

## **„Gratisressourcen“ im sozialen Dienstleistungssektor Eine Bewertung aus volkswirtschaftlicher Sicht\***

Von Dirk Meyer

### **Abstract**

The use of voluntary resources can be justified in different ways: economically by an improved supply via the complement of market and state by altruistic actions, socio-politically as an expression of the principle of subsidiarity and fiscally by the saving of national budget means. The estimated value of voluntary work, the work of people in the civilian alternative service as well as money donations amounts to roughly 14 bill. €, i.e. 70% of welfare aid expenses. Economically the use of scarce-free resources is not without difficulty. Therefore, the crisis of voluntary work is a crisis of welfare organisations as well, because their special role is endangered as this structural characteristic ceases to exist. A low productivity of voluntary work, difficulties in the cooperation with full-time employees as well as the risk of the value-creating potential being exhausted by the higher salaries of full-time employees, inefficiencies or cross-subsidies: all of these are signs of crisis. The work of people in the civilian alternative service is comparable to a special tax and leads to high economic opportunity costs. The subsidies granted in this context are especially distortive in the areas of help for elder or handicapped people and adolescents, at the cost of private commercial firms. High donation-raising costs of 10–20% are the results of an aggravated competition at a stagnated level of total donations. Moreover, donation laws discriminate against private commercial institutions, donors with low income as well as voluntary work.

### **Zusammenfassung**

Der Einsatz von Gratisressourcen lässt sich verschieden begründen: ökonomisch mit einer verbesserten Versorgung durch die Ergänzung von Markt und Staat durch altruistisches Handeln, gesellschaftspolitisch als Ausdruck des Subsidiaritätsprinzips und fiskalisch mit der Ersparnis staatlicher Haushaltsmittel. Der geschätzte Wert der Freiwilligenarbeit, der Arbeit von Zivildienstleistenden sowie der Geldspende beträgt etwa 14 Mrd. €, entsprechend 70% der Sozialhilfeausgaben. Volks- und betriebswirtschaftlich ist der Einsatz der knappen Gratisressourcen nicht ohne

---

\* Zwei anonymen Gutachtern sowie dem Herausgeber dieser Zeitschrift, Gert G. Wagner, sei an dieser Stelle für ihre Kritik und ihre wertvollen Hinweise gedankt.

Probleme. So ist die Krise des Ehrenamtes zugleich eine Krise der Freien Wohlfahrts-  
pflege, da ihre Sonderstellung mit dem Wegfall dieses Strukturmerkmals gefährdet  
ist. Eine geringe Produktivität der Freiwilligenarbeit, Probleme in der Zusammenar-  
beit mit hauptamtlich Beschäftigten sowie die Gefahr, dass das Wertschöpfungspo-  
tenzial durch höhere Löhne der Hauptamtler, Unwirtschaftlichkeiten oder Quersub-  
ventionen aufgezehrt wird, stellen Krisenzeichen dar. Die Arbeit von Zivildienstlei-  
stenden entspricht einer Sondersteuer und führt zu volkswirtschaftlich hohen Oppor-  
tunitätskosten. Die in diesem Zusammenhang stattfindenden Subventionen  
verzerren insbesondere in den Bereichen der Alten-, Behinderten- und Jugendhilfe  
den Wettbewerb zulasten privat-gewerblicher Anbieter. Hohe Spendenbeschaffungs-  
kosten von 10–20% sind das Ergebnis eines bei einem stagnierenden Spendenauf-  
kommen verschärften Wettbewerbs. Darüber hinaus diskriminiert das Spendenrecht  
privat-gewerbliche Träger, Spender mit niedrigen Einkommen sowie die Freiwilli-  
genarbeit.

*JEL Classification: L 30*

## 1. Begriff und Begründungsansätze

### 1.1 Zum Begriff der Gratisressourcen

Der in dieser Arbeit verwendete *Begriff der Gratisressource* soll alle dem  
sozialen Dienstleistungssektor unentgeltlich zugeführten privaten Ressour-  
cen umfassen, die folgende Strukturmerkmale erfüllen:<sup>1</sup>

- *Einseitigkeit*: Entgegen einem zweiseitigen Tauschakt steht der Gratis-  
ressource keine unmittelbare Gegenleistung gegenüber.
- *Persönliche Unverbundenheit*: Im Gegensatz zu einer Schenkung, bei der  
zwischen dem Schenkenden und dem Beschenkten eine persönliche Be-  
ziehung vorliegt, bestehen hier keine besonderen Bindungen zum Begün-  
stigten.
- *Institutionalisierung*: Den Einsatz bzw. die Verwendung der Gratisres-  
source steuert in der Regel eine freigemeinnützige Organisation ohne Ge-  
winnerzielungsabsicht (Not For Profit Organization, NPO).
- *Zweckbestimmung*: Da der Spender aus der besonderen Zweckbestim-  
mung des Ressourcentransfers einen Nutzen zieht, unterliegt der Emp-  
fang der Spende mehr oder weniger eng abgegrenzten Verwendungsauf-  
lagen. Das durch die Finanzbehörden erteilte Gemeinnützigkeitsprivileg  
legt die Zweckverfolgung der steuer- (und spenden-)begünstigten Orga-  
nisation bereits einschränkend fest (§§ 51 ff. Abgabenordnung, AO). Die

<sup>1</sup> Vgl. Dickertmann und Piel (1995), S. 51 sowie Meyer (1999), S. 81 ff., die Krite-  
rien einer Spende benennen. Auf das dort angeführte Strukturmerkmal der Freiwil-  
ligkeit wird zur Abgrenzung von Gratisressourcen bewusst verzichtet, um die im so-  
zialen Sektor „unterwertig“ entlohnte Arbeit möglichst vollständig zu erfassen, so  
insbesondere auch die Arbeit von Zivildienstleistenden.

Einhaltung der Zweckbestimmung begründet einen gewissen Kontroll- bzw. Informationsbedarf.<sup>2</sup>

Zu den hier behandelten Gratisressourcen zählen demnach:

- die *Freiwilligenarbeit* der ehrenamtlich Tätigen (vgl. Kap. 2);
- die Arbeit von *Zivildienstleistenden* (ZDL), die zwar nicht vollständig dem Grundsatz der Freiwilligkeit entspricht, jedoch auf jeden Fall gemessen an der Marktlohnung für vergleichbare Tätigkeiten als „unterwertig“ bezahlte Arbeit – ähnlich der Freiwilligenarbeit – gelten kann.<sup>3</sup> (vgl. Kap. 3);
- die *Geldspende* (Haus-, Straßensammlungen, Mailings, Lotterierlöse) (vgl. Kap. 4);
- die *Sachspende* (Altkleidersammlung, Blutspende) (vgl. Kap. 4);
- der *Lohnverzicht* (unbezahlte Mehrarbeit, Lohnverzicht der Ordensangehörigen), auf den wegen seiner Spezialität nicht weiter eingegangen wird.

Die Motive der Spender gelten als *altruistisch*, sind zugleich aber auch am *Eigennutz* orientiert. Mikroökonomisch ausgedrückt handelt der Geber nutzenmaximierend, indem er aufgrund seiner interdependenten Nutzenfunktion die Güterversorgung Dritter mit in sein Maximierungskalkül einbezieht.<sup>4</sup> Konkrete Hintergründe können der Versuch sein, anderen zu helfen (Nächstenliebe), ein innerer Zwang, eine religiös begründete Pflicht (Angst vor dem Jenseits), sozialer Druck bzw. soziale Anerkennung und schließlich ein im Bewusstsein vorliegender implizierter Gesellschaftsvertrag (Kants kategorischer Imperativ, Rawls Verfahrensgerechtigkeit).<sup>5</sup>

Obwohl die Gratisressourcen unentgeltlich bereitgestellt werden, erfüllen sie den Tatbestand der Knappheit, d. h. ihr Einsatz ist volkswirtschaftlich mit Opportunitätskosten verbunden. Da der Preis als Knappheitsindikator ausfällt, ist ihre effiziente Verwendung in den sozialen Einrichtungen je-

<sup>2</sup> Siehe hierzu ausführlich Dickertmann u. Piel (1995), S. 49 ff., die u. a. auf die Spendensiegel eingehen.

<sup>3</sup> Wenngleich dem ZDL in der Öffentlichkeit gemeinhin ein besonderes Engagement und eine Quasi-Freiwilligkeit unterstellt wird, so verkennt dies, dass sowohl der Wehr- als auch der Zivildienst für den betroffenen Personenkreis eine Dienstpflicht darstellt. Zudem lässt Art. 4 Abs. 3 Grundgesetz dem ZDL keine Wahl, da der Dienst an der Waffe mit seinem Gewissen nicht zu vereinbaren ist und sonst keine legale Alternative besteht.

<sup>4</sup> In der Nutzenfunktion  $U_G$  des Gebers stehen als Einflussgrößen die eigene Güterversorgung  $X_G$  sowie die des Begünstigten  $X_B$ , wobei die ersten Ableitungen stets positiv sind:  $U_G = U_G(X_G, X_B)$ ;  $\partial U_G / \partial X_G, \partial U_G / \partial X_B > 0$ . Zu den mikroökonomischen Grundlagen vgl. Arnold (1994), S. 55 ff. Dies zeigt im Übrigen, dass ein nicht am Eigennutz orientierter Altruismus in der neoklassischen Mikroökonomie per definitionem ausgeschlossen ist.

<sup>5</sup> Vgl. Arrow (1975), S. 16 ff.



doch nicht sichergestellt. Für ihren Einsatz wäre nämlich ein Wertgrenzprodukt von Null betriebswirtschaftlich ausreichend.<sup>6</sup>

### 1.2 Begründungsansätze zur Existenz von Gratisressourcen

Im wohlfahrtsökonomisch orientierten Ansatz vom *Wettbewerb der Systeme* wird die Problematik einer effizienten Güterversorgung auf die Ebene *konkurrierender Allokationsmechanismen* gehoben. Neben den Markt (Tausch per Vertrag), die Unternehmung (hierarchische Steuerung) und den Staat (bürokratische Steuerung) tritt der Altruismus als freiwilliges Transfersystem.<sup>7</sup> Er erhält seine ökonomische Bedeutung, indem der Sozialstaat im Effizienztest steht, da die Internationalisierung der Gütermärkte die soziale Sicherung als Kostenfaktor der Produktion vergleichbar macht. Darüber hinaus können altruistisch-gemeinwirtschaftliche Versorgungsformen eine bestehende allokative Unter- bzw. Fehlversorgung lindern.<sup>8</sup> So mag die Bereitstellung öffentlicher Güter durch den Staat ein Marktversagen nur unzureichend kompensieren. Auch im Fall starker, unvorhersehbarer Nachfrageschwankungen wie beispielsweise beim Katastrophenschutz können freigemeinnützige Organisationen durch die Nutzung von Zeitspenden Freiwilliger anderen Allokationssystemen überlegen sein. Des Weiteren ermöglicht der Einsatz von Gratisressourcen die Erschließung innovativer Angebote wie – so in der Vergangenheit – die Schulversorgung und heutzutage noch den Rettungsdienst bis hin zur Aids-Hilfe. Zudem kann Freiwilligenarbeit ggf. andere Qualitäten erzeugen wie beispielsweise menschliche Zuwendung, die durch professionelle Dienste nicht in dieser Art geleistet wird. Schließlich geht mit altruistischen Versorgungsformen eine Umverteilung einher, soweit die Dienste an mittellose Hilfebedürftige preiswerter oder gar ohne Entgelt abgegeben werden. Eine Unterversorgung würde gemindert und soziale Dienstleistungen würden bereitgestellt, die anderenfalls unterbleiben würden.

Eine gesellschaftspolitische Begründung des Altruismus liefert das in der christlichen Sozialethik verwurzelte *Subsidiaritätsprinzip*.<sup>9</sup> Einerseits in Abgrenzung zum Kommunitarismus<sup>10</sup>, der in kritischer Distanz zu kollektiven Versorgungsformen steht und die Funktion staatlich gesetzter Rahmen-

<sup>6</sup> Für ZDL muss es selbstverständlich positiv sein, d. h. es kann aus volkswirtschaftlicher Sicht passieren, dass zu viel „Gratisressourcen“ eingesetzt werden.

<sup>7</sup> Vgl. auch Arrow (1975), S. 15. Dabei setzt der Altruismus ökonomisches Potenzial für karitative Zuwendungen voraus, das erst durch die Markt- bzw. Erwerbswirtschaft geschaffen werden muss.

<sup>8</sup> Zum Failure Performance Approach zur Begründung von NPOs vgl. Weisbrod (1988), S. 23 ff. Siehe auch Badelt (1990), S. 53 ff. sowie Leven (1997), S. 100 ff.

<sup>9</sup> Siehe hierzu Herzog (1987); Cordes und Herzog (1966); Dichmann (1994).

<sup>10</sup> Vgl. Meier (2001).



bedingungen minder schätzt, andererseits in Ablehnung einer etatistisch-wohlfahrtsstaatlich geprägten Vollversorgung, vollzieht die Subsidiaritätslehre eine Verbindung zwischen beiden Polen. Im Sinne des katholischen Sozialethikers Nell-Breuning schafft ihre gesellschaftlich-negative Seite einen Vorrang für Privatinitiative, während ihre staatlich-positive Seite einer Aufforderung an den Sozialstaat gleichkommt, die individuelle Entwicklung seiner Bürger zu sichern und zu fördern.<sup>11</sup>

Der Altruismus stellt somit eine wichtige Ressourcenbasis zur materiellen Fundierung der Subsidiaritätslehre dar. Seine Entfaltung und Ergiebigkeit setzt jedoch eine Reihe von Anforderungen an den Sozialstaat voraus:

- *Tugend des Unterlassens*: Die Verstaatlichung des Sozialen hinterlässt Rückwirkungen auf die private Hilfbereitschaft bzw. –fähigkeit, die als Crowding-out bezeichnet werden. Zum einen lassen zusätzliche Sozialtransfers private Hilfen aus der Sicht der Geber als weniger dringlich erscheinen (Substitutionseffekt), zum anderen senkt der Anstieg der Zwangsabgaben das individuell verfügbare Einkommen (Einkommenseffekt).<sup>12</sup>
- *Tugend des Loslassens*: Eine paternalistisch-fürsorgliche Wohlfahrtskultur mit reglementierten Angebotsstrukturen lässt wenig Freiräume für individuelle Vielfalt und Hilfe. Private Initiative wird entmutigt und unterbleibt.
- *Staatliche Begleitung und Unterstützung*: Staatliche Rahmenbedingungen, die Förderungsvoraussetzungen, Freiraum lassende Mindeststandards zum Schutz der Hilfebedürftigen und Ähnliches beinhalten, sind unverzichtbar, will man einen sozialen Grundkonsens erhalten. Darüber hinaus sind komplementäre Hilfen und Angebote wie Schulungen für ehrenamtlich Tätige oder deren finanzielle Sicherung bei Unfällen geeignet, diese Gratisressourcen produktiv zu erschließen.

Eine praktisch-politische Bedeutung erhalten die Gratisressourcen durch ihr *fiskalisches Einsparpotenzial*. Verschiedene Schätzungen beziffern die Geldspenden auf etwa 2 Mrd. €, eine Bewertung der Freiwilligenarbeit nach dem Ersatzpersonenkonzept<sup>13</sup> ergibt als grobe Richtgröße einen Wert von 10,4 Mrd. € und der unfreiwillige Lohnverzicht der ZDL beträgt etwa 1,9 Mrd. €. <sup>14</sup> Zusammen genommen haben die im deutschen Sozialsektor jähr-

---

<sup>11</sup> Vgl. Nell-Breuning, v. (1962), S. 828.

<sup>12</sup> Siehe hierzu ausführlich Meyer (1999), S. 127 f., der auch Verweise auf entsprechende empirische Studien gibt.

<sup>13</sup> Die Bewertung nach dem Ersatzpersonenkonzept legt die Lohnkosten einer alternativ am offiziellen Arbeitsmarkt beschafften Arbeitskraft für entsprechende Tätigkeiten zugrunde.

<sup>14</sup> Zu den Angaben vgl. die Berechnungen in den jeweiligen Kapiteln, in denen auf die Wertschätzung einzelner Gratisressourcen speziell eingegangen wird.

lich geleisteten Gratisressourcen einen Wert von etwa 14,3 Mrd. € (2000). Verglichen mit den Nettoleistungen für die Sozialhilfe von 20,4 Mrd. € sind dies 70%, bezogen auf das gesamte Sozialbudget in Höhe von 668,1 Mrd. € immerhin 2%. Dies bedeutet eine nicht unerhebliche finanzielle Entlastung der Sozialhaushalte. Deswegen stellt sich die Frage einer staatlichen Unterstützung der privaten Hilfebereitschaft durch finanzielle Vergünstigungen.<sup>15</sup>

Unter dem Aspekt der paretianischen Effizienz können Steuervergünstigungen Fehlallokationen aus positiven externen Effekten der privaten Wohltätigkeit bei altruistisch motivierten, interdependenten Nutzenfunktionen ausgleichen. Ähnlich lässt sich hinsichtlich der Bereitstellung des öffentlichen Gutes „Umverteilung“ argumentieren, welches ohne staatliche Sicherstellung aufgrund eines Free-Rider-Verhaltens nur unzureichend angeboten werden würde. Schließlich rechtfertigt auch das Ziel einer fiskalischen Entlastung eine Finanzhilfe seitens des Staates. Generell mindert eine Subvention den Preis der Wohltätigkeit und fördert den Ressourcentransfer.<sup>16</sup> Unter dem Gesichtspunkt der Praktikabilität, der Einfachheit, der Transparenz sowie hinsichtlich des Ausgleichs eines konstanten externen Effekts auch theoretisch begründbar, gilt in der Literatur ein prozentualer Abzug als Steuerkredit unabhängig von der Spendenhöhe und vom Einkommen des Spenders als angemessen.<sup>17</sup>

Schließlich dienen die Gratisressourcen der *Legitimation einer begünstigten Sonderstellung freigemeinnütziger Einrichtungsträger* und ihrer wohlfahrtlichen Verbandsorganisationen, indem ihnen in diesem Zusammenhang eine besondere Aufgabenerfüllung zugesprochen wird:

- Wenngleich die ideelle Ausrichtung der sechs Wohlfahrtsverbände<sup>18</sup>, die in Deutschland tätig sind, unterschiedlich ist und sie eher als segmentierte Sozialleistungsmärkte die Marktform der monopolistischen Konkurrenz abbilden, so wird ihnen im Allgemeinen eine Gemeinwohl bezogene Werterhaltungsfunktion unterstellt.<sup>19</sup> Gerade im Hinblick auf den Zerfall traditioneller Sozialstrukturen und Institutionen wie der Kirche

<sup>15</sup> Vgl. Hochman und Rodgers (1986), S. 224 ff. sowie Paqué (1986), S. 6 ff.

<sup>16</sup> Paqué (1986), S. 180 ff. verwendet als Messgröße die Preiselastizität der Spendenbereitschaft, die den prozentualen Zuwachs an Spenden angibt, der sich bei einer Erhöhung der Steuervergünstigung um 1% einstellt. Ist dieser Wert absolut  $> 1$ , so übersteigt das induzierte Spendenvolumen die fiskalisch aufgewandte Steuervergünstigung (Steuermindereinnahme). Für die Bundesrepublik ermittelt Paqué einen Wert von 1,65.

<sup>17</sup> Vgl. Hochman und Rodgers (1986), S. 238.

<sup>18</sup> Arbeiterwohlfahrt (AWO), Deutscher Caritasverband (DCV), Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband (DPWV), Deutsches Rotes Kreuz (DRK), Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland (DW), Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland.

<sup>19</sup> Siehe Otnad, Wahl und Miegel (2000), S. 70 ff.

und der Familie würden sie eine wesentliche Voraussetzung für die Bewahrung des sozialen Friedens und des Gemeinwesens darstellen.

- Als Organisationen ohne Gewinnerzielungsabsicht scheinen die freige-meinnützigen Träger besonders geeignet, Gratisressourcen zu erschließen und an sich zu binden. Ähnlich einem Franchising-System geben die Wohlfahrtsverbände einen verlässlichen Markennamen her und schaffen Vertrauen.<sup>20</sup>
- In produktionstechnischer Hinsicht koordinieren die Einrichtungsträger die dezentral vorliegenden Hilfeleistungen, leisten Aus- und Fortbildung und kombinieren die Gratisressourcen mit komplementären Faktoren zu produktiven Dienstleistungen.<sup>21</sup>

## 2. Freiwilligenarbeit

Ehrenamt, freiwilliges Engagement, Freiwilligenarbeit, Bürgerengagement, Bürgerarbeit, gemeinwohl-orientierte öffentliche Arbeit – die Zeitspende wird mit einer Vielzahl von Begriffen umschrieben und z. T. auch unterschiedlich abgegrenzt. Auch auf die Gefahr hin, Begriffskosmetik zu betreiben, wird nachfolgend vornehmlich von *Freiwilligenarbeit* gesprochen, um den nicht mehr ganz zeitgemäßen Begriff des Ehrenamtes zu ersetzen und zu erweitern.<sup>22</sup> Formal kennzeichnet sie folgende *Strukturmerkmale*:<sup>23</sup>

- unbezahlte Aktivität, mit der Ausnahme von Aufwandsentschädigungen;
- nicht für den eigenen Haushalt, sondern zugunsten Dritter / der Gesellschaft geleistet;
- im institutionellen Rahmen einer Organisation stattfindend;
- als aktive (Mit-)Arbeit, im Gegensatz zur passiven Teilnahme / Mitgliedschaft;
- freiwillig erbracht.

<sup>20</sup> Vgl. ausführlich Oster (1996).

<sup>21</sup> Vgl. Leven (1997), S. 114 f.

<sup>22</sup> Zur Entstehungsgeschichte des Begriffes „Ehrenamt“ sei auf Weber (1972 [1921]), S. 170 verwiesen: „Honoratioren‘ sollen solche Personen heißen, welche 1. kraft ihrer ökonomischen Lage imstande sind, kontinuierlich nebenberuflich in einem Verband leitend und verwaltend ohne Entgelt oder gegen nominalen oder Ehren-Entgelt tätig zu sein, und welche 2. eine, gleichviel worauf beruhende, soziale Schätzung derart genießen, daß sie die Chance haben, bei formaler unmittelbarer Demokratie kraft Vertrauens der Genossen zunächst freiwillig, schließlich traditionell, die Aemter inne zu haben.“ Siehe auch ebenda, S. 547 sowie Winkler (1994) und Vogt (1997), S. 65 ff.

<sup>23</sup> Vgl. Beher, Liebig und Rauschenbach (1998), S. 105 ff.; Schwartz (1996), S. 259; Rauschenbach (1999), S. 26 f.; Erlinghagen (2002), S. 80 f.



Damit erweitert die Freiwilligenarbeit das klassische Ehrenamt um die Arbeit in den nicht wohlfahrtsverbandlich organisierten freigemeinnützigen Einrichtungen und grenzt sich zugleich gegenüber der Selbsthilfe als Hilfe zwischen Gleichbetroffenen sowie der nicht institutionalisierten Nachbarschaftshilfe ab.

Eine *volkswirtschaftliche Bewertung* der Freiwilligenarbeit gestaltet sich aus verschiedenen Gründen schwierig. Neben den oben angesprochenen Abgrenzungsproblemen bestehen erhebliche Erfassungs- und Bewertungsprobleme.<sup>24</sup> Geht man nach neueren Schätzungen (2000) von 2,5 Mio. Personen aus, die in der Woche durchschnittlich 4,5 Stunden unentgeltlich im sozialen Bereich tätig sind, ergibt sich ein geschätztes Arbeitsvolumen von 585 Mio. Stunden jährlich; umgerechnet etwa 345 Tsd. Vollzeitkräften.<sup>25</sup> Bezogen auf das in der Freien Wohlfahrtspflege geleistete Arbeitsvolumen von insgesamt etwa 1,388 Mio. Vollzeitkräften haben die Freiwilligen einen Anteil von 25%.<sup>26</sup>

Eine Bewertung nach dem Marktpreis- oder Ersatzpersonenkonzept würde von einer zu den hauptamtlich Beschäftigten vergleichbaren Tätigkeit ausgehen, was allerdings – wie weiter unten diskutiert wird – nicht unproblematisch ist. Bei einem durchschnittlichen Bruttostundenentgelt von 10,47 € (2001) in Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege und Lohnzusatzkosten von 70% ergeben sich 17,80 € als Arbeitskosten pro Stunde.<sup>27</sup> Eine auf dieser Basis errechnete Wertschöpfung der Freiwilligenarbeit erbringt jährlich 10,4 Mrd. €, die zugleich als Kostenentlastung freigemeinnütziger Träger bzw. der Sozialhaushalte gelten kann.<sup>28</sup>

---

<sup>24</sup> Vgl. Schwartz (1996), S. 259 ff. So werden zur Gruppe der Freiwilligen häufig auch die Teilnehmer von Selbsthilfegruppen gerechnet, die jedoch vornehmlich ein eigenes Interesse verfolgen. Siehe auch Erlinghagen (2002), S. 81. Von daher sind die folgenden Angaben und Berechnungen sehr vorsichtig zu interpretieren.

<sup>25</sup> Die Daten entstammen der Gesamtstatistik der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) (2000), S. 7. Siehe auch Schwartz (1996), S. 262 sowie Institut der deutschen Wirtschaft (2001). Die Angaben zur Größenordnung der Freiwilligenanzahl schwanken zwischen 1,5 und 3 Mio. Personen. Siehe ähnliche Angaben bei Otnad, Wahl und Miegel (2000), S. 53; Rosenblatt (2000), S. 18 f., 20, 92 ff. Die Erfahrungen zur wöchentlich geleisteten Arbeitszeit liegen mit 4–5 Stunden eng beieinander. Vgl. ebenda. Als effektive Jahresarbeitszeit eines hauptamtlich Beschäftigten wurden 1.697,5 Stunden angesetzt.

<sup>26</sup> Das Arbeitsvolumen der Freien Wohlfahrtspflege setzt sich aus 1,16 Mio. hauptberuflichen Mitarbeitern, davon 477 Tsd. Teilzeitkräften, 121 Tsd. ZDL sowie den umgerechnet 345 Tsd. „Vollzeit“-Freiwilligen zusammen. Vgl. BAGFW (2000) sowie Auskünfte des Bundesamtes für den Zivildienst.

<sup>27</sup> Eigene Berechnung nach Auskünften der Berufsgenossenschaft für Gesundheit und Wohlfahrtspflege, Hamburg (BGW).

<sup>28</sup> Vgl. auch Bundesarbeitsgemeinschaft Sozialmarketing (2002), S. 3, die einen Wert für ehrenamtliche Arbeit von 14,8 Mrd. € angeben.

Die *betriebswirtschaftliche Bedeutung* der geldwerten Zeitspende liegt in einem potenziellen Wettbewerbsvorteil gegenüber privat-gewerblichen und staatlichen Konkurrenten. Die Ressource „Freiwilliger“, die im Mittel einen überdurchschnittlichen Schul- und Berufsabschluss aufweist und materiell gesichert ist, stellt mit ihrem Arbeitspotenzial Zeit, Grundqualifikation, z.T. beruflich oder speziell erworbene Fachkompetenz, soziale Kompetenz sowie mitunter Geld für eigene Auslagen zur Verfügung.<sup>29</sup> Die im sozialen Sektor fortschreitende Professionalisierung verbindet aus der Sicht der freigemeinnützigen Träger mit der „Laienarbeit“ vorwiegend eine Entlastung der hauptberuflichen Mitarbeiter und weniger die fachliche Kompetenz. So sehen nach einer Umfrage in der Caritas<sup>30</sup> 70% der Mitarbeiter die Ehrenamtlichen als eine wichtige Ergänzung zur hauptberuflichen Tätigkeit, 69% als Helfer. Lediglich 24% empfinden die Ehrenamtlichen als gleichberechtigte Partner. Hervorzuheben bleibt jedoch ihre Rolle in der Vermittlung sozialer Kontakte, die von 52% hervorgehoben wurde.

Dieser Aspekt verdient besondere Beachtung vor dem Hintergrund, dass die Art der sozialen Leistungserstellung eine Substitution der Erwerbsarbeit durch Wissen und Kapital kaum zulässt. Beratung, Betreuung und Pflege sind arbeitsintensive, personenbezogene Dienstleistungen, die vom technischen Fortschritt weitgehend ausgeschlossen bleiben.<sup>31</sup> Die Möglichkeit freigemeinnütziger Dienstleister, die am Markt kaum mehr zu finanzierende „Zuwendungsarbeit“ durch Freiwilligeneinsatz unentgeltlich zu beziehen und an den Kunden weiterzugeben, konkretisiert den potenziellen Wettbewerbsvorteil gegenüber Konkurrenten in privat-gewerblicher und staatlicher Trägerschaft.

Schließlich sollte nicht übersehen werden, dass die Freiwilligenarbeit ein die Freie Wohlfahrtspflege prägendes Element darstellt. Über ihren Ressourcencharakter hinaus ist sie wichtig für das Selbstverständnis und das Ansehen der Freien Wohlfahrtspflege in der Öffentlichkeit. Das Ehrenamt dient in diesem Zusammenhang als Aushängeschild und Sympathieträger. Von dieser Überlegung her erklärt sich auch der in verschiedenen Untersuchungen belegte scheinbare Widerspruch zwischen der eher abnehmenden Bedeutung als produktiver Faktor bei der Erstellung sozialer Dienstleistungen und der offiziellen Wertschätzung nach außen.<sup>32</sup> Die „Krise des Ehren-

---

<sup>29</sup> Vgl. Grandjean (1999); Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin) (1998), S. 84; Deutscher Caritasverband und Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland (1999).

<sup>30</sup> Vgl. Ottnad, Wahl und Miegel (2000), S. 55.

<sup>31</sup> So nahm die Stundenproduktivität in der Freien Wohlfahrtspflege seit 1970 gegenüber der Gesamtwirtschaft nur halb so schnell zu. Die Bruttowertschöpfung je Arbeitsstunde stieg gesamtwirtschaftlich von 18,92 € (1970) auf 34,25 € (1997), in der Freien Wohlfahrtspflege hingegen von 13,29 € auf nur 19,43 €. Vgl. Ottnad, Wahl und Miegel (2000), S. 59 f.



amtes“ ist von daher auch als eine Krise der Freien Wohlfahrtspflege zu sehen, da mit der Infragestellung dieses Strukturmerkmals ein wesentlicher Rechtfertigungsgrund ihrer Sonderstellung gegenüber staatlichen und privat-gewerblichen Anbietern wegfällt.

Die Zeitspende ist an zwei *Mindestbedingungen* geknüpft. Zum einen muss der Freiwillige über freie Zeit und deren Einteilung verfügen (*Zeitsouveränität*), zum anderen muss seine materielle Existenz durch eigenes Einkommen/Vermögen, durch die Familie oder durch sozialstaatliche Sicherungssysteme gewährleistet sein (*Existenzsicherung*). Insofern besteht zwischen der Freiwilligenarbeit und ihrer sozialen Absicherung eine komplementäre Beziehung. Die Voraussetzungen zur *Hilfefähigkeit* haben sich in der Vergangenheit jedoch verschlechtert. Stichworte wie Single-Haushalte, Kleinfamilie, hohe Scheidungsraten, zunehmende Alterung, wachsende berufliche Anspannung, Doppelbelastung Erwerbsarbeit/Haushalt, räumliche Mobilität sowie sozial-materieller Abstieg durch Arbeitslosigkeit und Trennung seien hier angeführt. Neben den Mindestbedingungen existieren *Erfolgsbedingungen*, die die *Hilfebereitschaft* und den *produktiven Einsatz* der Freiwilligenarbeit betreffen. So müssen beispielsweise Angebot und Nachfrage dieser Ressource kongruent sein und ein effektiver und effizienter Einsatz gewährleistet sein.

„Ohne Geld, aber nicht umsonst“, so lassen sich treffend die *Angebotsvoraussetzungen* der Freiwilligenarbeit beschreiben. Zwar wird die Zeitspende unentgeltlich geleistet, dennoch bleibt die eigene Nutzenstiftung für den Freiwilligen weiterhin das handlungsleitende Motiv. Die groß angelegte empirische Untersuchung durch von Rosenblatt zeigt eine weitgehende Übereinstimmung der Erwartungen Freiwilliger aus ihrer Tätigkeit mit den tatsächlich gemachten Erfahrungen.<sup>33</sup> So stehen „Spaß an der Tätigkeit“, „Kontakte“, „Helfen“ und „etwas für das Gemeinwohl tun“ neben einer „Erweiterung der eigenen Kenntnisse und Erfahrungen“ sowie „eigene Verantwortung und Entscheidungsmöglichkeiten haben“ an vorderer Stelle. Dies zeigt gegenüber früheren Einstellungen, bei denen christliche und humanitäre Motive vorrangig waren, einen Wandel hin zu persönlichen Beweggründen, die für das „*neue Ehrenamt*“ kennzeichnend sind.<sup>34</sup> Die Erhebung von Rosenblatts zeigt auch, wo im Sozialbereich die Betroffenen Verbesserungen wünschen und an wen sie sich richten.<sup>35</sup>

---

<sup>32</sup> Vgl. Otttnad, Wahl und Miegel (2000), S. 53 ff.; Meyer (1998), S. 10 f.; Deutscher Caritasverband und Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland (1999), S. 12 f.

<sup>33</sup> Vgl. von Rosenblatt (2000), S. 112 ff., dessen Ergebnisse auf etwa 15.000 Befragungen beruhen.

<sup>34</sup> Vgl. auch Wohlfarth (1997), S. 154; Pradel (1993), S. 96.

<sup>35</sup> Siehe von Rosenblatt (2000), S. 125 ff.



- *Hilfsorganisationen*: menschliche und psychische Unterstützung, fachliche Unterstützung, unbürokratische Kostenerstattung, finanzielle Vergütung der geleisteten Arbeit.<sup>36</sup>
- *Steuerrecht*: steuerliche Anerkennung und Abzugsfähigkeit als Sonderausgabe ähnlich der Geldspende.<sup>37</sup>
- *Sozialrecht*: Anerkennung für Rentenversicherung, als berufliche Weiterbildung, als Ersatz für den Wehrdienst, Absicherung durch Haftpflicht- und Unfallversicherung<sup>38</sup>, Vereinbarkeit mit dem Bezug von Arbeitslosengeld.
- *Allgemein*: Verbesserung von Information und Beratung, öffentliche Anerkennung durch Berichte in Presse und Medien.

Die gewandelten Angebotsbedingungen der Freiwilligenarbeit verändern die Einsatzmöglichkeiten dieser Ressource in den Einrichtungen. So lehnen die so genannten „neuen Freiwilligen“ eine feste Einbindung in einer der etablierten Wohlfahrtsorganisationen mit einer langfristig angelegten Tätigkeit („Amt“) in der Mehrzahl ab. Flexibilität, selbstbestimmtes Handeln und Einfluss nehmen sind die neuen Konditionen, unter denen man bereit ist, eine Zeitspende zu leisten. Projektarbeit bei eigenständiger Mitwirkungsmöglichkeit unter zweck- und zeitgebundener Perspektive gehört demnach die Zukunft.<sup>39</sup> Die scheinbare „Erosion des Ehrenamtes“ wird

<sup>36</sup> Die Diskussion, ob für Freiwilligenarbeit eine finanzielle Entschädigung geleistet werden sollte, verläuft höchst kontrovers. Für die eine Seite löst sich damit ein wesentliches Strukturmerkmal auf, das die Freiwilligenarbeit von der Erwerbsarbeit unterscheidet. Einhergehend würden die eigentlichen Motive für diese Zeitspende zerstört, die völlig anderer Art seien als die der Erwerbsarbeit. Auf der anderen Seite steht die Erkenntnis, dass es bei vergleichbaren Tätigkeiten – einmal mit, einmal ohne Bezahlung – langfristig zu Konflikten zwischen beiden Gruppen kommen kann. Eine extreme Position nehmen Vertreter des Bürgergeldes ein, die neben einem Ausgleich für geleistetes bürgerschaftliches Engagement zugleich eine soziale Absicherung mittelloser Helfer bezwecken. Als so genannter vierter Arbeitsmarkt löst dieser Ansatz nebenbei weitere gesellschaftspolitische Diskussionen aus, da eine unlautere Konkurrenz zur etablierten und tariflich entlohnten Tätigkeit befürchtet wird. Siehe hierzu Bogai (1999), S. 33 ff.; Rauschenbach (1999), S. 28; DIW (1998), S. 82 ff.

<sup>37</sup> Steuerbegünstigt sind derzeit nur Geld- und Sachspenden (§ 10b EStG). Zeitspenden im Umfang der ehrenamtlichen Arbeit sind beim Spender nicht förderungsfähig, mit der Ausnahme einer steuerbefreiten Aufwandsentschädigung von maximal 1841 €. Im Sinne einer Nichtdiskriminierung wäre eine Gleichstellung mit den anderen Spendenarten zu fordern. Problematisch ist allerdings die Ermittlung des Wertansatzes einer geleisteten Arbeitsstunde. Eine Bewertung nach dem Wertgrenzprodukt, das die Organisation aus der Arbeit erzielt, würde das Problem zumindest theoretisch lösen.

<sup>38</sup> Für rund 30 % der Freiwilligen besteht weder eine Unfall- noch eine Haftpflichtversicherung. Siehe Deutscher Caritasverband und Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland (1999), S. 10. Ein automatischer Schutz durch die gesetzliche Unfallversicherung besteht nicht. Vgl. Urteil des Bundessozialgerichts in Kassel AZ BZU 13 / 97 R.

<sup>39</sup> Vgl. Picot (2000), S. 120 ff.; Rauschenbach (1999), S. 31. Beispielhaft sind hier die Freiwilligenagenturen des Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverbandes sowie die Aktion „Handeln Ehrensache“ des Diakonischen Werkes zu nennen.

auch durch neue Themenbereiche (Ökologie, Bürgerinitiativen) geprägt, die in Konkurrenz zum Engagement im sozialen Sektor stehen und von vielen nicht als Ehrenamt gezählt werden.<sup>40</sup>

Die *nachfrageseitigen Voraussetzungen* betreffen einen sinnvollen, zielgerichteten Einsatz der Zeitspende (Effektivität) sowie deren produktive bzw. die Wertschöpfung steigernde Verwendung im Dienstleistungsprozess (Effizienz). Grundsätzlich bestehen fünf Möglichkeiten, das durch die Zeitspende den Einrichtungen zugeflossene ökonomische Potenzial zu verwenden:

a) Der durch die Gratisressourcen erzielte Kostenvorteil wird durch *günstigere Preise* an die Hilfebedürftigen direkt oder an die Sozialleistungsträger weitergereicht.

b) Es werden *qualitativ höherwertige Leistungen* oder *Zusatzleistungen* erstellt, die nicht in den Entgelten Berücksichtigung finden.

c) Die Gratisressourcen ermöglichen bei gegebenen Preisen einen Gewinn, der als *Quersubvention* in andere, auch in nicht steuerbegünstigte wirtschaftliche Tätigkeiten gelenkt werden kann, um diese an sich zu teuer produzierten Leistungen weiterhin konkurrenzfähig zu halten.

d) Der ökonomische Spielraum wird durch einen *überteuerten Erwerb* von Vorleistungen und Arbeitskräften aufgezehrt oder

e) geht durch *Unwirtschaftlichkeiten* im Produktionsprozess verloren.

Die Fälle a) und b) sind volkswirtschaftlich positiv zu sehen, da das spendete Ressourcenpotenzial hier einer effektiven und effizienten Leistungserstellung dient. Der Vorteil wird an die Kunden weitergeleitet. Insbesondere dürfte Fall b) häufiger zutreffen, wenn Freiwillige einen professionell erstellten Pflege- und Betreuungsdienst durch zeitintensive Zuwendung, Gespräche und menschliche Wärme ergänzen – so beispielsweise in der Alten- und Jugendhilfe sowie in der Behindertenarbeit. Fall c) ist wettbewerbspolitisch bedenklich, da die Quersubvention kostengünstigere Konkurrenten vom Markt drängt, Unwirtschaftlichkeiten aufrechterhält und notwendige Anpassungsprozesse verzögert. Ebenfalls problematisch stellt sich Fall d) dar. Eigene Erhebungen ergaben, dass die Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege zu 68 % einem Verbandstarif (AVR-, AWO-, DRK-Tarif) und zu 10 % dem ÖTV-Tarif angeschlossen sind.<sup>41</sup> Mit der Ausnahme von Bildungseinrichtungen lagen die durchschnittlich gezahlten Stundenverdienste gegenüber privat-gewerblichen Anbietern in vielen Bereichen um 10–30 % höher.<sup>42</sup> Diese Besserstellung der hauptamtlichen Mitarbeiter

<sup>40</sup> Vgl. Rauschenbach (1999), S. 27.

<sup>41</sup> Vgl. Meyer (1998), S. 12 ff.

<sup>42</sup> Vgl. Meyer (1998), S. 14 nach Auskünften der BGW, Hamburg.



kann u. a. durch die Abschöpfung der Gratisressourcen finanziert werden. Ein konkreter Nachweis dürfte ähnlich dem Verzehr durch einen unwirtschaftlichen Produktionsprozess (Fall e) nur im Einzelfall zu belegen sein.

Verschiedene Indizien unterstützen allerdings die These vom *unwirtschaftlichen Einsatz* der Freiwilligenarbeit. Während bei einer marktlichen Entlohnung die Arbeitskosten durch ein entsprechend hohes Wertgrenzprodukt verdient werden müssen, kann bei unentgeltlichem Bezug mit der volkswirtschaftlich knappen Arbeitsressource verschwenderisch umgegangen werden. Der Preis als Knappheitsindikator entfällt, marktmäßige Sanktionen bei einem unwirtschaftlichen Einsatz gibt es nicht. Eine geringe Produktivität zeigt sich auch direkt bei den Freiwilligen. Wegezeiten haben am wöchentlichen Arbeitseinsatz einen Anteil von 20%.<sup>43</sup> Hinzu kommen Fort- und Weiterbildungskurse, die relativ zur geleisteten Arbeit einen hohen Zeitanteil haben können und die die Organisation mit Kosten belasten, soweit nicht der Staat eine Ausbildungsförderung übernimmt. Darüber hinaus gewährt der Fiskus einen persönlichen Freibetrag von 1.841 € für Aufwandsentschädigungen „... zum Nutzen und zur Unterstützung des ehrenamtlichen Engagements ...“.<sup>44</sup>

In der Literatur wird zudem diskutiert, dass helfende Gratisarbeit oft gar nicht wirklich „freiwillig“ sei. Der psychoanalytische Ansatz des Helfersyndroms erkennt traumatische frühkindliche Erfahrungen von Angehörigen helfender Berufe als Ursache für eigene Selbstwertprobleme, die durch die Schwäche und Abhängigkeit des Hilfebedürftigen kompensiert wird und verhindert, dass dieser unabhängig von Hilfe wird.<sup>45</sup> Zudem macht die – intern von Hauptamtlichen – in den Einrichtungen mitunter vertretene These von der Kompensation persönlicher und beruflicher Misserfolge dieser freiwilligen Kräfte die Freiwilligenarbeit generell fragwürdig.

Daneben führt die Einbindung der Freiwilligen in die betrieblichen Abläufe zu einem *hohen organisatorischen Aufwand*, und die *Zusammenarbeit mit den hauptamtlichen Mitarbeitern* ist mit Spannungen und Problemen verbunden.<sup>46</sup> Durchaus nicht nur vereinzelt werden die Freiwilligen von den hauptberuflichen Mitarbeitern als Belastung empfunden, da ihr Einsatz vielfach nicht langfristig planbar ist und zeitliche sowie informative Ansprüche gestellt werden. Hinzu kommen zeitliche Inkongruenzen, die

---

<sup>43</sup> Siehe Schwartz (1996), S. 262.

<sup>44</sup> Begründung des entsprechenden Gesetzentwurfes von § 3 Nr. 26 EStG, zitiert nach v. Beckerath (1993), S. 104.

<sup>45</sup> Vgl. Fachlexikon der sozialen Arbeit (1997), S. 458 sowie die dort angegebene Literatur.

<sup>46</sup> Vgl. Hüdepohl (1996), S. 67 f.; Pradel (1993), S. 97 ff.; Bock (1992), S. 381; Leven (1997), S. 126 ff. Dies relativiert die oben erwähnten Ergebnisse der Caritas-Mitarbeiter-Umfrage.



Hauptamtler gerade bei berufstätigen Freiwilligen dazu nötigen, außerhalb ihrer eigentlichen Arbeitszeit am Abend oder am Wochenende zur Verfügung zu stehen. Von den Freiwilligen wird wiederum die „Jobmentalität“ der hauptberuflichen Kräfte kritisiert, die zudem die Tätigkeit der Freiwilligen bevormunden würden. Mitunter empfinden sich die freiwilligen Helfer auch als bloße Lückenbüßer. Gerade wenn ähnliche Tätigkeiten ausgeübt werden, kann die Nicht-Entlohnung der Freiwilligen zum Problem werden.

Schwierigkeiten mögen sich auch aus der Zusammenarbeit mit einem *ehrenamtlichen Vorstand* ergeben, der auf Informationen, Zuarbeit und Ausführung durch die hauptamtlichen Mitarbeiter angewiesen ist.<sup>47</sup> Mangelnde Fach- und Steuerungskompetenz erschweren deren Loyalität bei mancher, aus ihrer Sicht fragwürdigen Entscheidung. Umgekehrt blockiert Misstrauen notwendige Entscheidungen oder konterkariert deren Ausführung. Besondere Probleme bereiten Personen des öffentlichen Lebens, die zwar durch Repräsentanz und politische Einflussnahme zugunsten ihrer Organisation wirken können, deren mangelnde Kenntnis über die inneren Abläufe und Arbeiten jedoch Akzeptanzprobleme hervorruft. Die Tendenz, ehrenamtliche Vorstände zunehmend durch hauptamtliche Kräfte zu ersetzen, zeigt, dass das Ehrenamt zumindest zur Führung von großen Unternehmen mit Umsätzen in zweistelliger Millionenhöhe ungeeignet ist, da gegebenenfalls die notwendige Management-Qualifikation fehlt, vor allem aber der für solche Aufgaben notwendige zeitliche Input nicht geleistet werden kann.<sup>48</sup>

Der *Professionalisierungstrend*, der die sozialen Dienstleistungen seit Längerem erfasst hat, stellt steigende Qualifikationsanforderungen an die Mitarbeiter und führte in der Vergangenheit zu einer Substitution der Freiwilligenarbeit durch Erwerbsarbeit. So stieg die Zahl der Beschäftigten in den Wohlfahrtsverbänden von 382 Tsd. (1970) auf 1,164 Mio. (2000) um 205%, während die Zahl der Betten / Plätze um nur 52% anstieg.<sup>49</sup> Damit ist die Freiwilligenarbeit in verschiedenen Bereichen verzichtbar geworden bzw. unter den herrschenden Qualitätsstandards (Altenhilfe, Rettungsdienst) gar nicht mehr einsetzbar. Allerdings erlangt die Freiwilligenarbeit zunehmende Bedeutung in Bereichen einfacher und elementarer sozialer Dienste, die aufgrund von Sparzwängen von hauptamtlichen Kräften nicht mehr im erwünschten, zum Teil notwendigen Umfang geleistet werden können. Hierzu zählen Besuche, die Begleitung bei Spaziergängen, die Abnah-

---

<sup>47</sup> Vgl. Pradel (1993), S. 97–100; Leven (1997), S. 128 ff.

<sup>48</sup> Dennoch haben 24,3% aller befragten ostdeutschen Einrichtungen der Diakonie und der Caritas ehrenamtliche Vorstände, die mit einer wöchentlichen Arbeitszeit von 4–6 Stunden die Geschäfte leiten. Vgl. Deutscher Caritasverband und Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland (1999), S. 17.

<sup>49</sup> Vgl. BAGFW (2000), S. 13. Leider liegen für die Freiwilligen keine hinreichend gesicherten Daten vor. Die Entwicklung wird von einem Trend hin zu kleineren Einrichtungen und einer gesteigerten Betreuungsintensität überlagert.

me von Behördenkorrespondenzen etc. Diese Zusatzleistungen stellen einen „added value“ dar, der der angebotenen Leistung einen Wettbewerbsvorteil verschafft, der sich jedoch einer volkswirtschaftlichen Bewertung mangels marktlichem Äquivalent entzieht.

Einen weiteren Problemaspekt betrifft die Rückwirkung der Freiwilligenarbeit auf die *Zielbildung und die Anpassungsflexibilität* der Sozialunternehmen. Da der Organisationszweck bzw. die unternehmerische Aufgabe eine Art „Side Payment“ für die Freiwilligen darstellt, wird die Leitung freigemeinnütziger Unternehmen von ihrer Motivationsfunktion weitgehend entlastet.<sup>50</sup> Auf der anderen Seite führt die enge Bindung an den Organisationszweck auch zu einer Erstarrung und Inflexibilität hinsichtlich eines gewandelten Umfeldes. Zieldiskussionen werden vermieden, Ziele möglichst weich formuliert, um intern Konflikte bei einer heterogenen Mitgliederstruktur zu vermeiden. Diese Nachteile entfallen bei einem Einsatz von hauptamtlich Beschäftigten, bei denen Motiv (u. a. Gelderwerb) und Organisationszweck weitgehend entkoppelt sind.

Ein im Zusammenhang mit dem Problem der *Dauerarbeitslosigkeit* und der *Knappheit öffentlicher Mittel* relativ neu aufgeworfener Aspekt betrifft die Stärkung der *Freiwilligenarbeit als gesellschaftspolitische Aufgabe*. „Nicht Entlohnen, aber Belohnen“ – so formuliert es die Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen.<sup>51</sup> Ziel hierbei ist es, einerseits offene Arbeitslosigkeit zu vermeiden, erwerbslosen Personen eine Alternative zu bieten und andererseits einen ungedeckten Bedarf kostengünstig zu befriedigen. Im Kern sind dies diejenigen Tätigkeiten, für die am Markt keine kaufkräftige Nachfrage vorhanden ist bzw. seitens öffentlicher Kassen keine Mittel bereitgestellt werden (können). Als Anreize werden Qualifikationen, die Anrechnung von Renten-/ Sozialzeiten sowie ein unentgeltlicher Anspruch auf einen Kindergartenplatz und die kostenlose Nutzung des Öffentlichen Personennahverkehrs vorgeschlagen. Zusätzlich soll bei Bedürftigkeit als Alternative zur Arbeitslosen- oder Sozialhilfe ein Bürgergeld gezahlt werden.

Neben der bereits erwähnten Kritik, dass eine monetäre Entlohnung zu einer Selbstauflösung der besonderen Qualität von Freiwilligenarbeit führen kann, stellt dieser „vierte“ Arbeitsmarkt eine Subvention des Sozialstaates auf Kosten der „Bürgerarbeiter“ dar. „Sinnfindungsprojekte“<sup>52</sup> für Personen ohne Erwerbsarbeit sind eine Form der versteckten Arbeitslosigkeit, die das eigentliche Problem ihrer Beseitigung nicht lösen kann. Umge-

---

<sup>50</sup> Siehe hierzu Luhmann(1995), S. 89 ff., insbesondere S. 100 – 103.

<sup>51</sup> Vgl. Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen (1997), Teil III, S. 146. Siehe auch Bogai (1999), S. 33 ff. sowie DIW (1998), S. 82 ff.

<sup>52</sup> Vgl. Rauschenbach (1999), S. 29.



kehrt besteht die Gefahr, dass diese gering bezahlte Tätigkeit marktentlohnte Tätigkeiten ersetzt. Aus marktwirtschaftlicher Sicht ist zudem fragwürdig, wer den „gesellschaftlichen Bedarf“ dieser Projekte nach welchen Kriterien festlegt. Schließlich spricht die verbreitete Professionalisierung gegen einen konjunkturabhängigen Einsatz von „Laiendarbeit“.

### 3. Zivildienstleistende

Die Arbeit von Zivildienstleistenden (ZDL) gilt entsprechend der eingangs dargestellten begrifflichen Abgrenzung als eine Gratisressource, da sie im Vergleich zu einer Marktentlohnung für eine vergleichbare Tätigkeit „unterwertig“ bezahlt wird. Im Gegensatz zur freiwillig geleisteten Spende ist dieser Gemeinschaftsdienst jedoch eine *Sondersteuer* für junge wehrtaugliche Männer. Die Dienstverpflichtung gibt ihr den Charakter einer Naturalsteuer. Zugleich kann sie als eine implizite Einkommensteuer aufgefasst werden, deren Höhe sich aus der individuell unterschiedlichen Differenz zwischen dem alternativ erzielbaren Marktlohn und dem Sold ergibt.<sup>53</sup>

(14) ZDL sind seit Beginn der 80er Jahre zu einem *volkswirtschaftlich* wichtigen Einsatzfaktor im sozialen Sektor geworden. Von den derzeit 121 Tsd. Zivildienst leistenden Personen (2001) arbeiten 82 Tsd. (67,7%) in Organisationen der Freien Wohlfahrtspflege.<sup>54</sup> 58,5% sind als Pflegehilfe oder im Beratungsdienst beschäftigt. 29,6% üben eine Tätigkeit in den Bereichen Handwerk, Fahrdienst, Versorgung und Verwaltung aus. Gemessen am gesamten Arbeitsvolumen der Freien Wohlfahrtspflege machen sie einen Anteil von 8,7% aus.

Der Einsatz dieser Gratisressource verstößt gegen die Prinzipien der Freiwilligkeit, der Spezialisierung und der Arbeitsteilung gemäß den komparativen Kostenvorteilen. Als Folge ergeben sich *volkswirtschaftliche Opportunitätskosten* in Höhe der Differenz zwischen der alternativ möglichen Marktwertschöpfung und der Wertschöpfung in der sozialen Pflichtaufgabe.<sup>55</sup> Hinzu kommen Abschreibungen auf das bestehende Humankapital, das während der Dienstzeit veraltet.<sup>56</sup> Diesen Überlegungen könnte entgegen gehalten werden, dass bei einer anhaltend hohen Arbeitslosigkeit die

---

<sup>53</sup> Damit wird gegen zentrale Besteuerungsgrundsätze verstoßen, wie dem der Allgemeinheit, der Gleichheit und der Belastung nach der Leistungsfähigkeit. Vgl. hierzu Schäfer (2001), S. 321.

<sup>54</sup> Die Zahl der ZDL stieg von 6 Tsd. (1971) über 32 Tsd. (1980) und 89 Tsd. (1990) auf 138 Tsd. (1998), ehe sie auf 121 Tsd. (2001) zurückging. Angaben nach Auskünften des Bundesamtes für den Zivildienst.

<sup>55</sup> Vgl. Schäfer (2001), S. 320 ff.

<sup>56</sup> Mitunter wird auch auf eine Aufwertung durch die Erlangung sozialer Kompetenzen verwiesen.



Opportunitätskosten fiktiv seien, da eben dieses Markteinkommen nicht realisiert werden kann. Der Zivildienst als staatliche Arbeitsbeschaffungsmaßnahme verdrängt jedoch eher die Dringlichkeit einer Problemlösung, als dass er einen Beitrag zur Beseitigung ihrer Ursache liefert. Neben diesen indirekten Kosten des Zivildienstes fallen budgetwirksame Kosten des Bundesamtes an. Bei einem Jahresetat von 1,06 Mrd. € (2001)<sup>57</sup> ergeben sich 8.760 € pro ZDL, die zugleich eine Subvention an die Einrichtungen darstellen.

Nicht zuletzt die Diskussion um die Abschaffung des Zivildienstes zeigt, dass diese Arbeitskräfte aus *betriebswirtschaftlicher Sicht* der Einrichtungen einen höchst vorteilhaften Produktionsfaktor darstellen. Hierzu tragen eine gegenüber Freiwilligen gute Kalkulierbarkeit der Arbeitseinsätze, eine unproblematische Durchsetzung von Anordnungen sowie die Kostengünstigkeit bei.<sup>58</sup> Darüber hinaus dienen ZDL als Multiplikator für Anliegen der Einrichtungen sowie als Plattform zur Nachwuchsgewinnung.

Übersicht 1 zeigt die Zusammensetzung der *Kosten eines Zivildienstleistenden*, der eine Dienstzeit von derzeit 10 Monaten zu erfüllen hat. Sie betragen monatlich 1.375 €, wobei die Dienststelle netto lediglich 658 € (47,8%) trägt, während das Bundesamt den Restbetrag als Erstattung an die Beschäftigungsstelle (16,2%), als Sozialbeitrag (27,3%) sowie als Verwaltungskosten (8,5%) übernimmt. Da ZDL vielfach für pflegerische oder handwerkliche Arbeiten eingesetzt werden, kann auf entsprechende Arbeitskräfte des offiziellen Arbeitsmarktes verzichtet werden. Ein Vergleich (siehe Übersicht 2) mit einem Pflegehelfer ohne Ausbildung ergibt monatliche Arbeitskosten in Höhe von 2.989 €, für einen ungelernten Hausmeister betragen sie 2.516 €. Bezogen auf die von der Dienststelle zu finanzierenden Nettokosten eines ZDL von 658 € ergibt sich ein Kostenvorteil von 354% bzw. 282%.

Dieser Vergleich hat allerdings zu beachten, dass Beschränkungen des Bundesamtes, eine notwendige Einarbeitung, höhere Fehlzeiten gegenüber Hauptamtlichen sowie eine mit der Dauer der Betriebszugehörigkeit steigende Berufserfahrung den Kostenvorteil von ZDL mindert. So geht das Diakonische Werk Württemberg in seiner Untersuchung davon aus, dass die Arbeit von 10 ZDL durch 6–7 hauptamtlich Beschäftigte ersetzt werden kann.<sup>59</sup> Dadurch reduziert sich der Vorteil auf 120–195%.

---

<sup>57</sup> Angaben nach Auskünften des Bundesamtes für den Zivildienst.

<sup>58</sup> „ZDL [Zivildienstleistender] ist und bleibt eine billige Arbeitskraft.“ Diakonisches Werk Württemberg (1999), S. 4.

<sup>59</sup> Vgl. Diakonisches Werk Württemberg (1999), S. 7.

## Übersicht 1

**Kosten eines Zivildienstleistenden**

			EURO
<b>a) Kosten der Dienststelle</b>			
Soldgruppe 1	3 Monate/91 Tage	x € 7,41	= 674,65
Soldgruppe 2	3 Monate/91 Tage	x € 8,18	= 744,44
Soldgruppe 3	4 Monate/122 Tage	x € 8,95	= 1.091,90
Kleidergeld	305 Tage	x € 1,18	= 359,90
Verpflegungsgeld	305 Tage	x € 5,98	= 1.823,90
Weihnachtsgeld			191,73
Entlassungsgeld			766,94
Anleitung/Qualifizierung			545,04
Unterkunft, Fahrtkosten			1.840,65
Bruttoentgelt inkl. Aufwandsersatzungen			8.012,15
10% Verwaltungskostenanteil (Bewerbung/Hospitanz, Schrank, ...)			801,22
Kosten für die Dienststelle		bei 10 Monaten	8.813,37
		bei 12 Monaten	10.576,04
<b>b) Erstattung des Bundesamtes für den Zivildienst</b>			
	305 Tage	x € 6,28 (ab 1. 1. 00)	1.915,40
Anteil am Entlassungsgeld			536,86
Summe Erstattungen		bei 10 Monaten	2.452,26
		bei 12 Monaten	2.675,19
<b>c) Verbleibende Kosten für die Dienststelle</b>			
		pro Jahr	7.900,85
		pro Monat	658,40
<b>d) Sozialbeiträge durch das Bundesamt für den Zivildienst gezahlt<sup>1</sup></b>			
Rentenversicherung			3.313,59
Arbeitslosenversicherung			367,93
Krankenversicherung			87,50
Pflegeversicherung			10,88
Freie Heilfürsorge			734,37
Summe Sozialbeiträge		pro Jahr	4.514,26
		pro Monat	376,19
<b>e) Verwaltungskosten des Bundesamtes für den Zivildienst pro Zivildienstleistenden<sup>2</sup></b>			
		pro Jahr	1.404,60
		pro Monat	117,05
<b>f) Gesamtkosten eines Zivildienstleistenden</b>			
		pro Jahr	16.494,90
		pro Monat	1.374,58

<sup>1)</sup> Die Angaben sind durchschnittliche Zahlungen und beziehen sich auf 121 Tsd. (2001) Zivildienstleistende.

<sup>2)</sup> Die Berechnungen legen einen Etat des Bundesamtes von 1,06 Mrd. € (2001) zugrunde.

Quelle: Auskünfte des Bundesamtes für den Zivildienst; Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland (2001), S. 18; eigene Berechnungen. Stand v. Sept. 2001.

## Übersicht 2

Arbeitskosten für Pflegehelfer / in und Hausmeister nach AVR-Tarif<sup>1</sup>

EURO	Pflegehelfer/in ohne Ausbildung 35 J., verh. <sup>2</sup> , 1 Kind	Hausmeister ohne Ausbildung 30 J., ledig, ohne Kind	Zivildienst- leistender (nachricht- lich) <sup>3</sup>
Grundvergütung	1.490,90 Kr 3, LAST 8 (AVR)	1.777,48 H3 (AVR) <sup>4</sup>	
Ortszuschlag	501,76	–	
Kinderzuschlag	86,70	–	
Allg. Zulage	102,86	–	
Bruttoentgelt	2.152,22	1.777,48	
Urlaubsgeld <sup>5</sup> (anteilig)	27,70	27,70	
Weihnachtsgeld <sup>6</sup> (anteilig)	157,58	130,14	
Sozialbeiträge <sup>7</sup> (AG-Anteil)	581,10	522,54	
Zusatzversorgung <sup>8</sup>	70,12	58,06	
Arbeitskosten insgesamt	2.988,72	2.515,90	658,40

<sup>1</sup>) Die Arbeitsvertragsrichtlinien (AVR) der Diakonie werden von der Mehrheit der diakonischen Einrichtungen angewandt.

<sup>2</sup>) Seit dem 01.04.01 besteht ein einheitlicher Ortszuschlag für verheiratete und ledig Beschäftigte.

<sup>3</sup>) Der Betrag umfasst nur die von der Dienststelle zu tragenden Kosten. Vgl. auch Übersicht 1.

<sup>4</sup>) Nach einer Neuregelung wurde die Vergütungsgruppe VIII AVR durch die H3 für Hausmeister ersetzt.

<sup>5</sup>) Das Urlaubsgeld beträgt 332,34 €.

<sup>6</sup>) Das Weihnachtsgeld beträgt 87,86% vom monatlichen Bruttoentgelt.

<sup>7</sup>) Als Arbeitgeberanteil wurden 27% vom Bruttoentgelt angesetzt.

<sup>8</sup>) Für die Zusatzversorgung wurden 3% vom Bruttoentgelt angesetzt.

Quelle: Angaben nach Auskünften des Diakonischen Werks Hamburg; eigene Berechnungen. Stand v. Sept. 2001.

Auf der Basis dieses tatsächlichen Kostenvorteils erhalten die Einrichtungen eine effektive monatliche *Subvention* pro ZDL von 977–1.295 €. <sup>60</sup> Sie setzt sich zusammen aus den budgetär wirksamen Kosten des Bundesamtes und einer Minderentlohnung des ZDL, die sich aus seiner Zwangsverpflichtung ableitet. Darüber hinaus trägt der ZDL die Differenz zu dem für ihn alternativ erzielbaren Marktlohn. Der den freigemeinnützigen Einrichtungen gratis zugeflossene Wertschöpfungsvorteil liegt somit zwischen 1,4 –1,9 Mrd. €.

<sup>60</sup> Rechenbeispiel Handwerker: Kostenvorteil pro ZDL =  $[6,5 \times 2.516 \text{ €} - 10 \times 658 \text{ €}] : 10 = 977,40 \text{ €}$ .



Da die Bewilligung von Zivildienststellen und die Zuweisung von ZDL durch das Bundesamt in Zusammenarbeit mit den Landesverbänden der Freien Wohlfahrtspflege erfolgt, findet eine Diskriminierung nicht nur der privat-gewerblichen Anbieter statt. Sie kann auch für nicht organisierte freigemeinnützige Träger und Selbsthilfegruppen nicht ausgeschlossen werden.

Die *Wettbewerbsverzerrungen* machen sich besonders in den Einsatzschwerpunkten der ZDL bemerkbar. Da sie verstärkt im pflegerischen Bereich, in der Betreuung sowie im technischen Dienst eingesetzt werden, ist die damit einhergehende Diskriminierung privat-gewerblicher Anbieter in der Behinderten-, Alten- sowie der Kinder- und Jugendhilfe am ausgeprägtesten. So beträgt der Anteil der ZDL in den Werkstätten für Behinderte (WfB) 19–40% und im technischen Dienst der Behindertenhilfe 25–30%. Für die stationäre Altenhilfe schwankt der Beitrag zwischen 5–13% in der Pflege sowie zwischen 25–28% beim technischen Dienst. In der Betreuungsarbeit der Kinder- und Jugendhilfe liegt der Anteil zwischen 6–21%.<sup>61</sup>

#### 4. Geld- und Sachspenden

Die Schätzungen zum *Spendenaufkommen* für human-karitative Zwecke in Deutschland schwanken zwischen jährlich etwa 2–4 Mrd. €. <sup>62</sup> Die Angaben für die im Inland eingesetzten Spendengelder liegen mit 0,3–2,4 Mrd. € noch stärker auseinander. Seit einigen Jahren ist eine Stagnation des Aufkommens auf dem erreichten Niveau festzustellen. Dabei hat der Wettbewerb um dieses Spendenbudget zwischen den etwa 20.000 sich regelmäßig an Spendenaktionen beteiligenden Organisationen stark zugenommen.<sup>63</sup>

---

<sup>61</sup> Vgl. Diakonisches Werk Württemberg (1999), S. 3. Siehe auch Diakonisches Werk der EKD (2000), S. 6, wo der Personalanteil ZDL in der Kinder- und Jugendhilfe mit < 2%, im Krankenhaussektor mit etwa 3%, in der Altenhilfe mit ca. 5%, in der Behindertenhilfe mit > 7% und bei den WfB mit rund 12% angegeben wird.

<sup>62</sup> Das Deutsche Zentralinstitut für soziale Fragen (DZI) gibt 2,1 Mrd. € an, während das auf Fundraising spezialisierte Consulting-Unternehmen Logo-S etwa 4,1 Mrd. € ermittelt. Vgl. Thiel (1994), S. 293 f. Die Unterschiede ergeben sich u. a. aus der Erfassung von Groß- und Stiftungsspenden durch Logo-S. Generell scheinen die Schätzungen jedoch recht unsicher, da sie auf Meldungen der 80 bzw. 95 größten Organisationen beruhen. Allerdings wird von einer hohen Spendenkonzentration von 85% des Volumens auf die 250 größten Körperschaften ausgegangen. Alternative Schätzansätze beruhen auf der Einkommen- und Vermögensteuerstatistik sowie auf Repräsentativbefragungen. Vgl. auch die Zusammenstellung der Bundesarbeitsgemeinschaft Sozialmarketing (2002) sowie Schneider (1995), S. 623 ff. und Deutsches Spendeninstitut (1998). Das Deutsche Spendeninstitut hat seine Arbeit im Mai 2002 mangels finanzieller Förderung eingestellt.

<sup>63</sup> Davon sind 2.000 Organisationen überregional tätig. Vgl. Thiel (1994), S. 293 sowie Schneider (1995), S. 625.

Als Folge liegen die Aufwendungen für Mailings, Haus- und Straßensammlungen relativ hoch. Konkrete Angaben zu den *Spendenbeschaffungskosten*, die das Spendenmarketing, den Ankauf bzw. die Pflege von Adressenlisten, Prämienzahlungen an eigene Sammler oder professionelle Fundraiser sowie die interne Verwaltung umfassen, sind schwer zu ermitteln. Schätzungen von durchschnittlich 10–20% der Bruttospende scheinen realistisch.<sup>64</sup> Hinzu kommen Transaktionskosten wie Überweisungsgebühren, die insbesondere bei Kleinspenden ins Gewicht fallen.

Dieser Ressourceneinsatz macht die Spende zu einem volkswirtschaftlich gesehen sehr teuren Finanzierungsinstrument. Für die freigemeinnützigen Organisationen bleiben diese Kosten ohne Beachtung, solange ihnen ein finanzieller Nettoerlös zufließt.<sup>65</sup> Da die traditionellen Haus- und Straßensammlungen nur noch geringe Zuläufe haben, könnten neue Formen der Spendenorganisation wie das Sozialsponsoring und das Erbschaftsmarketing zukünftig bei geringeren Akquisitionskosten weitere Spendenpotenziale erschließen.

Spezielle Probleme sind mit den *Kleidersammlungen* und den *Wohlfahrtslotterien* verbunden. Da ein erheblicher Teil der Altkleider über gewerbliche Unternehmen in Entwicklungsländer exportiert wird und dort auf Basaren weiter verkauft wird, kommt der Aufbau einer dort heimischen Textilindustrie zum Erliegen und erhöht in diesen Ländern die Arbeitslosigkeit. Bei der Kopplung der Geldspende an einen Warenerwerb (Weihnachtskarten, Fairer-Handel-Produkte) oder einen eventuellen Lotteriegewinn kommen möglicherweise Konsumverzerrungen hinzu, da das eigentliche Gut ohne die Spende nicht gekauft werden würde.

Das deutsche *Spendenrecht ist nicht wettbewerbsneutral*, sondern diskriminiert nach *Trägerschaft* der Einrichtung, nach *Einkommenshöhe des Spenders* sowie nach *Art der Spende*.<sup>66</sup> Die steuerliche Berücksichtigung als Sonderausgabe ist an das Gemeinnützigkeitsprivileg der begünstigten Einrichtung geknüpft (§§ 51 ff. AO). Das diskriminiert privat-gewerbliche Unternehmen, die bereits vom Zugang zu ZDL sowie von Ausbildungssubventionen für ehrenamtlich Tätige ausgeschlossen sind. Zwar mag eine Zuführung privater Gratisressourcen bei erwerbswirtschaftlichen Unternehmen ohne eine satzungsmäßige Begrenzung der Gewinnverwendung illusorisch

---

<sup>64</sup> Siehe hierzu unterschiedliche Angaben bei Christa und Halfar (1992), S. 23; Loges (1988), S. 21; Klein (1986), S. 87 ff. In einigen Bundesländern wurden schon frühzeitig Verwaltungsvorschriften bzgl. der Spendennettoerlöse erlassen.

<sup>65</sup> Eine Ausnahme bildet die Kombination eines Spendenmailings mit einer Aufklärungskampagne, die sich bei einem Nettoerlös von Null gerade selbst finanzieren würde. Als Beispiel sei die Verbrechensprävention des Weißen Ringes genannt.

<sup>66</sup> Auf die einseitige Förderung von Geld- und Sachspenden und einen Ausschluss der Freiwilligenarbeit von der Steuerbegünstigung wurde bereits eingegangen.

risch erscheinen. Dennoch wäre es denkbar, dass ein gegebenenfalls überregional tätiges Unternehmen, welches sich durch überzeugende Leistungen einen entsprechenden Markennamen geschaffen hat, private Gratisressourcen mit der Zusage einwirbt, dass diese ausschließlich für Betreuung und Projekte eingesetzt werden, die über die im Versorgungsvertrag mit den Sozialleistungsträgern festgelegten und zu entgeltenden Dienstleistungen hinausgehen.<sup>67</sup>

Spenden für mildtätige, kirchliche, religiöse, wissenschaftliche und andere als besonders förderungswürdig anerkannte gemeinnützige Zwecke sind bis zu 5 % der Einkünfte als Sonderausgabe abzugsfähig.<sup>68</sup> Damit erhalten die Spender abhängig vom Grenzsteuersatz ganz unterschiedliche Subventionsraten.

## 5. Sozial- und wirtschaftspolitische Schlussfolgerung

Um den aus gesellschaftspolitischen, wohlfahrtsökonomischen und fiskalischen Gesichtspunkten wünschenswerten Zustrom von Gratisressourcen zu fördern, dabei ökonomische Fehlsteuerungen zu vermeiden und dem Grundsatz der Wettbewerbsneutralität zu entsprechen, müssten die *Rahmenbedingungen* angepasst werden. Eine Gleichstellung der *Freiwilligenarbeit* mit der Geldspende ließe sich durch eine steuerliche Berücksichtigung der Zeitspende erreichen. Auch könnte eine Anrechnung von Rentenzeiten die Attraktivität steigern. Darüber hinaus sollten die Einrichtungen die Pflicht zum Abschluss einer Haftpflicht- und Unfallversicherung zugunsten der Freiwilligen haben.

Aufgrund der Opportunitätskosten wäre volkswirtschaftlich eine Abschaffung des *Zivildienstes* zu fordern.<sup>69</sup> Fiskalisch würde der Wegfall günstiger Arbeitskräfte die Belastung der Sozialhaushalte erhöhen. Zugleich führt der Wegfall dieser naturalen Sondersteuer aber zu vermehrter Steuergerechtigkeit. Die Aquirierung zusätzlicher finanzieller Mittel über die Sozialversicherungsbeiträge würde einen regressiven, die über vermehrte Steuereinnahmen einen eher progressiven Umverteilungseffekt bewirken.

---

<sup>67</sup> Dies ließe sich in der Unternehmenssatzung festschreiben oder sogar durch die Ausgliederung einer „Gratis-GmbH“ nach außen hin belegen. Ein Beispiel wäre die „Corona, gemeinnütziger Verein für Mensch und Umwelt e.V.“, die der K&S Unternehmensgruppe Dr. Krantz Sozialbau & Betreuung (Sottrum) eng verbunden ist. Die Überprüfung durch einen vereidigten Wirtschaftsprüfer wäre zwingend.

<sup>68</sup> Genauere Angaben finden sich im § 10b Einkommensteuergesetz (EStG) sowie § 9 Körperschaftsteuergesetz (KStG). Für wissenschaftliche, mildtätige und als besonders förderungswürdig anerkannte kulturelle Zwecke steigt der Einkommenshöchstsatz auf 10%.

<sup>69</sup> Diese Forderung läuft parallel einer Einrichtung einer Berufsmarine. Vgl. Schäfer (2001), S. 320 ff.



Die Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht für junge Männer und Frauen würde demgegenüber den Charakter der Sondersteuer aufheben, die volkswirtschaftlichen Kosten aber potenzieren. Sollte eine Aufhebung an politischen Widerständen scheitern, dann sollte der Zugang zu Zivildienststellen diskriminierungsfrei erfolgen. Nicht das Gemeinnützigkeitsprivileg des Trägers sollte als Kriterium gelten, sondern der als förderungswürdig anerkannte Zweck der Leistungserstellung. Damit würde auch privat-gewerblichen Unternehmen ein Zugang zu dieser Gratisressource eröffnet.

Dem Grundsatz der Zweckorientierung und der Nichtdiskriminierung folgend wäre eine konstante Förderungsrate der *Geldspende* (Preis der Spende), gegebenenfalls gestaffelt nach dem Spendenzweck, als Steuergutschrift zu handhaben. Die Systematik der Zweckorientierung hätte außerdem die Aufhebung der Einkommenshöchstsätze zur Folge, da diese individuell unterschiedliche Vergünstigungen für die Spende bewirken. Zur Entlastung der staatlichen Finanzen wäre zudem bei einer Preiselastizität der Spendenbereitschaft von absolut  $> 1$  eine großzügigere Förderung empfehlenswert.

Generell sollte eine steuerliche Abzugsfähigkeit auch hier losgelöst vom Gemeinnützigkeitsprivileg des Trägers einzig an das Kriterium des begünstigten Verwendungszweckes geknüpft werden. Nur so wäre eine wettbewerbliche Gleichstellung der verschiedenen Trägerschaften gegeben.

### Literatur

- Arnold, V. (1994), Altruismus und Effizienz, in: K. Homann (Hrsg.), *Wirtschaftsethische Perspektiven I*, Berlin, 53 – 84.
- Arrow, K. J. (1975), *Gifts and Exchanges*, in: E. S. Phelps (Hrsg.), *Altruism, Morality and Economic Theory*, New York, 13 – 28.
- Badelt, Chr. (1990), *Institutional Choice and the Nonprofit Sector*, in: H. K. Anheier / W. Seibel (Hrsg.), *The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations*, Berlin – New York, 52 – 63.
- Beckerath, v. (1993), *Kommentar zu § 3 Nr. 26 EStG*, in: P. Kirchhoff / H. Sohn (Hrsg.), *Einkommensteuergesetz-Kommentar*, Bd. 2, Loseblattsammlung, Heidelberg.
- Behr, K. / Liebig, R. / Rauschenbach, Th. (1998), *Das Ehrenamt in empirischen Studien – ein sekundäranalytischer Vergleich*, Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bd. 163, Stuttgart.
- Bock, T. (1992), *Ehrenamtliche in der Freien Wohlfahrtspflege*, *Soziale Arbeit*, 41. Jg., 381 – 384.
- Bogai, D. (1999), *Professionalität zu Dumpingpreisen? Zum arbeitsmarktpolitischen Konflikt um Ehrenamtliche*, *Diakonie-Dokumentation*, Heft 1, 33 – 36.

- Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege* (Hrsg.) (2000), Gesamtstatistik der Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege, Bonn.
- Bundesarbeitsgemeinschaft Sozialmarketing* (2002), Zahlen zum Fundraising in Deutschland, Update vom 6.2.2002, <http://www.sozialmarketing.de/zahlen.htm> vom 15. 4. 2002.
- Christa, H. / Halfar, B. (1992), Wohlfahrtsverbände im Wettbewerb – Empirische Ergebnisse zum Spendenmarketing, Sozialpolitik und Wissenschaft, Schriften des Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Allgemeine Schrift 269, Frankfurt / M., 19–38.
- Cordes, C. / Herzog, R. (1966), Art. Subsidiaritätsprinzip, in: Evangelisches Staatslexikon, hrsg. von Kunst, H. und Grundmann, S., 1. Aufl., Berlin, 2264–2272.
- Deutscher Caritasverband und Diakonisches Werk der EKD* (Hrsg.) (1999), Ehrenamt in Einrichtungen von Caritas und Diakonie in den neuen Bundesländern, Diakonie-Korrespondenz, Heft 4.
- Deutsches Spendeninstitut* (1998), Deutsches Spenden Barometer 1998, <http://www.dsk.de/presse/baro98.htm> vom 12. 4. 2002
- Diakonisches Werk der EKD* (Hrsg.) (2000), Die Zukunft des Zivildienstes in Kirche und ihrer Diakonie, Diakonie-Korrespondenz, Heft 3.
- Diakonisches Werk Württemberg* (Hrsg.) (1999), Diakonie ohne Zivis – Was tun, wenn die Wehrpflicht fällt, Arbeitspapier, Stuttgart.
- Dichmann, W. (1994), Subsidiarität, *Ordo*, Bd. 45, 195–249.
- Dickertmann, D. / Piel, V. (1995), Informationsbedarf auf dem Spendenmarkt, *Wirtschaftsdienst*, 75. Jg., 49–56.
- Erlinghagen, M. (2002), Konturen ehrenamtlichen Engagements in Deutschland, in: *Sozialer Fortschritt*, 51. Jg., 80–86.
- Fachlexikon der sozialen Arbeit* (1997), hrsg. vom Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge, Frankfurt a.M., 4. Aufl.
- Grandjean, J. (1999), Gesellschaftlicher Wandel und Freiwilligenarbeit, in: *Neue Zürcher Zeitung* vom 4. / 5. 9. 1999.
- Herzog, R. (1987), Art. Subsidiaritätsprinzip, in: *Evangelisches Staatslexikon*, hrsg. v. Herzog, R., Kunst, H. u. a., Bd. 2, 3. Aufl., Berlin-Stuttgart, 3564–3572.
- Hochman, H. M. / Rodgers, J. D. (1986), The Optimal Tax Treatment of Charitable Contributions, in: S. Rose-Ackerman (Hrsg.), *The Economics of Nonprofit Institutions*, New York-Oxford, 224–245.
- Hüdepohl, A. (1996), *Organisationen der Wohlfahrtspflege*, Berlin.
- Institut der deutschen Wirtschaft* (2001), *Deutschland in Zahlen*, Köln.
- Klein, M. (1986), *Ökonomische Probleme spendenfinanzierter, wohltätiger Organisationen*, Diss., Bonn.
- Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen* (1997), *Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland – Entwicklungen, Ursachen und Maßnahmen*, Teil III, *Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungslage*, Bonn.

- Leven, F.-J.* (1997), Die Zukunft des Ehrenamtes aus ökonomischer Sicht, in: H. Pompey (Hrsg.), Caritas im Spannungsfeld von Wirtschaftlichkeit und Menschlichkeit, Würzburg, 98 – 152.
- Loges, F.* (1988), Wohlfahrtsverbände zwischen Staat und Markt, Arbeitspapier Nr. 12 des FB IV – VWL der Universität Trier.
- Luhmann, N.* (1995), Funktionen und Folgen formaler Organisation, Berlin.
- Meier, B.* (2001), Kommunitarismus – Politische Idee, Pragmatik und empirische Befunde, Köln.
- Meyer, D.* (1998), Die Freie Wohlfahrtspflege zwischen Wettbewerb und Neokorporatismus – Ergebnisse einer Pilotstudie, Diskussionsbeiträge zur Wirtschaftspolitik, Nr. 83, Hamburg.
- (1999), Wettbewerbliche Neuorientierung der Freien Wohlfahrtspflege, Berlin.
- Nell-Breuning, O. v.* (1962), Art. Subsidiaritätsprinzip, in: Staatslexikon, hrsg. v. d. Görres-Gesellschaft, 6. Aufl., Bd. 7, Freiburg, 826 – 833.
- Oster, S. M.* (1996), Nonprofit Organizations and Their Local Affiliates: A Study in Organizational Forms, in: Journal of Economic Behavior & Organization, Vol. 30, 83 – 95.
- Ottnad, A. / Wahl, S. / Miegel, M.* (2000), Zwischen Markt und Mildtätigkeit, München.
- Paqué, K.-H.* (1986), Philanthropie und Steuerpolitik, Kieler Studien, Nr. 203, Tübingen.
- Picot, S.* (2000), Jugend und freiwilliges Engagement, in: Freiwilliges Engagement in Deutschland – Freiwilligensurvey 1999, Bd. 3, hrsg. v. Picot, S., Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bd. 194.3, Stuttgart, 111 – 207.
- Pradel, J.* (1993), Spannungsfelder zwischen Haupt- und Ehrenamtlichkeit, Theorie und Praxis der sozialen Arbeit, 44. Jg., 95 – 102.
- Rauschenbach, Th.* (1999), Ehrenamtliches Engagement bei veränderten gesellschaftlichen Bedingungen, Diakonie-Dokumentation, Heft 1, 24 – 33.
- Rosenblatt, B. v.* (2000), Freiwilliges Engagement in Deutschland – Freiwilligensurvey 1999, Bd. 1: Gesamtbericht, Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Sport, Bd. 194.1, Stuttgart.
- Schäfer, W.* (2001), Die Wehrstruktur aus ökonomischer Sicht, WiSt, 30. Jg., 320 – 324.
- Schneider, W.* (1995), Struktur und wirtschaftliche Bedeutung des Spendenmarktes in Deutschland, WiSt, 24. Jg., 623 – 628.
- Schwartz, N.* (1996), Ehrenamtliches Engagement in Deutschland, Wirtschaft und Statistik, 259 – 266.
- Thiel, R. E.* (1994), Der Spendenmarkt in Deutschland, Entwicklung und Zusammenarbeit, 35. Jg., 293 – 294.
- Vogt, L.* (1997), Zur Logik der Ehre in der Gegenwartsgesellschaft. Differenzierung – Macht – Integration, Frankfurt a.M.



- Wagner, G./Schwarze, J./Rinne, K./Erlinghagen, M.* (1998), „Bürgerarbeit“: Kein sinnvoller Weg zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit, Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 4, 82–85.
- Weber, M.* (1972 [1921]), *Wirtschaft und Gesellschaft, Grundriß der verstehenden Soziologie*, 5. rev. Aufl., Tübingen.
- Weisbrod, B. A.* (1998), *The Nonprofit Economy*, Cambridge/Mass. – London.
- Winkler, J.* (1994), Ehre und Amt. Ehrenamtliche Tätigkeit als Teil spezifischer Lebensstile, in: L. Vogt/A. Zingerle (Hrsg.), *Ehre. Archaische Momente in der Moderne*, Frankfurt a.M., 132–150.
- Wohlfarth, A.* (1997), Gesellschaftliche und sozialetische Aspekte zum Aufbau solidarischen Engagements, in: H. Pompey (Hrsg.), *Caritas im Spannungsfeld von Wirtschaftlichkeit und Menschlichkeit*, Würzburg, 153–164.