

Die volkswirtschaftliche Bedeutung gemeinnütziger Organisationen in Österreich

Astrid Pennerstorfer

Kommentar: Wilfried Schönböck

Der Beitrag hat das Ziel, die volkswirtschaftliche Bedeutung österreichischer gemeinnütziger Organisationen darzustellen und Probleme in der adäquaten Erfassung der Bedeutung dieses Sektors zu diskutieren. Dazu wird in einem ersten Schritt eine Abgrenzung des Sektors vorgenommen. In Folge werden Angaben zur Datenlage über den gemeinnützigen Sektor gemacht und einige Kennzahlen zur Bedeutung des Sektors vorgelegt. Im letzten Teil des Artikels wird schließlich auf die Berechnung dieser Kennzahl genauer eingegangen, womit Probleme einer adäquaten Darstellung des Sektors aufgezeigt werden.

Abgrenzung des Sektors

Grundsätzlich gibt es keine offizielle oder allgemeingültige Definition bei der Frage, was genau der gemeinnützige Sektor ist und welche Organisationen dazu zu zählen sind. Das wird auch deutlich, wenn man beobachtet, welche und wie viele unterschiedliche Begriffe im täglichen Sprachgebrauch aber auch in Fachkreisen verwendet werden. Vorhandene Begriffe sind mitunter synonym, betonen jedoch zumeist einen anderen Aspekt einer gemeinnützigen Organisation (siehe dazu auch Meyer and Simsa, 2013: 6f.).

Beginnen wir mit dem Begriff der „gemeinnützigen Organisation“: Hier handelt es sich um eine Organisation, die gemeinnützige Ziele verfolgt und daher steuerlich begünstigt ist. Gemeinnützig ist, wer Maßnahmen zur Förderung der Allgemeinheit „auf geistigem, kulturellem, sittlichem oder materiellem Gebiet setzt“ und dies ausschließlich und unmittelbar tut (§35 BAO). Die Gemeinnützigkeit wird in Österreich von Fall zu Fall an der Satzung sowie an der tatsächlichen Geschäftsführung gemessen (vgl. §34 BAO).

Ein weiterer Begriff, der im Zuge dieses Artikels auch noch synonym verwendet werden wird, ist die Non-profit Organisation (NPO). Der Non-profit Begriff lenkt die Aufmerksamkeit auf die Tatsache, dass gemeinnützige Organisationen nicht gewinnorientiert arbeiten. Mitunter wird der Begriff jedoch auch dahingehend missverstanden, dass sie keine Gewinne machen dürfen. Der Begriff ist vielleicht auch deshalb ein wenig unglücklich, da er eine Negativabgrenzung gegenüber dem gewinnorientierten Sektor darstellt. Ein Versuch, den Sektor positiv abzugrenzen, stellt daher der Begriff *Social*

Profit Organisation dar, der jedoch in meiner Wahrnehmung weniger gebräuchlich ist. Mit diesem Begriff definiert sich eine Organisation nicht nur durch den *Nicht-Profit* – bzw. korrekter durch die *Nicht-Gewinnorientierung*. Vielmehr wird die Tatsache in den Mittelpunkt gerückt, dass gemeinnützige Organisationen einen gesellschaftlichen Profit oder Mehrwert schaffen.

Der Begriff Nichtregierungsorganisation oder auch NGO (non-governmental organisation) betont wiederum die Abgrenzung zum Sektor Staat und wird häufig für Organisationen verwendet, in denen die Lobbyingfunktion bzw. die Anwaltschaft für Themen oder Gruppen besonders wichtig ist. Analog dazu werden gemeinnützige Organisationen auch als zivilgesellschaftliche Organisationen bezeichnet, wenn die Mitgestaltung von gesellschaftlichen Prozessen im Vordergrund steht.

Der Begriff Freiwilligenorganisation lenkt auf die Tatsache, dass man als gemeinnützige Organisation im Gegensatz zu gewinnorientierten und öffentlichen Organisationen mit einer besonderen Ressource arbeiten kann, nämlich den Freiwilligen. Der Begriff *Dritter Sektor* umschließt schließlich die Gesamtheit aller gemeinnützigen Organisationen und steht neben dem gewinnorientierten und dem öffentlichen Sektor, die in dieser Sicht als erste und zweite Sektoren bezeichnet werden.

Gemeinnützige Organisationen kann man übrigens nicht zwingend an der Rechtsform erkennen. Viele gemeinnützige Organisationen sind in Österreich als Verein tätig. Sie können grundsätzlich auch andere Rechtsformen haben, wie z.B. die

einer GmbH (vgl. Pennerstorfer et al., 2013: 62f.).

Nach einer gängigen Definition muss eine NPO folgende fünf Kriterien erfüllen: Sie muss ein Mindestmaß an formaler Organisation aufweisen. Nach diesem Kriterium ist etwa eine spontane oder einmalige Hilfsaktion noch keine NPO. Zweitens muss sie Teil des privaten Sektors sein, d.h. nicht staatlich. Nach diesem Kriterium darf eine NPO keine Hoheitsgewalt ausüben. Drittens muss sie über eine eigenständige Verwaltung verfügen, d.h. Entscheidungsautonomie innehaben. Das heißt jedoch nicht, dass in manchen Organisationen der öffentliche Sektor de-facto sehr großen Einfluss haben kann, etwa in dem er als Hauptgeldgeber auftritt. Das Verbot der Gewinnausschüttung stellt das vierte Definitionskriterium dar. Hier dürfen allfällige erzielte Gewinne nicht an Mitglieder oder EigentümerInnen ausgeschüttet werden, sondern müssen in den Unternehmenszweck reinvestiert werden. Schließlich muss die Organisation ein Mindestmaß an Freiwilligkeit aufweisen. Dazu zählt beispielsweise die freiwillige Mitgliedschaft. Nach dieser Definition ist etwa die Österreichische Hochschülerschaft keine NPO, da alle Studierenden einer Zwangsmitgliedschaft unterliegen. Die Freiwilligkeit kann aber auch anhand freiwilliger Mitarbeit oder an freiwilligen Geldzuwendungen erkannt werden (vgl. Meyer and Simsa, 2013: 8f.).

Bezüglich der Erfassung der volkswirtschaftlichen Bedeutung sind für die Abgrenzung des Sektors die Bestimmungen des Regelwerks der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, dem Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 2010), bedeutsam. Das ESVG kennt den Begriff NPO nicht, sondern nennt diese eine „private Organisation ohne Erwerbszweck“. Diese wird definiert als „... eine in der Produktion von Waren und Dienstleistungen tätige rechtliche oder soziale Einheit, deren Rechtsstellung es ihr verbietet, den sie gründenden, kontrollierenden oder finanzierenden Einheiten als Einkommens-, Gewinn- oder sonstige Verdienstquelle zu dienen. Wenn ihre Produktivität Überschüsse erwirtschaftet, können diese nicht von anderen institutionellen Einheiten entnommen werden. ...“ (Europäische Kommission, 2014: 67f.) In der Beschreibung einer privaten Organisation ohne Erwerbszweck steht demnach das Gewinnausschüttungsverbot im Vordergrund. Nach Durchsicht weiterer Bestimmungen zur privaten Organisation ohne Erwerbszweck im ESVG 2010 zeigt sich, dass sich diese im Wesentlichen mit den fünf oben beschriebenen Definitionskriterien decken.

Zur Datenlage über den gemeinnützigen Sektor in Österreich

Für Österreich kann man feststellen, dass die Datenlage zum Non-profit Sektor leider nur unvollständig ist. Es gibt keine systematische Erfassung des Non-profit Sektors und keine Pflichterhebungen, denen alle NPOs unterliegen würden. Gemeinnützige Organisationen mit bezahlter Beschäftigung sind in unterschiedlichen Wirtschaftsbranchen zu finden. Ein Überblick zeigt, dass sie in den Wirtschaftsbranchen Forschung und Entwicklung (ÖNACE 72), Erziehung und Unterricht (ÖNACE 85), dem Gesundheits- und Sozialwesen

(ÖNACE 86-88), in Kunst, Unterhaltung, Erholung (ÖNACE 90-93) sowie in der Kategorie Erbringung von sonstigen Dienstleistungen (ÖNACE 94) kategorisiert sind (vgl. Pennerstorfer et al., 2015: 4). Diese Branchen sind nicht in der Leistungs- und Strukturstatistik zu Handel und Dienstleistungen erfasst. Wäre dies der Fall, würden jedoch vermutlich viele gemeinnützige Organisationen ohnehin zu klein sein, um die Schwellenwerte zu erreichen, ab wann eine Organisation Teil der Pflichterhebung sind.

Ein weiterer Grund für die vergleichsweise schlechte Datenlage ist die Tatsache, dass Vereine, was viele gemeinnützige Organisationen sind, insgesamt relativ geringe Berichtspflichten haben.

Gleichzeitig ist jedoch ein zunehmendes öffentliches Interesse am gemeinnützigen Sektor zu beobachten. Das liegt vermutlich zum einen daran, dass der Non-profit Sektor als Wachstumssektor bezeichnet werden kann. Auch die EU stellt verschiedene Bemühungen an, die etwas breiter gefasste „Sozialwirtschaft“ zu stärken (vgl. etwa Rat der Europäischen Union, 2015). Gemeinnützige Organisationen sind wohl auch durch die Flüchtlingskrise ein Stück weit in den Mittelpunkt gerückt, was das zunehmende Interesse erklären kann.

So kommt es laufend zu Verbesserungen in der statistischen Erfassung, d.h. hier gibt es eine zunehmende Anstrengung seitens der Statistik Austria Organisationen richtig als NPOs zu kennzeichnen. Für das Jahr 2015 erschien erstmalig einen Abschnitt zum gemeinnützigen Sektor im Wirtschaftsbericht des Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft (siehe Bundesministerium für Wissenschaft Forschung und Wirtschaft, 2015: 59-61) und aktuell laufen Diskussionen, ob für Österreich ein Non-profit Satellitenkonto eingeführt werden soll (siehe dazu United Nations, 2003). Das Satellitenkonto ist ein zur bestehenden volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ergänzendes Rechensystem, das Leistungen des gemeinnützigen Sektors vollständiger und besser erfassen könnte, etwa indem Freiwilligenarbeit besser berücksichtigt wird.

Die Datenlage konnte aufgrund zweier Organisationsstudien verbessert werden, die das Institut für Sozialpolitik an der Wirtschaftsuniversität Wien gemeinsam mit der Statistik Austria durchgeführt hat und auf denen die folgend präsentierten Kennzahlen beruhen. Dazu wurden in den Jahren 2006 und 2014/2015 zwei schriftliche, freiwillige Erhebungen mit dem Ziel durchgeführt, den Non-profit Sektor mit bezahlter Beschäftigung möglichst vollständig zu erfassen. Die Befragungen umfassten die Themen bezahlte und freiwillige MitarbeiterInnen, Einnahmen, Ausgaben sowie Aktivitätsbereiche der Organisation.

Kennzahlen zur volkswirtschaftlichen Bedeutung gemeinnütziger Organisationen

Grundsätzlich können direkte und indirekte volkswirtschaftliche Beiträge ausgewiesen werden. Zu den direkten Beiträgen zählt zum einen der Wert, den eine Branche zur österreichischen Wertschöpfung beiträgt. Eine andere direkte

Kennzahl ist die Anzahl der Arbeitsplätze, die eine Branche sichert.

Aber auch indirekt leistet der gemeinnützige Sektor einen wirtschaftlichen Beitrag. Hier lässt sich die Frage stellen, welche Wertschöpfung und Beschäftigung in anderen Sektoren durch die Existenz des gemeinnützigen Sektors gesichert wird. Um diese Frage zu beantworten, müssten Beschäftigungs- und Wertschöpfungsmultiplikatoren berechnet werden. Dies ist mit den derzeit öffentlich publizierten Tabellen nicht möglich, da darin NPOs nicht extra ausgewiesen sind. Daher werden in Folge ausschließlich direkte wirtschaftliche Beiträge dargestellt.

Zuallererst lässt sich dazu sagen, dass der gemeinnützige Sektor ein wichtiger Arbeitgeber ist. Im Jahr 2013 waren gut 234.000 Personen in gemeinnützigen Organisationen beschäftigt (vgl. Leisch et al., 2016: 379). Das waren im Jahr 2013 ca. 5,7% aller in Österreich Erwerbstätigen. Wäre der gemein-

nützige Sektor eine Wirtschaftsbranche, wäre er die fünft-wichtigste Beschäftigungsbranche in Österreich und von einer ähnlichen Größe wie die Baubranche, in der im Jahr 2013 247.000 Personen arbeiteten.

Innerhalb des gemeinnützigen Sektors ist das Sozialwesen mit über 90.000 Beschäftigten die wichtigste Kategorie. Es zeigt sich für den gemeinnützigen Sektor ein vergleichsweise hoher Frauenanteil, ebenso wie ein hoher Anteil an Teilzeitkräften. (vgl. Tabelle 1).

Verfolgt man die Zahl der Beschäftigten im Zeitverlauf, wird deutlich, dass der Non-profit Sektor ein Wachstumssektor ist. Für das Jahr 2005 wurden ca. 170.000 beschäftigte Personen in gemeinnützigen Sektor registriert, was damals einen Anteil von 4,6% aller in Österreich Erwerbstätigen ausmachte (vgl. Haider et al., 2008: 757). Gegenüber dem Jahr 2005 ist somit eine Steigerung um 37% festzustellen.

Tab. 1. Beschäftigte in gemeinnützigen Organisationen im Jahr 2013

ÖNACE 2008	Bezeichnung	Institu-tio-neller Sektor	Beschäf-tigte im Jahr 2013	Frauen-anteil in %	Teilzeit-anteil in %	Anteil gering-fügig Be-schäf-tigter in %
72	Forschung und Entwicklung	S.11	1.825	51,2	35,5	3,8
85	Erziehung und Unterricht	S.15	26.092	keine Daten erhoben		
85.5	Sonstiger Unterricht	S.11	3.185	56,8	56,9	3,8
86.1	Krankenhäuser	S.15	20.136	keine Daten erhoben		
86.9	Gesundheitswesen a.n.g.	S.15	9.746	55,6	71,5	8,6
87.3	Altenheime	S.11	21.400	keine Daten erhoben		
87.9	Sonstige Heime	S.15	7.998	74,2	42,2	5,8
88	Sozialwesen	S.11	7.337	80,7	59,8	2,8
88	Sozialwesen	S.15	83.188	77,6	64,4	7,8
90	Kreative, künstlerische u. unterhaltende Tätigkeiten	S.11	1.625	47,5	44,7	13,2
91	Bibliotheken, Archive, Museen, botanische und zoologische Gärten	S.11	651	50,0	43,7	17,5
93	Erbringung von Dienstleistungen des Sports, der Unterhaltung und der Erholung	S.15	4.596	26,3	9,3	3,5
94.1	Wirtschafts- u. Arbeitgeberverbände, Berufsorganisationen	S.11	1.196	60,0	29,0	3,0
94	Interessensvertretungen sowie kirchliche und sonstige religiöse Vereinigungen	S.15	45.468	70,3	49,9	15,1
	Insgesamt		234.443	71,8	57,3	9,4

Quelle: Leisch et al. (2016): 379

Wieviel trägt der gemeinnützige Sektor zum österreichischen Bruttoinlandsprodukt bei? Gemeinnützige Organisationen haben im Jahr 2013 eine Wertschöpfung von 7,3 Milliarden € erwirtschaftet (vgl. Leisch et al., 2016: 381) (vgl. Tabelle 2). Der Anteil der Wertschöpfung am österreichischen Bruttoinlandsprodukt beträgt damit 2,3%. Wiederum ist der Sozialsektor der wichtigste Teilbereich innerhalb des Non-profit Sektors. Auch hier wird bei einem Vergleich mit den Ergebnissen aus dem Jahr 2005 ersichtlich, dass der Non-profit Sektor als Wachstumssektor bezeichnet werden kann: 2005 lag der Anteil der durch gemeinnützige Organisationen erwirtschaftete Bruttowertschöpfung am BIP bei 1,9% (vgl. Haider et al., 2008: 760).

Schließlich gibt ein Überblick über die relative Bedeutung des Non-profit Sektors innerhalb der betreffenden Wirtschaftsbranchen Aufschluss über die volkswirtschaftliche Bedeutung des gemeinnützigen Sektors. Hier zeigt sich ein sehr heterogenes Bild: Während gemeinnützige Organisationen in manchen Branchen dominieren, spielen sie in anderen eine sehr untergeordnete Rolle. In der Wirtschaftsbranche Sozialwesen erwirtschaften Non-profit Organisationen 89% der in dem Sektor insgesamt erwirtschafteten Bruttowertschöpfung. Auch im Sektor Heime ist der gemeinnützige Sektor mit knapp 45% ein wichtiger institutioneller Träger, ebenso

wie im Sektor 94, „Interessensvertretungen sowie kirchliche und sonstige religiöse Vereinigungen (ohne Sozialwesen und Sport)“, wo 64% der Bruttowertschöpfung durch gemeinnützige Organisationen erwirtschaftet werden. Vergleichsweise geringe Bedeutung haben gemeinnützige Organisationen etwa in den Bereichen „Kreative, künstlerische und unterhaltende Tätigkeiten“ oder „Bibliotheken, Archive, Museen, botanische und zoologische Gärten“ (vgl. Tabelle 3).

Probleme in der adäquaten Erfassung der volkswirtschaftlichen Bedeutung gemeinnütziger Organisationen

Im dritten Teil dieses Beitrags möchte ich auf mögliche Probleme bei der Berechnung der Bruttowertschöpfung für den gemeinnützigen Sektor eingehen und darlegen, warum es schwierig ist, die wirtschaftliche Bedeutung des gemeinnützigen Sektors adäquat zu erfassen. Die vorliegenden Probleme deuten darauf hin, dass das wahre Ausmaß der Bruttowertschöpfung durch den gemeinnützigen Sektor aus unterschiedlichen Gründen unterschätzt wird.

Tab. 2. Geleistete Wertschöpfung gemeinnütziger Organisationen im Jahr 2013

ÖNACE 2008	Bezeichnung	Institutioneller Sektor	Werte für 2013 in Mio. €		
			Produktionswert	Vorleistungen	Wertschöpfung
72	Forschung und Entwicklung	S.11	45,340	18,042	27,298
85	Erziehung und Unterricht	S.15	1.215,201	254,262	960,939
85.5	Sonstiger Unterricht	S.11	59,764	40,655	19,109
86	Gesundheitswesen	S.15	2.643,389	963,964	1.679,435
87.3	Altenheime	S.11	1.185,421	380,042	805,379
87.9	Sonstige Heime	S.15	328,360	91,406	236,954
88	Sozialwesen	S.11	263,974	64,300	199,674
88	Sozialwesen	S.15	2.393,232	614,523	1.778,709
90	Kreative, künstlerische u. unterhaltende Tätigkeiten	S.11	16,988	4,024	12,964
91	Bibliotheken, Archive, Museen, botanische und zoologische Gärten	S.11	11,209	3,051	8,158
93	Erbringung von Dienstleistungen des Sports, der Unterhaltung und der Erholung	S.15	184,089	37,210	146,879
94.1	Wirtschafts- u. Arbeitgeberverbände, Berufsorganisationen	S.11	163,927	110,046	53,881
94	Interessensvertretungen sowie kirchliche und sonstige religiöse Vereinigungen	S.15	2.019,995	651,006	1.368,989
	Insgesamt		10.530,898	3.232,530	7.298,368

Quelle: Leisch et al. (2016): 381

Tab. 3. Relative Bedeutung gemeinnütziger Organisationen innerhalb der Wirtschaftsbranchen im Jahr 2013

ÖNACE 2008	Bezeichnung	Werte für 2013 in Mio. €		
		Wertschöpfung insgesamt	Wertschöpfung NPOs	Anteil der NPO- Wertschöpfung an der Branchen- wertschöpfung in %
72	Forschung und Entwicklung	1.006,396	27,298	2,7
85	Erziehung und Unterricht	15.721,646	980,048	6,2
86	Gesundheitswesen	14.866,753	1.679,435	11,3
87	Heime	2.333,685	1.042,333	44,7
88	Sozialwesen	2.222,347	1.978,383	89,0
90	Kreative, künstlerische u. unterhaltende Tätigkeiten	1.549,033	12,964	0,8
91	Bibliotheken, Archive, Museen, botanische und zoologische Gärten	397,815	8,158	2,1
93	Erbringung von Dienstleistungen des Sports, der Unterhaltung und der Erholung	1.189,092	146,879	12,4
94	Interessensvertretungen sowie kirchliche und sonstige religiöse Vereinigungen	2.203,432	1.422,870	64,6
Insgesamt		41.490,199	7.298,368	17,6

Quelle: Leisch et al. (2016): 382

Zur Darlegung der Gründe muss zuerst genauer darauf eingegangen werden, wie die Bruttowertschöpfung für gemeinnützige Organisationen berechnet wird. Das ESVG, das Regelwerk zur Erstellung der VGR, unterscheidet zwischen unterschiedlichen institutionellen Sektoren sowie Markt- und Nichtmarktproduzenten. Gemeinnützige Organisationen können prinzipiell in jeden dieser Sektoren zugeteilt werden (siehe Tabelle 4).

De-facto sind Non-profit Organisationen entweder im Sektor S.15 (Private Organisation ohne Erwerbszweck) oder im Sektor S.11 (Nichtfinanzielle Kapitalgesellschaft) klassifiziert. Das sogenannte 50% Kriterium entscheidet darüber. Diesem zufolge werden Organisationen als Nichtmarktproduzenten (private Organisationen ohne Erwerbszweck S.15) klassifiziert, wenn weniger als 50% der Kosten der Organisation durch Umsatzerlöse gedeckt werden. Können Kosten überwiegend durch den Verkauf von Dienstleistungen oder Sachgütern gedeckt werden (Umsatzerlöse >50% der Kosten), dann gelten Organisationen als Marktproduzenten und fallen demnach in den Sektor S.11, nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften. Die Berechnung der Bruttowertschöpfung erfolgt in den beiden Sektoren unterschiedlich. Konkret werden bei Marktproduzenten Umsatzerlöse herangezogen, die dann in die Berechnung der Wertschöpfung eingehen, bei Nicht-

marktproduzenten erfolgt die Berechnung der Wertschöpfung auf Basis der Kosten, also den Ausgaben. Dies soll noch einmal anhand eines sehr vereinfachten Beispiels verdeutlicht werden. Wenn eine Organisation Kosten von 100€ hat und Einnahmen in Form von Umsatzerlösen von 75€, dann zählt diese Organisation als Marktproduzent, woraufhin die 75€ zur Berechnung der Bruttowertschöpfung herangezogen werden. Eine Organisation, die Kosten in der Höhe von 100€ aufweist, jedoch weniger als 50€ Umsatzerlöse, zählt als Nichtmarktproduzent. Hier gehen in Folge 100€ in die Berechnung der Bruttowertschöpfung ein. Der Vollständigkeit halber wird an dieser Stelle erwähnt, dass zur weiteren Berechnung sowohl für Markt- als auch Nichtmarktproduzenten Vorleistungen von den zwei Werten abgezogen werden.

Die im vorherigen Abschnitt erwirtschaftete Bruttowertschöpfung stellt, wie gesagt, eine Untergrenze des tatsächlichen Ausmaßes dar. Zum einen muss dazu angeführt werden, dass sich sämtliche Zahlen ausschließlich auf Non-profit Organisationen beziehen, die auch bezahlte Beschäftigte hat. Einer Schätzung zufolge, gibt es in Österreich ca. 122.000 Non-profit Organisationen, aber nur 10.700 Organisationen mit bezahlter Beschäftigung (siehe dazu auch Pennerstorfer et al., 2013: 62f.). Das sind nicht ganz 9% aller Non-profit Organisationen, die für die Berechnung der volkswirtschaftli-

Tab. 4. Non-profit Organisationen in den Sektorkonten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung

Umfang des Non-Profit Bereichs	NPO	
	"50% Kriterium"	
	↓	↓
Volkswirtschaft besteht aus institutionellen Sektoren	Marktproduzent	Nichtmarktproduzent
S.11 - Nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften	x	
S.12 - Finanzielle Kapitalgesellschaften	x	
S.13 - Staat		x
S.14 - Private Haushalte		x
S.15 - Private Organisationen ohne Erwerbszweck		x
S.2 - Übrige Welt		

Quelle: Darstellung in Anlehnung an Haider et al. (2008: 754f.)

chen Bedeutung des gemeinnützigen Sektors herangezogen werden. Umgekehrt formuliert *wird die Leistung des größten Teils komplett übersehen*. Auf der einen Seite kann man hier argumentieren, dass dies aus gutem Grund erfolgt, da viele dieser kleinen Vereine ohne bezahlter Beschäftigung auch keine oder zumindest nur eine sehr geringe volkswirtschaftliche Bedeutung haben. Die größten Gruppen an Vereinen sind in Österreich Sportvereine, Sparvereine und Kulturvereine, wie etwa Gesangsvereine (vgl. Pennerstorfer et al., 2013: 62). Viele dieser Vereine haben zwar eine wichtige gesellschaftliche Funktion, ihr Beitrag zur Bruttowertschöpfung ist jedoch vergleichsweise wenig bedeutend. Auf der anderen Seite sind in den nicht erfassten 91% aller gemeinnütziger Organisationen aber vermutlich doch welche, die Dienstleistungen ausschließlich mit Freiwilligenarbeit produzieren, und diese werden nicht erfasst.

Auch hinsichtlich der erfassten 9% der Organisationen kann argumentiert werden, dass die berechnete Bruttowertschöpfung hier eher eine Untergrenze darstellt. Hierzu wurde ja festgestellt, dass die Art der Finanzierung einer Organisation ausschlaggebend ist, ob sie als Markt- oder Nichtmarktproduzent erfasst wird. Die wichtigsten Einnahmequellen von gemeinnützigen Organisationen mit bezahlter Beschäftigung sind Umsatzerlöse – das sind sehr oft Einnahmen aus Leistungsverträgen mit der öffentlichen Hand – sowie öffentliche Subventionen und laufende Geldtransfers. Laufende Geldtransfers setzen sich wiederum im Wesentlichen aus Spenden und Mitgliedsbeiträgen zusammen. Hier kam es in den letzten 20 Jahren in vielen Organisationen zu einer Änderung in den Finanzierungsmodalitäten, was auch unmittelbare Auswirkungen auf die Klassifizierung als Markt- oder Nichtmarktproduzent hat. Diese Veränderung kann man im Wesentlichen so beschreiben, dass es in den letzten Jahren zunehmend zu einer Verlagerung von staatlichen Subventionen hin zu staatlichen Leistungsverträgen gekommen ist. D.h. die Art der staatlichen Vergütung von Leistungen einer gemeinnützigen Organisation änderte sich. Während das früher eher pauschale Subventionen an die Organisationen waren, sind es jetzt vermehrt Verträge, in denen Einzelleistungen verrechnet werden. Diese zählen dann, anders als Subventionen, als Umsatzerlöse. Tendenziell werden daher immer mehr gemeinnützige Organisationen als Marktproduzenten klas-

sifiziert, woraufhin in Folge Einnahmen als Basis zur Berechnung der Wertschöpfung herangezogen werden und nicht mehr Kosten. Da der Finanzierungsmix vieler gemeinnütziger Organisationen divers ist und selten rein aus Umsatzerlösen besteht, ist bei Marktproduzenten der Wert, der als Basis zur Berechnung der Wertschöpfung dient, – relativ betrachtet – geringer als bei Nichtmarktproduzenten. Theoretisch wäre es auch möglich, dass eine Organisationen jährlich den institutionellen Sektor wechselt, etwa wenn sie in einem Jahr 49% der Kosten aus Umsatzerlösen deckt, im nächsten Jahr aber 51%, was zu unnatürlich großen Schwankungen in der berechneten Bruttowertschöpfung führen würde.

Bei Nichtmarktproduzenten gehen, wie dargestellt, die Kosten in die Berechnung der Bruttowertschöpfung ein. Wenn eine Organisation nun beispielsweise effizienter wird, d.h. mehr Leistungen mit denselben Kosten produziert, dann schlägt sich das nicht als höhere Bruttowertschöpfung nieder, und diese wird folglich unterschätzt. Erbrachte Dienstleistungen oder Teile von Dienstleistungen, die zu keinen Kosten führen – weil sie etwa durch Freiwillige erbracht werden – werden hierbei ebenso untererfasst. Dies kann in manchen Organisationen deutliche Ausmaße annehmen. Von den befragten Organisationen mit bezahlter Beschäftigung geben 63% an, dass sie auch Freiwillige einsetzen (vgl. Leisch et al., 2016: 379).

Bei Marktproduzenten werden hingegen nur jene Dienstleistungen berücksichtigt, die zu Umsatzerlösen führen. Dienstleistungen, die erbracht werden, aber anders finanziert werden – etwa durch Subventionen oder Spenden, werden demzufolge nicht erfasst. Außerdem stehen hier ausschließlich Dienstleistungen im Vordergrund, andere Tätigkeiten einer Organisation, wie zum Beispiel Lobbyingarbeit einer Organisation, wird ebenso nicht erfasst.

Abschließend möchte ich noch einmal auf fünf wesentliche Punkte dieses Beitrags hinweisen. Wie dargelegt, sind im gemeinnützigen Sektor keine regelmäßigen Pflichterhebungen vorgesehen, sodass die Datenlage als vergleichsweise schlecht bezeichnet werden kann. Die vorhandene Statistik basiert auf Fortschreibungen, in die etwaige Änderungen, die real stattfinden, mitunter nur verzögert eingehen. Dargestellt wurden in diesem Artikel ausschließlich direkte

Beiträge des gemeinnützigen Sektors zur österreichischen Volkswirtschaft, der indirekte Beitrag, der in Form von Multiplikatorwirkungen dargestellt werden könnte, wurde nicht aufgezeigt, da dies mit den derzeit öffentlich ausgewiesenen Tabellen für den gemeinnützigen Sektor nicht möglich ist.

Dennoch zeigen die vorhandenen Ergebnisse, dass der gemeinnützige Sektor beschäftigungsintensiv ist. Wenn er eine Wirtschaftsbranche wäre, wäre das die fünftwertigste Beschäftigungsbranche, die über einen hohen Frauen- und Teilzeitanteil verfügt. Der Anteil der Wertschöpfung am österreichischen Bruttoinlandsprodukt, der durch gemeinnützige Organisationen generiert wird, liegt bei etwas über 2,3%. Die Bruttowertschöpfung im Wert von 7,3 Milliarden Euro kann als konservative Schätzung betrachtet werden, etwa aufgrund der Tatsache, dass Freiwilligenarbeit bei Nichtmarktmarktproduzenten nicht miterfasst wird, oder etwa gratis abgegebene Leistungen von Marktproduzenten nicht gerechnet werden.

Literatur

- Bundesministerium für Wissenschaft Forschung und Wirtschaft. (2015) Wirtschaftsbericht Österreich 2015, Wien: BM-WFW.
- Europäische Kommission. (2014) Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen - ESVG 2010, Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union.
- Haider A, Leisch R, Schneider U, et al. (2008) Neue Daten Grundlagen für den Non-Profit Bereich (New database for the non-profit sector). Statistische Nachrichten August 2008: 754-762.
- Leisch R, Pennerstorfer A and Schneider U. (2016) Aktualisierte Daten für den Non-Profit Bereich. Statistische Nachrichten: 377-382.
- Meyer M and Simsa R. (2013) NPOs: Abgrenzungen, Definitionen, Forschungszugänge. In: Simsa R, Meyer M und Badelt C (eds) Handbuch der Nonprofit-Organisationen. Stuttgart: Schäffer-Poeschel, 3-14.
- Pennerstorfer A, Schneider U and Badelt C. (2013) Der Non-profit Sektor in Österreich. In: Simsa R, Meyer M und Badelt C (eds) Handbuch der Nonprofit-Organisation. Stuttgart: Schäffer-Poeschel, 55-75.
- Pennerstorfer A, Schneider U und Reitzinger S (2015) Non-profit Organisationen in Österreich 2014. Wien: WU Wien, Institut für Sozialpolitik.
- Rat der Europäischen Union. (2015) Beratungsergebnisse: Förderung der Sozialwirtschaft als treibende Kraft der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in Europa. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15071-2015-INIT/de/pdf>: Rat der Europäischen Union.
- United Nations. (2003) Handbook on Non-Profit Institutions in the System of National Accounts, New York: United Nations.

Kommentar von Wilfried Schönback zum Vortrag von Astrid Pennerstorfer

Für den Dritten Sektor hat Ralf Dahrendorf (1928-2008), der große deutsch-britische Soziologe, Politiker und Publizist, um die Jahrhundertwende in einem Aufsatz in DER ZEIT eine große Zukunft vorhergesagt: Er werde im 21. Jahrhundert möglicherweise der am raschesten wachsende Sektor werden. Astrid Pennerstorfer hat in ihrem umsichtig und penibel recherchierten Beitrag eben dargelegt, dass die gemeinnützigen Organisationen in Österreich 2013 einen Anteil von ca. 5,7 % an der Gesamtzahl der Beschäftigten stellten, nahezu gleich viel wie die Baubranche; ihr Anteil am Bruttoinlandsprodukt beträgt 2,3 %. Doch betont sie, dass sich diese Kennzahlen nur auf jene Non-Profit-Organisationen beziehen, die auch bezahlte Beschäftigte haben und das sind nur 9 % aller ca. 122.000 Non-Profit-Organisationen. Der große Bereich der Freiwilligenarbeit bleibt also ausgeblendet.

Richtet man den Blick auch auf diese, dann sieht man deren gewaltiges Aktivitätsspektrum: freiwillige Feuerwehr, Sammel- und Spendenaktionen der Sternsinger oder von Nachbar in Not, Adventmärkte, Auto-Fahrgemeinschaften Couchsurfing, Nachbarschaftshilfe beim Hausbau mit fließendem Übergang zum professionellen Pusch, Lernhilfe, Pflege kultureller Aktivitäten i.e.S. etwa in Musik und Tanz, Flüchtlings- und Migrantenbetreuung, Hilfe für Verbrechenopfer oder Suchtkranke, therapeutische Selbsthilfegruppen, Wiener Tafel, Anlegen und Pflegen von Wanderwegen, Gemeinschaftsgärten u.v.a.m. Die aktuelle Vielfalt und Relevanz sowie die Entwicklungspotenziale dieser Aktivitäten stellen für viele Menschen tägliche Herausforderungen und Bereiche der persönlichen Bewährung dar.

Der Sektor der Freiwilligenarbeit ist durch einige besondere Merkmale gekennzeichnet: Ein monetärer Anreiz ist abwesend. Ob dieser als fehlend empfunden wird, hängt vor allem davon ab, ob das Angebot an Freiwilligenarbeit dadurch motiviert ist, dass eine als wichtig empfundene Aufgabe bewältigt werden soll, um die sich öffentliche Einrichtungen oder Unternehmungen nicht oder zu wenig kümmern. Oder ob von vornherein nur nicht-finanziellen Anreizen selektiv nachgegangen wird und diese stark genug sind für das Zustandekommen einer relativ stabilen Arbeitsbeziehung. Die Motivation hierzu kann unter anderem religiös oder moralisch (Hilfsmotiv), politisch oder/und durchaus egoistisch sein, etwa wenn öffentliche Dienstleistungen als fehlend empfunden werden und dies kompensiert werden soll. Eine tiefere Auseinandersetzung mit Motiven zur Freiwilligenarbeit muss hier unterbleiben.

Damit Organisatoren von Freiwilligenarbeit Spenden von Dritten lukrieren, geben sie zumeist Versprechen ab, insbesondere Sorgen um bedrohliche Zustände der Welt zu vermindern, den Erwerb von Seelenheil zu ermöglichen, solidarisch mit anderen zugunsten von Benachteiligten zu mobilisieren und dergleichen. Gegenüber Firmen spielt zumeist das Versprechen, positive Imageeffekte herbeizuführen, die entscheidende Rolle. Die Abgabe und vor allem fortgesetzte Einhaltung derartiger Versprechen und im Gegenzug die erhoffte Spendentätigkeit können als nicht-finanzielle ("weiche") Transaktion angesehen werden. Im Fall von

Unternehmungen können diese für Präsenz auf dem Markt (Kundenakzeptanz oder -bindung) sehr wichtig sein. In der Regel sind es fehlende oder zu geringe Wählerrelevanz und fehlende Profitabilität für Unternehmungen, dass gewünschte oder als notwendig empfundene Leistungen durch Freiwilligenarbeit erbracht werden (müssen).

Ein besonders wichtiges Kriterium für die Beurteilung von Freiwilligenarbeit ist, für welchen Kreis von Begünstigten sie erbracht wird bzw. gegen welchen Kreis von Gegnern sie gerichtet ist. Bei Tierschützern sind dies andere Spezies als der Mensch, bei Kämpfern gegen Atomgefahren etwa sind es die Bevölkerungen ganzer Regionen oder Staaten oder die ganze Menschheit. Oft sind es Angehörige bestimmter Schichten oder Gruppen von Gesellschaften. Erlauben Sie mir bitte, auf einige Fallbeispiele etwas näher einzugehen.

Die Freiwillige Feuerwehr Niederösterreichs wurde vor rund 35 Jahren von Karl Zlabinger, Student der Studienrichtung Raumplanung und späterer IFIP-Mitarbeiter, in seiner Diplomarbeit untersucht. Unter der Annahme marktähnlicher Bedingungen, also einer Berufsfeuerwehr, zeigte er, dass die FF NÖ einen Wertschöpfungsbeitrag erbringt, der ungefähr halb so hoch ist wie jener der gesamten Landesverwaltung Niederösterreichs. Dabei wurde die Präsenzzeit, Reservezeit und Ausbildungszeit einbezogen und die Freiwilligenarbeit der Feuerwehrleute zu angenommenen Kosten im Fall von Berufsfeuerwehren bewertet.

Überraschend ist, dass trotz dieses enormen zugerechneten Wertschöpfungsbeitrags nur ein winziger Bruchteil der unter Marktbedingungen zu erbringenden Arbeitsleistung von den freiwilligen Feuerwehrleuten tatsächlich aufgewendet wird, weil der Bereitschaftsdienst anders geleistet wird als bei einer Berufsfeuerwehr: Wartezeit, bis Feuer ausbricht, d. h. der bei weitem größte Anteil der erbrachten Arbeitsleistung, fällt bei der Freiwilligen Feuerwehr weg. Die Wartezeit entfällt durch die Bereitschaft der Akteure, jederzeit alles liegen oder fallen lassen, wo immer sie sich befinden, wenn die Sirene heult. Im Brandfall finden sich bei der Station binnen rund 2,5 Minuten immer 8-10 Feuerwehrleute ein, die innerhalb von weiteren ein bis zwei Minuten zum Einsatz ausrücken.

Auch andere Freiwilligentätigkeiten haben derartige Effizienzvorsprünge. So etwa bewirkte das freiwillige Blutspenden, zum Unterschied von dem durch finanzielle Anreize herbeigeführten in den USA, dass Österreichs Bevölkerung deutlich später in die HIV-/Aidsproblematik hineingeraten ist. In Detroit wiederum stammt mittlerweile die Hälfte der verbrauchten Nahrungsmittel aus den etwa 1.400 „urban farms“, also durch Freiwilligenarbeit angelegte und regelmäßig bestellte Gemeinschaftsgärten überwiegend auf Brachland, das nach dem Niedergang der Autoindustrie entstanden war (ARTE, 18.10.2016, in der Sendung über Neuerungen in der Nahrungsmittelherstellung). Neben dem Wegfall langer Transporte sind hier auch die Effekte auf das Stadtklima, die Gesundheit der Gartenarbeiter und die Lebenslust und das ökologische Problembewusstsein deren Kinder beachtenswert.

In Moosburg im politischen Bezirk Klagenfurt Land hat ab dem Jahr 1998 ein innovativer und hartnäckiger unternehmerischer Einzelkämpfer, Maximilian Goritschnig, ein organisatorisch äußerst interessantes und mittlerweile sehr effektives und effizientes Mobilitätsnetz für Landgemeinden mit (ansonsten) unzureichendem öffentlichem Regionalverkehr aufgebaut. Die Selbsthilfөлösung war notwendig, weil der geringen Bevölkerungsdichte wegen das Land Kärnten nicht ausreichende finanzielle Mittel für einen konventionellen ÖV (mit fahrplangemäß fahrenden Bussen von Busfirmen sowie deren professionellen, marktkonform entlohnten Fahrern) zu vergeben bereit war. Das System heißt GO-MOBIL (<http://www.gomobil-kaernten.at/index.php?id=94>), der Begriff steht für „Gemeinnützige Organisation für sichere Mobilität“.

Es ist ein PPP-Modell und Bestandteil des öffentlichen Verkehrs. Die Partnerschaft besteht aus drei Akteuren: erstens der (aus der früheren Gründungsinitiative hervorgegangenen) Entwicklungs- und Zertifizierungsgesellschaft, die der Gründer leitet, zweitens die GO-MOBIL-Ortsvereine in den erschlossenen Gemeinden, in deren Rahmen ehrenamtliche, jedoch professionell geschulte Fahrer und Fahrerinnen (deren Anteil beträgt etwa 60 %) nach telefonischer Bestellung durch Nutzer die Fahrleistungen erbringen und drittens das Land Kärnten, das jenen Teil der Fahrtkosten deckt, der durch die Eigenanteile der Nutzer und den Verzicht der Fahrerinnen und Fahrer auf Entlohnung gemäß Kollektivvertrag nicht gedeckt werden können.

Alle Fahrzeuge sind gleich, 6-Sitzer, gehören der Nutzfahrzeug-Sparte an, kommen zwecks Erschließung von Flottenvorteilen und der hohen Belastung und Sicherheitsansprüche wegen von einem Top-Hersteller (der nur kollektiv gewechselt werden kann) und sind wenig komfortabel. Die Ehrenamtlichkeit der Fahrer ist keine lupenreine: Sie werden je nach Fahrleistung monatlich mit € 200,- bis 300,- entlohnt. Für mehr reicht die Zahlungsbereitschaft, die man den ansonsten sehr immobilen potenziellen Nutzern zumuten möchte, und des Landes für Förderungen nicht. Das Hinzutreten eines neuen Ortsvereins muss nach Einschulung der weiteren Beteiligten zertifiziert werden. Die Anpassung des Systems an sich ändernde Bedingungen ist Aufgabe der Entwicklungsgesellschaft bzw. deren Leiters, der etwa marktkonform entlohnt wird.

Mittlerweile existieren 23 Vereine für die Bedienung von 36 ländlichen Gemeinden, das ist etwa ein Drittel der Gemeinden Kärntens außerhalb der Städte und deren Speckgürtel. Betriebszeiten sind 07:00-24:00 (Mo-Fr) bzw. 09:00-24:00 (Sa und So). Es handelt sich um Fahrten, die sonst allesamt öffentlich nicht angeboten würden und aufgrund langer Anfahrts- und Rückwege durch Taxis selbst vom nächstliegenden Standort aus für die Mobilitätsbedürftigen unmöglich leistbar wären. Die Bewohner einer extrem peripheren Region werden dadurch in den Genuss einer kostengünstigen Nahverkehrsgelegenheit gebracht, bei der die Mobilitätsbedürftigen von zu Hause abgeholt und wieder zurückgebracht werden. Dadurch werden Behinderte gleich gut befördert wie alle anderen. Als Kompensation der Entlohnung der Fahrerinnen und Fahrer weit unter Kollektivvertrag sind Anerkennungssymbole und -rituale verschiedener Art unerlässlich für die Aufrechterhaltung der Motivation zu weit

unterbezahlter Arbeit, auch wenn von deren Sinn alle überzeugt sind. Nur dadurch kann die Fluktuation niedrig gehalten werden.

Bemerkenswert ist, welche Grabenkämpfe der Systementwickler und der Geschäftsführer der Kärntner Verkehrsverbund-Gesellschaft mit Behörden, Wirtschafts- und Arbeiterkammer auszufechten gezwungen waren und bei Neuerungen immer wieder sind. Gründe dafür dürften sein: Abwehr vermeintlich unlauteren Wettbewerbs (durch Vertreter des Taxigewerbes); Abwehr eines Kontrollverlusts und des Verlusts von Kammerumlagen durch Kammerfunktionäre, innerer Widerstand von Regulierungsbehörden, neue Regeln zu setzen und vor allem, alte aufzuheben, um Neuerungen zu ermöglichen. Diese Erfahrung scheint auch in anderen hoch regulierten Ländern gemacht werden zu müssen. Nach Prof. Jürg Dietiker, Professor für Verkehr und Städtebau an der ZHAW Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften (bis 2012) und Absolvent des Studiums der angewandten Ethik an der Universität Zürich, bedarf es seitens verantwortlicher Entscheidungsträger der zweiten Ebene laufend „wohlbedachter Normenverstöße“, um den Gesetzgeber zu Normierungen oder, bei Überregulierung, die häufiger sei, zu Ent-Normierungen zu bewegen (in seinem Impulsreferat „Unterwegs sind Menschen! – Verhaltensänderungen im Verkehr!“ bei der Veranstaltung „Mobilität anders denken!“ des Landes Kärnten, 25.11.2015 in Klagenfurt). Christian Heschtera, Geschäftsführer der Kärntner Verkehrsverbund-Gesellschaft (Absolvent der Studienrichtung Raumplanung und ehemaliger IFIP-Mitarbeiter), ist auf Grund seiner Erfahrungen als Beteiligter dieser Grabenkämpfe um Go-Mobil davon überzeugt, dass es unmöglich wäre, heutzutage die Freiwillige Feuerwehr zu gründen.

Ein letztes Beispiel, mit interessantem Querbezug zu „offenen Ressourcen“: Im heutigen Radiokolleg wurde von Kursen der Stanford University berichtet, zu denen der ursprünglich exklusive Zugang nur für Studierende dieser Universität aufgehoben und ein weltweiter Zugang für alle Interessierten ohne Beschränkung ermöglicht wurde. Einige 100.000 Interessenten haben sich dafür angemeldet, die Kurse absolviert und sich auch der akademischen Prüfung gestellt. Rund 20.000 dieser Prüflinge haben erfolgreich bestanden. Doch dann kam erst die große Überraschung: Unter den 230 besten Prüflingen befand sich kein einziger Stanford-Student, der kam erst an 400. Stelle. Dies zeigt, welche unglaubliche Breite und Qualität an Beteiligung mobilisiert werden kann, wenn bei einer derart knappen und begehrten Ressource eine Zugangsschranke aufgehoben und durch unentgeltliche freiwillige Teilnahmemöglichkeit - unter Wettbewerb und Nutzung moderner Technologien - ersetzt wird.

Die Forschung ist aufgerufen, die Freihaltung oder -setzung von Handlungsspielräumen zu thematisieren, die dem autonomen Sektor, wie ihn Egon Matzner genannt hat, zusätzliche autonom nutzbare Entwicklungschancen eröffnen. In der WU widmen sich seit Jahrzehnten zahlreiche Forscherinnen und Forscher mit großem Engagement dem Dritten Sektor. Astrid Pennerstorfer legte heute mit ihrem Beitrag eine solide Orientierungsgrundlage.

Danke für Ihre Aufmerksamkeit!