

**Non-Profit-Organisationen
in Deutschland**
Ansatzpunkte für eine Reform des Wohlfahrtsstaats

Margit Kraus und Dan Stegarescu

Dokumentation Nr. 05-02

ZEW

Zentrum für Europäische
Wirtschaftsforschung GmbH

Centre for European
Economic Research

Non-Profit-Organisationen in Deutschland

Ansatzpunkte für eine Reform des Wohlfahrtsstaats

Margit Kraus und Dan Stegarescu

Dokumentation Nr. 05-02

Laden Sie diese ZEW Dokumentation von unserem ftp-Server:

<ftp://ftp.zew.de/pub/zew-docs/docus/dokumentation0502.pdf>

Non-Profit-Organisationen in Deutschland

Ansatzpunkte für eine Reform des Wohlfahrtsstaats

Margit Kraus
Dan Stegarescu

Juni 2005

Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW)

ISSN 1611-681X

Kontakt und weitere Informationen:

Dr. Margit Kraus
Zentrum für Europäische
Wirtschaftsforschung (ZEW)
L 7, 1 · 68161 Mannheim
Telefon: +49-621-1235-163
Telefax: +49-621-1235-215
E-Mail: kraus@zew.de

Dan Stegarescu
Zentrum für Europäische
Wirtschaftsforschung (ZEW)
L 7, 1 · 68161 Mannheim
Telefon: +49-621-1235-167
Telefax: +49-621-1235-215
E-Mail: stegarescu@zew.de

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung.....	2
1 Einführung	5
2 Bestandsaufnahme des Non-Profit-Sektors in Deutschland.....	5
2.1 Definition und Abgrenzung der Non-Profit-Organisationen	6
2.2 Wirtschaftliche Bedeutung des Non-Profit-Sektors	9
2.2.1 Größe und Tätigkeitsbereiche.....	9
2.2.2 Finanzierungsstruktur.....	12
2.3 Sektorale Betrachtung für die Bereiche „Gesundheitswesen“ und „Soziale Dienste“	15
3 Wohlfahrtsökonomische Analyse der Aufgabenverteilung zwischen Staat, gewinnorientiertem und Non-Profit-Sektor in Deutschland	17
3.1 Bestimmungsgründe der Aufgabenverteilung zwischen Staat, gewinnorientiertem und Non-Profit-Sektor	18
3.1.1 Theorien des Marktversagens – Staatsversagens	18
3.1.2 Theorien des Kontraktversagens.....	21
3.2 Erklärungsgehalt der Theorien für die Leistungen der Bereiche „Gesundheitswesen“ und „Soziale Dienste“	25
3.3 Gegenüberstellung mit den Marktanteilen der drei Sektoren in Deutschland.....	28
4 Analyse der Rahmenbedingungen des Non-Profit-Sektors	30
4.1 Der Einfluss ordnungspolitischer Leitlinien	31
4.1.1 Korporatismus und Subsidiaritätsprinzip	31
4.1.2 Einfluss und Entwicklung der Sozialhilfegesetzgebung.....	33
4.1.3 Beurteilung des Einflusses der ordnungspolitischen Leitlinien auf die Marktsituation der Non-Profit-Organisationen	35
4.2 Der Einfluss von Rechtsformvorschriften	36
4.2.1 Regelungen für die wichtigsten Rechtsformen von Non-Profit- Organisationen.....	36
4.2.2 Beurteilung des Einflusses der Rechtsformvorschriften für Non-Profit- Organisationen.....	41
4.3 Der Einfluss des Steuer- und Zuwendungsrechts.....	43
4.3.1 Regelungen des Steuer- und Zuwendungsrechts für gemeinnützige Non-Profit- Organisationen.....	43
4.3.2 Wohlfahrtsökonomische Analyse der eingesetzten Instrumente zur Förderung von Non-Profit-Organisationen	48
4.3.3 Beurteilung der Regelungen im deutschen Steuer- und Zuwendungsrecht	54
5 Zusammenfassung, wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen und Forschungsbedarf.....	58
Literaturverzeichnis	63

Kurzfassung

Vor dem Hintergrund des zunehmenden Drucks auf die öffentlichen Haushalte ist immer wieder die Forderung nach einer Neudefinition der Aufgabenverteilung zwischen öffentlichem und privatem Sektor laut geworden. Hierbei werden besonders die privaten Non-Profit-Organisationen, die in Deutschland bereits wesentlich zur Bereitstellung von Gütern des öffentlichen Interesses beitragen, als Hoffnungsträger genannt. Die flexibleren Organisationsformen und eine stärkere Bürgernähe lassen hoffen, dass der Non-Profit-Sektor effizientere Organisations- und Anreizstrukturen und eine bedarfsgerechtere Leistungserstellung als der öffentliche Sektor erbringen kann. Andererseits klagen die Organisationen über unübersichtliche und hinderliche Rechtsformvorschriften und steuerrechtliche Regelungen und besonders die großen Verbände weisen aufgrund ihrer Stellung als staatliche Subunternehmer eine Schwäche an selbst erwirtschafteten Mitteln und ein stark formalisiertes Beziehungsgefüge zum öffentlichen Sektor auf.

Ziel dieser Studie ist es, die Potenziale von Non-Profit-Organisationen für eine Entlastung des öffentlichen Sektors zu analysieren und Handlungsempfehlungen für eine verbesserte Ausschöpfung dieser Potenziale zu erarbeiten. Die Untersuchungen fokussieren dabei auf die Bereiche „Gesundheitswesen“ und „Soziale Dienste“. Analysiert man die gegenwärtige Aufgabenverteilung zwischen dem öffentlichen Sektor, dem Non-Profit-Sektor und dem privaten gewinnorientierten Sektor vor dem Hintergrund der wohlfahrtsökonomischen Theorien zum Non-Profit-Sektor, so ist insgesamt festzustellen, dass die bestehende Aufgabenverteilung zwischen den drei Sektoren in den untersuchten Bereichen recht gut mit den theoretischen Aussagen in Einklang zu bringen ist. Beträchtliche Verlagerungspotenziale vom öffentlichen Sektor in den Non-Profit-Sektor scheinen vor allem im Bereich der allgemeinen Krankenhäuser sowie im Bereich der Kindertagesstätten zu bestehen. Um die Potenziale, den öffentlichen Sektor zu entlasten, bestmöglich zu nutzen, werden allerdings die gegenwärtigen Rahmenbedingungen für Non-Profit-Organisationen noch in wesentlichen Punkten zu verbessern sein.

In Hinblick auf den Einfluss ordnungspolitischer Leitlinien, insbesondere des Subsidiaritätsprinzips, wurde nach Jahrzehnten, in denen den sechs Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege eine privilegierte Position durch die Sozialhilfegesetzgebung garantiert war, mit den Reformen seit den 1990er Jahren ein großer Schritt in die richtige Richtung getan. Die auf eine Gleichstellung der Wohlfahrtsverbände mit anderen Non-Profit-Organisationen und Unternehmen des privaten, gewinnorientierten Sektors abzielenden Reformen im Sozial- und Jugendhilferecht ermöglichen eine flexiblere und stärker am Wettbewerb orientierte Anwendung des Subsidiaritätsprinzips, die einen positiven Einfluss auf die Effizienz der bestehenden Aufgabenverteilung im untersuchten Teilsektor verspricht. Allerdings ist nicht zu erwarten, dass über politische Entscheidungen und die Reform der relevanten Rechtsnormen die über fast ein Jahrhundert gewachsene institutionelle Situation kurzfristig durchgreifend verändert werden kann.

Was den Einfluss von Rechtsformvorschriften für Non-Profit-Organisationen betrifft, so stellen aufwändige Gründungsprozeduren und Satzungserfordernisse besonders für Vereine und Stiftungen, sowie die Unübersichtlichkeit des Stiftungsrechts und das Fehlen eines zentralen Bundesregisters für Stiftungen ein Hindernis für künftige Gründer dar. Im Fall des Vereinsrechts sollte neben einer Vereinfachung des Gründungsablaufs und der Satzungserfordernisse insbesondere darüber nachgedacht werden, auch am Markt aktiven Vereinen die Gemeinnützigkeit zuzuerken-

nen, sofern die weiteren steuerrechtlichen Voraussetzungen hierfür erfüllt sind. Darüber hinaus ist für Vereine wie auch für Stiftungen ab einer gewissen Umsatzhöhe die Einführung einer Publizitätspflicht für Geschäftsbericht und Jahresabschluss empfehlenswert. Schließlich sollte darüber nachgedacht werden, durch eine Reform des Genossenschaftsrechts auch für Organisationen dieser Rechtsform die Anerkennung der Gemeinnützigkeit zu ermöglichen, was gegenwärtig durch die gesetzliche Festlegung von Genossenschaften auf Zwecke der ausschließlich wirtschaftlichen Förderung der Mitglieder praktisch ausgeschlossen ist.

Was das Gemeinnützigkeitsrecht selbst betrifft, so ist dessen unsystematischer und inkonsistenter Aufbau zu kritisieren, in dem Grundsätze der Gemeinnützigkeit gleichberechtigt neben der Aufzählung einzelner, als gemeinnützig anerkannter Zwecke stehen und eine Orientierung an den zu erwartenden positiven Externalitäten nicht in allen Fällen erkennbar ist. Darüber hinaus lässt es beträchtliche Interpretationsspielräume und ein erhebliches Maß an Willkürentscheidungen durch die für die Anerkennung zuständigen Finanzbehörden zu. Es sollte ein systematischer und umfassender Katalog der als gemeinnützig anzuerkennenden Zwecke erstellt werden, der sich an wohlfahrtsökonomischen Kriterien orientiert. Zusätzlich sollte darüber nachgedacht werden, die Zuständigkeit für die Anerkennung der Gemeinnützigkeit einer unabhängigen Stelle nach britischem Vorbild zu übertragen.

Die Begünstigungen von Non-Profit-Organisationen im Steuerrecht sind im Wesentlichen durch die Anwesenheit positiver externer Effekte der bereitgestellten Leistungen zu begründen. Die direkten steuerlichen Begünstigungen bei der Ertrags- und Umsatzsteuer stellen hierbei eine implizite Wertsubvention der angebotenen Leistungen dar. Kritisch zu sehen ist hierbei die einheitliche Entlastung aller als gemeinnützig anerkannten Non-Profit-Organisationen ohne Berücksichtigung der aus ihrer Aktivität erwarteten externen Nutzen, da diese die in der Wohlfahrtsökonomie abgeleiteten Effizienzkriterien für die Bereitstellung von Leistungen mit positiven externen Effekten nur äußerst unzureichend approximiert. Eine Orientierung der Steuerbegünstigungen am Ausmaß der zu erwartenden externen Nutzen ist nicht allein aus Gründen einer verbesserten Allokationseffizienz, sondern auch unter Wettbewerbsgesichtspunkten dringend wünschenswert. Auch mit Blick auf die Diskussion um das deutsche Gemeinnützigkeitsrecht auf EU-Ebene wird die Anknüpfung der steuerlichen Begünstigung an der Organisation anstelle von konkreten Aktivitäten zu überdenken sein. Im Hinblick auf die steuerliche Abzugsfähigkeit von Spenden erweist sich die gegenwärtig praktizierte Variante des Abzugs der Spenden vom Gesamtbetrag der Einkünfte sowohl aus wohlfahrtsökonomischer Sicht wie auch aus verteilungspolitischer Sicht als kritisch, da sie der Alternative eines Abzugs von der Steuerzahllast in allokativer Hinsicht unterlegen ist und zudem die mit ihr verbundene progressive Entlastung auf die Einkommensverteilung regressiv wirkt. Die Staffelung nach unterschiedlichen abzugsfähigen Höchstbeträgen in Prozentsätzen des Gesamtbetrags der Einkünfte begünstigt höhere Einkommen zusätzlich und ist wohlfahrtsökonomisch nicht zu begründen. Die gegenwärtige Praxis des Abzugs vom Gesamtbetrag der Einkünfte sollte deshalb durch einen Tax Credit ohne Höchstabzugsbeträge ersetzt werden. Unterschiedlich hohe positive Externalitäten der verschiedenen Zwecke können durch die Definition unterschiedlicher Prozentsätze des Spendenbetrags, die als abzugsfähig zugelassen werden, berücksichtigt werden. Insgesamt ist festzustellen, dass die steuerlichen Regelungen sowohl den Bezug zu wohlfahrtsökonomischen Kriterien als auch eine Abstimmung untereinander vermissen lassen und die alleinige Anknüpfung am Gemeinnützigkeitsstatus unter Wettbewerbsgesichtspunkten negativ zu beurteilen ist.

Hinsichtlich der staatlichen Zuwendungen schließlich ist die gegenwärtige Praxis der Anteils- und besonders der Fehlbetragsfinanzierung aus wohlfahrtsökonomischer Sicht kritisch zu sehen, da sie Crowding-Out-Effekte privater Spenden in mehr oder weniger großem Umfang erwarten lässt. Es sollte darüber nachgedacht werden, diese Finanzierungsformen, wo immer dies möglich und sinnvoll ist, durch andere Formen zu ersetzen. Hierbei ist aus der wohlfahrtsökonomischen Literatur bekannt, dass eine Finanzierung in Form von ergänzenden Zuwendungen („Matching Grants“) allokativ gesehen die vorteilhafteste ist. Des Weiteren ist die Antragstellung und Administration staatlicher Zuwendungen gegenwärtig mit einem sehr hohen bürokratischen Aufwand verbunden und zwingt die begünstigten NPO zur Übernahme kameralistischer Buchhaltungsprinzipien, die der wirtschaftlichen Effizienz widersprechen und einer flexiblen Reaktion auf unvorhergesehene Ereignisse im Wege stehen. Wünschenswert wäre eine Standardisierung der Antragsprozeduren zwischen den Behörden, die Akzeptanz der kaufmännischen Buchhaltung beim Verwendungsnachweis. Der in Teilbereichen bereits eingeleitete Übergang zu Globalbudgets, bei denen nur die Gesamtsumme fixiert ist, die einzelnen Posten aber umgewidmet werden können, sollte fortgeführt werden.

Insgesamt sind Regelungen im deutschen Steuer- und Zuwendungsrecht, die eine Begünstigung allein am Sachverhalt der Gemeinnützigkeit bzw. an der Rechtsform anknüpfen, als nicht sinnvoll zu betrachten, da hiermit private gewinnorientierte Unternehmen, die vergleichbare Dienstleistungen anbieten, gegenüber NPO im Wettbewerb schlechter gestellt werden. Es wäre sinnvoll, die steuerliche Begünstigung lediglich auf diejenigen NPO zu beschränken, die in Bereichen mit nennenswerten positiven Externalitäten aktiv sind, oder die aufgrund ihrer geringen Größe einen schwierigen Zugang zum Kapitalmarkt haben und gleichzeitig nicht in direkter Konkurrenz zu privat-gewerblichen Trägern stehen. Generell stellen jedoch direkte öffentliche Zuwendungen in Form von „Matching Grants“ ein besseres Instrument als steuerliche Vergünstigungen dar, um eine effiziente Bereitstellung zu gewährleisten. In den Bereichen, in denen kein Marktversagen herrscht, sollte hingegen eine rechtsformunabhängige steuerliche Gleichbehandlung eingeführt werden, die den Wettbewerb zwischen NPO und privaten gewinnorientierten Unternehmen intensiviert.

1 Einführung

Angesichts des zunehmenden Drucks auf die öffentlichen Haushalte ist immer wieder die Forderung nach einer Modernisierung der Rolle des Staates und der Neudefinition der Aufgabenverteilung zwischen öffentlichem und privatem Sektor laut geworden. Besonders die privaten Non-Profit-Organisationen, die in Deutschland bereits wesentlich zur Bereitstellung von Gütern in den Bereichen des Gesundheitswesens, der sozialen Dienste, der Forschung, Bildung, Kultur und des Sports beitragen, werden in diesem Zusammenhang als Hoffnungsträger genannt. Die flexiblere, von staatlichen Hierarchien unabhängige Organisationsform und ihre stärkere Bürgernähe lassen hoffen, dass der Non-Profit-Sektor effizientere Organisations- und Anreizstrukturen und eine bedarfsgerechtere Leistungserstellung als der öffentliche Sektor erbringen kann. Andererseits klagen die Organisationen über unübersichtliche und hinderliche Vorschriften des Rechtsform- und Steuerrechts und besonders die großen Verbände weisen aufgrund ihrer Stellung als staatliche Subunternehmer eine Schwäche an selbsterwirtschafteten Mitteln und ein stark formalisiertes Beziehungsgefüge zum öffentlichen Sektor auf.

Ziel dieser Studie ist es, die Potenziale von Non-Profit-Organisationen für eine Entlastung des öffentlichen Sektors zu analysieren und Handlungsempfehlungen für eine verbesserte Ausschöpfung dieser Potenziale zu erarbeiten. Die Untersuchungen fokussieren dabei auf die Bereiche „Gesundheitswesen“ und „Soziale Dienste“. Ausgehend von einer komprimierten Bestandsaufnahme der aktuellen Situation des Non-Profit-Sektors in Deutschland wird eine wohlfahrtstheoretische Analyse der optimalen Aufgabenverteilung zwischen Staat, Non-Profit-Sektor und privatem gewinnorientierten Sektor für die fraglichen Bereiche vorgenommen, der die faktische Situation der Aufgabenverteilung in Deutschland gegenüber gestellt wird. Im Anschluss werden die gegenwärtig in Deutschland bestehenden ordnungspolitischen und wettbewerbsrelevanten Rahmenbedingungen für die wichtigsten Rechtsformen von Non-Profit-Organisationen in den ausgewählten Bereichen untersucht. Hierbei sind zum einen ordnungspolitische Leitlinien, die sich insbesondere aus dem Subsidiaritätsprinzip ergeben, zum anderen Rechtsformvorschriften sowie steuer- und zuwendungsrechtliche Vorschriften relevant. Diese Analyse sollte Hinweise darauf geben, welche der Rahmenbedingungen einer Realisierung der effizienten Aufgabenverteilung im Wege stehen. Den Abschluss der Studie bildet eine Zusammenstellung von Empfehlungen für eine Verbesserung der Aufgabenverteilung zwischen öffentlichem, privatem und speziell dem Non-Profit-Sektor und der Ausgestaltung der für die Non-Profit-Organisationen relevanten Rahmenbedingungen, durch die eine effizientere Aufgabenverteilung herbeigeführt werden kann.

2 Bestandsaufnahme des Non-Profit-Sektors in Deutschland

Im ersten Teil der Untersuchung wird eine komprimierte Bestandsaufnahme des deutschen Non-Profit-Sektors vorgenommen. Im Anschluss an eine Diskussion der wesentlichen Konzepte zur Definition und Abgrenzung von Non-Profit-Organisationen wird die wirtschaftliche Bedeutung des Sektors und seiner Teilbereiche nach Anteilen am Bruttoinlandsprodukt und an den Beschäftigungszahlen sowie die Zusammensetzung der Finanzierungsmittel quantifiziert. Abschließend werden die Teilsektoren „Gesundheitswesen“ und „Soziale Dienste“ im Detail diskutiert.

2.1 Definition und Abgrenzung der Non-Profit-Organisationen

Als „Non-Profit-Sektor“ (NPS) wird im Allgemeinen in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur und in der politischen Diskussion derjenige Teil der Volkswirtschaft bezeichnet, der weder zum öffentlichen Sektor noch zum privaten gewinnorientierten Sektor gehört, und der als Anbieter von gemeinwirtschaftlichen Gütern und Dienstleistungen am Markt auftritt. Eine akzeptierte einheitliche und genaue Definition des NPS liegt jedoch nicht vor, so dass die Abgrenzung von den anderen Sektoren und die internationale Vergleichbarkeit häufig mit Problemen verbunden sind.

Zwei unterschiedliche Konzepte des NPS herrschen in der Literatur vor.¹ Im Mittelpunkt des aus den USA stammenden und von der Johns Hopkins (JH) University entwickelten Konzepts des „Non-Profit“- oder „Dritten Sektors“ steht die Abgrenzung vom Markt- und Staatssektor und die Nicht-Ausschüttung der Gewinne an die Mitglieder, Eigner und insbesondere Manager der NPO.² Die Definition der „Non-Profit-Organisationen“ (NPO) des *Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project* lehnt sich damit an die Definition im System of National Accounts (SNA) der UN an. Im SNA wurden die NPO jedoch bislang auf die fünf bestehenden Wirtschaftssektoren verteilt, je nachdem ob sie sich im Wesentlichen oder vollständig aus Nicht-Finanz- oder Finanztransaktionen, aus Zuwendungen des Staatssektors, oder aus freiwilligen Beiträgen finanzieren. Im NPS (Non-Profit Institutions Serving Households, NPISH) selbst werden dabei ausschließlich diejenigen NPO ausgewiesen, die sich im Wesentlichen aus Zuwendungen der privaten Haushalte finanzieren und nicht vom Staatssektor kontrolliert werden.³

Die Klassifizierung des JH-Projekts fasst die NPO aus allen Sektoren der SNA zusammen und definiert sie als Organisationen, die Güter und Dienstleistungen bereitstellen und:⁴

- formal-rechtlich begründet und strukturiert sind, einen institutionellen Aufbau haben und in der Öffentlichkeit auftreten;
- privat, und damit institutionell und organisatorisch vom Staat unabhängig sind;
- eigenständig verwaltet werden, also selbst die Kontrolle über ihre Geschäfte ausüben;
- nicht primär gewinnorientiert sind, im Sinne dass sie Gewinne an Mitglieder, Eigner und insbesondere Management nicht ausschütten dürfen; sowie
- freiwillig sind, d.h. zu einem gewissen Grad ehrenamtliche Mitarbeiter einsetzen, von freiwilligen Beiträgen und Spenden getragen werden und keine Zwangsverbände darstellen.

Diese einschränkende Definition fokussiert folglich auf den Non-Profit-Charakter der Organisationen. Hierdurch ist jedoch ein auf die Organisation selbst bezogenes Gewinninteresse nicht ausgeschlossen, die Überschüsse dürfen lediglich nicht an Gründer, Eigner, Mitglieder oder Vorstand verteilt werden, die die Organisation kontrollieren, sondern müssen in die Arbeit der Organisation wieder einfließen. Andererseits kann ein wesentlicher Teil ihrer Einnahmen aus staatlichen Zuwendungen bestehen, vorausgesetzt die Organisation kann autonom über deren Verwendung entscheiden. Die Definition umfasst Wohltätigkeitsorganisationen in Form von Vereinen, Verbän-

¹ Siehe OECD 2003 für eine Diskussion der verschiedenen Definitionen.

² Das Projekt und die Definition der NPO werden ausführlich in Salamon und Anheier 1996 beschrieben.

³ Siehe UN 2003. Das „Handbook of Non-profit Institutions in the System of National Accounts“ wurde vom Johns Hopkins Center for Civil Society Studies in Zusammenarbeit mit der UN Statistical Division erarbeitet.

⁴ Vgl. auch Salamon und Anheier 1992a.

den, Stiftungen, Körperschaften und Organisationen auf Gegenseitigkeit, schließt aber zahlreiche Organisationen aus, die soziale Tätigkeiten ausüben, sofern sie primär gewinnorientiert arbeiten und Gewinne ausschütten. Darunter fallen insbesondere Produktions- und Verbrauchergenossenschaften, soziale Erwerbsbetriebe und Beschäftigungsgesellschaften, Organisationen auf Gegenseitigkeit wie Versicherungen und Sparkassen, die ihre Gewinne ausschütten, und Selbsthilfegruppen mit wirtschaftlichem Zweck. Darüber hinaus erweist sich in vielen Fällen, wie beispielsweise bei Universitäten und Krankenhäusern, eine Unterscheidung zwischen staatlichen und Non-Profit-Einrichtungen gemäß dem Grad der Eigenverwaltung und Selbständigkeit als schwierig.

Im Unterschied dazu ist das eher historisch begründete europäische Konzept des „*Dritten Systems*“ oder der „*Sozialwirtschaft*“ breiter gefasst und legt den Schwerpunkt auf den sozialen und gemeinnützigen Zweck der Tätigkeit, und weniger auf den Non-Profit-Charakter. Folglich steht die Erwirtschaftung kollektiver oder gemeinwirtschaftlicher Gewinne im Mittelpunkt dieser Organisationen, während private, individuelle Gewinninteressen eingeschränkt sind. Zur „Sozialwirtschaft“ gehören somit Organisationen, die:⁵

- Güter und Dienstleistungen für ihre Mitglieder oder die Gemeinschaft bereitstellen, und Sozialkapital produzieren;
- formal-rechtlich begründet und strukturiert sind, und demokratisch funktionieren;
- eigenständig verwaltet werden;
- sowohl institutionell und organisatorisch, als auch finanziell vom Staat unabhängig sind;
- nicht primär gewinnorientiert sind, ihre Gewinne aber an Mitglieder oder Eigner ausschütten dürfen.

Folglich umfasst diese Klassifizierung neben freiwilligen Vereinen und Stiftungen alle Organisationen auf Gegenseitigkeit, Genossenschaften und lokale Beschäftigungsinitiativen, die darauf ausgerichtet sind, Güter und Dienstleistungen bereitzustellen, die vom Markt- oder Staatssektor nur unzureichend zur Verfügung gestellt werden, gleichgültig ob Gewinne ausgeschüttet werden dürfen. Vor allem im europäischen Kontext spielen Genossenschaften traditionell eine wichtigere Rolle als in den USA, wo Stiftungen mit Non-Profit-Charakter dominieren. In der Praxis dürfte der Unterschied zur JH-Definition aber geringfügig sein, da die Gewinnausschüttung in Genossenschaften und Organisationen auf Gegenseitigkeit häufig engen Einschränkungen unterliegt. Das belegt auch ein Vergleich der Zahlen aus dem JH- und dem EU-Projekt. Darüber hinaus werden im Unterschied zum JH-Projekt diejenigen Stiftungen oder Vereine ausgeschlossen, die de facto hauptsächlich durch Staatsmittel finanziert werden und somit als quasi-öffentliche Einrichtungen fungieren, wie beispielsweise Universitäten und Krankenhäuser. Daneben werden auch alle Einrichtungen mit ausschließlicher Gewinnorientierung ausgeschlossen. Und schließlich besteht ein weiterer Unterschied darin, dass lediglich Organisationen mit bezahlten hauptberuflichen Beschäftigten berücksichtigt werden, wodurch die ehrenamtliche Tätigkeit ausgeschlossen wird.

Im Folgenden wird zum Zwecke der internationalen Vergleichbarkeit die weiter verbreitete Definition der Johns Hopkins (JH) University verwendet. Die formale internationale Definition ermittelt

⁵ Siehe CIRIEC 2000 und OECD 2003. Das Projekt zum „Dritten System“ wurde im Auftrag der EU Kommission 1997-1999 durchgeführt.

speziell für Deutschland typischerweise folgende Institutionen, Einrichtungen und Organisationsformen:⁶

- eingetragene und gemeinnützige Vereine, Geselligkeitsvereine;
- Stiftungen;
- Einrichtungen der freien Wohlfahrtspflege, freie Krankenhäuser und Gesundheitseinrichtungen;
- gemeinnützige GmbHs und ähnliche Gesellschaftsformen;
- Wirtschafts- und Berufsverbände, Gewerkschaften;
- Verbraucher- und Selbsthilfeorganisationen;
- Bürgerinitiativen und Umweltschutzgruppen sowie staatsbürgerliche Vereinigungen.

Dabei wurden beispielsweise reine Kirchenverwaltungen und Glaubensgemeinschaften, die formell zum „Non-Profit-Sektor“ zählen, aufgrund schwieriger ländereinheitlicher Definitionen⁷ und fehlender Daten zumeist nicht in das JH-Projekt einbezogen, während kirchlich geprägte Dienstleistungseinrichtungen, wie konfessionelle Schulen oder die Wohlfahrtsverbände in Deutschland, dazu gezählt wurden.

NPO können zu sehr unterschiedlichen Zwecken errichtet werden. Die in Zusammenarbeit zwischen der UN und dem JH-Projekt entwickelte und auf der bisherigen ISIC/Rev.3-Produktionsstatistik aufbauende Klassifizierung der Wirtschaftsbereiche, die „International Classification of Non-Profit Organizations“ (ICNPO), unterscheidet die folgenden Haupttätigkeitsfelder der NPO:⁸

- Kultur und Erholung
- Bildung und Forschung
- Gesundheitswesen
- Soziale Dienste
- Umwelt- und Naturschutz
- Entwicklung, Wohnungswesen und Beschäftigung
- Rechtswesen, Bürger- und Verbraucherinteressen, Politik
- Stiftungs- und Spendenwesen, Ehrenamtlichkeit
- Internationale Aktivitäten
- Religion
- Wirtschafts- und Berufsverbände, Gewerkschaften
- Sonstige

⁶ Vgl. Anheier et al. 1998.

⁷ So sind die Kirchen in Deutschland Anstalten des öffentlichen Rechts.

⁸ Hiervon zu unterscheiden ist die „Classification of the Purposes of Non-Profit Institutions Serving Households“ (COPNI), die die UN bislang lediglich für den SNA-Sektor NPISH verwendet, siehe <http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=6>, die jedoch nur einen Teil der NPO erfasst. Vgl. auch UN 2003.

2.2 Wirtschaftliche Bedeutung des Non-Profit-Sektors

2.2.1 Größe und Tätigkeitsbereiche

Bedauerlicherweise liegen aus der amtlichen Statistik in Deutschland kaum volkswirtschaftliche Daten über die wirtschaftliche Bedeutung des NPS vor. Insbesondere sind beim Statistischen Bundesamt NPO nur im Aggregat „private Haushalte und private Organisationen ohne Erwerbszweck“ ausgewiesen. Eine gesonderte, nach Teilsektoren differenzierte Erfassung der NPO existiert nicht, zudem folgt die Definition dieser privaten Organisationen ohne Erwerbszweck der Definition des NPISH-Sektors im SNA der UN und weicht damit von den oben genannten internationalen Abgrenzungen deutlich ab. Diese Organisationen beinhalten lediglich Verbände, Vereine, Institute, etc., die nicht zum staatlichen Sektor gehören, ihre Leistungen aber unentgeltlich oder zu nicht voll die Kosten deckenden Preisen abgeben und ihre Aufwendungen zu einem wesentlichen Teil aus Beiträgen und Zuwendungen privater Haushalte bestreiten.

Einer Hochrechnung des Instituts für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) auf Basis des IAB-Betriebspanels zufolge umfasste der NPS im Jahr 2000 76.000 Betriebe mit 1,9 Millionen bezahlten Beschäftigten.⁹ Dies entspricht 5,7 Prozent der Erwerbstätigen in Deutschland. Mit einem Zuwachs von 4 Prozent von Juni 1999 bis Juni 2000 lag dabei das Beschäftigungswachstum des NPS bei Weitem über dem gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt von 1 Prozent und auch über dem Wachstum aller Dienstleistungsbetriebe von 3 Prozent. Die Beschäftigungsstruktur des NPS war gekennzeichnet durch einen deutlich überproportionalen Anteil von Teilzeitbeschäftigten und Arbeitnehmern über 50 Jahren (52 Prozent gegenüber 42 Prozent in der Gesamtwirtschaft) sowie durch einen weit überdurchschnittlichen Frauenanteil von 72 Prozent (Gesamtwirtschaft: 43 Prozent).

Da in vielen Ländern keine differenzierten amtlichen Statistiken über den Non-Profit-Sektor verfügbar sind, stammen die neuesten international vergleichbaren Zahlen noch immer aus dem *Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project* der JH University, USA. Das JH-Projekt untersuchte in der ersten Phase die NPO in 13 Industrie- und Entwicklungsländern für das Berichtsjahr 1990; in einer zweiten Phase wurde die Studie auf 36 Länder für das Berichtsjahr 1995 ausgeweitet.¹⁰ Die folgenden Zahlen aus dem JH-Projekt müssen generell mit Vorsicht betrachtet werden, da amtliche Statistiken über Beschäftigte und Vollzeitäquivalente in den meisten Ländern kaum verfügbar sind, und die Abgrenzungen der NPO im internationalen Kontext häufig auf fall-spezifischen Erwägungen beruhen.

Für Deutschland griff die Untersuchung auf die amtliche Statistik (Statistisches Bundesamt, Bundesanstalt für Arbeit, etc.) sowie auf Angaben der Einzelorganisationen und Primärerhebungen zurück.¹¹ Gemessen an der Zahl der hauptberuflich und ehrenamtlich Beschäftigten machte der NPS 1995 mit 5,9 Prozent einen beträchtlichen Anteil an den Erwerbstätigen in Deutschland (in Vollzeitäquivalenten) aus, und kommt damit etwa 20 Prozent des gesamten Dienstleistungs-

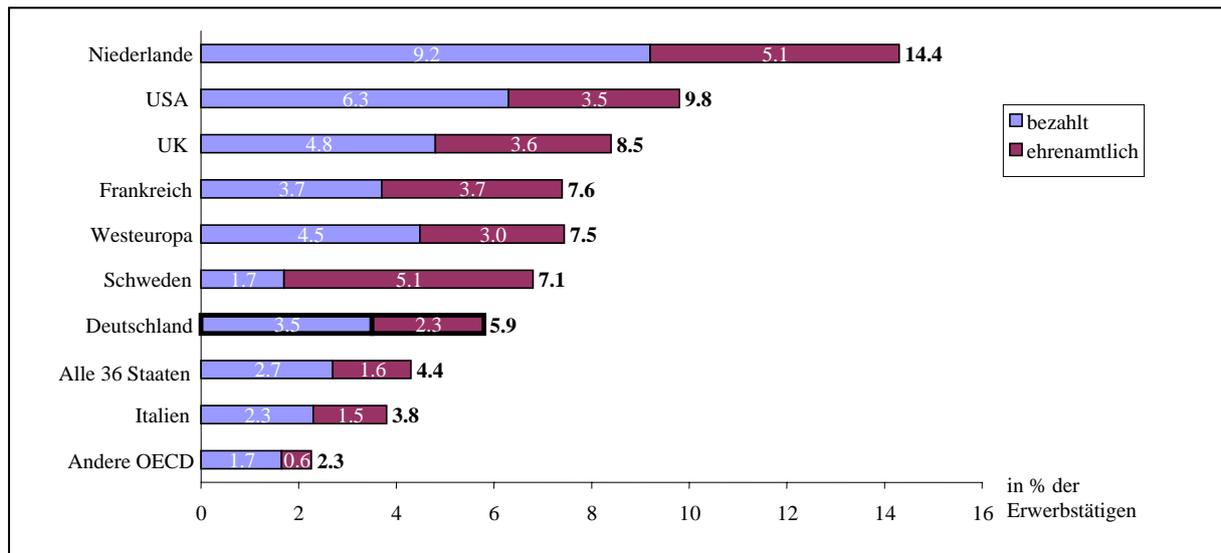
⁹ Vgl. Bellmann, Dathe und Kistler 2002. Aufgrund des Tatbestandes, dass das IAB-Betriebspanel nur Betriebe bzw. Dienststellen mit mindestens einem sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten beinhaltet, muss damit gerechnet werden, dass die Hochrechnung die Beschäftigung in sehr kleinen NPO unterschätzt.

¹⁰ Siehe Salamon und Anheier 1996 und Salamon et al. 1999, 2003. Das Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project und die neuesten Zahlen sind unter <http://www.jhu.edu/~cnp> dargestellt.

¹¹ Siehe Anheier 1998, und Priller und Zimmer 2001, 2004 zum Datenmaterial im Falle Deutschlands.

sektors und 57 Prozent der gesamten im öffentlichen Dienst beschäftigten Arbeitnehmer gleich.¹² Damit liegt Deutschland zwar über den Durchschnitt von 4,4 Prozent aller 36 hier betrachteten Länder, aber deutlich unter dem Durchschnitt in Westeuropa (7,5 Prozent) und insbesondere hinter dem NPS in den Niederlanden, den USA, Großbritannien, Frankreich oder Schweden (Abbildung 1). Der Anteil der Ausgaben der NPO machte dabei etwa 4 Prozent des deutschen BIP aus (Abbildung 2).

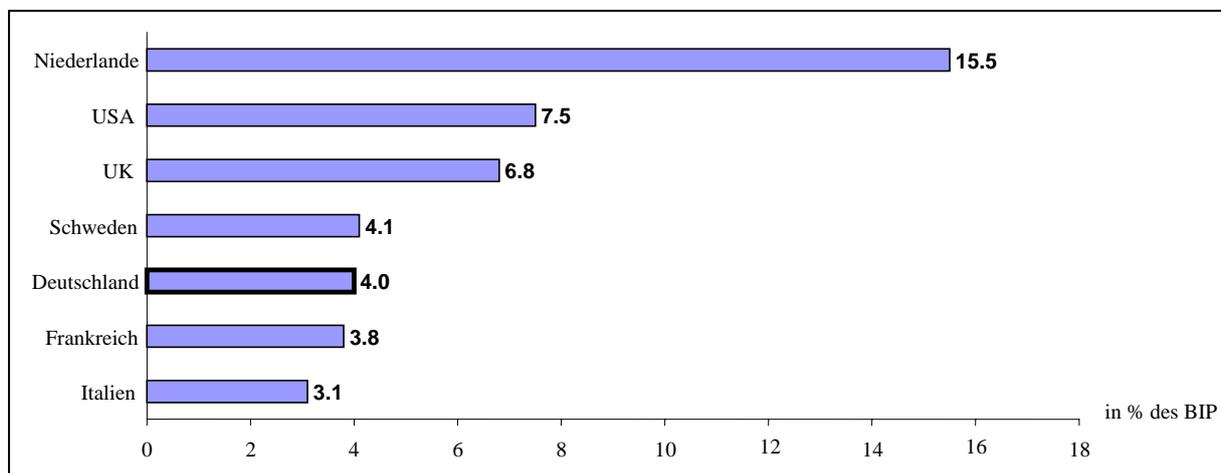
Abbildung 1: Größe des Non-Profit-Sektors (Beschäftigte, in VZÄ), 1995



Anmerkung: ohne Glaubensgemeinschaften.

Quelle: Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project.

Abbildung 2: Größe des Non-Profit-Sektors (Ausgaben), 1995



Anmerkung: inkl. Glaubensgemeinschaften.

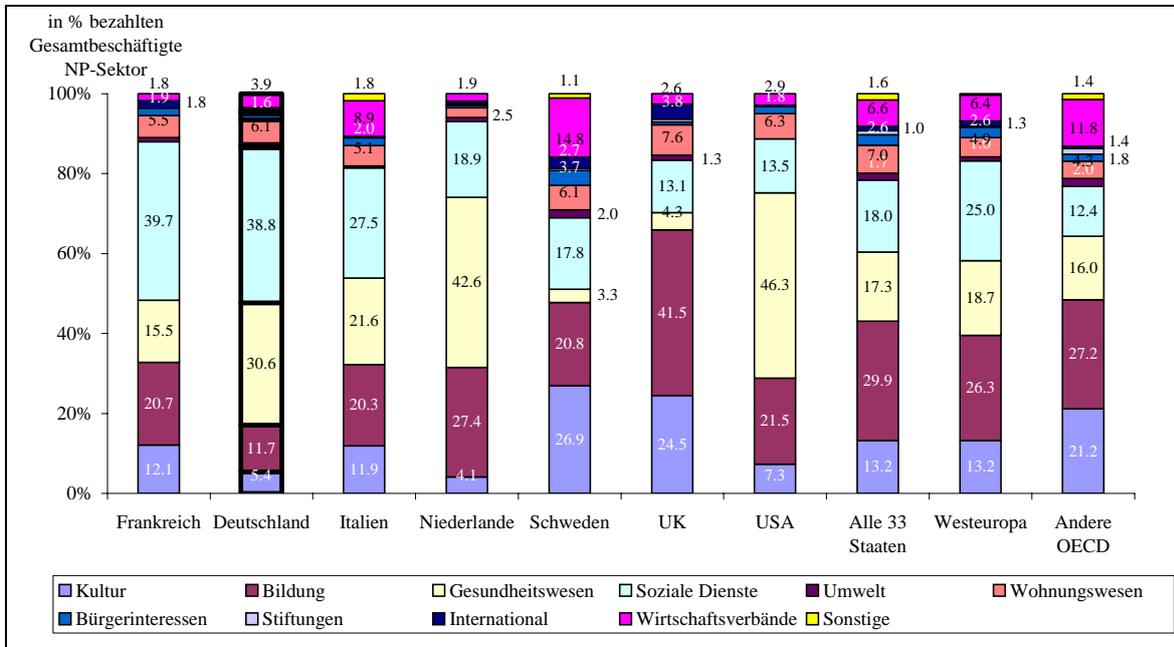
Quelle: Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project.

Der Schwerpunkt der Tätigkeit im deutschen NPS liegt in den Bereichen „Soziale Dienste“ und „Gesundheitswesen“ (Abbildung 3). Mit einem Anteil von 39 Prozent bzw. 31 Prozent an den gesamten bezahlten, d.h. hauptamtlich Beschäftigten im NPS, liegen diese Bereiche deutlich über dem internationalen (18 Prozent bzw. 17 Prozent) und westeuropäischen (25 Prozent bzw. 19 Prozent) Durchschnitt. Lediglich in Frankreich spielen die „Sozialen Dienste“ eine vergleichba-

¹² Vgl. auch Priller et al. 1999.

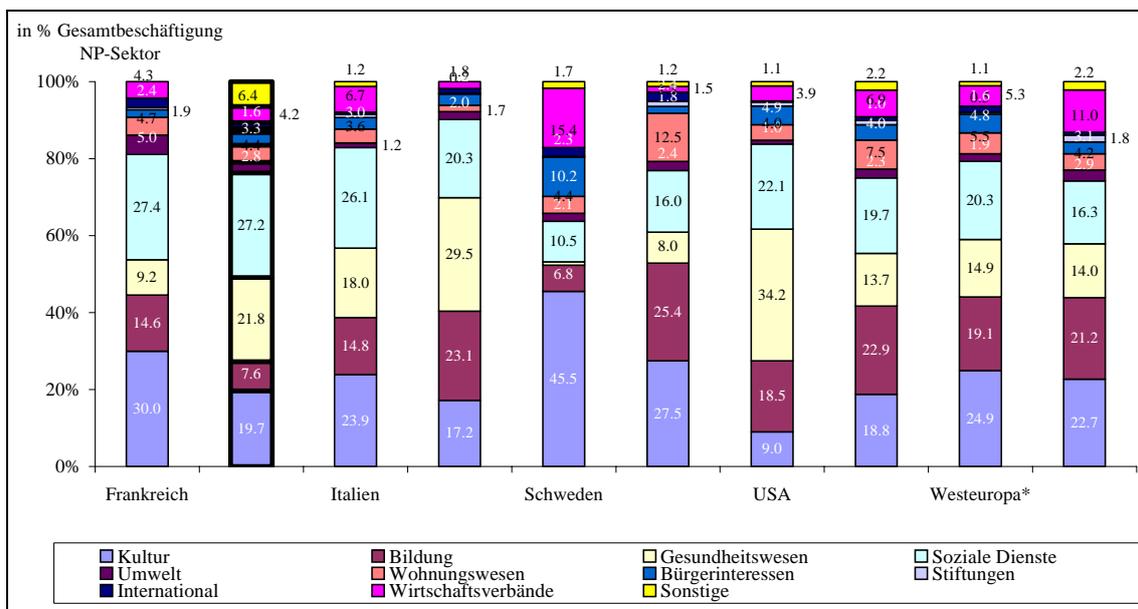
re Rolle, während in den Niederlanden und den USA das „Gesundheitswesen“ eine noch größere Bedeutung hat. Weitere wichtige Bereiche wie „Kultur und Erholung“ und „Bildung und Forschung“ haben hingegen in Deutschland eine im internationalen Vergleich deutlich geringere Bedeutung im NPS. Vor allem in Großbritannien spielen diese beiden Bereiche eine große Rolle.

Abbildung 3: Bezahlte Beschäftigte im Non-Profit-Sektor (in VZÄ, nach ICNPO-Branchen)



Anmerkung: ohne Glaubensgemeinschaften.
Quelle: Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project.

Abbildung 4: Gesamtbeschäftigung im Non-Profit-Sektor (in VZÄ, nach ICNPO-Branchen)



Anmerkung: ohne Glaubensgemeinschaften; *ohne Österreich.
Quelle: Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project.

Bei zusätzlicher Berücksichtigung der ehrenamtlich Beschäftigten nehmen jedoch die Anteile von „Gesundheitswesen“, „Soziale Dienste“ und „Bildung und Forschung“ deutlich ab, die ersten beiden bleiben aber weiterhin über dem internationalen Durchschnitt (Abbildung 4). Stattdessen

vervierfacht sich der Anteil der Beschäftigten im Bereich „Kultur und Erholung“ auf nahezu 20 Prozent, was hauptsächlich auf die große Bedeutung der ehrenamtlichen Tätigkeit in Sportvereinen etc. zurückzuführen ist. Auch die Bereiche „Sonstige“, „Bürger- und Verbraucherinteressen“, „Stiftungen“ und „Umweltschutz“ sind überwiegend durch freiwillige, unbezahlte Arbeit gekennzeichnet.

Nach Berechnungen im Rahmen des JH-Projekts verdoppelte sich der Anteil der Arbeitsplätze im NPS von 1970 bis 1990 und übertraf damit den Anstieg im öffentlichen oder im erwerbswirtschaftlichen Sektor.¹³ Während nach der Wiedervereinigung im Zeitraum 1990-95 der Anteil des NPS am BIP in Deutschland – bei absolutem Wachstum – nahezu gleich blieb, nahm der Anteil der bezahlten Beschäftigten im NPS an der Gesamtbeschäftigung im nicht-landwirtschaftlichen Bereich (in VZÄ) von 3,7 auf 4,9 Prozent zu (Tabelle 1). Dieses Wachstum ist zu einem beträchtlichen Teil auf die Neuformierung von NPO und die hohe Nachfrage nach „Sozialen Diensten“ in Ostdeutschland zurückzuführen. Der Beschäftigtenanteil in diesem Bereich stieg von 32 Prozent auf 39 Prozent an, während gleichzeitig die Anteile von „Gesundheitswesen“ und „Bildung und Kultur“ aufgrund der höheren Bedeutung des Staates in diesen Feldern im Osten zurückging.

Tabelle 1: Veränderungen im Non-Profit-Sektor in Deutschland, 1990-1995

	1990	1995
Betriebsausgaben (in Mrd.)	\$54	\$94
in % des BIP	3,9%	3,9%
Bezahlte VZÄ Beschäftigte	1.02	1.44
in % Gesamtbeschäftigung ohne Landwirtschaft	3,7%	4,9%
Bezahlte VZÄ Beschäftigte in:		
Kultur u. Erholung	6,3%	5,4%
Bildung u. Forschung	12,9%	11,7%
Gesundheitswesen	35,8%	30,6%
Soziale Dienste	32,3%	38,8%
Umwelt- u. Naturschutz	0,2%	0,8%
Wohnungswesen u. Beschäftigung	5,9%	6,1%
Bürger- u. Verbraucherinteressen	1,3%	1,6%
Stiftungen	0,3%	0,4%
Internationale Aktivitäten	0,5%	0,7%
Wirtschafts- u. Berufsverbände	4,4%	3,9%

Anmerkung: ohne Glaubensgemeinschaften; 1990 nur Westdeutschland.

Quelle: Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project.

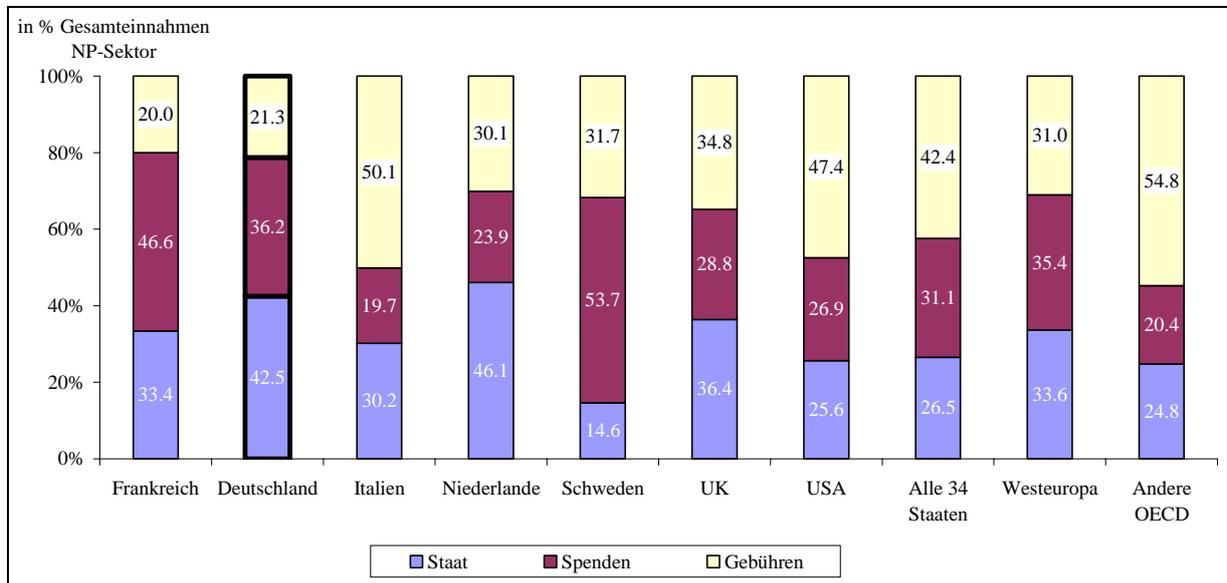
2.2.2 Finanzierungsstruktur

Mit einem Anteil von 42,5 Prozent stellen Zuwendungen vom öffentlichen Sektor die Haupteinkommensquelle der NPO in Deutschland und liegen damit deutlich über dem internationalen (27 Prozent) und westeuropäischen (34 Prozent) Durchschnitt (Abbildung 5). Lediglich die Niederlande weisen einen noch höheren Anteil öffentlicher Zuwendungen aus. Spenden stellen mit 36 Prozent die zweitgrößte Finanzierungsquelle der deutschen NPO dar, der Rest ergibt sich aus Gebühren und anderen privaten Mitteln, wie etwa Mitgliedsbeiträge und Erlöse aus Verkaufstätigkeiten. Ohne Berücksichtigung der ehrenamtlichen Tätigkeit erhöht sich jedoch der Anteil der staatlichen Finanzierung auf über 64 Prozent, während der Anteil der Spenden auf 3 Prozent zurückfällt. Im internationalen Vergleich weist Schweden den höchsten Finanzierungsanteil der

¹³ Vgl. Anheier 1998.

Spenden (54 Prozent) aus, während in den USA die Gebührenfinanzierung (47 Prozent) überwiegt.

Abbildung 5: Finanzierungsstruktur des Non-Profit-Sektors (Gesamt), 1995



Anmerkung: ohne Glaubensgemeinschaften; NPO mit bezahlten und ehrenamtlich Beschäftigte.
Quelle: Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project.

Bezogen auf die Tätigkeitsbereiche der NPO ergeben sich jedoch deutliche Unterschiede, was die Finanzierungsquellen betrifft. Die Bereiche „Gesundheitswesen“, „Bildung und Forschung“ und „Religion“ finanzieren sich nahezu ausschließlich, und die Bereiche „Soziale Dienste“, „Bürger- und Verbraucherinteressen“, „Wohnungswesen und Beschäftigung“ (hier vor allem die ABM-Maßnahmen u.ä.) und „Internationale Aktivitäten“ zu einem überwiegenden Teil aus staatlichen Geldern (Tabelle 2). Spenden spielen lediglich im letztgenannten Bereich eine wichtige Rolle. Besonders auffallend im internationalen Vergleich ist die Dominanz der staatlichen Finanzierung der Glaubensgemeinschaften („Religion“) in Deutschland. Die Finanzierung durch Gebühren und andere private Mittel nimmt hingegen in den Feldern „Kultur und Erholung“, „Umwelt- und Naturschutz“, „Stiftungen“ und „Wirtschafts- und Berufsverbände“ die wichtigste Rolle ein.

Im Zuge der Wiedervereinigung nahm der Anteil der staatlichen Finanzierung von 1990 bis 1995 um 4 Prozent ab, während gleichzeitig die Gebührenfinanzierung an Bedeutung gewann (Abbildung 6). Die rückläufige Unterstützung durch den Staat wird jedoch kompensiert durch die hohe Start-Up Finanzierung im Osten. In Frankreich und den USA nahm der Anteil der öffentlichen Zuwendungen im gleichen Zeitraum ebenfalls ab, während umgekehrt in Großbritannien dieser deutlich anstieg.

Tabelle 2: Finanzierungsstruktur des Non-Profit-Sektors (nach ICNPO-Branchen), 1995

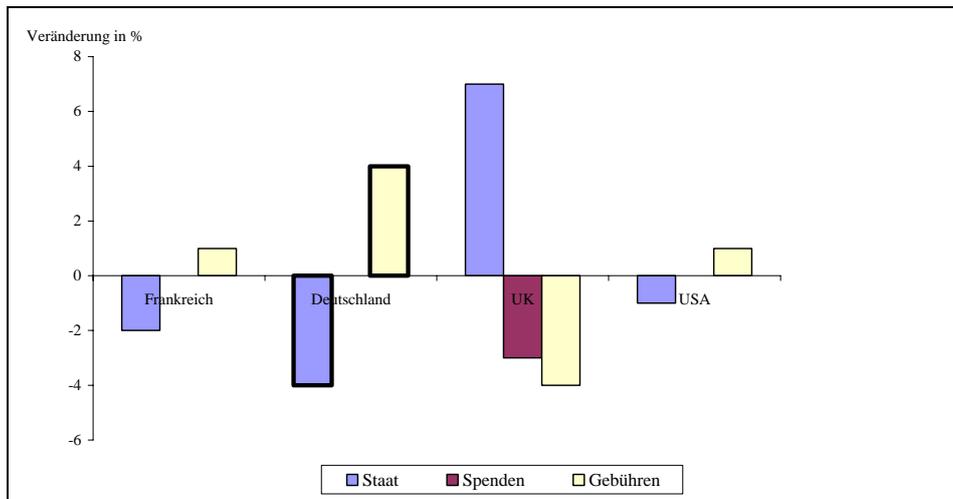
Branche	Deutschland			Frankreich			Italien			Niederlande		
	Staat (%)	Spend. (%)	Ge-büh. (%)	Staat (%)	Spend. (%)	Ge-büh. (%)	Staat (%)	Spend. (%)	Ge-büh. (%)	Staat (%)	Spend. (%)	Ge-büh. (%)
Kultur u. Erholung	20	13	66	30	5	65	25	2	73	27	8	65
Bildung u. Forschung	75	2	23	72	10	18	38	2	59	91	1	8
Gesundheitswesen	94	0	6	80	6	13	71	2	27	96	1	3
Soziale Dienste	65	5	30	58	5	36	42	5	53	66	3	31
Umwelt- u. Naturschutz	22	16	62	32	15	52	41	4	54	23	16	60
Wohnungswesen, Beschäftigung	57	0	43	37	2	61	52	1	47	7	0	93
Bürger- u. Verbraucherinteressen	58	7	36	45	13	42	27	5	68	4	11	85
Stiftungen	10	3	86	3	64	33	2	2	96	0	3	97
Internationale Aktivitäten	51	41	8	43	40	17	35	35	30	45	35	20
Religion	95	0	5	0	85	15	12	24	63	0	82	18
Wirtschafts- u. Berufsverbände	2	1	97	30	10	60	9	0	91	0	0	100
Sonstige	-	-	-	-	-	-	4	0	96	-	-	-

Branche	Schweden			UK			USA		
	Staat (%)	Spend. (%)	Ge-büh. (%)	Staat (%)	Spend. (%)	Ge-büh. (%)	Staat (%)	Spend. (%)	Ge-büh. (%)
Kultur u. Erholung	25	12	63	14	2	84	7	50	42
Bildung u. Forschung	54	4	42	63	3	34	20	15	65
Gesundheitswesen	87	1	12	38	23	40	41	5	54
Soziale Dienste	71	10	20	39	31	30	37	20	43
Umwelt- u. Naturschutz	14	25	61	27	45	28	-	-	-
Wohnungswesen, Beschäftigung	11	0	89	66	1	33	37	20	43
Bürger- u. Verbraucherinteressen	23	21	56	59	6	34	5	37	58
Stiftungen	15	4	82	29	24	47	-	29	71
Internationale Aktivitäten	49	37	14	40	33	27	-	-	-
Religion	-	-	-	12	69	19	-	95	5
Wirtschafts- u. Berufsverbände	5	3	91	2	1	98	2	10	88
Sonstige	12	7	80	-	-	-	-	-	-

Anmerkung: bezahlte Beschäftigte.

Quelle: Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project.

Abbildung 6: Veränderungen in der Finanzierungsstruktur des Non-Profit-Sektors in ausgewählten Ländern, 1990-1995



Anmerkung: bezahlte Beschäftigte.

Quelle: Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project.

2.3 Sektorale Betrachtung für die Bereiche „Gesundheitswesen“ und „Soziale Dienste“

Im Folgenden werden die beiden wichtigsten Betätigungsfelder „Gesundheitswesen“ und „Soziale Dienste“, die zusammen genommen 69 Prozent aller haupt- und ehrenamtlich Beschäftigten im deutschen NPS ausmachen, näher unter die Lupe genommen. Nach der im JH-Projekt angewandten ICNPO-Klassifizierung¹⁴ lassen sich die beiden Sektoren „Gesundheitswesen“ und „Soziale Dienste“ unterteilen in:

Gesundheitswesen:

- Krankenhäuser und ähnliche Einrichtungen
- Pflegeheime und ähnliche Einrichtungen
- Psychiatrische Krankenhäuser und ähnliche Einrichtungen
- sonstige Organisationen des Gesundheitswesens

Soziale Dienste:

- Soziale Dienste und ähnliche Einrichtungen des Sozialwesens
- Katastrophenschutz und -hilfe
- Finanzielle Unterstützungen und Beihilfen.

Tabelle 3 liefert exemplarisch einige aus der Gesundheitsberichterstattung des Bundes und dem Statistischen Jahrbuch entnommene Zahlen, ohne jedoch sämtliche Leistungen in diesen beiden Bereichen abzudecken. So fehlen beispielsweise die Tätigkeitsfelder des Katastrophenschutzes und anderer Hilfseinrichtungen sowie Selbsthilfegruppen aller Art im Bereich des Gesundheitswesens und der sozialen Dienste. Die meisten amtlichen Statistiken weisen häufig nur öffentliche oder freie Träger aus, ohne weiter zwischen freigemeinnützigen und privaten gewinnorientierten Unternehmen zu unterscheiden. Darüber hinaus muss bedacht werden, dass die Definiti-

¹⁴ Siehe Salamon und Anheier 1992b und UN 2003.

on freigemeinnütziger Organisationen in Deutschland von der der NPO des JH-Projekts möglicherweise abweicht.

Im Bereich des Gesundheitswesens waren beispielsweise 2001/2002 63 Prozent der allgemeinen Krankenhäuser, 92 Prozent der Pflegeheime und 98 Prozent der Pflegedienste in freier Trägerschaft, wobei die NPO gegenüber den privaten gewinnorientierten Trägern zumeist dominieren. Bei Kindertagesstätten spielen öffentliche Einrichtungen eine wichtigere Rolle, nichtsdestotrotz machen die freien Träger 60 Prozent aller Einrichtungen und Beschäftigten aus.

Tabelle 3: Soziale Dienstleistungen in Deutschland nach Trägern, 2001/2002

	öffentlich		freigemeinnützig		privat-gewinnorientiert	
	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
Stationäre Einrichtungen						
Einrichtungen						
Allg. Krankenhäuser	712	38%	758	40%	428	22%
Vorsorge- od. Reha-Einrichtungen	238	18%	348	26%	757	56%
Personal						
Allg. Krankenhäuser	476.596	61%	246.723	32%	54.400	7%
Vorsorge- od. Reha-Einrichtungen	19.408	20%	15.986	16%	63.547	64%
Pflegeheime						
Einrichtungen	749	8%	5.130	56%	3.286	36%
Pflegebedürftige	63.222	11%	376.415	62%	164.728	27%
ambulante Pflegedienste						
Einrichtungen	204	2%	4.897	46%	5.493	52%
Pflegebedürftige	8.567	2%	261.365	38%	164.747	60%
Personal	3.520	2%	115.058	37%	70.989	61%
Kindertagesstätten						
Einrichtungen	19.148	40%	23.559*	49%	5.310	11%
Personal	155.920	41%	191.637*	50%	32.166	8%

*Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch; Gesundheitsberichterstattung des Bundes.

Wie bereits gezeigt, bestreiten die NPO ihre Ausgaben im Bereich „Gesundheitswesen“ nahezu vollständig (94 Prozent) aus öffentlichen Zuwendungen, insbesondere in Form von Kosten- und Leistungserstattungen der Krankenversicherung und Sozialhilfe. Hinzu kommen noch die Einnahmen aus der Kirchensteuer. Im Gegensatz dazu spielen im Bereich „Soziale Dienste“ neben öffentlichen Zuwendungen (65 Prozent) auch selbst erwirtschaftete Mittel (30 Prozent), wie Gebühren, eine wichtige Rolle.

Traditionell sind in Deutschland die Freien Wohlfahrtsverbände und die Jugendverbände bedeutende freie Träger. Bei den Wohlfahrtsverbänden handelt es sich um historisch gewachsene, konfessionell, humanitär oder weltanschaulich geprägte Institutionen, die in der Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) zusammengeschlossen sind. Es handelt sich um ein Kartell von Wohlfahrtsverbänden, das 1924 gegründet wurde. Die Mitgliedschaft ist mit besonderen Privilegien verbunden und sicherte bis vor kurzem eine Monopolstellung für die Erbringung sozialer Dienstleistungen und die Zusammenarbeit mit dem Staat. Dazu gehören sechs große Einrichtungen, die 2002-03 insgesamt 100.911 Einrichtungen und 1.343.162 hauptberufliche Beschäftigte zählten.¹⁵ Die mit Abstand größten Organisationen sind der Deutsche Caritasverband (DCV) und das Diakonische Werk der Evangelischen Kirche Deutschlands (DW), die zu-

sammen schätzungsweise 71 Prozent der in der Freien Wohlfahrtspflege Beschäftigten ausmachen, mit Abstand gefolgt vom Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverband (DPWV), der Arbeiterwohlfahrt (AWO), dem Deutschen Roten Kreuz (DRK), und schließlich der Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland (ZWSt). Zu den hauptberuflichen Mitarbeiter dieser Organisationen kommen weitere ca. 1,25 Mio. ehrenamtlich Beschäftigte hinzu, und eine nicht zu vernachlässigende Zahl von Zivildienstleistende.

Schwerpunkte der Arbeit der Freien Wohlfahrtspflege sind die sozialen Dienstleistungen und die Jugendhilfe. So bestanden im Jahre 2000 mehr als ein Drittel der Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege im Bereich der Jugendhilfe (Tabelle 4), gefolgt von den Bereichen „Sonstige Einrichtungen“ und „Altenhilfe“. Die Zahl der Einrichtungen im ehemals wichtigen Bereich „Familienhilfe“ ist deutlich zurückgegangen in den letzten 30 Jahren, während gleichzeitig ein deutlicher Anstieg bei den Einrichtungen der Behindertenhilfe verzeichnet wurde. Andererseits, gemessen an der Zahl der Beschäftigten, spielt der Bereich „Gesundheitswesen“ (Krankenhäuser) die wichtigste Rolle, wobei dieser Anteil jedoch in den letzten 30 Jahren von 40 Prozent auf 27 Prozent deutlich zurückgegangen ist.

Tabelle 4: Die Freie Wohlfahrtspflege in Deutschland 1970-2000

Arbeitsbereich	1970				2000			
	Beschäftigte		Einrichtungen		Beschäftigte		Einrichtungen	
	Tsd.	%	Tsd.	%	Tsd.	%	Tsd.	%
Krankenhäuser	154	40%	1.205	2%	318	27%	1.227	1%
Jugendhilfe	98	26%	19.377	37%	257	22%	33.974	36%
Altenhilfe	50	13%	6.416	12%	238	20%	15.212	16%
Behindertenhilfe	19	5%	1.527	3%	158	14%	12.449	13%
Familienhilfe	32	8%	13.077	25%	89	8%	9.453	10%
Sonstige Einrichtungen und Dienste	20	5%	9.269	18%	89	8%	19.683	21%
Aus-, Weiter- und Fortbildung	9	2%	1.604	3%	16	1%	1.568	2%
Gesamt	382	100%	52.475	100%	1.165	100%	93.566	100%

Anmerkung: 1970 nur Westdeutschland.
Quelle: BAGFW (2001).

3 Wohlfahrtsökonomische Analyse der Aufgabenverteilung zwischen Staat, gewinnorientiertem und Non-Profit-Sektor in Deutschland

Im zweiten Teil dieser Untersuchung wird eine wohlfahrtsökonomische Analyse der Aufgabenverteilung zwischen dem öffentlichen Sektor, dem privaten gewinnorientierten Sektor und dem privaten NPS in Deutschland vorgenommen. Hierzu wird untersucht, inwieweit die aus der Literatur bekannten wohlfahrtsökonomischen Theorieansätze auf die in die Bereiche „Gesundheitswesen“ und „Soziale Dienste“ fallenden Aktivitäten anwendbar sind. Abschließend wird die in Deutschland zu beobachtende Aufgabenverteilung den Aussagen dieser theoretischen Ansätze gegenüber gestellt.

¹⁵ Vgl. Enste 2004.

3.1 Bestimmungsgründe der Aufgabenverteilung zwischen Staat, gewinnorientiertem und Non-Profit-Sektor

In der wohlfahrtsökonomischen Literatur zur Erklärung des NPS können grundsätzlich zwei große Gruppen von Theorieansätzen unterschieden werden. Die erste Gruppe von Ansätzen steht in der von Weisbrod (1977, 1986, 1988) begründeten Tradition der Theorien des Marktversagens – Staatsversagens und beschäftigt sich vor allem mit der Abgrenzung zwischen NPS und öffentlichem Sektor. Die zweite Gruppe von Ansätzen kann unter dem Begriff der Theorien des Kontraktversagens zusammengefasst werden und wurde in der Tradition des grundlegenden Beitrages von Hansmann (1980) entwickelt. Sie dienen insbesondere zur Abgrenzung zwischen dem privaten gewinnorientierten Sektor und dem NPS. Als Abgrenzungskriterium für NPO wird hier und im Folgenden entsprechend der Definition des John Hopkins Projekts die gesetzliche oder satzungsmäßige Verankerung des Verbots der Gewinnausschüttung insbesondere an Manager und andere Personen in kontrollierenden Funktionen verwendet.

3.1.1 Theorien des Marktversagens – Staatsversagens

Die Gruppe der Erklärungsansätze des Marktversagens – Staatsversagens lässt sich auf die Beiträge von Weisbrod (1977, 1986, 1988) zurückführen und beschäftigt sich vor allem mit der Frage, unter welchen Bedingungen die Bereitstellung durch NPO gegenüber einer Bereitstellung durch den öffentlichen Sektor Effizienzvorteile verspricht.

Das Modell von Weisbrod konzentriert sich auf die Untersuchung derjenigen Güter und Leistungen, die zumindest teilweisen Kollektivgutcharaktere besitzen. Den Ausgangspunkt seiner Analyse bildet die Problematik der Bereitstellung von Kollektivgütern, die durch die Eigenschaften der Nichtrivalität im Konsum und der Nichtausschließbarkeit vom Konsum gekennzeichnet sind.¹⁶ Die Eigenschaft der Nichtrivalität im Konsum besagt, dass der Konsum desselben Gutes durch eine Person nicht den Konsum durch eine andere Person beeinträchtigt. Das Gut kann somit durch mehrere Personen gleichermaßen ohne Qualitätseinbußen genutzt werden. Im Fall der Nichtausschließbarkeit vom Konsum können Nutzer ohne hinreichende Zahlungsbereitschaft aus technischen oder Kostengründen vom Konsum des bereitgestellten Gutes nicht ausgeschlossen werden. Das Auftreten von Nichtausschließbarkeit und Nichtrivalität im Konsum führt zu einem Versagen des Preismechanismus auf privaten Märkten und stellt die klassische ökonomische Begründung für eine staatliche Bereitstellung der fraglichen Güter und Dienstleistungen dar.

Der Ansatz von Weisbrod geht nun davon aus, dass NPO immer dann in Erscheinung treten, wenn bei der Bereitstellung von Gütern und Leistungen zusätzlich zu diesem Phänomen des Marktversagens gleichzeitig ein „Staatsversagen“ eintritt. Eine Bereitstellung von Gütern durch den öffentlichen Sektor wird bei demokratischer Entscheidung der ökonomischen Theorie der Politik zufolge nur dann zustande kommen, wenn sie den Präferenzen des Medianwählers entspricht. Sofern nicht die Finanzierung der öffentlichen Güter einer exakten Lindahl-Besteuerung entspricht, bei der jeder Steuerzahler sich im individuellen Haushaltsgleichgewicht befindet und somit exakt die präferierte Menge des Kollektivgutes zu dem von ihm bezahlten Steuersatz er-

¹⁶ Vgl. z.B. Musgrave 1959.

hält,¹⁷ so ist für alle Wähler, deren Präferenzen von denen des Medianwählers abweichen, die bereitgestellte Gütermenge entweder größer oder kleiner als eigentlich gewünscht. Das Ausmaß dieser Über- oder Untererfüllung der Nachfrage ist abhängig davon, wie weit die individuellen Präferenzen von denen des Medianwählers abweichen.

Nach Weisbrod ist nun zu erwarten, dass diese Abweichungen von den individuellen Haushaltsgleichgewichtigen Anpassungswünsche bei den Individuen hervorrufen. Die Intensität des Anpassungsdrucks insgesamt ist abhängig von der Variation der individuellen Präferenzen relativ zu den Präferenzen des Medianwählers. Bei vollkommen homogenen Präferenzen gibt es keinerlei Über- oder Untererfüllung der individuellen Nachfrage. Je größer jedoch die Heterogenität der Präferenzen ist, desto weiter verbreitet ist die Unzufriedenheit mit dem politisch bestimmten Outputniveau. Während diejenigen Individuen, deren Nachfrage durch die politische Entscheidung über die Bereitstellung übererfüllt wird, abgesehen von der Auswanderungsoption kaum eine Anpassungsmöglichkeit haben, steht den Wählern, die ihre Nachfrage untererfüllt sehen, die Möglichkeit zur Verfügung, eine zusätzliche Bereitstellung des nachgefragten Kollektivguts durch private NPO zu initiieren.¹⁸

Die Ursache für die Existenz eines privaten NPS wird somit von Weisbrod darin gesehen, dass NPO die Bereitstellung von Leistungen mit Kollektivgutcharakter durch den öffentlichen Sektor ergänzen. Aufgrund des aus dem politischen Entscheidungsprozess resultierenden „Staatsversagens“ werden durch die öffentliche Bereitstellung nur die Bedürfnisse des Medianwählers befriedigt, so dass eine unbefriedigte Nachfrage nach den fraglichen Gütern und Leistungen verbleibt. Dem Ansatz von Weisbrod zufolge ist das Auftreten von NPO umso eher und in umso höherem Maß zu erwarten, je größer die Heterogenität der Nachfrage im Hinblick auf das bereitgestellte Gut bzw. die bereitgestellte Leistung in der Bevölkerung ist. Ein Extremfall heterogener Präferenzen liegt im Fall so genannter mehrgipfliger Präferenzen vor. Unter der Eingipfligkeit von Präferenzen versteht man eine Situation, in der die zur Wahl stehenden Alternativen auf einer eindimensionalen Skala so angeordnet werden können, dass für jedes Individuum ausgehend von der als optimal bewerteten Alternative die Präferenzen nach beiden Seiten monoton abfallen, der Verlauf der Präferenzbewertung somit nur einen Gipfel aufweist.¹⁹ Mehrgipfligkeit von Präferenzen liegt demgegenüber vor, wenn eine solche Anordnung der Präferenzen nicht möglich ist und der Verlauf der Präferenzbewertung zumindest bei einigen Individuen durch mehrere Gipfel gekennzeichnet ist. Wie aus der ökonomischen Theorie der Politik bekannt ist, kann bei Vorliegen mehrgipfliger Präferenzen keine logisch konsistente Entscheidung für die Bereitstellung eines öffentlichen Gutes mehr zustande kommen, da das Ergebnis dann von der Reihenfolge, in der über die Alternativen abgestimmt wird, abhängig ist.

¹⁷ Technisch gesprochen muss für eine Lindahl-Lösung die Optimalbedingung Grenzsteuersatz = marginale Rate der Substitution für alle Individuen erfüllt sein ($MT_i = MRS_i$ für alle $i=1, 2, \dots, n$).

¹⁸ Diesbezüglich ist anzumerken, dass dieser Ansatz implizit unterstellt, dass bei heterogenen Präferenzen der Staat zentral ein einheitliches Güterbündel für alle Bürger bereitstellt, der den Präferenzen des Medianwählers entspricht. Würde hingegen die Entscheidung über die Bereitstellung auf die lokalen Gebietskörperschaften dezentralisiert, die infolge des Tiebout-Wettbewerbs jeweils relativ homogene Präferenzverteilungen aufweisen, dann würde das Problem der Über- oder Unterversorgung bei einzelnen Individuen abgeschwächt. Weisbrod zufolge ist das Auftreten heterogener Präferenzen auch im lokalen Bereich dadurch zu begründen, dass eine Auswanderung zum einen Kosten verursacht, zum anderen das Angebot eines bestimmten Kollektivgutes nur einer von einer Vielzahl von Faktoren ist, die für eine Tiebout-Entscheidung ausschlaggebend sind.

¹⁹ Siehe z.B. Blankart 2003.

Im Hinblick auf die bereitgestellten Güter und Leistungen ist dem Ansatz von Weisbrod zufolge das Auftreten von NPO insbesondere in solchen Bereichen zu erwarten, in denen Güter und Leistungen mit einer beträchtlichen Kollektivgut-Komponente bereitgestellt werden, die jedoch nicht so ausgeprägt ist, dass sie eine rein öffentliche Bereitstellung bedingt. Dies trifft vor allem auf Güter und Leistungen zu, die zu einem erheblichen Anteil steigende Skalenerträge in der Nutzung und/oder positive externe Effekte aufweisen. Im Fall steigender Skalenerträge in der Nutzung bei gleichzeitiger Ausschließbarkeit liegen so genannte Clubgüter vor:²⁰ Dies sind Güter, für deren Bereitstellung ein hoher Anteil von Fixkosten anfällt und die von mehreren Nutzern ohne Qualitätseinbuße genutzt werden können, sofern eine gewisse Nutzerzahl, die so genannte Überfüllungsschwelle, nicht überschritten wird.

Als weiterer Wirkungskreis von NPO kommen Güter mit einem hohen Maß an positiven externen Effekten in Betracht, die zusätzlich zum privaten Nutzen einen sozialen Nutzen aufweisen, so dass der Gesamtnutzen den privaten Nutzen übersteigt. Mit externen Effekten in einem weiteren Sinne ist auch die Bereitstellung so genannter meritorischer Güter verbunden. Das Konzept der meritorischen Güter geht zurück auf Musgrave (1959) und bezeichnet eine Gruppe von Gütern bzw. Leistungen, bei denen zwar Ausschließbarkeit und Rivalität im Konsum gegeben sind, die aber dennoch aus „übergeordneten Gründen“ öffentlich bereitgestellt werden.²¹ Die öffentliche Bereitstellung dieser Güter und Leistungen wird damit begründet, dass der wahre Wert dieser Güter von den Nutzern nicht voll erkannt werde, so dass bei privater Bereitstellung aufgrund einer zu niedrigen Zahlungsbereitschaft eine zu geringe Menge bereitgestellt wird. Dies kann zum Beispiel in Bereichen der Fall sein, wo die rein individuelle Entscheidung aufgrund zu geringer Informationen oder zu kurzem Planungszeithorizont zu unerwünschten Ergebnissen sowohl aus gesellschaftlicher als auch aus langfristiger individueller Sicht führt. Beispiele hierfür sind der Nutzen der Schulbildung, der erst korrekt eingeschätzt werden kann, wenn die Bildungsinhalte und die Auswirkung der Bildung auf die Lebensführung und den wirtschaftlichen Erfolg bekannt sind, oder die Durchführung von Drogenprogrammen, deren Nutzen eventuell von den akut Betroffenen in ihrer Situation nicht korrekt eingeschätzt werden kann.²² Es liegen somit aus Sicht des Bereitstellers positive externe Effekte in der Nutzung der fraglichen Leistungen vor, die jedoch nicht unbedingt in erster Linie andere Nutzer betreffen, sondern eventuell auch für ein und denselben Nutzer in einer späteren Zeitperiode von Bedeutung sind. In der finanzwissenschaftlichen Literatur wird die Meritorisierung als Begründung für die öffentliche Bereitstellung von Gütern und Leistungen in der Regel mit Hinweis auf die darin implizite Billigung der Bevormundung der Bürger durch staatliche Autoritäten abgelehnt. Dieses Argument verliert jedoch seine Gültigkeit, wenn diese Güter und Leistungen anstelle des öffentlichen Sektors durch private NPO bereitgestellt werden. Die freiwillige Subventionierung von NPO durch Spenden, Beiträge oder Arbeitsleistungen zu einem verminderten Lohnsatz basiert hier auf einer individuellen Präferenz der Zahler für einen erhöhten Konsum der bereitgestellten Güter und Leistungen durch die Empfänger. Es handelt sich hierbei um den Fall eines so genannten güterspezifischen Altruismus, d.h. einem Wunsch nach Umverteilung, der jedoch an den Konsum bestimmter Güter und Leistungen durch die Begünstigten gebunden ist.

²⁰ Zum Konzept der Clubgüter vgl. Buchanan 1965.

²¹ Siehe z.B. auch Musgrave et al. 1993; für eine kritische Würdigung siehe insbesondere Head 1974, 1988.

²² Wie an diesen Beispielen deutlich wird, ist bei der Kategorie der meritorischen Güter zwar die Ausschließbarkeit prinzipiell gegeben, es liegen aber häufig dennoch beträchtliche positive Externalitäten vor.

3.1.2 Theorien des Kontraktversagens

Im Unterschied zu den Theorien des Marktversagens – Staatsversagens beschäftigen sich die in der Tradition des Ansatzes von Hansmann (1980) entwickelten Theorien des Kontraktversagens damit, welche Vorteile eine Bereitstellung durch NPO gegenüber einer Bereitstellung durch gewinnorientierte Unternehmen hat. Es wird also vorrangig die Abgrenzung zwischen NPS und privatem gewinnorientiertem Sektor thematisiert. Grundlegend für diese Gruppe von Ansätzen ist die Annahme von Informations- und Transaktionskostenproblemen auf Wettbewerbsmärkten, die für Effizienzeinbußen bei einer Bereitstellung von Gütern und Leistungen durch private, gewinnorientierte Unternehmen verantwortlich sind.

Der Pionierbeitrag von Hansmann zentriert um die Rolle des für NPO konstitutiven Verbots der Gewinnausschüttung an Manager, Eigner oder Mitglieder, aufgrund dessen sich eine NPO von einem gewinnorientierten Unternehmen dadurch unterscheidet, dass erwirtschaftete Nettogewinne nicht an Personen in kontrollierenden Funktionen, insbesondere Manager, verteilt, sondern einbehalten und den satzungsmäßigen Zwecken der Organisation zugeführt werden müssen. Der Ausgangspunkt von Hansmanns Erklärungsansatz ist die Feststellung, dass der ökonomischen Theorie zufolge eine Bereitstellung durch private, gewinnorientierte Unternehmen zur bestmöglichen Effizienz führt, sofern die Nachfrager vor der Transaktion unproblematisch Qualität und Preise von Gütern bzw. Leistungen verschiedener Anbieter vergleichen, über die zu leistende Qualität eine klare vertragliche Übereinkunft erzielen und die Einhaltung dieser Vereinbarung überprüfen und einfordern können. Hansmann argumentiert nun, dass unter bestimmten Bedingungen diese Voraussetzungen für eine allokativen Überlegenheit der Bereitstellung durch gewinnorientierte Unternehmen nicht gegeben sind. Sofern es den Nachfragern nicht möglich ist, die Qualität der angebotenen Güter bzw. Leistungen adäquat zu beurteilen, im Vertrag niederzulegen und/oder die Einhaltung der vertraglichen Vereinbarung zu überprüfen, besteht für die Anbieter ein Anreiz, überhöhte Preise zu verlangen oder minderwertige Leistungen zu erbringen. In solchen Situationen liegt ein so genanntes Kontraktversagen vor. Ursächlich für dieses Kontraktversagen sind Hansmann zufolge Informationsasymmetrien, die besonders dann auftreten können, wenn der eigentliche Leistungsempfänger nicht identisch mit dem Käufer ist und/oder wenn es sich um so genannte Vertrauensleistungen handelt, bei denen die Leistung erhebliches Fachwissen erfordert und die Qualität in hohem Maße von der persönlichen Qualifikation des Anbieters abhängig und somit vom Nachfrager nur schwer zu beurteilen und zu überprüfen ist. Aufgrund der bestehenden Anreize für die Anbieter, das Informationsdefizit der Nachfrager auszunutzen, haben die Nachfrager Anlass, den Anbietern zu misstrauen und nach Möglichkeiten zu suchen, die vereinbarungsgemäße Leistung sicherzustellen. Nach Hansmann ist in einer solchen Situation eine NPO als Vertragspartner vertrauenswürdiger als ein privates gewinnorientiertes Unternehmen, da bei einer NPO aufgrund des Verbots der Gewinnausschüttung an Manager ein geringerer Anreiz zur Täuschung der Nachfrager besteht. Den Vorteilen durch die höhere Vertrauenswürdigkeit gegenüberzustellen ist Hansmann zufolge eine möglicherweise geringere Effizienz der NPO, da infolge des Verbots der Gewinnausschüttung an Manager für diese nur ein geringer Anreiz zu Effizienzverbesserungen besteht.

Der Erklärungsansatz von Hansmann basiert somit letztendlich auf dem Vorhandensein von Informationsasymmetrien zwischen Nachfrager und Anbieter und kann auf die klassischen Princi-

pal-Agent-Modelle in der Tradition von Williamson (1975, 1985) zurückgeführt werden.²³ Der Principal-Agent-Ansatz beschäftigt sich mit einer Konstellation, in der ein Auftraggeber („Principal“) einen durchführenden Akteur („Agent“) beauftragt, eine bestimmte Leistung zu erbringen, jedoch hierbei infolge unzureichender Information über das Verhalten des Akteurs nicht kontrollieren kann, inwieweit dieser tatsächlich in seinem Interesse handelt. Da eine direkte Kontrolle des Akteurs nicht möglich ist, ist es für den Auftraggeber sinnvoll, nach anreizkompatiblen Strukturen zu suchen, die dazu führen, dass eine vereinbarungsgemäße Durchführung seines Auftrags auch im Interesse des Akteurs ist. Der Principal-Agent-Ansatz wurde von Hansmann erstmals als Theorie des NPS ausgearbeitet. Während bei herkömmlichen Gütern und Leistungen der Konsument („Principal“) transparente Marktverhältnisse, hinreichende Informationen über die Anbieter und die Möglichkeit zur Kontrolle der vereinbarungsgemäßen Leistung vorfindet, ist dies bei Vorliegen asymmetrischer Information nicht der Fall. Hat der Anbieter bereits im Vorfeld der Vertragserfüllung einen erheblichen Informationsvorsprung und besitzt der Nachfrager keine genauen Kenntnisse über den Handlungsspielraum und das tatsächliche Leistungsverhalten des Anbieters, so trägt der Nachfrager das Risiko, dass seine Informationsdefizite vom Anbieter strategisch für dessen eigene Interessen und somit nicht im Sinne des Nachfragers ausgenutzt werden. Der Nachfrager hat in diesem Fall Anlass zur Suche nach Regelwerken, die den Anreiz des Anbieters, seinen Informationsvorsprung zu Lasten des Nachfragers zu nutzen, einschränken. Hansmann zufolge stellt die Organisationsform der NPO ein solches Regelwerk dar, da das für sie konstitutive und staatlich überwachte Verbot der Gewinnausschüttung an Manager sicherstellt, dass die gesamten Einkünfte zur Erfüllung der satzungsmäßigen Zwecke verwendet werden. Dies hat zur Konsequenz, dass der Anbieter am Ausnutzen seines Informationsvorsprungs für unerwünschte Zwecke gehindert wird. NPO werden somit von den Nachfragern als die im Sinne der Principal-Agent-Problematik risikoärmeren bzw. vertrauenswürdigeren Anbieter gewählt, sofern diese Vertrauensvorteile der NPO die Nachteile durch eine eventuell geringere Effizienz bei der Bereitstellung der nachgefragten Güter und Leistungen überwiegen.

In einer Weiterentwicklung des Beitrags von Hansmann wurde die Anwendung der Kontrakttheorie auf NPO von Easley und O'Hara (1983, 1986) weiter ausgearbeitet. Auch Easley und O'Hara argumentieren auf kontrakttheoretischer Basis, dass unter bestimmten Bedingungen NPO im Vergleich zu gewinnorientierten Unternehmen die überlegene Organisationsform darstellen. Unter einem Kontrakt verstehen sie hierbei die charakteristischen Regelungen, denen ein Anbieter unterworfen ist und die seine Organisationsform konstituieren. NPO unterscheiden sich hierbei von gewinnorientierten Unternehmen durch das Verbot der Gewinnausschüttung an Manager sowie die Beschränkung der Managerbezüge auf eine „angemessene“ Größenordnung. Easley und O'Hara verwenden die in diesem Sinne verstandene Kontrakttheorie zur Bestimmung der gesamtwirtschaftlich optimalen Organisationsform. Um zulässig zu sein, muss der Kontrakt für den Manager mindestens eine Entlohnung in Höhe seines Reservationslohns sicherstellen und seine Ausgestaltung darf keine Anreize zur Zurückhaltung von Information durch den Manager beinhalten. Als pareto-optimal wird ein Kontrakt bezeichnet, wenn kein anderer Kontrakt existiert, durch den die Gesellschaft besser gestellt wird, ohne dass sich der Manager schlechter stellt. Sofern der als optimal identifizierte Kontrakt eine fixe Entlohnung der Manager spezifiziert, ist die optimale Organisationsform eine NPO, im anderen Fall handelt es sich um ein gewinnorientiertes Unternehmen.

²³ Vgl. Weiss 1998.

Das Konzept des optimalen Kontrakts wird von Easley und O'Hara zur Bestimmung der optimalen Organisationsform unter verschiedenen Marktbedingungen verwendet. Es lässt sich zeigen, dass auf Märkten mit vollkommener und/oder symmetrischer Information für Anbieter und Nachfrager das gewinnorientierte Unternehmen immer die pareto-optimale Organisationsform ist. Auf Märkten, die durch asymmetrische Information mit einem Informationsvorsprung des Anbieters gekennzeichnet sind, wird hingegen die kontrollierende Funktion des Verbots der Gewinnausschüttung an Manager relevant. Dies gilt besonders dann, wenn das Produkt vom Nachfrager nicht zu beobachten oder seine Qualität nur schwer zu kontrollieren ist. In diesem Fall ist die pareto-optimale Organisationsform eine NPO, da jeder Kontrakt mit variabler und nicht vorgegebener Entlohnung dem Manager einen Anreiz zur Falschinformation gäbe. Unter den Voraussetzungen asymmetrischer Information sind NPO somit gemäß Easley und O'Hara nicht als eine Alternative zu gewinnorientierten Unternehmen anzusehen, sondern als die optimale Form der Bereitstellung von Gütern und Leistungen und damit als eine notwendige Organisationsform für eine effizient arbeitende Ökonomie.

Als eine Weiterentwicklung des Grundgedankens von Hansmann kann auch der Ansatz von Krashinsky (1986) verstanden werden, der explizit die Bedeutung der aus unvollkommener Information resultierenden Transaktionskosten für die Bestimmung der optimalen Organisationsform thematisiert. Im gegenwärtigen Zusammenhang sind hierbei insbesondere Transaktionskosten zwischen Produzenten und Konsumenten relevant.²⁴ Unter Transaktionskosten zwischen Produzenten und Konsumenten sind diejenigen Aufwendungen zu verstehen, die dem Konsumenten für die Beobachtung und Kontrolle der Leistungserstellung entstehen. Sind diese Kosten entsprechend hoch, so entsteht ein Anreiz für die Anbieter, die Qualität zu reduzieren und damit zu Lasten der Konsumenten die Gewinne zu erhöhen.

Die bei Hansmann sowie Easley und O'Hara zugrunde liegende Problematik eines Informationsdefizits auf Seiten der Nachfrager wird somit bei Krashinsky explizit unter Bezugnahme auf die hierdurch entstehenden zusätzlichen Kosten diskutiert. Das Auftreten der Organisationsform der NPO ist Krashinsky zufolge durch einen relativen Kostenvorteil zu erklären: Das staatlich überwachte Verbot der Gewinnausschüttung an Manager reduziert für die Nachfrager die Überwachungsnotwendigkeit, so dass im Fall der Wahl einer NPO als Vertragspartner die Transaktionskosten im Vergleich zu einem gewinnorientierten Unternehmen deutlich niedriger sind.

Nach Krashinsky ist das Transaktionskostenargument besonders dann von Bedeutung, wenn es um Güter und Leistungen geht, bei denen der Nachfrager nicht identisch mit dem eigentlichen Leistungsempfänger ist, da in diesem Fall die Unsicherheit über die Qualität der Leistung und das Kontrollproblem erheblich verschärft auftreten. Eine solche Trennung existiert zum einen bei spendenorientierten NPO, die spendenfinanzierte soziale Dienste für dem Spender üblicherweise unbekannte Dritte anbieten. Gemeinnützige Stiftungen, die Kinderheime, Rettungsdienste, Hilfsprogramme für Drogensüchtige oder Entwicklungshilfeprojekte finanzieren, sind hierfür ein Beispiel. In solchen Fällen gewährleistet die Organisationsform einer NPO dem Spender, dass die

²⁴ Von Krashinsky werden darüber hinaus auch Transaktionskosten zwischen Produzenten sowie zwischen Konsumenten diskutiert. Während die ersteren für die vertikale Integration von Produzenten und somit das Entstehen von produzierenden Organisationen überhaupt ursächlich sind, betrifft der Fall der Transaktionskosten zwischen Konsumenten das Auftreten von Konsumexternalitäten und das damit verbundene Free-Rider-Problem. Transaktionskosten zwischen Konsumenten können somit zur Erklärung des Entstehens von Vereinen, die für ihre Mitglieder Leistungen mit Clubgut-

Spendengelder dem Satzungszweck entsprechend verwendet und nicht als Gewinne verteilt werden. Zum anderen ist die Trennung von Nachfrager und Leistungsempfänger auch in solchen Fällen gegeben, in denen Leistungen stellvertretend für persönlich bekannte Dritte nachgefragt werden, so zum Beispiel Betreuungsleistungen für die eigenen Kinder oder pflegebedürftigen Eltern, die zu einer Bewertung der erbrachten Leistung nur eingeschränkt in der Lage sind. Auch der Ankauf von Leistungen des Gesundheitswesens durch die Krankenkassen für Patienten ist hier relevant.

Auch im Hinblick auf die Abgrenzung des NPS zum öffentlichen Sektor argumentiert Krashinsky, dass eine Bereitstellung durch NPO eine Reduzierung von Transaktionskosten verspricht. Wird angesichts des Kontraktversagens statt dessen seitens des öffentlichen Sektors reagiert, so wird dieser dem Problem mit dem Erlass von Regulierungen, die eine vereinbarungsgemäße Leistungserstellung gewährleisten und einklagbar machen sollen, begegnen. Allerdings werden durch diese Regulierungen selbst wiederum Transaktionskosten entstehen, da objektive Kriterien etabliert werden müssen, was besonders in Bereichen persönlicher Dienstleistungen schwierig ist. Auch die Durchsetzung und Überwachung von Standards ist mit Kosten verbunden. Krashinsky zufolge ist besonders dann mit hohen Transaktionskosten durch Regulierungen zu rechnen, wenn die Leistungserstellung einen gesellschaftlich sensiblen Bereich betrifft und dies damit für Politiker unpopuläre Entscheidungen bedeuten könnte.

Die bisher vorgestellten auf nachfrageseitige Erklärungsfaktoren der Existenz von NPO ausgerichteten Theorieansätze wurden von Ben-Ner (1986) und Ben-Ner und Van Hoomissen (1991, 1993) durch einen angebotsseitigen, von der NPO selbst ausgehenden Erklärungsansatz ergänzt. Ben-Ner und Van Hoomissen betrachten NPO als einen Zusammenschluss von Individuen, die sich zum Zweck der Bereitstellung von Gütern und Leistungen, die anderweitig wegen Staatsversagens oder Kontraktversagens nicht adäquat oder nicht in ausreichendem Maße angeboten werden, zusammenfinden. Die hierdurch zustande kommende Kontrolle der NPO durch die Nachfrager steht im Zentrum von Ben-Ner und Van Hoomissens Erklärungsansatz: Im Unterschied zu den nachfrageseitig orientierten Ansätzen von Hansmann, Easley und O'Hara und Krashinsky, in denen die Motivation des Zustandekommens einer NPO nicht thematisiert wird, wird bei Ben-Ner und Van Hoomissen die Bildung von NPO als eine Reaktion von Nachfragern auf Fehlallokationen erklärt. Indem die Nachfrager die von ihnen gewünschten Güter und Leistungen selbst bereitstellen, werden sie in einem weiteren Sinn zu kontrollierenden „Stakeholdern“ der NPO.²⁵ Unter dem Begriff des „Stakeholders“ ist hierbei nicht nur der Eigentümer von Anteilen im rechtlichen Sinne zu verstehen, sondern es handelt sich um einen Anteil am Interesse einer Leistungserstellung, der eine Mitgliedschaft in der fraglichen NPO, nicht jedoch zwingend eine finanzielle Anteilseignerschaft bedingt. Ben-Ner und Van Hoomissen zufolge sind unter nachfrageseitigen „Stakeholder“ Individuen, Organisationen und öffentliche Organe zu verstehen, die ein Gut bzw. eine Leistung entweder käuflich erwerben oder den entsprechenden Konsum durch Dritte unterstützen. Beispiele für nachfrageseitige „Stakeholder“ im Sinne von Ben-Ner und Van Hoomissen sind Eltern, die Kinderbetreuung nachfragen, Familienangehörige von Pflegeheimbewohnern, Spender für gemeinnützige Zwecke, aber auch Behörden, die bestimmte Dienstleistungen außer Haus vergeben.

Charakter bereitstellen und dem Free-Rider-Problem durch verstärkte soziale Kontrolle und das Schaffen einer Ausschlussmöglichkeit für Nicht-Zahler begegnen, herangezogen werden.

²⁵ Vgl. Ben-Ner und Van Hoomissen 1993.

Entscheidend für das Aktivwerden der Nachfrager als „Stakeholder“ einer NPO ist bei Ben-Ner und Van Hoomissen deren Absicht, die aufgrund von Kollektivguteigenschaften und Informationsasymmetrien entstehenden Interessenkonflikte zwischen Anbietern und Nachfragern sowie den Anreiz für Anbieter, Informationsvorsprünge auf Kosten der Nachfrager auszunutzen, zu überwinden. Eine Möglichkeit hierzu ist die Schaffung einer Organisationsform, in der die nachfrageseitigen „Stakeholder“ ein gewisses Maß an Kontrolle über die Bereitstellung der Güter und Leistungen haben. Die für eine solche Bereitstellung in Betracht kommenden Güter und Leistungen sind wiederum insbesondere Vertrauensgüter, bei denen Nachfrager und Leistungsempfänger nicht identisch sind oder bei denen die Qualität der Leistungserstellung aufgrund des erforderlichen Fachwissens schwer zu beurteilen ist, oder aber Güter und Leistungen mit teilweise Kollektivgutcharakter, die in erheblichem Maße die Eigenschaften der Nichtausschließbarkeit und Nichtrivalität im Konsum aufweisen. Von besonderer Bedeutung ist die auch bei vielen Vertrauensgütern vorhandene Nichtrivalität im Konsum, die dafür verantwortlich ist, dass in einer nachfrageseitig kontrollierten NPO nicht sämtliche „Stakeholder“ mit Kontrollfunktion ausgestattet sein müssen, sondern die aktive Kontrolle durch einige wenige „Stakeholder“ genügt: Aufgrund ihrer Eigenschaft der Nichtrivalität können die bereitgestellten Güter und Leistungen von kontrollierenden und nicht-kontrollierenden „Stakeholdern“ gemeinsam konsumiert werden, so dass für die kontrollierenden „Stakeholder“ kein Anreiz besteht, ihren Informationsvorsprung vor den nicht-kontrollierenden „Stakeholdern“ auszunutzen.

Da die Etablierung einer nachfrageseitig kontrollierten NPO für die „Stakeholder“ mit Zeit- und Kostenaufwand verbunden ist, wird sie nur zustande kommen, wenn der aus der Kontrolle resultierende Nutzen diese Kosten übersteigt. Diese Überlegung ist vor allem für „Stakeholder“ mit kontrollierender Funktion relevant. Der Nutzen aus der nachfrageseitigen Kontrolle ist nach Ben-Ner und Van Hoomissen positiv mit der Ausbildung, dem Einkommen und der Heterogenität der Nachfrager sowie dem sozialen Zusammenhalt insgesamt korreliert. Es ist somit zu erwarten, dass in heterogenen Gruppen, die gleichzeitig einen hohen sozialen Zusammenhalt aufweisen, vermehrt NPO auftreten. Im Hinblick auf die bereitgestellten Güter und Leistungen ist auch hier die Etablierung von NPO bei Vertrauens- und Kollektivgütern zu erwarten, und zwar umso eher, je höher der Grad der Nichtausschließbarkeit, der Nichtrivalität und der Informationsasymmetrien bei diesen Gütern ist.

3.2 Erklärungsgehalt der Theorien für die Leistungen der Bereiche „Gesundheitswesen“ und „Soziale Dienste“

Aus den in 3.1.1 und 3.1.2 diskutierten Theorieansätzen zur Abgrenzung der Tätigkeitsfelder von NPO nach Gütern und Leistungen können für die Bereiche des Gesundheitswesens und der sozialen Dienste folgende Aussagen abgeleitet werden. Betrachtet man zunächst die Theorien des Marktversagens – Staatsversagens, so wird das Auftreten von NPO generell zunächst einmal von der Heterogenität der Nachfrage im Hinblick auf die bereitgestellten Güter bzw. Leistungen abhängig gemacht. Was die konkreten Güter und Leistungen betrifft, ist den Staatsversagenstheorien zufolge das Aktivwerden von NPO vor allem bei Gütern und Leistungen zu erwarten, die teilweise Kollektivgutcharakter haben, also zu einem erheblichen Anteil durch steigende Skalenerträge in der Nutzung und damit durch Clubgütereigenschaften gekennzeichnet sind. Ein weiterer möglicher Aktivitätsbereich sind Güter mit positiven externen Effekten und hier der Spezialfall

der meritorischen Güter und Leistungen, bei denen es sich häufig gleichzeitig um verteilungspolitisch relevante Güter handelt und die infolge eines güterspezifischen Altruismus freiwillig in Form von Spenden, Beiträgen oder Arbeitsleistung zu reduzierten Löhnen durch Zahler subventioniert werden.

Wie bereits im Abschnitt 2.3 dargelegt, betreffen die bereitgestellten Leistungen im Gesundheitswesen allgemeine und psychiatrische Krankenhäuser, Pflegeheime sowie weitere Organisationen, in den sozialen Diensten ambulante Kranken- und Pflegedienste, Einrichtungen der Kinder-, Jugend-, Alten- und Behindertenhilfe, ferner spezielle Aus- und Fortbildungseinrichtungen sowie Katastrophenschutz und -hilfe und Einrichtungen, die finanzielle Unterstützung und Beihilfen leisten. Besonders im Bereich der sozialen Dienste, aber auch im Gesundheitswesen sind somit Leistungen vertreten, für die die Eigenschaften der positiven externen Effekte und der steigenden Skalenerträge in der Nutzung zutreffen. Einrichtungen, die aufgrund ihrer hochspezialisierten Ausrüstung und/oder gemeinsam nutzbaren Betreuungsleistungen hohe Fixkostenanteile aufweisen, haben teilweise einen Kollektivgutcharakter, der durch steigende Skalenerträge in der Nutzung, solange die Überfüllungsschwelle unterschritten bleibt, gekennzeichnet ist. Hohe Fixkostenanteile sind besonders bei stationären Kranken- und Pflegeeinrichtungen vorzufinden, bei Einrichtungen der Kinderbetreuung hingegen treten besonders gemeinsam nutzbare Betreuungsleistungen bis zum Erreichen der Überfüllungsschwelle auf. In beiden Fällen sind somit Clubgütereigenschaften gegeben, d.h. die Ausschließbarkeit vom Konsum ist zwar gewährleistet, jedoch weisen bis zu einer gewissen Anzahl der Konsumenten die Leistungen Eigenschaften der Nichtrivalität auf und können somit von mehreren Nachfragern ohne Qualitätsminderung gemeinsam genutzt werden. Im Hinblick auf die unter den „Sozialen Diensten“ subsumierten Güter und Leistungen treten demgegenüber eher das Auftreten von Externalitäten sowie die Verteilungsrelevanz der Leistungen in den Vordergrund. Das Vorhandensein von Externalitäten ist besonders für soziale Einrichtungen der Suchtkrankenhilfe, des Katastrophenschutzes etc. relevant, während bei Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe, der Alten- und Behindertenhilfe eher die verteilungspolitische Relevanz der Leistungen und damit das Argument des güterspezifischen Altruismus im Vordergrund steht. Insgesamt ist festzustellen, dass auf einen großen Teil der in den Bereichen „Gesundheitswesen“ und „Soziale Dienste“ die in den Theorien des Marktversagens – Staatsversagens genannten Erklärungsfaktoren zumindest teilweise anwendbar sind.

Legt man die am Kontraktversagen ansetzenden Theorien zugrunde, so sind für das Auftreten von NPO vor allem Informationsasymmetrien ausschlaggebend, aufgrund derer die Nachfrager die Qualität der vom Anbieter bereitgestellten Leistungen nur unzureichend beurteilen können und bei denen deswegen für die Anbieter ein Anreiz zur Ausnutzung seines Informationsvorsprungs zu Lasten der Nachfrager besteht. NPO, so wird argumentiert, sind in einer solchen Situation als Anbieter vertrauenswürdiger, weil aufgrund des Verbots der Gewinnausschüttung für sie ein geringerer Anreiz zu einem den Nachfrager schädigenden Verhalten besteht. Im Hinblick auf die in Frage kommenden Güter und Leistungen werden vor allem zwei Kategorien von Leistungen genannt: Die erste Gruppe umfasst die so genannten Vertrauensgüter, bei denen die Leistungserstellung aufgrund ihrer Komplexität, des erforderlichen Fachwissens und der Bedeutung der persönlichen Qualifikation des Anbieters vom Nachfrager nur unzureichend beurteilt werden kann. Die zweite Gruppe betrifft Leistungen, bei denen der Nachfrager nicht identisch mit dem eigentlichen Leistungsempfänger ist und bei denen aus diesem Grund die Kontrolle der vereinbarungsgemäßen Leistungserstellung für den Nachfrager schwierig ist. Das Auftreten von NPO in diesen

Bereichen ist dann zu erwarten, wenn der Vorteil aus der höheren Vertrauenswürdigkeit der NPO die Nachteile durch eine möglicherweise geringere Effizienz der Organisationen aufgrund des Verbots der Gewinnausschüttung an Manager überwiegt.

Im Hinblick auf die in den Bereichen des Gesundheitswesens und der sozialen Dienste bereitgestellten Leistungen sind besonders bei den Einrichtungen des Gesundheitswesens Leistungen anzutreffen, die in hohem Maße Vertrauensgüter sind. Dies gilt vor allem für Fachkliniken sowie psychiatrische und auch allgemeine Krankenhäuser, bei denen die medizinische Qualität der Leistung mangels der erforderlichen Fachkenntnisse durch den Leistungsempfänger nur eingeschränkt beurteilt werden kann. Vertrauensgütereigenschaften sind jedoch wenigstens teilweise auch im Bereich der ambulanten und stationären Pflege anzutreffen, da in diesen Bereichen die Qualität der Leistung in hohem Maße von der persönlichen Qualifikation des Personals abhängig ist. Diese ist in vielen Fällen zumindest ex ante schwer einzuschätzen; erschwerend kommt hinzu, dass vor allem bei stationärer Pflege ein nachträglicher Wechsel der Einrichtung häufig nur unter beträchtlichen Schwierigkeiten möglich ist. In größerem Umfang noch als das Vertrauensgüterargument ist die Nichtidentität von Nachfrager und Leistungsempfänger für Leistungen des Gesundheitswesens und der sozialen Dienste zutreffend.²⁶ So ist bereits im Fall allgemeiner Krankenhäuser in aller Regel die Leistung durch die Krankenversicherungen finanziert, so dass der eigentliche Leistungsempfänger nicht Vertragspartner des Anbieters ist. Im Fall psychiatrischer Krankenhäuser sowie im Fall stationärer Pflegeeinrichtungen kommt erschwerend hinzu, dass infolge eingeschränkter Geschäftsfähigkeit und/oder schlechten Gesundheitszustandes der eigentliche Leistungsempfänger oft nur noch begrenzt zur Beurteilung der Leistung bzw. zur Vermittlung seiner Einschätzung an den eigentlichen Vertragspartner des Anbieters in der Lage ist. Auch bei den in stärkerem Maße durch Spenden und staatliche Zuwendungen finanzierten Leistungen von Hilfsorganisationen ist die Trennung von Nachfrager und Leistungsempfänger evident, wobei in diesem Fall häufig nicht einmal eine persönliche Bekanntschaft oder ein anderweitiger Kontakt zwischen Nachfrager und Leistungsempfänger gegeben ist. Auch für die am Kontraktversagen aufgrund von Informationsasymmetrien anknüpfenden Theorien gilt somit, dass sie auf einen Großteil der in den Bereichen „Gesundheitswesen“ und „Soziale Dienste“ bereitgestellten Leistungen anwendbar sind.

Sowohl nach den Erklärungsansätzen des Marktversagens – Staatsversagens als auch nach den am Kontraktversagen anknüpfenden Theorieansätze kommen die den Bereichen „Gesundheitswesen“ und „Soziale Dienste“ zugeordneten Leistungen in mehr oder weniger starkem Ausmaß für Aktivitäten von NPO in Betracht. Hierbei ist zu erwarten, dass der Anteil des NPS im Vergleich zum staatlichen Sektor umso höher ist, je größer die Heterogenität der Nachfrage in diesem Teilbereich und je höher entweder der Clubgut-Charakter oder das Ausmaß von verteilungsrelevanten externen Effekten der bereitgestellten Leistungen ist. Im Vergleich zum privaten gewinnorientierten Sektor ist ein umso höherer Anteil des NPS zu erwarten, je stärker die Leistungen den Charakter von Vertrauensgütern aufweisen und je ausgeprägter die Trennung von Nachfrager und Leistungsempfänger ist. Im Hinblick auf die Abgrenzung zum privaten Sektor ist außerdem zu berücksichtigen, dass bei einer deutlich schlechteren Effizienz der NPO trotz Vertrauensvorteilen von den Nachfragern ein privates, gewinnorientiertes Unternehmen bevorzugt werden kann.

²⁶ Vgl. zum Vertrauensgutcharakter von Pflegeheimen auch Weisbrod und Schlesinger 1986.

3.3 Gegenüberstellung mit den Marktanteilen der drei Sektoren in Deutschland

Aufgrund der schlechten Datensituation ist eine Gegenüberstellung der theoretisch zu erwartenden Aufgabenverteilung mit den tatsächlichen Anteilen des öffentlichen Sektors, des NPS und des privaten gewinnorientierten Sektors in Deutschland nur für die im Gesundheitsbericht und im Statistischen Jahrbuch für 2001/2002 ausgewiesenen Bereiche möglich. Hierin nicht enthalten sind insbesondere die Tätigkeitsfelder des Katastrophenschutzes und andere Hilfseinrichtungen sowie Selbsthilfegruppen aller Art im Bereich des Gesundheitswesens und der sozialen Dienste. Des Weiteren ist darauf hinzuweisen, dass die Gegenüberstellung an dieser Stelle lediglich die Aussagen der in Abschnitt 3.1 diskutierten theoretischen Erklärungsansätze für die Aufgabenverteilung zwischen den Sektoren zugrunde legt, weitere Einflüsse durch ordnungspolitische Leitprinzipien und gesetzliche Regelungen jedoch noch nicht berücksichtigt. Der Einfluss dieser Faktoren wird in Abschnitt 4 thematisiert.

Die wesentlichen Angaben zu den Anteilen des öffentlichen Sektors, des NPS und des privaten gewinnorientierten Sektors sind in folgender Tabelle nochmals zusammengefasst:

Tabelle 5: Anteile der Träger an der Leistungserstellung im Gesundheitswesen und in den sozialen Diensten, 2001/2002

	öffentlich	freigemeinnützig	privat-gewinnorientiert
Krankenhäuser			
Allg. Krankenhäuser			
Einrichtungen	38%	40%	22%
Betten	54%	38%	8%
Personal	61%	32%	7%
Vorsorge- und Reha-Einrichtungen			
Einrichtungen	18%	26%	56%
Personal	20%	16%	64%
Pflegeheime			
Einrichtungen	8%	56%	36%
Pflegebedürftige	11%	62%	27%
ambulante Pflegedienste			
Einrichtungen	2%	46%	52%
Pflegebedürftige	2%	38%	60%
Personal	2%	37%	61%
Kindertagesstätten			
Einrichtungen	40%	49%	11%
Personal	41%	50%	8%

Quelle: Statistisches Bundesamt; Gesundheitsberichterstattung des Bundes.

Die Tabelle zeigt bei den allgemeinen Krankenhäusern einen gemessen am Personal bzw. an der Anzahl der Betten überwiegenden Prozentsatz des öffentlichen Sektors, gefolgt vom NPS und dem privaten gewinnorientierten Sektor, wobei der Anteil des NPS nur halb so groß ist wie der des öffentlichen Sektors und der Anteil der gewinnorientierten Unternehmen lediglich etwas mehr als ein Zehntel des öffentlichen Sektors beträgt. Ein etwas anderes Bild ergibt sich bei Betrachtung der Anzahl der Einrichtungen: Hier sind die Anteile des öffentlichen Sektors und des NPS in etwa gleich hoch, während der Anteil des privaten gewinnorientierten Sektors immerhin halb so groß wie die Anteile der anderen beiden Sektoren ist. Als erstes Ergebnis kann somit festgehalten werden, dass offenbar im NPS und in noch sehr viel stärkerem Maße im privaten gewinnorientierten Sektor die durchschnittliche Einrichtungsgröße deutlich kleiner als im öffentlichen Sektor ist. Zieht man das weiter oben erläuterte Clubgüter-Argument als Erklärungsfaktor

heran, so lässt sich die Schlussfolgerung ableiten, dass Einrichtungen des öffentlichen Sektors im Vergleich zu Einrichtungen des NPO und mehr noch des privaten gewinnorientierten Sektors durch erheblich höhere Fixkosten und damit einhergehend eine deutlich höhere Überfüllungsschwelle gekennzeichnet sind. Es kann sich hierbei allein um die Auswirkung von Größenvorteilen handeln, denkbar ist jedoch auch, dass die Einrichtungen des öffentlichen Sektors zu einem höheren Prozentsatz mit sehr hochwertigen medizinischen Gerätschaften ausgestattete Spezialkrankenhäuser sind. Insgesamt findet man somit im Krankenhausbereich die in Theorien des Staatsversagens zum Ausdruck kommende Staffelung nach dem Ausmaß der steigenden Skalenerträge in der Nutzung bestätigt, wobei der öffentliche Sektor die höchste und der private gewinnorientierte Sektor die geringste Kollektivgut-Komponente aufzuweisen scheint.

Betrachtet man im Vergleich zu den allgemeinen Krankenhäusern die Vorsorge- und Rehabilitationseinrichtungen, in denen weniger hohe Fixkosten aufgrund hochwertiger medizintechnischer Geräte zu erwarten sind, so hat dort der private gewinnorientierte Sektor sowohl gemessen am Personal als auch gemessen an der Anzahl der Einrichtungen einen Anteil von über fünfzig Prozent, während Einrichtungen des öffentlichen Sektors und des NPS Anteile von 20 Prozent und 16 Prozent des Personals bzw. 18 Prozent und 26 Prozent der Einrichtungen innehaben. Dies ist aus der Perspektive der Staatsversagenstheorien auch plausibel, da durch die geringere Bedeutung hoch spezialisierter und teurer Medizingeräte der Kollektivgutcharakter dieser Einrichtungen weniger ausgeprägt ist.

Ein gänzlich anderes Bild bietet sich im Pflegebereich, wo der öffentliche Sektor im Bereich der Heime und in noch sehr viel stärkerem Maße im Bereich der ambulanten Dienste eine untergeordnete Rolle spielt. Die Konkurrenz spielt sich im Wesentlichen zwischen dem privaten gewinnorientierten Sektor und dem NPS ab. Hierbei ist zu beobachten, dass im Bereich der stationären Pflege der NPS gemessen an der Anzahl der Einrichtungen sowie der Pflegebedürftigen einen Anteil von 56 bzw. 62 Prozent aufweist, gegenüber 36 bzw. 27 Prozent des privaten gewinnorientierten Sektors. Im Bereich der ambulanten Pflege hingegen hat der private gewinnorientierte Sektor mit 52 Prozent der Einrichtungen und 60 Prozent der Pflegebedürftigen den größeren Marktanteil, gegenüber 46 Prozent bzw. 38 Prozent Anteil des NPS. Der öffentliche Sektor spielt im ambulanten Bereich mit 2 Prozent Marktanteil kaum eine Rolle mehr. Der höhere Anteil des NPS bei den Heimen ist vermutlich wiederum durch die im Vergleich zur ambulanten Pflege größeren Kollektivgutkomponente zu erklären; wobei auch hier zu beobachten ist, dass die NPS-Einrichtungen tendenziell größer als die Einrichtungen des privaten gewinnorientierten Sektors sind. Eine weitere mögliche Erklärung für die umgekehrten Anteilsverhältnisse von NPO und privatem gewinnorientierten Sektor im Bereich der stationären und ambulanten Pflege lässt sich aus den kontrakttheoretischen Ansätzen herleiten: Es ist plausibel, dass im Bereich der stationären Pflege die Kontrolle der Leistungserstellung durch die Nachfrager schwieriger ist, da eine stärkere, durch größere Besuchszeitabstände und evtl. auch größere räumliche Entfernungen bedingte Trennung zwischen Nachfrager und Leistungsempfänger besteht und da der Leistungsempfänger im Fall der stationären Pflege in der Regel auch in einem schlechteren Gesundheitszustand ist. Das Vertrauensargument hat somit im Bereich der stationären Pflege ein höheres Gewicht als in der ambulanten Pflege und kann zur Erklärung des höheren Anteils von NPO in der stationären Pflege herangezogen werden, während im Bereich der ambulanten Pflege eventuell die höhere Effizienz privater gewinnorientierter Anbieter für deren größeren Marktanteil ausschlaggebend ist.

Im Bereich der Kindertagesstätten schließlich spielt der private gewinnorientierte Sektor mit 11 Prozent Marktanteil bei den Einrichtungen und 8 Prozent beim Personal nur eine untergeordnete Rolle. Die Marktanteile des öffentlichen Sektors und des NPO betragen 40 Prozent bei den Einrichtungen bzw. 41 Prozent beim Personal gegenüber 49 Prozent bei den Einrichtungen und 50 Prozent beim Personal. Vor dem Hintergrund der theoretischen Erklärungsansätze ist der höhere Anteil der NPO gegenüber den staatlichen Einrichtungen durch die Abwesenheit hoher Fixkosten, die große Einrichtungen bedingen und die NPO damit überfordern, erklärbar. Ebenfalls kann eine im Bereich der Kinderbetreuung hohe Heterogenität der Nachfrage aufgrund von konfessionellen und anderen weltanschaulichen Unterschieden eine Präferenz für die Bereitstellung durch NPO bedingen. Im Vergleich zu privaten gewinnorientierten Unternehmen hingegen spielt im Fall der Kinderbetreuung die Kollektivgut-Komponente und das Vertrauensargument wohl eine größere Rolle als eine möglicherweise höhere Effizienz der privaten gewinnorientierten Anbieter.

Es soll an dieser Stelle noch einmal darauf hingewiesen werden, dass die Diskussion bis hierher lediglich den Erklärungsgehalt der in Abschnitt 3.1 dargestellten Theorien, nicht jedoch den Einfluss weiterer politischer und rechtlicher Faktoren thematisiert. Vor dem Hintergrund dieser Einschränkung ist insgesamt festzustellen, dass die bestehende Aufgabenverteilung zwischen dem öffentlichen Sektor, dem NPS und dem privaten gewinnorientierten Sektor im betrachteten Leistungsspektrum recht gut mit den aus den Theorien des Staatsversagens und des Kontraktversagens resultierenden Aufgabenzuweisungen in Einklang zu bringen ist. Verlagerungspotenziale vom öffentlichen Sektor in den NPS scheinen in erster Linie im Bereich der allgemeinen Krankenhäuser zu bestehen, sofern diese nicht durch prohibitiv hohe Fixkosten aufgrund von teurer medizintechnischer Ausstattung die NPO überfordern. Des Weiteren scheint sich im Bereich der Kindertagesstätten eine weitere Verlagerungsmöglichkeit vom öffentlichen Sektor in den NPS und eine damit einhergehende Entlastung des öffentlichen Sektors anzubieten.²⁷ Im Bereich der ambulanten und stationären Pflege sowie bei den Vorsorge- und Rehabilitationseinrichtungen hingegen sollte für die NPO durch die Realisierung von Effizienzverbesserungen eine Erhöhung der Marktanteile gegenüber den privaten gewinnorientierten Anbietern realisierbar sein.

4 Analyse der Rahmenbedingungen des Non-Profit-Sektors

Im dritten Teil der Studie werden die gegenwärtig in Deutschland bestehenden politischen und wettbewerbsrelevanten Rahmenbedingungen für die bedeutsamsten Organisationsformen im NPS untersucht. In einem ersten Schritt wird der Einfluss der insbesondere durch das Subsidiaritätsprinzip vorgegebenen ordnungspolitischen Leitlinien behandelt. Im zweiten und dritten Schritt wird dann die Ausgestaltung der wesentlichen Rechtsformvorschriften sowie steuer- und zurechnungsrechtlichen Richtlinien analysiert.

²⁷ Gegenwärtig ist allerdings infolge des Rückgangs der Kirchensteuereinnahmen ein Trend zur zunehmenden Verlagerung von Kindertagesstätten in kirchlicher Eigentümerschaft an die Kommunen zu beobachten. Eine mögliche Alternative könnte hier die Förderung eines Übergangs in private und nicht den Kirchen direkt angeschlossene (was ein religiöses Bekenntnis in der Satzung nicht ausschließen muss) Eigentümerschaft sein.

4.1 Der Einfluss ordnungspolitischer Leitlinien

Zunächst wird der Einfluss der aus dem Subsidiaritätsprinzip resultierenden ordnungspolitischen Leitlinien untersucht. Da die derzeit im Bereich des Gesundheitswesens und der Sozialen Dienste in Deutschland herrschende Anbieterstruktur nur im Kontext ihrer historischen Entstehung zu verstehen ist, wird hier zunächst auf die historische Entwicklung der Wechselbeziehung von Subsidiaritätsprinzip und Korporatismus eingegangen. Im Anschluss hieran wird der Einfluss und die Entwicklung der Sozialgesetzgebung diskutiert, bevor abschließend auf die Implikationen für die Marktsituation von NPO eingegangen wird.

4.1.1 Korporatismus und Subsidiaritätsprinzip

Als ein wesentliches Ergebnis der im ersten Teil der Studie vorgenommenen Bestandsaufnahme hat sich eine auffällige, charakteristische Zweiteilung des deutschen NPS in einen staatsnah organisierten und zu einem hohen Anteil staatlich finanzierten Teilsektor, der vor allem in den Bereichen „Soziale Dienste“ und „Gesundheitswesen“ tätig ist, und einen staatsfernen Teilsektor, der besonders in den Bereichen Kultur und Sport auftritt, herausgestellt. Aktivitäten in den Bereichen „Soziale Dienste“ und „Gesundheitswesen“ sind zum größten Teil der so genannten Wohlfahrtspflege zuzuordnen.²⁸ Die Träger der Wohlfahrtspflege sind staatliche (v.a. die Sozial- und Jugendämter) oder freie Träger, wobei die letzteren hauptsächlich im NPS angesiedelt sind. Unter den NPO wiederum sind vor allem die Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege²⁹ sowie in neuerer Zeit und in geringerem Umfang die Selbsthilfegruppen relevant.

Das Verhältnis zwischen öffentlichem Sektor und privatem NPS und die Dominanz der Wohlfahrtsverbände im Bereich des Gesundheitswesens und der „Sozialen Dienste ist historisch gewachsen und im Wesentlichen durch das Subsidiaritätsprinzip und den Korporatismus³⁰ geprägt.³¹ Das gesamte deutsche Verbandswesen ist durch einen hohen Organisationsgrad und eine streng hierarchische Strukturierung gekennzeichnet, und nahezu jede NPO in Deutschland ist Mitglied eines Dachverbandes. Innerhalb des Verbandswesens nehmen die Wohlfahrtsverbände eine Sonderstellung ein, da sie nicht nur als Lobbyisten auftreten, sondern gleichzeitig auch noch Trägeraufgaben wahrnehmen und direkt in die Leistungserstellung involviert sind.

Die starke korporatistische Prägung des deutschen NPO besonders in den Bereichen „Gesundheitswesen“ und „Soziale Dienste“ ist auf eine spezifisch deutsche Auslegung des Subsidiaritätsprinzips zurückzuführen, die besonders in diesen Bereichen kraft Gesetzes den Verbänden einen einzigartigen Ausnahmestatus verleiht. Das Subsidiaritätsprinzip lautet in seiner klassischen Formulierung:

²⁸ Nach § 66II AO ist die Wohlfahrtspflege definiert als die planmäßige, zum Wohle der Allgemeinheit und nicht des Erwerbs wegen ausgeübte Sorge für notleidende oder gefährdete Mitmenschen. Die Sorge kann sich auf das gesundheitliche, sittliche, erzieherische oder wirtschaftliche Wohl erstrecken und Vorbeugung oder Abhilfe bezwecken.

²⁹ Siehe Abschnitt 2.3.

³⁰ Unter „Korporatismus“ wird in diesem Zusammenhang die enge Kooperation zwischen dem öffentlichen Sektor und einer begrenzten Zahl privater Akteure, die in der Regel Verbände sind, verstanden.

³¹ Vgl. Zimmer 1998, 1999.

"Wie dasjenige, was der Einzelmensch aus eigener Initiative und mit seinen eigenen Kräften leisten kann, ihm nicht entzogen und der Gesellschaft zugewiesen werden darf, so verstößt es gegen die Gerechtigkeit, das, was die kleineren und untergeordneten Gemeinwesen leisten und zum guten Ende führen können, für die weitere und übergeordnete Gemeinschaft in Anspruch zu nehmen; zugleich ist es überaus nachteilig und verwirrt die ganze Gesellschaftsordnung. Jedwede Gesellschaftstätigkeit ist ja ihrem Wesen nach subsidiär; sie soll die Glieder des Sozialkörpers unterstützen, darf sie aber niemals zerschlagen oder aufsaugen" (päpstliche Enzyklika "Quadragesimo anno" im Jahre 1931, Papst Pius XI).³²

Das Subsidiaritätsprinzip besagt somit, dass eine Verpflichtung der Gemeinschaft zur Hilfeleistung gegenüber ihren Mitgliedern existiert. Diese Hilfe soll jedoch eine Hilfe zur Selbsthilfe sein und in der Gewährung der Hilfeleistung soll der jeweils kleinsten bzw. bürgernächsten Einheit der Vorrang zukommen.³³ Dahinter steht die Überlegung, dass auf der bürgernächsten Ebene eine bessere Erfassung der Präferenzen, eine bessere Kontrolle der Effektivität des Ressourceneinsatzes und geringere administrative Kosten zu erwarten sind. Das Subsidiaritätsprinzip bezieht sich hierbei sowohl auf die Organe und föderalen Ebenen des öffentlichen Sektors als auch auf die Einbindung von NPO in die Bereitstellung von Leistungen der Wohlfahrtspflege. Es definiert somit eine komplementäre Beziehung zwischen öffentlichem Sektor und NPO, in der die NPO weitgehend selbständig Ziele und Mittel ihrer Aufgabenerfüllung bestimmen und bei der Durchführung ihrer Aufgaben Unterstützung durch den öffentlichen Sektor erfahren.

Entscheidend für den deutschen NPS ist nun eine charakteristische, stark teilsektorenspezifische Auslegung des Subsidiaritätsprinzips, die den Verbänden, besonders den sechs Spitzenverbänden der freien Wohlfahrtspflege, im Bereich der sozialen Arbeit, genauer genommen im „Gesundheitswesen“ und bei den „Sozialen Diensten“ einen einzigartigen Ausnahmestatus verschafft hat:³⁴ Nur für die in diesen beiden Bereichen tätigen NPO existiert ein gesetzlich garantiertes Recht auf finanzielle Unterstützung durch den Staat, während für alle anderen Tätigkeitsbereiche das Subsidiaritätsprinzip eine Empfehlung, jedoch nicht eine Verpflichtung des Staates zu finanzieller Unterstützung beinhaltet.

Die enge Kooperation zwischen dem Staat und den Wohlfahrtsverbänden geht zurück auf verschiedene soziale Konflikte, von denen insbesondere der Konflikt zwischen Staat und Kirche zu nennen ist. Die Entstehungsgeschichte der beiden größten Verbände, der Caritas und des Diakonischen Werks, datiert zurück bis ins Deutsche Reich, als Spitzenverbände der Wohlfahrtspflege wurden sie jedoch in den frühen Jahren der Weimarer Republik etabliert. Durch die Akzeptanz zweier kirchlicher Wohlfahrtsverbände als private Partner der entstehenden zentralisierten Wohlfahrtsbürokratie konnte sowohl der Konflikt zwischen Staat und Kirche abgemildert als auch die religiöse Aufspaltung in Katholiken und Protestanten in der Sozialpolitik überbrückt werden. Nach der Auflösung der „Liga der Spitzenverbände“ im Jahr 1933 durch die Nationalsozialisten wurde die Liga 1949 wieder gegründet, diesmal unter Einschluss der Arbeiterwohlfahrt. Vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit dem Nationalsozialismus erhielten die Verbände eine zusätzliche Rolle als stabilisierende Elemente der Demokratie.

³² Mit Art. 35 (2) EGV wurde das Subsidiaritätsprinzip auch im Maastricht-Vertrag verankert.

³³ Vgl. Nowotny 1997.

³⁴ Vgl. Zimmer 1998, Schaad 1995.

4.1.2 Einfluss und Entwicklung der Sozialhilfegesetzgebung

In den frühen 1960er Jahren wurde das Subsidiaritätsprinzip explizit im Bundessozialhilfegesetz (BSHG), im Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG) sowie im Sozialgesetzbuch (SGB) verankert.³⁵ So wurde in § 8 II BSHG die Einschaltung der Verbände bei Beratungsleistung in sozialen Belangen explizit gefordert. § 10 BSHG schrieb explizit vor, dass die öffentlichen Träger der Sozialhilfe bei der Durchführung des BSHG mit den Kirchen und Religionsgemeinschaften des öffentlichen Rechts sowie mit den Wohlfahrtsverbänden zusammenzuarbeiten und dabei deren Selbständigkeit in Zielsetzung und Aufgabendurchführung zu respektieren haben. Die Wohlfahrtsverbände sind in ihrer Tätigkeit in der Sozialhilfe angemessen zu unterstützen. Sind auf einem Gebiet bereits Wohlfahrtsverbände tätig, so sollen die Träger der Sozialhilfe von der Durchführung eigener Maßnahmen absehen. Darüber hinaus wurde in § 93 BSHG, der die Bereitstellungen von Einrichtungen der Wohlfahrtspflege regelte, festgeschrieben, dass staatliche Einrichtungen nur dann gegründet werden dürfen, wenn kein ausreichendes Angebot in privater Trägerschaft besteht. Ist kein ausreichendes privates Angebot verfügbar, so ist allerdings der Staat verpflichtet, aktiv zu werden. Dies gilt auch dann, wenn das Angebot insgesamt ausreicht, aber ein bestimmtes weltanschauliches Bedürfnis nicht befriedigt wird oder einem Nachfrager ein weltanschaulich geprägter Platz nicht zuzumuten ist (siehe z.B. Kinderbetreuungsplätze). Mit § 93 BSHG wird dem Staat somit eine Gewährleistungspflicht für ein ausreichendes Angebot an Einrichtungen der sozialen Wohlfahrtspflege auferlegt.

Im Hinblick auf das Kinder- und Jugendhilfegesetz wurde in § 3 I KJHG die Vielfalt von Trägern vorgeschrieben und damit jegliche Monopolisierung ausgeschlossen. Allerdings erhalten die freien Träger der Wohlfahrtspflege nur dann staatliche Förderung, wenn sie bestimmte Auflagen erfüllen (Gemeinnützigkeit, qualifiziertes Personal). Kirchen, Religionsgemeinschaften des öffentlichen Rechts sowie Einrichtungen der sechs großen Wohlfahrtsverbände werden ohne weitere Prüfung anerkannt. § 4 KJHG forderte die Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Trägern auch in der Jugendhilfe, wobei die freien Einrichtungen ebenso wie in der entsprechenden BSHG-Norm nicht in ihrer Selbständigkeit und Zielsetzung beeinträchtigt werden dürfen. Der Vorrang der freien vor den öffentlichen Trägern gilt auch in der Jugendhilfe und gemäß § 79 KJHG besteht auch im Bereich der Jugendhilfe eine staatliche Gewährleistungspflicht.

Durch das BSHG und KJHG wurde somit der Staat verpflichtet, mit den Wohlfahrtsverbänden und in einigen Teilbereichen sogar ausschließlich mit diesen zu kooperieren sowie ihnen finanzielle Unterstützung zu gewähren.³⁶ Gleichzeitig wurde den Verbänden Autonomie in der Umsetzung ihrer Leistungen garantiert. Infolge dieser Gesetzgebung entwickelten die den Wohlfahrtsverbänden angeschlossenen NPO eine herausragende Rolle in der Bereitstellung von Leistungen im Gesundheits- und Sozialdienstleistungswesen. Es entstand ein geschützter Markt, in dem NPO, die den sechs Spitzenverbänden angeschlossenen waren, einen hoch privilegierten Status hatten, während kommerzielle Anbieter und NPO, die nicht den Spitzenverbänden angehörten, keinen Marktzutritt erhielten. Als Resultat dieser Marktsituation entwickelten sich die Wohlfahrtsverbände zum größten Teilsegment des deutschen NPS. Eine weitere Folge der Gesetzgebung von BSHG und KJHG war eine immer stärkere Institutionalisierung der etablierten Partnerschaft zwi-

³⁵ Vgl. zum folgenden Zimmer 1998 und Schaad 1995.

³⁶ Zur Stellung der Wohlfahrtsverbände siehe auch Klug 1997.

schen dem öffentlichen Sektor und den freien Wohlfahrtsverbänden.³⁷ Begünstigt durch die bereits in den 1920er Jahren etablierte Monopolstellung der sechs Spitzenverbände entstand ein neokorporatistisches Beziehungsgeflecht, in dem die Verbände vertikal integriert und der öffentlichen Verwaltung entsprechend aufgebaut wurden. Bereits seit den frühen 1960er Jahren sind die großen Wohlfahrtsverbände in funktionale Äquivalente des öffentlichen Sektors transformiert. Die Verbände besitzen auf jeder Regierungsebene Verbindungen zum öffentlichen Sektor und es besteht eine enge Zusammenarbeit zwischen den Vertretern der Verbände und dem Staat bzw. der Politik.

Seit den 1970er Jahren sind die etablierten Wohlfahrtsverbände wegen ihrer wachsenden Bürokratisierung, des Verlusts ihres Bezuges zu den Bedürftigen und zur lokalen Basis sowie infolge diverser Spenden- und Veruntreuungsskandale zunehmend in die Kritik gekommen. Insbesondere seitens der vermehrt neu entstehenden Selbsthilfegruppen wurde den Verbänden vorgeworfen, sie reagierten nicht auf neue Bedürfnisse der Gesellschaft und strebten nur danach, ihre etablierte Position zu sichern. Die zunehmende Konkurrenz durch die Selbsthilfegruppen führte dazu, dass trotz des Widerstandes der Verbände die Selbsthilfegruppen besonders auf der lokalen Ebene mehr und mehr in die Bereitstellung sozialer Dienste integriert wurden.³⁸ Schließlich begann der Paritätische Wohlfahrtsverband, Selbsthilfegruppen als Mitglieder aufzunehmen und wurde in der Folge zu dem am schnellsten wachsenden Wohlfahrtsverband.

Die Krise der etablierten Verbände, das Aufkommen neuer Formen von Wohlfahrtsträgern wie Selbsthilfegruppen und die allgemeinen Liberalisierungstendenzen seit den 1980er Jahren führten schließlich in den 1990er Jahren zu umfangreichen Reformen in der Sozialgesetzgebung, die einen Wandel in den Beziehungen zwischen Staat und NPO im Bereich des Gesundheitswesens und der sozialen Dienste mit einer flexibleren Interpretation des Subsidiaritätsprinzips einleiteten. So wurde mit dem Pflegegesetz von 1994 erstmals der unbedingte Vorrang von privaten Trägern vor öffentlichen Trägern festgeschrieben und die Rolle des öffentlichen Sektors auf die des politisch verantwortlichen Gewährleistungsträgers beschränkt. Des Weiteren verloren die Wohlfahrtsverbände ihre privilegierte Position und wurden mit anderen NPO und gewinnorientierten Unternehmen gleichgestellt (§ 11 II Satz 3 und § 72 III Satz 2 SGB XI).

Ähnliche Neuregelungen folgten in der Reform des Bundessozialhilfegesetzes, das ebenfalls in der Neuregelung zu § 93 BSHG (seit 1.1.2005: § 75 SGB XII) NPO und gewinnorientierten Unternehmen einen unbedingten Vorrang bei der Bereitstellung öffentlicher Sozialaufgaben einräumt. Darüber hinaus ist für die Leistungsvergabe nicht mehr der rechtliche Status der Organisation maßgeblich, sondern der Abschluss einer Vereinbarung über Leistung und Kostenerstattung, wobei die Vereinbarung mit dem wettbewerblich günstigsten Anbieter abzuschließen ist. Auch die Neuregelungen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe von 1999 stellen NPO und gewinnorientierte Unternehmen als Leistungsanbieter gleich und machen den Abschluss von Vereinbarungen zur zwingenden Kooperationsvoraussetzung, wobei allerdings hier im Unterschied zum Pflegegesetz die Notwendigkeit von Qualitätsvereinbarungen hervorgehoben wird (§ 76, § 78a bis 78g SGB VIII). Schließlich wurden 2005 mit der Eingliederung des Bundessozialhilfegesetzes in das Sozialgesetzbuch die in den Beratungsempfehlungen genannten Träger weit über die Wohl-

³⁷ Vgl. Schaad 1995.

³⁸ Einer der wichtigsten Schritte war hierbei die Schaffung eines Fonds für Selbsthilfegruppen in Berlin Anfang der 1980er Jahre (vgl. Zimmer, 1998).

fahrtsverbände hinaus ausgeweitet (§ 11 SGB XII). In BSHG, KJHG und dem neuen Pflegegesetz wurde somit die Vorrangstellung der Verbände weitgehend beseitigt und durch wettbewerbsorientierte Regelungen ersetzt. Gleichzeitig wurde beim Staat und bei den gesetzlichen Krankenversicherungen die bisher praktizierte pauschale Leistungserstattung von einer Kostenerstattung nach vorbestimmten Sätzen abgelöst.

4.1.3 Beurteilung des Einflusses der ordnungspolitischen Leitlinien auf die Marktsituation der Non-Profit-Organisationen

Nachdem über Jahrzehnte die Vormachtstellung der sechs Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege in den Bereichen „Gesundheitswesen“ und „Soziale Dienste“ durch die Sozialgesetzgebung garantiert worden war, hat die Gleichstellung privater und freigemeinnütziger Anbieter in den Leistungsgesetzen sowie die Abkehr vom Selbstkostendeckungsprinzip vor allem im Pflegebereich und im Bereich der Krankenhäuser zu einem vermehrten Auftreten gewinnorientierter Unternehmen als Anbieter geführt. In dieser neuen Situation haben sich die Wohlfahrtsverbände erstmals in ihrer Geschichte besonders im Bereich der ambulanten Kranken- und Altenpflege mit Konkurrenten aus dem Bereich der gewinnorientierten Unternehmen auseinander zu setzen. Zwar haben die Wohlfahrtsverbände aufgrund ihrer Einbindung in die politischen Entscheidungsprozesse und ihrer historisch gewachsenen Etablierung in den Aktivitätsfeldern „Gesundheitswesen“ und „Soziale Dienste“ immer noch eine ausgesprochen starke Position, jedoch wurde gleichzeitig die Notwendigkeit von Effizienzverbesserungen und organisatorischen Veränderungen im Managementbereich offenkundig.

Vor dem Hintergrund des Einflusses der bis vor einigen Jahren gegebenen Gesetzeslage erscheint die in Abschnitt 3.2 diskutierte Aufgabenverteilung zwischen den Sektoren im Bereich des „Gesundheitswesens“ und der „Sozialen Dienste“ in einem neuen Licht. Zwar sind bei den bereitgestellten Gütern und Leistungen die Eigenschaften des Nichtausschlusses und der Nichtrivalität sowie der Vertrauensgüter in erheblichem Maße gegeben. Jedoch wurde bis in die jüngste Vergangenheit das Wirken der in Abschnitt 3.1 diskutierten Zusammenhänge durch die Gesetzeslage, insbesondere durch das BSHG und KJHG, völlig außer Kraft gesetzt, da die Wohlfahrtsverbände bedingten Vorrang vor staatlichen Einrichtungen hatten und private, gewinnorientierte Einrichtungen sowie in einigen Regelungen auch NPO, die nicht den Verbänden angehörten, von der Zusammenarbeit ausgeschlossen waren. Aufgrund des Vorrangprinzips können durch Staatsversagen entstandene Lücken in der Versorgung definitionsgemäß nicht das Auftreten von NPO erklären; stattdessen ist es nach der geltenden Rechtslage der öffentliche Sektor, der aufgrund seiner Gewährleistungsverpflichtung Lücken in der Bereitstellung durch die NPO auszufüllen gehalten ist. Auch die am Kontraktversagen orientierten Erklärungsansätze sind zumindest für den Bereich der Nachfrage seitens des öffentlichen Sektors nicht anwendbar, da bis vor kurzem private gewinnorientierte Unternehmen von der Bereitstellung von Gesetzes wegen ausgeschlossen waren.

Es ist abzusehen und auch begrüßenswert, dass der Abbau korporatistischer Strukturen sich auch in Zukunft fortsetzt und verstärkt neue Formen von NPO, z.B. in Form von Selbsthilfegruppen und Nachbarschaftsinitiativen in die Versorgung mit Leistungen des Gesundheitswesens und der sozialen Dienste mit einbezogen werden. Die Reformen im Sozial- und Jugendhilferecht er-

möglichen eine flexiblere Anwendung des Subsidiaritätsprinzips, die es erwarten lässt, dass die in Abschnitt 3.1 diskutierten wohlfahrtsökonomischen Mechanismen in größerem Maße wirksam werden und so einen positiven Einfluss auf die Effizienz der bestehenden Aufgabenverteilung in diesem Teilsektor entfalten. Allerdings ist nicht zu erwarten, dass über politische Entscheidungen und die Reform der relevanten Rechtsnormen die über fast ein Jahrhundert gewachsene institutionelle Situation kurzfristig durchgreifend verändert werden kann. Die Relevanz der in 3.1 diskutierten NPO-Theorien wird deshalb, was den deutschen NPS betrifft, für die Bereiche „Gesundheitswesen“ und „Soziale Dienste“ erst anhand der zukünftigen mittelfristigen Entwicklung angemessen zu beurteilen sein.

4.2 Der Einfluss von Rechtsformvorschriften

Im Anschluss an die Untersuchung der durch das Subsidiaritätsprinzip vorgegebenen ordnungspolitischen Leitlinien wird der Einfluss der rechtlichen Rahmenbedingungen für NPO analysiert. Für die Aktivitäten von NPO existiert eine Vielzahl rechtlicher Regelungen, die in unterschiedlichen Gesetzeswerken niedergelegt und in sich nicht konsistent sind. Eine detaillierte Auseinandersetzung mit sämtlichen Rechtsnormen, die NPO betreffen können, konnte im Rahmen dieser Untersuchung nicht geleistet werden; die folgende Zusammenfassung konzentriert sich deshalb auf die für die Wettbewerbssituation wichtigsten relevanten Regelungen, konkret auf Rechtsformvorschriften, Vorschriften des Gemeinnützigkeits- und Steuerrechts sowie Vorschriften im Zusammenhang mit staatlichen Zuwendungen.

4.2.1 Regelungen für die wichtigsten Rechtsformen von Non-Profit-Organisationen

Grundsätzlich kommen für NPO die verschiedensten Rechtsformen in Betracht; allerdings ist die im Zusammenhang mit steuerlichen Begünstigungen und Zuwendungen erforderliche Anerkennung der Gemeinnützigkeit ausschließlich für Körperschaften, Personenvereinigungen und Vermögensmassen im Sinne des Körperschaftsteuergesetzes möglich (§ 51 Satz 2 AO). Natürliche Personen oder Personengesellschaften (d.h. BGB-Gesellschaften) können also keine Gemeinnützigkeit erhalten. Die für die Bildung von NPO relevantesten Rechtsformen sind der Verein, die Stiftung, die gemeinnützige GmbH und die Genossenschaft.

Vereine

Der Verein ist die häufigste Rechtsform, die von NPO gewählt wird;³⁹ insbesondere sind die lokalen Organisationen der Wohlfahrtsverbände nahezu alle in Form von Vereinen organisiert. Die fundamentale gesetzliche Basis für die Bildung von Vereinen ist der Art. 9 GG, der das Recht zur Bildung von Vereinen und die Versammlungsfreiheit garantiert. Dieses Grundrecht wird lediglich durch das Verbot von Vereinen, deren Aktivität strafrechtlichen Gesetzen zuwiderläuft oder sich gegen die Verfassung oder den Gedanken der Völkerverständigung richtet, eingeschränkt. Die formalen zivilrechtlichen Erfordernisse zur Gründung und zum Betrieb eines Vereins sind im BGB

³⁹ Vgl. Menges 2004. Hierbei stehen nach einer Untersuchung von 2003 die im sozial-karitativen Bereich tätigen Vereine mit 13% (74.726 Vereinen) an dritter Stelle hinter Sport- und Wirtschafts-, Berufs- und politischen Vereinen. Vgl. <http://www.registeronline.de/vereinsstatistik/2003/>.

§§ 21-79 niedergelegt. Weitere wichtige Rechtsgrundlagen sind das Vereinsgesetz von 1964 mit den letzten Änderungen des Jahres 2002, im Wesentlichen ein Kontroll- und Verbotsgesetz im Hinblick auf verfassungsfeindliche Vereine und so genannte Ausländervereine, sowie das Vereinsförderungsgesetz von 1989, das eine Reform rechtlicher Bestimmungen bezüglich der steuerlichen Förderung von Vereinen beinhaltet.

Gemäß BGB ist ein Verein ein freiwilliger, auf eine gewisse Dauer angelegter, körperschaftlich organisierter und vom Wechsel seiner Mitglieder unabhängiger Zusammenschluss mehrerer Personen, die unter einem Gesamtnamen ein gemeinsames Ziel verfolgen. Grundsätzlich ist gem. BGB zu unterscheiden zwischen dem sog. "Idealverein", der immaterielle Ziele verfolgt, und dem "wirtschaftlichen Verein", dessen Ziel die Aktivität auf dem freien Markt ist. Nur der Idealverein kommt für die Zuerkennung der Gemeinnützigkeit in Betracht.

Vereine können rechtsfähige oder nichtrechtsfähige Vereine sein. Zur Erlangung der Rechtsfähigkeit durch Eintragung in das Vereinsregister als Idealverein müssen verschiedene Voraussetzungen erfüllt sein:

- Der Verein muss ideelle, d.h. immaterielle Ziele verfolgen, wobei eine unternehmerische Nebentätigkeit des Vereins unschädlich ist.
- Mindestens sieben natürliche oder juristische Personen müssen über den gesamten Gründungsprozess zur Verfügung stehen. Die Zahl der Mitglieder kann später auf bis zu drei absinken, ohne den Bestand des Vereins zu gefährden.
- Der Verein hat zwei Grundorgane, einen Vorstand, der aus mindestens einer Person besteht und sowohl Vertretungs- als auch Geschäftsführungsorgan ist, sowie die Hauptversammlung, deren Zuständigkeiten sich aus den Satzungsbestimmungen ergeben. Weitere Organe mit beaufsichtigender oder beratender Funktion sind möglich.
- Der Verein hat eine Vereinssatzung niederzulegen, die bestimmten formalen Erfordernissen gem. §§ 57 und 58 BGB genügen muss.
- Es ist eine Gründungsversammlung einzuberufen, in der die Satzung vorgelesen, diskutiert und beschlossen werden muss. Die Gründungsversammlung ist zu protokollieren. Die Satzung ist von allen Anwesenden zu unterzeichnen. Alle Papiere müssen notariell geprüft und beurkundet und anschließend dem Amtsgericht zur Eintragung im Vereinsregister übergeben werden.

Die Gesetzmäßigkeit der Vereinsgründung wird vom Amtsgericht überprüft.⁴⁰ Sofern dem Verein die Rechtsfähigkeit zuerkannt wird, ist er berechtigt, den Zusatz e.V. zu führen und als juristische Person aufzutreten, so dass die Vereinsmitglieder nicht persönlich haftbar sind. Die Rechtsfähigkeit eines Vereins ist jedoch für die Zuerkennung der Gemeinnützigkeit nicht zwingend. Für nichtrechtsfähige Vereine gelten vereinfachte Gründungsverfahren;⁴¹ allerdings ist zu beachten, dass im Fall des nichtrechtsfähigen Vereins die Vereinsmitglieder mit ihrem persönlichen Vermögen für die Vereinsgeschäfte haftbar sind. Für Vereine besteht in Deutschland keine Publikations-

⁴⁰ Gemäß dem Vereinsgesetz von 1964 sind darüber hinaus das Innenministerium und weitere Autoritäten der Bundesländer berechtigt, die Verfassungsmäßigkeit von eingetragenen Vereinen zu überprüfen. Dies betrifft vor allem Vereine, die hauptsächlich ausländische Mitglieder haben.

⁴¹ Vgl. Buchna 2003.

pflicht der Buchführung gegenüber Mitgliedern oder der Öffentlichkeit.⁴² Die diesbezüglichen Verpflichtungen sind lediglich durch die Satzung definiert.

Stiftungen

Eine gesetzliche Definition der Stiftung existiert weder im BGB noch in den Stiftungsgesetzen der Bundesländer. Stiftungen sind im Unterschied zu Vereinen kein Zusammenschluss von natürlichen und/oder juristischen Personen, sondern kommen auf Initiative einer natürlichen oder juristischen Person zustande. Sie sind dauerhaft einem durch den Gründer bestimmten Zweck gewidmet. Stiftungen unterliegen in Deutschland grundsätzlich der staatlichen Anerkennungspflicht und Kontrolle.

Stiftungen können gemäß privatem oder öffentlichem Recht gegründet werden. Stiftungen des öffentlichen Rechts entstehen kraft Gesetz oder Verordnung. Sie sind juristische Personen des öffentlichen Rechts und gehören zum Bereich der mittelbaren Staatsverwaltung, d.h. es handelt sich um selbständige, den staatlichen und kommunalen Behörden angegliederte Träger öffentlicher Verwaltung.

Die häufigste Stiftungsform ist die der privaten Stiftung des bürgerlichen Rechts, deren Bestimmungen in BGB §§ 80-88 niedergelegt sind. Die materiellen Mindestanforderungen der Stiftungsgründung sind in § 81 BGB niedergelegt. Die wichtigsten Punkte sind:

- Der Gründer muss eine Absichtserklärung niederlegen.
- Das Gründungsdokument muss Informationen über den Stiftungsnamen und –sitz, den Stiftungszweck, die Höhe des Stiftungsvermögens und die Organisation und Leitung der Stiftung haben, die in der Satzung niederzulegen sind.
- Die Stiftung hat nur ein grundlegendes Organ, den Vorstand. Weitere Organe sind möglich, jedoch optional.
- Die Finanzausstattung muss ausreichend sein, um den Stiftungszweck zu erfüllen; üblicherweise wird ein Betrag von 50.000 € gefordert; Stiftungen, deren Anfangsvermögen unter 50.000 € beträgt, werden nur anerkannt, wenn in der Satzung verankert ist, dass das Grundstockvermögen aufgestockt wird.
- Die Gründungsdokumente müssen der zuständigen Länderautorität zur Anerkennung vorgelegt werden.⁴³

Die weiteren Punkte sind den Stiftungsrechten der einzelnen Länder geregelt. Privatrechtliche Stiftungen unterliegen der Kontrolle der zuständigen Länderautoritäten, die überprüfen, ob die Stiftung den Stiftungszweck erfüllt und satzungsgemäß agiert. Die Auslegung der Kontrollpflicht wird je nach Bundesland unterschiedlich gehandhabt. Ebenso wie für Vereine existiert in

⁴² Eine Ausnahme gilt für Vereine, die unter die vom Publizitätsgesetz erfassten Großunternehmen fallen. Diese sind publizitätspflichtig, sofern sie an drei aufeinander folgenden Abschlussstichtagen mindestens zwei der drei folgenden Merkmale erfüllen: Bilanzsumme größer als 65 Mio. € Umsatzerlöse größer als 130 Mio. € Anzahl der Arbeitnehmer mehr als 5000 im Jahresdurchschnitt.

⁴³ Die vor der zur Novelle des Stiftungsrechts erforderliche Genehmigung der Stiftung durch die Stiftungsaufsichtsbehörde, die die Anerkennung der Stiftung in das Ermessen der Behörde stellte, wurde mit dem Gesetz zur Modernisierung des Stiftungsrechts aus dem Jahr 2002 durch das Anerkennungsverfahren abgelöst. Hiernach ist die Stiftung als rechtsfähig anzuerkennen, sofern die gesetzlichen Voraussetzungen hierfür erfüllt sind, so dass nunmehr ein gesetzlich verankertes „Recht auf Stiftung“ existiert.

Deutschland auch für Stiftungen keine Publikationspflicht der Buchführung oder anderer interner Informationen.

Neben der rechtsfähigen Stiftung gibt es auch die Form der nichtrechtsfähigen Stiftung, für die die oben angeführten Vorschriften nicht gelten. In diesem Fall muss der Stiftungszweck von einer nicht mit dem Stifter identischen natürlichen oder juristischen Person (häufig einer Gemeinde oder Universität) verfolgt werden, die das Stiftungsvermögen verwaltet. Nichtrechtsfähige Stiftungen können mit einer geringeren Finanzausstattung gegründet und für Fund-Raising-Zwecke verwendet werden, beispielsweise um das notwendige Kapital für die Errichtung einer rechtsfähigen Stiftung zu beschaffen.⁴⁴

Von den Stiftungen privaten Rechts ist in Deutschland etwa ein Drittel im Bereich der Sozialarbeit angesiedelt; sie nehmen damit den größten Raum ein vor Stiftungen, die im Bildungsbereich sowie im Bereich der Wissenschaft sowie der Kunst und Kultur tätig sind.⁴⁵ Stiftungen des öffentlichen Rechts finden sich insbesondere unter Krankenhäusern, Museen und Bildungseinrichtungen.

Gemeinnützige GmbH

Zunehmend werden auch Kapitalgesellschaften als NPO gegründet. Zwar sind Kapitalgesellschaften von der Intention des Gesetzgebers her gesehen eher Rechtsformen für gewinnorientierte Unternehmen, aufgrund ihrer Zweckoffenheit sind sie jedoch auch für NPO geeignet. Relevant ist hierbei vor allem die Rechtsform der gemeinnützigen GmbH (gGmbH).⁴⁶ Generell gelten für gGmbH dieselben handelsrechtlichen Vorschriften wie für herkömmliche gewinnorientierte Kapitalgesellschaften, es gibt innerhalb des GmbH-Gesetzes keine Sonderregelungen für gGmbH. Die grundlegenden Rechtsnormen sind im GmbH-Gesetz niedergelegt. Die wichtigsten Erfordernisse einer GmbH-Gründung sind:

- Die konstitutive Basis für die Gründung einer GmbH ist der Gesellschaftsvertrag, in dem der Zweck, Name und Sitz der Gesellschaft, die Höhe des Stammkapitals und die Anteile jedes Gesellschafters und ihre Verantwortlichkeiten niederzulegen sind. Der Gesellschaftsvertrag muss notariell beurkundet werden. Eine GmbH kann bereits mit einem einzigen Gesellschafter gegründet werden; sowohl natürliche als auch juristische Personen können Gesellschafter sein. Im Bereich der NPO werden gGmbH regelmäßig von einer anderen juristischen Person gegründet, die dann Alleingesellschafter ist.
- Das Stammkapital beträgt mindestens 25.000 €⁴⁷, die sowohl aus Finanz- als auch aus Sachvermögen bestehen können und von denen mindestens die Hälfte bei Geschäftsaufnahme verfügbar sein müssen.
- Grundlegende Organe der GmbH sind die Gesellschafterversammlung und der bzw. die Geschäftsführer. Die Gesellschafterversammlung ist das höchste Organ einer GmbH, die Be-

⁴⁴ Vgl. Betzelt 2001a.

⁴⁵ Vgl. Betzelt 2001a.

⁴⁶ Möglich ist auch die Form der gemeinnützigen Aktiengesellschaft (gAG), sie stellt jedoch gegenwärtig eine Ausnahmeerscheinung dar.

⁴⁷ Eine Gesetzesvorlage zur Herabsetzung des erforderlichen Stammkapitals auf 10.000 € ist gegenwärtig im Verabschiedungsprozess.

schlussfassung über Satzungsänderungen und die Auflösung des Unternehmens ist zwingend von ihr vorzunehmen. Gemäß § 6 GmbHG können ein oder mehrere Geschäftsführer berufen werden, die auch Gesellschafter sein können. Die Geschäftsführer müssen natürliche Personen sein. Die Geschäftsführung vertritt die gGmbH nach außen und fungiert als eigentliche Führung des Geschäfts im Innenverhältnis.

- Die gGmbH erlangt ihre Rechtsfähigkeit durch den Eintrag ins Handelsregister beim zuständigen Amtsgericht. Nach erfolgter Eintragung wird diese im offiziellen Publikationsorgan publiziert.

Wie bei allen Kapitalgesellschaften ist die Haftung auf das Stammkapital der GmbH beschränkt, eine persönliche Haftung der Gesellschafter besteht nicht. gGmbH sind an die allgemeinen Rechnungslegungsvorschriften des Handelsrechts gebunden und publizitätspflichtig und gemäß Handelsrecht der Wirtschaftsprüfungspflicht unterworfen.

gGmbH finden sich im Bereich „Gesundheitswesen“ und „Soziale Dienste“ insbesondere im Bereich der Krankenhäuser, Alten- und Pflegeheime sowie Behindertenwerkstätten; darüber hinaus in den Bereichen Bildung und Forschung, im Umweltschutz und im Sport.

Genossenschaften

Die Rechtsform der Genossenschaft spielt gegenwärtig für die NPO, verursacht durch die Gesetzeslage, nur eine untergeordnete Rolle. Während die ursprünglichen genossenschaftlichen Maximen der Kooperation, Solidarität und Demokratie einer gemeinwohlorientierten Arbeitsweise nahe stehen, wird durch die strikte Legaldefinition und ihre restriktive Auslegung die Rechtsform der Genossenschaft im Hinblick auf die Zuerkennung der Gemeinnützigkeit diskriminiert. Folglich ist es nur in wenigen Fällen gelungen, die Erfordernisse des Genossenschaftsrechts mit denen des Gemeinnützigkeitsrechts in Einklang zu bringen.

Die grundlegenden Rechtsnormen sind im Genossenschaftsgesetz (GenG) niedergelegt. Nach dem GenG sind die Ziele der Genossenschaften auf die wirtschaftliche Förderung der Mitglieder beschränkt (§ 1 GenG). Hierdurch wird die Förderung immaterieller, z.B. sozialer und kultureller Zwecke ebenso ausgeschlossen wie die Ausrichtung auf gewinnorientierte Aktivitäten. Die Gründung einer Genossenschaft erfordert den Eintrag ins Genossenschaftsregister beim zuständigen Amtsgericht. Die wichtigsten Erfordernisse zur Gründung einer Genossenschaft sind:

- Es sind mindestens sieben Mitglieder zur Gründung einer Genossenschaft erforderlich. Diese Mitgliederzahl darf während der gesamten Existenz der Genossenschaft nicht unterschritten werden.
- Die Genossenschaft muss sich eine Satzung geben, die Namen und Zweck der Genossenschaft, interne Organisationsregeln basierend auf demokratischen Regeln sowie Regelungen für den Konkursfall enthält.
- Die Genossenschaft hat drei Grundorgane: Die Generalversammlung als höchstes Organ, das über Satzungsänderungen und Auflösung der Genossenschaft beschließt, den Vorstand als Exekutivorgan und den Aufsichtsrat als Überwachungsorgan.
- Die Genossenschaft muss einem der etablierten Genossenschaftsverbände angehören, der auch die Überwachungs- und Prüfungspflichten wahrnimmt.

- Nach Prüfung der Erfordernisse durch das Amtsgericht wird die Genossenschaft ins Genossenschaftsregister eingetragen und erlangt hierdurch Rechtsfähigkeit.

4.2.2 Beurteilung des Einflusses der Rechtsformvorschriften für Non-Profit-Organisationen

Hinsichtlich des Einflusses der Rechtsformvorschriften für *Vereine* auf die Aktionsmöglichkeiten von NPO ist zunächst festzustellen, dass insgesamt die Gründung eines Vereins im Vergleich zu anderen Ländern ein recht aufwändiges Prozedere ist. Neben dem Erfordernis von sieben Gründungsmitgliedern ist der formale Ablauf der Gründung strikt vorgeschrieben, auch die Anforderungen an die Formulierung der Satzung sind vergleichsweise hoch. Es sollte daher über eine Absenkung der erforderlichen Mitgliederzahl und eine Vereinfachung des Gründungsverlaufs und der Anforderungen an die Satzung nachgedacht werden.

Ferner behindert die Beschränkung der Möglichkeit, Gemeinnützigkeit zu erhalten, auf die Form des Idealvereins und das damit einhergehende Verbot, am Markt aktiv zu werden, eine größere Unabhängigkeit der Vereine von staatlichen Zuwendungen und wurde mit Blick auf die Marktaktivitäten beispielsweise einiger großer Sportvereine ohnehin von der Realität eingeholt. Wie die Beispiele in Schweden, den Niederlanden und Italien zeigen, konnten durch gemeinnützige Vereine, die am Markt aktiv sind, eine erhebliche Zahl produktiver Arbeitsplätze in Tätigkeitsfeldern, die auch im öffentlichen Interesse sind, geschaffen werden.⁴⁸ Das Vereinsrecht sollte hier der heutigen Situation entsprechend reformiert werden. Eine Möglichkeit hierzu wäre die Abschaffung der Trennung zwischen Ideal- und Wirtschaftsvereinen oder aber die Öffnung der Form des Wirtschaftsvereins für NPO-Aktivitäten, sofern den weiteren steuerrechtlichen Bedingungen und bestimmten Erfordernissen im Hinblick auf Gläubigerschutz etc. Rechnung getragen wird.

Kritisch zu sehen ist auch das Fehlen jeglicher Publizitätspflicht über Aktivitäten und Rechnungslegung von Vereinen, sowohl gegenüber Mitgliedern als auch gegenüber der Öffentlichkeit, welches zur Folge hat, dass der Jahresbericht des Kassenwarts nicht einmal für die Mitglieder überprüfbar ist. Besonders im Hinblick auf Großvereine mit Millionenumsätzen ist dieses Fehlen einer Publizitätspflicht nicht nachvollziehbar. Zumindest ab einer bestimmten Umsatzhöhe erscheint die Einführung einer Publizitätspflicht für Jahresabschluss und Geschäftsbericht nicht nur für Mitglieder und die Öffentlichkeit, sondern auch für die NPO selbst als vorteilhaft, da durch sie das Vertrauen in die NPO gestärkt werden könnte.⁴⁹

Das *Stiftungsrecht* ist infolge der unterschiedlichen Landesstiftungsrechte mehr noch als das Vereinsrecht durch eine hohe Unübersichtlichkeit gekennzeichnet, die für potenzielle Stifter abschreckend ist. Ein wesentlicher Fortschritt wäre die Schaffung eines bundesweit einheitlichen Stiftungsrechts, das die Überwachungspflichten der staatlichen Behörden regelt. Wünschenswert wäre darüber hinaus die Schaffung eines zentralen Stiftungsregisters auf Bundesebene, das vor allem für potenzielle Stifter Ansprechpartner in ihrem speziellen Tätigkeitsgebiet leichter auffindbar machen und damit die Informationssituation deutlich verbessern könnte.

⁴⁸ Vgl. Betzelt 2001a, 2001b.

⁴⁹ Derzeit wird an einem Statut des Europäischen Vereins gearbeitet, das diese Mängel z.T. beseitigt, indem z.B. eine Offenlegung von Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung verpflichtend wird.

Kritisch zu sehen ist ferner wiederum das Fehlen jeder Publizitätspflicht über die Aktivitäten und die Rechnungslegung von Stiftungen. Zwar haben Stiftungen nicht wie Vereine Verpflichtungen gegenüber Mitgliedern, jedoch schulden sie aufgrund der ihnen gewährten steuerlichen Begünstigungen der Öffentlichkeit Transparenz. Auch hier würde eine Publizitätspflicht des Jahresabschlusses und des Geschäftsberichts nicht nur berechtigten Forderungen nach mehr Transparenz genügen, sondern auch, zusammen mit der Schaffung eines bundesweiten Stiftungsregisters, zu einem höheren Stellenwert und Ansehen des Stiftungswesens in der Öffentlichkeit beitragen.

In Hinblick auf das *Genossenschaftsrecht* ist das Hauptproblem der deutschen Rechtslage in deren Ausrichtung auf große, mitgliederstarke, erwerbswirtschaftlich ausgerichtete Großgenossenschaften zu sehen. Bedingt durch die im GenG festgeschriebene Beschränkung der genossenschaftlichen Ziele allein auf die wirtschaftliche Förderung der Mitglieder stehen die genossenschaftlichen Prüfverbände Genossenschaften, die nichtökonomische Ziele verfolgen, kritisch gegenüber: Soziale und kulturelle Förderzwecke werden nicht als förderungswürdig anerkannt, da in diesen Fällen die Abhängigkeit von öffentlichen Subventionen und damit der Verlust der im GenG geforderten Eigenständigkeit befürchtet wird.

Weitere Hindernisse für kleinere Genossenschaften ergeben sich aus der gesetzlich fixierten Mindestzahl von Gründungsmitgliedern von sieben Personen (§ 4 GenG) und der vorgeschriebenen Dreigliederung der Organe in Vorstand, Aufsichtsrat und Hauptversammlung (§ 9 I GenG), mit der vor allem die Personalausstattung vieler kleiner, selbst verwalteter Betriebe überfordert ist und die diese ständig mit der Auflösung durch das Registerrecht bedroht. Auch die Vorschrift, einem genossenschaftlichen Prüfungsverband angehören zu müssen (§ 63 GenG) ist für Kleingennossenschaften wegen der geltenden, strikt an ökonomischer Effizienz ausgerichteten Prüfkriterien und der hohen Mitgliedsbeiträge hinderlich. Ohnehin ist das staatlich festgelegte Prüfmonopol der Verbände diskussionswürdig.

Aufgrund der Festlegung auf wirtschaftliche Mitgliederförderung sind Genossenschaften in Deutschland als einzige Rechtsform von der Gemeinnützigkeit vom Grundsatz her ausgeschlossen und damit gegenüber anderen Rechtsformen im NPS benachteiligt. Besonders im Hinblick auf Sozialgenossenschaften ist die eingeschränkte Möglichkeit, an abzugsfähige Spenden und Steuererleichterungen zu kommen, fragwürdig. Das deutsche Genossenschaftsrecht hat in Europa diesbezüglich eine Ausnahmestellung: Wie die Beispiele in Italien, aber auch Frankreich, Schweden oder Spanien zeigen, können Genossenschaftsbetriebe durchaus im öffentlichen Interesse tätig sein und gleichzeitig eine beträchtliche Zahl von Arbeitsplätzen im Bereich der persönlichen Sozialdienstleistungen, der Beschäftigungsförderung für benachteiligte Gruppen oder im ökologischen Bereich schaffen.⁵⁰ Es sollte deshalb darüber nachgedacht werden, die Rechtsform der Genossenschaft von der restriktiven Festlegung auf die Förderung wirtschaftlicher Interessen der Mitglieder zu befreien und sie damit für gemeinnützige Aktivitäten zu öffnen, sofern dem Verbot der Gewinnausschüttung an Manager durch die Satzung Rechnung getragen wird. Darüber hinaus wären mit Blick auf die Personalausstattung kleiner selbst verwalteter Betriebe eine Senkung der Mindestmitgliederzahl und eine Lockerung der Vorschriften für die genossenschaftlichen Organe wenigstens für kleine Genossenschaften wünschenswert.

4.3 Der Einfluss des Steuer- und Zuwendungsrechts

Unter der Voraussetzung, dass eine NPO als gemeinnützig nach dem Gemeinnützigkeitsrecht anerkannt wird, stehen ihr eine Reihe steuerlicher Begünstigungen zu und es kommt die Möglichkeit staatlicher Zuwendungen in Betracht. Konkret werden in Deutschland drei Gruppen von Instrumenten zur Förderung von als gemeinnützig anerkannten NPO eingesetzt: Die direkte steuerliche Begünstigung von gemeinnützigen NPO, die steuerliche Abzugsfähigkeit von Spenden an gemeinnützige NPO, sowie direkte staatliche Zuwendungen an gemeinnützige NPO.

4.3.1 Regelungen des Steuer- und Zuwendungsrechts für gemeinnützige Non-Profit-Organisationen

Der Begriff der Gemeinnützigkeit ist in §§ 51 - 61 AO geregelt. Danach sind drei Hauptkategorien von Aufgaben steuerlich begünstigt, nämlich gemeinnützige Zwecke, mildtätige Zwecke und kirchliche Zwecke.

- *Gemeinnützige Zwecke* (§ 52 AO) sind definiert als Zwecke, die „die Allgemeinheit auf materiellem, geistigen oder sittlichem Gebiet“ fördern. Die Förderung der Allgemeinheit setzt voraus, dass der Kreis der Personen, dem die Förderung zugute kommt, nicht abgeschlossen oder infolge seiner Abgrenzung dauerhaft klein ist. In § 52 AO II sind als wichtigste gemeinnützige Zwecke aufgeführt:
 1. die Förderung von Wissenschaft und Forschung, Bildung und Erziehung, Kunst und Kultur, der Religion, der Völkerverständigung, der Entwicklungshilfe, des Umwelt-, Landschafts- und Denkmalschutzes, des Heimatgedankens,
 2. die Förderung der Jugendhilfe, der Altenhilfe, des öffentlichen Gesundheitswesens, des Wohlfahrtswesens und des Sports,
 3. die allgemeine Förderung des demokratischen Staatswesens im Geltungsbereich dieses Gesetzes; hierzu gehören nicht Bestrebungen, die nur bestimmte Einzelinteressen staatsbürgerlicher Art verfolgen oder die auf den kommunalpolitischen Bereich beschränkt sind,
 4. die Förderung der Tierzucht, der Pflanzenzucht, der Kleingärtnerei, des traditionellen Brauchtums einschließlich des Karnevals, der Fastnacht und des Faschings, der Soldaten- und Reservistenbetreuung, des Amateurfunkens, des Modellflugs und des Hundesports.

Diese Aufzählung ist dem Anwendungserlass zur AO zufolge nicht ausschließlich zu verstehen; weitere gemeinnützige Zwecke sind in einem Beispielkatalog in Anlage 1 zu § 48 EStDV aufgeführt.

- *Mildtätige Zwecke* (§ 53 AO) sind definiert als Zwecke, die Personen unterstützen, die infolge ihres körperlichen, geistigen oder seelischen Zustandes oder durch Armut auf die Hilfe anderer angewiesen sind. Der Begriff der Armut ist hierbei mit Bezug auf das Bundessozialhilfegesetz definiert. Im Unterschied zur Gemeinnützigkeit ist hier die Unterstützung eines kleinen bzw. begrenzten hilfebedürftigen Personenkreises ausreichend.
- *Kirchliche Zwecke* (§ 54 AO) schließlich liegen vor, wenn die Tätigkeit der NPO darauf gerichtet ist, eine Religionsgemeinschaft, die Körperschaft des öffentlichen Rechts ist, zu fördern.

⁵⁰ Vgl. Betzelt 2001b.

Neben diesen allgemeinen Erfordernissen müssen für die Anerkennung der Gemeinnützigkeit die Grundsätze der Selbstlosigkeit, Ausschließlichkeit und Unmittelbarkeit in der Satzung verankert sein (§§ 55, 56 und 57 AO).

- Die *Selbstlosigkeit* erfordert die freiwillige Abgabe materieller Mittel ohne angemessene Gegenleistung (§ 55 I AO) und definiert damit den Non-Profit-Charakter der Organisation. Neben der Forderung, dass die NPO nicht in erster Linie eigenwirtschaftliche, also gewerbliche oder sonstige Ertragszwecke verfolgen darf, beinhaltet sie die Vorschrift zur satzungsmäßigen Mittelverwendung, das Verbot der Gewinnausschüttung an Vorstände oder Mitglieder auch im Fall des Ausscheidens oder der Auflösung der Organisation, das Verbot unangemessener Bezahlung von Managern, Mitarbeitern oder Beratern, das Verbot der Verwendung von Vermögen für andere als steuerbegünstigte Zwecke im Fall der Auflösung der Organisation sowie die zeitnahe Verwendung (d.h. spätestens im folgenden Kalenderjahr) von zugewendeten oder erwirtschafteten Mitteln für die Zwecke der Organisation. Im Hinblick auf die zeitnahe Mittelverwendung sieht § 58 AO einige Ausnahmen vor. So dürfen NPO bis zu einem Drittel ihrer Überschüsse in die freien Rücklagen einstellen (§ 58 VIIa AO), ferner ist die vollständige Einstellung der Erträge in die zweckgebundenen Rücklagen erlaubt (§ 58 VI AO).
- Die *Ausschließlichkeit* erfordert, dass die NPO nur ihre steuerbegünstigten Zwecke (dies können auch mehrere sein) verfolgt (§ 56 AO). Das Ausschließlichkeitsgebot erfährt eine Einschränkung durch § 64 AO, das vermögensverwaltende Tätigkeiten oder die Unterhaltung steuerpflichtiger Geschäftsbetriebe zulässt, sofern diese Aktivitäten untergeordnete Bedeutung haben und nur zur Mittelbeschaffung für den eigentlichen Organisationszweck dienen. In diesem Fall gehen die Steuerbegünstigungen für die Besteuerungsgrundlagen des Geschäftsbetriebes verloren. Die Unterhaltung eines Zweckbetriebes gemäß § 65 AO, der notwendig ist und dazu dient, die steuerbegünstigten Satzungszwecke der NPO zu verwirklichen, ist für die Steuerbegünstigung unschädlich.
- Die *Unmittelbarkeit* erfordert, dass die NPO ihre Zwecke selbst oder durch Hilfspersonen verfolgt (§ 57 AO).

Wie bereits oben erwähnt kommen gemäß § 51 Satz 2 AO für die Zuerkennung der Gemeinnützigkeit ausschließlich Körperschaften, Personenvereinigungen und Vermögensmassen im Sinne des Körperschaftsgesetzes in Betracht. Für die Anerkennung der Gemeinnützigkeit sind die örtlichen Finanzbehörden zuständig.

Steuerliche Begünstigungen bei Ertrags- und Umsatzsteuern

Generell sind NPO, die als gemeinnützig anerkannt sind, steuerlich begünstigt unabhängig von ihrer Rechtsform. Für eine als gemeinnützig anerkannte NPO gelten eine ganze Reihe steuerlicher Begünstigungen. Die steuerliche Behandlung ist dabei je nach Betätigungsbereich der NPO unterschiedlich. Das Gesetz unterscheidet vier Betätigungsbereiche der NPO: Den ideellen Bereich, den Bereich der Vermögensverwaltung, den Bereich des Zweckbetriebes und den Bereich des wirtschaftlichen Geschäftsbetriebes.

- Der *ideelle Bereich* der NPO ist der den satzungsmäßigen gemeinnützigen Zwecken unmittelbar zugeordnete Hauptzweck der NPO. Zu ihm zählen alle Geschäftstätigkeiten innerhalb der satzungsgemäßen Zwecke, sowohl die Förderung der Satzungsziele als auch Spendensamm-

lungen, Mitgliederbeiträge und öffentliche Zuwendungen. Einkünfte, die direkt aus diesem Bereich stammen, sind vollständig von der Ertragssteuer befreit. Ebenso sind diese Aktivitäten von der Umsatzsteuer befreit.

- Der *Zweckbetrieb* gemäß § 65 AO ist ein wirtschaftlicher Geschäftsbetrieb, der dazu notwendig ist, um die steuerbegünstigten Satzungszwecke der NPO tatsächlich und unmittelbar zu verwirklichen. Laut Gesetz ist dies dann der Fall, wenn Satzungszweck und Zweckbetrieb „gleichsam eine Einheit bilden“, also praktisch nicht zu trennen sind. Der Betrieb darf ferner nicht zu nicht steuerbegünstigten Betrieben gleicher oder ähnlicher Art in größerem Umfang in Wettbewerb treten. Beispiele für Einnahmen aus Zweckbetrieben wären Seminargebühren, Verkauf von Vereinszeitschriften, Verkaufserlöse von Behindertenwerkstätten u.ä. Einnahmen aus dem Zweckbetrieb sind von der Ertragsteuer befreit, die Aktivitäten des Zweckbetriebs unterliegen jedoch dem ermäßigten Umsatzsteuersatz von sieben Prozent. Für die in den Bereichen „Gesundheitswesen“ und „Soziale Dienste“ besonders schwierige Abgrenzung von Zweckbetrieben sind in § 66 AO (freie Wohlfahrtspflege), § 67 AO (Krankenhäuser) und § 68 AO (einzelne Zweckbetriebe) gesonderte Definitionen niedergelegt.
- Dem Bereich der *Vermögensverwaltung* gemäß § 14 AO sind Tätigkeiten zuzuordnen, die auf die Erzielung von Einkünften aus Kapitalvermögen oder aus Vermietung und Verpachtung gerichtet sind. Ebenso wie beim Zweckbetrieb sind die Einnahmen aus der Vermögensverwaltung von der Ertragsteuer befreit und die Aktivitäten unterliegen dem ermäßigten Umsatzsteuersatz von sieben Prozent.
- Zum Bereich des *steuerpflichtigen wirtschaftlichen Geschäftsbetriebs* gemäß § 14 AO zählen über die Vermögensverwaltung hinausgehende Tätigkeiten, die auf Einnahmenerzielung oder andere wirtschaftliche Vorteile gerichtet sind und nicht dem Zweckbetrieb zuzuordnen sind. Das Führen eines wirtschaftlichen Geschäftsbetriebs ist nur dann mit der Gemeinnützigkeit vereinbar, wenn diese Aktivitäten untergeordnete Bedeutung haben und nur zur Mittelbeschaffung für den eigentlichen Organisationszweck dienen. Die Einnahmen des wirtschaftlichen Geschäftsbetriebs unterliegen der normalen Ertragssteuerpflicht, sofern sie 30.678 € im Jahr übersteigen (§ 64 III AO) und sind voll umsatzsteuerpflichtig (§ 64 III AO, § 12 I UStG).

Die Behandlung bezüglich Ertrags- und Umsatzsteuer ist in der folgenden Tabelle zusammengefasst:

Tabelle 6: Betätigungsbereiche einer NPO und deren steuerliche Behandlung

Ideeller Bereich	Vermögensverwaltung § 14 AO Kapital- vermögen § 20 EStG VuV §21 EStG	Wirtschaftl. Geschäftsbetrieb § 14 AO	
		Zweckbetrieb § 65-68 AO	Steuerpfl. wirtschaftl. Geschäftsbetrieb § 64 IAO
Alle Einnahmen ertragsteuerfrei § 5 I Nr. 9 KStG			Normale Steuerpflicht, wenn die Einnahmen 30.678 übersteigen § 64 III AO
Umsatzsteuerfrei	7 Prozent Umsatzsteuer § 12 II Nr. 8 UStG		16 Prozent Umsatz- steuer § 12 I UStG
	Option zur Kleinunternehmerregelung (§ 19 I UStG) bei Unterschreiten der Umsatzgrenze von 16.620 €im Vorjahr und 50.000 €im laufenden Jahr		

Quelle: Menges 2004.

Neben den Steuerbefreiungen im Hinblick auf Ertrags- und Umsatzsteuer gelten weitere Steuerbefreiungen im Bereich der Gewerbesteuer. Gemäß § 3 Nr. 6 GewStG sind gemeinnützige NPO generell von der Gewerbesteuer befreit, mit Ausnahme eines etwaigen steuerpflichtigen wirtschaftlichen Geschäftsbetriebs, der gewerbesteuerpflichtig ist, sofern die Einnahmen 30.678 € übersteigen. Weitere Begünstigungen bestehen im Hinblick auf die Erbschafts- und Schenkungssteuer, die Grundsteuer, die Grunderwerbsteuer und die Kfz-Steuer.⁵¹ Zur Wahrung der Steuerbefreiung müssen die NPO periodisch Geschäftsberichte an die Finanzbehörden schicken. Die Finanzämter sind ferner zur Prüfung von NPO im Abstand von drei Jahren berechtigt, was allerdings in der Praxis aus Kapazitätsgründen nicht immer wahrgenommen wird.

Steuerliche Abzugsfähigkeit von Spenden

Sowohl natürliche als auch juristische Personen sind berechtigt, Steuervergünstigungen für Geld- oder Sachspenden an NPO, sofern diese Zwecke gemäß § 48 IV EStDV und Anlage 1 verfolgen, in Anspruch zu nehmen. Die Steuervergünstigung wird in Form der Abzugsfähigkeit von Spenden als Sonderausgaben bis zu einem bestimmten Prozentsatz vom Gesamtbetrag der Einkünfte gewährt.

Der Prozentsatz, bis zu dem Spenden abzugsfähig sind, ist gemäß § 10b EStG bzw. § 9 KStG je nach satzungsmäßigem Zweck der NPO abgestuft:⁵²

- Generell besteht die Möglichkeit, Spenden und ggf. auch Mitgliedsbeiträge an gemeinnützige NPO in Höhe von bis zu fünf Prozent vom Gesamtbetrag der Einkünfte bzw. vom Einkommen einer Körperschaft jährlich als Sonderausgaben abzuziehen (sog. Grundspendenabzug), sofern die Zuwendung gemäß § 48 IV EStDV zur Förderung der mildtätigen, kirchlichen, religiösen, wissenschaftlichen und der in Anlage 1, Abschnitt A und B bezeichneten Zwecke bestimmt ist (§ 10b I, Satz 1 und 2 EStG).

⁵¹ Siehe hierzu im Detail Menges 2004, S. 94 ff.

- Die Abzugsfähigkeit erhöht sich auf zehn Prozent, sofern die Spenden für wissenschaftliche, mildtätige oder nach Anlage 1 zu § 48 EStDV Abschnitt B Nr. 2 als besonders förderungswürdig anerkannte kulturelle Zwecke getätigt wurden.
- Darüber hinaus können Großspenden von mehr als 25.565 € für die Förderung wissenschaftlicher, mildtätiger und als besonders förderungswürdig anerkannter kultureller Zwecke, soweit sie die Höchstabzugsgrenze im laufenden Jahr überschreiten, auf den vorhergehenden und/oder die folgenden Veranlagungszeiträume zurück- bzw. vorgetragen werden.
- Zusätzlich zum allgemeinen Höchstbetrag besteht nach § 10b I Satz 3 EStG eine Spendenabzugsmöglichkeit von bis zu 20.450 € jährlich an bestehende Stiftungen des öffentlichen Rechts oder des privaten Rechts, sofern diese steuerbegünstigte Zwecke nach §§ 52-54 AO mit Ausnahme der Freizeit Zwecke nach § 52 II Nr. 4 AO verfolgen, sowie von bis zu 307.000 € zusätzlich für die Ersteinrichtung einer gemeinnützigen Stiftung im Jahr der Zuwendung und in den folgenden neun Veranlagungszeiträumen (§ 10b I a Satz 1 EStG).

Staatliche Zuwendungen

Unter staatlichen Zuwendungen sind Gelder zu verstehen, die vom öffentlichen Sektor ohne gesetzliche Verpflichtung an private Organisationen abgegeben werden. Die gesetzliche Grundlage für staatliche Zuwendungen an gemeinnützige Organisationen ist das in Art. 20 GG festgelegte Sozialstaatsgebot sowie das Subsidiaritätsprinzip gemäß Art. 140 GG, § 10 BSHG und §§ 3 und 4 KJHG. Die Vergabe öffentlicher Zuwendungen ist durch die §§ 23, 25, 26 und 44 der Haushaltsordnungen auf Bundes- und Länderebene geregelt, die Einzelheiten sind in den entsprechenden Haupt- und Nebenbestimmungen spezifiziert.

Öffentliche Zuwendungen werden in der Regel nur vergeben, wenn der Staat ein besonderes Interesse am fraglichen Verwendungszweck hat und dieses Interesse ohne die Zuwendung nicht erfüllt werden kann. Sie können in verschiedenen Formen gewährt werden, z.B. als zweckgebundene Zuschüsse, zweckgebundene Darlehen, Schuldendiensthilfen etc. Generell ist für den Erhalt von Zuwendungen die Gemeinnützigkeit erforderlich. Zuwendungen werden zum einen als institutionelle Förderung, zum anderen als Projektförderung gewährt. Im Fall der *institutionellen Förderung* ist der Förderungszweck permanenter Natur, was bedeutet, dass die gesamte NPO, die diesen Zweck verfolgt, gefördert wird. Diese Form der Förderung findet bei Institutionen wie Theatern, Museen etc. Anwendung. Im häufigeren Fall der *Projektförderung* werden öffentliche Gelder für einen genau definierten Zweck über eine begrenzte Zeitperiode vergeben.

Nach Art der Finanzierung sind vier Zuwendungsformen zu unterscheiden:⁵³

- *Festbetragsfinanzierung*: In diesem Fall wird ein bestimmter Betrag innerhalb einer Haushaltsperiode gewährt, unabhängig von den tatsächlich anfallenden Ausgaben und eventuell anderweitig erzielten Einnahmen. Diese Form der Finanzierung findet üblicherweise nur bei Projektförderung mit entsprechenden Erfahrungswerten statt.
- *Anteilsfinanzierung*: Hier wird die Förderung als Prozentsatz der anfallenden Kosten bis zu einem gewissen Höchstbetrag gewährt. Die Anteilsfinanzierung findet bei finanzkräftigen

⁵² Siehe Menges 2004, Buchna 2003.

⁵³ Vgl. Betzelt 2001b.

NPO Anwendung und soll einen Anreiz zu effizientem Wirtschaften schaffen, da eine Senkung der Ausgaben sowohl für den Staat als auch für die NPO von Vorteil ist.

- *Vollfinanzierung*: Diese Finanzierungsart deckt alle Kosten der geförderten Betätigung bis zu einem Höchstbetrag ab. Diese Finanzierungsform findet nur in Ausnahmefällen Anwendung.
- *Fehlbedarfsfinanzierung*: Bei dieser am häufigsten angewandten Finanzierungsform werden bei der geförderten Betätigung entstehende Defizite bis zu einem Höchstbetrag gedeckt, wobei sämtliche anderen Einnahmequellen angerechnet werden. In der Praxis werden jedoch häufig auch den Maximalbetrag übersteigende Beträge übernommen, sofern die NPO nachweisen kann, dass die Ausgaben notwendig waren.

Für die Bewilligung öffentlicher Zuwendungen existieren keine standardisierten Antragsverfahren, sondern die Voraussetzungen werden von der zuständigen Vergabebehörde festgelegt. Anträge auf Förderung können auf Ausschreibungen innerhalb bestehender Förderprogramme hingestellt werden. Falls solche Förderprogramme nicht existieren, können von den Autoritäten auch durch Einzelfallentscheidungen Zuwendungen bewilligt werden. Über die Bewilligung des Antrags wird von der zuständigen Behörde nach Prüfung der formalen Kriterien, der Erfüllung des zu fördernden Zwecks und der Überprüfung der Kostenkalkulation entschieden. Bei positiver Entscheidung muss die bestimmungsgemäße Verwendung der zugewendeten Gelder durch einen Endbericht über die Projektergebnisse und einen der Kameralistik entsprechend gegliederten Finanzbericht dokumentiert werden. Eine Übertragung von Geldern in das folgende Haushaltsjahr bei längerfristigen Projekten ist im Allgemeinen nicht möglich. Allerdings wurden in der jüngeren Vergangenheit einige Pilotverfahren gestartet, in denen ein Gesamtbudget mit wechselseitiger Deckung und/oder Übertragbarkeit von Geldern in spätere Perioden vorgesehen ist.

4.3.2 Wohlfahrtsökonomische Analyse der eingesetzten Instrumente zur Förderung von Non-Profit-Organisationen

Wie in Abschnitt 3.1.1 erläutert wurde, erbringen NPO zu einem erheblichen Teil Leistungen, die zumindest teilweise Kollektivgutcharakter haben und/oder insbesondere in den Bereichen „Gesundheitswesen“ und „Soziale Dienste“ in hohem Maße auch verteilungspolitisch relevante Güter bzw. Leistungen sind. Es liegen somit in vielen Fällen positive externe Effekte bei der Bereitstellung dieser Güter und Leistungen vor, so dass in Abwesenheit korrigierender Maßnahmen von einer aus wohlfahrtsökonomischer Sicht zu geringen Bereitstellung dieser Güter auszugehen ist.⁵⁴ Steuerliche Begünstigungen und staatliche Zuwendungen an gemeinnützige NPO können deshalb als Instrumente der Erbringung öffentlicher Transfers mit dem Ziel einer Erhöhung des Angebots angesehen werden. Generell können öffentliche Transfers als Geldtransfers (so genannte freie Transfers) erbracht werden, über die der Empfänger seinen Präferenzen gemäß verfügen kann, oder aber als an bestimmte Güter bzw. Leistungen gebundene Transfers. Im letzteren Fall besteht die Möglichkeit, gebundene Geldtransfers zu vergeben, die bei nachweislich getätigten Ausgaben für bestimmte Güter bzw. Leistungen ausbezahlt werden (ein Beispiel wäre das Wohngeld), oder aber die Transfers direkt in Form von Sachleistungen den Begünstigten zukommen zu lassen (so z.B. bei verbilligter Bereitstellung medizinischer Versorgung oder bestimmter Sozialdienste). Da die Begünstigung die Anerkennung der Gemeinnützigkeit der NPO voraussetzt,

⁵⁴ Vgl. z.B. Musgrave et al. 1993, Homburg 2000.

sind steuerliche Begünstigungen und Zuwendungen an NPO als eine Form gebundener staatlicher Transfers anzusehen.

Während im Hinblick auf die Konsumentensouveränität zumindest bei voll geschäftsfähigen Empfängern freie Transfers generell vorzuziehen sind, ist die Frage, welche Transferform aus Sicht des öffentlichen Sektors vorteilhafter ist, von der verfolgten Zielsetzung abhängig. Sofern mit der Transfervergabe lediglich eine allgemeine Verbesserung der individuellen Wohlfahrt des Transferempfängers angestrebt wird, sind freie Transfers allen gebundenen Transferarten unter Effizienzgesichtspunkten überlegen.⁵⁵ Die Ursache hierfür liegt in der Beeinflussung der relativen Güterpreise durch gebundene Transfers: Ausgehend von einer effizienten Situation wird durch die Vergünstigung das entsprechende Gut verbilligt und damit sein Relativpreis gesenkt. Hieraus resultiert eine Allokationsverzerrung, die umso größer ausfällt, je höher die Substitutionselastizität zwischen den Gütern, d.h. je schwächer die Krümmung der Indifferenzkurve ist.

Geht hingegen die Zielsetzung der Transfers über die reine Erhöhung der individuellen Wohlfahrt hinaus und will der öffentliche Sektor vielmehr die Versorgung mit spezifischen Güterkategorien erhöhen, so kann die Bevorzugung gebundener Transfers in manchen Fällen auch wohlfahrtsökonomisch zu begründen sein. Dies kann beispielsweise dann der Fall sein, wenn in der Ausgangssituation die Voraussetzungen einer effizienten Allokation nicht gegeben sind, weil die fraglichen Güter positive externe Effekte aufweisen. In diesem Fall wäre der Einsatz gebundener Transfers als Korrektur einer bereits bestehenden Fehlallokation zu begründen. Um einen Missbrauch der zugewendeten Mittel auszuschließen, kann eine Präferenz für gebundene Transfers auch dann zu begründen sein, wenn der eigentlich intendierte Transferempfänger nicht mehr oder nur noch eingeschränkt geschäftsfähig und in der Wahrnehmung seiner Interessen auf andere angewiesen ist. Als weitere Begründung für staatliche Förderung wird weiterhin teilweise die Bereitstellung meritorischer Güter angeführt. Wie bereits in Abschnitt 4.3 erwähnt wird das Meritorisierungsargument in der Finanzwissenschaft mit Hinweis auf eine staatliche Bevormundung der Bürger generell abgelehnt. Eine Begründung für die Meritorisierung von Gütern kann allenfalls abgeleitet werden, wenn auf Basis von Modellen der ökonomischen Theorie der Politik die Regierungsentscheidung als Ausdruck der Wählerpräferenzen interpretiert wird. In diesem Fall könnte die Entscheidung für gebundene Transfers aus einem güterspezifischen Altruismus der Wähler begründet werden, der eine Präferenz wohlhabender Wähler für eine freiwillige Umverteilung zum Ausdruck bringt, unter der Voraussetzung, dass diese Wähler ganz bestimmte, als besonders negativ wahrgenommene Aspekte der Armut beseitigt wissen wollen. Es wären somit die Wähler selbst, die eine Präferenz für gebundene Transfers haben, während der öffentliche Sektor lediglich der umsetzende Akteur dieses Wählerwillens ist.⁵⁶

Zur Umsetzung der gebundenen Transfers über NPO werden in Deutschland drei Instrumente eingesetzt: Die direkte steuerliche Begünstigung von NPO, die steuerliche Abzugsfähigkeit von Spenden sowie direkte staatliche Zuwendungen an NPO. Was die *direkte steuerliche Begünstigung* betrifft, so wird NPO in Deutschland zum einen eine Befreiung von der Ertragsteuer, zum anderen eine Befreiung bzw. Ermäßigung bei der Umsatzsteuer gewährt. Da die Gewährung der Steuerermäßigung jeweils an den gemeinnützigen Zweck gebunden ist, kann sie als eine speziel-

⁵⁵ Vgl. z.B. Nowotny 1997.

⁵⁶ Nowotny (1997) weist darauf hin, dass für eine solche Interpretation aufgrund von Umfrageergebnissen aus den USA durchaus eine empirische Basis besteht.

le Form der impliziten staatlichen Produktsteuersubvention betrachtet werden. Generell bewirkt eine Steuerbefreiung in Form einer Produktsteuersubvention wohlfahrtsökonomisch betrachtet aus Sicht des Anbieters zunächst, dass für jeden gegebenen Bruttobetrag ein um den Betrag der wegfallenden Steuer höherer Nettopreis erzielbar wird. Wird die Steuerentlastung in Form einer Senkung des Bruttobetrages an die Nachfrager weitergegeben, so erhöht sich die Nachfrage nach der fraglichen Leistung, so dass im Vergleich zu der Situation ohne Steuerentlastung im Endgleichgewicht eine größere Menge zu einem niedrigeren Preis bereitgestellt wird. Das Ausmaß der Preissenkung und Mengenerhöhung ist abhängig von den Preiselastizitäten des Angebots und der Nachfrage, wobei die Mengenerhöhung umso deutlicher ausfallen wird, je größer die Preiselastizitäten des Angebots und der Nachfrage sind. Aus wohlfahrtsökonomischer Sicht ist für die allokativen Effizienz einer zur Korrektur von Fehlallokationen aufgrund positiver externer Effekte gewährten Steuersubvention erforderlich, dass der Steuersubventionssatz gerade dem Grenznutzen der externen Effekte entspricht.

Im Fall der *Ertragssteuerbefreiung* ist die Begünstigung, da sie an die erwirtschafteten Einkünfte und nicht an die abgesetzte Leistungsmenge geknüpft ist, wohlfahrtsökonomisch als eine Form der Wertsüvention (im Gegensatz zu einer Mengensüvention) zu betrachten. Im Fall eines proportionalen Tarifs (Körperschaftsteuer) werden hierbei unterschiedlich hohe Einkünfte proportional gleichermaßen begünstigt, im Fall eines progressiven Tarifs (Einkommensteuer), der bei geltender Rechtslage des Gemeinnützigkeitsrechts jedoch unbedeutend ist, werden hingegen durch die Steuersüvention höhere Einkünfte in stärkerem Maße begünstigt, d.h. die Steuerbegünstigung weist die Eigenschaft der so genannten progressiven Entlastung auf. Zu beachten ist außerdem, dass die Süvention lediglich denjenigen NPO zugute kommt, die Einkünfte oberhalb des Grundfreibetrags erwirtschaften. Im Fall der *Umsatzsteuerbefreiung* bzw. *-ermäßigung* liegt ebenfalls eine Wertsüvention mit proportionaler Entlastung vor,⁵⁷ die jedoch wiederum nur denjenigen NPO zugute kommt, deren Umsätze die Kleinunternehmergrenze übersteigen.

Neben dem Vorhandensein positiver Externalitäten wurde von Hansmann (1986) als weiteres wohlfahrtsökonomisches Argument für eine Ertragssteuerbefreiung von NPO deren eingeschränkte Möglichkeit zur Kapitalbildung genannt. Non-Profit-Organisationen sind aufgrund des Gewinnausschüttungsverbots in der Möglichkeit zur Kapitalbeschaffung durch die Ausgabe von rendite-trächtigen Eigentumsanteilen stark eingeschränkt. Sie sind daher, was die Kapitalbeschaffung betrifft, auf Spenden und einbehaltene Gewinne unter der Einschränkung von § 55 I Nr. 5 AO sowie die Aufnahme von Krediten angewiesen. Während Spenden grundsätzlich eine unsichere Einnahmequelle sind, argumentiert Hansmann, dass besonders für kleinere NPO der Zugang zu Fremdkapital schwieriger als für private gewinnorientierte Unternehmen ist. Sofern NPO bei der Bereitstellung von Leistungen, bei denen Kontraktversagen vorliegt, eine effizientere Ressourcenallokation ermöglichen als private gewinnorientierte Unternehmen, kann deshalb die Steuerbegünstigung als Kompensation für den begrenzten Zugang zum Kapitalmarkt durchaus wohlfahrtsökonomisch zu begründen sein.

Schließlich wird mit Blick auf die Ertragsteuerbefreiung teilweise auch damit argumentiert, dass diese über kein entsprechendes zu versteuerndes Einkommen verfügen wie gewinnorientierte

⁵⁷ Eine Belastung durch die Umsatzsteuer ist für das Unternehmen auch dann gegeben, wenn der Verkaufspreis den Herstellungskosten entspricht, die Zahllast des Unternehmens somit Null ist, da der durch die Besteuerung erhöhte Marktpreis einen Rückgang der Nachfrage bewirkt.

Unternehmen.⁵⁸ Das gilt umso mehr für deutsche NPO, deren Einnahmen zu nahezu 79 Prozent aus staatlichen Zuwendungen und Spenden, und nur zu einem geringfügigen Teil aus Gebühren bzw. Verkaufserlösen bestehen. Dennoch bestehen bedeutsame Unterschiede in der Finanzierungsstruktur in einzelnen Bereichen des NPS. So erscheint es für so genannte „kommerzielle“ NPO, die einen beträchtlichen Teil ihrer Einnahmen aus dem gebührenpflichtigen Verkauf von Gütern und Dienstleistungen beziehen, durchaus sinnvoll, die einbehaltenen Gewinne voll der Einkommens- bzw. Ertragsteuer zu unterziehen.⁵⁹ Selbst Spendeneinnahmen könnten unter Umständen als Erlöse aus dem Verkauf von Dienstleistungen an den Spender und somit als steuerpflichtiges Einkommen der NPO interpretiert, und die Differenz nach Abzug der Betriebsausgaben besteuert werden. Im Fall der Umsatzsteuer wird als Argument für eine Steuerbefreiung häufig angeführt, dass bei direkt oder indirekt staatlich finanzierten Leistungen die Umsatzbesteuerung lediglich einen „durchlaufenden Posten“ darstelle, da bei staatlicher Finanzierung der Staat letztendlich Steuern an sich selbst bezahlen müsste und die Umsatzsteuerbefreiung deshalb als Verwaltungsvereinfachung anzusehen sei.⁶⁰ Allerdings ist zu beachten, dass auch in diesem Fall aufgrund der mit einer Umsatzbesteuerung verbundenen Preiserhöhung jede Veränderung der Umsatzbesteuerung alloкатive Effekte nach sich zieht und somit die Marktposition des fraglichen Unternehmens beeinflusst.

Bei der zweiten Möglichkeit, der *steuerlichen Abzugsfähigkeit von Spenden*, kommt im Vergleich zur direkten steuerlichen Begünstigung dem Wahlverhalten der Individuen, welche Zwecke und insbesondere Organisationen gefördert werden sollen, eine größere Bedeutung zu. Zwar ist die primäre Motivation für Spenden nicht in steuerlichen Regelungen zu sehen, jedoch wurde in empirischen Studien ein beträchtlicher Zusammenhang zwischen der steuerlichen Behandlung von Spenden und der Spendenhöhe gezeigt. Aus Sicht der Spender hat eine steuerliche Abzugsfähigkeit von Spenden sowohl Einkommens- als auch Preiseffekte:⁶¹

- Durch die steuerliche Abzugsfähigkeit von Spenden ist das verfügbare Einkommen nach Steuern höher, was sich auf die Spendenbereitschaft positiv auswirkt;
- Gleichzeitig verändert sich durch die steuerliche Abzugsfähigkeit der Preis des Spendens, da sich die Kosten einer Spende um den Betrag der Steuerentlastung reduzieren.

Je nach Ausgestaltung der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Spenden haben somit auch steuerliche Änderungen, die nicht direkt die Behandlung von Spenden betreffen, eine Wirkung auf das Spendenverhalten, wenn sich durch sie das verfügbare Einkommen oder die steuerliche Entlastung durch Spenden verändern. Hierbei ist auch zu beachten, dass steuerliche Veränderungen, die die relevanten Einkommens- und Preisvariablen berühren, sich je nach Einkommenshöhe der Spender unterschiedlich auswirken können und somit auch das Spendenverhalten verschiedener Einkommensklassen unterschiedlich berührt wird. Dies ist vor allem deshalb von Bedeutung, weil verschiedene Einkommensgruppen ihr Spendenverhalten eventuell bevorzugt auf unterschiedliche Spendenzwecke ausrichten. So deuten empirische Untersuchungen für die USA darauf hin, dass Bezieher geringerer Einkommen ihre Spenden in höherem Maße für soziale Zwecke und religiös geprägte Institutionen verwenden, während Bezieher höherer Einkommen bevorzugt

⁵⁸ Vgl. Bittker und Rahdert 1976.

⁵⁹ Vgl. Hansmann 1986.

⁶⁰ Vgl. z.B. Enste 2004.

⁶¹ Vgl. Clotfelter und Salamon 1986.

für kulturelle und Bildungszwecke spenden.⁶² Infolgedessen beeinflussen steuerliche Veränderungen, die verschiedene Einkommensgruppen unterschiedlich stark begünstigen, die Verteilung des gesamten Spendenaufkommens auf unterschiedliche Arten von NPO: Beispielsweise werden sich Maßnahmen, von denen höhere Einkommensgruppen stärker profitieren, günstiger auf NPO auswirken, die kulturelle und Bildungszwecke verfolgen, während NPO, die soziale und religiöse Zwecke verfolgen, von ihnen weniger stark begünstigt sind.

Hinsichtlich der Ausgestaltung der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Spenden kommen grundsätzlich zwei Möglichkeiten in Betracht: Der im gegenwärtigen Steuerrecht verankerte Abzug der Spenden vom Gesamtbetrag der Einkünfte, der die steuerliche Bemessungsgrundlage mindert, sowie ein Abzug eines Prozentsatzes der Spenden vom resultierenden zu entrichtenden Steuerbetrag (sog. Tax Credit). Während im letzteren Fall für das Ausmaß der steuerlichen Entlastung lediglich die Höhe der Spende von Bedeutung ist, liegt im ersteren Fall bei allen progressiven Steuertarifen eine progressive Entlastung vor, bei der die tatsächliche Steuerentlastung je nach Grenzsteuersatz und damit je nach Einkommenshöhe des Spenders variiert. Aus verteilungspolitischen Überlegungen ist diese progressive Entlastungswirkung eines Spendenabzugs vom Gesamtbetrag der Einkünfte häufig kritisiert worden, da sie zur Folge hat, dass gerade die höheren Einkommensgruppen von der Spendenbegünstigung stärker profitieren und die Regelung daher regressiv wirkt.⁶³

Betrachtet man die beiden Alternativen unter Effizienz Gesichtspunkten, so ist für die allokativen Effizienz einer steuerlichen Spendenabzugsfähigkeit erforderlich, dass das Spendenaufkommen dem Ausmaß der externen Effekte der durch die NPO bereitgestellten Leistung entspricht und dass sich gleichzeitig alle Individuen im individuellen Haushaltsgleichgewicht befinden.⁶⁴ Wie von Hochman und Rodgers (1986) gezeigt wurde, sind bei partialanalytischer Betrachtung und einheitlicher Einkommenselastizität des Spendenverhaltens aller Individuen diese Optimalbedingungen im Fall eines Tax Credits erfüllt. In gesamtwirtschaftlicher Betrachtung ist jedoch über diese unmittelbaren Effekte hinaus zu berücksichtigen, dass die steuerliche Abzugsfähigkeit von Spenden in einem Rückgang der staatlichen Einnahmen resultiert, der vor dem Hintergrund der staatlichen Budgetrestriktion wiederum durch die Erhöhung anderer Steuern kompensiert werden muss. Zieht man dies in Betracht, so kann hieraus grundsätzlich eine ökonomische Begründung für eine progressive Entlastung abgeleitet werden, da zwar die Steuerentlastung durch den Abzug der Spenden vom zu versteuernden Einkommen bei höheren Einkünften größer ist, höhere Einkommen jedoch andererseits auch stärker durch die anfallenden zusätzlichen Steuern belastet werden. Inwieweit diese steuerliche Mehrbelastung durch die progressive Entlastung überkompensiert wird, hängt von einer ganzen Reihe von Faktoren, insbesondere dem Anteil der Einkommensteuer am Gesamtsteueraufkommen und den Einkommenselastizitäten des Spendenverhaltens ab. Angesichts der Größenordnung des Anteils der Spenden am persönlichen Einkommen und des Tatbestandes, dass die steuerliche Mehrbelastung auch von Nicht-Spendern

⁶² Vgl. Clotfelter und Salamon 1986. Steinberg 1990 findet heraus, dass höhere Einkommensgruppen generell preiselastischere Spendenfunktionen haben als niedrigere Einkommensgruppen.

⁶³ Vgl. z.B. Meyer 1998.

⁶⁴ Technisch gesprochen müssen, was den Kollektivgutanteil der geförderten Leistung betrifft, im sozialen Optimum die Summe der Grenzzraten der Substitution von Spendern und Nichtspendern ($i=1, 2, \dots, n$) gleich der Grenzzrate der Transformation der begünstigten und nicht begünstigten Güter sein ($\sum MRS_i = MRT$) und für alle Individuen muss die so genannte Lindahl-Bedingung der Übereinstimmung von Grenzzrate der Substitution und Grenzkosten ($MRS_i = MT$) erfüllt sein. Ist dies der Fall, so ist die Lösung sowohl allokationseffizient als auch verteilungsneutral. Siehe z.B. Hochman und Rodgers 1986.

mitgetragen wird, muss davon ausgegangen werden, dass auch bei Beachtung der Budgetrestriktion der Mehrbelastungseffekt für höhere Einkünfte vernachlässigbar ist und somit in der Praxis unter allen plausiblen Annahmen ein Tax Credit die Optimallösung besser als ein Abzug der Spenden vom Gesamtbetrag der Einkünfte approximiert.

Im Hinblick auf die wohlfahrtsökonomische Beurteilung *staatlicher Zuwendungen* wird insbesondere immer wieder die Frage nach dem Crowding Out, d.h. der Verdrängung privater Spenden durch staatliche Zuwendungen diskutiert. Das Argument lautet, dass öffentliche Zuwendungen eine durch intrinsische Spendenmotivation oder sozialen Druck motivierte private Spendenbereitschaft ganz oder teilweise zurückdrängen würden. In einem neoklassischen Nutzenmaximierungsmodell würde ein nutzenmaximierendes Individuum solange spenden, bis der Grenznutzen der letzten Spendeneinheit dem Grenznutzen der letzten für sich selbst verwendeten Ressource entspricht. Das Ausmaß der Spendenbereitschaft ist hierbei abhängig von den persönlichen Präferenzen, der individuellen Budgetrestriktion und den relativen Kosten der Spende (wofür insbesondere die weiter oben diskutierte steuerliche Abzugsfähigkeit von Spenden von Bedeutung ist).

In der traditionellen neoklassischen Analyse hat die Zuteilung staatlicher Zuwendungen auf das Spendenverhalten privater Spender einen Einkommens- und einen Substitutionseffekt:

- *Substitutionseffekt*: Staatliche Zuwendungen reduzieren die Notwendigkeit privater Beiträge und liefern daher einen Anreiz zur Substitution privater Spenden durch privaten Eigenkonsum.
- *Einkommenseffekt*: Die Notwendigkeit, staatliche Zuwendungen zu finanzieren, reduziert das verfügbare Einkommen und damit auch die Höhe privater Zuwendungen.

Dem neoklassischen Modell zufolge ist somit zu erwarten, dass durch das Zusammenwirken von Einkommens- und Substitutionseffekt die Bewilligung staatlicher Zuwendungen einen Rückgang der freiwilligen privaten Spenden verursacht. Das Ausmaß dieses Crowding-Out-Effekts ist vor allem von der Gestalt der Nutzenfunktionen abhängig. Drei idealtypische Fälle können hierbei unterschieden werden:⁶⁵

- Im *ultrarationalen Fall* mit unabhängiger Nutzenfunktion und ohne intrinsische Spendenmotivation betrachtet das Individuum den öffentlichen Sektor als eine Art „verlängerten Arm“, d.h. als Intermediär beim Einkommenstransfer vom Spender zum Empfänger. Eine Erhöhung der staatlichen Zuwendungen bei gleichzeitiger Erhebung einer Steuer zur Finanzierung dieser Zuwendung führt in diesem Fall dazu, dass der Geber seine privaten Spenden um exakt den Zuwendungs- bzw. Steuerbetrag reduziert und dasselbe Nutzenniveau wie vorher realisiert. In diesem Fall haben Zuwendungen ein vollständiges Crowding-Out zur Folge.
- Im Fall *interdependenter Nutzenfunktionen* ist die Nutzenfunktion des Gebers eine Funktion, in die der Nutzen des Empfängers als erklärende Variable eingeht. In diesem Fall würde eine Erhöhung staatlicher Zuwendungen den Grenznutzen des Empfängers und damit auch den Grenznutzen des Gebers durch zusätzliche Zuwendungen reduzieren. Der nutzenmaximierende Geber würde somit den Konsum privater Güter gegen private Spenden substituieren, solange bis der Ausgleich der Grenznutzen wiederhergestellt ist. Gleichzeitig erfährt der Ge-

ber durch die Besteuerung zur Finanzierung der Zuwendungen einen Einkommens- und damit einen Nutzenverlust, der die Spendenhöhe ebenfalls reduziert. In diesem Fall führt die Erhöhung staatlicher Zuwendungen zu einem partiellen Crowding-Out.

- Im Fall *rein intrinsischer Spendenmotivation*, bei dem der Nutzen des Gebers rein aus dem Akt des Spendens resultiert und die Nutzenfunktion unabhängig von der des Spendenempfängers ist, entfällt der Substitutionseffekt. Es ist jedoch ein Rückgang der Spendenhöhe aufgrund eines Einkommenseffekts zu erwarten, der durch die Steuerfinanzierung der Zuwendung verursacht ist. Es kommt also auch in diesem Fall zu einem, wenn auch geringeren, partiellen Crowding-Out.

Die bislang dargestellten Ergebnisse gelten im neoklassischen Standardmodell mit vollkommener Information und unter der Annahme fixer staatlicher Zuwendungen. Lockert man die Modellannahmen und lässt beispielsweise unvollkommene Information zu, so lässt sich zeigen, dass auch bei fixen Zuwendungen nicht notwendigerweise Crowding-Out-Effekte auftreten müssen, sondern es sogar zu einem Crowding-In, d.h. einem Anstieg privater Spenden kommen kann, sofern die Zuwendungs politik des öffentlichen Sektors mit einer verbesserten Informationssituation über die Aktivitäten der NPO verbunden ist und hierdurch risikoaverse Spender zu einer Aufnahme der Spendenaktivität bzw. einer Erhöhung ihrer Spenden ermutigt werden können.⁶⁶ Crowding-Out-Effekten kann auch durch eine andere Ausgestaltung der staatlichen Zuwendungen begegnet werden: So wurde beispielsweise bereits von Oates (1972) gezeigt, dass durch Zuwendungen in Form von ergänzenden Zuwendungen ohne Obergrenze (sog. „Matching Grants“) dem Verdrängungseffekt entgegengewirkt und eine bestmögliche Korrektur von Externalitäten erzielt wird. Ob und in welchem Ausmaß durch staatliche Zuwendungen eine Verdrängung privater Spenden stattfindet, ist letztendlich eine Frage, die nur anhand empirischer Studien zu beantworten ist. Bislang vorgenommene Schätzungen des Crowding-Out Effekts für die USA deuten auf ein partielles Crowding-Out in der Größenordnung von 20 bis 50 Prozent je nach Zuwendungsempfänger und Ausgestaltung der staatlichen Zuwendungen hin.⁶⁷ Für Deutschland liegen jedoch nach unserer Kenntnis bislang keine empirischen Untersuchungen vor.

4.3.3 Beurteilung der Regelungen im deutschen Steuer- und Zuwendungsrecht

Betrachtet man die Rechtsnormen des deutschen Gemeinnützigkeits-, Steuer- und Zuwendungsrechts vor dem Hintergrund der wohlfahrtsökonomischen Analyse, so muss zunächst festgestellt werden, dass das deutsche Gemeinnützigkeitsrecht insgesamt recht unsystematisch und inkonsistent aufgebaut ist.⁶⁸ Grundsätze der Gemeinnützigkeit stehen gleichberechtigt neben einer willkürlichen Aufzählung einzelner, als gemeinnützig anerkannter Zwecke (§ 52 I, II AO), die anstelle einer Systematik eher die historischen Machtverhältnisse verschiedener Interessengruppen widerspiegeln. Eine Orientierung der Regelungen am Ausmaß der durch die Aktivitäten der

⁶⁵ Vgl. Abrams und Schmitz 1986.

⁶⁶ Vgl. Rose-Ackermann 1986.

⁶⁷ Siehe z.B. Abrams und Schmitz 1986, Steinberg 1991, Brooks 2000a und 2001. Andreoni und Payne 2003 stellen dabei fest, dass die Crowding-Out Effekte sowohl für die Zahlungsbereitschaft der Spender, als auch für die Bemühungen der Wohltätigkeitsorganisationen zur Beschaffung finanzieller Mittel gelten. Im Gegensatz dazu, finden Khanna et al. 1995 und Khanna und Sandler 2000 für Großbritannien Crowding-In Effekte staatlicher Zuwendungen auf Spenden an Wohltätigkeitsorganisationen. Siehe Brooks 2000b für eine Übersicht über die empirische Literatur.

⁶⁸ Vgl. Betzelt 2001b.

begünstigten NPO zu erwartenden positiven Externalitäten ist nicht in allen Fällen erkennbar. Darüber hinaus existieren beträchtliche Interpretationsspielräume und hieraus resultierend eine erhebliche Willkür darin, was als „gemeinnützig“ anerkannt wird oder nicht.⁶⁹ Wünschenswert wäre eine generelle Überarbeitung von § 52 I, II AO und den damit unmittelbar in Verbindung stehenden Rechtsnormen, wobei ein systematischer, umfassender und an wohlfahrtsökonomischen Kriterien orientierter Katalog gemeinnütziger Zwecke erstellt werden sollte. Problematisch ist ferner die Zuständigkeit der örtlichen Finanzbehörden für die Anerkennung und Überprüfung der Gemeinnützigkeit. Den Finanzbeamten fehlt häufig die fachliche Kompetenz für eine sachgerechte Entscheidung und darüber hinaus sind sie auch nicht befugt, neue Aufgabenfelder gemeinnütziger Arbeit zu definieren und zu fördern. Erschwerend kommt hinzu, dass bei Zuständigkeit der Finanzbehörde für die Anerkennung der Gemeinnützigkeit eine Tendenz zur restriktiven Auslegung des Gemeinnützigkeitsrechts unvermeidlich ist. Die von einigen Autoren geforderte Verlagerung der Entscheidung über die Anerkennung der Gemeinnützigkeit nach britischem Vorbild⁷⁰ an eine unabhängige Institution ist daher durchaus überlegenswert.

Im Hinblick auf die *direkten steuerlichen Begünstigungen* von NPO ist die in Deutschland gegebene Entlastung bei Ertrags- und Umsatzsteuern vor allem beim Vorhandensein externer Effekte zu begründen. Die Steuerentlastung stellt hierbei eine implizite Wertsubvention der von NPO angebotenen Produkte dar. Kritisch zu sehen ist zunächst die einheitliche Entlastung aller als gemeinnützig anerkannten NPO ohne Berücksichtigung des Zwecks ihrer Geschäftstätigkeit. Da aus wohlfahrtsökonomischer Sicht für eine effiziente Allokation die Übereinstimmung von Steuersubventionssatz und Grenznutzen der positiven Externalitäten erforderlich ist, wird angesichts der höchst unterschiedlichen Tätigkeitsfelder mit ebenso verschiedenen externen Nutzen mit einer einheitlich gehandhabten Steuerbegünstigung das wohlfahrtsökonomische Effizienzkriterium nur äußerst unzureichend approximiert. Hinzu kommt, dass NPO erst ab einer gewissen Größenordnung von Erträgen bzw. Umsätzen, die die Freigrenzen überschreiten, tatsächlich eine Subventionierung erfahren. Diese relative Benachteiligung sehr kleiner NPO ist wohlfahrtsökonomisch nicht zu begründen; darüber hinaus ist die Bevorzugung größerer NPO auch unter Verteilungsgesichtspunkten fragwürdig.

Eine Staffelung der Steuerbegünstigungen, die sich am Ausmaß der zu erwartenden externen Nutzen der satzungsmäßigen Zwecke orientiert, ist nicht allein aus Gründen einer verbesserten Allokationseffizienz, sondern auch unter Wettbewerbsgesichtspunkten dringend wünschenswert. Die zunehmende wirtschaftliche Bedeutung von NPO sowie die Ausdehnung und Kommerzialisierung ihrer Aktivitätsfelder bedingt, dass diese in zahlreichen Bereichen verstärkt mit privaten gewinnorientierten Unternehmen, die Dienstleistungen auf gebührenpflichtiger Basis zur Verfügung stellen, in unmittelbarem Wettbewerb treten. Durch die an die Gemeinnützigkeit gekoppelte steuerliche Begünstigung werden NPO gegenüber gewinnorientierten Unternehmen, die vergleichbare Güter und Leistungen bereitstellen, unberechtigterweise besser gestellt. Empirische Untersuchungen für US-Bundesstaaten zeigen in der Tat, dass steuerliche Begünstigungen den Marktanteil der NPO signifikant zulasten ihrer gewinnorientierten Wettbewerber erhöhen⁷¹ und

⁶⁹ So sind beispielsweise Modellflug, Amateurfunk und Schachspiel als gemeinnützig anerkannt, CB-Funk und Bridge-Spiel jedoch nicht.

⁷⁰ Siehe z.B. Betzelt 2001b.

⁷¹ Vgl. Hansmann 1987 und Gulley und Santerre 1993.

aus wohlfahrtsökonomischer Sicht zu Ineffizienzen führen.⁷² Empirische Untersuchungen für den NPS in Deutschland liegen indessen nicht vor.

In Abwesenheit nennenswerter positiver Externalitäten erweist sich nach Ansicht von Hansmann (1986) die steuerliche Begünstigung von NPO lediglich unter dem Aspekt der eingeschränkten Möglichkeit der NPO, Fremdkapital aufzunehmen, als gerechtfertigt. Da NPO keine Gewinne an Eigner oder Mitglieder ausschütten und somit auch keine Gewinnbeteiligungen zuteilen dürfen, sind sie neben staatlichen Zuwendungen auf relativ unsichere Finanzquellen, wie Spenden, Verschuldung und einbehaltene Gewinne angewiesen. Darüber hinaus ist die Akkumulation von Eigenkapital durch die Vorschrift der zeitnahen Mittelverwendung gemäß § 55 I Nr. 5 AO limitiert. Aus diesem Grunde erscheint die Befreiung der einbehaltenen Gewinne der NPO von der Ertragsteuer als Kompensation für den begrenzten Zugang zum Kapitalmarkt durchaus sinnvoll und effizienzfördernd. Dies gilt jedoch nur für diejenigen NPO, die Dienstleistungen, bei denen Kontrakt- bzw. Marktversagen zugrunde liegt, besser und effizienter bereitstellen können als gewinnorientierte Organisationen. Die Kosten der Kapitalsubvention würden dann durch die Effizienzgewinne aus der Bereitstellung dieser öffentlichen Güter überkompensiert.

Im Hinblick auf die *steuerliche Abzugsfähigkeit von Spenden* ist zunächst festzustellen, dass derzeit lediglich Geld und Sachspenden, nicht jedoch ehrenamtliche Arbeit als abzugsfähige Spenden im Sinne des Steuerrechts behandelt werden. Aus wohlfahrtsökonomischer Sicht stellt dies eine unerwünschte allokativen Verzerrung dar, die ehrenamtlich geleistete Arbeit im Vergleich zu anderen Spendenformen diskriminiert. Aufgrund der Problematik einer adäquaten Bewertung der ehrenamtlich geleisteten Arbeit wird dieses Manko jedoch kaum praxisgerecht zu beheben sein.

Vor dem Hintergrund der wohlfahrtsökonomischen Analyse kritischer zu sehen ist die gegenwärtige Ausgestaltung der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Geld- und Sachspenden, die einen Abzug der Spenden vom Gesamtbetrag der Einkünfte vorsieht. Wie in Abschnitt 4.3.2 ausgeführt wurde, ist diese Ausgestaltung der Alternative eines Tax Credits unter allokativen Gesichtspunkten unterlegen, da von einem Tax Credit eine bessere Approximation der wohlfahrtsökonomischen Optimalbedingungen zu erwarten ist. Die letztlich resultierende Begünstigung von NPO ist bei der gegenwärtigen Regelung nicht an deren Gemeinnützigkeitszweck gekoppelt, sondern ergibt sich aus der Einkommenshöhe ihrer Spender und steht damit in keinem erkennbaren Zusammenhang mit dem Ausmaß der von ihnen generierten positiven Externalitäten. Schließlich ist der Abzug vom Gesamtbetrag der Einkünfte unter Verteilungsgesichtspunkten kritisch zu sehen, da Spender mit höherem Einkommen in stärkerem Maße subventioniert werden als Spender mit geringerem Einkommen und die Regelung somit tendenziell regressiv wirkt. Durch die in § 10b EStG bzw. § 9KStG festgelegten Höchstgrenzen wird diese Wirkung noch verstärkt, da mit der Definition der Höchstgrenzen für abzugsfähige Spenden als Prozentsatz des Gesamtbetrags der Einkünfte höhere Einkommensgruppen nicht nur infolge ihres höheren Grenzsteuersatzes stärker entlastet werden, sondern auch noch durch einen höheren zulässigen Abzugsbetrag begünstigt

⁷² Johnson (2003) zeigt beispielsweise anhand einer CGE-Simulation für die USA, dass eine Angleichung der steuerlichen Belastung von NPO und gewinnorientierten Organisationen wohlfahrtserhöhend wirkt. Gewisse Unterschiede in der steuerlichen Behandlung erweisen sich lediglich dann als effizienzsteigernd, wenn die NPO Güter mit starken externen Effekten bereitstellen.

sind.⁷³ Die durch § 10b EStG bzw. § 9 KStG und Anlage 1 zu § 48 EStDV Abschnitt B Nr. 2 entstehende Staffelung der Höchstgrenzen nach Gemeinnützigkeitszweck steht darüber hinaus in keinem unmittelbar erkennbaren Zusammenhang mit den zu erwartenden positiven Externalitäten und ist daher wohlfahrtsökonomisch nicht zu begründen. Sie scheint stattdessen das Ergebnis des Einflusses verschiedener Interessengruppen zu sein.

Sowohl unter allokativen als auch unter distributiven Gesichtspunkten erscheint daher ein Ersatz des gegenwärtig festgelegten Abzugs der Spenden vom Gesamtbetrag der Einkünfte durch einen Tax Credit wünschenswert. Darüber hinaus ist die Definition von Höchstgrenzen, bis zu denen Spenden abgezogen werden können, diskussionswürdig, da aus wohlfahrtsökonomischer Sicht kein Grund besteht, Spenden, die positive Externalitäten generieren, ab Überschreiten eines bestimmten Höchstbetrags nicht weiter steuerlich zu begünstigen, und ein Missbrauch der Begünstigungen von gemeinnützigen NPO durch konsequente Überprüfung der Satzungsmäßigkeit ihrer Aktivität und nicht durch Grenzen der Spendenabzugsfähigkeit unterbunden werden sollte. Sofern eine Staffelung der Begünstigung nach Maßgabe des gemeinnützigen Zwecks der begünstigten NPO gewünscht wird, sollte sich diese Staffelung an den zu erwartenden positiven Externalitäten orientieren und nicht über die Definition unterschiedlicher Höchstgrenzen des zulässigen Spendenabzugs herbeigeführt werden. Eine mit der Einführung eines Tax Credits verbundene Abstufung des Prozentsatzes, zu dem Spenden von der resultierenden Steuerlast abgezogen werden können, erscheint als hierfür die unter allokativen Gesichtspunkten vorteilhaftere Lösung.

Die Praxis *staatlicher Zuwendungen* in Deutschland ist zu einem wesentlichen Teil durch die Formen der Fehlbedarfsfinanzierung sowie der Festbetrags- und Anteilsfinanzierung geprägt. Aus wohlfahrtsökonomischer Sicht sind bereits bei einer Festbetragsfinanzierung Crowding-Out-Effekte in mehr oder weniger großem Umfang zu erwarten. Dies gilt in noch stärkerem Maße für die Form der Fehlbedarfsfinanzierung, bei der anderweitig eingeworbene Finanzierungsmittel die bewilligten staatlichen Zuwendungen mindern, da in diesem Fall ein starker negativer Anreiz gegen die Erwirtschaftung anderer Mittel geschaffen wird. Hierdurch werden Abhängigkeiten vom öffentlichen Sektor und Anreize zur Schaffung von Umwegfinanzierungen und buchungstechnischen Schleichwegen geschaffen. Es sollte deshalb darüber nachgedacht werden, die Praxis der Fehlbedarfsfinanzierung durch andere Finanzierungsformen zu ersetzen und wo es möglich und sinnvoll ist, zu einer Finanzierung in Form von ergänzenden Zuwendungen ohne Obergrenze („Matching Grants“) überzugehen.

Weitere Kritikpunkte betreffen die konkrete Ausgestaltung und praktische Umsetzung des deutschen Zuwendungsrechts.⁷⁴ Das Zuwendungsrecht ist insgesamt sehr komplex und die Antragstellung und Buchführung sind mit einem hohen bürokratischen Aufwand und enormen Transaktionskosten sowohl bei den Organisationen als auch bei den Behörden selbst verbunden. Dies betrifft zum einen die Forderung nach einer Kostenaufstellung gemäß den Gliederungsprinzipien der kameralistischen Buchhaltung, zum anderen die geforderte detaillierte Aufstellung von ex ante Budgets. Beides bedingt einen hohen bürokratischen Aufwand und erschwert eine flexible

⁷³ Im Hinblick auf regressive Wirkungen der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Spenden ist zusätzlich zu beachten, dass definitionsgemäß ohnehin nur steuerpflichtige Spender, die also ein bestimmtes Mindesteinkommen überschreiten, von der Regelung begünstigt sind.

⁷⁴ Vgl. hierzu auch Betzelt 2001a, 2001b.

Reaktion auf unvorhergesehene Veränderungen im Verlauf eines Projekts. Hierdurch werden institutionalisierte Träger gegenüber flexibler Projektarbeit bevorzugt und Flexibilität im wirtschaftlichen Handeln wird gehemmt. Um den Aufwand zu reduzieren, sollten die von den verschiedenen Behörden zur Antragstellung, zur Buchführung und zum Verwendungsnachweis der bewilligten Gelder geforderten Verfahren soweit als möglich standardisiert und beim Verwendungsnachweis die kaufmännische Buchführung akzeptiert werden. Der in Teilbereichen bereits eingeleitete Übergang zu Globalbudgets, bei denen nur die Gesamtsumme fixiert ist, die einzelnen Posten aber umgewidmet werden können, sollte fortgeführt werden.

Insgesamt sind Regelungen im deutschen Steuer- und Zuwendungsrecht, die eine Begünstigung allein am Sachverhalt der Gemeinnützigkeit bzw. an der Rechtsform anknüpfen, als nicht sinnvoll zu betrachten, da hiermit private gewinnorientierte Unternehmen, die vergleichbare Dienstleistungen anbieten, gegenüber NPO im Wettbewerb schlechter gestellt werden. Dies betrifft z.B. Sportvereine, Musikvereine, aber auch Krankenhäuser oder Kindertagesstätten. Neben der direkten steuerlichen Begünstigung wird diese Verzerrung durch die staatlichen Zuwendungen noch weiter verstärkt. Auch mit Blick auf die Diskussion um das deutsche Gemeinnützigkeitsrecht auf EU-Ebene wird man nicht umhinkommen, die Anknüpfung der steuerlichen Begünstigung an der Organisation anstelle von konkreten Aktivitäten zu überdenken. Folglich wäre es am sinnvollsten, die steuerliche Begünstigung lediglich auf diejenigen NPO zu beschränken, die in Bereichen mit nennenswerten positiven Externalitäten aktiv sind, oder die aufgrund ihrer geringen Größe einen schwierigen Zugang zum Kapitalmarkt haben und gleichzeitig nicht in direkter Konkurrenz zu privat-gewerblichen Trägern stehen. Generell stellen jedoch direkte öffentliche Zuwendungen in Form von „Matching Grants“ ein besseres Instrument als steuerliche Vergünstigungen dar, um eine effiziente Bereitstellung zu gewährleisten. Sie haben einen unmittelbareren Bezug zum Ausmaß der externen Effekte bzw. zu den Kosten der Leistungserstellung, wirken systematischer und sorgen gleichzeitig durch die direkte Ausweisung im Staatshaushalt für mehr Transparenz. Allerdings besteht die Gefahr, dass gerade kleine NPO durch die in der Regel recht aufwändigen Antrags- und Administrationserfordernisse bei öffentlichen Zuwendungen überfordert werden, so dass in diesen Fällen eine allerdings am Ausmaß der zu erwartenden positiven Externalitäten orientierte Steuerbegünstigung eine gewisse Berechtigung erhält. In den Bereichen, in denen kein Marktversagen herrscht, sollte hingegen der Wettbewerb zwischen NPO und privat-gewerblichen Anbietern durch deren rechtsformunabhängige steuerliche Gleichbehandlung intensiviert werden. Die indirekte Subventionierung der NPO auf diesem Gebiet führt zu Ineffizienzen und der daraus für die Konsumenten resultierende Nutzen kann durch die Erhebung zusätzlicher verzerrender Steuern zu deren Finanzierung im Saldo reduziert werden.

5 Zusammenfassung, wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen und Forschungsbedarf

Eine gängige internationale Definition rechnet zum „Non-Profit-Sektor“ (NPS) der Volkswirtschaft alle privaten Organisationen, die als Anbieter von gemeinwirtschaftlichen Gütern und Dienstleistungen am Markt auftreten und die formell strukturiert und organisatorisch vom Staat unabhängig sind, auf freiwilliger Basis funktionieren und nicht gewinnorientiert sind, in dem Sinne, dass Gewinne nicht an Eigner, Mitglieder, oder Manager in kontrollierenden Funktionen ausgeschüttet werden dürfen. Wie jüngste internationale Untersuchungen belegen, spielt inzwischen der NPS in

vielen Ländern eine wichtige wirtschaftliche Rolle und weitet seine Tätigkeit auf zahlreiche Gebiete aus. Im Falle Deutschlands tragen Non-Profit-Organisationen (NPO) wesentlich zur Bereitstellung von Gütern insbesondere in den Bereichen der sozialen Dienste und des Gesundheitswesens bei, wobei sie ihre Aktivitäten zum größten Teil aus direkten Zuwendungen vom öffentlichen Sektor finanzieren. Traditionell nehmen dabei die sechs großen Freien Wohlfahrtsverbände eine dominierende Stellung ein.

Zieht man die aus den Theorien zum NPS bekannten Erklärungsfaktoren zur Analyse der Aufgabenverteilung zwischen dem öffentlichen Sektor, dem NPS und dem privaten gewinnorientierten Sektor heran, so ist insgesamt festzustellen, dass die bestehende Aufgabenverteilung zwischen den drei Sektoren in den Bereichen „Gesundheitswesen“ und „Soziale Dienste“ recht gut mit den aus den Theorien des Staatsversagens und des Kontraktversagens resultierenden Aufgabenzuweisungen in Einklang zu bringen ist. Beträchtliche Verlagerungspotenziale vom öffentlichen Sektor in den NPS scheinen vor allem im Bereich der allgemeinen Krankenhäuser zu bestehen, sofern diese nicht durch prohibitiv hohe Fixkosten aufgrund von teurer medizintechnischer Ausstattung NPO-Anbieter überfordern. Des Weiteren scheint sich im Bereich der Kindertagesstätten ein weiteres großes Potenzial für eine Verlagerung öffentlicher Aufgaben in den NPS und eine damit einhergehende Entlastung des öffentlichen Sektors anzubieten. Im Bereich der ambulanten und stationären Pflege sowie bei den Vorsorge- und Rehabilitationseinrichtungen hingegen sollten für die NPO durch die Realisierung von Effizienzverbesserungen Marktanteilesgewinne gegenüber den privaten gewinnorientierten Anbietern realisierbar sein.

Insgesamt besteht somit ein erhebliches Potenzial, durch Verlagerungen von derzeit noch öffentlich wahrgenommenen Aufgaben im Bereich des Gesundheitswesens und der sozialen Dienste hin zu NPO den öffentlichen Sektor zu entlasten. Allerdings werden, um die hierdurch erzielbaren Effizienzgewinne bestmöglich zu nutzen, die gegenwärtigen Rahmenbedingungen für NPO noch in wesentlichen Punkten zu verbessern sein. Die wichtigsten Schlussfolgerungen aus der Analyse der Rahmenbedingungen von NPO werden im Folgenden nochmals kurz zusammengestellt. Hinsichtlich des *Einflusses ordnungspolitischer Leitlinien*, insbesondere des Subsidiaritätsprinzips, wurde nach Jahrzehnten, in denen für die sechs Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege eine privilegierte Position durch die Sozialhilfegesetzgebung garantiert war, mit den Reformen seit den 1990er Jahren ein großer Schritt in die richtige Richtung getan. Infolge der Gleichstellung privater und freigemeinnütziger Anbieter in den Leistungsgesetzen sowie der Abkehr vom Selbstkostendeckungsprinzip vor allem im Pflegebereich und im Bereich der Krankenhäuser haben sich die Wohlfahrtsverbände erstmals in ihrer Geschichte besonders im Bereich der ambulanten Kranken- und Altenpflege mit Konkurrenten aus dem Bereich der gewinnorientierten Unternehmen auseinander zu setzen. Die Reformen im Sozial- und Jugendhilferecht ermöglichen eine flexiblere Anwendung des Subsidiaritätsprinzips, die es erwarten lässt, dass wohlfahrtsökonomische Mechanismen wirksam werden und so einen positiven Einfluss auf die Effizienz der bestehenden Aufgabenverteilung in diesem Teilssektor entfalten. Allerdings ist nicht zu erwarten, dass über politische Entscheidungen und die Reform der relevanten Rechtsnormen die über fast ein Jahrhundert gewachsene institutionelle Situation kurzfristig durchgreifend verändert werden kann.

Im Hinblick auf den Einfluss der *Rechtsformvorschriften* stellen bei den *Vereinen* die gesetzliche Mindestzahl von sieben Gründungsmitgliedern sowie der hohe Aufwand im Hinblick auf die For-

mulierung der Satzung ein Hindernis für die Gründung neuer Vereine dar. Es sollte daher über eine Vereinfachung des Gründungsablaufs und der Satzungsanforderungen sowie eine Absenkung der Mindestmitgliederzahl nachgedacht werden. Des Weiteren hindert die derzeit auf den Idealverein beschränkte Möglichkeit, als gemeinnützig anerkannt zu werden, Vereine am Markt aktiv zu werden. Ein Vergleich mit der Situation in anderen Ländern zeigt, dass durchaus durch am Markt aktive gemeinnützige Vereine der öffentliche Sektor entlastet und eine beträchtliche Zahl produktiver Arbeitsplätze in Tätigkeitsfeldern des öffentlichen Interesses geschaffen werden kann. Es sollte daher über eine entsprechende Reform des Vereinsrechts nachgedacht werden, die beispielsweise die Anerkennung von Wirtschaftsvereinen als gemeinnützig zulassen kann, sofern die Voraussetzungen hierfür erfüllt sind, oder die die Trennung von Ideal- und Wirtschaftsverein aufhebt. Darüber hinaus ist für Vereine zumindest ab einer gewissen Umsatzhöhe die Einführung einer Publizitätspflicht für Geschäftsbericht und Jahresabschluss empfehlenswert.

Im Bereich der *Stiftungen* herrscht aufgrund der unterschiedlichen Landesstiftungsrechte und der zwischen den Bundesländern sehr unterschiedlichen Handhabung der Genehmigungspflicht durch die Länderbehörden eine sehr unübersichtliche Rechtslage, die für potenzielle Stifter ein Hindernis darstellen kann. Durch die Schaffung eines zentralen Stiftungsregisters auf Bundesebene könnte die Informationssituation für Stifter wesentlich verbessert werden. Kritisch zu sehen ist ferner, wie auch bei den Vereinen, das Fehlen jeglicher Publizitätspflicht für Geschäftsbericht und Jahresabschluss der Stiftungen.

Im Hinblick auf die *Genossenschaften* schließlich ist festzustellen, dass das deutsche Genossenschaftsrecht in seiner Formulierung auf die wirtschaftliche Förderung von Mitgliedern beschränkt ist und soziale und kulturelle Förderzwecke ausschließt. Dies hat zur Folge, dass Genossenschaften als einzige Rechtsform von der Möglichkeit, als gemeinnützig anerkannt zu werden, praktisch ausgeschlossen sind. Es sollte deshalb darüber nachgedacht werden, die Rechtsform der Genossenschaft von der Festlegung auf die wirtschaftliche Förderung der Mitglieder zu befreien und für gemeinnützige Zwecke zu öffnen. Die gesetzliche Fixierung der Mitgliederzahl auf mindestens sieben sowie das Erfordernis eines Vorstandes und Aufsichtsrates überfordern darüber hinaus die Personaldecke kleiner, selbst verwalteter Betriebe und sollte ebenfalls gelockert werden, zumindest für kleinere Genossenschaften.

Was das *Gemeinnützigkeitsrecht* selbst betrifft, so ist zunächst dessen unsystematischer und inkonsistenter Aufbau zu kritisieren, in dem Grundsätze der Gemeinnützigkeit gleichberechtigt neben der Aufzählung einzelner, als gemeinnützig anerkannter Zwecke stehen und eine Orientierung an den zu erwartenden positiven Externalitäten nicht in allen Fällen erkennbar ist. Darüber hinaus lässt es beträchtliche Interpretationsspielräume und erhebliches Maß an Willkürscheidungen durch die für die Anerkennung zuständigen Finanzbehörden zu. Es sollte deshalb ein systematischer und umfassender Katalog der als gemeinnützig anerkannten Zwecke erstellt werden, der sich an wohlfahrtsökonomischen Kriterien orientiert. Zusätzlich sollte darüber nachgedacht werden, die Zuständigkeit für die Anerkennung der Gemeinnützigkeit einer unabhängigen Stelle nach britischem Vorbild zu übertragen.

Die Begünstigungen von NPO im Steuerrecht und durch staatliche Zuwendungen sind im Wesentlichen durch die Anwesenheit positiver externer Effekte der bereitgestellten Leistungen zu begründen, die es bedingen, dass in Abwesenheit von begünstigenden Maßnahmen die bereitge-

stellte Leistungsmenge aus wohlfahrtsökonomischer Sicht zu niedrig ist. Die *direkten steuerlichen Begünstigungen* stellen hierbei eine implizite Wertsubvention der von NPO angebotenen Produkte dar. Kritisch zu sehen ist hierbei die einheitliche Entlastung aller als gemeinnützig anerkannten NPO ohne Berücksichtigung der aus ihrer Aktivität erwarteten externen Nutzen, da diese wohlfahrtsökonomische Effizienzkriterien nur äußerst unzureichend approximiert. Eine Staffelung der Steuerbegünstigungen, die sich am Ausmaß der zu erwartenden externen Nutzen der satzungsmäßigen Zwecke orientiert, ist nicht allein aus Gründen einer verbesserten Allokationseffizienz, sondern auch unter Wettbewerbsgesichtspunkten dringend wünschenswert. In Bereichen, in denen keine nennenswerten externen Effekte vorliegen, werden durch die an die Gemeinnützigkeit gekoppelte steuerliche Begünstigung NPO gegenüber gewinnorientierten Unternehmen, die vergleichbare Güter und Leistungen bereitstellen, unberechtigterweise besser gestellt. In Abwesenheit nennenswerter positiver Externalitäten ist die steuerliche Begünstigung von NPO lediglich unter dem Aspekt der eingeschränkten Möglichkeit der NPO, Fremdkapital aufzunehmen, zu begründen. Auch mit Blick auf die Diskussion um das deutsche Gemeinnützigkeitsrecht auf EU-Ebene wird die Anknüpfung der steuerlichen Begünstigung an der Organisation anstelle von konkreten Aktivitäten zu überdenken sein.

Im Hinblick auf die *steuerliche Abzugsfähigkeit von Spenden* ist die gegenwärtig praktizierte Variante des Abzug der Spenden vom Gesamtbetrag der Einkünfte sowohl aus wohlfahrtsökonomischer Sicht wie auch aus verteilungspolitischer Sicht kritisch zu sehen, da sie der Alternative eines Tax Credits in allokativer Hinsicht unterlegen ist und zudem die mit ihr verbundene progressive Entlastung auf die Einkommensverteilung regressiv wirkt. Die Staffelung nach unterschiedlichen abzugsfähigen Höchstbeträgen in Prozentsätzen des Gesamtbetrags der Einkünfte begünstigt höhere Einkommen zusätzlich und ist wohlfahrtsökonomisch nicht zu begründen. Die gegenwärtige Praxis des Abzugs vom Gesamtbetrag der Einkünfte sollte deshalb durch einen Tax Credit ohne Höchstabzugsbeträge ersetzt werden. Unterschiedlich hohe positive Externalitäten der verschiedenen Zwecke können durch die Definition unterschiedlicher Prozentsätze des Spendenbetrags, die als abzugsfähig zugelassen werden, berücksichtigt werden. Insgesamt ist festzustellen, dass die steuerlichen Regelungen sowohl den Bezug zu wohlfahrtsökonomischen Kriterien als auch eine Abstimmung untereinander vermissen lassen und die alleinige Anknüpfung am Gemeinnützigkeitsstatus unter Wettbewerbsgesichtspunkten negativ zu beurteilen ist.

Hinsichtlich der *staatlichen Zuwendungen* schließlich ist die gegenwärtige Praxis der Anteils- und besonders der Fehlbetragsfinanzierung aus wohlfahrtsökonomischer Sicht kritisch zu sehen, da sie Crowding-Out-Effekte privater Spenden in mehr oder weniger großem Umfang erwarten lässt. Es sollte darüber nachgedacht werden, diese Finanzierungsformen, wo immer dies möglich und sinnvoll ist, durch andere Formen zu ersetzen. Hierbei ist aus der wohlfahrtsökonomischen Literatur bekannt, dass eine Finanzierung in Form von ergänzenden Zuwendungen („Matching Grants“) allokativ gesehen die vorteilhafteste ist. Des Weiteren ist die Antragstellung und Administration staatlicher Zuwendungen gegenwärtig mit einem sehr hohen bürokratischen Aufwand verbunden und zwingt die begünstigten NPO zur Übernahme kameralistischer Buchhaltungsprinzipien, die der wirtschaftlichen Effizienz widersprechen und einer flexiblen Reaktion auf unvorhergesehene Ereignisse im Wege stehen. Wünschenswert wäre eine Standardisierung der Antragsprozeduren zwischen den Behörden und die Akzeptanz der kaufmännischen Buchhaltung beim Verwendungsnachweis. Der in Teilbereichen bereits eingeleitete Übergang zu Globalbud-

gets, bei denen nur die Gesamtsumme fixiert ist, die einzelnen Posten aber umgewidmet werden können, sollte fortgeführt werden.

Insgesamt sind Regelungen im deutschen Steuer- und Zuwendungsrecht, die eine Begünstigung allein am Sachverhalt der Gemeinnützigkeit bzw. an der Rechtsform anknüpfen, als nicht sinnvoll zu betrachten, da hiermit private gewinnorientierte Unternehmen, die vergleichbare Dienstleistungen anbieten, gegenüber NPO im Wettbewerb schlechter gestellt werden. Es wäre sinnvoll, die steuerliche Begünstigung lediglich auf diejenigen NPO zu beschränken, die in Bereichen mit nennenswerten positiven Externalitäten aktiv sind, oder die aufgrund ihrer geringen Größe einen schwierigen Zugang zum Kapitalmarkt haben und gleichzeitig nicht in direkter Konkurrenz zu privat-gewerblichen Trägern stehen. Generell stellen jedoch direkte öffentliche Zuwendungen in Form von „Matching Grants“ ein besseres Instrument als steuerliche Vergünstigungen dar, um eine effiziente Bereitstellung zu gewährleisten. In den Bereichen, in denen kein Marktversagen herrscht, sollte hingegen eine rechtsformunabhängige steuerliche Gleichbehandlung eingeführt werden, die den Wettbewerb zwischen NPO und privat-gewerblichen Organisationen intensiviert.

Was die Forschung betrifft, ist gemessen an seiner Bedeutung der NPS, vor allem was empirisch-ökonomische Untersuchungen betrifft, derzeit in Deutschland noch stark unterforscht. Es fehlt vor allem an statistischen und ökonometrischen Studien zu Crowding-Out-Effekten staatlicher Zuwendungen auf das private Spendenverhalten und zur Reaktion des Spendenverhaltens auf steuerliche Veränderungen. Die Forschung ist hierbei gegenwärtig durch den Mangel an aktuellen, sektoral differenzierten und international vergleichbaren Daten behindert. Soll die NPS-Forschung vorangetrieben werden, so wird die Verbesserung der Datensituation die vordringlichste Aufgabe sein.

Literaturverzeichnis

- Abrams, B.A. und M.D. Schmitz (1986), The Crowding-Out Effect of Governmental Transfers on Private Charitable Contributions, in: Rose-Ackermann, S. (Hrsg.), *The Economics of Nonprofit Institutions, Studies in Structure and Policy*, New York, 303-311.
- Andreoni, J. und A. A. Payne (2003), Do Government Grants to Private Charities Crowd Out Giving or Fund-Raising?, *American Economic Review* 93(3), 792-812.
- Anheier, H.K. (1998), Der Dritte Sektor in Zahlen: Ein sozial-ökonomisches Porträt, in: Anheier, H.K., E. Priller, W. Seibel und A. Zimmer (Hrsg.), *Der Dritte Sektor in Deutschland*, Berlin, 29-74.
- Anheier, H.K., Priller, E., W. Seibel und A. Zimmer (1998), Einführung, in: Anheier, H.K., Priller, E., W. Seibel und A. Zimmer (Hrsg.), *Der Dritte Sektor in Deutschland*, Berlin, 13-25.
- Bellmann, L., D. Dathe und E. Kistler(2002), Der „Dritte Sektor“, Beschäftigungspotenziale zwischen Markt und Staat, *IAB Kurzbericht* Nr. 18/ 20.8.2002.
- Ben-Ner, A. (1986), Nonprofit Organizations: Why Do They Exist in Market Economies, in: Rose-Ackermann, S. (Hrsg.), *The Economics of Nonprofit Institutions, Studies in Structure and Policy*, New York, 94-112.
- Ben-Ner, A. und T. Van Hoomissen (1991), *The Provision of Mixed Goods: Markets, Contracts and Consumer Control*, Minnesota.
- Ben-Ner, A. und T. Van Hoomissen (1993), Nonprofit Organizations in a Mixed Economy: A Demand and Supply Analysis, in: A. Ben-Ner and B. Gui (Hrsg.), *The Nonprofit Sector in the Mixed Economy*, Michigan, 27-58.
- Betzelt, S. (2001a), *The Third Sector as a Job Machine?*, Frankfurt.
- Betzelt, S. (2001b), Reformbedarf der rechtlichen und ökonomischen Rahmenbedingungen des Dritten Sektors, in: E. Priller und A. Zimmer (Hrsg.), *Der Dritte Sektor international. Mehr Markt – weniger Staat?*, Berlin, 293-317.
- Bittker, B. I. und G. K. Rahdert (1976), The Exemption of Nonprofit Organizations from Federal Income Taxation, *Yale Law Journal* 85(3), 299-358.
- Blankart, C. (2003), *Öffentliche Finanzen in der Demokratie*, München.
- Brooks, A. C. (2000a) Public Subsidies and Charitable Giving: Crowding out, Crowding in, or Both?, *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 19, No. 3, 451–464.
- Brooks, A. C. (2000b) Is There a Dark Side to Government Support for Nonprofits?, *Public Administration Review*, Vol. 60, No. 3, 211–218.
- Brooks, A. C. (2001), *Private Philantropy and the Economics of Public Radio*, Center for Policy Research Working Paper No. 41, Syracuse University, New York.
- Buchanan, J.M. (1965), An Economic Theory of Clubs, *Economica* 32, 1-14.
- Buchna, J. (2003), *Gemeinnützigkeit im Steuerrecht*, Achim.
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V. (2001), *Gesamtstatistik der Einrichtungen und Dienste der Freien Wohlfahrtspflege*, Berlin.

- CIRIEC (2000), *The Enterprises and Organizations of the Third System: A Strategic Challenge for Employment*, Liège.
- Clotfelter, Ch.T. und L.M. Salamon (1986), The Impact of the 1981 Tax Act on Individual Charitable Giving, in: Rose-Ackermann, S. (Hrsg.), *The Economics of Nonprofit Institutions, Studies in Structure and Policy*, New York, 207-222.
- Easley, D. und M. O'Hara (1983), The Economic Role of the Nonprofit Firm, *Bell Journal of Economics* 14, 531-538.
- Easley, D. und M. O'Hara (1986), Optimal Nonprofit Firms, in: Rose-Ackermann, S. (Hrsg.), *The Economics of Nonprofit Institutions, Studies in Structure and Policy*, New York, 85-92.
- Enste, D.H. (2004), *Die Wohlfahrtsverbände in Deutschland. Eine ordnungspolitische Analyse und Reformagenda*, Köln.
- Gulley, O. D. und R. E. Santerre (1993), The Effect of Tax Exemption on the Market Share of Nonprofit Hospitals, *National Tax Journal* 46, 477-486.
- Hansmann, H.B. (1980), The Role of Nonprofit Enterprise, *Yale Law Journal* 89, 835-898.
- Hansmann, H.B. (1986), The Rationale of Exempting Nonprofit Organizations from Corporate Income Taxation, in: Rose-Ackermann, S. (Hrsg.), *The Economics of Nonprofit Institutions, Studies in Structure and Policy*, New York, 367-392.
- Hansmann, H.B. (1987), The Effect of Tax Exemption and Other Factors on the Market Share of Nonprofit Versus For-Profit Firms, *National Tax Journal* 40(1), 71-82.
- Head, J.G. (1974), *Public Goods and Public Welfare*, Durham.
- Head, J.G. (1988), On Merit Wants, *Finanzarchiv* 46, 1-37.
- Hochman, H.M. und J.D. Rodgers (1986), The Optimal Tax Treatment of Charitable Contributions, in: Rose-Ackermann, S. (Hrsg.), *The Economics of Nonprofit Institutions, Studies in Structure and Policy*, New York, 224-244.
- Homburg, S. (2000), *Allgemeine Steuerlehre*, München.
- <http://www.jhu.edu/~cnp>, 15.4.2005.
- <http://www.registeronline.de/vereinsstatistik/2003>, 15.4.2005.
- <http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=6>, 15.4.2005
- Johnson, M. F. (2003), Differential Taxation of For-Profit and Nonprofit Firms: A Computational General Equilibrium Approach, *Public Finance Review* 31(6), 623-647.
- Khanna, J., J. Posnett und T. Sandler (1995), Charity Donations in the UK: New Evidence based on Panel Data, *Journal of Public Economics* 56(2), 257-272.
- Khanna, J. und T. Sandler (2000), Partners in Giving: the Crowding-in Effects of UK Government Grants, *European Economic Review* 44 (8), 1543-1556.
- Krashinsky, M. (1986), Transaction Costs and a Theory of the Nonprofit Organization, in: Rose-Ackermann, S. (Hrsg.), *The Economics of Nonprofit Institutions, Studies in Structure and Policy*, New York, 114-131.
- Klug, W. (1997), *Wohlfahrtsverbände zwischen Markt, Staat und Selbsthilfe*, Freiburg.

- Menges, E. (2004), *Gemeinnützige Einrichtungen. Nonprofit-Organisationen gründen, führen und optimieren*, München.
- Meyer, D. (1998), *Wettbewerbliche Neuorientierung der Freien Wohlfahrtspflege*, Berlin.
- Musgrave, R.A. (1959), *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*, Tokyo.
- Musgrave, R.A., P.B. Musgrave und L. Kullmer (1993), *Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis*, Bd. 1 und 2, 5. A., Tübingen.
- Nowotny, E. (1997), Dritter Sektor, öffentliche Hand und Gemeinwirtschaft, in: Schauer, R., H.K. Anheier und E.-B. Blümle (Hrsg.), *Der Nonprofit-Sektor im Aufwind – zur wachsenden Bedeutung von Nonprofit-Organisationen auf nationaler und internationaler Ebene*, Linz, 99-133.
- Oates, W. E. (1972), *Fiscal Federalism*, New York.
- OECD (2003), *The Non-Profit Sector in a Changing Economy*, Paris.
- Priller, E. und A. Zimmer (2001), Wachstum und Wandel des Dritten Sektors in Deutschland, in: E. Priller und A. Zimmer (Hrsg.), *Der Dritte Sektor international. Mehr Markt – weniger Staat?* Berlin, 199-227.
- Priller, E. und A. Zimmer (2004), *Gemeinnützige Organisationen im gesellschaftlichen Wandel: Ergebnisse der Dritte-Sektor-Forschung*, 1. A., Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Priller, E., Zimmer, A., Anheier, H.K., S. Toepler und L.M. Salamon (1999), Germany: Unification and Change, in: Salamon, L.M., Anheier, H.K., List, R., Toepler, S., S.W. Sokolowski and Associates (1999), *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector*, Baltimore, 99-118.
- Rose-Ackerman, S. (1986), Do Government Grants to Charity Reduce Private Donations? in: Rose-Ackermann, S. (Hrsg.), *The Economics of Nonprofit Institutions, Studies in Structure and Policy*, New York, 313-330.
- Salamon, L.M. und H.K. Anheier (1992a), In Search of the Nonprofit Sector. I: The Question of Definitions, *Voluntas* 3(2), 125-151.
- Salamon, L.M. und H.K. Anheier (1992b), In Search of the Nonprofit Sector. I: The Problem of Classification, *Voluntas* 3(3), 267-309.
- Salamon, L.M. und H.K. Anheier (1996), *The Emerging Non-Profit-Sector, An Overview*, Manchester.
- Salamon, L.M., Anheier, H.K., List, R., Toepler, S., S.W. Sokolowski and Associates (1999), *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector*, Baltimore.
- Salamon, L.M., S.W. Sokolowski und R. List (2003), *Global Civil Society: An Overview*, Baltimore.
- Schaad, M. (1995), *Nonprofit-Organisationen in der ökonomischen Theorie. Eine Analyse der Entwicklung und der Handlungsmotivation der Freien Wohlfahrtspflege*, Wiesbaden.
- Steinberg, R. (1990), Taxes and Giving: New Findings, *Voluntas* 1(2), 61-79.
- Steinberg, R. (1991), *Does Government Spending Crowd-Out Donations? Interpreting the Evidence*, *Annals of Public and Cooperative Economics*, 62, 591-617.

- United Nations (2003), *Handbook on Non-Profit Institutions in the System of National Accounts, Studies in Methods*, Vol. 91, New York.
- Weisbrod, B.A. (1977), Not-for-Profit-Organization as Providers for Collective Goods, in: Weisbrod, B.A. (Hrsg.), *The Voluntary Nonprofit Sector*, Lexington, 1-10.
- Weisbrod, B.A. (1986), Toward a Theory of the Voluntary Nonprofit Sector in a Three-Sector-Economy, in: Rose-Ackermann, S. (Hrsg.), *The Economics of Nonprofit Institutions, Studies in Structure and Policy*, New York, 21-44.
- Weiss, J.H. (1988), *The Nonprofit Economy*, Cambridge (UK).
- Weisbrod B.A. und M. Schlesinger (1986), Public, Private, Nonprofit Ownership and the Response to Asymmetric Information: The Case of Nursing Homes, in: Rose-Ackermann, S. (Hrsg.), *The Economics of Nonprofit Institutions, Studies in Structure and Policy*, New York, 133-150.
- Weiss, M. (1998), *Der „dritte Sektor“ zwischen Markt und Staat. Eine Analyse zur Relevanz ökonomischer Theorien amerikanischer Provenienz am Beispiel der USA und der BRD*, Frankfurt.
- Williamson, O.E. (1975), *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications. A Study in the Economics of Internal Organization*, New York.
- Williamson, O.E. (1985), *The Economic Institutions of Capitalism*, New York.
- Zimmer, A. (1998), Public Private Partnerships: Staat und Dritter Sektor in Deutschland, in: Anheier, H.K., Priller, E., W. Seibel und A. Zimmer (Hrsg.), *Der Dritte Sektor in Deutschland, Organisationen zwischen Staat und Markt im gesellschaftlichen Wandel*, Berlin, 75-98.
- Zimmer, A. (1999), Corporatism Revisited – The Legacy of History and the German Nonprofit-Sector, *Voluntas* 10(1), 37-49.

Das Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH (ZEW) ist ein Wirtschaftsforschungsinstitut mit Sitz in Mannheim, das 1990 auf Initiative der Landesregierung Baden-Württemberg, der Landeskreditbank Baden-Württemberg und der Universität Mannheim gegründet wurde und im April 1991 seine Arbeit aufnahm. Der Arbeit des ZEW liegen verschiedene Aufgabenstellungen zugrunde:

- ▷ interdisziplinäre Forschung in praxisrelevanten Bereichen,
- ▷ Informationsvermittlung,
- ▷ Wissenstransfer und Weiterbildung.

Im Rahmen der Projektforschung werden weltwirtschaftliche Entwicklungen und insbesondere die mit der europäischen Integration einhergehenden Veränderungsprozesse erfaßt und in ihren Wirkungen auf die deutsche Wirtschaft analysiert. Priorität besitzen Forschungsvorhaben, die für Wirtschaft und Wirtschaftspolitik praktische Relevanz aufweisen. Die Forschungsergebnisse werden sowohl im Wissenschaftsbereich vermittelt als auch über Publikationsreihen, moderne Medien und Weiterbildungsveranstaltungen an Unternehmen, Verbände und die Wirtschaftspolitik weitergegeben.

Recherchen, Expertisen und Untersuchungen können am ZEW in Auftrag gegeben werden. Der Wissenstransfer an die Praxis wird in Form spezieller Seminare für Fach- und Führungskräfte aus der Wirtschaft gefördert. Zudem können sich Führungskräfte auch durch zeitweise Mitarbeit an Forschungsprojekten und Fallstudien mit den neuen Entwicklungen in der empirischen Wirtschaftsforschung und spezifischen Feldern der Wirtschaftswissenschaften vertraut machen.

Die Aufgabenstellung des ZEW in der Forschung und der praktischen Umsetzung der Ergebnisse setzt Interdisziplinarität voraus. Die Internationalisierung der Wirtschaft, vor allem aber der euro-

päische Integrationsprozeß werfen zahlreiche Probleme auf, in denen betriebs- und volkswirtschaftliche Aspekte zusammentreffen. Im ZEW arbeiten daher Volkswirte und Betriebswirte von vornherein zusammen. Je nach Fragestellung werden auch Juristen, Sozial- und Politikwissenschaftler hinzugezogen.

Forschungsprojekte des ZEW sollen Probleme behandeln, die für Wirtschaft und Wirtschaftspolitik praktische Relevanz aufweisen. Deshalb erhalten Forschungsprojekte, die von der Praxis als besonders wichtig eingestuft werden und für die gleichzeitig Forschungsdefizite aufgezeigt werden können, eine hohe Priorität. Die Begutachtung von Projektanträgen erfolgt durch den wissenschaftlichen Beirat des ZEW. Forschungsprojekte des ZEW behandeln vorrangig Problemstellungen aus den folgenden Forschungsbereichen:

- ▷ Internationale Finanzmärkte und Finanzmanagement,
- ▷ Arbeitsmärkte, Personalmanagement und Soziale Sicherung,
- ▷ Industrieökonomik und Internationale Unternehmensführung,
- ▷ Unternehmensbesteuerung und Öffentliche Finanzwirtschaft,
- ▷ Umwelt- und Ressourcenökonomik, Umweltmanagement sowie der Forschungsgruppe
- ▷ Informations- und Kommunikationstechnologien und der Querschnittsgruppe
- ▷ Wachstums- und Konjunkturanalysen.

Zentrum für Europäische
Wirtschaftsforschung GmbH (ZEW)
L 7, 1 · D-68161 Mannheim
Postfach 10 34 43 · D-68034 Mannheim
Telefon: 06 21 / 12 35-01, Fax -224
Internet: www.zew.de

In der Reihe ZEW-Dokumentation sind bisher erschienen:

Nr.	Autor(en)	Titel
93-01	Johannes Velling Malte Woydt	Migrationspolitiken in ausgewählten Industriestaaten. Ein synoptischer Vergleich Deutschland - Frankreich - Italien - Spanien - Kanada.
94-01	Johannes Felder, Dietmar Harhoff, Georg Licht, Eric Nerlinger, Harald Stahl	Innovationsverhalten der deutschen Wirtschaft. Ergebnisse der Innovationserhebung 1993
94-02	Dietmar Harhoff	Zur steuerlichen Behandlung von Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen. Eine internationale Bestandsaufnahme.
94-03	Anne Grubb Suhita Osório-Peters (Hrsg.)	Abfallwirtschaft und Stoffstrommanagement. Ökonomische Instrumente der Bundesrepublik Deutschland und der EU.
94-04	Jens Hemmelskamp (Hrsg.)	Verpackungsmaterial und Schmierstoffe aus nachwachsenden Rohstoffen.
94-05	Anke Saebetzki	Die ZEW-Umfrage bei Dienstleistungsunternehmen: Panelaufbau und erste Ergebnisse.
94-06	Johannes Felder, Dietmar Harhoff, Georg Licht, Eric Nerlinger, Harald Stahl	Innovationsverhalten der deutschen Wirtschaft. Methodenbericht zur Innovationserhebung 1993.
95-01	Hermann Buslei	Vergleich langfristiger Bevölkerungsvorausberechnungen für Deutschland.
95-02	Klaus Rennings	Neue Wege in der Energiepolitik unter Berücksichtigung der Situation in Baden-Württemberg.
95-03	Johannes Felder, Dietmar Harhoff, Georg Licht, Eric Nerlinger, Harald Stahl	Innovationsverhalten der deutschen Wirtschaft. Ein Vergleich zwischen Ost- und Westdeutschland.
95-04	Ulrich Anders	G-Mind – German Market Indicator: Konstruktion eines Stimmungsbarometers für den deutschen Finanzmarkt.
95-05	Friedrich Heinemann Martin Kukuk Peter Westerheide	Das Innovationsverhalten der baden-württembergischen Unternehmen – Eine Auswertung der ZEW/infas-Innovationserhebung 1993
95-06	Klaus Rennings Henrike Koschel	Externe Kosten der Energieversorgung und ihre Bedeutung im Konzept einer dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung.
95-07	Heinz König Alfred Spielkamp	Die Innovationskraft kleiner und mittlerer Unternehmen – Situation und Perspektiven in Ost und West
96-01	Fabian Steil	Unternehmensgründungen in Ostdeutschland.
96-02	Norbert Ammon	Financial Reporting of Derivatives in Banks: Disclosure Conventions in Germany, Great Britain and the USA.
96-03	Suhita Osório-Peters Karl Ludwig Brockmann	Nord-Süd Agrarhandel unter veränderten Rahmenbedingungen.
96-04	Heidi Bergmann	Normsetzung im Umweltbereich. Dargestellt am Beispiel des Stromeinspeisungsgesetzes.
96-05	Georg Licht, Wolfgang Schnell, Harald Stahl	Ergebnisse der Innovationserhebung 1995.
96-06	Helmut Seitz	Der Arbeitsmarkt in Brandenburg: Aktuelle Entwicklungen und zukünftige Herausforderungen.
96-07	Jürgen Egel, Manfred Erbsland, Annette Hügel, Peter Schmidt	Der Wirtschaftsstandort Vorderpfalz im Rhein-Neckar-Dreieck: Standortfaktoren, Neugründungen, Beschäftigungsentwicklung.
96-08	Michael Schröder, Friedrich Heinemann, Kathrin Kölbl, Sebastian Rasch, Max Steiger, Peter Westernheide	Möglichkeiten und Maßnahmen zur Wahrung und Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Baden-Württembergischen Wertpapierbörse zu Stuttgart.
96-09	Olaf Korn, Michael Schröder, Andrea Szczesny, Viktor Winschel	Risikomessung mit Shortfall-Maßen. Das Programm MAMBA – Metzler Asset Management Benchmark Analyzer.
96-10	Manfred Erbsland	Die Entwicklung der Steuern und Sozialabgaben – ein internationaler Vergleich.
97-01	Henrike Koschel Tobias F. N. Schmidt	Technologischer Wandel in AGE-Modellen: Stand der Forschung, Entwicklungsstand und -potential des GEM-E3-Modells.
97-02	Johannes Velling Friedhelm Pfeiffer	Arbeitslosigkeit, inadäquate Beschäftigung, Berufswechsel und Erwerbsbeteiligung.
97-03	Roland Rösch Wolfgang Bräuer	Möglichkeiten und Grenzen von Joint Implementation im Bereich fossiler Kraftwerke am Beispiel der VR China.
97-04	Ulrich Anders, Robert Dornau, Andrea Szczesny	G-Mind – German Market Indicator. Analyse des Stimmungsindikators und seiner Subkomponenten.
97-05	Katinka Barysch Friedrich Heinemann Max Steiger	Bond Markets in Advanced Transition: A Synopsis of the Visegrád Bond Markets.
97-06	Suhita Osório-Peters, Nicole Knopf, Hatice Aslan	Der internationale Handel mit Agrarprodukten – Umweltökonomische Aspekte des Bananenhandels
97-07	Georg Licht, Harald Stahl	Ergebnisse der Innovationserhebung 1996.
98-01	Horst Entorf, Hannes Spengler	Kriminalität, ihr Ursachen und ihre Bekämpfung: Warum auch Ökonomen gefragt sind.

98-02	Doris Blechinger, Alfred Kleinknecht, Georg Licht, Friedhelm Pfeiffer	The Impact of Innovation on Employment in Europe – An Analysis using CIS Data.
98-03	Liliane von Schuttenbach Krzysztof B. Matusiak	Gründer- und Technologiezentren in Polen 1997.
98-04	Ulrich Kaiser Herbert S. Buscher	Der Service Sentiment Indicator – Ein Konjunkturklimaindikator für den Wirtschaftszweig unternehmensnahe Dienstleistungen.
98-05	Max Steiger	Institutionelle Investoren und Coporate Governance – eine empirische Analyse.
98-06	Oliver Kopp, Wolfgang Bräuer	Entwicklungschancen und Umweltschutz durch Joint Implementation mit Indien.
98-07	Suhita Osório-Peters	Die Reform der EU-Marktordnung für Bananen – Lösungsansätze eines fairen Handels unter Berücksichtigung der Interessen von Kleinproduzenten .
98-08	Christian Geßner Sigurd Weinreich	Externe Kosten des Straßen- und Schienenverkehrslärms am Beispiel der Strecke Frankfurt – Basel.
98-09	Marian Beise, Birgit Gehrke, u. a.	Zur regionalen Konzentration von Innovationspotentialen in Deutschland
98-10	Otto H. Jacobs, Dietmar Harhoff, Christoph Spengel, Tobias H. Eckerle, Claudia Jaeger, Katja Müller, Fred Ramb, Alexander Wünsche	Stellungnahme zur Steuerreform 1999/2000/2002.
99-01	Friedhelm Pfeiffer	Lohnflexibilisierung aus volkswirtschaftlicher Sicht.
99-02	Elke Wolf	Arbeitszeiten im Wandel. Welche Rolle spielt die Veränderung der Wirtschaftsstruktur?
99-03	Stefan Vögele Dagmar Nelissen	Möglichkeiten und Grenzen der Erstellung regionaler Emittentenstrukturen in Deutschland – Das Beispiel Baden-Württemberg.
99-04	Walter A. Oechsler Gabriel Wiskemann	Flexibilisierung von Entgeltsystemen – Voraussetzung für ein systematisches Beschäftigungsmanagement.
99-05	Elke Wolf	Ingenieure und Facharbeiter im Maschinen- und Anlagenbau und sonstigen Branchen – Analyse der sozialdemographischen Struktur und der Tätigkeitsfelder.
99-06	Tobias H. Eckerle, Thomas Eckert, Jürgen Egel, Margit Himmel, Annette Hügel, Thomas Kübler, Vera Lessat, Stephan Vaterlaus, Stefan Weil	Struktur und Entwicklung des Oberrheingraben als europäischer Wirtschaftsstandort (Kurzfassung).
00-01	Alfred Spielkamp, Herbert Berteit, Dirk Czamitzki, Siegfried Ransch, Reinhard Schüssler	Forschung, Entwicklung und Innovation in produktionsnahen Dienstleistungsbereichen. Impulse für die ostdeutsche Industrie und Perspektiven.
00-02	Matthias Almus, Dirk Engel, Susanne Prantl	The „Mannheim Foundation Panels“ of the Centre for European Economic Research (ZEW).
00-03	Bernhard Boockmann	Decision-Making on ILO Conventions and Recommendations: Legal Framework and Application.
00-04	Otto H. Jacobs, Christoph Spengel, Gerd Gutekunst, Rico A. Hermann, Claudia Jaeger, Katja Müller, Michaela Seybold, Thorsten Stetter, Michael Vituschek	Stellungnahme zum Steuersenkungsgesetz.
00-05	Horst Entorf, Hannes Spengler	Development and Validation of Scientific Indicators of the Relationship Between Criminality, Social Cohesion and Economic Performance.
00-06	Matthias Almus, Jürgen Egel, Dirk Engel, Helmut Gassler	Unternehmensgründungsgeschehen in Österreich bis 1998. ENDBERICHT zum Projekt Nr. 1.62.00046 im Auftrag des Bundesministeriums für Wissenschaft und Verkehr (BMWV) der Republik Österreich.
00-07	Herbert S. Buscher, Claudia Stürböck, Tereza Tykvová, Peter Westerheide	Unterschiede im Transmissionsweg geldpolitischer Impulse. Eine Analyse für wichtige Exportländer Baden-Württembergs in der Europäischen Währungsunion.
00-08	Helmut Schröder Thomas Zwick	Identifizierung neuer oder zu modernisierender, dienstleistungsbezogener Ausbildungsberufe und deren Qualifikationsanforderungen Band 1: Gesundheitswesen; Botanische/Zoologische Gärten/Naturparks; Sport Band 2: Werbung; Neue Medien; Fernmeldedienste; Datenverarbeitung und Datenbanken Band 3: Technische Untersuchung und Beratung; Architektur- und Ingenieurbüros; Unternehmens- und Public-Relations-Beratung Band 4: Verwaltung von Grundstücken, Gebäuden und Wohnungen; Mit dem Kredit- und Versicherungsgewerbe verbundene Tätigkeiten; Wirtschaftsprüfung und Steuerberatung; Messewirtschaft Band 5: Vermietung beweglicher Sachen ohne Bedienungspersonal; Gewerbsmäßige Vermittlung und Überlassung von Arbeitskräften; Personen- und Objektschutzdienste; Verkehrsvermittlung; Reiseveranstalter und Fremdenführer

00-09	Wolfgang Franz, Martin Gutzeit, Jan Lessner, Walter A. Oechsler, Friedhelm Pfeiffer, Lars Reichmann, Volker Rieble, Jochen Roll	Flexibilisierung der Arbeitsentgelte und Beschäftigungseffekte. Ergebnisse einer Unternehmensbefragung.
00-10	Norbert Janz	Quellen für Innovationen: Analyse der ZEW-Innovationserhebungen 1999 im Verarbeitenden Gewerbe und im Dienstleistungssektor.
00-11	Matthias Krey, Sigurd Weinreich	Internalisierung externer Klimakosten im Pkw-Verkehr in Deutschland.
00-12	Karl Ludwig Brockmann Christoph Böhringer Marcus Stronzik	Flexible Instrumente in der deutschen Klimapolitik – Chancen und Risiken.
00-13	Marcus Stronzik, Birgit Dette, Anke Herold	„Early Crediting“ als klimapolitisches Instrument. Eine ökonomische und rechtliche Analyse.
00-14	Dirk Czarnitzki, Christian Rammer Alfred Spielkamp	Interaktion zwischen Wissenschaft und Wirtschaft in Deutschland. Ergebnisse einer Umfrage bei Hochschulen und öffentlichen Forschungseinrichtungen.
00-15	Dirk Czarnitzki, Jürgen Egel Thomas Eckert, Christina Elschner	Internetangebote zum Wissens- und Technologietransfer in Deutschland. Bestandsaufnahme, Funktionalität und Alternativen.
01-01	Matthias Almus, Susanne Prantl, Josef Brüderl, Konrad Stahl, Michael Woywode	Die ZEW-Gründerstudie – Konzeption und Erhebung.
01-02	Charlotte Lauer	Educational Attainment: A French-German Comparison.
01-03	Martin Gutzeit Hermann Reichold Volker Rieble	Entgeltflexibilisierung aus juristischer Sicht. Juristische Beiträge des interdisziplinären Symposiums „Flexibilisierung des Arbeitsentgelts aus ökonomischer und juristischer Sicht“ am 25. und 26. Januar 2001 in Mannheim.
02-01	Dirk Engel, Helmut Fryges	Aufbereitung und Angebot der ZEW Gründungsindikatoren.
02-02	Marian Beise, Thomas Cleff, Oliver Heneric, Christian Rammer	Lead Markt Deutschland. Zur Position Deutschlands als führender Absatzmarkt für Innovationen. Thematische Schwerpunktstudie im Rahmen der Berichterstattung zur Technologischen Leistungsfähigkeit im Auftrag des bmb+f (Endbericht).
02-03	Sandra Gottschalk, Norbert Janz, Bettina Peters, Christian Rammer, Tobias Schmidt	Innovationsverhalten der deutschen Wirtschaft: Hintergrundbericht zur Innovationserhebung 2001.
03-01	Otto H. Jacobs, Ulrich Schreiber, Christoph Spengel, Gerd Gutekunst Lothar Lammersen	Stellungnahme zum Steuervergünstigungsabbaugesetz und zu weiteren steuerlichen Maßnahmen.
03-02	Jürgen Egel, Sandra Gottschalk, Christian Rammer, Alfred Spielkamp	Spinoff-Gründungen aus der öffentlichen Forschung in Deutschland.
03-03	Jürgen Egel, Thomas Eckert Heinz Griesbach, Christoph Heine Ulrich Heublein, Christian Kerst, Michael Leszczensky, Elke Middendorf, Karl-Heinz Minks, Brigitta Weitz	Indikatoren zur Ausbildung im Hochschulbereich. Studie zum Innovationssystem Deutschlands.
03-04	Jürgen Egel, Sandra Gottschalk, Christian Rammer, Alfred Spielkamp	Public Research Spin-offs in Germany.
03-05	Denis Beninger	Emploi et social en France: Description et évaluation.
03-06	Peter Jacobebbinghaus, Viktor Steiner	Dokumentation des Steuer-Transfer-Mikrosimulationsmodells STSM.
03-07	Andreas Ammermüller, Bernhard Boockmann, Alfred Garloff, Anja Kuckulenz, Alexander Spermann	Die ZEW-Erhebung bei Zeitarbeitsbetrieben. Dokumentation der Umfrage und Ergebnisse von Analysen.
03-08	David Lahl Peter Westerheide	Auswirkungen der Besteuerung von Kapitaleinkünften und Veräußerungsgewinnen auf Vermögensbildung und Finanzmärkte – Status quo und Reformoptionen.
03-09	Margit A. Vanberg	Die ZEW/Creditreform Konjunkturumfrage bei Dienstleistern der Informationsgesellschaft. Dokumentation der Umfrage und Einführung des ZEW-Indikators der Dienstleister der Informationsgesellschaft.
04-01	Katrin Schleife	Dokumentation der Ruhestandsregelungen in verschiedenen Ländern.
04-02	Jürgen Egel, Thomas Eckert, Christoph Heine, Christian Kerst, Birgitta Weitz	Indikatoren zur Ausbildung im Hochschulbereich.
05-01	Jürgen Egel Christoph Heine	Indikatoren zur Ausbildung im Hochschulbereich.
05-02	Margit Kraus Dan Stegarescu	Non-Profit-Organisationen in Deutschland. Ansatzpunkte für eine Reform des Wohlfahrtsstaats.