

**Zeitschrift:** Zeitschrift für öffentliche Fürsorge : Monatsschrift für Sozialhilfe : Beiträge und Entscheide aus den Bereichen Fürsorge, Sozialversicherung, Jugendhilfe und Vormundschaft

**Herausgeber:** Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe

**Band:** 88 (1991)

**Heft:** 10

  

**Artikel:** Private Sozialpolitik

**Autor:** Schnyder, Sebastian

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-838371>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 01.04.2025

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

# Private Sozialpolitik

## Elemente einer ökonomischen Theorie karitativer Organisationen

*Der ehemalige Direktor des Bundesamtes für Sozialversicherungen, Dr. Sebastian Schnyder, leitet an der Universität Freiburg die Forschungsstelle für Verbands- und Genossenschafts-Management (FST). Er geht in diesem Artikel auf die Problematik der privaten Wohlfahrtstätigkeit im Schatten des Ausbaus des Sozialstaates ein. Die Darlegungen mögen als etwas theoretisch beurteilt werden, aber grundsätzliche Überlegungen sollten ab und zu auch von den «Praktikern» in der Sozialhilfe angestellt werden.*

*p.sch.*

### A Zur Relevanz des Problems

11. Seit den 50er Jahren sind die Belastungen des Sozialstaates, d. h. die öffentlichen Ausgaben für die soziale Absicherung gegen die wirtschaftlichen Auswirkungen von Krankheit, Unfall, Invalidität, Tod und Arbeitslosigkeit in den westlichen Industrieländern, namentlich in der Schweiz, massiv gestiegen. Fasst man gemäss OECD unter Sozialstaat die Ausgaben der Sozialwerke AHV, IV, EO, SUVA, ALV sowie die Ausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden für soziale Wohlfahrt, Gesundheitswesen, aber auch Volksschulen, Landwirtschaft und Entwicklungshilfe zusammen, so sind diese Sozialausgaben in unserem Land seit 1950 von 1,6 Mia bis gegen 50 Mia nominal gestiegen; real um das Achtfache, je Kopf der Bevölkerung um das Sechsfache.

Der Anteil am BIP stieg dabei von 8,0% auf über 20%; der Anteil am öffentlichen Haushalt von 40% auf 55%. Die Zahlen sind insofern falsch, als dass ein Teil der Ausgaben, welche Arbeitgeber und Arbeitnehmer aufgrund der Sozialgesetzgebung aufbringen müssen, sich nicht im öffentlichen Haushalt niederschlagen. Dies gilt vor allem für die berufliche Vorsorge. Es sei aber auf ein weitverbreitetes Fehlurteil in der Öffentlichkeit verwiesen, sämtliche Probleme mit der beruflichen Vorsorge dem gesetzlichen Obligatorium, dem Bundesgesetz über die berufliche Vorsorge (BVG), zuzuschreiben. Die Zweite Säule war vor dem Inkrafttreten des Gesetzes am 1. 1. 85 bereits weit verbreitet (40% der Arbeitnehmer gut, 40% schlecht, 20% nicht versichert). Das Ansparen auf das Alter hin in eine Pensionskasse hätte sich m.E. auch ohne BVG und auch bei einer allfälligen (Mindest-)Volkspension weiter verbreitet. Man könnte sogar die These aufstellen, dass die institutionellen Anleger i. Vgl. zu einer Entwicklung ohne BVG effizienter sind.

2. An sich ist die Zunahme der Sozialausgaben positiv zu würdigen. Sie kann als Ausdruck der politischen Präferenzen des Schweizer für eine verbesserte soziale Sicherheit gewertet werden, welche sich mit steigendem Realeinkommen verwirklichen liess. Das Unbehagen im Sozialstaat Schweiz ist aber nicht zu leugnen. Es reicht von Missgunst der Arbeitslosenversicherung für die «Faulenzer» bis zu Katastrophenszenarien mit einer überalterten Bevölkerung, in welcher

die aktive Generation, «die Lastesel der Nation», beherrscht von «Grauen Panthern», unter den immer höheren Sozialabzügen zusammenbricht. Das Problem beginnt bei der Definition der «Grenzen des Sozialstaates», d. h. der Bestimmung des «richtigen» Ausmasses und der «richtigen» Ausgestaltung der sozialen Sicherheit.

3. Die Behauptung, der soziale Grenznutzen der Sozialausgaben nehme seit längerem ab, wird gestützt durch einen Ineffizienzverdacht. So würde zuviel und zu teure soziale Sicherheit und erst noch nicht in der erfordernten Qualität angeboten. Des weiteren seien die in Phasen eines hohen Fortschrittes der Arbeitsproduktivität konzipierten Leistungen des Systems der sozialen Sicherung bei Abnahme des Anteils der aktiven Bevölkerung ohne entsprechenden Produktivitätszuwachs nicht mehr zu verkraften. Auswirkungen der Veralterung seien für die Sozialwerke in den nächsten 20 bis 40 Jahren fatal.

4. Vor dem Hintergrund dieser auch (partei)politisch umgemünzten Kritik am Sozialstaat Schweiz wird die Forderung nach gezielterer Sozialhilfe, Hilfe für die «wirklich» Armen, laut, wobei – vorderhand zumindest – der Ausbau der Ergänzungsleistungen zu den AHV/IV-Renten neben der Fürsorge die einzigen konkreten (staatlichen) Ansätze darstellen, neben Globallösungen eines garantierten Mindesteinkommens. Aber auch die vom SGB und der SPS lancierte AHV-Initiative zielt auf eine Anhebung der Mindestrente sowie der Renten im unteren Teil der Rentenabstufung. Eine Wende der traditionell auf integrale Anhebung der Sozialleistungen ausgerichteten Sozialpolitik der Gewerkschaften.

5. Es fällt nun auf, dass bei der Diskussion der Sozialausgaben und deren Umfang und Ausgestaltung eine Entwicklung übersehen wird, welche für die Zukunft des Sozialstaates von grossem Gewicht sein könnte, nämlich die von der Zentralkonferenz für Wohlfahrtsunternehmungen bestätigte Vermutung der sehr starken Zunahme der privaten Spenden an karitative Organisationen. Eine Zunahme, welche das Wachstum des Bruttosozialproduktes übertreffen soll (Auskunft der Zentralkonferenz für Wohlfahrtsunternehmungen, ZEWO, 1991). Die Gleichsetzung von Spenden und Sozialausgaben vereinfacht einen komplexen Sachverhalt. Die Verflechtungen der privatrechtlichen Wohlfahrtsinstitutionen mit den staatlichen Sozialbehörden – nicht zuletzt auf finanzieller Ebene – erschweren die Grenzziehung zwischen staatlicher und privater Wohlfahrt, erlauben aber auf der anderen Seite die Annahme einer substitutionalen Beziehung. Der teilweise Ersatz der «tumben», gleichmachenden staatlichen Sozialpolitik durch die effiziente private Hilfe ist en vogue. Eine Auseinandersetzung drängt sich auf.

6. Im Mittelpunkt dürften Fragen folgender Art stehen:

- Warum wird gespendet?
- Wie werden Missbräuche vermieden?
- Warum werden karitative Leistungen durch private (nichtgewinnorientierte) Organisationen erbracht?

Antworten darauf sollten dazu beitragen, die Debatte über die Ineffizienz staatlicher Bürokratien, die Verzerrung der gesellschaftlichen Willensbildungsprozesse durch die Eigeninteressen der Politiker sowie die Ausbeutung des politischen Entscheidungsprozesses durch Sonderinteressen zu versachlichen, indem die Mechanismen der privaten Lösungen ihrerseits erhellt werden.

## B Theoretische Ansätze

7. Die rationale Erklärung der Existenz sozialer Institutionen – wie das private karitative Spendenwesen –, welche bei Absenz von Informations- und Transaktionskosten paradox scheinen, hat Tradition. Ein Meisterstück hierzu stammt aus der Geldtheorie, wo das Rätsel Geld durch die Berücksichtigung der Kosten der Beschaffung von Information über Tauschmöglichkeiten und Qualität der Güter sowie der Kosten der Durchführung der Transaktionen gelöst wird. Bei Unsicherheit über die Qualität der Güter, die zum Tausch angeboten werden, und über herrschende Marktopportunitäten sind die Kosten der Informationsbeschaffung und des Tausches weder Null noch für jedes Gut und jede Dienstleistung identisch. Zwar stellt die Verwendung der Existenz und der ungleichen Verteilung von Informations- und Transaktionskosten zur rationalen Erklärung von nicht gewinnorientierten karitativen Organisationen eine sehr kurz geschlossene Argumentationskette dar. Immerhin zielt das Argument auf den Kern einer ökonomischen Theorie karitativer Organisationen, wie sie Metzler (1989) vorschlägt.

8. Die Analyse der ökonomischen rationalen Argumente der karitativen Organisationen und ihrer Tätigkeit drängt sich – neben dem «reinen» Erkenntnisinteresse an sich – aus politischen Überlegungen auf. Konkret etwa: Halten die staatlichen Regelungen des Spendenwesens einer Überprüfung auf deren sozialen Nutzen stand? Die sozialökonomische Rationalität geht von der Frage der rationalen Gestaltung der sozialen Beziehungen aus. Ihre ethische Begründung liegt in der Forderung nach mehr wohlverstandener ökonomischer Vernunft. Die ökonomische Rationalität wird auf die Seite einer lebenspraktischen Vernunft geholt. Vor diesem Hintergrund wird die Untersuchung der rationalen Gründe der karitativen Tätigkeit (letztlich der Nächstenliebe) nicht allein wegen allfälligem (makro)politischem Handlungsbedarf relevant (für das Rationale sprechen z. B. die bessere intersubjektive Überprüfbarkeit und die leichtere Durchsetzung in Handlungsanweisungen), sondern «endogen», durch das Ethos der Vernunft begründet.

9. Bevor aber der einer solchen handlungsorientierten Analyse der Caritas adäquate Rationalitätsbegriff referiert wird, sei auf das Irrationale des homo (politicus) verwiesen. Das Wahrnehmen und Ernstnehmen des anderen um des anderen willen, weil er ist, werde bestenfalls als Irrationalität abgetan, «nicht aber als in der Politik wichtiges Element in den Diskurs integriert». In dieser Zone zwischen «echter» Empathie einerseits und Erfüllung ethischer Normen aus Pflichtgefühl, aus moralischer Überzeugung, zur Beruhigung des Gewissens, aus Angst vor dem Jenseits usw. andererseits wird die Grenzziehung zwischen selbstloser, bedingungsloser Liebe und letztlich doch egoistischem Verhalten unscharf.

Es sei daher auch an dieser Stelle für Vernunft und Toleranz plädiert und beiden Ansätzen – dem rationalen und dem irrationalen – Reverenz erwiesen. Für die politische Praxis – und um diese geht es hier – sei als Interpretation auch des karitativen Verhaltens Rationalität als Nutzungsmaximierung unter Nebenbedingungen vorgeschlagen.

## C Die Theorie von METZLER<sup>1</sup>

10. Eine eigene ökonomische Theorie der privaten karitativen Organisationen ist nach Metzler (1990) notwendig, weil karitative Organisationen zwar wie die öffentlichen Haushalte nichtgewinnorientiert sind, umgekehrt aber wie gewinnorientierte Organisationen von privaten Akteuren gelenkt werden, im Unterschied vor allem zum Staat wie zu den Profitorganisationen aber auf freiwillige Spenden angewiesen sind. Damit sind die obenerwähnten zentralen Fragen gestellt, welche es zu klären gilt im Hinblick auf die Diskussionen der Gestaltung von Rahmenbedingungen für die private Wohlfahrtspflege.

11. Metzler (1990) führt die Tatsache, dass überhaupt an karitative Organisationen gespendet wird, darauf zurück, dass der Spender mit seiner Spende ein sogenanntes «quasi-öffentliches» Gut erwirbt, d. h. ein öffentliches Gut mit privater Komponente.

Karitative Organisationen würden typischerweise von vielen Spendern unterstützt. Der Output solcher Institutionen stelle daher für die Spender ein öffentliches Gut dar, zu dessen Finanzierung beizutragen ein rationales Individuum keinen Anreiz hat, insbesondere dann, wenn unterstellt wird, dass der einzelne Spender auch rationale Erwartungen bezüglich des Verhaltens anderer Interessenten am Ergebnis des Organisationshandelns hat. Ebenso wenig könnten Ansätze befriedigen, die als Spendenmotive ausschliesslich unbeobachtbare Gegenleistungen – insbesondere den Erwerb von Sozialprestige, die Besänftigung religiöser Ängste sowie gewisse Versicherungsleistungen – heranziehen, weil sich dabei die privaten Anreize erneut als unzureichend erweisen oder weil ein empirisch wichtiges Charakteristikum der Tätigkeit karitativer Organisationen – die ausgeprägte Tendenz zur Produktdifferenzierung – unter diesen Voraussetzungen keine Erklärung finden kann. Unter Modellen mit *gemischten Motivstrukturen*, in denen sowohl egoistische als auch altruistische Motivelemente zugelassen sind, könnten nur solche einer kritischen theoretischen Prüfung standhalten, in denen die *private* Komponente des quasi-öffentlichen Gutes, das der Spender erwirbt, als selektiver Anreiz fungiert, dessen Wert für den Spender bereits die gesamte Summe rechtfertigt. Dabei könnten jedoch nur solche privaten Güter als selektive Anreize eingesetzt werden, die von gewinnorientierten Unternehmen aus technologischen oder anderen Gründen nicht in Isolation angeboten werden können.

12. Da karitative Organisationen bedarfswirtschaftlich orientiert sind, d. h. Kunden und Eigentümer nicht auseinanderfallen, stellen sich nach Metzler (1990) sowohl die Kontrollprobleme aufgrund der Delegation von Verfügungsrechten als auch das Ausbeutungsrisiko aufgrund der unbekanntenen Produktqualität zwischen den Managern und den Sponsoren. Zur Begrenzung der Kosten der Delegation von Verfügungsrechten stehe den Eigentümern neben institutionellen Vorkehrungen und der organisationsinternen Artikulation ihrer Interessen die Möglichkeit der Abwanderung in andere Organisationen zur Verfügung. Daneben Sorge der interne und externe Arbeitsmarkt für eine über den Lebenszyklus adäquate Leistungsentschädigung bei Managern, so dass sich das Anreizproblem aufgrund der Antizi-

<sup>1</sup> W. Metzler: Eine ökonomische Theorie karitativer Organisationen (Bern/Stuttgart 1990)

pation der zukünftigen Lohnanpassungen verringere. Wo die Leistungsmessung infolge komplexer Aufgaben und fehlender Marktpreise unvollkommen bleibt, kommt es bei Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt zu einer Reduktion der monetären Entschädigung, während das Gesamteinkommen in monetärer und nichtmonetärer Form normal ausfällt.

Der Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt selektiere darüber hinaus Manager, die aufgrund echter oder vorgegebener moralischer Motivation aus ihrer Tätigkeit bei einer karitativen Organisation einen privaten Nutzen ziehen, der sie zu Lohnzugeständnissen und höherer Leistungsbereitschaft veranlasst. Dieser Selektionsmechanismus trage zur Milderung der Transaktionsrisiken bei Spenden bei. Schliesslich finde auch eine gewisse Kontrolle der Manager durch die Spender statt, da die Abwanderung von Spendern zu anderen karitativen Organisationen die Einkommenschancen und den diskretionären Spielraum der Manager schmälert.

Bei Erfahrungsgütern, zu denen karitative Leistungen gehören, bestehe aufgrund der zwischen Anbieter und Nachfrager asymmetrischen Information über die Produktqualität ein Vertragserfüllungsrisiko, das die Realisierung der für beide Seiten möglichen Vorteile aus der Transaktion verhindern kann. Aufgrund der geringen Mess- und Bewertbarkeit karitativer Leistungen können Garantien nicht funktionieren und staatliche Kontrollen nur grobe Vertragsverletzungen ausschalten. Als wichtigster Mechanismus zur Qualitätssicherung wird der organisatorische Goodwill hervorgehoben.

Herrscht bei den Nachfragern unvollständige Information über die Kostensituation der Anbieter, könnten gut sichtbare organisationsspezifische Investitionen, deren Wert bei Marktaustritt ganz oder teilweise uneinbringlich ist, die Verlässlichkeit der Anbieter glaubwürdig signalisieren. Bei Wettbewerb um die Nachfrage bauten die Anbieter jene Formen von organisationsspezifischem Kapital auf, die für die Konsumenten den höchsten Nutzen an der Sache selbst abwerfen. Bei karitativen Organisationen sind Informationen über Notlagen und die eigene Tätigkeit die wichtigsten Mittel zur Bildung eines spezifischen Kapitals, das für die Nachfrager gleichzeitig direkten Nutzen abwirft.

13. Warum werden karitative Leistungen ausschliesslich durch Nonprofit-Organisationen erbracht, obwohl erwerbswirtschaftliche Unternehmen aufgrund der in ihnen wirksamen Anreize eine höhere technische Effizienz aufweisen? Auch wenn einleuchtet, dass gewinnmaximierende Organisationen Output-unabhängige Finanzierungsbeiträge – und darum handelt es sich angesichts der geringen Operationalisierbarkeit karitativer Leistungen bei Spenden – vollständig im Einkommen absorbieren, bleibt nach Metzler (1990) vorerst unklar, warum gewinnstrebige Firmen nicht auf der Basis des Goodwillmechanismus um Spenden konkurrieren, stellt die Unbeobachtbarkeit des Outputs doch nur einen Spezialfall der Qualitätsunsicherheit dar. Die Nonprofit-Organisation stelle eine institutionelle Lösung für ein Marktversagen aufgrund *asymmetrischer Informationen* dar.

Bei freiem Zutritt auf den Markt für karitative Leistungen stelle aber eine Situation mit überdurchschnittlichem Einkommen – in monetärer und nichtpekunärer Form – jedoch kein Gleichgewicht dar. Unter diesen Bedingungen kommt es so lange zu Neugründungen von karitativen Organisationen, bis das Nutzeneinkommen der Manager im karitativen Sektor nicht von den Verhältnissen in andern

Wirtschaftsbereichen abweicht. Die Wettbewerbsverhältnisse auf dem Spendenmarkt beeinflussten auch die dynamische Effizienz karitativer Organisationen, d. h. die Anpassung an Veränderungen in der Situation der Spender oder Empfänger. Selbst wenn die Spender über relevante Veränderungen bei den Destinatären nicht informiert sind, was insbesondere bei Verbesserungen in der Lebenslage der Empfänger privater Sozialhilfe zu erwarten ist, kommt es bei funktionierendem Wettbewerb zu Angebotsanpassungen in die von den Spendern gewünschte Richtung.

## **D Folgerungen**

14. Angesichts der postulierten qualitätssichernden Funktion des Goodwillmechanismus stellt Metzler (1990) die Notwendigkeit einer wirtschaftspolizeilichen Aufsicht über das Spendenwesen, die mittels einer Bewilligungspflicht für öffentliche Sammlungen implementiert wird, in Frage. Die juristisch gegebenen Klage- und Durchsetzungsmöglichkeiten der Spender würden angesichts der damit verbundenen Kosten nur wenig benutzt. Wesentliche Elemente in der Anpassungsstrategie karitativer Organisationen auf den Ausbau sozialstaatlicher Leistungen bildeten die Produktdifferenzierung in bisher marginale Tätigkeitsgebiete oder zu Komplementen bezüglich der staatlichen Leistungen sowie die stärkere Gewichtung selektiver Anreize bei der Spendenwerbung.

15. Wie eingangs erwähnt haben sich die karitativen Organisationen in der Schweiz durch die öffentliche Sozialpolitik nicht allzustark verdrängen lassen. Dies zumindest zeigt die überdurchschnittliche Zunahme (i. Vgl. zum BSP) des privaten Spendenaufkommens. Ob allerdings eine Deregulierung, wie sie Metzler (1990) auch in bezug auf die Wettbewerbsbeschränkungen durch private Kooperation fordert, die Effizienz karitativer Organisationen fördert, ist fraglich. Immerhin kann die Tätigkeit der Zentralstelle für Wohlfahrtsunternehmungen (ZEW) ihrerseits als ein (effizienter) Beitrag zur Senkung von Informations- und Transaktionskosten gewertet werden, durch die Überprüfung der Seriosität der Sammler, die Auskunftserteilung über die Sammler, die Koordination der Sammlungen.

16. Die Weiterexistenz, ja z. T. auch offensichtliche Blüte der privaten Wohlfahrtstätigkeit im Schatten des Ausbaus des Sozialstaates sollte m. E. nicht darüber hinwegtäuschen, dass es um eine Arbeitsteilung öffentlicher und privater Anbieter geht, welche sich bislang grosso modo bewährt hat. Die komparativen Vorteile beider Angebote besser zu erkennen, sei als Programm festgehalten.

## **Das Altersproblem kann nicht einfach an den Staat delegiert werden**

*In einem Gespräch, das Peter Haller, Adjunkt der Fürsorge- und Gesundheitsdirektion der Stadt Bern und Spezialist für Altersfragen, mit Redaktor Walter Däpp vom Berner «Bund» führte, wurden aktuelle Fragen im Zusammenhang mit der zunehmenden Überalterung unserer Bevölkerung erörtert. Wir publizieren dieses*