

## Ein Memorandum zum 3. Sektor

*Beitrag zur internationalen Tagung*

*Dritter Sektor: Wege zur Stabilisierung und Unterstützung seiner beschäftigungspolitischen Potentiale  
am 16. und 17. September 2004 in Göttingen*

*– Überarbeitete und ergänzte Fassung –*

Beispiele aus anderen europäischen Ländern zeigen, welche Chancen der 3. Sektor bietet. In Deutschland sind diese Chancen allerdings nur sehr bedingt realisierbar. So lässt das altertümliche deutsche Genossenschaftsrecht – um nur ein Beispiel zu nennen – keine *sozialen* Genossenschaften zu. Das Memorandum zum 3. Sektor versteht sich als Aufruf zu einer längst überfälligen Reform dieses Sektors. Die Idee zu diesem Memorandum ist in der Arbeitsgemeinschaft westfälischer Sozialpfarrer (AG) entstanden, die sich seit langem mit dem Thema *Zukunft der Arbeit*<sup>1</sup> befasst. In der Auseinandersetzung mit diesem Thema ist immer deutlicher geworden, dass der 3. Sektor eine wichtige Rolle für die *Zukunft der Arbeit* spielt. So hat die AG am 06. Februar 2003 in Dortmund einen eintägigen Workshop unter dem Titel *Kirche als Agentur des Dritten Systems* durchgeführt. Als Referenten und Referentinnen waren Sigrid Betzelt, Gerd Mutz und Eckhard Priller daran beteiligt. Ihre Analysen und Einschätzungen zum 3. Sektor sind ebenso in das Memorandum zum 3. Sektor eingeflossen wie die Reflexionen der AG westfälischer Sozialpfarrer zum Thema *Zukunft der Arbeit*.

Aber ist ein Memorandum zum 3. Sektor wirklich nötig? Es hat doch in der 1. Legislaturperiode der rot-grünen Bundesregierung die Enquete-Kommission *Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements*<sup>2</sup> gegeben, die sich auf höchster politischer Ebene mit dem 3. Sektor befasst hat.

Nun, die Enquete-Kommission, die von 2000 bis 2002 existierte, hätte die Möglichkeit gehabt, sich umfassend mit dem 3. Sektor zu befassen. Nur, sie hat das nicht getan. Sie hat den Schwerpunkt ihrer Arbeit auf den Bereich des Ehrenamtes gerichtet. Dass der 3. Sektor ein wesentlicher Produzent von gesundheitlichen, sozialen, kulturellen und Bildungsdienstleistungen ist, also ein bürgerschaftlich bzw. zivilgesellschaftlich verankerter Produzent öffentlicher, Gemeinwohl orientierter Dienstleistungen ist und somit auch ein relevanter Erwerbsarbeitgeber, hat die Enquete-Kommission vernachlässigt und damit hat sie in der Tat eine große Chance vertan.

Damit ist ein erster Grund für ein Memorandum zum 3. Sektor benannt: Nämlich auf breiter Ebene bewusst zu machen, dass der 3. Sektor nicht nur aus ehrenamtlicher Tätigkeit besteht, sondern dass er als ein bürgerschaftlich bzw. zivilgesellschaftlich verankerter Produzent öffentlicher, Gemeinwohl orientierter Dienstleistungen auch einen relevanten Arbeitsmarktfaktor darstellt. Ein weiteres Charakteristikum des 3. Sektors ist, dass er hauptamtlich-professionelle und ehrenamtlich-freiwillige Arbeit in großem Umfang kombiniert.<sup>3</sup> Der 3. Sektor steht zwischen dem am Eigennutz und am Konkurrenzprinzip orientierten privatwirtschaftlichen Sektor und dem auf hoheitlich-administratives Handeln ausgerichteten staatlichen Sektor. Als zivilgesellschaftlich verankerter Sektor nimmt der 3. Sektor somit eine wichtige, auf den sozialen

<sup>1</sup> Vergl. dazu: Wolfgang Belitz, Jürgen Klute, Hans-Udo Schneider: *Zukunft der Arbeit in einem neuen Gesellschaftsvertrag*. Münster 2004 (3. Aufl.).

<sup>2</sup> Siehe dazu den Bundestagsbeschluss vom 14. Dezember 1999 und den Kommissionsbericht vom 03. Juni 2002, Bundestagsdrucksache 14/8900.

<sup>3</sup> Vergl. dazu das Memorandum der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege "Zivilgesellschaftlicher Mehrwert gemeinwohlorientierter sozialer Dienste", das im Oktober 2004 in Brüssel veröffentlicht worden ist.

Zusammenhalt der Gesellschaft, auf partizipative Demokratie, auf soziale Bürgerrechte und auf die Verteidigung von Menschenrechten gerichtete gesellschaftliche Funktion und Rolle wahr. Ein ausgeprägtes Bewusstsein seitens der Akteure des 3. Sektors über dessen Charakteristika, gesellschaftliche und arbeitsmarktpolitische Bedeutung hat sich bisher nicht herausgebildet. Zur Aufarbeitung dieses Defizits will das Memorandum beitragen.

Die Ergebnisse der Enquete-Kommission bzw. deren politische Umsetzung sind weit hinter dem zurückgeblieben, was vorstellbar und wünschenswert ist. Am 12. Mai 2004 hat die Kommission der Europäischen Union das *Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse* herausgegeben. An mehreren Stellen des Weißbuches ruft die Kommission die Mitgliedsstaaten auf, die Dienstleistungen von allgemeinem Interesse zu modernisieren und neu zu regeln.<sup>4</sup> In Abschnitt "4.4. Den Gemeinwohlauftrag bei Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen umfassen berücksichtigen" heißt es: "Nach Auffassung der Kommission wäre es sinnvoll, einen systematischen Ansatz zu entwickeln, um Besonderheiten von Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen von allgemeinem Interesse Rechnung tragen zu können, und den Rahmen genau zu umreißen, in dem diese Dienste funktionieren und modernisiert werden können. Dieser Ansatz wird Gegenstand einer Mitteilung über Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse unter Einbeziehung der Gesundheitsdienstleistungen sein, die 2005 angenommen werden soll."<sup>5</sup> Ein zweiter Grund für ein Memorandum zum 3. Sektor ist, die offenen politischen und rechtlichen Fragen in Bezug auf den 3. Sektor stärker ins öffentliche Bewusstsein zu bringen und deren Bearbeitung einzufordern und voranzubringen. Gerade angesichts der neoliberalen Prägung des Weißbuches zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse der Europäischen Union erscheint dies besonders drängend.

Wie schon angedeutet, hat die Enquete-Kommission ihren Fokus auf den Bereich des Ehrenamtes gerichtet. Die dem entsprechende (bewusste) Vernachlässigung der Erwerbsarbeitsseite des 3. Sektors ist nur schwer nachvollziehbar. Denn SPD und Gewerkschaften haben in ihrer Geschichte konzeptionelle Anknüpfungspunkte, die geradezu nach einer fundierten Auseinandersetzung mit der Erwerbsarbeitsseite des 3. Sektors verlangen. Die rot-grüne Bundesregierung wäre angesichts dessen dazu prädestiniert gewesen, dieses Thema in der Enquete-Kommission zu befördern.

1928 hat Fritz Naphtali im Auftrag des Allgemeinen Deutschen Gewerkschaftsbundes (ADGB) ein umfassendes Konzept zur Wirtschaftsdemokratie vorgelegt. Ein am Gemeinwohl orientierter "Gemeinwirtschaftssektor" spielt in Naphtalis Konzept eine wichtige Rolle. Ein 3. Sektor im heutigen Sinne war damals noch unbekannt – der Begriff geht ja auf Amitai Etzioni zurück, der den Begriff Ende der 60er Jahre in den USA in die Diskussion gebracht hat. In Naphtalis Konzept einer "Gemeinwirtschaft" darf aber eine der Wurzeln des modernen 3. Sektors gesehen werden – vielleicht darf man darin auch einen spezifischen europäischen Aspekt des 3. Sektors sehen. Für Naphtali war die "Gemeinwirtschaft" ganz explizit ein auf dem Selbstverwaltungsprinzipien fußender Weg zwischen profitorientierter, freier Konkurrenz-Wirtschaft und Staatsbetrieben. Durch das Selbstverwaltungsprinzip sollte die schon in den 1920er Jahren überbordende und teils auch aus sachlichen Gründen unvermeidbare Bürokratie von Staatsbetrieben vermieden, zugleich aber die *Unternehmerfunktion* in der *Wirtschaftsführung* erhalten werden. Durch die Gemeinwohlorientierung sollte sichergestellt werden, dass die Produktivität der modernen Wirtschaft der gesamten Gesellschaft zugute kommt, und nicht nur einer kleinen Gruppe<sup>6</sup>.

Nach wie vor spielen diese Aspekte in der Diskussion zum 3. Sektor eine bedeutende Rolle.

<sup>4</sup> Kommission der EU: Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse. Brüssel, 12. Mai 2004 (PDF-Version), S. 15, 17, 24.

<sup>5</sup> Dies., S. 20.

<sup>6</sup> Vergl. dazu: Fritz Naphtali: Wirtschaftsdemokratie. Ihr Wesen, Weg und Ziel. Frankfurt / Main 1966 (erstmal erschienen: 1928), S. 54 ff.

Die Idee eines bürgerschaftlich verankerten und dem Gemeinwohl verpflichteten Unternehmertums (Gemeinwohl-Unternehmer) taucht noch einmal in Ulrich Becks Konzept "Erwerbsarbeit durch Bürgerarbeit ergänzen" auf, das er für die "Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen" verfasst hat (veröffentlicht: 1997)<sup>7</sup>. Becks Konzept zielt zwar in die ehrenamtliche Richtung des dritten Sektors, kann m.E. aber eine Brücke zwischen Naphtalis Überlegungen zu einem gemeinwirtschaftlichen Sektor und den heutigen Diskussionen über den 3. Sektor als Gemeinwohl orientierten und bürgerschaftlichen Sektor bilden.

Die Enquete-Kommission wäre ein geeigneter politischer Ort gewesen, diese Vorlagen aufzunehmen und mit Blick auf eine Dienstleistungsgesellschaft weiterzuentwickeln, die nicht vorrangig oder gar ausschließlich auf den privatwirtschaftlichen an Eigennutz und Profitstreben orientierten Sektor setzt.

Da dies nun nicht geschehen ist, ergibt sich ein dritter und m.E. der wesentlichste Grund für ein Memorandum zum 3. Sektor: Die Transformation der Industriegesellschaft in eine Dienstleistungsgesellschaft.

Der 3. Sektor erbringt überwiegend Dienstleistungen: Dienstleistungen im Gesundheitsbereich, Dienstleistungen im sozialen Bereich, Dienstleistungen im Bildungsbereich und Dienstleistungen im kulturellen Bereich. In diesen Bereichen ist die weit überwiegende Zahl von Erwerbsarbeitsplätzen bis heute im 3. Sektor angesiedelt.

Während der Epoche der Industriegesellschaft war für die Privatwirtschaft der Produktionssektor von vorrangigem Interesse. Die genannten Dienstleistungen galten als ökonomisch unattraktiv, so dass man sie bereitwillig dem 3. Sektor überlassen hat.

Mit der Konstruktion der Dienstleistungsgesellschaft hat sich diese Einschätzung aus nachvollziehbaren Gründen geändert. Seinen deutlichsten und gleichzeitig radikalsten Ausdruck findet diese veränderte Einschätzung im General Agreement on Trade in Services – kurz: GATS –, das – neutral formuliert – den globalen ordnungspolitischen Rahmen für die Dienstleistungsgesellschaft bildet bzw. bilden soll. Das Alarmierende dabei ist, dass das GATS einen 3. Sektor gar nicht kennt, sondern nur Staat oder Markt, wobei dem Staat nur Aufgaben überlassen bleiben sollen, die ausschließlich hoheitlicher Natur sind und die faktisch nur vom Staat wahrgenommen werden. Alle anderen Handlungsfelder sollen vorrangig der Wirtschaft vorbehalten sein. Aus dieser Perspektive hat die Fokussierung der Enquete Kommission auf das Ehrenamt durchaus eine innere Logik: Sie ist kompatibel zum GATS und stützt die marktradikalen Protagonisten des GATS, die dem 3. Sektor bestenfalls die nicht-profitablen Dienstleistungen überlassen wollen, die dann kostengünstig von Ehrenamtlichen erbracht werden können. Das Ergebnis wäre eine traurige Karikatur eines 3. Sektors.

Die Europäische Union will ihren ordnungspolitischen Rahmen für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse kompatibel mit den Regelungen der WTO, also dem GATS, halten. Im *Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse* heißt es dazu: "Wie die Kommission in dem Grünbuch dargelegt hat, stehen die von der Gemeinschaft im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) wie auch im Rahmen bilateraler Übereinkünfte eingegangenen Verpflichtungen voll im Einklang mit den für die betreffenden Dienstleistungen geltenden Binnenmarktregeln und haben bislang in der Praxis keinerlei Probleme hinsichtlich Organisation, Bereitstellung und Finanzierung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse verursacht. Gleiches gilt auch für die Übernahme neuer Verpflichtungen im Rahmen der derzeit geführten Verhand-

<sup>7</sup> Kommission Für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen: Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland. Entwicklung, Ursachen und Maßnahmen. Teil III. Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungslage. Bonn 1997. S. 146 - 168, insbesondere S. 154 ff.

lung.

Die öffentliche Konsultation hat deutlich gemacht, dass auf breiter Ebene der Wunsch besteht, die Vereinbarkeit der internen EU-Regulierungsmaßnahmen mit den von der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten im Rahmen internationaler Handelsabkommen, insbesondere gegenüber der WTO eingegangenen Verpflichtungen, auf Dauer zu gewährleisten. Nachdrücklich gefordert wird, dass internationale Handelsabkommen nicht über das hinausgehen sollten, was innerhalb der Europäischen Union vereinbart wurde. Für die aktive Wahrnehmung der Handelspolitik der Gemeinschaft hat sich die Kommission absolut dazu verpflichtet, für die genannte Vereinbarkeit Sorge zu tragen; dabei zählt sie auf die Unterstützung der Mitgliedstaaten und des Europäischen Parlaments.<sup>8</sup>

Andererseits ist der Entscheidungsfindungsprozess innerhalb der Europäischen Union noch nicht vollständig abgeschlossen. Einerseits drängt die EU Kommission die Mitgliedsstaaten zu Modernisierungen im Bereich der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse.<sup>9</sup> Zum anderen haben die Mitgliedsstaaten bis heute insbesondere im Bereich der Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen relativ große Spielräume zur Ausgestaltung, wie das Weißbuch mit einem gewissen Unterton des Bedauerns zugesteht.<sup>10</sup> Wie weit die EU-Kommission ihr Interesse an einer stärkeren Harmonisierung der Regelungen durchsetzen kann, werden die nächsten Monate zeigen.

Die gegenwärtige Diskussion um *Dienstleistungen von allgemeinem Interesse* auf EU-Ebene konzentriert sich auf folgende Kernthemen:

Soll nach dem Inhalt der Dienstleistungen über ihren Charakter entschieden werden oder nach dem Rechtsstatus der Anbieter? Das Weißbuch bzw. die Kommission tendiert dazu, sich auf die Dienstleistungen zu beziehen und nicht auf den Rechtsstatus des Anbieters. Dem folgend unterscheidet das Weißbuch zwischen wirtschaftlichen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse<sup>11</sup> und *nicht-wirtschaftlichen* Dienstleistungen von allgemeinem Interesse. Die wirtschaftlichen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse sind diejenigen, die auf dem Markt erbracht werden. Aus Sicht des Weißbuches ist es unerheblich, ob diese Dienstleistungen von öffentlichen Anbietern oder von privatwirtschaftlichen Anbietern erbracht werden. Eine Konsequenz dieser Art der Abgrenzung ist, dass alle *wirtschaftlichen* Dienstleistungen von allgemeinem Interesse den Wettbewerbsregelungen des EU-Binnenmarktes unterliegen, da sie am Markt erbracht werden. Eine weitere Konsequenz ist, dass es nach dem Weißbuch nur noch privatwirtschaftliche und öffentliche (also staatliche) Anbieter<sup>12</sup> dieser Dienstleistungen gibt. Sofern der Staat als Anbieter der genannten Dienstleistungen auftritt, hat er das Diskriminierungsverbot zu beachten, dass eine Benachteiligung privater Anbieter untersagt. Die Kategorie der gemeinnützigen Anbieter spielt in dieser Logik keine Rolle mehr. Da sie nicht-staatlich sind, laufen sie – sofern sie nicht ausschließlich ehrenamtlich arbeiten – unter der Rubrik Privatwirtschaft. Dem gegenüber steht bisher in Deutschland – wie auch in anderen europäischen Ländern – eine Drei-Sektoren-Struktur: privatwirtschaftlicher Sektor – staatlicher Sektor – 3. Sektor bzw. Non-Profitsektor. In diesem Modell ist der staatliche Sektor für die Sicherung der Daseinsvorsorge verantwortlich. Bis zum Beginn der Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen war in diesem Modell der Staat (Bund – Land – Kommunen) für Verkehr, Energie- und Wasserversorgung sowie für den Großteil der Bildung zuständig. Im Rahmen des in Deutschland gültigen Subsidiaritätsprinzips wurden (und werden auch noch) soziale- und Gesundheitsdienstleistungen von den Wohlfahrtsverbänden als staatlich anerkannte gemeinnützige Organisationen verantwortet. Eben diese Struktur wird durch die oben skizzierten EU-Vorgaben in

<sup>8</sup> Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse. S. 24.

<sup>9</sup> Vergl. dazu Anm. 4 sowie Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse. S. 19.

<sup>10</sup> Vergl. Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse. S. 19f.

<sup>11</sup> Zur Begriffsbestimmung vergl. Anhang 1 zum Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse. S. 27.

<sup>12</sup> Zur Begriffsbestimmung vergl. Anhang 1 zum Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse. S. 27.

einem heute noch nicht gänzlich absehbarem Umfang zur Disposition gestellt.

Eine weitere Frage stellt die Besonderheit der Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen dar. Dazu heißt es im Weißbuch: "Deutlich herausgestellt hat die Konsultation auch die Unterschiede zwischen verschiedenen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse und die unterschiedlichen Bedürfnisse und Präferenzen der Nutzer und Verbraucher je nach den wirtschaftlichen, sozialen, geografischen und kulturellen Gegebenheiten. Betont wurde auch, dass der personenbezogene Charakter dieser Leistungen in den Bereichen Soziales und Gesundheit zur Folge hat, dass sich hier die Erfordernisse merklich von denen unterscheiden, wie sie auf die netzgebundenen Wirtschaftsbranchen zutreffen."<sup>13</sup> Dem entsprechend will die EU-Kommission zu den Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen eine eigene *Mitteilung* herausgeben, die gegenwärtig in Vorbereitung ist.

Eine noch offene Frage stellen die staatlichen Ausgleichszahlungen für private Anbieter wirtschaftlicher Dienstleistungen im allgemeinen Interesse dar. Grundsätzlich erkennt die EU-Kommission die Notwendigkeit von Ausgleichszahlungen an, sofern diese erforderlich sind, um die Versorgungssicherheit zu gewährleisten. Offen ist jedoch deren wettbewerbsrechtliche und technische Handhabung.<sup>14</sup>

Und schließlich geht es um die Rolle und Bedeutung der *nicht-wirtschaftlichen* Dienstleistungen von allgemeinem Interesse. Das sind diejenigen Dienstleistungen, die nicht auf dem Markt erbracht werden, also die Dienstleistungen, die von Freiwilligen ohne Leistungsentgelt erbracht werden. Da sie nicht am Markt erbracht werden, unterliegen sie auch nicht den Wettbewerbsregelungen des EU Binnenmarktes, fallen also vollständig in die Regelungskompetenzen der Mitgliedsstaaten. Nach dem Konzept des *EU Weißbuches zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse* schmilzt der klassische 3. Sektor auf diesen Bereich der *nicht-wirtschaftlichen* von Freiwilligen erbrachten Dienstleistungen zusammen. Alle anderen Dienstleistungen und damit letztlich alle anderen gesellschaftlichen Bereiche werden der Logik der Marktes unterworfen.

Im Oktober 2004 hat die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege<sup>15</sup> in Brüssel ein Memorandum zum Thema *Zivilgesellschaftlicher Mehrwert gemeinwohlorientierter sozialer Dienste* veröffentlicht. Dieses Memorandum versteht sich als Beitrag zur Diskussion über die Ausgestaltung des ordnungspolitischen Rahmens für *Dienstleistungen von allgemeinem Interesse* in der Europäischen Union. Wie der Titel andeutet widerspricht das Memorandum insbesondere der drastischen Marginalisierung der Zivilgesellschaft im *Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse*. Es stellt sowohl die hohe Bedeutung der Zivilgesellschaft als solcher heraus als auch die Bedeutung der Wohlfahrtsverbände als gemeinnützige zivilgesellschaftlich verankerte Anbieter von sozialen und Gesundheitsdienstleistungen von allgemeinem Interesse. Eine reine Fokussierung auf die Dienstleistungen unter Absehung vom Rechtsstatus der Anbieter geht offensichtlich (s.o.) zu Lasten des 3. Sektors. Eine solche Strategie führt dazu, dass der größte Teil der Gesellschaft der Marktlogik unterworfen wird. Soll es auch zukünftig einen funktionierenden und lebensfähigen 3. Sektor geben, dann muss ganz offensichtlich der Frage des Rechtsstatus der Anbieter von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse ein größeres Gewicht beigemessen werden, als die EU Kommission und das Weißbuch es tun. Denn es gibt gut begründbare Zweifel daran, dass die auf Eigenutz und Profitmaximierung ausgerichtete Logik des Marktes die von der EU Kommission viel beschworene soziale (und territoriale) Kohäsion der Europäischen Union erzeugen und auf Dauer gewährleisten kann. Eben diese Problematik thematisiert das Memorandum der Arbeitsgemeinschaft der Wohlfahrtsver-

<sup>13</sup> Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse. S. 12.

<sup>14</sup> Vergl. Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse. 4.2. Die rechtlichen Rahmenbedingungen bei Ausgleichszahlungen für Gemeinwohlverpflichtungen präzisieren und vereinfachen. S. 15ff

<sup>15</sup> Dazu gehören die Arbeiterwohlfahrt, die Caritas, der Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband, das Deutsche Rote Kreuz, die Diakonie und die Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland eV.

bände.

Schon heute sind die Folgen der Entwicklung der Dienstleistungsgesellschaft und ihrer oben skizzierten ordnungspolitischen Konstruktion deutlich wahrnehmbar. In dem Maße, indem sich die Dienstleistungsgesellschaft entwickelt, drängt sich die Privatwirtschaft in Bereiche des bisherigen 3. Sektors hinein. Dienstleistungen, die bisher im 3. Sektor angesiedelt sind bzw. waren, zieht die Privatwirtschaft mehr und mehr in ihren Sektor hinein. Dieser Prozess hat unterschiedliche Folgen:

Zum einen gerät der 3. Sektor im Erwerbsarbeitsbereich unter einen Existenz bedrohenden Druck, da der Wirtschaftssektor ihm mehr und mehr Tätigkeitsfelder entzieht.

Zum anderen verändert sich die Handlungslogik, unter der die oben genannten Dienstleistungen erbracht werden bzw. wurden. Während der 3. Sektor einer an Solidarität und am Gemeinwohl orientierten (zivilgesellschaftlichen) Handlungslogik folgt, folgt der Wirtschaftssektor einer am privaten Interesse orientierten Logik der Profitmaximierung.

Aber auch die Dienstleistungen, die vorerst noch ihren Ort im 3. Sektor haben, verändern zunehmend ihren Charakter. Nach dem Ende der nationalsozialistischen Diktatur in Deutschland wurde das aus der katholischen Soziallehre entlehnte Subsidiaritätsprinzip als Rechtsgrundlage zur Gestaltung des Verhältnisses zwischen Staat und den so genannten freien Trägern sozialer Arbeit in der Bundesrepublik eingeführt. Als ein bürgerschaftliches Beteiligungsrecht ist das Subsidiaritätsprinzip Ausdruck sozialer Bürgerrechte. Auf dieser Rechtsgrundlage hat sich eine Kultur parteilicher und anwaltschaftlicher sozialer Arbeit entwickelt. Mit Hartz IV wird nun in die Arbeit mit Arbeitslosen ein Kontraktverfahren eingeführt, dass mit Sanktionsmaßnahmen verknüpft ist. Diese Sanktionsmaßnahmen kommen zur Anwendung, wenn eine Person aus der Zielgruppe bestimmte zuvor vereinbarte Bedingungen nicht erfüllt. Auch das neue Zuwanderungsgesetz sieht übrigens vergleichbare Sanktionsmaßnahmen vor. Die sozialen Träger, die Maßnahmen aufgrund dieser Gesetze durchführen, sind in diese Sanktionsmaßnahmen eingebunden, die bei Regelverstößen zu verhängen sind. Im Rahmen eines solchen Kontraktverfahrens ändert sich die Rolle sozialer Träger. Sie werden zu Dienstleistern, die im Auftrag des Staates agieren und die durch ihre Verträge mit dem staatlichen Auftraggeber auf dessen Ziele verpflichtet sind. Eine parteiliche und anwaltschaftliche soziale Arbeit, wie sie das Subsidiaritätsprinzip als soziales Bürgerrecht ermöglicht hat, wird damit unmöglich. Denn die Einbindung der sozialen Träger in die staatlichen Sanktionsmaßnahmen lassen das Entstehen des nötigen Vertrauens für eine parteiliche und anwaltschaftliche Arbeit zwischen der Zielgruppe und den sozialen Trägern nicht zu.

Nun geht es keineswegs darum, gesellschaftliche Veränderungen aufhalten zu wollen. Doch – wie aufgezeigt – werden mit der skizzierten Entwicklung sowohl wirtschaftliche als auch allgemeine gesellschaftliche Fragestellungen berührt, die einer gesellschaftlichen Diskussion bedürfen. Unter ökonomischem Gesichtspunkt gilt, dass bei weitem nicht alle Dienstleistungen des staatlichen und des Dritten Sektors marktfähig sind bzw., wenn sie in eine Marktfähigkeit hineingepresst werden, besteht die Gefahr, dass sie von ihrer eigentlichen Qualität verlieren oder sie auch ganz einbüßen. Deshalb ist es zum einen für einen Teil dieser Dienstleistungen nicht wünschenswert, sie dem Markt zu überlassen. Zum anderen sind die Handlungslogiken des staatlichen und des Dritten Sektors für die Handlungsfähigkeit eines sozialen Rechtsstaates existenznotwendig und dürfen daher nicht dem freien Markt durch dessen stetige Ausweitung in andere gesellschaftliche Bereiche geopfert werden.

Die Entwicklung der Dienstleistungsgesellschaft, die – wie gesagt – auf internationaler Ebene durch das GATS einen rechtlichen Rahmen erhalten soll, zu dem die EU ihre ordnungspolitischen Regelungen kompa-

tibel halten will, bringt die Balance der drei Sektoren (Wirtschaftssektor – Staatssektor – 3. Sektor / Non-Profit-Sektor) in eine Schieflage mit weitreichenden Folgen für eine sozial gerechte und menschenwürdige Organisation einer Gesellschaft.

Daraus ergibt sich als zentrale politische Notwendigkeit, die drei genannten Sektoren in eine neue funktionsfähige Balance zu bringen. Angesichts der gegenwärtigen Destabilisierung des 3. Sektors – vor allem durch die AGENDA 2010 der rot-grünen Bundesregierung – ist das vorrangige Ziel einer in diesem Kontext erfolgenden Weiterentwicklung des Dritten Sektors die Stärkung der Zivilgesellschaft, die Stabilisierung und die Förderung der arbeitsmarktpolitischen Bedeutung des Dritten Sektors als eines zivilgesellschaftlich verankerten und Gemeinwohl orientierten Dienstleistungssektors, der qualitativ hochwertige öffentliche Güter und Dienstleistungen erstellt und der für deren bedarfsgerechte Allokation sorgt.

Um dieses Ziel zu erreichen, bedarf es einer breit angelegten öffentlichen Debatte, in die sowohl die Regelungen der EU zu Dienstleistungen als auch das GATS einzubeziehen sind.

Da die gegenwärtig in der BRD unter dem Titel AGENDA 2010<sup>16</sup> diskutieren und teils schon umgesetzten Reformen deutlich negative, destabilisierende Wirkungen auf den 3. Sektor haben, versteht sich das Memorandum auch als Alternative zu den entsprechenden Teilen der AGENDA 2010.

Letztlich sind es die technisch-wissenschaftlichen Fortschritte der letzten Jahrzehnte, die unsere Gesellschaft erneut vor politische Herausforderungen von beachtlicher Dimension stellen. Die technischen Rationalisierungsschübe in der industriellen Produktion sowie in den klassischen Verwaltungsdienstleistungen infolge digitaler Datenverarbeitung haben zum millionenfachen Abbau von Arbeitsplätzen in diesen Bereichen geführt und die Struktur der Arbeitswelt tiefgreifend verändert. Diese quantitativen und qualitativen Veränderungen der Arbeitswelt haben wiederum weitreichende Folgen für die gesamte Gesellschaft. So gesehen, lassen sich die gegenwärtigen gesellschaftlichen Konflikte als Konflikte um die Rationalisierungsgewinne verstehen. Die Diskussion um den 3. Sektor ist Teil dieses Konfliktes um die Rationalisierungsgewinne, da ein reformierter 3. Sektor ja auch aus diesen Gewinnen mitzufinanzieren wäre. Ein 3. Sektor als ein zivilgesellschaftlich verankerter und Gemeinwohl orientierter Dienstleistungssektor wäre somit Teil eines Prozesses, in dem der angedeutete technische Fortschritt in sozialen und kulturellen Fortschritt übersetzt wird.

Ziel dieser Ausführungen ist es, die Hintergründe, die zur Formulierung des auf den folgenden Seiten abgedruckten Memorandums zum 3. Sektor geführt haben, darzulegen. Es ist offensichtlich, dass ein mangelndes 3-Sektor-Bewusstsein ein wesentlicher Grund dafür ist, dass der zivilgesellschaftliche Sektor durch den EU Binnenmarkt innerhalb weniger Jahre in eine Defensive geraten ist und nun in er Gefahr steht, auf einen reinen Ehrenamtlichkeitssektor reduziert zu werden. Zu einem 3-Sektor-Bewusstsein anzustiften, um dieser Entwicklung offensiv entgegenzutreten zu können, ist das Ziel des Memorandums zum 3. Sektor. Das *Memorandum Zivilgesellschaftlicher Mehrwert gemeinwohlorientierter sozialer Dienste* der Bundesarbeitsgemeinschaft der Wohlfahrtsverbände vom Oktober 2004 deutet darauf hin, dass unter dem gegebenen politischen und ökonomischen Druck die Bereitschaft der Akteure wächst, sich mit diesem Thema auseinander zu setzen.

---

<sup>16</sup> Insbesondere die so genannten Hartz-Reformen wirken sich nachteilig auf den 3. Sektor aus, da der 3. Sektor bisher beachtlich von ABM und Arbeit-statt-Sozialhilfe-Programmen profitiert hat. Dieses Profitieren war die Folge einer verdeckten Förderung, also einer Förderung, die ursprünglich politisch nicht gewollt war, und daher nicht öffentlich thematisiert wurde. Eben dies zahlt sich nun negativ aus für den 3. Sektor. Darüberhinaus haben alle finanziellen Kürzungen im Sozial- und Gesundheitsbereich negative Konsequenzen für den 3. Sektor.

# Memorandum für eine zukunftsfähige, gemeinwohlorientierte Weiterentwicklung des Dritten Sektors

## Präambel

Der technisch wissenschaftliche Fortschritt der letzten Jahrzehnte hat unsere Gesellschaft erneut vor politische Herausforderungen von erheblicher Dimension gestellt. Die technischen Rationalisierungsschübe in der industriellen Produktion sowie in den klassischen Verwaltungsdienstleistungen haben zum millionenfachen Abbau von Arbeitsplätzen in diesen Bereichen geführt und die Struktur der Arbeitswelt tiefgreifend verändert mit weitreichenden Folgen für die gesamte Gesellschaft.

Um im Kontext dieser strukturellen Umwälzungen soziale Gerechtigkeit und demokratische Verfasstheit unserer Gesellschaft zukunftsfähig zu machen, bedarf es weitreichender Reformen, die diesen technischen Fortschritt in sozialen Fortschritt transformieren.

Diese Reformen werden nicht ohne eine Einbeziehung des Dritten Sektors in ein gesellschaftliches Reformprogramm gelingen. Die Forschungen der letzten Jahre zum Dritten Sektor zeigen seine Relevanz für ein zukunftsfähiges gesellschaftliches Reformprogramm zweifelsfrei auf. So sind im Dritten Sektor ca. 1,4 Millionen Erwerbsarbeitsplätze – vor allem in sozialen, Gesundheits- und in Bildungseinrichtungen – angesiedelt. Das entspricht einem Anteil von knapp 5 % der Gesamtbeschäftigung. Im Durchschnitt kommen auf drei Beschäftigte im Dritten Sektor zwei ehrenamtlich Tätige.<sup>1</sup> Diese Zahlen skizzieren einerseits die arbeitsmarktpolitische Bedeutung des Dritten Sektors und andererseits seine gesellschaftspolitische Bedeutung als Ort bürgerschaftlichen Engagements, als Ort der Erstellung von öffentlichen, sozialen und Bildungsdienstleistungen, als Ort, an dem Erwerbsarbeit und ehrenamtliche Arbeit zu einer sinnvollen gegenseitigen Ergänzung gelangen, sowie als Ort gesellschaftlicher Reflexion und Integration, als Ort demokratischer Interessenaushandlung und praktischen Engagements im Blick auf ökologische, sozialpolitische und andere relevante öffentliche Fragestellungen. Im Blick auf seine Erwerbsarbeitsseite lässt sich der Dritte Sektor als zivilgesellschaftlich verankerter gemeinwohlorientierter Dienstleistungssektor verstehen.

Die in der gegenwärtigen Politik vorherrschende einseitige Ausrichtung auf den marktwirtschaftlichen Sektor – insbesondere auf die Interessen der so genannten Global Player – wird dagegen die oben angesprochenen Reformen nicht leisten. Denn die psychologische Basis der modernen Ökonomie ist die Aktivierung des Eigennutzes, die soziale Basis ist das Prinzip der Konkurrenz aller Individuen miteinander. Die Aussicht auf den eigenen Nutzen gilt als zentrale innere Leistungsmotivation für das Individuum, das Konkurrenzprinzip als zentrale externe Leistungsmotivation, die im Ergebnis zu einer effizienten und leistungsfähigen Güterproduktion und -verteilung führen sollen. Als steuernde und zielführende Handlungslogik für den Wirtschaftssektor ergibt sich daraus *Profit orientiertes Handeln*.

Adam Smith, einer der Vordenker der modernen Ökonomie am Übergang vom Feudalismus zum Industriezeitalter, ging es als Moralphilosoph primär um die Frage, wie die Güterproduktion so gesteigert werden

<sup>1</sup> Gerechnet in Vollzeitäquivalenten. Vgl.: E. Priller / A. Zimmer / H. K. Anheier: Der Dritte Sektor in Deutschland. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament. B 9/99, 26. Februar 1999.

kann, dass eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung sichergestellt werden kann, um den seinerzeitigen Hunger in vielen Gesellschaften Europas zu überwinden – was eine durchaus am Gemeinwohl orientierte Zielvorgabe darstellt. Aus seinem historischen Kontext heraus gelangte A. Smith zu der Annahme, eine Aktivierung des Eigennutzes aller Individuen einer Gesellschaft – angestoßen durch eine Produktivitäts steigernde Forcierung der (gesellschaftlichen) Arbeitsteilung – ergebe in der Summe eine Zunahme des Gemeinwohls, den "Wohlstand der Nationen", der für ihn gleichbedeutend war mit der Überwindung der in seiner verbreiteten materiellen Not.

Tatsächlich hat die Aktivierung von Eigennutz und das Konkurrenzprinzip zu einer immensen Steigerung der Produktivität in den westlichen Gesellschaften geführt. Doch die Skandale um Enron, Mannesmann/Vodafone, Parmalat so wie das Platzen der Spekulationsblasen der New Economy verdeutlichen, dass die Aktivierung des Eigennutzes keineswegs – wie Adam Smith erwartet hat – aus sich heraus zur Mehrung des Gemeinwohls führt, sondern ein abivalenter Prozess ist, der auch eine destruktive Richtung einschlagen kann und daher politischer Regulierungen bedarf: Die genannten Skandale sind Synonyme für Maßlosigkeit, Selbstüberschätzung und kriminelle Regelverstöße und veranschaulichen beispielhaft, welche Fehlentwicklungen eine Überbetonung des Eigennutzes bzw. der Profitorientierung als Handlungslogik zeitigt, wenn es an entsprechender politischer Steuerung fehlt.

Ebenso zeigen die Probleme der Stromversorgung in Teilen der USA und Italien in der noch nahen Vergangenheit, die chaotischen Zustände des öffentlichen Verkehrssystems in Großbritannien und die Probleme im Bereich der Wasserversorgung in einigen südamerikanischen Ländern infolge von Privatisierungen, dass die auf Individualinteressen aufbauende Privatwirtschaft aufgrund ihrer spezifischen Handlungslogik nicht in der Lage ist, eine kontinuierliche und flächendeckende Versorgung mit öffentlichen Gütern und Leistungen sicherzustellen – also das Funktionieren einer Gesellschaft sicher zu stellen, zur Mehrung des Gemeinwohls beizutragen und sozial gerechte Verhältnisse zu schaffen.

Die zuvor genannten Fehlentwicklungen im Wirtschaftssektor machen deutlich, dass der Wirtschaftssektor nur dann sinnvoll funktionieren kann, wenn er in einen umfassenderen gesellschaftlichen Kontext eingebunden ist. Denn es gelingt ihm gerade nicht, die für eine humane Gesellschaft nötigen Werte zu generieren. Eigennutz und Konkurrenz stimulieren zwar Produktivkräfte, fördern aber weder das Zusammenleben von Menschen in einer Gesellschaft noch demokratische Beteiligungsformen noch das Gemeinwohl noch sozial gerechte Verhältnisse.

Ohne Solidarität, ohne Kooperation, ohne Partizipation an der Gestaltung gesellschaftlicher Prozesse ist eine humane, demokratische und sozial gerechte Gesellschaft nicht denkbar. Um diese Werte zu generieren und lebendig zu halten, bedarf es eines entsprechenden gesellschaftlichen Rahmens. Diesen Rahmen bietet der Dritte Sektor als zivilgesellschaftlich verankerter Solidaritäts und Gemeinwohl orientierter Sektor. Der Dritte Sektor muss daher eine wesentlich zentralere Rolle in der Reformdebatte spielen. Dieses Memorandum will dazu beitragen.

## Eine Reform-Agenda für den Dritten Sektor

Sowohl der Dritte Sektor (Non-Profit-Sektor) als auch der Staat<sup>2</sup> mit seinen Einrichtungen stellen gemeinwohlorientierte Dienstleistungen bereit. Sie folgen dabei jeweils eigenen Handlungslogiken<sup>3</sup>.

Der staatliche Sektor folgt der Handlungslogik „Administration“. Das meint, dass das primäre Ziel staatlichen Handelns die Umsetzung und Observanz parlamentarischer Entscheidungen im Rahmen der öffentlichen Verwaltung. Das schließt die Ausübung des staatlichen Machtmonopols zum Zwecke des Erhalts der öffentlichen Ordnung und die Erbringung öffentlicher Daseinsvorsorge ein.

Der Dritte Sektor folgt einer Handlungslogik, die sich in Anlehnung an Gerd Mutz<sup>4</sup> mit den Begriffen Engagement, gemeinwohlorientiertes soziales Handeln, Gestaltung gesellschaftlicher Verhältnisse, Verantwortung und Partizipation umschreiben lässt. Dieser Bereich der Gesellschaft lässt sich als Zivilgesellschaft bezeichnen.

Im Zuge der Entwicklung einer Dienstleistungsgesellschaft entstehen seitens des Wirtschaftssektors Begehrlichkeiten, sich der Dienstleistungserstellung des staatlichen und des Dritten Sektors zu bemächtigen und den Wirtschaftssektor in die beiden anderen Sektoren hin auszuweiten. Die Erbringung und Distribution dieser Leistungen folgt dann selbstverständlich der Logik des Marktes.

Mit dieser Entwicklung werden sowohl wirtschaftliche wie auch allgemeine gesellschaftliche Fragestellungen berührt. Unter ökonomischem Gesichtspunkt gilt, dass bei weitem nicht alle Dienstleistungen des staatlichen und des Dritten Sektors marktfähig sind bzw., wenn sie in eine Marktfähigkeit hineingepresst werden, besteht die Gefahr, dass sie von ihrer eigentlichen Qualität verlieren oder sie ganz einbüßen. Deshalb ist es zum einen für einen Teil nicht wünschenswert, sie dem Markt zu überlassen. Zum anderen sind die Handlungslogiken des staatlichen und des Dritten Sektors für die Handlungsfähigkeit eines sozialen Rechtsstaates existenznotwendig und dürfen daher nicht dem Expansionsinteresse des Marktes geopfert werden.

Die Entwicklung der Dienstleistungsgesellschaft, die auf internationaler Ebene durch das GATS<sup>5</sup> einen rechtlichen Rahmen erhalten soll, bringt die Balance der drei Sektoren zunehmend in eine Schiefelage mit weitreichenden Folgen für eine sozial gerechte und menschenwürdige Organisation einer Gesellschaft.

<sup>2</sup> Insgesamt werden drei gesellschaftliche Handlungsbereiche unterschieden, die als Sektoren bezeichnet werden: Der Bereich der Wirtschaft als 1. Sektor, der staatliche Bereich als 2. Sektor und seit Ende der 60er Jahre des 20. Jahrhunderts wird der Bereich der Non-Profit-Aktivitäten und ehrenamtlicher Tätigkeiten als eigenständiger 3. Sektor klassifiziert. Diese Aufteilung der Gesellschaft in Sektoren ist zu unterscheiden von den drei ökonomischen Sektoren, dem primären (Land- und Forstwirtschaft, Fischerei), dem sekundären (industrieller Sektor) und dem tertiären Sektor (Dienstleistungssektor), die in ihrer historischen Interpretation jeweils bestimmte Entwicklungsstufen einer Volkswirtschaft bezeichnen: Agrargesellschaft, Industriegesellschaft und Dienstleistungsgesellschaft als die höchste ökonomische Entwicklungsstufe.

<sup>3</sup> Handlungslogik bezeichnet in diesem Zusammenhang die im ordnungspolitischen Rahmen zum Ausdruck gebrachten und durch die entsprechenden Gesetze und Verordnungen bevorzugte handlungsleitende Motivation der im jeweiligen Sektor tätigen Personen.

<sup>4</sup> Hier wird auf eine Beschreibung von Gerd Mutz zurückgegriffen, die er im Rahmen eines Workshops zum Thema Kirche als Agentur des Dritten Systems vorgetragen hat. Dieser Workshop fand am 06. Februar 2003 im Haus Landeskirchlicher Dienste in Dortmund statt. Veranstalter war der Kirchliche Dienst in der Arbeitswelt (KDA). Mit Gerd Mutz (MISS; München) haben Eckard Priller (WBZ, Berlin) und Sigrid Betzelt (Universität Bremen) an dem Workshop mitgewirkt.

<sup>5</sup> GATS = General Agreement on Trade in Services der World Trade Organisation (WTO)

Als zentrale politische Notwendigkeit ergibt sich daraus, die drei genannten Sektoren in eine neue funktionsfähige Balance zu bringen. Ziel einer in diesem Kontext erfolgenden Weiterentwicklung des Dritten Sektors ist die Stärkung der Zivilgesellschaft, die Stabilisierung und Förderung der arbeitsmarktpolitischen Bedeutung des Dritten Sektors als eines bürgerschaftlich verankerten und Gemeinwohl orientierten Dienstleistungssektors, sowie eine verlässliche und nachhaltige Organisation einer qualitativ hochwertigen Erstellung und bedarfsgerechten Allokation öffentlicher Güter und Dienstleistungen, soweit sie nicht in den Bereich staatlicher Daseinsvorsorge und hoheitlicher Aufgaben gehören. Dazu bedarf es einer breit angelegten öffentlichen Debatte, in die das GATS einzubeziehen ist, aber auch die Regelungen der Europäischen Union zur Freizügigkeit von Dienstleistungen, die laut entsprechendem EU-Weißbuch kompatibel zum GATS sein sollen.<sup>6</sup>

Zugespitzt auf den Dritten Sektor ergeben sich folgende politische Handlungsbedarfe:

- Die Neustrukturierung des ordnungspolitischen Rahmens auf intersektoraler Ebene.
- Die Neustrukturierung des ordnungspolitischen Rahmens auf innersektoraler Ebene des Dritten Systems.
- Die Neustrukturierung der Finanzierung des Dritten Systems.

### **Die Neustrukturierung des ordnungspolitischen Rahmens auf intersektoraler Ebene**

Gerade im Kontext der Konstruktion einer Dienstleistungsgesellschaft ist eine *öffentliche* Diskussion über den Umgang mit *öffentlichen* Gütern und Dienstleistungen und ihrer sektoralen Zuordnung dringend erforderlich.

- Klare Festlegung, welche Aufgaben und Leistungen künftig in welchem Sektor und damit nach welcher Handlungslogik erbracht und zur Verfügung gestellt werden sollen.

*Dies erfordert eine entsprechende Modifizierung des GATS sowie der Regelungen der Europäischen Union zur Freizügigkeit von Dienstleistungen.*

- Das Verhältnis zwischen Wirtschaftssektor und Dritten Sektor ist durch eine Neudefinition der Gemeinnützigkeit klar zu regeln: Nicht Gewinnverzicht, sondern die Gewinnnutzung sollte zum Hauptdifferenzkriterium zwischen diesen beiden Sektoren werden.

*Die Zulassung von Gewinnen auch im 3. Sektor stärkt die Organisationen dieses Sektors. Der Ausschluss einer privaten Gewinnverwendung schließt hingegen die Handlungslogik des Wirtschaftssektors – jedenfalls im Sinne einer privaten Profitvermehrung – aus dem 3. Sektor aus und lässt ihm damit seine eigenen Handlungslogiken. Anders ausgedrückt: Während der Wirtschaftssektor auf den Rechten aus Privateigentum fußt und für Gewinnmaximierung zu privatem Nutzen steht, ist der Dritte Sektor zivilgesellschaftlich verankert und steht für eine Gemeinwohl orientierte Gewinnnutzung.*

- Abgrenzung von staatlicher Daseinsvorsorge zum Dritten Sektor / zivilgesellschaftlichem Engage-

<sup>6</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaft: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse. Brüssel, den 12. 05. 2004. (PDF-Version) S. 24 f.

ment.

*Das unserer Sozialordnung zugrunde liegende Subsidiaritätsprinzip wird seit geraumer Zeit durch Politik und Wirtschaft von einem bürgerschaftlichen Beteiligungsrecht in eine Strategie zur Verlagerung ökonomischer Risiken auf die individuelle Ebene umgedeutet. So sollen beispielsweise im Rahmen der so genannten AGENDA 2010 Bürgerinnen und Bürger deutlich stärker zur privaten Absicherung von Gesundheitsrisiken und Altersversorgung gezwungen werden (was eine Marktausweitung zu Gunsten der privaten Versicherungsdienstleister und zu Lasten der öffentlichen sozialen Sicherungssysteme bedeutet). In ähnlicher Weise wird das Risiko der Arbeitslosigkeit individualisiert. Doch diese großen Lebensrisiken – Krankheit / Invalidität; Arbeitslosigkeit; Alter – können weder auf individueller noch allein auf zivilgesellschaftlicher Ebene aufgefangen werden. Vielmehr sind diese Risiken, da sie in der arbeitsteiligen Organisation unserer Gesellschaft selbst gründen, mit dem Ziel der Wahrung der Menschenwürde zumindest als eine auskömmliche Grundsicherung durch öffentliche Sicherungssysteme abzusichern. Erst unterhalb dieser Ebene kann zivilgesellschaftliches Engagement sinnvoll und wirkungsvoll zum Zuge kommen. Zur Abgrenzung dieser Ebenen bieten sich als Differenzkriterium die so genannten großen Lebensrisiken Krankheit / Invalidität, Arbeitslosigkeit, Alter und Ausbildung an, wie sie z.B. in der 1973 erschienen Denkschrift der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD) „Die soziale Sicherung im Industriezeitalter“ (in: Die Denkschriften der Evangelischen Kirche in Deutschland, Soziale Ordnung, Bd. 2/1, Gütersloh 1986, 2. Aufl., S. 125 f.) beschrieben sind.*

*Weitere Bereiche der staatlich anzusetzenden Daseinsvorsorge sind alle Bereiche einer absoluten Grundversorgung, wie z.B. Wasserversorgung, Energieversorgung, öffentliche Verkehrssysteme, öffentliche Sicherheit, Schulbildung (im Interesse einer ergebnisorientierten Chancengleichheit).*

- Umwidmung vorhandener nicht direkt sichtbarer Förderungen und Subventionen des Dritten Sektors aus Arbeitsmarktprogrammen u.ä. in eine dauerhafte, offene, politisch bewusste und berechenbare öffentliche Förderung des Dritten Sektors. Damit ist eine stärkere Planbarkeit und Kalkulierbarkeit der den Dritte-Sektor-Organisationen zur Verfügung stehenden Mittel zu erreichen. Gleichzeitig ist die Transparenz bei der Verwendung der Mittel zu erhöhen.

## **Die Neustrukturierung des ordnungspolitischen Rahmens auf innersektoraler Ebene des Dritten Systems<sup>7</sup>**

Die Rechtsgrundlagen für den Dritten Sektor in Deutschland bilden eine kaum zu überblickende Zahl von Einzelregelungen aus ganz unterschiedlichen Rechtsbereichen. Die wesentlichen Rechtsbereiche sind das Vereinsrecht, das Stiftungsrecht von Bund, Ländern und den Kirchen, das Genossenschaftsrecht, das Steuerrecht und das Zuwendungsrecht der Haushaltsgesetze von Bund, Ländern und Kommunen. Diese Regelungen sind im Laufe der letzten 150 Jahre entstanden und wurzeln zum Teil in einem vordemokratischen Staats- und Gesellschaftsverständnis und zielen somit eher auf eine Kontrolle und Beschränkung bürgerschaftlicher Aktivitäten statt auf ihre Förderung und Entfaltung. Zudem stellt die Vielzahl der Einzelregelungen als solche ein Problem dar: Sie ist für die Akteure des Dritten Sektors unüberschaubar und teils widersprüchlich und in der alltäglichen Praxis nur sehr schwer und mit einem erheblichen Verbrauch an personellen und finanziellen Ressourcen handhabbar.

---

<sup>7</sup> Vergl. dazu insbesondere die Analysen und Vorschläge von Sigrid Betzelt, Universität Bremen.

Daraus ergeben sich folgende innersektorale Reformbedarfe:

- Schaffung eines eigenständigen Gesetzes<sup>8</sup> als Rechtsgrundlage für den Dritten Sektor. Darin ist folgendes zu regeln:

- Definition der Handlungsprinzipien des Dritten Sektors.

*Sozialökonomie (d.h. wirtschaften zu gesellschaftlich nützlichen Zielen; Umgang mit öffentlichen Gütern und Dienstleistungen) anstelle von Profitmaximierung; Verbot der privaten, individuellen Gewinnverteilung zugunsten einer Pflicht zur Reinvestition von Überschüssen bzw. Gewinnen; Partizipation der Nutzer von Leistungen und innerorganisatorische demokratische Entscheidungsstrukturen.*

- Definition gemeinnütziger Tätigkeiten.

*Als Vorbild kann die Diskussion zur Neudefinition von „charity“ in Großbritannien dienen: „Eine charity sollte neu definiert werden als eine Organisation, die dem Gemeinwohl dient und eines oder mehrerer der folgenden Ziele verfolgt: 1) Die Vermeidung und Erleichterung von Armut. 2) Die Förderung von Bildung. 3) Die Förderung von Religion. 4) Die Förderung der Gesundheit. 5) Die Förderung von Gesellschaft und Gemeinwesen. 6) Die Förderung von Kultur, Kunst und Kulturerbe. 7) Die Förderung des Amateursports. 8) Den Einsatz für Menschenrechte, Konfliktlösung und -aufarbeitung. 9) Die Förderung von Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität. 10) Andere Zwecke, die dem Gemeinwohl dienen.“<sup>9</sup>*

*Eine solche Regelung schafft überprüfbare und berechenbare Rahmenbedingungen für die Dienstleistungswirtschaft und für den 3. Sektor, und verhindert zugleich, dass dem 3. Sektor nur die wirtschaftlich uninteressanten Arbeitsfelder bleiben.*

*Die definierten Bereiche schaffen dem 3. Sektor Handlungsräume in Analogie zum klassischen Subsidiaritätsprinzip.*

- Definition eines kohärenten und rechtssicheren steuerrechtlichen Status' der Organisationen<sup>10</sup> des Dritten Sektors.
- Neustrukturierung der klassischen Organisationsformen des 3. Sektors: Verein – Genossenschaft<sup>11</sup> – Stiftung.

*Erforderlich sind hier insbesondere in Bezug auf Transparenz und demokratische Legitimation verbesserte Handlungsmöglichkeiten der Entscheidungsorgane; die Ermöglichung wirtschaftlicher Tätigkeiten nach der spezifischen Handlungslogik des 3. Sektors mit dem Ziel der Schaffung von Erwerbsarbeitsplätzen für Vereine; die Zulassung von Genossenschaften mit sozialen und ideellen Zielen (das bedeutet, dass die reine marktwirtschaftliche Ausrichtung der Genos-*

<sup>8</sup> Vergl. das italienische Gesetz über die "Organizzazione Non Lucrativa di Utilità Sociale" (ONLUS). Einen kurzen Überblick dazu gibt Gian Paolo Barbetta in seinem Beitrag "Italiens Dritter Sektor auf Konsolidierungskurs. In E. Priller / A. Zimmer (Hg.): Der Dritte Sektor international. Mehr Markt - weniger Staat? edition sigma, Berlin 2001, S. 101 - 120.

<sup>9</sup> Private Action, Public Benefit. A Review of Charities and the Wider Not-For-Profit Sector. Strategy Unit Report, September 2002. Deutsch: Bertelsmann Stiftung, Mai 2003. Seite 4 f.

<sup>10</sup> Vergl. auch hierzu die Ausführungen von Gian Paolo Barbetta zum italienischen Gesetz über die "Organizzazione Non Lucrativa di Utilità Sociale" (ONLUS). A.a.O.

<sup>11</sup> Vorbildhaft sind z.B. die sozialen Genossenschaften in Italien, die gesetzlich verankert sind.

*senschaften in Deutschland zu revidieren ist!) sowie eine Vereinfachung der Gründungsmodalitäten für Genossenschaften; Vereinheitlichung und Vereinfachung des Stiftungsrechts; die Schaffung handhabbarer förder- und steuerpolitischer sowie buchhalterischer Rahmenbedingungen, die auch den Ressourcen kleinerer Organisationen angemessen sind.*

- Verpflichtung der Akteure des Dritten Sektors zur Transparenz durch jährliche öffentliche Berichterstattung über Aktivitäten und Finanz- und Vermögenslage – bei der Verwendung öffentlicher Gelder auf der Grundlage von Zielvereinbarungen.

*Dies ist im Gegenzug zu einer Straffung und Vereinfachung der Rechtsformen von Vereinen, Genossenschaften und Stiftungen kompensatorisch erforderlich. Zugleich wird damit erreicht, dass die Arbeit der Akteure im 3. Sektor auf einem angemessenen qualitativen Niveau erfolgt.*

- Definition eines einheitlichen, rechtssicheren, transparenten Zuwendungsrechts seitens der öffentlichen Hand, das den Akteuren des Dritten Sektors eine mittel- und langfristige Planung ermöglicht. Dazu gehört insbesondere die Ablösung des Gebots der zeitnahen Mittelverwendung sowie des bisherigen Prinzips der Fehlbedarfsfinanzierung durch die Zulassung einer Kombination aus öffentlichen Fördermitteln, Sponsoring, Spenden, Mitgliedsbeiträgen und eigen erwirtschafteten Mitteln, die den Aufbau von Rücklagen zur Kompensation von Einnahmeausfällen, für Eigenmittel für Projekte und für größere Investitionen ermöglicht. Ebenso gehört dazu eine sinnvolle Neubestimmung des Verhältnisses von Projektfinanzierung und Infrastrukturfinanzierung, da allein aus Projektfinanzierungen eine Infrastrukturfinanzierung nicht möglich ist (oder bestenfalls sehr großen Organisationen, die noch über weitere Einnahmequellen verfügen). Ohne eine vorhandene Infrastruktur sind Projekte aber nicht realisierbar.

- Vereinbarung eines Vertrages zwischen der Regierung und dem Dritten Sektors, in dem

- die Grundsätze zum Selbstverständnis des Dritten Sektors beschrieben sind sowie das Verhältnis zwischen dem Dritten Sektor und dem Staat (was die Anerkennung des Dritten Sektors als eigenständigem Sektor beinhaltet);
- die Verpflichtungen des Staates gegenüber dem Dritten Sektor;
- die Verpflichtungen des Dritten Sektors gegenüber Staat und Öffentlichkeit.

*Als Vorbild für die Vereinbarung eines solchen Vertrages kann der Compact der Labor-Regierung mit dem Dritten Sektor in Großbritannien von 1998 dienen. Er ist als Anhang diesem Memorandum beigefügt.*

Mit diesen inter- und innersektoralen Regelungen lassen sich Wettbewerbsfragen fair und sinnvoll gestalten. Die Akteure des 3. Sektors werden zu einem verantwortungsvollen, sparsamen und zielorientierten Umgang mit Ressourcen motiviert. Ein berechenbarer und verlässlicher Rahmen für den 3. Sektor motiviert dessen Akteure zur Entwicklung von Leitbildern, die nicht primär auf Konkurrenz basieren, sondern auf der Handlungslogik des 3. Sektors.

## Die Neustrukturierung der Finanzierung des Dritten Systems

Wir sind der Meinung, dass unsere Gesellschaft über den nötigen Reichtum verfügt, um einen Dritten Sektor, wie er oben skizziert ist, aus dem vorhandenen gesellschaftlichen Reichtum finanzieren zu können. Dies kann durch eine zielgerichtete Nutzung des Reichtums in unserer Gesellschaft geschehen, die sich folgendermaßen organisieren lässt:

- Durch eine zeitlich befristete Abgabe auf hohe Vermögen sind Stiftungen aufzubauen, die zur Finanzierung des Dritten Sektors grundlegend beitragen.
- Als weitere Finanzsäule ist eine Beteiligung aller Bürgerinnen und Bürger an der Finanzierung des Dritten Sektors zu installieren. Dies ist über zwei Wege möglich: Einmal mittels einer Kultursteuer nach italienischem Vorbild oder aber den Bürgerinnen und Bürgern kann das Recht eingeräumt werden – wie z.B. in Ungarn oder in Großbritannien praktiziert –, dass sie einen Teil ihrer Einkommenssteuer mit einer Zweckbindung belegen können, so dass er dem Dritten Sektor zugeführt wird (in Ungarn ist das z.B. ein Anteil von 1 %).
- Damit werden die vorhandenen Förderungen ergänzt und die Armut der öffentlichen Hand in einer zivilgesellschaftlichen Weise kompensiert.
- Gezeigte gesellschaftspolitische Verantwortung von Unternehmen in Form von Spenden für Projekte und Organisationen im 3. Sektor sowie in Form der Gründung und Unterstützung von Stiftungen sind steuerpolitisch besser zu honorieren, als dies heute geschieht. Ein solcher zweckgebundener Steuernachlass ist sozialpolitisch sinnvoller als allgemeine Steuernachlässe, wie sie von der Bundesregierung in den letzten Jahren vorgenommen wurden.
- Und schließlich sind die bisherigen indirekten Förderungen des Dritten Sektors in direkte zu transformieren, um sie transparent zu machen und sie politisch abzusichern.

## Anhang

Compact der Labour-Regierung mit dem Dritten Sektor in GB (1998)<sup>12</sup>

### *Grundsätze*

- Ein unabhängiger und vielfältiger Nonprofit-Sektor und das Ehrenamt sind von fundamentaler Bedeutung für das Wohlergehen der Gesellschaft.
- Bei der Entwicklung und Umsetzung staatlicher Politik sowie bei der Erbringung entsprechender Dienstleistungen haben Regierung und Dritter Sektor unterschiedliche, jedoch einander ergänzende Aufgaben zu erfüllen.
- Durch die partnerschaftliche Zusammenarbeit im Hinblick auf gemeinsame Ziele und Zielsetzungen kommt ein besseres Ergebnis zustande.
- Regierung und Dritter Sektor übernehmen unterschiedliche Verantwortung, teilen aber gemeinsame Werte im Hinblick auf Integrität, Offenheit, Aufrichtigkeit und Leadership.

### *Verpflichtungen der Regierung*

- Anerkennung und Unterstützung der Unabhängigkeit des Dritten Sektors,
- Finanzierung gemeinsamer, transparenter Arrangements zur Abstimmung und Bewertung von Zielstellungen sowie Bereitstellung langfristiger finanzieller Förderung zur Gewährleistung von Stabilität,
- Berücksichtigung der Position des Sektors zu Fragen, die ihn betreffen,
- jährliche Prüfung der Umsetzung des *Compact*.

### *Verpflichtungen des Dritten Sektors*

- Aufrechterhaltung der hohen Standards der Leistung und Verantwortung,
- Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen,
- Berücksichtigung der Interessen von Nutzern und anderen Beteiligten, insbesondere im Hinblick auf Kontakte zur Regierung sowie bei der Ausarbeitung von Programmen,
- Förderung gegenseitiger bindender Arbeitsbeziehungen,
- jährliche Prüfung der Umsetzung des *Compact*.

Herne, im Juli 2004

Wolfgang Belitz / Jürgen Klute / Hans-Udo Schneider / ...

---

<sup>12</sup> Jeremy Kendall: Dritter Sektor und Dritter Weg in Großbritannien. In: Eckhard Priller / Annette Zimmer (Hg.): Der Dritte Sektor international. Mehr Markt - weniger Staat? edition sigma, Berlin 2001, S. 122.