



ÖHW

Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich

Wann ist ein öffentlicher Haushalt ausgeglichen?

Einfache Methoden der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung.

Abgrenzung von Transfers und Förderungen im öffentlichen doppelischen Rechnungswesen: Herausforderungen und Lösungsansätze.

Transaktionskosten in der Finanzierung von Nonprofit-Organisationen – auch ein Thema für den Staat?

Zum 60-Jahr-Jubiläum der ÖHW.

Aktuelle Rechtsprechung – Interessantes für Gemeinden: Beispiele aus der zivil- und öffentlich-rechtlichen Judikatur.

Jahrgang 60 (2019) · Heft 4

INFOS – Mailto: angela.grandl@vst.gv.at

Wikipedia: „ÖHW – Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich“

Sparsen des Staates 4,41

Transaktionskosten in der Finanzierung von Nonprofit-Organisationen – auch ein Thema für den Staat?

Von Ao. Univ. Prof. Dr. René Clemens A n d e ß n e r



Im Konzept des Gewährleistungsstaates kooperieren staatliche Verwaltungen mit privaten Nonprofit-Organisationen (kurz: NPO) in der Erfüllung von Aufgaben bzw. in der Erstellung von Leistungen im öffentlichen Interesse. Staatliche NPO (wie z. B. die Feuerwehren) und private NPO (wie z. B. das Österreichische Rote Kreuz, aber auch Sozial-, Sport- und Kulturvereine) werden dabei regelmäßig durch öffentliche Förderungen unterstützt. Sie können aber vielfach auch andere Ressourcen wie selbsterwirtschaftete Einnahmen sowie Geld-, Zeit- und Sachspenden mobilisieren. Die Tatsache, dass die Beschaffung von Ressourcen ihrerseits einen gewissen Ressourceneinsatz erfordert, löst Transaktionskosten aus. Der folgende Beitrag beschäftigt sich mit deren Entstehen bzw. Optimierung und thematisiert die Frage, wie staatliches Handeln die Transaktionskosten in der Finanzierung von NPO beeinflusst.

1. Nonprofit-Organisationen als Partner von staatlichen Verwaltungen

Die Auffassung des Gewährleistungsstaates geht davon aus, dass staatliche Verwaltungen außerhalb ihrer „Kernkompetenzen“¹ auch externe (private) Dienstleister mit der Erstellung von Leistungen im öffentlichen Interesse betrauen. In der Folge ergeben sich durch Ausgliederungen (formelle Privatisierungen) und Kooperationen mit NPO (funktionale Privatisierung)² öffentliche Dienstleistungsnetzwerke, die durch staatliche Einrichtungen (ko-) finanziert, gesteuert und moderiert werden.³ Neben der Frage, welche Organisation eine bestimmte Leistung erstellen soll (Vollzugsverantwortung), ist auch jene zu stellen, wer sich in welchem Ausmaß an der Finanzierung der jeweiligen Aktivitäten beteiligt (Finanzierungsverantwortung). Dem Staat kommt zudem auch eine Auffangverantwortung zu, wenn private NPO ihre Aufgaben nicht oder nicht zufriedenstellend erfüllen.⁴

¹ Im Hinblick auf grundlegende betriebswirtschaftliche Überlegungen zu den „Kernkompetenzen“ öffentlicher Verwaltungen vgl. beispielsweise Schauer 2001, S. 28 ff.

² Zur formellen und funktionalen Privatisierung vgl. auch Schauer 2019, S. 113 ff.

³ Schedler/Proeller 2011, S. 33 ff.

⁴ Vgl. dazu Reichard 2002, S. 31.

Im Zentrum der folgenden Ausführungen steht die *Finanzierungsverantwortung*. Produzieren NPO (also z. B. Einsatzorganisationen, Sport- und Kulturvereine) Leistungen in Abstimmung mit bzw. im Auftrag von staatlichen Einrichtungen, so erhalten sie zwar in der Regel staatliche Förderungen, mobilisieren oft aber auch Ressourcen aus privaten Finanzierungsquellen.

2. Leistungs- und Finanzierungsstrukturen in NPO

Im Hinblick auf ihre Mission bzw. ihren grundlegenden Auftrag erstellen NPO nicht nur individuelle, sondern auch kollektive und meritorische Güter. Kollektive Güter wenden sich – ihrem Namen entsprechend – an ein Kollektiv mit der Konsequenz, dass auch jene, die keinen Beitrag zur Erstellung des Gutes leisten, von dessen Nutzung nicht sinnvoll ausgeschlossen werden können (z. B. Lobbying, Interessenvertretung).⁵ Meritorische Güter sind zwar im Grunde marktfähig, eine gesellschaftliche Instanz (meist der Staat) ist aber aus angebots- und/oder verteilungspolitischer Sicht mit den Ergebnissen der Marktprozesse nicht zufrieden und greift steuernd in diese ein. Um die Leistung in der Folge zu einem Preis anbieten zu können, der (zum Teil wesentlich) unter den Selbstkosten liegt, werden die Produzenten meritorischer Güter finanziell unterstützt.⁶

Zur konkreten Finanzierung der Leistungserstellung stehen drei Säulen zur Verfügung: selbsterwirtschaftete Mittel, öffentliche Förderungen und Ressourcen der privaten Philanthropie. Leistungserlöse, Mitgliedsbeiträge, aber auch Einnahmen aus Sponsoring-Aktivitäten sind selbsterwirtschaftete Mittel; öffentliche Förderungen oder private Spenden stellen Zuschüsse dar. Sonstige Einnahmen (z. B. Vermögenserträge) und geldwerte Güter (z. B. Sachspenden, ehrenamtliche Mitarbeit) ergänzen den Finanzierungsmix. Nicht jede NPO spricht auch jede Finanzierungsquelle tatsächlich an, dennoch weisen viele (zum Teil auch relativ kleine) NPO eine äußerst vielfältige (hybride) Finanzierungsstruktur auf. Diese schafft nicht nur mehrfache Abhängigkeiten, sondern führt auch dazu, dass die (teilweise heterogenen) Interessen und Erwartungen mehrerer Ressourcengeber Berücksichtigung finden müssen.⁷

Hinter den verschiedenen Einnahmequellen der NPO stehen jeweils bestimmte Personen und Institutionen, die als Bezugsgruppen (Stakeholder) Interessen und Erwartungen manifestieren. Die sich in der Folge ergebenden (Austausch-) Beziehungen müssen aktiv gestaltet werden. Damit ergibt sich eine Schnittstelle zum Marketing.⁸

⁵) Lichtsteiner/Gmür/Giroud/Schauer 2015, S. 252.

⁶) Lichtsteiner/Gmür/Giroud/Schauer 2015, S. 254.

⁷) Vgl. dazu auch Anheier 2014, S. 408 ff.

⁸) Lichtsteiner/Gmür/Giroud/Schauer 2015, S. 195 ff.

3. Begriff, Arten, Messung und Optimierung von Transaktionskosten

Das soeben angesprochene Beziehungsmanagement erfordert den Einsatz von Ressourcen. Die Transaktionskosten sind deren wertmäßiges Spiegelbild.⁹ Tendenziell steigen sie, je größer die Vielfalt an angesprochenen Ressourcenquellen und Ressourcengebern ist. NPO beeinflussen ihre Höhe somit auch durch ihre strategischen Finanzierungsentscheidungen. Wenige Ressourcengeber bedeuten mehr Abhängigkeit und ein größeres Bestandsrisiko, eine weitgehend diversifizierte Finanzierungsstruktur hingegen verringert zwar das Bestandsrisiko, steigert jedoch tendenziell die Transaktionskosten.

Transaktionskosten sind häufig, aber nicht zwingend mit Ausgaben verbunden. Pfarrgemeinden, die Flohmärkte, bzw. freiwillige Feuerwehren, die Haussammlungen organisieren, stützen ihre Aktivitäten weitgehend auf freiwillige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Deren Einsatz löst zwar Kosten aus, da die Ressource „Zeit“ der Freiwilligen nicht gleichzeitig für verschiedene Aktivitäten eingesetzt werden kann, der geleistete Zeiteinsatz muss jedoch nicht bezahlt werden und bewirkt somit keinen Abfluss finanzieller Mittel.

Die Transaktionskosten werden üblicherweise in den nachstehenden Kategorien erfasst und systematisiert:¹⁰

- *Anbahnungskosten* (z. B. Such- und Informationskosten im Hinblick auf potenzielle Transaktionspartner, Kosten für die Herstellung des Kontakts zum möglichen Transaktionspartner),
- *Vereinbarungskosten* (z. B. Kosten für die Aushandlung und den Abschluss von Verträgen),
- *Abwicklungskosten* (z. B. Kosten der Steuerung des Austauschprozesses und der damit verbundenen Abstimmungsprozeduren),
- *Kontrollkosten* (z. B. Kosten für Reporting und Berichterstattung, auch um opportunistisches Verhalten beim Transaktionspartner zu verhindern),
- *Anpassungskosten* (z. B. aufgrund von veränderten Bedingungen während der Laufzeit von Verträgen, Kosten für diverse Anpassungsmaßnahmen bei schlechter Ausführungs- und Leistungsqualität, Kosten für die nachträgliche Vereinbarung vertraglich nicht oder nicht ausreichend geregelter Aspekte der Transaktion, eventuelle Schlichtungs- und Streitbeilegungskosten).

Ein Teil der Transaktionskosten fällt ex ante an, also noch bevor es zum eigentlichen Übergang von Ressourcen (bzw. Leistungen) kommt, ein anderer Teil erst ex post, also nachdem dieser bereits erfolgt ist. Im Zusammenhang mit der

⁹⁾ Wiegandt 2009, S. 118 f.

¹⁰⁾ Vgl. dazu und zu den nachstehenden Ausführungen auch Pernsteiner/Andeßner 2019, S. 152 f. bzw. Andeßner 2004, S. 125 ff. und die dort angegebene Literatur.

Finanzierung von NPO sind die Transaktionen mit den Ressourcengebern von besonderem Interesse, weshalb sie im Zentrum der nachfolgenden Betrachtungen stehen.

Ein konkretes Beispiel soll die bisherigen Überlegungen illustrieren: Eine um Spenden werbende NPO, die das Fundraising-Instrument des Spendenbriefes einsetzt, ist mit einer Reihe von Transaktionskosten konfrontiert. Sie muss zuerst den Kontakt zu potenziellen Spenderinnen und Spendern herstellen. Dies erfordert oft den Ankauf oder die Miete von entsprechenden Daten und Adressen (Anbahnungskosten). Der Spendenbrief muss in der Folge konzipiert, vervielfältigt, mit eventuellen Beilagen versehen und verteilt werden (Abwicklungskosten). Über den Einsatz der finanziellen Mittel und die damit erzielten Erfolge ist (z. B. in Form einer Spenderinfo oder eines Jahresberichtes) zu informieren. Strebt eine um Spenden werbende Organisation ein Gütesiegel an (vgl. dazu beispielsweise das Österreichische Spendengütesiegel), ergeben sich spezielle Kosten für die Erfüllung von Rechnungslegungs- und Prüfungsverpflichtungen (Kontrollkosten). Anpassungskosten fallen z. B. an, wenn die NPO für bestimmte Praktiken der Spendenwerbung öffentlich kritisiert wird und daher gezielt Interventionen im Hinblick auf eine Imagekorrektur vornehmen muss. Vereinbarungskosten liegen schließlich vor, wenn ein Sponsor bestimmte Abwicklungskosten übernimmt und die diesbezüglichen Details vertraglich geregelt werden.

Die Einschätzung der (relativen) Bedeutung von Transaktionskosten setzt deren Messung voraus. Wenn Einzelkosten einer bestimmten Aktivität vorliegen, ist die Quantifizierung vergleichsweise einfach. Eine NPO, die einen Spendenbrief lanciert, kann die (Einzel-) Kosten für dessen Produktion und Verteilung ziemlich genau abschätzen. Schwieriger ist die Situation im Falle von Gemeinkosten. Wenn eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter gleichzeitig für mehrere Kampagnen tätig ist, müssen genaue Arbeitszeitaufzeichnungen vorhanden sein, um die Personalkosten verursachungsgerecht auf die einzelnen Projekte, Kampagnen und Initiativen zu verteilen. Insbesondere bei Kontroll- und Anpassungskosten stellt sich jedoch oft das Problem, dass deren genauer Betrag ex ante nicht oder nur mit einem unangemessen hohen Aufwand zu ermitteln (bzw. abzuschätzen) ist. Aus diesem Grund verzichtet man in der Praxis nicht selten auf deren exakte betragsmäßige Bezifferung und begnügt sich mit Tendenzaussagen.¹¹

Die zentrale Konsequenz der Transaktionskosten im Zuge der Ressourcembobilisierung liegt nun darin, dass der Nettonutzen, den die Transaktionspartner aus einer bestimmten Transaktion ziehen, verringert wird. Die Transaktionskosten eines Spendenbriefes (in der Praxis auch als Fundraising- oder Verwaltungskosten bezeichnet) vermindern also das Bruttospendenvolumen. Anders formuliert: Je höher die korrespondierenden Fundraising-Kosten, desto geringer ist jener Betrag, der dem eigentlich begünstigten Zweck (Projekt) zugeführt werden kann.

¹¹) Bühner/Tuschke 1997, S. 26.

Transaktionskosten als das wertmäßige Spiegelbild von Austauschbeziehungen in einer arbeitsteiligen Gesellschaft¹² können nicht gänzlich vermieden werden. Dennoch steht das (Finanz-) Management von NPO vor der Herausforderung, permanent und systematisch nach Maßnahmen und Möglichkeiten zu suchen, diese zu optimieren. In diesem Zusammenhang schafft z. B. die Digitalisierung Möglichkeiten, die oben schon erwähnten Spendenbriefe und Jahresberichte interaktiver (bedürfnisgerechter) wie auch (transaktionskosten-) günstiger zu gestalten. Die Umstellung auf neue (elektronische) Medien wird zwar einmalige (und von der Zahl der späteren Kontakte unabhängige) Fixkosten schaffen, in weiterer Folge sollten aber die variablen (also von der Zahl der Kontakte abhängigen) Transaktionskosten reduziert werden können.

Die Tendenz vieler NPO Maßnahmen der Freiwilligen-Bindung verstärkt in den Fokus zu rücken, ist nicht nur im Lichte des fortschreitenden und strukturellen Wandels der Freiwilligkeit zu sehen¹³, sondern hat auch eine Komponente, die sich auf die korrespondierenden Transaktionskosten bezieht. Jede neue Rettungssanitäterin, die eine (nach kurzer Verweildauer) ausgeschiedene ersetzt, muss nicht nur neu rekrutiert, sondern auch neu ausgebildet und eingeschult werden. Analog dazu ist es in der Werbung von Geldspenden nunmehr schon fast eine „Binsenweisheit“, dass aufgrund der enorm gestiegenen Kosten für die Akquisition eines Erstspenders bzw. einer Erstspenderin Bindungsstrategien ein Gebot der Stunde sind.¹⁴

4. Staatliches Handeln und Transaktionskosten in der Finanzierung von NPO

Die enge Verflechtung von Staat und NPO im Zuge öffentlicher Dienstleistungsnetzwerke führt zu der Frage, ob und in welcher Form Entscheidungen und Handlungen des staatlichen Fördergebers Auswirkungen auf das Auftreten und die Höhe von Transaktionskosten in NPO haben. Drei konkrete Beispiele mögen dies nun kurz verdeutlichen.

Beispiel 1: Berichtspflichten im Zuge der funktionalen Privatisierung

Im Falle der funktionalen Privatisierung (dem Contracting Out)¹⁵ kooperiert der Staat explizit mit NPO (in privater oder kirchlicher Trägerschaft). Letztere produzieren Leistungen, die auch von (ausgliederten) staatlichen Einrichtungen erstellt werden könnten. Der Staat zieht sich auf die Funktion eines Gewährleisters und Finanziers zurück. Die Politik schafft die strukturellen Rahmen-

¹²) Picot et al. 2012, S. 70.

¹³) Vgl. dazu beispielsweise More-Hollerweger 2014, S. 301 ff.

¹⁴) Vgl. dazu beispielsweise Urselmann 2014, S. 35 ff. bzw. Hunziger 2016, S. 75 ff.

¹⁵) Vgl. dazu auch Schauer 2019, S. 114 f. bzw. Schedler/Proeller 2011, S. 214 ff.

bedingungen für die Zusammenarbeit, die (Sozial-) Verwaltung sorgt für die konzeptionelle und operative Umsetzung. Die Kooperation erfolgt regelmäßig auf der Basis von Leistungsverträgen. In ihrer Aufsichtsfunktion wird die (Sozial-) Verwaltung zudem auch hoheitsrechtlich (vor allem auf der Basis von Bescheiden) tätig.

Neben den Motiven stellen die Kosten eine zentrale Aktionsgröße für eine derartige funktionale Privatisierung dar. Die Zusammenarbeit zwischen (Sozial-) Staat und (sozialen) NPO begründet eine Transaktion und damit Transaktionskosten, z. B. Kosten für das Vergabeverfahren, für geforderte Dokumentationen, die Rechenschaftslegung und die Berichterstattung, für die Ausarbeitung und Vereinbarung von Richtlinien, für die Ausübung von Monitoring-Aktivitäten, für die begleitende Öffentlichkeitsarbeit usw.

Wenn NPO von mehreren öffentlichen Stellen Förderungen erhalten, steigen oft auch die Transaktionskosten, denn „je nach Geldgeber variieren die Anforderungen und die Rechenschaftslegungsinhalte. Die Heterogenität der Berichtsinhalte stellt vor allem kleine NPO vor große Herausforderungen und führt zu einer deutlichen Ausweitung des Ressourcenbedarfs, der für diese Zwecke eingesetzt werden muss.“¹⁶ Eine qualitative Studie signalisiert, dass im Bereich der öffentlichen Stellen die diesbezügliche Sensibilität noch wenig ausgeprägt ist, aber erste Verbesserungen angestrebt werden.¹⁷ In kleineren und mittelgroßen NPO, die vielfach nicht über ein ausgefeiltes, EDV-gestütztes, integriertes Rechnungswesen verfügen, dürfte das Problem gravierender sein als in großen. Da davon auszugehen ist, dass die unzureichende informationstechnische Unterstützung einen höheren Personaleinsatz erfordert, steigen dort die Personalkosten.

Beispiel 2: (Real) sinkende öffentliche Zuschüsse

NPO berichten davon, dass öffentliche Fördergeber – gerade im Zuge des soeben erwähnten Contracting Out – ihre Fördersummen kürzen oder zumindest nicht adäquat valorisieren und damit gestiegene Personal- oder sonstige Kosten vielfach keine ausreichende Deckung in den Leistungspreisen finden. In der Folge versucht eine Vielzahl von NPO Fundraising erstmals zu implementieren bzw. bisherige Anstrengungen weiter zu verstärken.¹⁸ Fundraising-Aktivitäten sind aber mit (zum Teil erheblichen) Transaktionskosten verbunden.

Implementiert man das Fundraising neu in der Organisation oder versucht man eine professionelle Vorgangsweise in bisher unsystematisch betriebene Einzelaktivitäten zu bringen, werden die dafür notwendigen Investitionen – z. B. für den Aufbau einer eigenen Stelle mit entsprechend kompetentem Personal – in

¹⁶) Greiling/Stötzer 2015, S. 415.

¹⁷) Vgl. dazu auch Stötzer 2017, S. 306 f.

¹⁸) Vgl. dazu insbesondere Simsa 2016, 33 ff.

einer ersten Phase das Volumen der eingeworbenen Spenden übersteigen. Sie eröffnen der NPO zwar mittel- bis langfristig neue finanzielle Perspektiven, verschlechtern aber vorerst ihre finanzielle Situation. Die Belastungen für die NPO können jedoch dadurch verringert werden, dass sich die öffentliche Hand am Aufbau dieser Fundraising-Infrastruktur (finanziell und/oder mit Knowhow) beteiligt. Beispiele dafür finden sich im System (staatlicher) Universitäten in Großbritannien¹⁹ und Österreich²⁰.

In Österreich stagniert (zumindest real betrachtet) das Spendenvolumen in den letzten Jahren,²¹ vermutlich nimmt aber analog zum Ausland die Zahl der um Spenden werbenden NPO zu. Daraus resultiert ein steigender Konkurrenzdruck zwischen den entsprechenden Organisationen, die immer professionellere Vorgehensweisen ergreifen müssen, um „am Markt“ überhaupt eine entsprechende Aufmerksamkeit zu erlangen. Diese Professionalisierung des Spendenwesens steigert ceteris paribus tendenziell die Transaktionskosten.²²

Die Vermutung, dass einem (nominell) leicht steigenden Spendenvolumen überproportional steigende Kosten der Spendenwerbung gegenüberstehen, ist nach dem Kenntnisstand des Autors in Österreich zwar noch nicht umfassend empirisch geprüft, erscheint jedoch plausibel.²³ Trifft sie jedoch zu, so bedeutet dies letztlich, dass ein steigender Anteil eines zusätzlich mobilisierten Spendenvolumens nicht dem angestrebten Zweck zugutekommt, sondern für die „Absatzmittler“ im Fundraising-Prozess (z. B. externe Agenturen) aufgewendet werden muss.

Auch in diesem Fall dürften kleinere und mittlere Organisationen gegenüber den größeren im Nachteil sein. Ein zunehmender administrativer Aufwand im Fundraising könnte nämlich die vielfach ehrenamtlich tätigen Mitarbeiter zeitlich wie auch inhaltlich überfordern. Gleichzeitig sind nicht die finanziellen Mittel vorhanden, um notwendige Professionalisierungsschritte vorzunehmen. Innovationen im Bereich digitaler Medien könnten die Chancen kleinerer NPO jedoch wieder verbessern.

¹⁹ Vgl. dazu beispielsweise Ecker et al. 2015, S. 48.

²⁰ In Österreich organisiert der Fundraising Verband Austria für Vertreterinnen und Vertreter österreichischer Universitäten, Fachhochschulen, Privatuniversitäten, Forschungs- und Forschungsförderungseinrichtungen, unterstützt vom Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung, Fachtagungen zum Sciencefundraising, die von diesen kostenlos besucht werden können. Für 2019 vgl. <http://www.fundraising.at/VERANSTALTUNGEN/SciencefundraisingFachtagung2019/> AnmeldungundInformation/tabid/1227/language/de-DE/Default.aspx (abgerufen am 03.11.2019).

²¹ Vgl. dazu Fundraising Verband Austria 2018, S. 4.

²² Vgl. dazu auch Hunziger 2011, S. 273 ff.

²³ Da in Österreich eine zentrale Meldestelle fehlt, wird es schwierig sein, an valide Daten zu kommen.

Beispiel 3: Staatliche Förderung von Freiwilligenzentren

Wurden bislang zwei Beispiele angesprochen, in denen staatliches Handeln die Transaktionskosten tendenziell eher erhöht, so soll nun der Blick auf einen Bereich gelenkt werden, in dem staatliches Handeln dazu beiträgt, diese zu vermindern. Der gegenwärtige und weiter fortschreitende Wandel des ehrenamtlichen und freiwilligen Engagements führt dazu, dass eine steigende Zahl an Menschen nicht mehr bereit ist, zeitintensive Engagements zu übernehmen. Sie bevorzugen vielmehr Formen der Freiwilligenarbeit, die sowohl von den inhaltlichen Anforderungen als auch vom zeitlichen Aufwand her überschaubar sind.²⁴ NPO stehen in der Folge nicht nur vor der Aufgabe, derartige Engagements zu gestalten, sondern auch Menschen zu finden, die bereit sind, diese Engagements auszuführen. Es ist also ein Prozess des „Matching“ erforderlich, durch den die nach Engagement suchenden Institutionen und die zum Engagement bereiten Bürgerinnen und Bürger zusammengeführt und von ihren jeweiligen Interessen her abgestimmt werden.

Während in (ländlich) kleinräumigen Strukturen die Rekrutierung und das Matching vielfach noch auf informeller Basis erfolgen, treten in mittleren und größeren Städten zunehmend eigene Organisationen in Erscheinung, die diese Vermittlungsaufgabe wahrnehmen. In Deutschland ist der Begriff Freiwilligenagentur verbreitet, in Österreich werden die Institutionen vielfach als Freiwilligenzentren bezeichnet. Konzipiert als selbständige Einrichtungen fungieren sie als Intermediäre bei der Mobilisierung, Vermittlung und Begleitung ehrenamtlichen Engagements und bieten den involvierten zivilgesellschaftlichen Organisationen bestimmte Serviceleistungen an.²⁵ Ein illustratives Beispiel aus der Praxis ist das Freiwilligenzentrum Wels.²⁶

Freiwilligenzentren benötigen eine infrastrukturelle und personelle Basis, ihr Betrieb verursacht also Kosten. Die Betriebskosten auf der Organisationsebene sind Transaktionskosten des übergeordneten Systems „Freiwilligenarbeit“. Da sich bestimmte Menschen auch unmittelbar in der Vermittlungsinstitution freiwillig engagieren, sind sie nicht zur Gänze ausgabenwirksam. Erfolgreich (also effizient und effektiv) agierende Freiwilligenzentren sparen somit Transaktionskosten auf der einzelbetrieblichen Ebene der NPO und erhöhen somit die Effizienz des Gesamtsystems. In welchem Verhältnis die durch den Betrieb ausgelösten zusätzlichen Kosten zu den bei den begünstigten Organisationen ersparten Transaktionskosten konkret stehen, ist für den individuellen Fall zu prüfen.

²⁴) More-Hollerweger 2014, S. 306 f.

²⁵) Jakob 2010, S. 238.

²⁶) Im Hinblick auf den Aufbau der Organisation und ihr Tätigkeitsspektrum siehe <https://www.fzwels.at>.

Freiwilligenzentren stehen, obwohl sie oft mit öffentlichen Geldern unterstützt werden, selbst vor der Aufgabe, eine stabile Finanzierung sicherzustellen. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob das (kommunale) Förderungssystem den Vermittlungsinstanzen nicht mehr Aufmerksamkeit schenken sollte, weil deren Leistungen einer Vielzahl von zivilgesellschaftlichen Organisationen im lokalen Umfeld gleichermaßen zugutekommen. Damit wäre im Förderwesen auch eine gewisse Abkehr vom „Gießkannenprinzip“ verbunden. Möglicherweise denken jedoch die Führungskräfte der Freiwilligenzentren selbst zu staatszentriert, denn ihre Institutionen sind auch potenzielle Partner für Unternehmen, die im Zuge von CSR-Aktivitäten gemeinnützige Einrichtungen unterstützen.²⁷ In Deutschland sind auch so genannte Bürgerstiftungen²⁸ potenzielle Förderer, solche Organisationen müssten sich in Österreich aber erst entwickeln.

5. Zusammenfassung und Fazit

In ihrer Finanzierung stehen NPO selbsterwirtschaftete Mittel (z. B. Leistungserlöse und Mitgliedsbeiträge), staatliche Förderungen (unterschiedlicher Gebietskörperschaften) und Ressourcen aus dem Bereich der privaten Philanthropie (Geld-, Sach- und Zeitspenden) zur Verfügung. Die Aufgabe, die Beziehung zu den Ressourcengebern adäquat zu gestalten, setzt einen Ressourceneinsatz voraus und führt zu Transaktionskosten.

Diese Transaktionskosten sind das Spiegelbild einer arbeitsteiligen Gesellschaft. Sie sind einerseits zu einem gewissen Teil nicht zu vermeiden, andererseits steht das Finanzmanagement einer NPO vor der permanenten Herausforderung, das Verhältnis zwischen dem Brutto-Ressourcenzufluss und den korrespondierenden Transaktionskosten zu optimieren. Erfolgsorientierte NPO werden daher schon in ihrem eigenen Interesse systematisch nach innovativen Vorgangsweisen suchen, um die „Nettotransferquote“ zu steigern. Einzelne Maßnahmen (wie z. B. die Nutzung der Digitalisierung für eine kostengünstigere Vorgangsweise oder vermehrte Initiativen der Mitglieder- und Freiwilligenbindung) scheinen geeignet, die Transaktionskosten (wesentlich) zu verringern.

In ihrem Bemühen, die mit den Finanzierungsaktivitäten verbundenen Transaktionskosten zu senken, stoßen NPO jedoch auch an deutliche Grenzen. Die Transaktionskosten sind nämlich zum Teil in den Anforderungen und im Verhalten der (zentralen) Stakeholder begründet, womit der Staat „ins Spiel kommt“. Die dargestellten Beispiele sollten illustrieren, dass staatliche Einrichtungen mit ihren Entscheidungen und Handlungen die Höhe der Transaktionskosten in NPO positiv oder negativ beeinflussen können.

²⁷ Jakob 2010, S. 239.

²⁸ Vgl. dazu auch Wolf/Zimmer 2012, S. 146 ff.; Allgemein zu Bürgerstiftungen als Organisatoren bürgerschaftlichen Engagements vgl. z. B. Rammelmüller/Reiter/Stötzer 2017, S. 308 ff. bzw. Nährlich/Hellmann 2013, S. 6 ff.

Die eingangs gestellte Frage, ob die Transaktionskosten in der Finanzierung von NPO auch ein Thema für den Staat sind, ist daher nach Ansicht des Autors eindeutig zu bejahen. Je mehr Sensibilität staatliche Organisationen dafür entwickeln, welche (gegebenenfalls vermeidbaren) Transaktionskosten ihr Verhalten auslöst bzw. je mehr sie durch bestimmte Initiativen dazu beitragen, Transaktionskosten zu senken, desto effizienter agiert ceteris paribus das gesamte Dienstleistungsnetzwerk.

Abschließend ist darauf hinzuweisen, dass ein Teil der in diesem Beitrag formulierten Aussagen noch als Hypothesen anzusehen ist. Sie sind teilweise aus der Literatur abgeleitet und auf der Basis plausibel begründbarer Überlegungen sowie erster empirischer Erkenntnisse formuliert. Eine umfassende empirische Prüfung steht aber vielfach noch aus. Damit sind die Transaktionskosten in (der Finanzierung von) NPO nicht nur ein Thema für den Staat, sondern auch für die wissenschaftliche Forschung. Korrespondierende wissenschaftliche Analysen sollten aber nicht allein auf der Ebene der einzelnen Organisation, sondern bewusst auch auf jener des gesamten öffentlichen Dienstleistungsnetzwerks ansetzen.

Literatur:

- ANDESSNER, René C. (2004): Integriertes Potenzialmanagement in Nonprofit-Organisationen, Linz.
- ANHEIER, Helmut K. (2014): Nonprofit Organizations. Theory, Management, Policy, 2nd edition, Oxon/New York.
- BÜHNER, Rolf/TUSCHKE, Anja (1997): Outsourcing, in: Die Betriebswirtschaft, 57. Jg., Heft 1, S. 20–30.
- ECKER Brigitte/JUD, Thomas/LORETZ, Simon/KOTTMANN, Andrea/BRANDL, Marion-Bianca (2015): Forschungsförderung durch Stiftungen in Österreich. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft (BMWF) und des Wissenschaftsfonds (FWF), Endbericht, Wien.
- FUNDRAISING VERBAND AUSTRIA (2018): Spendenbericht 2018. Alles zum Spendenverhalten und Spendenaufkommen in Österreich auf einen Blick, <https://www.fundraising.at/FACTSFIGURES/Spendenaufkommen/Spendenbericht/tabid/623/language/de-DE/Default.aspx> (abgerufen am 03.11.2019).
- GREILING, Dorothea/STÖTZER, Sandra (2015): Strategische Reaktionen von Nonprofit-Organisationen auf steigende Performance-Measurement Anforderungen, in: Ressourcenmobilisierung durch Nonprofit-Organisationen. Theoretische Grundlagen, empirische Ergebnisse und Anwendungsbeispiele, hrsg. von René Andeßner, Dorothea Greiling, Markus Gmür und Ludwig Theuvsen, Linz, S. 406–417.
- HUNZIGER, Beat (2011): Professionalisierung im Fundraising – Auswirkungen des Ökonomisierungsdrucks und mögliche Auswege, in: Professionalisierung im Nonprofit-Management, hrsg. von Andreas Langer und Andreas Schröer, Wiesbaden, S. 273–291.
- HUNZIGER, Beat (2016): Abwanderung und Rückgewinnung von Spendern, in: Handbuch Fundraising, hrsg. von Michael Urselmann, Wiesbaden, S. 75–99.
- JAKOB, Gisela (2010): Infrastrukturen und Anlaufstellen zur Engagementförderung in den Kommunen, in: Engagementpolitik. Die Entwicklung der Zivilgesellschaft als politische Aufgabe, hrsg. von Thomas Olk, Ansgar Klein und Birger Hartnuß, Wiesbaden, S. 233–259.

- LICHTSTEINER, Hans/GMÜR, Markus/GIROUD, Charles/SCHAUER, Reinbert (2015): Das Freiburger Management-Modell für Nonprofit-Organisationen, 8. Auflage, Bern.
- MORE-HOLLERWGER, Eva (2014): Entwicklungen von Freiwilligenarbeit, in: Forschung zu Zivilgesellschaft, NPOs und Engagement, Quo vadis?, hrsg. von Annette E. Zimmer und Ruth Simsa, Wiesbaden, S. 302–314.
- NÄHRLICH, Stefan/HELLMANN, Bernadette (2013): Bürgerstiftung: richtige Organisation zur richtigen Zeit, in: Verbands-Management, 39. Jg., Heft 2, S. 6–14.
- PERNSTEINER, Helmut/ANDESSNER, René (2019): Finanzmanagement kompakt, 6. Auflage, Wien.
- PICOT, Arnold/DIETL, Helmut/FRANCK, Egon/FIEDLER, Marina/ROYER, Susanne (2012): Organisation. Theorie und Praxis aus ökonomischer Sicht, 6. Auflage, Stuttgart.
- RAMMELMÜLLER, Ulrike/REITER, Birgit/STÖTZER Sandra (2017): Organisation bürgerschaftlichen Engagements durch Bürgerstiftungen, in: Verwaltung und Management, 23. Jg., Heft 6, S.308–317.
- REICHARD, Christoph (2002): Governance öffentlicher Dienstleistungen, in: Public und Nonprofit-Management. Neue Entwicklungen und Problemfelder, hrsg. von Dietrich Budäus, Reinbert Schauer und Christoph Reichard, Linz und Hamburg, S. 27–42.
- SCHAUER, Reinbert (2001): Betriebswirtschaftliche Überlegungen zu den „Kernkompetenzen“ öffentlicher Verwaltungen, in: Public Management – Arbeitsberichte und Forschungsergebnisse, hrsg. von Reinbert Schauer und Dietrich Budäus, Linz, S. 28–40.
- SCHAUER, Reinbert (2019): Öffentliche Betriebswirtschaftslehre – Public Management. Grundzüge betriebswirtschaftlichen Denkens und Handelns in öffentlichen Einrichtungen, 4. Auflage, Wien.
- SCHEDLER, Kuno/PROELLER, Isabella (2011): New Public Management, 5. Auflage, Bern/Stuttgart/Wien.
- SIMSA, Ruth (2016): Ökonomisierungsdruck im NPO-Sektor, in: Verbands-Management (VM), 42. Jg., Heft 1/2016, S. 33–36.
- STÖTZER, Sandra (2017): Problemfelder kontraktbasierter Rechenschaftspflichten aus der Sicht von NPO und ihren öffentlichen Kontraktpartnern, in: dms – der moderne Staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, 10. Jg., Heft 2, S. 291–315.
- URSELMANN, Michael (2014): Fundraising. Professionelle Mittelbeschaffung für steuerbegünstigte Organisationen, 6. Auflage, Wiesbaden.
- WOLF, André Christian/ZIMMER, Annette (2012): Lokale Engagementförderung. Kritik und Perspektiven, Wiesbaden.
- WIEGANDT, Philipp (2009): Die Transaktionskostentheorie, in: Theorien und Methoden der Betriebswirtschaft, hrsg. von Manfred Schwaiger und Anton Meyer, München, S. 116–130.