Gemeinwohlförderlichkeit, 2001, S. 21), der eine Untergliederung in Mitgliederorganisationen, Interessenorganisationen, Dienstleistungsorganisationen und Förderorganisationen vornimmt.

62 A. A. Walz, JZ 2002, S. 268, 271.

63 Z. B. Kindergarten, bei dem die Eltern der Kinder Mitglieder des den Kindergarten tragenden Vereins sind oder ein Sportverein, der den Mitgliedern die sich im Eigentum des Sportvereins befindliche Sporthalle überlässt.

64 *Schaad*, Nonprofit-Organisationen in der ökonomischen Theorie, 1995, S. 58 ff.

65 *Hopt/von Hippel*, in: *Hopt/von Hippel/Walz* (Hrsg.), *Nonprofit-Organisationen in Recht, Wirtschaft und Gesellschaft*, 2005, S. 1, 10.

66 *Seibel*, in: *Bauer* (Hrsg.), *Lexikon des Sozial- und Gesundheitswesens*, 2. Aufl. 1996, S. 456

67 *Hopt/von Hippel*, in: *Hopt/von Hippel/Walz* (Hrsg.), *Nonprofit-Organisationen in Recht, Wirtschaft und Gesellschaft*, 2005, S. 1, 10.

68 *Priller/Zimmer*, *Der Dritte Sektor: Wachstum und Wandel*, 2001, S. 42.

69 *Simsa*, in: *Badelt/Meyer/Simsa* (Hrsg.), *Handbuch der Nonprofit Organisationen*, 4. Aufl. 2007, S. 120, 136 f.

- parallele Leistungserbringungsfunktion (z. B. Privatschulen, gemeinnützige Krankenhäuser, die Mängel im staatlichen Bildungsbereich bzw. Gesundheitswesen abfedern).

2. Der Dritte Sektor als Objekt von Wissenschaft und Politik

Ideengeschichtlich hat der Dritte Sektor seinen Ursprung in den USA, wo anfangs ökonomische und steuerrechtliche Gesichtspunkte dominierten.⁷⁰ In Deutschland wurde der Dritte Sektor dagegen anfangs in erster Linie aus steuerungstheoretischer Sicht untersucht. Es ging dabei vorrangig um die Vergesellschaftung öffentlicher Aufgaben.⁷¹ Dem Begriff nach lässt sich der Dritte Sektor auf den Soziologen *Amitai Etzioni* zurückführen,⁷² der hinsichtlich Innovations- und Reformpotenzial erstmals neben Staat und Markt auf „a third alternative, indeed sector [...] between the state and the market“ hinwies.⁷³ In Deutschland hat sich der Begriff „Dritter Sektor“ Ende der 70er-Jahre des letzten Jahrhunderts etabliert.⁷⁴ Gegenwärtig wird der Dritte Sektor von den verschiedenen Wissenschaftsdisziplinen aus unterschiedlicher Perspektive betrachtet. Während wirtschaftswissenschaftliche Untersuchungen stärker den Fokus auf den Dritten Sektor als Produzent von Gütern und Dienstleistungen (gemeinnützige Unternehmen) und als volkswirtschaftliche Größe ausrichten, betrachtet die soziologische Forschung den Dritten Sektor hinsichtlich seines gesamtgesellschaftlichen Beitrags bzw. seiner Funktion und seiner Binnenstruktur. Dadurch sollen Rückschlüsse auf die organisationalen Charakteristika des Sektors und zum Teil auch die gesellschaftliche Entwicklung erklärt werden können.⁷⁵ Aus politikwissenschaftlicher Perspektive wird der Dritte Sektor unter verwaltungswissenschaftlichen⁷⁶ und policy-analytischen Gesichtspunkten als Partner des Staates bei der sozial- und wohlfahrtsstaatlichen Dienstleistungserbringung untersucht. Daneben interessiert aus politikwissenschaftlicher Sicht auch die Interessens- und Kontrollfunktion des Dritten Sektors gegenüber Staat und Verwaltung, was eine demokratietheoretische Perspek-

⁷⁰ Vgl. dazu *Anheier/Toepler*, in: Hopt/von Hippel/Walz (Hrsg.), *Nonprofit-Organisationen in Recht, Wirtschaft und Gesellschaft*, 2005, S. 17, 18 f.

⁷¹ *Zimmer/Hallmann*, in: Hopt/von Hippel/Walz (Hrsg.), *Nonprofit-Organisationen in Recht, Wirtschaft und Gesellschaft*, 2005, S. 103, 106; zum Begriff der „öffentlichen Aufgaben“ aus rechtswissenschaftlicher Sicht s. u. Fn. 765.

⁷² So *Zimmer/Hallmann*, in: Hopt/von Hippel/Walz (Hrsg.), *Nonprofit-Organisationen in Recht, Wirtschaft und Gesellschaft*, 2005, S. 103, 106.

⁷³ *Etzioni*, *Public Administration Review* 33 (1973), S. 314 ff.

⁷⁴ *Weiß*, *Der „dritte Sektor“ zwischen Markt und Staat*, 1997, S. 7.

⁷⁵ *Simsa*, in: *Badelt/Meyer/Simsa* (Hrsg.), *Handbuch der Nonprofit Organisationen*, 4. Aufl. 2007, S. 120.

⁷⁶ Zur verwaltungswissenschaftlichen Perspektive auf den Dritten Sektor vgl. nur *Schuppert*, *Die Verwaltung* 28 (1995), S. 137; *ders.*, *Verwaltungswissenschaft*, 2000, S. 354 ff.; *Reichard*, *DÖV* 1988, S. 363.