

MICHAEL D. MROSS

# Personale Arbeit in Nonprofit Organisationen

Grundlagen – Theorie –  
Ökonomik



# Personale Arbeit in Nonprofit Organisationen



Michael D. Mroß

## Personale Arbeit in Nonprofit Organisationen

Grundlagen – Theorie – Ökonomik



## Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

AVM - Akademische Verlagsgemeinschaft München 2009  
© Thomas Martin Verlagsgesellschaft, München

Umschlagabbildung: © Spectral-Design - Fotolia.com

Alle Rechte vorbehalten. Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der Grenzen des Urhebergesetzes ohne schriftliche Zustimmung des Verlages ist unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Nachdruck, auch auszugsweise, Reproduktion, Vervielfältigung, Übersetzung, Mikroverfilmung sowie Digitalisierung oder Einspeicherung und Verarbeitung auf Tonträgern und in elektronischen Systemen aller Art.

Alle Informationen in diesem Buch wurden mit größter Sorgfalt erarbeitet und geprüft. Weder Autoren noch Verlag können jedoch für Schäden haftbar gemacht werden, die in Zusammenhang mit der Verwendung dieses Buches stehen.

e-ISBN (ePDF) 978-3-96091-134-0  
ISBN (Print) 978-3-86924-877-6

Verlagsverzeichnis schickt gern:  
AVM - Akademische Verlagsgemeinschaft München  
Schwanthalerstr. 81  
D-80336 München

[www.avm-verlag.de](http://www.avm-verlag.de)

# **Personale Arbeit in Nonprofit Organisationen**

**Grundlagen – Theorie - Ökonomik**

---

von

Prof. Dr. rer. pol. Michael D. Mroß

Professur für Öffentliche Betriebswirtschaftslehre  
Fachgebiet Personalmanagement und Organisation  
Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW



## **Vorwort**

Die vorliegende Monographie entstand aus der Wahrnehmung heraus, dass das theoretische Wissen über elementare ökonomische Zusammenhänge, die den Nonprofit Sektor betreffen, nach wie vor vergleichsweise gering ist. Mit dem Fokus auf den Aspekt der personalen Arbeit in Nonprofit Organisationen, insbesondere solchen der Sozialwirtschaft, soll diese Schrift Grundlagenarbeit leisten und den bezeichneten Wissensdefiziten ein Stück weit entgegenwirken.

Ganz bewusst ist an dieser Stelle die Rede von „personaler Arbeit“ und nicht von „Personal“. Gerade Nonprofit Organisationen der Sozialwirtschaft zeichnen sich durch eine Reihe von Besonderheiten aus, die den Gebrauch des umgangssprachlich leidlich klaren Begriffs des „Personals“ problematisch erscheinen lassen. Diese Besonderheiten sind es, die es aus der Sichtweise des Verfassers nicht empfehlenswert erscheinen lassen, etablierte Ansätze des allgemeinen Personalmanagements „einfach“ – modifiziert – auf den Nonprofit Sektor zu übertragen. Plädiert wird an dieser Stelle vielmehr für einen künftig zu entwickelnden eigenständigen Ansatz.

Für Nikolas, das alte Schlitzohr, für die pfiffige Alexa und vor allem für Silke, die den ganzen Laden zusammenhält.

Michael D. Mroß  
Schwerte (an der Ruhr), im März 2009





# Inhaltsverzeichnis

## Inhaltsverzeichnis

<b>Vorwort</b> .....	<b>7</b>
<b>Inhaltsverzeichnis</b> .....	<b>9</b>
<b>Teil I: Nonprofit Organisationen der Sozialwirtschaft</b> .....	<b>13</b>
1 Allgemeine Abgrenzungsfragen des Nonprofit Sektors .....	13
2 Abgrenzungsprobleme von Organisationen des Nonprofit Sektors .....	15
3 Positionierung von Nonprofit Organisationen innerhalb des öffentlichen und des privaten Sektors .....	17
3.1 Nonprofit Organisationen im Lichte einer induktiven, exemplarisch-konkretisierenden Charakterisierung des öffentlichen Sektors .....	17
3.2 Nonprofit Organisationen im Lichte einer deduktiven, systematisch-abstrakten Charakterisierung des öffentlichen Sektors .....	19
3.3 Zusammenfassung .....	22
4 Eingrenzungskriterien von Organisationen des privaten Nonprofit Sektors .....	23
4.1 Allgemeine Charakterisierung von Nonprofit Organisationen .....	23
4.1.1 Zielsetzung der Organisation .....	23
4.1.2 Zielprioritäten der Organisation .....	25
4.1.3 Hauptsächliche Finanzierungsquellen und -arten .....	26
4.1.4 Freiwillige Mitarbeit .....	26
4.2 Merkmale privater Nonprofit Organisationen .....	26
5 Erscheinungsformen der privaten Nonprofit Organisation .....	29
5.1 Rechtliche Erscheinungsformen – Überblick .....	29
5.2 Typologien .....	31
6 Organisationen der Freien Wohlfahrtspflege zwischen Sozialwirtschaft und Nonprofit-Orientierung .....	34
6.1 Dominanz der Freien Wohlfahrtspflege innerhalb der Sozialwirtschaft .....	34
6.2 Gegenstandsbereiche der Sozialwirtschaft .....	37
6.2.1 Sozialwirtschaft .....	37
6.2.2 Unternehmen der Sozialwirtschaft .....	38
6.3 Zur Beziehung von Sozialwirtschaft/-management und Betriebswirtschaft .....	40
7 Wohlfahrtspflege .....	43
7.1 Begriff der „Wohlfahrtspflege“ .....	43
7.2 Ordnung und Funktion der Wohlfahrtspflege .....	44
7.3 Ökonomische Überlegungen zur Wahrnehmung der Wohlfahrtspflege durch öffentliche und freie Träger .....	46
7.3.1 Diskussion der Vorteilhaftigkeit öffentlicher Wohlfahrtspflege bei Routineaufgaben .....	46
7.3.2 Diskussion der Vorteilhaftigkeit freier Wohlfahrtspflege bei heterogenen Aufgaben .....	48
7.4 Allgemeine Beschreibung der Freien Wohlfahrtspflege .....	49
7.4.1 Begriff und Verständnis .....	49
7.4.2 „Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege“ .....	52

7.4.3 Finanzierung der Freien Wohlfahrtspflege .....	57
7.4.3.1 Überblick.....	57
7.4.3.2 Traditionelle Finanzierungsquellen.....	59
7.4.3.3 Weitere Finanzierungsansätze.....	63
7.4.3.3.1 Das persönliche Budget.....	63
7.4.3.3.2 Sponsoring.....	64
7.4.3.3.3 Fundraising.....	66
<b>Teil II: Betriebswirtschaftlicher Bezugsrahmen .....</b>	<b>68</b>
1. Hinwendung des Nonprofit-Sektors zur Betriebswirtschaft .....	68
1.1 Finanzierungsfragen .....	69
1.2 Identitätsfragen.....	70
2 Grundsatzfragen zu Nonprofit Organisation und Betriebswirtschaft.....	74
2.1 Gegenstand der Wirtschaftswissenschaft .....	74
2.2 Das Merkmal der Knappheit im Nonprofit Bereich.....	76
2.3 Das Merkmal der Einkommensorientierung im Nonprofit Bereich.....	78
2.3.1 Einführung.....	78
2.3.2 Verständnisspektrum von „nonprofit“ .....	79
2.3.3 Einkommensorientierung: Einkommenserwerb vs. Einkommensverwendung .....	83
2.3.4. Die Nonprofit Organisation: Ein „Betrieb“ im Sinne der Betriebswirtschaftslehre? .....	86
2.3.4.1 Notwendigkeit einer Begriffsklärung.....	86
2.3.4.2 Das Betriebsverständnis nach „Wöhe“ .....	87
2.3.4.3 Das Betriebsverständnis nach „Schneider“ .....	90
3 Dienstleistungen der Freien Wohlfahrtspflege.....	93
3.1 Dienstleistungsunternehmen und Wertegemeinschaft .....	93
3.2 Der Begriff der Dienstleistung .....	93
3.3 Die Dienstleistung im Kontext der Freien Wohlfahrtspflege.....	96
3.4 Zum Charakterisierungsmerkmal der „sozialen“ Dienstleistung .....	99
4 Unternehmenstheoretische Betrachtungen der Nonprofit Organisation .....	101
4.1 Theorie des Unternehmens.....	101
4.2 Erklärungsansätze zur Existenz von Nonprofit Organisationen .....	103
4.3 Vertrauen und Informationsasymmetrie.....	107
5 Nonprofit Organisationen als „Placebo Organisationen“.....	109
<b>Teil III: Grundsatzfragen der Personalwirtschaft in Nonprofit Organisationen .....</b>	<b>114</b>
1 Personale Arbeit in Nonprofit Organisationen.....	114
1.1 Ordnung der Erscheinungsformen personaler Arbeit in Nonprofit Organisationen (NPO) .....	114
1.1.1 Die Vielfalt personaler Arbeit in NPO .....	114
1.1.2 Probleme der Arbeitnehmer-Eigenschaft als Ordnungsmerkmal.....	118
1.1.3 (Arbeits-) Vertrag und Arbeitsverhältnis als Ordnungsmerkmale .....	121
1.2 Personale Arbeit auf der Grundlage von (Arbeits-) Verträgen .....	122
1.2.1 Hauptamtliche Mitarbeiter .....	123
1.2.2 Berufspraktikanten .....	123
1.2.3 Auszubildende (i.w.S.).....	124

# Inhaltsverzeichnis

1.2.4 Mitarbeiter in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen.....	125
1.3 Personale Arbeit ohne (arbeits-)vertragliche Grundlage.....	125
1.3.1 Ehrenamtlich Beschäftigte.....	126
1.3.2 Zivildienstleistende.....	129
1.3.3 Ordensangehörige und Diakonisse.....	132
1.3.4 Absolventen eines Freiwilligen Sozialen Jahres (FSJ) bzw. Freiwilligen Ökologischen Jahres.....	135
1.3.5 Der so genannte „Ein-Euro-Job“.....	137
2 „Personal“- Begriff und personale Arbeit in Nonprofit Organisationen.....	140
2.1 Der Personal-Begriff als Problem.....	140
2.2 Spannweite des Personalbegriffs.....	142
2.3 Ausgrenzungseffekte eines engen Personalbegriffs.....	146
2.4 Arbeitsleistung als konstitutives Merkmal von „Personal“.....	147
3 Die Anwendung des Personalbegriffs auf Formen personaler Arbeit auf der Basis von (Arbeits-) Verträgen.....	151
4 Die Anwendung des Personalbegriffs auf Formen personaler Arbeit <i>ohne</i> (arbeits-) vertragliche Grundlage.....	152
4.1 Zur Diskussion: Ehrenamtlich Beschäftigte.....	152
4.2 Zur Diskussion: Zivildienstleistende.....	157
4.3 Ordensangehörige und Diakonisse.....	160
4.4 Mitarbeiter im Freiwilligen Sozialen bzw. Ökologischen Jahr.....	164
4.5 „Ein-Euro-Job“.....	167
4.6 Zwischenfazit.....	169
<b>Teil IV: Personal – und - Management.....</b>	<b>171</b>
1 Exemplarischer Überblick zum Stand der Literatur zur Personalwirtschaft in Nonprofit Organisationen.....	171
1.1 Faktenberichte.....	172
1.2 Transformationen aus dem Profit Sektor.....	173
1.3 Diskussion ausgewählter Beschäftigungsformen.....	174
1.4 Theoretische Grundsatzartikel.....	176
2 Gestaltungs- und Strukturfragen der Personalwirtschaft in NPO.....	179
2.1 Anreiz und Motivation.....	179
2.2 Leistungsmessung und Qualitätsmanagement.....	181
2.3 Unternehmenskultur als personalwirtschaftliche Herausforderung.....	183
2.3.1 Begriff der Unternehmenskultur.....	183
2.3.2 Beurteilung der Stärke von Unternehmenskulturen von NPO.....	185
2.3.3 Starke Unternehmenskulturen als personalwirtschaftliche Problemstellung.....	191
2.4 Finanzierung und Risikomanagement.....	196
2.4.1 Das Ehrenamt als kritisches Finanzierungssurrogat.....	196
2.4.2 Finanzierungsbedingte Probleme der Personalstruktur.....	197
2.4.3 Personalstrukturprobleme der Zuwendungsfinanzierung.....	199
2.4.4. Personalwirtschaftliche Probleme aus dem Antragsverfahren.....	202
3 Fazit und Ausblick.....	203
<b>Literaturverzeichnis.....</b>	<b>204</b>



## Teil I: Nonprofit Organisationen der Sozialwirtschaft

### 1 Allgemeine Abgrenzungsfragen des Nonprofit Sektors

Zum Beginn einer Ausarbeitung bietet es sich an, den Bereich oder den Gegenstand dessen, auf den sich die Ausführungen beziehen klar zu benennen und abzugrenzen. Für den Nonprofit Sektor – alternativ auch **Dritter Sektor**, **tertiären Sektor**, **Unabhängiger Sektor**<sup>1</sup> - bereitet dieses Unterfangen gleichwohl Schwierigkeiten. Der Nonprofit Sektor ist begrifflich im Wesentlichen über eine Negativ-Klassifizierung erfasst. Das heißt, die einschlägige Literatur beschreibt diesen Bereich regelmäßig dadurch, dass sie darlegt, was er *nicht* ist. So ist der tertiäre Sektor weder Markt noch Staat bzw. weder öffentlicher noch privater Bereich.

„Sie [Nonprofit Organisationen, M.D.M.] sind weder Staat noch Markt, sondern etwas Anderes, etwas Drittes. Die klassischen Gegensatz-Pole Staat und Markt decken nicht unsere ganze gesellschaftliche Wirklichkeit ab: Eine Fülle an Organisationen gehört nicht zur unmittelbaren Staatsverwaltung, aber auch nicht zu den markt- und gewinnorientierten Privatunternehmen.“ (Reichard 1988, 363)

Reichard (1988, 365) grenzt negativ zusätzlich den Bereich Familie aus, so dass der Nonprofit Sektor von drei Polen begrenzt wird. Abbildung 1 mag dieses illustrieren.

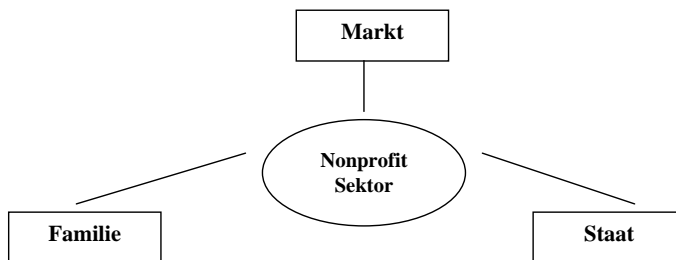


Abb. 1  
Verortung des Nonprofit Sektors  
(Quelle: Eigene)

<sup>1</sup> Im anglo-amerikanischen Bereich sind zudem die Bezeichnungen non-governmental sector oder auch privat voluntary sector geläufig.

Der tertiäre Sektor ist hier jeweils charakterisiert durch ein abnehmendes Niveau an Amtlichkeit, ausgehend vom reinen Staat, durch ein abnehmendes Niveau von Marktlichkeit, ausgehend vom reinen Markt sowie ein abnehmendes Niveau an Selbstversorgung, ausgehend von der klassischen Familie (Reichard 1988, 365).

Den Dritten Sektor anhand eines einzigen dominierenden Merkmals zu klassifizieren, gestaltet es sich als äußerst problematisch. Kaum ein positiv eingrenzendes Kriterium, für das sich nicht auch ein Gegenbeispiel finden ließe.<sup>2</sup> Es ist von daher nachvollziehbar, wenn Reichard (1988, 365) den Dritten Sektor weniger als „dritten Pol“, denn als „eine Mischzone“ beschreibt.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Vgl. für unterschiedliche wissenschaftliche Zugänge, jeweils geleitet von der den tertiären Sektor analysierenden Disziplin ausführlich bei Seibel 1994, 25ff.

<sup>3</sup> Vgl. aber Seibel (1994), der ungeachtet der Eingrenzungsproblematik – aber dennoch auch vage – davon ausgeht, dass „es eine ungefähre Idee von der Gestalt des Dritten Sektors...gibt...“ und aus der einschlägigen Literatur „...ein hinreichend präzises Bild von der institutionellen Substanz des Dritten Sektors“ ableiten will.

## 2 Abgrenzungsprobleme von Organisationen des Nonprofit Sektors

Folgt man für betriebswirtschaftliche Überlegungen etwa der Unterteilung von Wöhe (z.B. 1990) in seiner Aufteilung der im weiteren Sinne Produktionswirtschaft in Sachleistungs- und Dienstleistungsbetriebe, so bereitet die Ein- oder Zuordnung von etablierten Betriebsarten gewöhnlich auch kaum Schwierigkeiten.

Für den Nonprofit-Sektor bringt dieses Vorhaben jedoch Schwierigkeiten mit sich, die sich nicht zuletzt auch darauf zurückführen lassen, dass der Nonprofit-Bereich – gemessen an seiner wirtschaftlichen, insbesondere beschäftigungspolitischen Bedeutung - in der Betriebswirtschaftslehre lange Zeit vergleichsweise stiefmütterlich behandelt wurde und wenig Beachtung fand.

Organisationen, die weder eindeutig im engeren Sinne als Betriebe (Wöhe 1990), noch im engeren Sinne als öffentliche Haushalte zu verstehen sind, bewegten sich lange Zeit in vielerlei Hinsicht im Niemandsland der Wissenschaftsdisziplinen.

So widmet sich den wirtschaftlichen Problemen des öffentlichen Sektors traditionell die **Finanzwissenschaft**, wogegen sich die **Betriebswirtschaft** gewöhnlich – in aller Allgemeinheit und in zusätzlicher Ausgrenzung der privaten Haushalte – mit privaten einzelwirtschaftlichen Fragestellungen befasst (vgl. Wöhe 1990, 2ff.).

Wie verzwickelt eine Zuordnung von Organisationen des Nonprofit Sektors ist, wird zudem auch dadurch deutlich, dass selbst die Einnahme einer globaler ausgerichteten Perspektive, etwa die der **Volkswirtschaftslehre**, nur wenig weiterführt. Aus volkswirtschaftlicher Perspektive lassen sich Haushalte und Unternehmen, sprich Betriebe im Wöhe'schen Sinne, dem privaten Sektor und der *Staat*, hier verstanden als Sammelbegriff für nichtprivate Institutionen, dessen Entscheidungsträger die öffentliche Hand ist, dem öffentlichen Sektor zuordnen (vgl. z.B. Woll 1990, 65).

Dass selbst eine solche grobe Einteilung aber nicht widerspruchs- bzw. überschneidungsfrei erfolgen kann, verdeutlicht schon der wissenschaftliche Sprachgebrauch, wenn der Terminus *Nonprofit* sowohl für privatwirtschaftlich-gemeinnützige als auch öffentlich-rechtliche Institutionen und Organisationen Anwendung findet (vgl. Anheier/Seibel 1999, 19).



So erfüllen etwa Organisationen der Freien Wohlfahrtspflege als auch öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten gleichermaßen das häufig verwendete, doch fragwürdige Kriterium, dass sie **nicht primär auf Gewinnerzielung** hin ausgerichtet sind.

Beide Organisationen befinden sich in einem wirtschaftlichen Aktionsfeld, in dem nicht der Gewinn das (offizielle) Formalziel der Entscheidungsträger darstellt, sondern die Zielausrichtung auf die Befriedigung von Bedürfnissen erfolgt und die Gewinnmaxime bzw. deren abgeschwächte Form, die **Kostendeckung**, (offiziell) eine Nebenbedingung darstellt.

Des Weiteren bieten beide Organisationen nicht ausschließlich individuell nutzbare Dienstleistungen an. Ungeachtet dieser Gemeinsamkeiten unterscheiden sich beide Organisationen aber zum Beispiel bereits darin, dass die öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt ihre Tätigkeit im staatlichen Auftrag aus ihrem verfassungsmäßigen Auftrag nach Artikel 5, I Grundgesetz wahrnimmt und de facto ihre Tätigkeit nicht aufgrund von Zahlungsunfähigkeit jemals wird aufgeben müssen, während die Organisation der Freien Wohlfahrtspflege zum einem das Angebot ihrer Leistung freiwillig, mindestens aber ohne staatliche Verpflichtung anbietet und durchaus letztlich dem **Konkursrisiko** Rechnung tragen muss.

Die Organisationen, von denen in dieser Arbeit die Rede sein soll, sind weder eindeutig dem rein öffentlichen, noch eindeutig dem rein privatwirtschaftlichen Sektor zuzuordnen. Sinnvoller Weise ist daher davon auszugehen, dass es außer diesen beiden Kernsektoren noch einen dritten Sektor geben muss, der episch gesprochen weder *schwarz* noch *weiß*, sondern eine Mischform aus beiden, also *grau* ist. Diese Überlegungen spiegeln sich im (auch wissenschaftlichen) Sprachgebrauch wider, wenn als weitere Synonyme vom **Grauen** oder auch vom **intermediären Sektor** die Rede ist.

### 3 Positionierung von Nonprofit Organisationen innerhalb des öffentlichen und des privaten Sektors

Um trotz der Abgrenzungsproblematik eine zumindest elementare Einordnung von Nonprofit Organisationen in oder zwischen den beiden grundsätzlichen Wirtschaftsbereichen *privat* und *öffentlich* vornehmen zu können, sollen die beiden Bereiche im folgenden näher betrachtet werden. Eine eindeutige Abgrenzung dieser beiden Grobeinteilungen würde sich im Idealfall als hilfreich erweisen, die Stellung von Nonprofit Organisationen klarer darlegen zu können.

Eine erste, simple Möglichkeit, die beiden Bereiche von einander abzugrenzen besteht darin, sie auf dem Wege einer **Negativabgrenzung** von einander zu trennen.

Es kann all das zum öffentlichen Sektor hinzugehörend angesehen werden, das nicht eindeutig dem privaten Sektor angehört. Damit ist freilich nicht allzu viel an Klarheit gewonnen. Gleichwohl lassen sich damit jedoch private wirtschaftliche Unternehmen ausschließen, insbesondere selbstredend solche, die ihre Existenzberechtigung aus der Erwirtschaftung von Einkommenszuflüssen für die Eigentümer ableiten.

Von einem juristischen Standpunkt aus betrachtet können daher zunächst alle Nonprofit Organisationen in Form von **juristischen Personen des Privatrechts** dem privaten Sektor zugeordnet werden (vgl. Badelt 1999, 10). Um den öffentlichen Sektor eingehender zu durchleuchten, kann im Folgenden auf die Überlegungen von Damkowski/Precht (1995, 23ff.) zurückgegriffen werden.

Die Autoren schlagen zum einen eine induktive, quasi exemplarisch-konkretisierende Beschreibung des öffentlichen Bereichs vor sowie zum anderen eine deduktive, systematisch-abstrakte Beschreibung von Organisationen des öffentlichen Sektors, anhand von spezifischen Merkmalen.

#### **3.1 Nonprofit Organisationen im Lichte einer induktiven, exemplarisch-konkretisierenden Charakterisierung des öffentlichen Sektors**

Im Rahmen einer induktiven, exemplarisch-konkretisierenden Beschreibung des öffentlichen Sektors wird eine **zweistufige Vorgehensweise** gewählt.

Ausgehend von einer größtmöglichen Definition des öffentlichen Sektors gilt es zunächst solche Funktionen, Institutionen und Organisationen zu

identifizieren, die zweifellos zum öffentlichen Sektor gehören sowie solche, für die eine Zuordnung zum öffentlichen Sektor zumindest diskussionswürdig, wenn nicht gar zu verneinen ist.

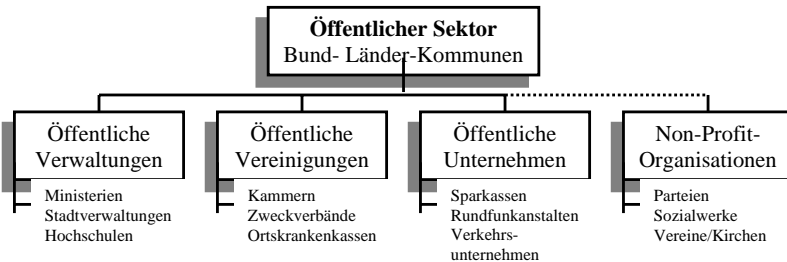


Abb. 2  
Maximaldefinition des Öffentlichen Sektors  
(Quelle: verändert nach Damkowski/Precht 1995, 25)

Es bedarf u. E. keiner näheren Begründung, dass die **unmittelbare Staats- und Kommunalverwaltung**, sprich die öffentliche Verwaltung dem öffentlichen Bereich zuzuordnen ist. Ähnlich eindeutig fällt eine Beurteilung derjenigen Institutionen und Organisationen aus, die in Form von **Anstalten, Körperschaften, Stiftungen** etc. des öffentlichen Rechts, dem Bereich der mittelbaren Kommunal- und Staatsverwaltung angehören. Unstrittig dem öffentlichen Sektor lassen sich des weiteren auch **supranationale** sowie **internationale**, öffentlich-rechtlich, **europarechtlich** oder **völkerrechtlich** legitimierte Einrichtungen sowie Organisationen und Institutionen zuordnen, die ihre Existenz aus dem verfassungsmäßigen Gewaltenteilungsprinzip ableiten.<sup>4</sup>

Weit weniger eindeutig als Damkowski/Precht (1995, 25) dies beurteilen, gleichwohl aber auch u.E. als dem öffentlichen Sektor zugehörig, sind Unternehmen in der Rechtsform der Gesellschaft mit beschränkter Haftung, Aktiengesellschaften und eingetragene Vereine anzusehen, die durch die öffentliche Hand beherrscht werden und sozialstaatliche (öffentliche) Aufgaben wahrnehmen.

Ein Argument, das gegen eine Zuordnung von öffentlichen Unternehmen zum öffentlichen Sektor spricht, könnte ggf. darin gesehen werden, dass

<sup>4</sup> Dies soll hier auch Anhänge des Gewaltenteilungsprinzips (z.B. Parlamentsfraktionen) als auch nach öffentlichem Recht als Verfassungsorgane konstituierte und kontrollierte Organisationen (z.B. politische Parteien) umfassen, (Damkowski/Precht 1995, 26).

öffentliche Unternehmen – anders als die öffentliche Verwaltung oder auch Institutionen der Gewaltenteilung – auf einem, wenn auch protektionierten, **Markt** aktiv sind.

Zaghafte Zweifel an einer Hinzurechnung dieser (Staats-) Unternehmen zum öffentlichen Sektor können in betriebswirtschaftlicher Hinsicht zudem auch deshalb angezeigt sein, da diese Unternehmen zumindest formal gesehen, prinzipiell insolvent werden können und in Konkurs gehen können.

Berücksichtigt man jedoch, dass sich der Staatsanteil an diesen Unternehmen regelmäßig zwischen 25 und 100 v.H. bewegt, die verfügbaren Einnahmen zumindest zum Teil aus Subventionen bestehen und potentielle Leistungsempfänger zum Bezug der Leistung bzw. zum Anschluss an die Leistungspotentiale verpflichtet sind (vgl. auch Reichard 1987, 17), dann wird realiter das Bestandsrisiko aufgrund von finanziellen Engpässen für diese Einrichtungen als derart gering bzw. unwahrscheinlich anzunehmen sein, dass eine Zuordnung zum öffentlichen Sektor angebracht scheint.

An dieser Stelle ist die Beschreibung derjenigen Organisationen und Institutionen, die vergleichsweise eindeutig dem öffentlichen Sektor zuzuordnen sind, abgeschlossen.

Eine Reihe der in dieser Beschreibung enthaltenen Organisationen und Institutionen stellen Nonprofit Organisationen in dem Sinne dar, dass ihr primäres Ziel nicht darin besteht, Einkommensüberschüsse zu erwirtschaften bzw. solche an ihre Mitglieder zu verteilen (vgl. auch Schüller/Strasmann 1989, 203). In dieser Hinsicht stellen sie Nonprofit Organisationen dar.

Nonprofit Organisationen, die dem bis hier her bezeichneten Spektrum zugehören – sprich: öffentliche Nonprofit Organisationen – sollen ausdrücklich nicht Gegenstand der zentralen Ausführungen dieser Arbeit sein. Diese Organisationen nehmen durchweg bzw. zu einem wesentlichen Teil i.w.S. hoheitliche Aufgaben wahr und sind regelmäßig Gegenstand der Verwaltungsbetriebslehre (vgl. z.B. Steinebach 1983, Eichhorn/Friedrich 1976).

### **3.2 Nonprofit Organisationen im Lichte einer deduktiven, systematisch-abstrakten Charakterisierung des öffentlichen Sektors**

Es bleiben abseits der obigen, vergleichsweise eindeutig zuordbaren Organisationen eine Reihe von Institutionen und Organisationen, für die eine

Beurteilung einer detaillierteren Betrachtung bedarf (vgl. folgend Damkowski/Precht 1995, 28ff.).

So stellt sich die Zuordnungsfrage ganz evident etwa bei an sich privatwirtschaftlichen Unternehmen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen<sup>5</sup> sowie im umgekehrten Fall: Öffentliche Unternehmen, die erwerbswirtschaftliche Ziele verfolgen, wie z.B. die Landesbanken.

Eine Zuordnung der erstgenannten Organisationen zum öffentlichen Sektor, erscheint hier trotz der privatrechtlichen Rechtsform ratsam, da hier i.w.S. hoheitliche Aufgaben erfüllt werden, so dass auch diese (öffentlichen) Nonprofit Organisationen nicht Gegenstand unserer Ausführungen sind (vgl. auch Badelt 1999, 11).

Inwiefern Organisationen des zweitgenannten Bereichs eher dem öffentlichen Sektor zuzuordnen sind und deshalb außerhalb unserer Ausführungen stehen, muss an dieser Stelle nicht näher diskutiert werden. Da diese Organisationen weder das Merkmal erfüllen, dass das vorrangige Organisationsziel nicht in der Erzielung von Gewinn besteht, noch das enger gefasste Kriterium des so genannten *nondistribution-constraint* erfüllen, stellen diese Organisationen ggf. öffentliche Organisationen dar, jedoch keine Nonprofit Organisationen.

Tatsächlich problematisch erscheint für die hier verfolgten Zwecke eine Zuordnung von Organisationen der arbeitsmarktpolitischen Interessenvertretung in Form von **Gewerkschaften**, Gewerkschaftsverbänden, **Arbeitgeberverbänden** sowie insbesondere Verbänden der **Freien Wohlfahrtspflege**.

Damkowski/Precht (1995, 28ff. u. 31f.) halten es vertretbar auf diese die Regeln und Konzepte des so genannten **Public Management** anzuwenden, da sie „materiell wichtige ‘öffentliche’ Aufgaben wahrnehmen“ und „zudem vielfach in wichtigen Gremien der öffentlich-rechtlichen Selbstverwaltung entscheidend [mitwirken]“. Die Autoren grenzen den öffentlichen Sektor anhand der folgenden Merkmale ab:

- Gewalt-Exklusivität
- Rechtsform-Exklusivität
- Zweck-Exklusivität    Legitimations- und Kompetenz-Exklusivität
- Öffentliche Trägerschaft bzw. Eigentümer
- Öffentliche Beherrschbarkeit

---

<sup>5</sup> Als Beispiel ist hier etwa der Technische Überwachungsverein (TÜV) zu nennen.

Nonprofit Organisationen aus dem Bereich der Freien Wohlfahrtspflege erfüllen i.e.S. keines der genannten Merkmale (vgl. dies., 31.), so dass eine Zuordnung zum öffentlichen Sektor eindeutig abzulehnen ist.

Gegebenenfalls könnte die betriebswirtschaftlich-strategische Überlegung, dass Nonprofit Organisationen, insbesondere der Freien Wohlfahrtspflege, einen nicht unwesentlichen Teil ihrer **Einnahmen aus öffentlichen Zuschüssen** erhalten, eine Hinwendung zum öffentlichen Sektor nahe legen.<sup>6</sup>

Andererseits lässt sich eine vergleichsweise starke (**finanzielle**) **Abhängigkeit** von öffentlichen Geldern auch für andere Wirtschaftsbereiche aufführen, so dass auch dieser Gedankengang letztlich nicht greift. Als Beispiel mag hier etwa die Rüstungsgüterindustrie dienen.

Fernab von einer Zuordnung zum öffentlichen Sektor weist die Beziehung zwischen Staat/Kommunen und der Freien Wohlfahrtspflege eher Merkmale einer **zweiseitigen Monopols** auf. Anheier/Seibel (1999, 26) sprechen von daher zurecht von einer „vielgestaltige[n] Symbiose“<sup>7</sup> zwischen diesen beiden Bereichen, wobei sich die öffentliche Hand mittels des **Subsidiaritätsprinzips** insbesondere der Freien Wohlfahrtspflege bedient, um sich vor allem im Bereich der **Sozialen Dienste** und der stationären **Gesundheitsversorgung** von sozialstaatlichen Verpflichtungen zu entlasten.

In Deutschland *bezahlen* die Nonprofit Organisationen dieses Bereichs diese starke Unterstützung seitens der öffentlichen Hand, durch eine vergleichsweise starke (finanzielle) Abhängigkeit.

Auch der oben genannte Hinweis auf die gremienbezogene, **politische, intensive Verflechtung** (vgl. dazu Badelt 1999b, 541ff.) der beiden Bereiche, kann kaum als Indiz ausreichen, Konzepte und Regeln des öffentlichen Sektors gewinnbringend auf (private) Nonprofit Organisationen der Freien Wohlfahrtspflege übertragen zu können.

Deutlich wird dieses beispielsweise anhand des in der öffentlichen Verwaltung (lange Zeit) vorherrschenden Rechnungswesens im Sinne der Kameralistik und des im erwerbswirtschaftlichen Bereich üblichen Rechnungswesens im Sinne der **Doppik**.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> So setzen sich die Einnahmen von Nonprofit Organisationen nach den Ergebnissen des John-Hopkins-Projektes zu 47 % aus Gebühren und zu 42 % aus öffentlichen Zuschüssen zusammen, wogegen der Anteil der Spenden nur 11 % beträgt (vgl. Salamon/Anheier 1999, 24).

<sup>7</sup> Im Original teils hervorgehoben.

<sup>8</sup> Zur Ausgestaltung des Rechnungswesens in Nonprofit Organisationen vgl. z.B. Eschenbach/Horak 1999, Schauer 2000.

Eine Übertragung von diesbezüglichen Konzepten vom einen in den anderen Bereich erscheint hier aufgrund von teils (haushalts-) rechtlichen, teils strukturellen Verschiedenheiten weder sinnvoll noch funktional (vgl. auch Budäus 1992, 42).

Im Übrigen ist auch ein Zusammenhang zwischen einer Zusammensetzung von Gremien in Institutionen der öffentlichen Hand und den anzuwendenden Regeln und Konzepten innerhalb der Herkunftsorganisation der Gremienmitglieder auf den ersten Blick kaum erkennbar.

### 3.3 Zusammenfassung

Es sollte anhand der vorangegangenen Ausführungen deutlich geworden sein, dass das Ansinnen, den Nonprofit Sektor genauer einzugrenzen, sich bei näherer Betrachtung als äußerst problematisch erweist. Als lose Klammer, die sowohl öffentlich-rechtliche als auch privatwirtschaftlich organisierte Kandidaten verbindet, erscheint zunächst allein die Tatsache, dass der betriebswirtschaftliche Gewinn nicht die ausschlaggebende Zielgröße darstellt.

Vor diesem Hintergrund gelangen wir zu der Feststellung, dass Organisationen sich definitorisch aufteilen lassen in **formalzielgesteuerte** (Profit-) Unternehmen und höchst unterschiedliche, private wie öffentlich-rechtliche **sachzielgesteuerte** (Nonprofit-) Wirtschaftssubjekte (Eichhorn 2001, 45).

Ausgehend von dieser Argumentation soll die Zusammensetzung des Nonprofit Sektors in private und öffentliche Organisationen im Weiteren näher betrachtet werden.