

EcoAustria – Institut für Wirtschaftsforschung

Am Heumarkt 10

A-1030 Wien

Tel.: +43-(0)1 – 388 5511

www.ecoaustria.ac.at



Wien, April 2019

Endbericht

Fiskalische Effekte von Maßnahmen zur Förderung von Gemeinnützigkeit

Studie im Auftrag des Verbandes für gemeinnütziges Stiften

Endbericht

Fiskalische Effekte von Maßnahmen zur Förderung von Gemeinnützigkeit

Mag. Nikolaus Graf, Mag. Ludwig Strohner, Dr. Tobias Thomas

Studie im Auftrag des Verbandes für gemeinnütziges Stiften

April 2019

Executive Summary

Der private gemeinnützige Bereich spielt eine wesentliche Rolle für das Gemeinwesen. Spenden bilden eine grundlegende Basis zur Finanzierung dieser Aufgaben. Mit der Einführung der steuerlichen Spendenabsetzbarkeit im Jahr 2009 und den Ausweitungen im Jahr 2012 und 2015 haben sich die rechtlichen Rahmenbedingungen bereits verbessert. Dennoch besteht nach wie vor erhebliches Potenzial für Verbesserungen. Die derzeit einschränkende Rechtslage spiegelt sich im eher geringen Spendenaufkommen wider: Wurde in Österreich im Jahr 2017 etwas über 75 Euro je EinwohnerIn gespendet, so beläuft sich das Spendenaufkommen in Deutschland auf über 90 Euro, in Finnland auf knapp 95 Euro, in Schweden auf 115 Euro und in den Niederlanden auf beinahe 140 Euro. Demnach wurde in Deutschland pro Kopf über 20 Prozent mehr gespendet als in Österreich, in den Niederlanden sogar knapp 85 Prozent mehr. In der vorliegenden Studie werden wesentliche Einschränkungen für mehr Spenden in Österreich identifiziert, Vergleiche mit anderen Ländern durchgeführt sowie Folgewirkungen von Reformen diskutiert. Auf dieser Basis werden folgende Schlussfolgerungen gezogen:

In Österreich können Spenden bis zu 10 Prozent des Gesamtbetrags der Einkünfte bzw. Gewinns des laufenden Jahres steuerlich abgesetzt werden. Im internationalen Vergleich können in vielen Ländern Spenden in deutlich größerem Umfang abgezogen werden, in manchen sogar bis zur Höhe der gesamten Steuerschuld, wie in Großbritannien. In Deutschland können Spenden bis 20 Prozent des steuerbaren Einkommens gegengerechnet werden. Des Weiteren ist in Österreich ein Spendenvortrag und damit die steuerliche Berücksichtigung in nachfolgenden Jahren nicht möglich. In Deutschland beispielsweise können Spenden vorgetragen werden. Eine Ausweitung der **Absetzbarkeit von Spenden** könnte die Attraktivität von Spenden in Österreich erhöhen. Aus fiskalischer Sicht wäre der Steuerausfall überschaubar: Die Erhöhung der Grenze der steuerlichen Berücksichtigung von 10 auf 20 Prozent der Einkünfte wäre mit geringeren Steuereinnahmen von etwa 6 Mio. Euro verbunden. Die Einführung eines Spendenvortrags würde mit einem Volumen zwischen 8 und 19 Mio. Euro an Steuerausfällen zu Buche schlagen.

Spenden an gemeinnützige Einrichtungen können in Österreich nur steuerlich berücksichtigt werden, falls diese auf einer Spendenbegünstigten-Liste erfasst sind. Dies ist aber erst möglich, wenn die gemeinnützige Organisation seit zumindest drei Jahren besteht. In anderen Ländern, wie der Schweiz oder Deutschland, sind gemeinnützige Organisationen bereits bei der Gründung begünstigt. Auswertungen von Spenderdaten zeigen, dass die Nichterfassung auf der Begünstigten-Liste mit einer geringeren Spendenaktivität verbunden ist. Die Regelung befördert demnach die Ausbildung großer Organisationen mit relativ hohem Spendenaufkommen, während gerade für neugegründete Organisationen die Spendenakquise deutlich erschwert wird. Aus fiskalischer Sicht würde die Abschaffung der **3-Jahresregel** keine sonderlichen Konsequenzen haben.

Die **Unmittelbarkeit** der Erfüllung von gemeinnützigen Aufgaben durch eine gemeinnützige Organisation ist in Österreich wesentliche Voraussetzung nach der Bundesabgabenordnung. Das Gemeinnützigkeitspaket des Jahres 2015 hat dies zwar etwas gelockert, dennoch besteht die Hürde weiterhin. In der Schweiz oder Schweden ist die Unmittelbarkeit unbekannt, in Deutschland ist sie durch Ausnahmen maßgeblich aufgeweicht. Gerade von der Einschränkung der Mittelweitergabe von Mittelbeschaffungskörperschaften auf spendenbegünstigte Einrichtungen nach §4a-c EstG sind insbesondere junge und potenziell innovative Organisationen betroffen. Diese könnten besonders von Mittelbeschaffungskörperschaften mit ihrem Know-How im Bereich der Gemeinnützigkeit profitieren. Eine Ausweitung der begünstigten Körperschaften sollte demnach angedacht werden.

Stiftungen können im Bereich der Gemeinnützigkeit eine wichtige Rolle spielen. Im internationalen Vergleich ist der gemeinnützige Stiftungsbereich in Österreich jedoch eher schwach ausgeprägt. Dies ist teilweise auf die Rahmenbedingungen zurückzuführen. So spielen die Erträge aus Stiftungsvermögen eine tragende Rolle in der Finanzierung von gemeinnützigen Aktivitäten. Diese werden in Österreich international unüblich mit der

Kapitalertrag- bzw. der Immobilienertragsteuer besteuert. Eine Freistellung würde zu Steuermindereinnahmen von 20 Mio. führen, die Attraktivität von gemeinnützigen Stiftungen hingegen deutlich erhöhen. Eine Angleichung an international übliche Regelungen könnte so zu einer Verbesserung des Gemeinwesens in Österreich beitragen.

Kunst- und Kultureinrichtungen sind von besonderer Bedeutung gerade auch für den Tourismus in Österreich. Jährlich wird eine Vielzahl von kulturellen Veranstaltungen im gesamten Land durchgeführt, die sich teilweise über öffentliche Mittel und Spenden finanzieren. Gerade in diesem Bereich sind die Regelungen zur steuerlichen Absetzbarkeit von Spenden besonders restriktiv. Voraussetzung für die steuerliche Spendenbegünstigung einer Kultureinrichtung ist eine bestehende öffentliche Förderung sowie die Erfassung der Förderung in der Transparenzdatenbank. Dies haben zur Folge, dass ein erheblicher Teil der Spenden für Kunst und Kultur nicht steuerlich geltend gemacht werden kann. Würde man die Sonderregelungen abschaffen und Kunst- und Kultureinrichtungen genauso behandeln wie andere gemeinnützige Organisationen, dann wäre das mit Steuermindereinnahmen für den Fiskus mit 3,5 bis 5 Mio. Euro verbunden.

Bildung ist essenziell für die Prosperität einer Volkswirtschaft. Daher basiert die Finanzierung der Bildungsausgaben international und in Österreich überwiegend auf öffentlichen Mitteln. Dennoch wird in einer Vielzahl von Ländern ein nicht zu vernachlässigender Teil auch privat finanziert. Teilweise wird dieser über private Spenden aufgebracht. Dementsprechend sind Spenden für Bildung in vielen Ländern steuerlich absetzbar. In Österreich ist dies hingegen bis auf die Bereiche der wissenschaftlichen Forschungsaufgaben oder der Erwachsenenbildung nicht möglich. Vor dem Hintergrund, dass private gemeinnützige Organisationen gerade in der frühkindlichen Erziehung sowie bei bildungsfernen Schichten eine sehr aktive Rolle einnehmen und damit die öffentlichen Angebote komplementär ergänzen können, ist die Nicht-Absetzbarkeit schwer nachvollziehbar. Fiskalisch ist von einem geringen Steuerausfall auszugehen, der sich auf 10 bis 15 Mio. Euro belaufen würde. Diese Mindereinnahmen müssen vor dem Hintergrund der positiven Effekte von Bildung bewertet werden. Bildung weist eine hohe soziale Ertragsrate auf. So zeigt eine Simulation mit dem Makromodell PuMA, dass die öffentliche Hand von Bildung per saldo profitiert. Höhere Arbeitsmarktpartizipation und niedrigere Arbeitslosigkeit erhöhen insbesondere die Einnahmen aus Sozialversicherungsbeiträgen, Lohn- und Einkommensteuer und Konsumabgaben. Eine Verschiebung der Bevölkerungsanteile in den unterschiedlichen Bildungsschichten von niedrigerer zu mittlerer bzw. von mittlerer zu hoher Qualifikation um jeweils 1 Prozentpunkt, dies entspricht zwischen 850 bis 950 Personen jährlich, verbessert den Primärsaldo der öffentlichen Haushalte langfristig jeweils um etwa 150 Mio. Euro.

Soziale Unternehmen sind international weit verbreitet und bergen ein großes Potenzial für das Gemeinwesen. In Österreich sind soziale Unternehmen jedoch in der Rechtsordnung noch nicht verankert. Bestehende Rechtsformen, wie der gemeinnützige Verein oder die gemeinnützige GmbH, bieten nur eingeschränkt einen Rahmen, in dem sich soziale Unternehmen entfalten können. Die Einführung einer eigenen Rechtsform könnte Abhilfe schaffen. Hierfür ist aber eine Definition darüber, was unter einem sozialen Unternehmen zu verstehen ist, notwendig. In vielen Ländern und auf der EU-Ebene bestehen bereits eine Definition und teilweise eigene Rechtsformen für soziale Unternehmen. Dennoch sind wesentliche Aspekte nach wie vor unscharf: Soll beispielsweise die Ausschüttung gänzlich unterbunden werden oder nur zum Teil? Inwieweit sollen die Stakeholder in die Entscheidungsfindung eingebunden werden und welchen Anteil sollen Marktaktivitäten an den Einnahmen aufweisen? Dabei sind jeweils Vor- und Nachteile abzuwägen. Eine Möglichkeit wäre die Einführung einer Regulatory Sandbox, die zeitlich beschränkt Unternehmen und der Verwaltung die Möglichkeit bietet, unterschiedliche Formen Sozialer Unternehmen und ihrer Regulierung auszuprobieren und so Erfahrungen für eine praxistaugliche Ausgestaltung des rechtlichen Rahmens zu sammeln.

Zusammenfassend sind in dieser Studie rechtliche Aspekte behandelt, die für den gemeinnützigen Bereich Einschränkungen darstellen, entweder bei der steuerlichen Geltendmachung von Spenden und damit verbunden der Mittelbeschaffung oder im regulatorischen Umfeld. International werden die Punkte regelmäßig deutlich liberaler gehandhabt. Dies schlägt sich auch auf die Aktivität des dritten Sektors und das Spendenaufkommen nieder. Gemeinnützige Organisationen sind in der Lage, komplementär zur öffentlichen Hand wichtige soziale Hilfestellungen zu bieten. Mit Reformen gerade zur steuerlichen Geltendmachung von Spenden könnte der Gemeinnützigkeitsbereich und damit der soziale Zusammenhalt bei überschaubaren fiskalischen Kosten gestärkt werden.

Inhalt

1. HINTERGRUND UND MOTIVATION	8
2. AUSWEITUNG DER STEUERLICHEN ABSETZBARKEIT VON SPENDEN.....	10
2.1. STEUERLICHE ABSETZBARKEIT IN ÖSTERREICH UND DEUTSCHLAND.....	10
2.2. FISKALISCHE FOLGEWIRKUNGEN EINER AUSWEITUNG DER ABSETZBARKEIT IN ÖSTERREICH.....	13
3. ERTEILUNG DER GEMEINNÜTZIGKEIT FÜR NEUE ORGANISATIONEN.....	16
3.1. ERTEILUNG DER GEMEINNÜTZIGKEIT IN ÖSTERREICH, DEUTSCHLAND UND DER SCHWEIZ	16
3.2. FISKALISCHE RISIKEN DURCH EINE ABSCHAFFUNG DER 3-JAHRES-REGEL IN ÖSTERREICH	18
4. UNMITTELBARKEITSERFORDERNIS IM INTERNATIONALEN KONTEXT	19
5. STEUERFREISTELLUNG DER KAPITAL- UND IMMOBILIENERTRÄGE.....	23
5.1. STEUERFREISTELLUNG IN ANDEREN LÄNDERN	23
5.2. FISKALISCHE FOLGEWIRKUNGEN EINER STEUERFREISTELLUNG IN ÖSTERREICH	25
6. AUFHEBUNG DER EINSCHRÄNKUNGEN FÜR DIE STEUERLICHE ANERKENNUNG FÜR SPENDEN AN KUNST- UND KULTUREINRICHTUNGEN.....	28
6.1. EINSCHRÄNKUNGEN BEI SPENDEN FÜR KUNST- UND KULTUREINRICHTUNGEN.....	28
6.2. FISKALISCHE FOLGEWIRKUNGEN DES WEGFALLS DER SONDERBESTIMMUNGEN FÜR SPENDEN FÜR KUNST UND KULTUR ²⁹	
7. STEUERLICHE ABSETZBARKEIT VON SPENDEN IM BILDUNGSBEREICH.....	30
7.1. SPENDEN FÜR BILDUNG.....	32
7.2. ABSETZBARKEIT VON SPENDEN FÜR BILDUNG IN ANDEREN LÄNDERN	35
7.3. ÖKONOMISCHE EFFEKTE VON BILDUNG IN DER EMPIRISCHEN LITERATUR.....	38
7.4. ÖKONOMISCHE UND FISKALISCHE EFFEKTE VON BILDUNG IN ÖSTERREICH	41
8. SOZIALES UNTERNEHMERTUM	51
8.1. SOZIALE UNTERNEHMEN IM INTERNATIONALEN KONTEXT	53
8.2. SOZIALE UNTERNEHMEN IN ÖSTERREICH.....	61
8.3. <i>REGULATORY SANDBOX</i> UND DIE AUSARBEITUNG EINER EIGENEN RECHTSFORM	66
9. SCHLUSSFOLGERUNGEN.....	69
10. LITERATURVERZEICHNIS	73
11. APPENDIX: KURZDARSTELLUNG DES MAKROMODELLS PUMA	76

Abbildungen und Tabellen

Abbildung 1: Spendenaufkommen in Österreich im Zeitraum 2008 bis 2018 (in Mio. Euro und % BIP).....	9
Abbildung 2: Geltend gemachte Zuwendungen in Deutschland im Zeitraum 2001 bis 2014 (in Mio. Euro und % BIP).....	11
Abbildung 3: Abzugsfähige Zuwendungen im Zeitraum 2007 bis 2014 (in Mio. Euro und % BIP)	12
Abbildung 4: Spendenvorträge (ohne Zuw. für politische Zwecke) im Zeitraum 2007 bis 2014.....	12
Abbildung 5: Schematische Darstellung der Mittelweitergabe an begünstigte Einrichtungen	20
Abbildung 6: Schematische Darstellung der Erbringung entgeltlicher Leistungen	20
Abbildung 7: Ausgaben für Frühkindliche Erziehung sowie den primären-, sekundären- und tertiären Bildungsbereich, insgesamt und private Ausgaben (in Prozent des BIP, 2015)	31
Abbildung 8: Privater Finanzierungsanteil über alle Bildungsbereiche	31
Abbildung 9: Ertragsrate der Bildung nach Alter bzw. Bildungsform	41
Abbildung 10: Entwicklung von BIP, Beschäftigung und Kapitalstock gegenüber Basisszenario (linke Abbildung Szenario mittlere Qualifikation, rechte Abbildung Szenario hohe Qualifikation).....	46
Abbildung 11: Entwicklung der Arbeitskosten nach Bildungsniveau gegenüber Basisszenario (linke Abbildung Szenario mittlere Qualifikation, rechte Abbildung Szenario hohe Qualifikation).....	47
Abbildung 12: Entwicklung der Arbeitslosenquote nach Bildungsniveau gegenüber Basisszenario (linke Abbildung Szenario mittlere Qualifikation, rechte Abbildung Szenario hohe Qualifikation, in Prozentpunkten)	47
Abbildung 13: Fiskalische Entwicklung gegenüber Basisszenario in Mio. Euro (linke Abbildung Szenario mittlere Qualifikation, rechte Abbildung Szenario hohe Qualifikation).....	48
Abbildung 14: Entwicklung der wesentlichen Abgabekategorien gegenüber Basisszenario in Mio. Euro (linke Abbildung Szenario mittlere Qualifikation, rechte Abbildung Szenario hohe Qualifikation).....	49
Abbildung 15: Anteil der marktbasiereten Umsatzerlöse an den Gesamteinnahmen	62
Abbildung 16: Verwendete Rechtsformen von sozialen Unternehmen.....	63
Abbildung 17: Schematische Darstellung von PuMA.....	79
Tabelle 1: Grenzen für den Steueranreiz und die entsprechende Basis hierfür in ausgewählten Ländern...	10
Tabelle 2: Spenden nach Einkunftsgruppen gesamt und Anteile jener Spenden zwischen 10 und 20 Prozent der Einkünfte sowie Anteile an gesamten Spenden.....	13
Tabelle 3: Privatspenden und geschätzter Steuerausfall bei Erhöhung der Anrechnungsgrenze auf 20 Prozent	14
Tabelle 4: Abzugsfähige Spenden und Spendenvortrag (ohne Zuw. für politische Zwecke, in 1.000 Euro).....	15
Tabelle 5: Kapiteleertragsteuer und Immobilienertragsteuer von Privatstiftungen aufgrund von Beantwortung parlamentarischer Anfragen	25

Tabelle 6: Durchschnittliche Kapitalertragsteuer (Befragung Verband gemeinnütziges Stiften).....	27
Tabelle 7: Art der Organisationen, die von SpenderInnen am meisten unterstützt wurden (2011)	32
Tabelle 8: Aufteilung des Spendenmarktes nach Spendenbereichen	33
Tabelle 9: Möglichkeit der steuerlichen Absetzbarkeit von Spenden nach Spendenzwecken	36
Tabelle 10: Verteilung der 25- bis 64-jährigen auf Bildungsgruppen und Arbeitsmarktcharakteristika (in 2017)	42
Tabelle 11: PuMA Simulationsergebnisse für ausgewählte Jahre – Szenario mittlere Qualifikation	50
Tabelle 12: PuMA Simulationsergebnisse für ausgewählte Jahre – Szenario hohe Qualifikation.....	50
Tabelle 13: Quellen und Kriterien für die Einordnung von sozialen Unternehmen in europäischen Ländern	55
Tabelle 14: Quellen und Kriterien für die Einordnung von sozialen Unternehmen in europäischen Ländern (Fortsetzung)	56
Tabelle 15: Quellen und Kriterien für die Einordnung von sozialen Unternehmen in europäischen Ländern (Fortsetzung)	57
Tabelle 16: Darstellung der drei vorherrschenden Rechtsformen von sozialen Unternehmen in der EU plus Schweiz.....	60
Tabelle 17: Auswirkung der geplanten Steuerreform auf das steuerlich abgesetzte Spendenvolumen und diskutierte Reformen dieses Berichts	72

1. Hintergrund und Motivation

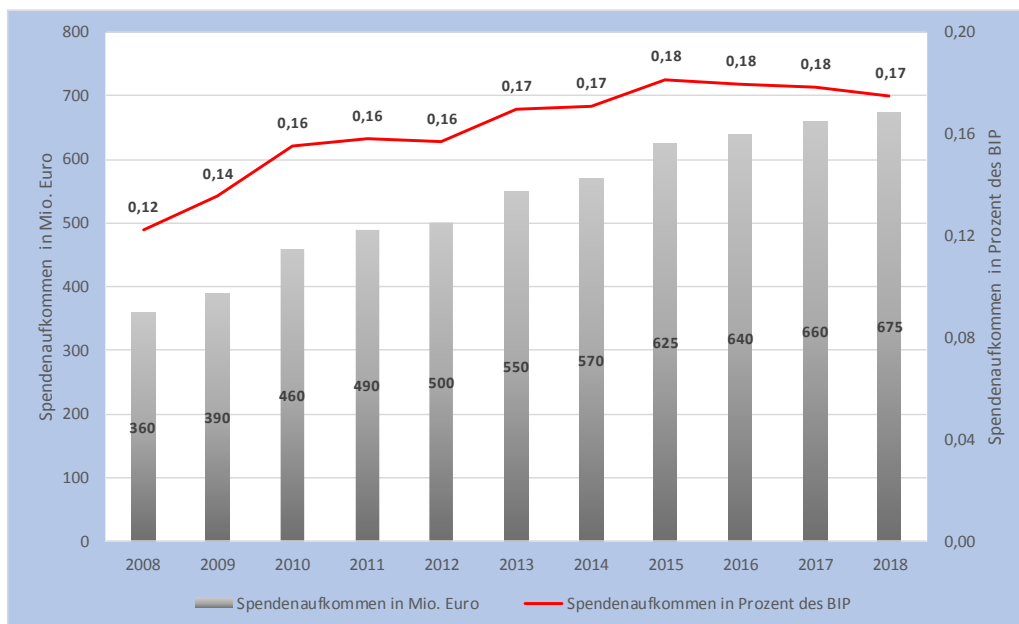
Der private gemeinnützige Bereich übernimmt wichtige Funktionen für die Bereitstellung von Leistungen für das Gemeinwesen. Spenden spielen eine wesentliche Grundlage zur Finanzierung der gemeinnützigen nicht-profitorientierten Aktivitäten. Steuerliche Regelungen können für das Spendenverhalten Anreize bieten und gemeinnützige Organisationen in ihrer finanziellen Ausstattung stärken. In Österreich haben sich die Rahmenbedingungen durch die Steuerreformen der Jahre 2009, 2012 und 2015 markant verändert. Seit der Reform des Jahres 2009 sind Spenden an Vereine und Einrichtungen, die mildtätigen Zwecken nachgehen oder in der Entwicklungs- und Katastrophenhilfe tätig sind bzw. für diese Zwecke sammeln, steuerlich absetzbar. Hierzu ist die Anerkennung als spendenbegünstigte Organisation durch das Bundesministerium für Finanzen notwendig. Die spendenbegünstigten Organisationen werden auf einer Liste begünstigter Organisationen geführt. Eine Erweiterung der spendenbegünstigten Organisationzwecke erfolgte mit dem Jahr 2012. Dazu gehören beispielsweise die Bereiche des Umwelt- und Naturschutzes oder des Tierschutzes. Ziel des Gemeinnützigkeitspakets des Jahres 2015 war es insbesondere, die Bedeutung von gemeinnützigen Stiftungen zu stärken. Dazu sollten neben der Vereinfachung der Behördenstruktur die Abzugsfähigkeit von Zuwendungen zur Vermögensausstattung, die Stiftungseingangssteuerbefreiung, die Abzugsfähigkeit von der Zwischensteuer sowie die Befreiung von der Grunderwerbsteuer und Grundbuch-Eintragungsgebühr für unentgeltliche Erwerbe beitragen. Seit dem Jahr 2016 können auch Spenden für künstlerische Tätigkeiten und die Präsentation von Kunstwerken durch Kunst- und Kultureinrichtungen steuerlich abgesetzt werden, insofern die Erfassung der Organisation auf der Spendenbegünstigten-Liste gegeben ist. Seit dem Jahr 2017 werden Spenden bei der Veranlagung automatisch berücksichtigt.

Dementsprechend haben im gemeinnützigen Bereich in den letzten zehn Jahren maßgebliche Veränderungen stattgefunden, die insbesondere über die steuerliche Förderung wirken. Das Spendenaufkommen hat sich in diesem Zeitraum deutlich erhöht. Belief sich dieses gemäß Fundraising Verband Austria im Jahr 2009 noch auf 390 Mio. Euro, so stieg es bis zum Jahr 2018 auf 675 Mio. Euro. Ein Überblick über die Entwicklung bietet Abbildung 1. Besonders markant sind dabei die Zuwächse in den Jahren 2010 mit 18 Prozent, 2013 mit 10 Prozent und 2015 mit ebenfalls rund 10 Prozent. Diese Steigerungen fanden im Umfeld der Reformen zur steuerlichen Behandlung von Spenden statt.

Trotz der deutlichen Zuwächse ist das Spendenvolumen in Österreich im internationalen Vergleich eher verhalten. Nach einer Erhebung des Fundraising Verbands Austria wurden in den USA im Jahr 2017 über 400 Mrd. Euro gespendet. Dies entspricht über 1.100 Euro je EinwohnerIn. Demgegenüber fällt das Spendenvolumen in Europa mit 46 Mrd. Euro deutlich ab. Das entspricht lediglich rund 90 Euro je EinwohnerIn. Der Vergleich mit den USA ist aus mehreren Gründen schwierig. Erstens gibt es in den USA eine andere Einstellung und kulturelle Entwicklungen im Bereich Spenden und zweitens mögen Spenden in einem weniger allumfassenden Sozialsystem, wie

es in vielen Ländern Europas vorhanden ist, eine größere Rolle spielen. Aber auch im Vergleich mit anderen europäischen Staaten besteht in Österreich Aufholpotenzial. Wurde in Österreich im Jahr 2017 etwas über 75 Euro je EinwohnerIn gespendet, so beläuft sich das Spendenaufkommen beispielsweise in Deutschland auf über 90 Euro, in Finnland auf knapp 95 Euro, in Schweden auf 115 Euro und in den Niederlanden auf beinahe 140 Euro. Demnach wurde in Deutschland über 20 Prozent pro Kopf mehr gespendet, in den Niederlanden gar knapp 85 Prozent. Dementsprechend stellt sich die Frage, ob trotz der gesetzlichen Änderungen in den letzten Jahren noch weiteres Potenzial für Verbesserungen des steuerlichen Umfelds von Spenden besteht, um mehr private Mittel für gemeinnützige Tätigkeiten zum Nutzen der Gesellschaft zu lukrieren.

Abbildung 1: Spendenaufkommen in Österreich im Zeitraum 2008 bis 2018 (in Mio. Euro und % BIP)



Quelle: Fundraising Verband Austria (2018, 2015), Statistik Austria, WIFO-Konjunkturprognose.

In der vorliegenden Studie werden einige Ansätze analysiert, die potenzielle Verbesserungen im Gemeinnützigkeitsbereich und seiner finanziellen Ausstattung versprechen. Insbesondere werden dabei fiskalische Aspekte thematisiert und abgeschätzt. Als Ausgangspunkt für viele der Maßnahmen dient u.a. die aktuelle Rechtslage in Deutschland. Untersucht werden die Ausweitung der steuerlichen Grenze für die Geltendmachung der Absetzbarkeit von 10 auf 20 Prozent des Einkommens in Kapitel 2, das Erfordernis des 3-jährigen Bestehens einer Organisation vor Aufnahme auf die spendenbegünstigte Liste in Kapitel 3, das Unmittelbarkeitserfordernis im internationalen Kontext in Kapitel 4, die Befreiung gemeinnütziger Organisationen von der Kapitalertragsteuer und der Immobilienertragsteuer in Kapitel 5, die Aufhebung von Beschränkungen bei der Anerkennung von Spenden an Kunst- und Kultureinrichtungen in Kapitel 6 sowie die Ausweitung der Absetzbarkeit auf Spenden im Bereich der Bildung in Kapitel 7. Mit der Definition und Rechtsform von Sozialen Unternehmen setzt sich Kapitel 8 auseinander. Kapitel 9 fasst die Ergebnisse zusammen und trifft Schlussfolgerungen.

2. Ausweitung der steuerlichen Absetzbarkeit von Spenden

2.1. Steuerliche Absetzbarkeit in Österreich und Deutschland

Seit dem Jahr 2009 hat sich im Bereich der Steuergesetzgebung mit Bezug auf Spenden einiges getan. So können derzeit Spenden für Forschung und Erwachsenenbildung, Mildtätigkeit, Entwicklungs- und Katastrophenhilfe, Umwelt-, Natur- und Artenschutz sowie künstlerische Tätigkeiten von Organisationen, die auf der Spendenbegünstigten-Liste des BMF erfasst sind, beim Spender bzw. bei der Spenderin steuerlich berücksichtigt werden. Dabei ist das Ausmaß der berücksichtigbaren Spenden jedoch beschränkt: Maximal können 10 Prozent des Gesamtbetrages der Einkünfte des laufenden Jahres bzw. des Gewinnes (vor Berücksichtigung des Gewinnfreibetrages) steuerlich abgesetzt werden.

In Deutschland können beispielsweise nach §10b des Einkommensteuergesetzes Zuwendungen, das sind Spenden und Mitgliedsbeiträge, zur Förderung steuerbegünstigter Zwecke bis zu 20 Prozent des Gesamtbetrages der Einkünfte bzw. 4 Promille der Summe der gesamten Umsätze und der im Kalenderjahr aufgewendeten Löhne und Gehälter als Sonderausgaben abgezogen werden. Somit können in Deutschland auch Spenden in Abzug gebracht werden, die sich auf ein Ausmaß zwischen 10 und 20 Prozent der Einkünfte belaufen. Tabelle 1 bietet einen Überblick über die Regelungen in ausgewählten Ländern. Sowohl die prozentuelle Grenze für die Anrechnung als auch die Bemessungsgrundlage für die Grenze sind hier dargestellt. Niedrige Grenzen für die Anrechenbarkeit finden sich in Polen und Italien, in den anderen dargestellten Ländern liegt die steuerliche Grenze für die Anrechnung bei 20 Prozent und darüber. In Australien, Großbritannien und Irland bildet die gesamte Steuerschuld die Obergrenze.

Tabelle 1: Grenzen für den Steueranreiz und die entsprechende Basis hierfür in ausgewählten Ländern

	Grenze für den Steueranreiz	Basis für den Steueranreiz		Grenze für den Steueranreiz	Basis für den Steueranreiz
Australien	100%	Steuerschuld	USA	50%	Angepasstes Bruttoeinkommen
Großbritannien	100%	Steuerschuld	Frankreich	20%	Steuerbares Einkommen
Kanada	75%	Nettoeinkommen	Deutschland	20%	Steuerbares Einkommen
Japan	40%	Steuerbares Einkommen	Polen	6%	Nettoeinkommen
Irland	100%	Steuerschuld	Italien	2%	Steuerbares Einkommen

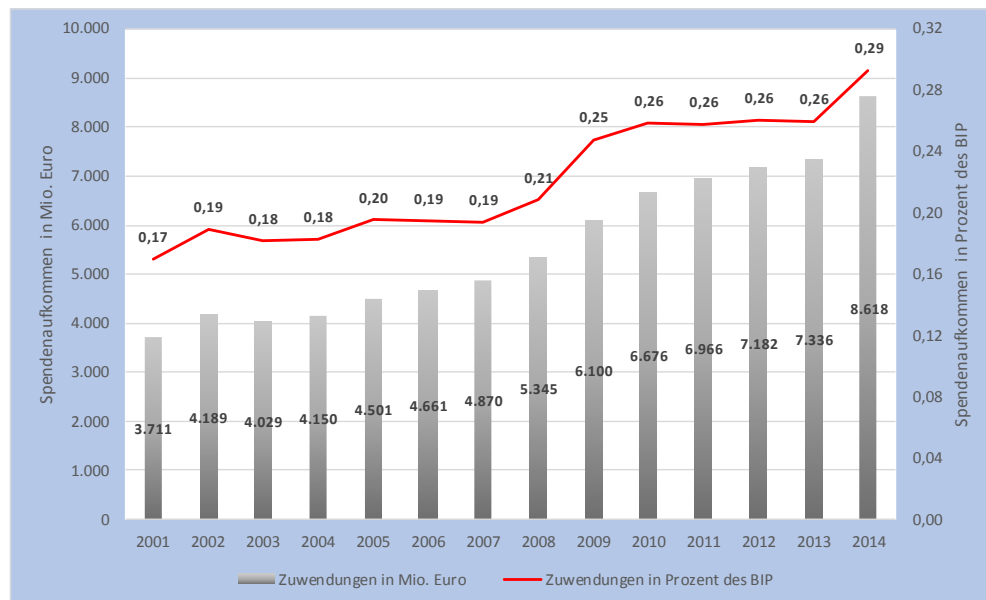
Quelle: Charities Aid Foundation (2016), S. 39.

Die derzeitige Regelung in Deutschland fußt auf dem *Gesetz zur weiteren Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements in Deutschland* aus dem Jahr 2007. Dabei kam es zu einer Anhebung der Obergrenzen für den Spendenabzug von zuvor 5 Prozent bzw. 10 Prozent der Einkünfte auf 20 Prozent. Zudem erfolgte eine Ausdehnung der spendenbegünstigten Zwecke. Die Anwendung von 10 Prozent der Einkünfte vor dieser Reform war für wissenschaftliche, mildtätige und als besonders förderungswürdig anerkannte kulturelle Zwecke möglich. Zusätzlich wurde auch die Vortragsmöglichkeit von Spenden in Folgejahre ausgeweitet. So war bis zum Jahr 2008 der Spendenvortrag lediglich für Großspenden (mindestens 25.565 Euro) möglich und dies nur für fünf

Jahre.¹ Seither können Spenden, unabhängig vom Volumen der Spende, in beliebige Folgejahre vorgetragen werden. Die österreichische Regelung sieht demgegenüber keine Möglichkeit vor, Spenden, die im Spendenjahr aufgrund der Kappung nicht geltend gemacht werden können, in Folgejahre vorzutragen. Dies kann insbesondere für Spender problematisch sein, deren Einkommen über die Jahre erheblichen Schwankungen unterliegen und zum Zeitpunkt der Spende noch nicht absehbar ist, ob die Spende überhaupt in vollem Umfang steuerlich geltend gemacht werden kann. Dies mag insbesondere bei selbständigen Personen der Fall sein.²

Die Entwicklung des Volumens an Zuwendungen (Spenden und Mitgliedsbeiträge) zur Förderung steuerbegünstigter Zwecke für die Jahre 2001 bis 2014 in Deutschland ist in Abbildung 2 dargestellt. Dabei handelt es sich um Spenden gemäß der Lohn- und Einkommensteuerstatistik.³ Aufgrund der Verzögerungen bei der Veranlagung sind die zuletzt verfügbaren Zahlen für das Jahr 2014 erhältlich. Gemessen an den geltend gemachten Spenden zeigt das Spendenaufkommen eine beträchtliche Dynamik. Innerhalb von etwas mehr als zehn Jahren hat das Spendenvolumen um das 2,3-fache zugelegt. Besonders deutlich war der Anstieg in den Jahren 2008 und 2009, im Umfeld der oben dargestellten Gesetzesreform. In Prozent des Bruttoinlandsprodukts sind die Zuwendungen von 0,17 Prozent auf knapp 0,3 Prozent gestiegen.

Abbildung 2: Geltend gemachte Zuwendungen in Deutschland im Zeitraum 2001 bis 2014
(in Mio. Euro und % BIP)



Quelle: Urselmann und Schwabbacher (2013) bis 2006, Statistisches Bundesamt ab 2007, Eurostat.

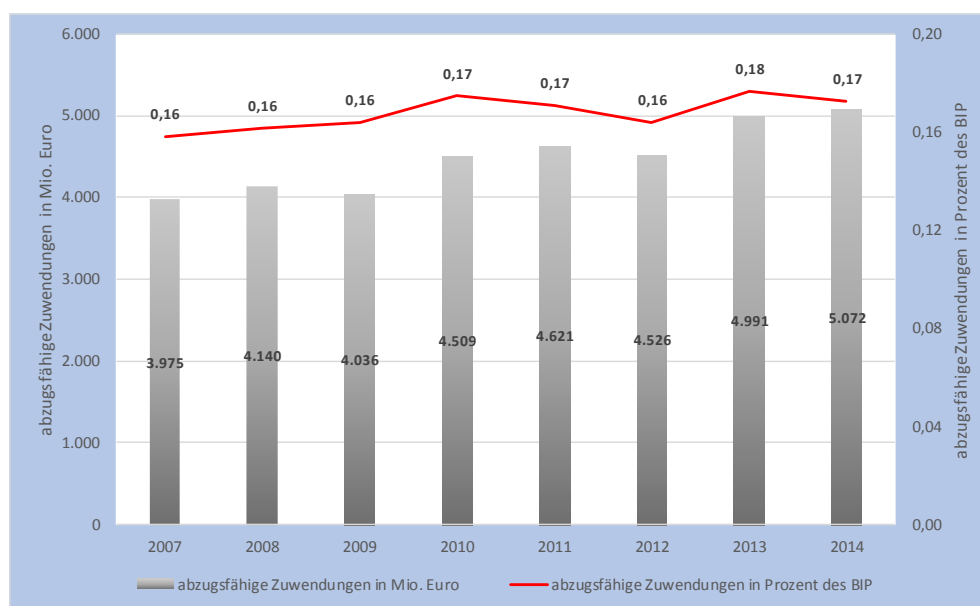
¹ Es bestand auch die Möglichkeit eines Spendenrücktrags um ein Jahr. Diese Möglichkeit wurde gestrichen.

² Eine Ausnahme bilden Hilfeleistungen in Katastrophenfällen. Hier besteht bei Unternehmen die Möglichkeit diese als Werbeaufwand abzuziehen, ohne Begrenzung mit 10 Prozent des Gewinnes des laufenden Jahres.

³ Die Zahlen umfassen auch Zuwendungen an politische Parteien und Zuwendungen an unabhängige Wählervereinigungen. Diese sind jedoch mit einem Anteil von etwa 3 Prozent der Zuwendungen von untergeordneter Größenordnung.

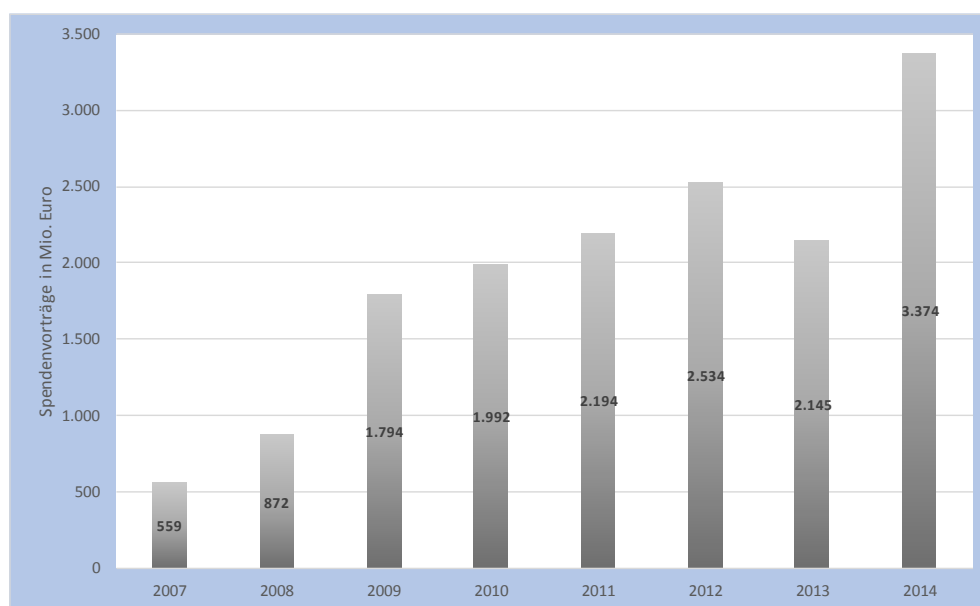
Von den geltend gemachten Zuwendungen bei der Lohn- und Einkommensteuer sind die abzugsfähigen Zuwendungen zu unterscheiden. Letztere umfassen nur jene Zuwendungen, die auch tatsächlich steuerlich in Abzug gebracht wurden. Der Vergleich von Abbildung 2 und Abbildung 3 zeigt, dass ein erheblicher Teil der Zuwendung steuerlich nicht geltend gemacht werden konnte, wobei der Anteil in den letzten betrachteten Jahren erheblich zugenommen hat. Belief sich der Anteil im Jahr 2007 noch auf 18 Prozent, so betrug er im Jahr 2014 bereits 41 Prozent der geltend gemachten Zuwendungen.

Abbildung 3: Abzugsfähige Zuwendungen im Zeitraum 2007 bis 2014 (in Mio. Euro und % BIP)



Quelle: Statistisches Bundesamt, Eurostat.

Abbildung 4: Spendenvorträge (ohne Zuw. für politische Zwecke) im Zeitraum 2007 bis 2014



Quelle: Statistisches Bundesamt.

Diese Entwicklung spiegelt sich im Volumen der Spendenvorträge wider. Nicht berücksichtigte Spendenvorträge werden durch das Finanzamt durch einen Feststellungsbescheid festgestellt und können damit in der Statistik der Lohn- und Einkommensteuer erfasst werden. Die ausgewiesenen Zahlen für die Jahre 2007 bis 2014 sind in Abbildung 4 dargestellt. In diesem Zeitraum sind die Spendenvorträge deutlich angestiegen. Der kräftige Zuwachs im Jahr 2009 ist im Umfeld der Reform des Spendenvortrags angesiedelt. Spiegelbildlich erklären die Spendenvorträge zu einem erheblichen Teil die Differenz zwischen den steuerlich geltend gemachten Zuwendungen und den schlussendlich abzugsfähigen Zuwendungen. Der Zuwachs verdeutlicht, dass ein beträchtlicher Teil der Spenden jährlich nicht geltend gemacht werden kann und auch nur ein Teil der Verlustvorträge abgebaut wird.

2.2. Fiskalische Folgewirkungen einer Ausweitung der Absetzbarkeit in Österreich

In diesem Abschnitt wird der Frage nachgegangen, welche fiskalischen Konsequenzen sich für Österreich ergeben würden, wenn zwei wichtige Regelungen zur steuerlichen Absetzbarkeit von Spenden von Deutschland übernommen werden würden: Die Erhöhung des Höchstbetrags von Spenden von 10 Prozent der Einkünfte bzw. Gewinnes auf 20 Prozent und die Möglichkeit des Vortrags von Spenden auf mehrere Folgejahre.

Tabelle 2: Spenden nach Einkunftsgruppen gesamt und Anteile jener Spenden zwischen 10 und 20 Prozent der Einkünfte sowie Anteile an gesamten Spenden

Gesamtbetrag der Einkünfte von ... bis unter ... Euro	Spenden abzugsfähig bis zu 20 % des Gesamtbetrags der Einkünfte		darunter		Anteil an Spenden abzugsfähig bis zu 20 % des Gesamtbetrags der Einkünfte	
			Spenden abzugsfähig zwischen 10 % und 20 % des Gesamtbetrags der Einkünfte			
	Stpfl.	1 000 EUR	Stpfl.	1 000 EUR	Stpfl.	1 000 EUR
- 1	-	-	-	-	-	-
1 - 10 000	240.942	48.199	20.507	6.957	8,5%	14,4%
10 000 - 20 000	1.114.767	286.927	32.652	28.677	2,9%	10,0%
20 000 - 30 000	1.307.004	384.494	21.384	27.882	1,6%	7,3%
30 000 - 40 000	1.359.833	463.892	16.383	29.133	1,2%	6,3%
40 000 - 50 000	1.139.298	447.592	11.290	24.838	1,0%	5,5%
50 000 - 100 000	2.776.508	1.293.581	15.693	50.766	0,6%	3,9%
100 000 - 500 000	1.220.102	1.054.296	5.040	50.320	0,4%	4,8%
500 000 oder mehr	53.834	671.368	558	128.755	1,0%	19,2%
insgesamt	9.212.288	4.650.349	123.507	347.328	1,3%	7,5%

Quelle: Statistisches Bundesamt, Sonderauswertung.

Um das potenzielle Ausmaß an abzugsfähigen Spenden in Österreich bei einer Ausweitung der Absetzbarkeitsgrenze auf 20 Prozent abzuschätzen, wird auf eine Sonderauswertung der deutschen Lohn- und Einkommensteuerstatistik durch das Statistische Bundesamt zurückgegriffen. Tabelle 2 zeigt den Anteil der Spenden, die zwischen 10 Prozent und 20 Prozent der Einkünfte liegen. Die Sonderauswertung zeigt, dass von den 4,65 Mrd. Euro steuerlich abzugsfähigen Spenden 350 Mio.

Euro bzw. 7,5 Prozent aller Spenden zwischen 10 Prozent und 20 Prozent der Einkünfte liegen. Dies betrifft über 120.000 steuerpflichtige Personen bzw. 1,3 Prozent aller steuerpflichtigen Spender.

Betrachtet man die Struktur der Spenden nach der Höhe der Einkünfte, dann spielt die Absetzbarkeitsgrenze von 10 Prozent insbesondere bei geringen Einkünften und sehr hohen Einkünften eine Rolle. Bei Personen mit Einkünften bis 10.000 Euro beläuft sich der Anteil der Spenden über der 10 Prozent-Grenze auf 14,4 Prozent, für jene zwischen 10.000 und 20.000 Euro auf 10 Prozent und geht mit höheren Einkünften auf 4 Prozent zurück. Bei Einkünften von 500.000 Euro und mehr beträgt der Anteil dieser Spenden etwas über 19 Prozent.

Auf dieser Basis kann der potenzielle Steuerausfall für Österreich abgeschätzt werden. Grundlage hierfür ist der Spendenreport für das Jahr 2017, welcher vom Bundesministerium für Finanzen (BMF) zur Verfügung gestellt wurde. Informationen über Spendergruppen mit geringen Fallzahlen wurden aus Anonymitätsgründen nicht übermittelt. Dies betrifft insbesondere die Einkommensgruppe mit einem Einkommen von über 1 Mio. Euro und die Zuwendungen zur Vermögensausstattung von gemeinnützigen Stiftungen. Das *berücksichtigte* Spendenvolumen in Summe über veranlagte und nicht-veranlagte Fälle beläuft sich für das Jahr 2017 auf knapp 235 Mio. Euro. Wendet man den Anteil an Spenden über 10 Prozent des Einkommens wie in Deutschland⁴ und den entsprechenden Grenzsteuersatz für die einzelnen Einkommensstaffeln an, dann ergibt sich ein geschätzter Steuerausfall von etwa 6 Mio. Euro (siehe Tabelle 3).

Tabelle 3: Privatspenden und geschätzter Steuerausfall bei Erhöhung der Anrechnungsgrenze auf 20 Prozent

Einkommensstaffel in Euro	veranlagte Fälle		nicht-veranlagte Fälle		Unterstellter Anteil Spenden zw. 10 und 20%	Grenzsteuersatz	Steuerausfall
	Anzahl Fälle	Spenden in Euro	Anzahl Fälle	Spenden in Euro			
< 0	13.117	1.754.651	122	12.139	-	-	-
0 bis 11.000	160.190	13.814.066	87.981	7.645.824	16,8%	0%	0
> 11.000 bis 18.000	227.418	22.565.638	51.744	4.939.885	11,1%	25%	764.042
> 18.000 bis 31.000	426.212	54.357.575	103.453	12.055.478	7,9%	35%	1.830.478
> 31.000 bis 60.000	322.406	59.255.563	73.292	14.438.496	5,5%	42%	1.709.246
> 60.000 bis 90.000	63.852	18.291.518	14.653	3.834.620	4,1%	48%	431.011
> 90.000 bis 1.000.000	37.559	17.990.767	8.212	3.999.282	11,6%	50%	1.276.399
> 1.000.000	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.		55%	k.A.
Summe		188.029.779		46.925.724			6.011.176

Quelle: BMF, eigene Berechnungen.

Auch für die Abschätzung der Folgen der Vortragsfähigkeit können Informationen aus Deutschland herangezogen werden. Für Spendenvorträge in Folgejahre stellt das Bundesministerium für Finanzen einen Feststellungsbescheid aus. Aus diesem Grund sind die Informationen hierfür erfasst und werden vom Statistischen Bundesamt ausgewiesen. Tabelle 4 stellt für die Jahre 2007 bis 2014,

⁴ Der unterstellte Anteil in Tabelle 3 ist höher als der dargestellte Anteil in Tabelle 2 für Deutschland. Der Grund hierfür ist, dass in Tabelle 2 der Anteil sich auf die gesamten Spenden, inklusive jenem Spendenanteil zwischen 10 und 20 Prozent des Einkommens bezieht. In Österreich hingegen sind diese Spendenteile nicht erfasst.

dem letzten Jahr für welches Spendendaten für Deutschland zur Verfügung stehen, die Höhe der abzugsfähigen Spenden und den Bestand an Spendenvorträgen dar. Die Daten zeigen den Einfluss des *Gesetzes zur weiteren Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements* auf den Bestand an Spendenvorträgen. Im Rahmen dieses Gesetzes kam es zu einer Ausweitung des Spendenvortrags (siehe oben). Dementsprechend ist der Bestand an Spendenvorträgen deutlich gewachsen, von knapp 560 Mio. Euro im Jahr 2007 auf 3,37 Mrd. Euro im Jahr 2014. Trotz des deutlichen Anstiegs des Spendenvortrags ist das Niveau an abzugsfähigen Spenden nur moderat gestiegen. Das Wachstum zwischen 2007 und 2014 beträgt im Durchschnitt 3,6 Prozent. Um zu einer Abschätzung der fiskalischen Folgen zu kommen, können zwei Methoden herangezogen werden. Geht man im ersten Fall davon aus, dass vom Spendenvortrag seit dem Jahr 2007 bislang kaum etwas geltend gemacht wurde, was aus dem moderaten Wachstum der abzugsfähigen Spenden geschlossen werden könnte, dann würden jährlich rund 400 Mio. Euro im Schnitt nicht steuerlich geltend gemacht werden können und vorgetragen. Dies ergibt sich aus dem Schnitt der jährlichen Differenz des Spendenvortrags. Der Umfang des Spendenvortrags würde dementsprechend im Schnitt 9,3 Prozent des Spendenvolumens betragen. Eine zweite Methode besteht darin, das Wachstum des Spendenvortrags des Jahres 2009 heranzuziehen, welches im Zusammenhang mit der Reform steht. In diesem Fall würde sich der Spendenvortrag auf etwa 23 Prozent des Spendenvolumens belaufen. Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass dieser Anstieg mit dem Jahr der großen Wirtschaftskrise zusammenfällt, in welchem auch die Gewinne der Unternehmen massiv eingebrochen sind. Dementsprechend ist davon auszugehen, dass der Anstieg zu einem erheblichen Teil auch auf die Krise zurückzuführen ist und das Volumen des Vortrags in die nächsten Jahre in dieser Variante deutlich überschätzt ist.

*Tabelle 4: Abzugsfähige Spenden und Spendenvortrag
(ohne Zuw. für politische Zwecke, in 1.000 Euro)*

	abzugsfähige Spenden	Bestand Spendenvortrag	Spendenvortrag Differenz zum Vorjahr	Anteil an abzugsfähigen Spenden
2007	3.873.554	558.986		
2008	4.034.508	871.672	312.686	7,8%
2009	3.922.978	1.794.401	922.729	23,5%
2010	4.405.890	1.992.292	197.891	4,5%
2011	4.514.595	2.194.063	201.771	4,5%
2012	4.421.808	2.533.591	339.528	7,7%
2013	4.875.539	2.144.656	-388.935	-8,0%
2014	4.953.123	3.374.082	1.229.426	24,8%
Durchschnitt			402.157	9,3%

Quelle: Statistisches Bundesamt.

Übertragen auf Österreich würde der fiskalische Effekt im ersten Fall bei einem Spendenvolumen von 235 Mio. Euro und einem Anteil des Spendenvortrags von 10 Prozent etwa 22 Mio. Euro betragen. Allerdings ist dabei von einer Unterschätzung auszugehen. Im zweiten Fall, der den Effekt hingegen vermutlich erheblich überschätzt, würde sich das Ausmaß des jährlichen Spendenvortrags auf 55 Mio. Euro belaufen. Wendet man den durchschnittlichen Grenzsteuersatz an, der sich aus den Daten für das Jahr 2017 ergeben würde, also 35,2 Prozent, dann würden die fiskalische Mindereinnahmen knapp 8 Mio. Euro im ersten Fall bzw. 19 Mio. Euro im zweiten Fall betragen.

3. Erteilung der Gemeinnützigkeit für neue Organisationen

3.1. Erteilung der Gemeinnützigkeit in Österreich, Deutschland und der Schweiz

In Österreich werden steuerlich begünstigte Einrichtungen in § 4a des Einkommensteuergesetzes definiert. Dazu gehören neben dezidiert aufgezählten Institutionen, wie der Akademie der Wissenschaften, der Österreichischen Nationalbibliothek etc., auch Einrichtungen, die nicht im Gesetz namentlich erfasst werden. Sind diese in begünstigten Zwecken Forschung und Erwachsenenbildung, Mildtätigkeit, Entwicklungs- und/oder Katastrophenhilfe, Umwelt-, Natur- und Artenschutz bzw. Tierheime oder Kunst und Kultur tätig, dann ist für die Spendenbegünstigung eine Erfassung auf einer vom BMF geführten Liste notwendig.

Die Möglichkeit der Erfassung auf der Liste ist jedoch mit Einschränkungen verbunden. So hat nach dem Einkommensteuergesetz eine Körperschaft bzw. deren Vorgängerorganisation den angeführten Zwecken seit mindestens drei Jahren ununterbrochen im Wesentlichen unmittelbar zu dienen. Dies bedeutet, dass eine Aufnahme einer gemeinnützigen Einrichtung auf diese Liste frühestens drei Jahre nach der Gründung möglich ist. Dementsprechend können SpenderInnen bestenfalls Spenden, die nach diesem Zeitraum geleistet werden, steuerlich geltend machen. Diese Regelung mag mit der Vorsicht des Gesetzgebers vor unrechtmäßiger Inanspruchnahme der Absetzbarkeit in Zusammenhang stehen, sie bremst aber potenziell die Einrichtung neuer gemeinnütziger Institutionen.

Im Gegensatz dazu sieht beispielsweise die Regelung in Deutschland vor, dass das Finanzamt gemeinnützigen Einrichtungen einen Freistellungsbescheid bei Erfüllung der Kriterien erteilt, der in der Folge in regelmäßigen Abständen rückwirkend überprüft wird. Dieser Bescheid gibt darüber Auskunft, dass die Einrichtung steuerbegünstigt ist. Bei neuen gemeinnützigen Einrichtungen prüft das Finanzamt dabei zunächst auf Basis der eingereichten Satzung, ob die Einrichtung gemeinnützige Zwecke verfolgt. Der Freistellungsbescheid gilt dann in der Regel für 18 Monate.⁵ Dies erlaubt den gemeinnützigen Einrichtungen eine Spendenbescheinigung auszustellen. Für einen wiederkehrenden Bescheid, der üblicherweise dann drei Jahre gültig ist, ist dem Finanzamt für die letzte Gültigkeitsperiode entsprechende Nachweise für die Feststellung der Gemeinnützigkeit vorzulegen, wie eine Einnahmen-/Ausgabenrechnung, eine Mittelverwendungsrechnung etc. Entsprechend dieser Regelung ist es auch für neue gemeinnützige Einrichtungen möglich, mit der Erteilung des Bescheids in den Genuss der steuerlichen Begünstigung zu kommen.

⁵ Siehe Gonze (2010).

Spenden in der Schweiz können beim Spender bei den direkten Steuern in Abzug gebracht werden, mit der Einschränkung, dass der Sitz der gemeinnützigen Organisation in der Schweiz ist. Um den Status einer gemeinnützigen Organisation zu erhalten, kann eine Organisation auch außerhalb eines Steuerveranlagungsverfahrens eine generelle Freistellungsverfügung verlangen.⁶ Diese Verfügung kann dann von den Steuerbehörden jederzeit überprüft werden. Die Befreiung ist kantonale unterschiedlich ausgestaltet. So kann die Dauer der Gültigkeit der Freistellungsverfügung begrenzt oder aber auch unbefristet sein.⁷

Die österreichische Regelung, dass die Spendenabzugsberechtigung erst nach einer gemeinnützigen Tätigkeit von zumindest drei Jahren gewährt werden kann, stellt für bereits bestehende gemeinnützige Einrichtungen, die ununterbrochen gemeinnützig tätig waren, kein Problem dar. Für neue Einrichtungen ist diese Regelung hingegen mit erheblichen Einschränkungen verbunden. Gemäß der Analyse von Schober et al. (2015) spielt die Spendenabsetzbarkeit eine Rolle für das Spendenaufkommen von gemeinnützigen Einrichtungen. Demnach ist die Medianspende an Organisationen, deren Spenden steuerlich absetzbar sind, deutlich stärker gewachsen als die Medianspende an Organisationen, für die keine steuerliche Absetzbarkeit gewährt wird. Zwischen 2006 und 2012 stieg die Medianspende im ersten Fall von 24 Euro auf 35 Euro, im zweiten Fall ist sie sogar gesunken, von 30 Euro auf 28 Euro. Bei der Durchschnittsspende zeigt sich ebenso ein Auseinanderdriften, insbesondere im Jahr der Einführung der steuerlichen Absetzbarkeit. Des Weiteren ist davon auszugehen, dass sich nicht nur die Durchschnittsspende erhöht hat, sondern auch eine Verschiebung von Spenden zu steuerbegünstigten Einrichtungen ergeben hat. Dementsprechend ist es für gemeinnützige Organisationen wichtig, auf der Liste aufzuscheinen. Für Organisationen, die nicht erfasst sind, ist es hingegen schwieriger, Spenden zu sammeln. Dies mag auch noch dadurch verstärkt werden, dass die Erfassung auf der Liste für die SpenderInnen als „Gütesiegel“ interpretiert werden könnte⁸ und sich bei nicht-erfassten Einheiten die Frage stellt, warum sie nicht auf der Liste aufscheinen.

Die Voraussetzung der 3-jährigen gemeinnützigen Tätigkeitsdauer ist demnach nun aus mehreren Gründen problematisch. Erstens dürfte sich für neue Organisationen das Problem ergeben, dass einerseits die Anzahl als auch das durchschnittliche Spendenvolumen geringer ausfällt, als wenn sie auf der Liste erfasst werden würden. Dies wird noch verstärkt, da die Nichterfassung auch das Vertrauen in neue Organisationen verringert. Zweitens befördert dies die Ausbildung großer gemeinnütziger Organisationen. Dies kann jedoch eine Spezialisierung auf engere gemeinnützige

⁶ Siehe Koller (2007), S. 473.

⁷ Siehe Koller (2007), S. 475f.

⁸ Ebenso verwendet der Gesetzgeber die Erfassung auf der Spendenliste als Nachweis für gemeinnütziges Handeln. Beispielsweise ist im Bundes-Stiftungs- und Fondgesetz festgelegt, dass gemeinnützige Stiftungen dem Ziel der Förderung der Allgemeinheit durch die Mittelweitergabe an einen spendenbegünstigten Empfänger nachkommen. Siehe hierzu Zwirchmayr (2016). Dies begünstigt spendenbegünstigte Einrichtungen gegenüber nicht-erfassten gemeinnützigen Einrichtungen.

Tätigkeiten zur Folge haben mit einem potenziell zu hohen Spendenvolumen für einzelne gemeinnützige Aufgaben und einem zu niedrigen Volumen für andere Aufgaben. Drittens erschwert die bestehende Regelung die Gründung gemeinnütziger Organisationen, die nur vorübergehend aufgrund einer Krisensituation benötigt werden und danach wieder aufgelöst werden. Diese Aufgaben werden dann im Rahmen der bestehenden Organisationen abgewickelt mit potenziellen Folgen für die zukünftigen Kosten nach Überwindung der Krisensituation. Viertens können gemeinnützige Organisationen regionale Ziele verfolgen. Diese werden in größeren, bundesweit oder gar international, tätigen gemeinnützigen Organisationen in deutlich geringerem Umfang vorgenommen. Die Problematik, dass anfänglich die Aufnahme auf die Spendenliste nicht möglich ist, erschwert somit die Gründung regionaler tätiger Organisationen.

3.2. Fiskalische Risiken durch eine Abschaffung der 3-Jahres-Regel in Österreich

Aus diesen Gründen erscheint eine Abschaffung der 3-Jahresfrist sinnvoll. Wie oben dargestellt, besteht in Deutschland und der Schweiz die Möglichkeit der Absetzbarkeit bereits vom ersten Jahr der gemeinnützigen Tätigkeit an. Ein Risiko des Missbrauchs besteht dabei nicht, da – zumindest in Deutschland – der Freistellungsbescheid rückwirkend und nach Prüfung der tatsächlichen Tätigkeit erteilt wird. Allerdings impliziert dies auch in Deutschland eine gewisse Rechtsunsicherheit für die SpenderInnen. Die Entwicklung und das Niveau der in Deutschland steuerlich abgesetzten Spenden kann als Indiz herangezogen werden, dass das Risiko eher als gering anzusehen ist. Auch mit Bezug auf die Schweiz zeigt Koller (2007), dass es auch keine Missbrauchsfälle von relevantem Ausmaß mit Auswirkungen auf die Spendenfreudigkeit gegeben hat. Insgesamt scheint die Abschaffung der 3-Jahresregel für die Erteilung der Gemeinnützigkeit ohne größere Risiken für den österreichischen Fiskus.

4. Unmittelbarkeitserfordernis im internationalen Kontext

Die Bundesabgabenordnung (BAO) knüpft nach §34 die Anspruchsvoraussetzung für die steuerliche Begünstigung an die Voraussetzung, dass die Körperschaft, Personenvereinigung bzw. Vermögensmasse, der die Begünstigung zukommen soll, ausschließlich und unmittelbar der Förderung der genannten Zwecke dient. Eine unmittelbare Förderung liegt vor, wenn eine Körperschaft den gemeinnützigen, mildtätigen oder kirchlichen Zweck selbst erfüllt (§40 Abs. 1). Die Voraussetzung der Unmittelbarkeit kann nun aber in mehreren Fällen durchbrochen werden. Dies ist nach der BAO möglich bei:

- Einsatz von Erfüllungsgehilfen (§40 Abs. 1)
- einem Dachverein von ausschließlich gemeinnützigen, mildtätigen oder kirchlichen Zwecken dienenden Unterverbänden (§40 Abs. 2)

Seit dem Gemeinnützigkeitsgesetz 2015 gilt dies auch in Fällen der:

- Mittelweitergabe (§40a Zi. 1)
- Erbringung entgeltlicher Leistungen (§40a Zi. 2)
- Mittelweitergabe an Universitäten, Fachhochschulen etc. für die Vergabe von Stipendien und Preisen (§40b)

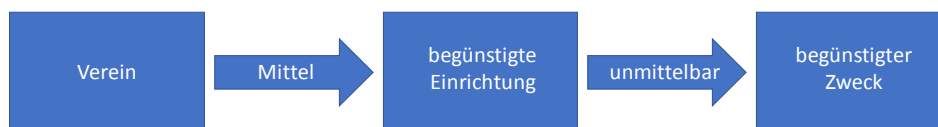
Der Einsatz von Erfüllungsgehilfen wirkt der Unmittelbarkeit dann nicht entgegen, wenn das Wirken eines Erfüllungsgehilfen wie das eigene Wirken anzusehen ist und der Einsatz bereits in der Rechtsgrundlage der Körperschaft festgehalten ist.

Die teilweise oder ausschließliche (Mittelbeschaffungskörperschaft) Mittelweitergabe ohne Verlust abgabenrechtlicher Begünstigungen ist möglich, wenn die Mittel an eine spendenbegünstigte Einrichtung nach §4a-c EStG zugewendet werden (siehe Darstellung in Abbildung 5). Zu den Mitteln gehören sämtliche Vermögenswerte, über die die weitergebende Körperschaft verfügt, also insbesondere Mitgliedsbeiträge, Spenden, Zuschüsse, Gewinne aus wirtschaftlichen Geschäftsbetrieben, Erträge aus der Vermögensverwaltung bzw. das entsprechende Vermögen selbst.⁹ Die Mittelweitergabe muss in der Rechtsgrundlage der Körperschaft ausdrücklich vorgesehen werden (Bagatellgrenze von 1.000 Euro). Weiters ist wesentlich, dass die Zwecke der zuwendenden und empfangenden Körperschaft konkret umschrieben und deckungsgleich sind.¹⁰ Eine Zuwendungskaskade ist nach der derzeitigen Rechtslage ausgeschlossen.

⁹ Siehe Vereinsrichtlinien 2001 – Wartungserlass 2017 des BMF, <https://findok.bmf.gv.at/findok/resources/pdf/2d6d7342-b678-42f6-8e10-03af2bb5c8e1/73115.1.X.X.pdf> (zuletzt abgerufen am 24. April 2019).

¹⁰ Die Regelung ist relativ restriktiv. Eine vollständige Deckungsgleichheit ist zwar nicht notwendig, d.h. es ist ausreichend, wenn zumindest eine Gleichheit bei einem Zweck vorhanden ist (Zwecküberschneidung). Jedoch verfolgen beispielsweise

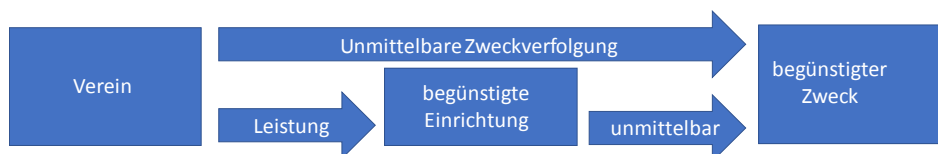
Abbildung 5: Schematische Darstellung der Mittelweitergabe an begünstigte Einrichtungen



Quelle: Achatz et al. (2018), <https://gemeinnuetzig.at/wp-content/uploads/2018/03/2018-02-21-pp-wartungserlass-vereinsr-wien.pdf> (zuletzt abgerufen am 24. April 2019).

Die Erbringung entgeltlicher Lieferungen und sonstiger Leistungen an andere abgabenrechtlich begünstigte Körperschaften ist unbeschadet der steuerlichen Begünstigung möglich (siehe Darstellung in Abbildung 6). Dabei darf keine Gewinnerzielungsabsicht verfolgt werden, d.h. das Entgelt darf nur die Selbstkosten abdecken. Die Erbringung der Leistung muss eine Deckung in der Rechtsgrundlage der Körperschaft finden und darf nicht die überwiegende Form der Zweckerfüllung darstellen. Wie bei der Mittelweitergabe ist eine Zwecküberschneidung der beiden Körperschaften notwendig.

Abbildung 6: Schematische Darstellung der Erbringung entgeltlicher Leistungen



Quelle: Achatz et al. (2018), <https://gemeinnuetzig.at/wp-content/uploads/2018/03/2018-02-21-pp-wartungserlass-vereinsr-wien.pdf> (zuletzt abgerufen am 24. April 2019).

Das Gemeinnützigkeitsgesetz 2015 hat einige Erleichterungen im Bereich der Unmittelbarkeit eingeführt. Dennoch bleibt die Unmittelbarkeit ein wesentliches Prinzip. Zur Einordnung dieser Bestimmung werden die Bestimmungen in anderen vergleichbaren Ländern kurz diskutiert. Diese sind Deutschland, Schweden und die Schweiz.

Deutschland

In Deutschland gilt nach §5 Abs 1 Zi. 9 KStG, dass Körperschaften steuerliche Begünstigungen aufgrund von gemeinnützigen, mildtätigen oder kirchlichen Zwecken nur dann in Anspruch nehmen können, wenn sie diese Zwecke ausschließlich und unmittelbar verwirklichen. Nach §57 AO erfüllt eine Körperschaft ihre steuerbegünstigten satzungsmäßigen Zwecke unmittelbar, wenn sie diese Zwecke selbst bzw. durch Hilfspersonen verwirklicht. Die bloße finanzielle, sachliche oder organisatorische Unterstützung des Wirkens würde demnach keinen steuerbegünstigten Zweck darstellen. Nach Heidenbauer (2015) ist das Prinzip der Unmittelbarkeit jedoch in mehreren Punkten durchbrochen, sodass insgesamt das Prinzip der Unmittelbarkeit erheblich eingeschränkt

die Bereiche Altenbetreuung und Jugendfürsorge unterschiedliche Zwecke. Eine territoriale Deckung muss nicht gegeben sein.

ist. Im Folgenden werden einzelne Punkte dargelegt, welche in §58 AO sowie im Anwendungserlass zur Abgabenordnung vom 31.01.2014 festgehalten sind.

Erstens kann eine Körperschaft, die Mittel für die Verwirklichung der steuerbegünstigten Zwecke einer anderen steuerbegünstigten Körperschaft beschafft, als steuerbegünstigt anerkannt werden (Mittelbeschaffungskörperschaften). Der steuerbegünstigte Zweck muss in der Satzung festgelegt werden, jedoch nicht die Körperschaften benannt werden, für die Mittel beschafft werden sollen. Diese Mittelbeschaffungskörperschaften umfassen jedoch nicht nur Förder- und Spendensammelvereine, sondern auch Körperschaften, die aus ihren Erträgen steuerbegünstigte Zwecke mittelbar unterstützen. Somit kommen hierfür auch bloß vermögensverwaltende Tätigkeiten als auch wirtschaftliche Geschäftsbetriebe in Frage.¹¹ Nach dem Anwendungserlass ist das Ausschließlichkeitsgebot selbst dann erfüllt, wenn sich eine Körperschaft vollständig aus Mitteln eines steuerpflichtigen wirtschaftlichen Geschäftsbetriebs oder aus der Vermögensverwaltung finanzieren. Die mehrfache Weitergabe (Kaskadeneffekt) von Mitteln ist ebenso zulässig.¹²

Zweitens ist nicht nur die Mittelbeschaffung und Weitergabe an begünstigte Körperschaften möglich, sondern auch die Weitergabe eigener Mittel von steuerbegünstigten Körperschaften. Die Zuwendung ist jedoch auf die teilweise und nicht überwiegende Zuwendung eingeschränkt. Für die Ermittlung der maximal zulässigen Höhe der Mittelweitergabe wird das Nettovermögen herangezogen. Die gebende steuerbegünstigte Körperschaft kann einen anderen steuerbegünstigten Zweck verfolgen als die empfangende Körperschaft.¹³

Drittens ist die Weitergabe von Gewinnen aus wirtschaftlichen Geschäftsbetrieben, von Überschüssen aus der Vermögensverwaltung sowie höchstens 15 Prozent der sonstigen zeitnah zu verwendenden Mittel zur Vermögensausstattung einer anderen steuerbegünstigten Körperschaft möglich. In diesem Fall besteht bei der Verwendung der Erträge dieser Vermögensausstattung jedoch die Notwendigkeit, dass die steuerbegünstigten Zwecke zwischen gebender und empfangender Körperschaft übereinstimmen, wobei keine vollständige Deckung gegeben sein muss. Eine Kaskade ist in diesem Fall nicht möglich. Viertens können auch Arbeitskräfte mitsamt Arbeitsmitteln steuerbegünstigten Körperschaften überlassen werden. Diese Möglichkeiten verdeutlichen, dass die Unmittelbarkeit an wesentlichen Stellen durchbrochen ist.

¹¹ Siehe Heidenbauer (2015).

¹² Ebda.

¹³ Ebda.

Schweden

Heidenbauer (2015) bietet einen Überblick über das schwedische Gemeinnützigkeitsrecht, auch in Bezug auf die Unmittelbarkeit. Im Jahr 2007 wurde eine Kommission eingesetzt mit der Aufgabe divergierende steuerliche Regime für gemeinnützige Vereine und Stiftungen zu vereinheitlichen. Nach der Vorlage des Berichts der Kommission im Jahr 2009 wurde das Einkommensteuergesetz hinsichtlich der Gemeinnützigkeit im Jahr 2014 reformiert. Nach dem schwedischen Recht muss eine gemeinnützige Organisation den gemeinnützigen Zweck nicht selbst erfüllen, ist aber dafür verantwortlich. Die Möglichkeit der Mittelbarkeit ist somit durch die gesetzlichen Regelungen gegeben.

Schweiz

In der Schweiz ist das Unmittelbarkeitsgebot ebenso fremd wie in Schweden. So hält Koller (2007) fest, dass eine steuerbefreite Organisation ihre Mittel grundsätzlich an andere gemeinnützige Organisationen weiterleiten darf. Problematisch kann es allerdings werden, wenn eine Organisation in der Schweiz die Mittel einer Organisation im Ausland zukommen lässt. In diesem Fall könnte die Abzugsfähigkeit von Spenden in Frage gestellt werden, wenn die schweizerische Organisation eine reine Durchlaufstelle ist.

Österreich

In Österreich wurde das Unmittelbarkeitserfordernis mit dem Gemeinnützigkeitsgesetz etwas aufgeweicht, insbesondere durch die nun bestehende Möglichkeit der Mittelweitergabe und der Erbringung entgeltlicher Leistungen. Im Vergleich zu den Regelungen in Schweden oder der Schweiz schränkt die Unmittelbarkeit die Handlungsfähigkeit jedoch weiterhin deutlich ein. Hervorgehoben sei an dieser Stelle die Einschränkung der Mittelweitergabe von Mittelbeschaffungskörperschaften auf spendenbegünstigte Einrichtungen nach §4a-c EStG. Die Ausweitung auf Körperschaften, die nach der Abgabenordnung begünstigt sind, sollte angedacht werden. Von dieser Einschränkung sind insbesondere junge und potenziell innovative Organisationen betroffen, für die es ohnehin potenziell schwieriger ist Spenden zu lukrieren. Diese könnten ganz besonders von einer Mittelbeschaffungskörperschaft und ihrem Know-How über den Bereich der Gemeinnützigkeit profitieren.

5. Steuerfreistellung der Kapital- und Immobilienerträge

Gemeinnützige Stiftungen, das sind Stiftungen nach dem Bundes-Stiftungs- und Fondsgesetz bzw. den Landesstiftungs- und Fondsgesetzen sowie gemeinnützige Privatstiftungen, sind gegenüber eigennützigen Privatstiftungen steuerlich begünstigt. Der Begriff der Gemeinnützigkeit orientiert sich an der Definition der Bundesabgabenordnung §§34 ff. So unterliegt die Vermögensausstattung von Stiftungen, die gemeinnützige, mildtätige oder kirchliche Zwecke verfolgen, keiner Stiftungseingangssteuer. Des Weiteren ist seit der Einführung des Gemeinnützigkeitspakets 2015 die Kapitalausstattung von gemeinnützigen Stiftungen steuerlich gefördert. Nach §4b können diese Zuwendungen als Sonderausgabe in Abzug gebracht werden. Dabei ist eine Absetzungsgrenze von 500.000 Euro bzw. 10 Prozent der Einkünfte ohne Vortragsmöglichkeit zu beachten. Ebenso sind auch Zuwendungen der Stiftung an gemeinnützige Organisationen steuerlich begünstigt, da kein Steuerabzug bei diesen Zuwendungen erfolgt.

Trotz dieser Begünstigungen bestehen darüber hinaus Regelungen für gemeinnützige Stiftungen im Bereich der Besteuerung, die sich in vergleichbaren Ländern nicht finden. Im Bereich der laufenden Besteuerung sind gemeinnützige Stiftungen nach §5 Zi. 6 des Körperschaftsteuergesetzes zwar von der unbeschränkten Körperschaftsteuer befreit, jedoch besteht weiterhin eine beschränkte Steuerpflicht für Einkünfte nach §31 Abs. 2 KStG. Zu diesen Einkünften gehören jene, die durch Steuerabzug direkt eingehoben werden, wobei Beteiligungserträge ausgenommen sind. Der Steuerpflicht unterliegen nach Abs. 3 auch ausländische Kapitalerträge, Kapitaleinkünfte ohne Sondersteuersatz, Einkünfte aus realisierten Wertsteigerungen und Einkünfte aus privaten Grundstückveräußerungen. Hierzu zählen insbesondere die Kapitalertragsteuer und die Immobilienertragsteuer. Dementsprechend sind in Österreich Zuwendungen an Stiftungen und Zuwendungen von Stiftungen an gemeinnützige Organisationen steuerlich begünstigt, die Generierung von Kapital- und Immobilienerträgen durch gemeinnützige Organisationen hingegen nur teilweise.

5.1. Steuerfreistellung in anderen Ländern

Deutschland

In Deutschland genießen gemeinnützige Stiftungen eine Reihe von Steuerbefreiungen. So sind die Zuwendungen an gemeinnützige Stiftungen im Sinne der Erbschaftsteuer steuerfrei. Ebenso besteht nach §5 Abs. 1 des KStG bzw. §3 GewStG eine Befreiung bei der laufenden Besteuerung, sowohl von der Körperschaftsteuer als auch der Gewerbesteuer. Prinzipiell gilt die Befreiung von der Körperschaftsteuer allerdings nicht für Einkünfte, die dem Steuerabzug unterliegen, wie der

Kapitalertragsteuer.¹⁴ Gemäß §44a des EStG kann die Kapitalertragsteuer jedoch erstattet werden, wenn es sich bei dem Gläubiger um eine gemeinnützige Stiftung handelt. Für die gemeinnützigen Stiftungen in Deutschland ergibt sich demnach, dass die Einkünfte aus der Vermögensverwaltung nicht steuerbelastet sind.¹⁵ Dem Gedanken folgend sind Grundstücksvermögen von der Grundsteuer befreit, nicht jedoch von der Grunderwerbsteuer.¹⁶

Schweiz

In der Schweiz spielen gemeinnützige Stiftungen eine wichtige Rolle. So existieren rund 13.000 gemeinnützige Stiftungen mit einem konsolidierten Vermögen von etwa 70 Mrd. Schweizer Franken und einem Ausschüttungsvolumen von 1 Mrd. Franken.¹⁷ Dies wird auch durch günstige steuerliche Rahmenbedingungen unterstützt. In der Schweiz werden verschiedene Formen von Stiftungen unterschieden. Die *gewöhnliche* Stiftung ist jene Stiftung, bei der einzig stiftungsrechtliche Standard-Normen und keine Sondervorschriften Anwendung finden. Regelmäßig werden darunter Stiftungen für gemeinnützige und wohltätige Zwecke verstanden.¹⁸ Familienstiftungen können nur zur Bestreitung der Kosten der Erziehung, Ausstattung oder Unterstützung von Familienangehörigen oder zu ähnlichen Zwecken errichtet werden. Voraussetzungslose Zahlungen zur Bestreitung des Lebensunterhalts sind nicht zulässig.

Charakteristisch für die Schweiz ist, dass sich die Gemeinnützigkeit nicht an der grundsätzlichen Einordnung der Stiftung orientiert, sondern an der Aktivität, die ausgeübt wird. Somit sind Mischformen von privat- und gemeinnützig möglich. Stiftungen werden grundsätzlich als juristische Personen besteuert und unterliegen der Gewinnsteuer und einer Steuer vom Kapital. Davon ausgenommen sind jedoch Aktivitäten von Stiftungen dann, wenn die Gemeinnützigkeit anerkannt ist, d.h. gemeinnützige, humanitäre, kirchliche, kulturelle oder ähnliche Zwecke verfolgt werden. Bei gemischten Zwecken wird eine sogenannte Spartenrechnung vorgenommen. Der Gewinn und das Kapital, welches für öffentliche oder gemeinnützige Zwecke verwendet wird, muss hierfür ausschließlich und unwiderruflich gewidmet werden. Einkünfte aus einem wirtschaftlichen Gewerbebetrieb unterliegen, wie international üblich, der Besteuerung. Die Befreiung von gemeinnützigen Aktivitäten betrifft die Kapital-, Gewinn-, Erbschafts- und Schenkungssteuer. Einzig bei der Grundstückgewinnsteuer ist eine Abklärung mit dem jeweiligen Kanton notwendig.¹⁹

¹⁴ Siehe Müller (2011), S. 37.

¹⁵ Siehe Müller (2011), S. 37.

¹⁶ Siehe Blum et al. (2017).

¹⁷ Ebda.

¹⁸ Siehe dazu <https://www.stiftungsrecht.ch/gewoehnliche-stiftungen> (zuletzt abgerufen am 24. April 2019).

¹⁹ Informationen basierend auf Blum et al. (2017), S. 11.

Niederlande

Zu den gemeinnützigen Stiftungen zählen in den Niederlanden jene mit kirchlichem, karitativem, kulturellem, wissenschaftlichem oder gemeinnützigem Zweck. Nach Farny et al. (2009) sind gemeinnützige Stiftungen steuerlich begünstigt. In Bezug auf die Errichtung einer Stiftung fallen für Zuwendungen keine Steuern an. Ebenso sind sie von der Körperschaftsteuer befreit. Erträge, die in Stiftungen aufgrund von Beteiligungen an niederländischen Gesellschaften erzielt werden, unterliegen im Allgemeinen der Ertragsteuer. Juristische Personen, die nicht der Körperschaftsteuer unterliegen, sind jedoch von der Ertragsteuer befreit. Somit fällt bei gemeinnützigen Stiftungen in den Niederlanden keine Ertragsteuer an.

Im Vergleich mit Österreich sind im internationalen Vergleich die Erträge, die in gemeinnützigen Stiftungen erzielt werden, von einer Ertragsteuer befreit. Dementsprechend steht für gemeinnützige Aktivitäten ein höheres finanzielles Volumen zur Verfügung. Nachfolgend wird abgeschätzt, mit welchen fiskalischen Kosten zu rechnen wäre, falls auch Österreich eine Befreiung von der Kapital- und Immobilienertragsteuer vorsehen würde.

5.2. Fiskalische Folgewirkungen einer Steuerfreistellung in Österreich

Informationen über die Steuerleistungen von gemeinnützigen Stiftungen liegen in Österreich nicht vor, da bei der Erfassung keine Unterscheidung der Stiftungsarten erfolgt. Es gibt jedoch Möglichkeiten, sich der Frage der fiskalischen Folgewirkung von Steuerfreistellungen zu nähern, wobei nachfolgende Informationsquellen herangezogen werden.

In einem ersten Schritt kann die Steuerleistung von Privatstiftungen allgemein als Ausgangspunkt herangezogen werden. Im Rahmen zweier parlamentarischer Anfragen hat das Bundesministerium für Finanzen Auswertungen über die Vorschreibungen von Abgaben ausgewiesen, die auf Privatstiftungen zurückgehen. Laut Anfragebeantwortungen aus den Jahren 2014 und 2016²⁰ entfielen auf jene Privatstiftungen, die ein aufrechtes Abgabeverfahren hatten ein Volumen an Kapitalertragsteuer und Immobilienertragsteuer, wie in Tabelle 5 dargestellt.

Tabelle 5: Kapitalertragsteuer und Immobilienertragsteuer von Privatstiftungen aufgrund von Beantwortung parlamentarischer Anfragen

	Anfragebeantwortung 2014						Anfragebeantwortung 2016	
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Erfasste Stiftungen	2.809	2.933	2.999	3.084	3.160	3.209	3.741	3.787
Kapitalertragsteuer in Mio. Euro	167	142	193	184	206	282	348	565
Durchschnitt je Stiftung in 1.000 Euro	59,5	48,4	64,4	59,7	65,2	87,9	93,0	149,3
Immobilienertragsteuer in Mio. Euro							0,1	6,1
Durchschnitt je Stiftung in 1.000 Euro							0,0	1,6

Quelle: www.parlament.gv.at.

²⁰ Siehe 1990/AB XXV. GP – Anfragebeantwortung vom 09.09.2014 und 8483/AB XXV. GP – Anfragebeantwortung vom 03. Juni 2016.

Die Kapitalertragsteuereinnahmen haben in den dargestellten Jahren deutlich zugenommen, von 167 Mio. Euro im Jahr 2008 auf 565 Mio. Euro im Jahr 2015. Wie die Kapitalertragsteuereinnahmen allgemein, schwanken auch bei den Stiftungen die Einnahmen sehr stark. Insbesondere im Jahr 2015 legten die Einnahmen deutlich zu. Dies gilt aber auch für die aggregierten Kapitalsteuereinnahmen. Diese sind nach der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung von 2014 auf 2015 von rund 2,8 Mrd. Euro auf 3,9 Mrd. Euro gestiegen. Der Grund sind Vorzieheffekte aufgrund der Steuerreform des Jahres 2016. Im Jahr 2016 sind die Einnahmen wieder auf 2,3 Mrd. Euro zurückgegangen und beliefen sich 2017 wiederum auf 2,8 Mrd. Euro. Somit werden die Einnahmen für die Stiftungen im Jahr 2015 deutlich überzeichnet sein. Zieht man den Wert für 2014 heran, dann haben Privatstiftungen im Durchschnitt 93.000 Euro an Kapitalertragsteuer bezahlt. Laut Verband Österreichischer Privatstiftungen existieren in Österreich etwa 200 gemeinnützige Privatstiftungen, 220 Bundesstiftungen und 240 Landesstiftungen. Unterstellt man, dass jede gemeinnützige Stiftung denselben Betrag an Kapitalertragsteuer leisten würde wie eine durchschnittliche Privatstiftung, dann wären bei 660 Stiftungen mit einem Kapitalertragsteueraufkommen von etwa 60 Mio. Euro zu rechnen. Bei der Immobilienertragsteuer wäre, basierend auf den Zahlen des Jahres 2015, mit einem Aufkommen von etwa 1 Mio. Euro zu rechnen.

Bei diesem ersten Szenario ist aber davon auszugehen, dass die Vermögensausstattung von gemeinnützigen Stiftungen deutlich unter der Vermögensausstattung einer durchschnittlichen Privatstiftung liegt. Eine Grundlage hierfür bietet eine Befragung der Mitglieder des Verbandes für gemeinnütziges Stiften. Dabei wurden die Verbandsmitglieder²¹ über die Höhe der gezahlten Kapital- und Immobilienertragsteuer befragt. 36 Mitglieder haben Informationen für die Jahre 2014 bis 2017 zur Verfügung gestellt. Die Immobilienertragsteuer war für keines der Mitglieder, für die Informationen vorliegen, von Bedeutung. Dies spiegelt sich auch in den sehr moderaten gesamten Einnahmen wider (siehe Tabelle 5). Das Ergebnis für die durchschnittliche Kapitalertragsteuer ist in Tabelle 6 dargestellt. Die Werte liegen in den einzelnen Jahren zwischen 23.500 Euro und 27.800 Euro. Hieraus kann gefolgert werden, dass Stiftungen, die zumindest teilweise gemeinnützig tätig sind, eine deutlich geringere Vermögensausstattung besitzen als eine durchschnittliche Privatstiftung. Dementsprechend sind die obigen Ergebnisse deutlich überzeichnet. Wendet man den Betrag von 27.800 Euro auf die Anzahl der gemeinnützigen Stiftungen von 660 an, dann würde sich die gezahlte Kapitalertragsteuer auf 18,4 Mio. Euro summieren. Unterstellt man, dass der Anteil der Immobilien an der Vermögensausstattung von gemeinnützigen Stiftungen und durchschnittlichen Privatstiftungen vergleichbar sind, dann könnte sich die Immobiliensteuer auf etwas über 300.000 Euro belaufen.

²¹ Diese setzen sich aus gemeinnützigen Stiftungen und Fonds sowie Privatstiftungen, die zumindest teilweise gemeinnützig tätig sind, zusammen.

Tabelle 6: Durchschnittliche Kapitalertragsteuer (Befragung Verband gemeinnütziges Stiften)

	2014	2015	2016	2017
Durchschnitt je befragter Stiftung in 1.000 Euro	26,0	23,5	25,3	27,8

Quelle: Verband gemeinnütziges Stiften, eigene Berechnungen.

Eine dritte Möglichkeit der Ermittlung des Ausmaßes der Zahlungen von Kapital- und Immobilienertragsteuern von gemeinnützig aktiven Stiftungen besteht in der Heranziehung des Volumens von gemeinnützigen Ausgaben von Stiftungen. Schneider et al. (2010) haben das Vermögen und die jährlichen Zuwendungen von Bundes- und Landesstiftungen geschätzt und im Rahmen einer Delphibefragung ExpertInnen befragt, um Aufschluss über die Stiftungsausschüttungen für gemeinnützige Zwecke zu gewinnen. Die jährlichen Zuwendungen von Bundes- und Landesstiftungen werden auf 11 bis 13 Mio. Euro geschätzt, die Zuwendungen von Privatstiftungen für gemeinnützige Zwecke je nach Szenario auf 10 bis 40 Mio. Euro. Geht man vom niedrigen Niveau aus und betrachtet die Zuwendungen als Kapitalertrag nach der Kapitalertragsteuer, dann würden sich im niedrigen Szenario (11 Mio. Euro Bundes- und Landesstiftungen, 10 Mio. Euro Privatstiftungen) die Kapital- und Immobilienertragsteuer auf 8 Mio. Euro belaufen, im hohen Szenario (13 Mio. Euro Bundes- und Landesstiftungen, 40 Mio. Euro Privatstiftungen) auf rund 20 Mio. Euro.

Vergleicht man die drei Szenarien, dann kommen die zweite und dritte Methode, insbesondere das hohe Szenario, zu einem vergleichbaren Ergebnis von etwa 20 Mio. Euro an Aufkommen aus Kapital- und Immobilienertragsteuer, wobei letztere eine untergeordnete Rolle spielt. Die erste Methode, basierend auf dem Durchschnitt der Privatstiftungen, liefert ein höheres Kapitalertragsteueraufkommen. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die durchschnittliche Privatstiftung einen deutlich höheren Vermögensstock im Vergleich zu einer gemeinnützigen Stiftung aufweist.

6. Aufhebung der Einschränkungen für die steuerliche Anerkennung für Spenden an Kunst- und Kultureinrichtungen

6.1. Einschränkungen bei Spenden für Kunst- und Kultureinrichtungen

Das Gemeinnützigkeitsgesetz des Jahres 2015 hat die Möglichkeit geschaffen, dass Spenden für der österreichischen Kunst und Kultur dienende Tätigkeiten sowie die allgemein zugängliche Präsentation von Kunstwerken steuerlich berücksichtigt werden können. Dabei wurden aber einige Förderkriterien festgelegt, die zu einer sehr restriktiven Umsetzung der Förderbarkeit führen. Gemäß EStG 4a Abs. 4a muss die Körperschaft erstens vom Bund bzw. einem Bundesland oder der Bundeshauptstadt Wien gefördert werden, zweitens die Förderung zumindest alle zwei Jahre erfolgen und drittens muss die Förderung in der Transparenzdatenbank im Bereich Kunst und Kultur erfasst sein. Des Weiteren ist es notwendig, dass die Körperschaft auf der Liste der spendenbegünstigten Einrichtungen erfasst ist. Auch hierfür bestehen aber Voraussetzungen. So muss die Einrichtung bzw. Vorgängerorganisation seit mindestens drei Jahren ununterbrochen und im Wesentlichen²² allgemein zugängliche und der österreichischen Kunst und Kultur dienende Tätigkeiten durchführen.

Diese Regelungen schränken die steuerliche Geltendmachung von Spenden für Kunst und Kultur erheblich ein. Somit sind alle jene Einrichtungen von der steuerlichen Berücksichtigung ausgeschlossen, die Förderungen von anderen öffentlichen Einrichtungen beziehen, wie Gemeinden oder der Europäischen Union, die keine öffentlichen Förderungen beziehen (müssen), weil sie nicht notwendigerweise darauf angewiesen sind. Zusätzlich sind auch neue Einrichtungen von der Förderung ausgeschlossen. Die Befüllung der Transparenzdatenbank mit individuellen Leistungsbeziehungen im Bereich Kunst und Kultur durch die Länder ist derzeit noch unbefriedigend²³, sodass hauptsächlich Spenden für vom Bund geförderte Einrichtungen steuerlich berücksichtigt werden können. Zusätzlich ist auch noch eine Bagatellgrenze von 5.000 Euro für die Eintragung der Länder in die Transparenzdatenbank vorgesehen, sodass Einrichtungen mit kleineren öffentlichen Landesförderungen nicht begünstigt sind.

Die Regelungen sind aus mehreren Gesichtspunkten problematisch. Erstens kommen nur wenige Einrichtungen in den Genuss der Spendenbegünstigung. Zweitens bringt das Erfordernis des dreijährigen Bestehens vor der Erfassung auf der Spendenliste die Problematik mit sich, dass

²² Dies bedeutet mit mindestens 75 Prozent der Gesamtrössourcen.

²³ Nach Angaben des Fundraising Verbands (2018) waren mit Anfang November 2018 lediglich 115 Kultureinrichtungen auf der Liste der begünstigten Spendenorganisationen erfasst. Hiervon waren 77 Organisationen bereits durch das Gesetz als spendenbegünstigt definiert.

Einrichtungen im Bereich Kunst und Kultur in den ersten Jahren keine Spendenbegünstigung anbieten können. Es ist davon auszugehen, dass insbesondere in den ersten Jahren die Mittelbeschaffung problematisch sein wird. Dies kann dazu führen, dass Strukturen im Bereich von Kunst und Kultur verkrusten und Innovationen durch neue Ideen nicht finanziert werden. Drittens bringt die Regelung mit sich, dass ein Rückgang von öffentlichen Förderungen auch die private Mittelbeschaffung erschwert. Fällt die öffentliche Förderung weg, dann auch die Spendenbegünstigung. Dementsprechend kann das finanzielle Problem einer Kunst- oder Kultureinrichtung noch verschärft werden, indem auch private Finanzierungsmittel ausbleiben. Eine potenzielle Substitution von wegfallenden öffentlichen Mitteln kann somit unterbleiben.

6.2. Fiskalische Folgewirkungen des Wegfalls der Sonderbestimmungen für Spenden für Kunst und Kultur

Aus fiskalischer Sicht dürften die Steuerausfälle bei Abschaffung der Sonderregelungen für Spenden für Kunst- und Kultureinrichtungen überschaubar sein. Der Fundraising Verband geht beim Spendenaufkommen für Kultur von lediglich 15 bis 20 Mio. Euro aus. Dies entspricht etwa 2 bis 3 Prozent des gesamten Spendenaufkommens. Dies deckt sich auch mit den Ergebnissen von Neumayr und Schober (2012) mit einem Anteil von SpenderInnen, die für Kultur spenden, von 3,3 Prozent an allen SpenderInnen bzw. 2,1 Prozent des Spendenvolumens. Nach Informationen des BMF wurden im Jahr 2017 in der Lohn- und Einkommensteuer 2,2 Mio. Euro an Spenden für Kunst- und Kultur nach §4a Abs. 2 Zi. 5 EStG steuerlich geltend gemacht²⁴ und 2,8 Mio. Euro für Universitäten, Kunsthochschulen und die Akademie der bildenden Künste nach §4a Abs. 3 Zi. 1 EStG. Demnach könnte man von etwa einem Drittel bis zu einem Viertel der Spenden für Kunst und Kultur ausgehen, die steuerlich abgesetzt wurden. Zieht man einen Grenzsteuersatz von 35 Prozent heran, dann ist mit fiskalischen Auswirkungen einer Abschaffung der Sonderregelungen im Bereich der Spenden für Kunst und Kultur von 3,5 Mio. Euro bis 5 Mio. Euro zu rechnen.

²⁴ Informationen von Spenden über 1 Mio. Euro liegen wegen Datenschutzgründen nicht vor. Somit stellt der Betrag die Untergrenze der steuerlich geltend gemachten Spenden dar.

7. Steuerliche Absetzbarkeit von Spenden im Bildungsbereich

Unterschiede zwischen den Individuen in Bezug auf ihre Fähigkeiten haben großen Einfluss auf die sozioökonomischen Differenzen in einer Gesellschaft.²⁵ Diese Merkmale zeigen sich bereits in sehr frühen Jahren. Die Familie spielt dabei eine wesentliche Rolle, sowohl hinsichtlich angeborener Begabungen als auch hinsichtlich der familiären Umwelteinflüsse, vor und nach der Geburt.²⁶ Das Bildungssystem hat die Aufgabe, basierend auf diesen grundlegenden Gegebenheiten, Bildung zu vermitteln, aber auch die Entwicklung von Individualität, Persönlichkeit und Talenten zu fördern. Vor dem Hintergrund der Bedeutung von Bildung in unserer Gesellschaft ist es überraschend, dass in Österreich Spenden im Bildungsbereich bis auf die tertiäre Bildung nicht von der Steuer absetzbar sind.

Der großen Bedeutung von Bildung für den Einzelnen und die Gesellschaft im Ganzen folgend, basiert die Finanzierung der Bildungsausgaben in den meisten Ländern überwiegend auf öffentlichen Mitteln. Damit soll ein breiter Zugang von Kindern und Jugendlichen zur Bildung gewährleistet werden. Dennoch finden sich international in unterschiedlichem Ausmaß auch private Finanzierungsbeteiligungen. Insbesondere im Tertiärbereich, also bei der Universitätsausbildung im weiteren Sinne²⁷, ist der private Finanzierungsanteil in manchen Ländern erheblich. Abbildung 7 stellt die gesamten Ausgaben (grauer Balken) sowie die privaten Ausgaben (oranger Balken) für die einzelnen Bildungsbereiche in Prozent des BIP dar. Im internationalen Vergleich weist Österreich in allen Bildungsbereichen lediglich eine sehr geringe private Beteiligung an der Bildungsfinanzierung auf. Auf der anderen Seite finden sich deutlich höhere private Ausgaben beispielsweise in Großbritannien, Frankreich und den Niederlanden im Sekundärbereich sowie Spanien im Primärbereich. In Deutschland fallen private Ausgaben im Primärbereich sehr gering aus, im Sekundärbereich mit knapp 0,3 Prozent des BIP hingegen deutlich höher als in Österreich.

In Österreich wurde nach Definition der OECD im Jahr 2015 knapp 5,5 Prozent des BIP für Bildung ausgegeben, davon etwas mehr als 0,3 Prozent des BIP privat. Dies ergibt einen Privatanteil an den Bildungsausgaben von 6,2 Prozent (siehe Abbildung 8). Ein geringerer Anteil findet sich in Finnland mit 3,2 und Schweden mit 4 Prozent der Ausgaben. Auf der anderen Seite der Skala werden in Großbritannien und den USA mehr als 30 Prozent der Bildungsausgaben privat finanziert. In den meisten anderen dargestellten europäischen Ländern liegt die private Beteiligung zwischen 10 und 20 Prozent der Bildungsausgaben, beispielsweise in Deutschland bei 13,2, in Italien bei 12,6 Prozent oder in den Niederlanden bei 17,4 Prozent. In Österreich liegt der private

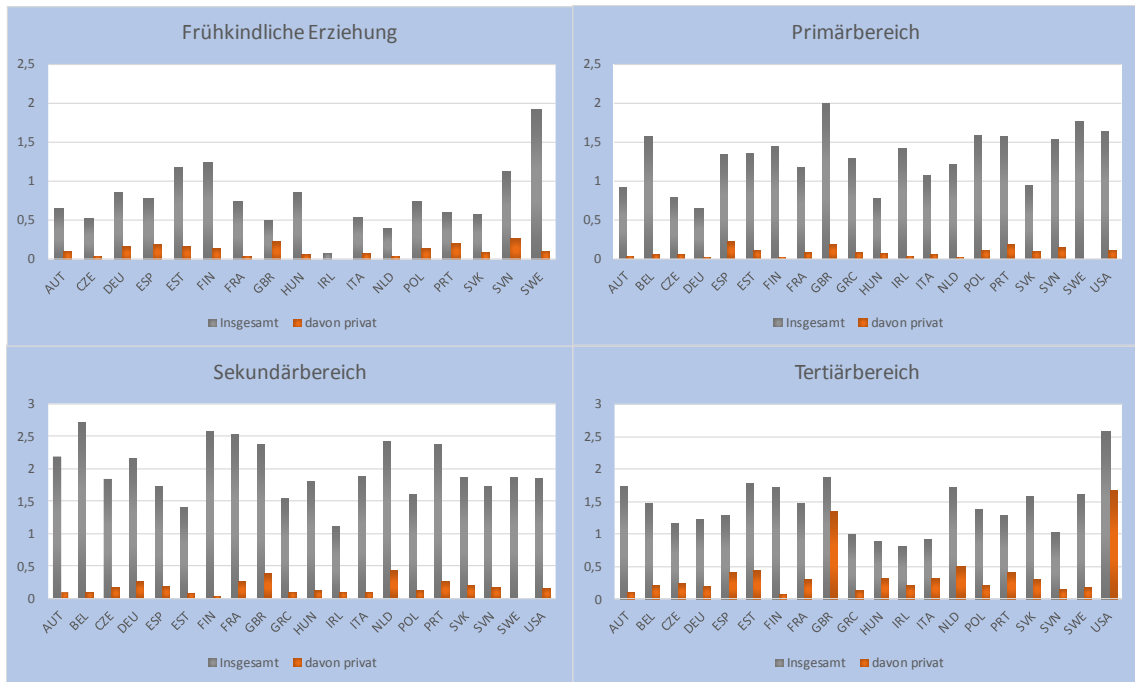
²⁵ Cunha et al. (2006).

²⁶ Ebda.

²⁷ Dieser Begriff umfasst beispielsweise auch die Fachhochschulen in Österreich.

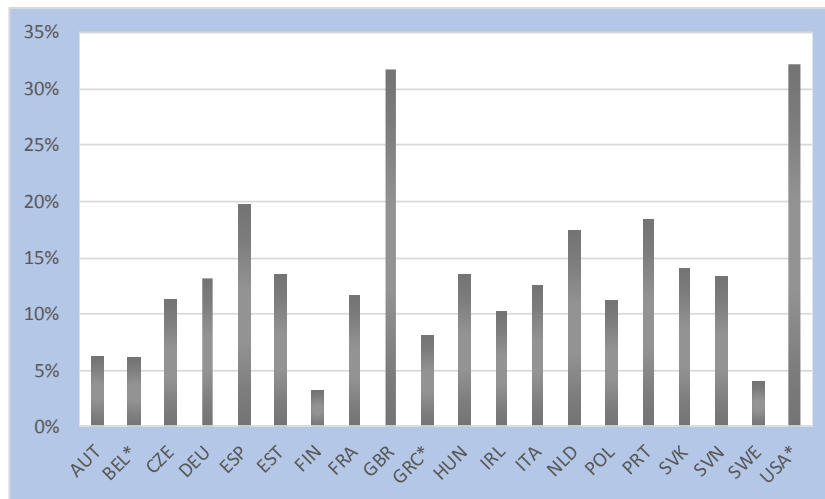
Finanzierungsanteil niedriger. Dies kann möglicherweise zum Teil auf fehlende steuerliche Anreize für private Spenden im Bildungsbereich zurückzuführen sein.

Abbildung 7: Ausgaben für Frühkindliche Erziehung sowie den primären-, sekundären- und tertiären Bildungsbereich, insgesamt und private Ausgaben (in Prozent des BIP, 2015)



Quelle: OECDstat.

Abbildung 8: Privater Finanzierungsanteil über alle Bildungsbereiche



* Ausgaben für frühkindliche Erziehung nicht verfügbar.

Quelle: OECDstat.

7.1. Spenden für Bildung

In diesem Abschnitt wird dargelegt, welche Bedeutung Spenden für Bildung haben. Dabei ist festzuhalten, dass eine vergleichende internationale Darstellung schwer zu bewerkstelligen ist, da Informationen nicht überall erhoben werden und auch in Bezug auf die Abgrenzung des Bereichs der Bildung regelmäßig Unterschiede bestehen. Dennoch ist es möglich, eine grobe Einschätzung der Bedeutung vorzunehmen.

Die Gesellschaft für Konsumforschung (GfK) hat für das Jahr 2011 auf Basis von Befragungen erhoben, welche Art von wohltätigen Organisationen bzw. Projekten SpenderInnen am häufigsten unterstützt haben. Mehrfachantworten waren hierbei zulässig, sodass sich die Prozentsätze über die einzelnen Organisationen bzw. Projekte auf über 100 Prozent aufsummieren. Diesen international vergleichbaren Daten zur Folge wird über alle Länder hinweg vorrangig für Organisationen im Bereich der Mildtätigkeit, Gesundheitsforschung, religiöse Organisationen sowie Katastrophenhilfe gespendet. Der Bereich Erziehung und Bildung nimmt prozentuell zwar einen geringeren Stellenwert ein, er ist mit 11 Prozent dennoch bedeutend. Nach regionalen Gesichtspunkten ist der Anteil in den USA besonders hoch, während in europäischen Staaten ein deutlich geringerer Spendenanteil erreicht wird. Großbritannien sticht hierbei aus der Gruppe der europäischen Länder mit 10 Prozent heraus, in Deutschland und Frankreich spenden etwa 5 Prozent der SpenderInnen für Erziehung und Bildung. Bei der Interpretation ist zu beachten, dass die Daten keine institutionalisierten Spendenorganisationen, wie Stiftungen, beinhalten. Somit handelt es sich lediglich um die Spenden von Privatpersonen.

Tabelle 7: Art der Organisationen, die von SpenderInnen am meisten unterstützt wurden (2011)

	Kinder- hilfe	Hilfspro- gramme ge- gen Armut	Gesund- heits- forschung	Katas- trophen- hilfe	Religiöse Organi- sationen	Tierschutz/ -hilfe	Menschen- rechtsorga- nisationen	Erziehung und Bildung	Umwelt- schutz	Kultur und Kulturerbe	Sport	Andere
Belgien	26	33	37	13	3	6	11	6	7	1	1	20
Deutschland	34	28	6	27	27	14	5	5	6	4	6	17
Frankreich	18	50	31	9	11	6	5	5	3	2	5	17
Großbritannien	49	29	47	27	7	21	8	10	6	3	-	15
Italien	30	35	39	12	9	5	9	3	6	2	0	-
Niederlande	19	21	47	9	11	13	8	2	9	2	2	16
Portugal	54	67	6	8	6	3	6	3	1	-	1	16
Schweden	38	30	36	16	1	9	10	2	8	1	4	5
Spanien	23	53	10	10	23	1	7	2	3	2	0	13
Polen	81	29	2	34	12	8	2	4	5	1	1	6
Rumänien	79	30	7	29	30	3	3	6	2	1	2	2
Tschechien	41	39	13	50	7	7	4	2	5	3	2	5
Ungarn	64	24	11	30	9	8	2	7	5	2	3	8
USA	22	23	22	16	35	15	4	18	7	6	4	23
alle Länder	32	29	24	18	24	12	5	11	6	4	3	17

Quelle: GfK Verein (2011).

In Bezug auf die Ausgabenschwerpunkte gibt es zumeist nur sehr eingeschränkte Informationen über die Mittelverwendung von Spenden. Für Deutschland werden beispielsweise von der GfK die Spendenzwecke auf Basis von Befragungen von SpenderInnen erfasst, jedoch wird Bildung nicht als eigene Kategorie ausgewiesen, sondern sie ist Teil der sonstigen humanitären Hilfe, zusammen mit der langfristigen Entwicklungshilfe und sonstige soziale Zwecke. Diesen Daten folgend entfallen

etwa 14 Prozent der Spenden auf die sonstige humanitäre Hilfe. Ullrich (2009) hat auf Basis der Mittelverwendung der größten 259 gemeinnützigen Organisationen versucht eine Einordnung der Spendenzwecke vorzunehmen, wobei für darüberhinausgehende Organisationen keine Informationen vorliegen. Verglichen mit dem Gesamtmarkt, gemessen an den Informationen der Einkommensteuer, stehen die berücksichtigten Organisationen für etwa 40 Prozent des gesamten Spendenvolumens.

Tabelle 8: Aufteilung des Spendenmarktes nach Spendenbereichen

	Größte 20	Nächste 80	Nächsten 160
Bildung	29,5%	11,4%	12,8%
Entwicklung	17,4%	6,7%	20,5%
Familie	6,0%	7,6%	11,1%
Gesundheit	12,4%	20,3%	33,3%
Kultur	2,6%	5,3%	0,0%
Menschenrechte	7,4%	3,2%	5,1%
Nothilfe	13,8%	14,4%	11,1%
Religion	7,7%	18,0%	2,6%
Umwelt	3,2%	13,1%	3,4%
Anteil am gesamten Spendenvolumen	28,0%	11,8%	1,2%

Quelle: Ullrich (2009), eigene Berechnungen.

Die Ergebnisse der Auswertung von Ullrich sind in Tabelle 8 dargestellt. Ein erheblicher Teil der Spenden entfällt auf den Bereich der Bildung, wobei Bildung Entwicklungsprojekte für Kinder und Jugendliche (Schulen, Kindertagesstätten etc.) oder Aufklärungsprojekte für Jugendliche sowie zum Teil Bildungsprojekte für Frauen umfasst. Mit knapp 30 Prozent bei den 20 größten Organisationen nimmt Bildung einen erheblichen Stellenwert ein. In den nachfolgenden Größenklassen liegt der Anteil für Bildung schon deutlich niedriger bei etwas über 10 Prozent. Zur Eingrenzung des möglichen Spendenvolumens für Bildung kann man nun zum einen unterstellen, dass Bildung bei den restlichen Organisationen kaum mehr eine Rolle spielt, also einen Anteil von 0 Prozent unterstellt. Unter dieser Annahme läge der Spendenanteil für Bildung bei 9,7 Prozent. Zum anderem kann man unterstellen das der Anteil wie in der Gruppe der 160 Organisationen bei 12,8 Prozent liegt. Unter letzterer Annahme läge der Spendenanteil für Bildung bei 17,3 Prozent. Insgesamt kann demnach angenommen werden, dass der Spendenanteil für Bildung zwischen 9,7 und 17,3 Prozent liegt.

Des Weiteren unterscheidet Ullrich, ob die Organisationen regional, national oder international tätig sind. Im Bereich der Bildung sind die betrachteten Organisationen zu 70 Prozent international tätig und nur zu 30 Prozent ausschließlich in Deutschland. Auf rein regional tätige Organisationen entfällt lediglich 1 Prozent der Spenden. Der beträchtliche Anteil an internationaler Tätigkeit mag auch ein Grund für den hohen Anteil der Spenden für Bildung sein, gemessen an der Befragung durch die GfK. Möglicherweise sind hier Spenden für Bildung unterschiedlich zugeordnet, etwa im Bereich Entwicklungshilfe.

Für Österreich lässt sich nur ein sehr geringer Anteil an Spendenden feststellen, die für den Bereich der Bildung und Forschung (ohne medizinische Forschung) spenden (siehe Neumayr und Schober, 2012). Gemäß einer Befragung spendeten 1,2 Prozent aller SpenderInnen hierfür. Als Anteil am Spendenaufkommen beliefen sich Spenden für Bildung und Forschung sogar nur auf 0,5 Prozent. Im Grunde nach ist aufgrund der Methode und der Möglichkeit von Mehrfachnennungen das Ergebnis mit den Erhebungen der GfK vergleichbar. Vorsicht ist jedoch hinsichtlich unterschiedlicher Abgrenzungen und Einordnungen durch die Befragten geboten. Unterstellt man dennoch eine gewisse Vergleichbarkeit mit Tabelle 7, dann liegt der Anteil an SpenderInnen, die für Bildung spenden, in Österreich markant niedriger als beispielsweise in Deutschland und vielen anderen europäischen Ländern.

Neben den Spenden von Privatpersonen sind auch Spenden von Stiftungen in der internationalen Perspektive von hervorgehobener Bedeutung. Die OECD (2018) hat in einem Bericht mehr als 200 der weltweit größten Stiftungen in Bezug auf ihr philanthropisches Engagement in den Jahren 2013 bis 2015 befragt. Darunter wurden auch Spenden für den Bereich der Bildung erfasst. Dieser Sektor stellte mit USD 2,1 Mrd. bzw. 9 Prozent der gesamten Spenden den zweitgrößten Bereich der Ausgaben dieser gemeinnützigen Stiftungen in den untersuchten Jahren dar. Hiervon ging mit jeweils rund USD 600 Mio. der größte Teil an Einrichtungen in Asien und Afrika, jedoch flossen auch mehr als USD 230 Mio. nach Europa. Nach den geförderten Aktivitäten entfiel mehr als ein Viertel der Spenden (26,5 Prozent). Programme für tertiäre Bildung, primäre (6,5 Prozent), sekundäre (4 Prozent) und Berufsausbildung (6,7 Prozent) nahmen demgegenüber zwar einen deutlich geringeren Stellenwert ein, sie sind dennoch nicht unerheblich. Für die frühkindliche Erziehung wurden 5 Prozent verwendet. Damit verteilen sich die Spenden der untersuchten Stiftungen relativ gleichmäßig auf die verschiedenen Bildungsstufen, mit Ausnahme der tertiären Bildung. Ein weiterer wesentlicher Aspekt betrifft die Verwendung der Mittel. Diese flossen in den Aufbau von Kapazitäten, wie der Infrastruktur (10,4 Prozent), die Weiterbildung von LehrerInnen (4,6 Prozent) und die Forschung im Bereich der Bildung (2,6 Prozent). Ein gutes Viertel der Spenden wurde für die Bildungspolitik und unspezifizierte Bereiche ausgegeben.

In Deutschland weisen nach dem Bundesverband Deutscher Stiftungen (2017) rund 35 Prozent der Stiftungen Bildung, Erziehung und Studentenhilfe als Stiftungszweck aus. Wissenschaft und Forschung wird von 21,1 Prozent der Stiftungen genannt. Damit wird Bildung am häufigsten als Förderungszweck benannt, gefolgt von Kunst und Kultur sowie Kinder- und Jugendhilfe. Die Stiftungen sind nicht nur fördernd aktiv, sondern treten auch operativ in Erscheinung. Der Anteil der rein fördernden Stiftungen im Bereich Bildung liegt bei 58 Prozent, die rein operativen Stiftungen belaufen sich auf 16 Prozent und die Stiftungen, die sowohl fördernd als auch operativ im Bereich der Bildung, Erziehung und Studentenhilfe tätig sind, machen 26 Prozent der Stiftungen aus. Über alle operativ tätigen Stiftungen, also nicht nur jene, die im Bereich Bildung involviert sind, weisen 10,1 Prozent eine Trägerschaft über einen Kindergarten oder eine Vorschule, 20,2 Prozent

eine Trägerschaft über eine Schule oder außeruniversitäre Forschungseinrichtung und 8,9 Prozent über eine wissenschaftliche Einrichtung bzw. Universität aus.

In Österreich werden nach einer Erhebung von Schneider et al. (2010) für die Bereiche Bildung und Forschung von etwa 27 Prozent der gemeinnützigen Privatstiftungen als Tätigkeitsbereich genannt, von Bundes- und Landesstiftungen von etwa 36 Prozent. Wird zwischen Bundes- und Landesstiftungen differenziert, dann ist Bildung und Forschung besonders bei den Bundesstiftungen relevant, die Landesstiftungen legen den Fokus eher auf soziale Belange, der Verteilung der Aufgaben auf die Gebietskörperschaften folgend.²⁸

7.2. Absetzbarkeit von Spenden für Bildung in anderen Ländern

Die Trustees of the Charities Aid Foundation (2016) hat in einem Bericht die steuerlichen Systeme in Bezug auf die Behandlung von Spenden in 26 Staaten analysiert. Dabei wird auch dargestellt, für welche Bereiche Spenden steuerlich begünstigt sind. Dabei ergibt sich, dass Spenden für Bildung in den meisten der untersuchten Länder steuerlich berücksichtigt werden können (siehe Tabelle 9). In der überwiegenden Zahl der Länder können Spenden für den Bereich der Bildung abgesetzt werden, sowohl auf individueller Ebene als auch durch Körperschaften. Insbesondere gilt dies für europäische Länder. Ausnahmen bilden neben Österreich Staaten wie Bangladesch, Nigeria, Saudi-Arabien, Singapur, Südafrika oder Vietnam. Aus dieser Darstellung lässt sich zwar ermitteln, ob Bildung an sich einen begünstigten Spendenzweck darstellt, die konkreten Regelungen können daraus aber nicht abgeleitet werden. Aus diesem Grund werden im Folgenden kurz einzelne Aspekte in ausgesuchten Ländern dargestellt.

²⁸ Siehe Schneider et al. (2010), S. 12.

Tabelle 9: Möglichkeit der steuerlichen Absetzbarkeit von Spenden nach Spendenzwecken

	Gesundheit und Invalidität		Armut		Kultur		Bildung		Menschenrechte		Umwelt		International	
	I	K	I	K	I	K	I	K	I	K	I	K	I	K
Argentinien														
Australien														
Bangladesch														
Brasilien														
Kanada														
China														
Ägypten														
Frankreich														
Deutschland														
Indien														
Irland														
Italien														
Japan														
Mexiko														
Nigeria														
Peru														
Philippinen														
Poland														
Russland														
Saudi-Arabien														
Singapur														
Südafrika														
Türkei														
Großbritannien														
USA														
Vietnam														

Spenden sind steuerlich absetzbar
 Gesetz nicht eindeutig oder nur unter bestimmten Umständen absetzbar
 I...auf individueller Ebene
 K...auf Körperschaftsebene
 Spenden nicht steuerlich absetzbar

Quelle: Trustees of the Charities Aid Foundation (2016), S. 21.

In Deutschland sind Spenden für Bildung und Berufsausbildung von der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer absetzbar. Nach §10b EStG sind Spenden als Sonderausgaben absetzbar, wenn sie die in der Abgabenordnung festgelegten Zwecke fördern, also gemeinnützige, mildtätige oder kirchliche Zwecke. Unter die gemeinnützigen Zwecke fallen nach §52 Abs. 2 der Abgabenordnung die Förderung der Erziehung, Volks- und Berufsbildung einschließlich der Studentenhilfe. Voraussetzung für den Abzug nach §10b EStG ist jedoch, dass die Zuwendungen an eine steuerbefreite Körperschaft, Personenvereinigung oder Vermögensmasse erfolgen oder an eine juristische Person des öffentlichen Rechts oder an eine öffentliche Dienststelle geht. Demnach sind sowohl Spenden an private und öffentliche Schulen sowie Kindertagesstätten, sog. KITA's, steuerlich absetzbar. Bei Spenden an öffentliche Schulen ist zu unterscheiden, ob ein, durch die Eltern der Schüler bzw. einen Elternbeirat eingerichteter Förderverein existiert oder nicht. Im ersten Fall kann der Förderverein die Spende entgegennehmen und eine Spendenbescheinigung ausstellen. Im zweiten Fall ist der Beirat ein unselbständiges Organ der öffentlichen Dienststelle und Spenden können auf ein Konto der Schule einbezahlt werden. Die Gelder werden dann von einer vom Schulleiter beauftragten Person verwaltet. Für Spendenbeiträge bis 200 Euro kann der

Zahlungsbeleg als Nachweis herangezogen werden, bei höheren Beträgen ist eine Spendenbescheinigung nach amtlichem Muster notwendig.²⁹

In Italien sind ebenso Spenden an Schulen steuerlich absetzbar. Dies kann über einen Steuerabsetz- und einen Steuerfreibetrag erfolgen, wobei die jeweilige Form vom Spendenempfänger abhängt. Der Absetzbetrag kann für Spenden unter anderem an den Staat, eine Region, eine Gemeinde oder an Schulen in Anspruch genommen werden. Hierfür kommen öffentliche und private Schulen infrage, wobei die Einschränkung der Verwendung für IT-Innovationen, Investitionen in Schulgebäude und die Implementierung neuer Lehrgänge besteht. Der Freibetrag gilt dagegen für Spenden an gemeinnützige Organisationen, die auch im Bereich der Bildung tätig sein können.

In Kanada sind Spenden steuerlich absetzbar, wenn eine Organisation registriert bzw. gelistet ist und eines von vier förderbaren Zielen verfolgt. Diese sind Armutsbekämpfung, Förderung von Bildung bzw. Religion und andere förderbare Ziele. Zu den gelisteten Organisationen gehören auch öffentliche Einrichtungen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen. Unter diesen finden sich auch District School Boards.

In Irland wiederum sind Zuwendungen an Bildungseinrichtungen steuerlich begünstigt, wenn eine Anerkennung durch den Minister für Bildung und Forschung gegeben ist. Die Liste enthält private Schuleinrichtungen.

In Frankreich sind die Voraussetzungen für die steuerliche Absetzbarkeit von Spenden sehr allgemein gehalten. Eine Registrierung ist nicht notwendig. Jede Organisation, die beweisen kann, dass sie im Bereich des Allgemeinwohls tätig ist, gilt dementsprechend als begünstigt.³⁰

In Österreich sind Spenden für Bildung nur sehr rudimentär von der Einkommensteuer absetzbar. Folgt man den Bestimmungen von §4a des EStG dann sind die Durchführung von der österreichischen Wissenschaft dienenden Forschungsaufgaben oder der österreichischen Erwachsenenbildung dienenden Lehraufgaben, welche die wissenschaftliche oder künstlerische Lehre betreffen und dem Universitätsgesetz 2002 entsprechen, steuerlich berücksichtigbar. Entsprechende Institutionen sind im Einkommensteuergesetz abschließend aufgezählt. Zusätzlich sind auch Spenden für damit verbundene wissenschaftliche Publikationen und Dokumentationen steuerlich absetzbar. Zu den begünstigten Einrichtungen im Bildungsbereich zählen unter anderem die Universitäten, Kunsthochschulen, die Akademie der bildenden Künste, durch Bundes- und

²⁹ Siehe Institut für Wissen in der Wirtschaft, <https://www.iww.de/vb/archiv/spenden-ausstellung-von-spendenbescheinigungen-durch-elternbeiraete-f18370> bzw. §50 der Einkommensteuer-Durchführungsverordnung.

³⁰ Siehe Fack und Landais (2012). Dagegen wird die Gründung von gemeinnützigen Stiftungen restriktiver gehandhabt. Es bedarf einer Genehmigung durch das Innenministerium und ein Mitglied des Vorstandes muss vom Ministerium bestellt werden.

Landesgesetz errichtete Fonds zur Forschungsförderung, die Akademie der Wissenschaften etc. Bildungseinrichtungen im Rahmen des Bildungssystems von Kindern und Jugendlichen, also die Schulen, sowie Einrichtungen zur Kinderbetreuung sind in Bezug auf Spenden nicht begünstigt. Vor dem Hintergrund der großen Bedeutung von Bildung für den Einzelnen und die Gesellschaft ist es wenig nachvollziehbar, dass in Österreich Spenden im Bildungsbereich nicht umfänglich steuerlich absetzbar sind. Mit einer Einführung einer solchen umfänglichen Absetzbarkeit könnten erhebliche zusätzliche Mittel für den Bildungsbereich lukriert werden.

Allerdings wird es, damit Spenden von Bildungseinrichtungen sinnvoll verwendet werden können, notwendig sein, Regelungen in Bezug auf die Schulen zu durchforsten. Dies gilt insbesondere für Spenden an öffentliche Einrichtungen. Dabei ist es nicht nur notwendig, dass öffentliche Schulen Spenden überhaupt annehmen dürfen, sondern auch, dass ausreichend Autonomie besteht, um Anschaffungen durchführen zu können.

In Bezug auf die fiskalischen Folgewirkungen der generellen steuerlichen Absetzbarkeit vor Spenden im Bildungsbereich kann die Untersuchung von Ullrich (2009) herangezogen werden. Gemäß dessen Analyse des Spendenmarktes und der oben getroffenen Annahme, liegt der Spendenanteil für Bildung in Deutschland zwischen 9,7 und 17,3 Prozent liegen. In Österreich werden gemäß der Arbeit von Neumayr und Schober (2012) hingegen nur etwa knapp 1 Prozent der Spenden für Bildung und Forschung ausgegeben. Gemäß Spendenreport wurden im Jahr 2017 knapp 6 Mio. Euro an Wissenschaftseinrichtungen gemäß §4a Abs. 2 Zi. 1 EStG und an Universitäten etc. gemäß §4a Abs. 3 Zi. 1 EStG gespendet. Das sind 2,5 Prozent des steuerlich geltend gemachten Spendenaufkommens. Würde der Anteil durch die Spendenabsetzbarkeit auf 13,5 Prozent³¹ zulegen, also um 11 Prozentpunkte, dann könnte das Spendenvolumen auf etwa 35 Mio. Euro steigen. Der Steuerausfall bei einem unterstellten Grenzsteuersatz von 35,2 Prozent wäre demnach 12,6 Mio. Euro. Würde das zusätzliche Spendenvolumen wirksam zur Verbesserung der Bildungsstruktur in Österreich eingesetzt, so ergäben sich allerdings auch positive ökonomische und fiskalische Effekte. Daher werden im Folgenden die ökonomische und fiskalische Folgewirkungen zweier möglicher Skill-shifts analysiert.

7.3. Ökonomische Effekte von Bildung in der empirischen Literatur

Bildung ist ein lebenslanger Prozess, der unterteilt werden kann zwischen frühen Fertigkeiten, Qualifikation und Wissen, vermittelt durch das Bildungssystem sowie Fertigkeiten und Fachwissen im Rahmen der beruflichen Weiterbildung bzw. Learning by Doing. Spenden im Bereich der beruflichen Weiterbildung sind derzeit steuerlich absetzbar, Spenden für den Bereich der Bildung

³¹ Dies entspricht dem Mittelwert aus 9,7 Prozent und 17,3 Prozent für Deutschland.

im formellen System hingegen nicht. Der ökonomische Zugang zur Messung der Bedeutung von Bildung basiert auf der Ermittlung der Ertragsrate der Bildungsinvestitionen. Die Kosten der Investitionen setzen sich aus direkten Kosten, wie Gebühren, als auch indirekten Kosten, wie entgangenes Einkommen durch die Teilnahme an Bildungsmaßnahmen zusammen. Die empirische Evidenz hinsichtlich der Bruttoertragsrate von Bildungsinvestitionen liegt zwischen 5 und 10 Prozent (siehe Blundell et al., 1999). Die Autoren zeigen auch, dass die Ertragsrate für Frauen (teilweise deutlich) höher ist, als für Männer. Der Grund hierfür liegt jedoch vor allem in den vergleichsweise geringeren Einkommen von Frauen ohne Abschluss.

Die Ertragsrate hängt aber nicht nur vom Geschlecht ab, sondern auch davon, welche Ausbildungsstufen miteinander verglichen werden. Empirische Ergebnisse zeigen, dass die Ertragsrate mit dem Niveau der bereits erzielten Ausbildung abnimmt (siehe beispielsweise Vaillancourt, 1995; Dearden 1998 oder Blundell et al. 1999). So kommt Dearden (1998) für Großbritannien zu dem Ergebnis, dass die Ertragsrate für Schüler mit O-Niveau Abschluss (normalerweise mit 16 Jahren beendet) höher ausfällt als für A-Niveau Abschlüsse (16 bis 18-jährige). Faktoren, wie die individuellen Fähigkeiten in der frühen Kindheit, der Familienhintergrund, wie das Einkommen, der Bildungsstand der Eltern und die Anzahl der Geschwister, sowie die lokale Umgebung, wie die Möglichkeiten unqualifizierte Beschäftigung zu finden oder die Schulqualität, beeinflussen den Bildungserwerb.³²

Neben rein privaten finanziellen Erträgen impliziert Bildung auch noch andere Erträge, teilweise privat oder auch sozial, d.h. Bildung führt zu positiven Externalitäten für die Bevölkerung, die über die rein privaten Erträge hinausgehen. Zu den privaten Erträgen gehören beispielsweise bessere Gesundheit, geringeres Arbeitslosigkeitsrisiko und größere Zufriedenheit (siehe Harmon, 2011). Zu den sozialen Erträgen gehören beispielsweise geringere Kriminalität, sozialer Zusammenhalt, technologische Veränderungen oder Spendenbereitschaft. Darüber hinaus wirkt das Bildungsniveau in besonderem Maße auf die nächste Generation fort. Dementsprechend ist von einem höheren Bildungsniveau der Eltern im Durchschnitt auch das Bildungsniveau der Kinder wiederum beeinflusst.

Die empirischen Untersuchungen haben auch gezeigt, dass Bildungserfolge bzw. -beteiligung auch Einfluss auf die weitere Bildungskarriere haben. Eine erhebliche Anzahl von Studien hat sich dabei besonders auf frühkindliche Bildungs- und Betreuungsangebote spezialisiert. Fritschi und Oesch (2008) bieten einen guten Überblick über die Literaturergebnisse in verschiedenen Ländern. Zusätzlich haben die Autoren eine ökonomische Bewertung der langfristigen Bildungseffekte bei Krippenkindern in Deutschland vorgenommen. Dabei wurden für die Geburtsjahrgänge 1990 bis

³² Siehe Blundell et al. (1999).

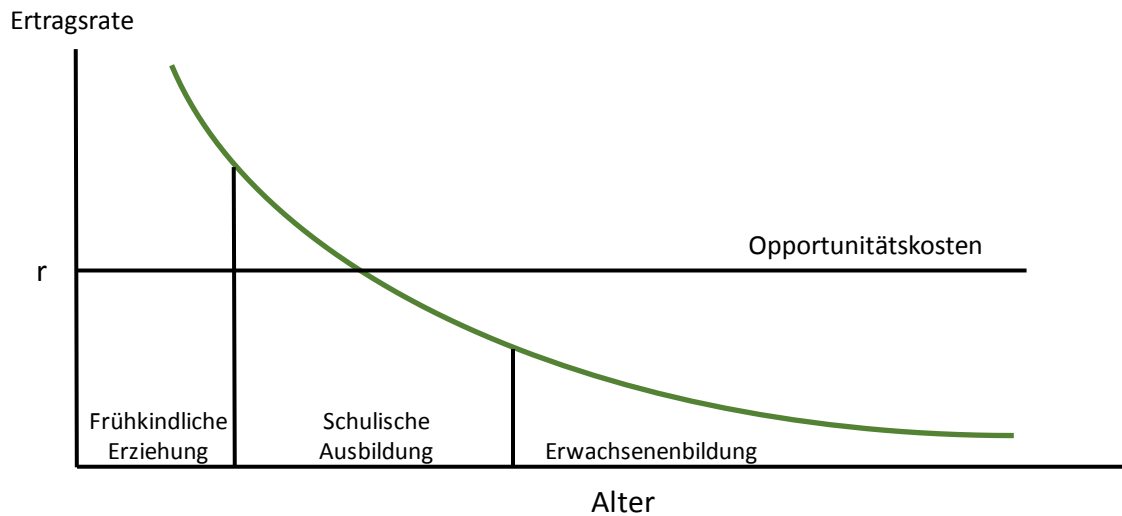
1995 die Auswirkungen eines Krippenbesuchs auf die Einstufung in einen der drei Schultypen der Sekundarstufe I analysiert. Die Sekundarstufe I ist von besonderem Interesse, da an diesem Punkt als Folge der Einstufung soziale Ungleichheiten besonders deutlich zutage treten (sogenannte erste Selektion). Kinder aus benachteiligten Verhältnissen, dazu gehören Kinder mit Migrationshintergrund sowie ein niedriger Bildungsstand der Eltern, haben eine deutlich geringere Wahrscheinlichkeit, einen höheren Schultyp zu besuchen. Nach den Ergebnissen dieser Studie hat der Bildungsstand der Eltern den größten Einfluss auf den besuchten Schultyp in der Sekundarstufe I. Darauf folgt aber die frühkindliche Bildung. Den Schätzergebnissen folgend, erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, ein Gymnasium zu besuchen nach einem Krippenbesuch von 36 Prozent auf etwa 50 Prozent ganz erheblich. Besondere Auswirkungen zeigen sich bei den benachteiligten Kindern. In diesem Fall steigt die Wahrscheinlichkeit eines Gymnasiumsbesuchs, nach dem sie in eine Krippe gegangen sind, um zwei Drittel, von 17 auf 27 Prozent. Zu einem vergleichbaren Ergebnis kommen Spiess et al. (2003).

Die empirischen Ergebnisse haben auch die ökonomische Humankapitaltheorie maßgeblich beeinflusst. Cunha et al. (2006) folgend, ist der Bildungserwerb ein dynamischer Prozess. Bildung und Fähigkeiten, die auf einer Bildungsstufe erworben werden, beeinflussen die Leistungsfähigkeit in der nächsten Bildungsstufe. Kognitive Fähigkeiten spielen die wichtigste Rolle für den Bildungs- und Arbeitsmarkterfolg einer Person.³³ Dasselbe gilt aber auch für soziale und emotionale Kompetenzen, die sowohl den Erfolg auf dem Arbeitsmarkt als auch im Bildungssystem positiv beeinflussen. Verschiedene Fähigkeiten werden in unterschiedlichen Stufen des Lebenszyklus ausgebildet. Falls entsprechende Fähigkeiten auf der entsprechenden Stufe nur unzureichend entwickelt werden, dann ist eine spätere Behebung sehr aufwendig und kostspielig. Dies hat Auswirkungen darauf, wie Investitionen in die Aus- und Weiterbildung von Personen verteilt sein sollen. Cunha et al. (2006) haben diesen Zusammenhang, der sich auf Basis von Schätzungen der Ertragsrate von Bildungsinvestitionen ergibt, anschaulich dargestellt (siehe Abbildung 9). Folgt man den Ergebnissen, dann sollten die Investitionen in Bildung in frühen Jahren hoch ausfallen und mit dem Grad des Bildungserwerbs bzw. Alter abnehmen. Die größten Investitionen sollten entsprechend in Vorschulprogramme stattfinden sowie in der Schulausbildung. Auf der anderen Seite der Skala findet sich die (berufliche) Weiterbildung, für die geringere Investitionen (ökonomisch) sinnvoll wären. Darüber hinaus gibt es substanzielle Evidenz dafür, dass Mentoring- und Motivationsprogramme für benachteiligte Jugendliche wirksam sind.³⁴

³³ Siehe ECCE (1999).

³⁴ Siehe Cunha et al. (2006).

Abbildung 9: Ertragsrate der Bildung nach Alter bzw. Bildungsform



Quelle: Cunha et al. (2006), S. 710.

Den Ergebnissen der empirischen Forschung folgend, gibt es gute Gründe dafür, dass Spenden nicht nur für die berufliche Weiterbildung steuerlich berücksichtigt werden sollten, sondern Spenden für den gesamten Bildungsbereich.

7.4. Ökonomische und fiskalische Effekte von Bildung in Österreich

Bildung ist für die Entwicklung einer Volkswirtschaft von besonderer Bedeutung und mit erheblichen ökonomischen und fiskalischen Folgewirkungen verbunden. Eine besser ausgebildete Bevölkerung ist mobiler und anpassungsfähiger, kann neue Aufgaben einfacher meistern und neue Fähigkeiten aneignen sowie eine größere Bandbreite von Technologien und hochentwickelten Maschinen und Geräten einsetzen. So hat nach Dickens et al. (2006) in den USA in den letzten 40 Jahren Bildung einen Beitrag von 13 bis 30 Prozent zur Entwicklung der Arbeitsproduktivität ausgemacht. Somit beeinflusst das Bildungsniveau neben anderen sozialen Aspekten den Erfolg auf dem Arbeitsmarkt und die Einkommenssituation der Haushalte in erheblichem Maße. Beispielsweise nimmt die Erwerbsbeteiligung mit dem Bildungsniveau zu, das Risiko der Arbeitslosigkeit sinkt und die Einkommen steigen. Als Folge davon nimmt die soziale Unterstützung bei Arbeitslosigkeit durch die öffentliche Hand mit dem Bildungsgrad ab. Aus fiskalischer Sicht tragen besser ausgebildete Personen durch höhere Abgaben positiv zu den öffentlichen Einnahmen bei. Dementsprechend weist Bildung auch erhebliche externe Effekte auf. Dies bedeutet, dass nicht nur die betrachtete Person von Aus- und Weiterbildung profitiert, sondern auch die Gesellschaft als Ganzes.

In diesem Abschnitt werden die volkswirtschaftlichen und fiskalischen Effekte von Bildung analysiert. Im Gegensatz zu vielen anderen untersuchten Reformszenarien spielt bei Bildung der zeitliche Horizont eine entscheidende Rolle. Veränderungen in der Verteilung von

Bildungsabschlüssen spiegeln sich nur schrittweise und über einen vergleichsweise längeren Zeitraum in der volkswirtschaftlichen Entwicklung wider. Eine höhere Ausbildung führt im Durchschnitt der Bevölkerung zu einem Anstieg der Erwerbsbeteiligung, verbunden mit einer niedrigeren Arbeitslosenwahrscheinlichkeit. Ebenso ist auch die Produktivität im Schnitt höher, sodass davon ein positiver Effekt auf den Arbeitsmarkt und die Volkswirtschaft ausgeht. Die Verteilung der verschiedenen Bildungsstufen nach der ISCED-Klassifikation³⁵ der UNESCO in der Bevölkerung der 25- bis 64-jährigen sowie die Arbeitsmarktcharakteristika dieser Bildungsstufen sind in Tabelle 10 dargestellt. Basierend auf Daten von Eurostat ist der Anteil von Personen mit geringer Ausbildung mit 15 Prozent der 25- bis 64-jährigen in Österreich zwar deutlich niedriger als im EU-Schnitt mit 22,4 Prozent, jedoch höher als in einer Reihe von anderen vergleichbaren EU-Staaten. In Deutschland beispielsweise liegt er bei 13,5 Prozent, in Finnland bei 11,7 Prozent oder in der Schweiz bei 12,2 Prozent. Dementsprechend zeigt sich hier bereits ein Potenzial zur Stärkung der Bildungsbeteiligung.

Tabelle 10: Verteilung der 25- bis 64-jährigen auf Bildungsgruppen und Arbeitsmarktcharakteristika (in 2017)

	ISCED 0-2	ISCED 3-4	ISCED 5-8
Anteil an Bevölkerung	15,0%	52,6%	32,4%
Erwerbstätig	54,1%	76,6%	86,4%
Arbeitslos	7,7%	3,8%	2,7%
Nichterwerbsperson	38,2%	19,6%	10,9%

Quelle: Statistik Austria.

In Bezug auf den Arbeitsmarkt zeigt sich ein deutlicher Anstieg der Erwerbstätigkeit mit höherem Bildungsniveau. Während bei geringqualifizierten Personen weniger als 55 Prozent der Personen erwerbstätig sind, sind es bei den Hochqualifizierten über 85 Prozent, also rund 30 Prozentpunkte höher. Das Arbeitslosigkeitsrisiko nimmt demgegenüber markant mit dem Bildungsgrad ab. Der Anteil von arbeitslosen Personen nach EU-Definition an der gesamten Bildungsgruppe liegt bei geringen Qualifikationen bei knapp 8 Prozent.³⁶ Mit dem Bildungsgrad nimmt der Anteil von arbeitslosen Personen jedoch deutlich ab. Entsprechend des geringen Anteils an Erwerbstätigen, stellen die Nichterwerbspersonen bei den Geringqualifizierten eine beträchtliche Gruppe mit knapp 40 Prozent dar, während sich bei den Hochqualifizierten der Anteil auf rund 11 Prozent beläuft.

³⁵ Die Bildungsgruppe ISCED 0-2 umfasst Personen mit höchstens Pflichtschulabschluss sowie berufsbildende mittlere Schulen (kürzer als 2 Jahre), ISCED 3-4 insbesondere Lehrabschlüsse sowie Abschlüsse an berufsbildenden mittleren Schulen (ab 2 Jahren) sowie Abschluss der 3. Klasse von berufsbildenden höheren Schulen (BHS) und Matura an allgemeinbildenden höheren Schulen. In ISCED 5-8 werden vor allem Matura an BHS, Master-, Magister-, Diplomstudium, postgraduale Universitätslehrgänge erfasst.

³⁶ Diese Zahl ist von der Arbeitslosenquote zu unterscheiden, die deutlich höher ist.

Um die volkswirtschaftlichen und fiskalischen Wirkungen eines höheren Bildungsstands zu ermitteln wird in der Folge das Makromodell PuMA herangezogen.³⁷ Die detaillierte Struktur insbesondere in Bezug auf Alter- und Ausbildung der Bevölkerung sowie der öffentlichen Finanzen erlaubt eine detaillierte Analyse einer Bildungsausweitung. Nachfolgend werden zwei Szenarien höherer Bildung untersucht. Im ersten Szenario erfolgt eine Verschiebung von geringqualifizierter Ausbildung hin zu mittlerer Qualifikation bzw. von ISCED 0-2 hin zu ISCED 3-4. Dabei erfolgt die Anpassung schrittweise, jeweils für die Kohorte der 15-jährigen. Dementsprechend bedarf es einer gewissen Zeit bis die Erhöhung der Bildungsstruktur das gesamte Arbeitskräftepotenzial umfasst. Mit der Verschiebung geht der Anteil der Personen mit Bildungsstufe ISCED 0-2 an der gesamten Bevölkerung langfristig um 1 Prozentpunkt zurück. Im zweiten Szenario wird eine Verschiebung von ISCED 3-4 hin zu hochqualifizierter Ausbildung, d.h. ISCED 5-8, vorgenommen, wobei wiederum die Anpassung schrittweise stattfindet. Einen Überblick über die Implementierung der Simulationsszenarien im Modell enthält die folgende Textbox.

Simulationsszenario

Im Modell trifft die Gruppe der 15-jährigen eine endogene Bildungsentscheidung durch die individuelle Abwägung von Bildungsnutzen und Bildungskosten. Investiert ein Individuum in Bildung, dann besucht es die Schule (bzw. Universität oder vergleichbare Einrichtung) und tritt am Arbeitsmarkt mit einem Alter von 20 Jahren (25 Jahren) ein, d.h. frühestens 5 Jahre (bzw. 10 Jahre) nach der Bildungsentscheidung. In den untersuchten Szenarien wird die endogene Entscheidung unterdrückt und der Anteil der Personen, die in Bildung investiert, exogen um einen Prozentpunkt erhöht. Die zeitliche Struktur der Veränderung der Bildungszusammensetzung bleibt jedoch unverändert und erfolgt damit schrittweise. Die Anzahl der 15-jährigen Jugendlichen beträgt anfänglich rund 85.000 und steigt gemäß der Bevölkerungsprognose von Statistik Austria bis zum Jahr 2035 auf etwa 95.000 und sinkt dann wieder leicht ab. Diejenigen, die in einem Jahr von einer Bildungsverschiebung profitieren, sind in der Simulation mit 1 Prozent dieser Gruppe angenommen, d.h. zwischen 850 und 950 Personen. Somit ergibt sich eine jährliche Veränderung der Bildungsstruktur um rund 0,1 Promille der Bevölkerung. Es werden in diesem Abschnitt zwei Szenarien simuliert. Im ersten Szenario wird der Anteil der Personen mit mittlerer Qualifikation (ISCED 3-4) um einen Prozentpunkt erhöht auf Kosten des Anteils von Personen mit geringer Qualifikation (ISCED 0-2). Im zweiten Szenario wird der Anteil der Hochqualifizierten (ISCED 5+) um einen Prozentpunkt aufgestockt, jener der mittleren Qualifikationen (ISCED 3-4) um einen Prozentpunkt reduziert.

Grundsätzlich bedeutet eine Verschiebung der Ausbildungsstruktur aus ökonomischer Sicht einen Zuwachs der Erwerbsquote bzw. des Arbeitsangebots, wie oben dargelegt. Zusätzlich weisen höher qualifizierte Beschäftigte im Schnitt eine höhere Arbeitsproduktivität auf, die sich in einer entsprechend höheren Entlohnung niederschlägt. Die Verschiebung der Ausbildungsstruktur der Erwerbstätigen hat somit auch eine entsprechende Verschiebung der Struktur des Arbeitsangebots

³⁷ Eine technische Kurzdarstellung des Modells findet sich im Anhang.

zur Folge. Das Arbeitsangebot von Personen mit geringen Qualifikationen (Szenario 1) bzw. mittleren Qualifikationen (Szenario 2) wird zurückgehen und das Angebot von Personen mit besserer Ausbildung zunehmen. Durch das höhere Angebot an höheren Qualifikationen sinkt der sogenannte Mismatch zwischen Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage und die Beschäftigung wird zulegen. Da davon auszugehen ist, dass sich das Arbeitsangebot stärker verändert als die Arbeitsnachfrage wird die Arbeitslosenquote bei höher qualifizierten Personen etwas steigen, bei Personen mit geringer Qualifikation jedoch sinken.

Der verstärkte Einsatz von höheren Qualifikationen im Produktionsprozess impliziert eine Verschiebung der durchschnittlichen Arbeitsproduktivität der verschiedenen Ausbildungsgruppen. Basierend auf der imperfekten Substituierbarkeit zwischen den verschiedenen Bildungsniveaus wird die Produktivität von Personen mit höheren Qualifikationen zurückgehen, jene von Personen mit niedriger Qualifikation zulegen. Als Folge der Lohnverhandlungen schlägt sich diese Entwicklung auch in den Erwerbseinkommen nieder. Die Stundenlohnentwicklung wiederum wirkt auf das Arbeitsangebot zurück. Die höheren Erwerbseinkommen, gepaart mit verbesserten Arbeitsmarktperspektiven infolge geringeren Arbeitslosigkeitsrisikos, stärkt das Arbeitsangebot bei gering qualifizierten erwerbsfähigen Personen. Die gegenteilige Entwicklung wird für die höheren Ausbildungsgruppen feststellbar sein. Selbiges gilt für die Anzahl der durchschnittlich gearbeiteten Stunden. Eine Verringerung des Stundenlohns reduziert die durchschnittlich gearbeiteten Stunden, eine Erhöhung impliziert eine Ausweitung der Arbeitszeit.

In Bezug auf den Arbeitsmarkt hat der Struktureffekt, hin zu höherer Bildung der erwerbsfähigen Bevölkerung, einen dämpfenden Effekt auf die Arbeitslosenquote. Wie auch aus Tabelle 10 ersichtlich, geht die Bedeutung der Arbeitslosigkeit mit höherem Bildungsniveau kräftig zurück. Dementsprechend wird als Folge der strukturellen Veränderung der Bildungszusammensetzung die Arbeitslosenquote insgesamt zurückgehen. Für die einzelnen Ausbildungsgruppen zeigt sich ein heterogenes Bild. Für die Personen mit höherem Bildungserwerb (mittlere Qualifikationen in Szenario 1 bzw. höhere Qualifikationen in Szenario 2) führt der Arbeitsangebotszuwachs zu einem Anstieg der Arbeitslosenquote, jedoch von einem sehr niedrigen Niveau aus, bei den niedrigeren Qualifikationen geht sie hingegen zurück.

Zusammenfassend kann man festhalten, dass kräftigere Investitionen in Bildung die Arbeitsmarktchancen von Erwerbsfähigen mit niedrigerer Ausbildung verbessert und deren Einkommen erhöht. Für die Gesamtwirtschaft bedeutet der Bildungsausweitung und der Beschäftigungszuwachs einen Anstieg der Investitionen und damit des Kapitalstocks. Beschäftigungs- und Kapitalstockzuwachs erhöhen das reale Bruttoinlandsprodukt. Die privaten Konsumausgaben werden von höheren Erwerbseinkommen gestützt.

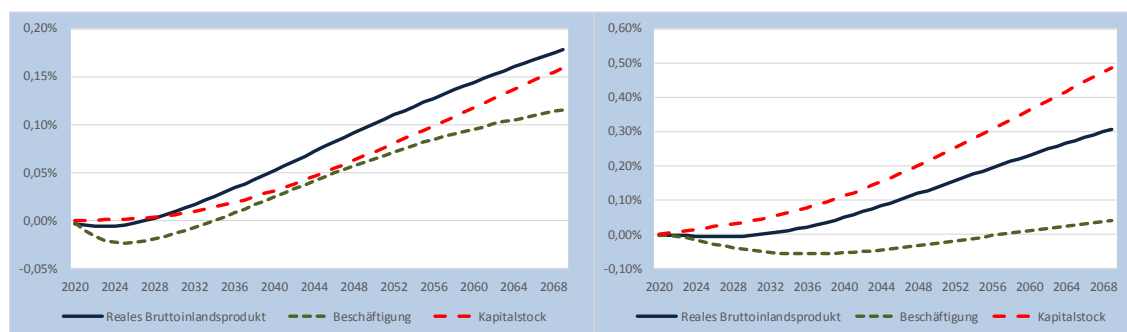
Für die öffentliche Hand ist die Bildungsausweitung ebenso vorteilhaft. Die Beschäftigungsausweitung und der Anstieg des privaten Konsums gehen Hand in Hand mit

kräftigeren öffentlichen Einnahmen aus Abgaben, d.h. von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen. Auf der Ausgabenseite ist die wirtschaftliche Expansion mit geringeren Ausgaben, abgesehen von höheren Pensionsleistungen in der Zukunft infolge der höheren Pensionsversicherungsbeiträge³⁸, verbunden. Beides zusammen bewirkt, dass sich der öffentliche Finanzierungssaldo verbessert.

Die Entwicklung von wesentlichen volkswirtschaftlichen Größen in den beiden Szenarien wird nachfolgend diskutiert. Die linke Abbildung stellt dabei jeweils die Ergebnisse des ersten Szenarios, der Verschiebung der Bildung von geringer zu mittlerer Schulausbildung, dar, die rechte Abbildung jene für das zweite Szenario, d.h. der Verschiebung von mittlerer zu hoher Ausbildung. Abbildung 10 fasst die Wirkungen auf das reale Bruttoinlandsprodukt, die Beschäftigung und den Kapitalstock zusammen. Die Ergebnisse sind in jedem Jahr als Abweichung vom Basisszenario zu interpretieren. Die Simulation zeigt, dass sich die volkswirtschaftlichen Effekte erst über einen längeren Zeitraum entfalten, da demographische Veränderungen im Bereich der Bildung einen langen Zeithorizont benötigen, um die volle Wirkung zu entfalten. Für beide Szenarien entwickeln sich diese drei Größen relativ unterschiedlich. Im ersten Szenario legt das BIP kräftiger zu sowohl als die Beschäftigung als auch der Kapitalstock. Dies ist auf die höhere Produktivität von Personen mit mittlerer Qualifikation gegenüber Personen mit niedriger Qualifikation zurückzuführen. Ebenso zeigt sich, dass die Beschäftigung merklich zunimmt. Personen mit geringer Schulausbildung haben durchschnittlich eine geringere Erwerbsneigung und eine höhere Arbeitslosenquote. Aufgrund der notwendigen zusätzlichen Schulzeit ist in den ersten Jahren die Beschäftigung noch leicht rückläufig und legt dann zu. Der Kapitalstock steigt etwas stärker als die Beschäftigung, was auf die niedrigere Substitution zwischen mittlerer Qualifikation und Kapital zurückzuführen ist. Niedrige Qualifikation und Kapital sind demgegenüber deutlich einfacher gegeneinander zu substituieren. Im Jahr 2060 liegt die Beschäftigung um knapp 0,1 Prozent höher als im Basisszenario, das BIP um rund 0,15 Prozent. Im zweiten Szenario legt demgegenüber der Kapitalstock deutlich stärker zu, knapp 0,4 Prozent im Jahr 2060. Dies ist auf die komplementäre Wirkung von Kapital und Bildungsniveau zurückzuführen. Die Veränderung der Beschäftigung fällt hingegen deutlich moderater aus und ist über längere Zeit auch negativ. Obwohl Personen mit tertiärem Abschluss eine höhere Erwerbsneigung aufweisen und eine leicht geringere Arbeitslosenquote, reicht dies nicht aus, um die längere Ausbildungszeit zu kompensieren. Erst ab dem Jahr 2060 beginnt die aggregierte Beschäftigung leicht zu steigen. Das BIP legt dennoch markant stärker als im ersten Szenario zu. Dies ist eine Folge der kräftigeren Investitionsentwicklung und damit des Kapitalstock sowie der höheren Produktivität von hochqualifizierten Erwerbstätigen gegenüber Personen mit mittlerer Qualifikation.

³⁸ Die durchschnittlichen Tagsätze in der Arbeitslosenversicherung werden als Folge der höheren durchschnittlichen Einkommen zwar zulegen. Dies wird jedoch durch das geringere Arbeitslosigkeitsrisiko überkompensiert werden.

Abbildung 10: Entwicklung von BIP, Beschäftigung und Kapitalstock gegenüber Basisszenario (linke Abbildung Szenario mittlere Qualifikation, rechte Abbildung Szenario hohe Qualifikation)



Niveau-Effekte im Vergleich zum Basisszenario.

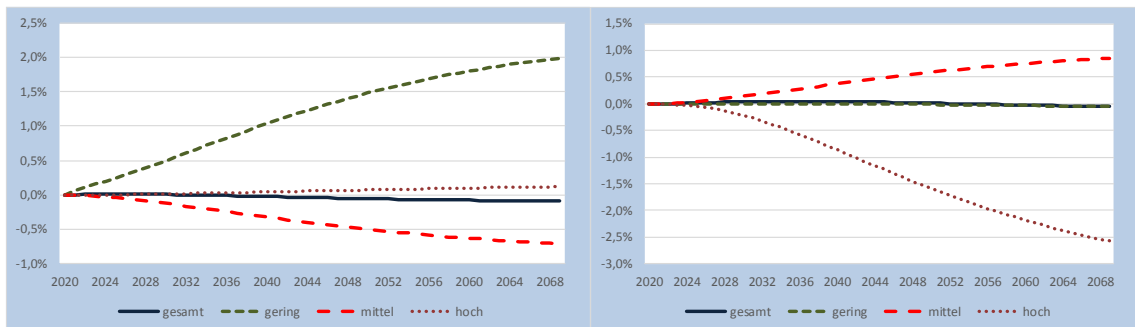
Quelle: PuMA Simulationsmodell.

Die beiden Bildungsszenarien schlagen sich auch auf die Struktur der nominellen Arbeitskosten je Arbeitsstunde in den Unternehmen nieder, wie in Abbildung 11 dargestellt. Über alle Bildungsgruppen hinweg bleiben sie jedoch relativ unverändert. Im ersten Szenario steigen die Arbeitskosten für Erwerbstätige mit geringer Schulausbildung deutlich an. Das geringere Arbeitsangebot bei dieser Gruppe impliziert, dass langfristig die Arbeitskosten um über 2 Prozent zulegen. Dementsprechend nehmen auch die Nettoeinkommen kräftiger zu. Auf der anderen Seite führt das höhere Arbeitsangebot bei mittleren Qualifikationen zu einer Dämpfung der Lohnentwicklung, sodass langfristig die Stundenlöhne um 0,7 Prozent niedriger als im Basisszenario ausfallen. Der Anteil an Personen mit hohen Qualifikationen bleibt im ersten Szenario unverändert, sodass dementsprechend nur mit geringen Auswirkungen auf deren Stundenlöhne zu rechnen ist. Demgegenüber bleiben sie im zweiten Szenario deutlich stärker zurück. Die Arbeitskosten liegen um 2,5 Prozent niedriger als im Basisszenario, während die Arbeitskosten von Personen mit mittlerer Qualifikation aufgrund des geringeren Arbeitsangebots zulegen. Langfristig fallen sie um knapp 0,9 Prozent höher aus. Bei Geringqualifizierten und im Durchschnitt über die einzelnen Bildungsgruppen ist nach den Simulationsergebnissen von einer relativ konstanten Entwicklung im Vergleich zum Basisszenario auszugehen.

Die Verschiebung der Bildungsstruktur in der Bevölkerung schlägt sich über die Veränderung des Arbeitsangebots, dem unterschiedlichen Arbeitslosigkeitsrisiko der jeweiligen Bildungsgruppen sowie des Einflusses der Lohnentwicklung auf das Arbeitsangebot und die -nachfrage in der Arbeitslosigkeit nieder. Insgesamt führt die Bildungsausweitung im ersten Szenario im Aggregat über alle Bildungsgruppen zu einem Rückgang der Arbeitslosenquote um langfristig etwas über 0,05 Prozentpunkte. Siehe dazu Abbildung 12. Dabei sind die diversen Bildungsgruppen aber sehr unterschiedlich betroffen. Bei den Geringqualifizierten geht die Arbeitslosenquote langfristig um über 0,4 Prozentpunkte zurück, während sie bei den mittleren Qualifikationen um knapp 0,1 Prozentpunkte steigt. Bei Personen mit Tertiärabschluss zeigt sich eine vergleichsweise konstante Entwicklung. Dies, zusammen mit der kräftigeren Lohnentwicklung, stärkt die Erwerbseinkommen von Geringqualifizierten. In Szenario 2 hingegen sinkt die Arbeitslosenquote der

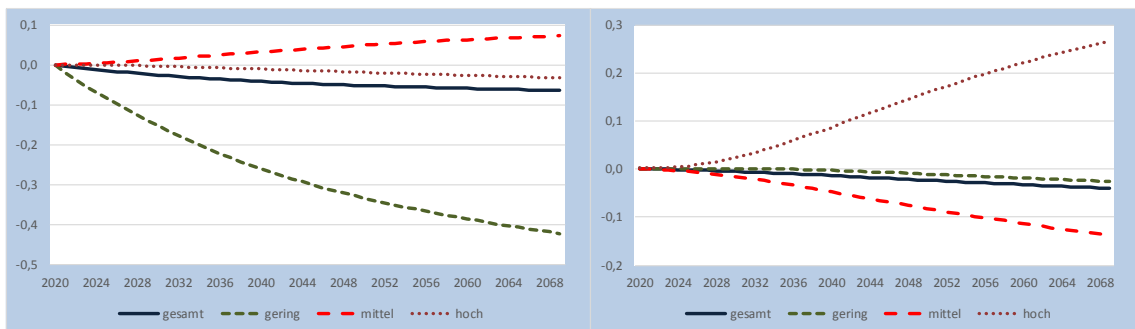
Erwerbsbevölkerung mit mittleren Qualifikationen durch das geringe Arbeitsangebot um etwa 0,15 Prozentpunkte, während sie bei Hochqualifizierten mit mehr als 0,25 Prozentpunkte merklich zunimmt. Im Aggregat über alle Bildungsgruppen zeigt sich kaum ein Effekt. Dies ist auch nicht sonderlich überraschend, da sich die Arbeitslosenquoten von Personen mit mittlerer und hoher Qualifikation nicht sonderlich kräftig voneinander unterscheiden.

Abbildung 11: Entwicklung der Arbeitskosten nach Bildungsniveau gegenüber Basisszenario (linke Abbildung Szenario mittlere Qualifikation, rechte Abbildung Szenario hohe Qualifikation)



Niveau-Effekte im Vergleich zum Basisszenario. Geringqualifiziert: Personen mit höchstens Pflichtschulabschluss (ISCED 0-2), Hochqualifiziert: Tertiäre Ausbildung (ISCED 5+).
Quelle: PuMA Simulationsmodell.

Abbildung 12: Entwicklung der Arbeitslosenquote nach Bildungsniveau gegenüber Basisszenario (linke Abbildung Szenario mittlere Qualifikation, rechte Abbildung Szenario hohe Qualifikation, in Prozentpunkten)

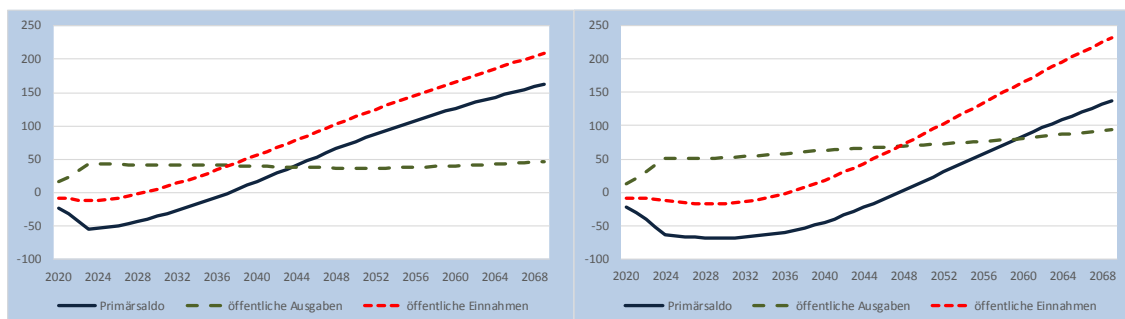


Niveau-Effekte im Vergleich zum Basisszenario. Geringqualifiziert: Personen mit höchstens Pflichtschulabschluss (ISCED 0-2), Hochqualifiziert: Tertiäre Ausbildung (ISCED 5+).
Quelle: PuMA Simulationsmodell.

Die positive volkswirtschaftliche Entwicklung in beiden Szenarien hat nicht nur Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und die Wertschöpfung, sondern spiegelt sich auch in den öffentlichen Finanzen wider. Die längere Bildungsbeteiligung verursacht direkt höhere Kosten im Bildungswesen aufgrund der längeren Ausbildungszeit. Für das Szenario wurde für eine SchülerIn der Oberstufe durchschnittliche Kosten von 13.000 Euro unterstellt, für einen Studenten Kosten von 12.000

Euro.³⁹ Dementsprechend steigen als Folge der längeren Bildungsbeteiligung zuerst die öffentlichen Ausgaben gegenüber dem Basisszenario in beiden Simulationsszenarien schrittweise an, siehe Abbildung 13. In den nachfolgenden Jahren bleiben sie jedoch relativ konstant bzw. gehen im ersten Szenario aufgrund der besseren Arbeitsmarktsituation leicht zurück. Im zweiten Szenario legen sie hingegen noch weiter zu, was auf die höheren individuellen Ansprüche von Höherqualifizierten gegenüber dem Sozialversicherungssystem zurückzuführen ist. Die Einnahmen steigen hingegen deutlich kräftiger an. Langfristig sind sie in beiden Fällen um über 200 Mio. Euro⁴⁰ höher als ohne das Bildungsszenario. Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass anfänglich infolge der höheren Bildungsbeteiligung und damit der geringeren Erwerbsbeteiligung die Einnahmen niedriger ausfallen. Nachdem immer mehr besser qualifizierte Personen in den Arbeitsmarkt eintreten steigen die Einnahmen in nachfolgenden Jahren deutlich an. Der Primärsaldo, also Einnahmen abzüglich der Ausgaben, legt entsprechend der Einnahmenentwicklung ebenso markant zu. Langfristig verbessert er sich um etwa 150 Mio. Euro. Im ersten Szenario schlägt der Primärsaldo schneller ins Positive als im zweiten Szenario. Dies ist erstens darauf zurückzuführen, dass in Szenario 1 Personen mit höherer Ausbildung bereits im Jahr 2024 dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen, in Szenario 2 hingegen erst ab dem Jahr 2029. Zweitens steigen im zweiten Szenario die Ausgaben noch weiter an, sodass der Primärsaldo über einen längeren Zeitraum negativ ausfällt.

Abbildung 13: Fiskalische Entwicklung gegenüber Basisszenario in Mio. Euro (linke Abbildung Szenario mittlere Qualifikation, rechte Abbildung Szenario hohe Qualifikation)



Niveau-Effekte im Vergleich zum Basisszenario.

Quelle: PuMA Simulationsmodell.

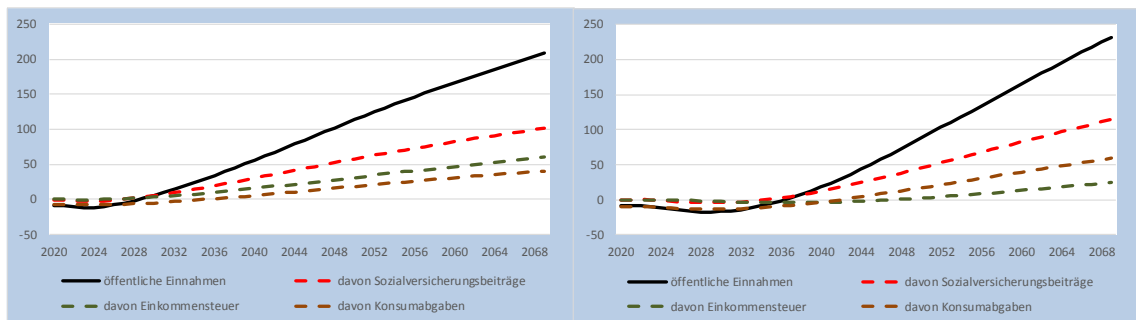
Entsprechend der Zusammensetzung der Abgaben konzentrieren sich die zusätzlichen Einnahmen insbesondere auf die drei Kategorien Sozialversicherungsbeiträge, Lohn- und Einkommensteuer und Konsumabgaben, wie in Abbildung 14 dargestellt. Konsumabgaben umfassen die Umsatzsteuer als auch Verbrauchsabgaben und sonstige Steuern, die im Zusammenhang mit dem privaten Konsum stehen. Den kräftigsten Zuwachs in beiden Szenarien weisen die Sozialversicherungsbeiträge auf. Diese sind auch jene Abgaben mit dem höchsten Aufkommen. An

³⁹ Einen Überblick über die Kosten je Schüler enthält Statistik Austria (2018), S. 95.

⁴⁰ Nominelle Werte sind jeweils auf das Jahr 2017 bezogen.

zweiter Stelle stehen im ersten Szenario die Lohn- und Einkommensteuer. Die höhere Beschäftigung stärkt die Erwerbseinkommen und führt zu einer höheren Bemessungsgrundlage für die Lohn- und Einkommensteuer. Demgegenüber fällt der Zuwachs bei den Konsumabgaben deutlich niedriger aus. Der Grund hierfür besteht darin, dass die verfügbaren Einkommen geringer zulegen als die Erwerbseinkommen, da Personen mit niedriger Qualifikation höhere öffentliche Transfereinkommen beziehen (höhere Arbeitslosenquote und niedrigere Erwerbsbeteiligung mit entsprechendem Ersatzeinkommen). Dementsprechend legt der private Konsum etwas schwächer zu und dadurch auch die Konsumabgaben. Im zweiten Szenario verhält sich die Sache etwas anders. In diesem Fall dämpft die moderatere Lohnentwicklung bei den Höher-Qualifizierten die Einnahmen aus der Lohn- und Einkommensteuer, sodass die Konsumabgaben stärker zum Anstieg des Abgabenaufkommens beitragen.

Abbildung 14: Entwicklung der wesentlichen Abgabekategorien gegenüber Basisszenario in Mio. Euro (linke Abbildung Szenario mittlere Qualifikation, rechte Abbildung Szenario hohe Qualifikation)



Niveau-Effekte im Vergleich zum Basisszenario.
Quelle: PuMA Simulationsmodell.

Die Simulation mit PuMA zeigt, dass die Bildungsexpansion in beiden Szenarien positive volkswirtschaftliche Auswirkungen hat. Eine Ausweitung der mittleren Bildungsstufen auf Kosten der geringen Qualifikation wirkt insbesondere positiv auf die Beschäftigung und bewirkt einen deutlichen Rückgang bei der Arbeitslosigkeit von Geringqualifizierten. Das BIP legt stärker zu als die Beschäftigung und der Kapitalstock, was auf die höhere Produktivität der Erwerbstätigen mit mittlerer Qualifikation zurückzuführen ist. Im zweiten Szenario ist der Effekt auf das BIP deutlich kräftiger, ebenso legt auch der Kapitalstock deutlicher zu. Die Beschäftigung wächst aber nur geringfügig und dies auch nur langfristig. Der Grund liegt darin, dass die Bildungsexpansion zusätzlich Zeit für die Bildung erfordert und dass die Differenz in der Erwerbstätigenquote zwischen mittleren und hohen Qualifikationen deutlich niedriger ist als im ersten Szenario. Für die öffentliche Hand führen beide Szenarien mittel- und langfristig zu einer Verbesserung des Primärsaldos, insbesondere über einen Zuwachs der öffentlichen Abgaben. Auf kurze Frist fallen höhere öffentliche Ausgaben für den Bildungsbereich an. Eine tabellarische Übersicht für ausgewählte Jahre findet sich in den nachfolgenden Tabellen.

Tabelle 11: PuMA Simulationsergebnisse für ausgewählte Jahre – Szenario mittlere Qualifikation

Skill-Shift Szenario Mittlere Qualifikation	2025	2030	2040	2050	2060	2069
BIP, real	0,00%	0,01%	0,05%	0,10%	0,14%	0,18%
Investitionen, real	0,01%	0,03%	0,09%	0,15%	0,20%	0,23%
Privater Konsum, real	-0,02%	-0,02%	0,00%	0,03%	0,05%	0,07%
Außenbeitrag (in % des realen BIP), real	0,01%	0,01%	0,02%	0,03%	0,05%	0,06%
Arbeitskosten je Stunde, nominell	0,01%	0,00%	-0,03%	-0,06%	-0,08%	-0,09%
-niedrig	0,25%	0,50%	1,04%	1,48%	1,80%	1,99%
-mittel	-0,04%	-0,13%	-0,33%	-0,50%	-0,63%	-0,71%
-hoch	0,00%	0,01%	0,04%	0,07%	0,10%	0,12%
Nettoeinkommen je Stunde, real	0,01%	0,01%	0,00%	-0,01%	-0,01%	0,00%
-niedrig	0,24%	0,48%	1,02%	1,49%	1,83%	2,04%
-mittel	-0,04%	-0,11%	-0,28%	-0,43%	-0,54%	-0,60%
-hoch	0,00%	0,02%	0,07%	0,13%	0,18%	0,22%
Erwerbsquote (15-69-jährige, in Prozentpunkten)	-0,03	-0,03	-0,01	0,01	0,02	0,03
-niedrig	-0,01	-0,03	-0,07	-0,07	-0,03	0,03
-mittel	-0,05	-0,05	-0,04	-0,02	-0,03	-0,04
-hoch	0,00	0,00	0,01	0,01	0,02	0,02
Beschäftigung	-0,02%	-0,01%	0,02%	0,06%	0,10%	0,12%
-niedrig	-0,30%	-0,65%	-1,45%	-2,18%	-2,75%	-3,13%
-mittel	0,03%	0,13%	0,37%	0,59%	0,76%	0,87%
-hoch	0,00%	0,00%	0,02%	0,03%	0,05%	0,06%
Arbeitslosenquote (in Prozentpunkten)	-0,01	-0,02	-0,04	-0,05	-0,06	-0,06
-niedrig	-0,08	-0,15	-0,26	-0,33	-0,38	-0,42
-mittel	0,01	0,01	0,03	0,05	0,06	0,07
-hoch	0,00	0,00	-0,01	-0,02	-0,03	-0,03
BIP (in Mio. Euro, auf 2018 bezogen)	-16	37	203	389	557	687
Beschäftigung (in Tausend Personen)	-1,0	-0,6	1,1	2,8	4,1	4,9
Veränderung Primärüberschuss (in Mio. Euro)	-52	-36	17	77	127	162

Niveau-Effekte im Vergleich zum Basisszenario.

Quelle: PuMA Simulationsmodell.

Tabelle 12: PuMA Simulationsergebnisse für ausgewählte Jahre – Szenario hohe Qualifikation

Skill-Shift Szenario Hohe Qualifikation	2025	2030	2040	2050	2060	2069
BIP, real	-0,01%	0,00%	0,05%	0,14%	0,23%	0,31%
Investitionen, real	0,05%	0,08%	0,24%	0,42%	0,58%	0,69%
Privater Konsum, real	-0,03%	-0,03%	-0,01%	0,02%	0,06%	0,10%
Außenbeitrag (in % des realen BIP), real	0,00%	0,00%	0,00%	0,01%	0,03%	0,04%
Arbeitskosten je Stunde, nominell	0,02%	0,04%	0,04%	0,01%	-0,02%	-0,05%
-niedrig	0,00%	0,00%	0,00%	-0,01%	-0,03%	-0,05%
-mittel	0,04%	0,14%	0,37%	0,59%	0,75%	0,86%
-hoch	-0,04%	-0,21%	-0,86%	-1,58%	-2,18%	-2,57%
Nettoeinkommen je Stunde, real	0,02%	0,04%	0,06%	0,07%	0,08%	0,09%
-niedrig	0,00%	0,00%	0,02%	0,05%	0,07%	0,09%
-mittel	0,04%	0,13%	0,38%	0,64%	0,85%	0,99%
-hoch	-0,04%	-0,21%	-0,83%	-1,51%	-2,06%	-2,42%
Erwerbsquote (15-69-jährige, in Prozentpunkten)	-0,02	-0,03	-0,05	-0,03	-0,02	0,00
-niedrig	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01	0,02
-mittel	0,04	0,05	0,05	0,05	0,07	0,09
-hoch	-0,21	-0,32	-0,35	-0,30	-0,27	-0,26
Beschäftigung	-0,02%	-0,05%	-0,05%	-0,03%	0,01%	0,04%
-niedrig	0,00%	-0,01%	0,00%	0,02%	0,04%	0,05%
-mittel	-0,04%	-0,13%	-0,34%	-0,52%	-0,65%	-0,73%
-hoch	0,02%	0,17%	0,75%	1,42%	1,97%	2,35%
Arbeitslosenquote (in Prozentpunkten)	0,00	0,00	-0,01	-0,02	-0,03	-0,04
-niedrig	0,00	0,00	0,00	-0,01	-0,02	-0,02
-mittel	0,00	-0,02	-0,05	-0,08	-0,11	-0,14
-hoch	0,01	0,02	0,09	0,16	0,22	0,27
BIP (in Mio. Euro, auf 2018 bezogen)	-23	-13	191	531	890	1.184
Beschäftigung (in Tausend Personen)	-0,9	-2,0	-2,3	-1,1	0,4	1,7
Veränderung Primärüberschuss (in Mio. Euro)	-65	-69	-45	17	84	137

Niveau-Effekte im Vergleich zum Basisszenario.

Quelle: PuMA Simulationsmodell.

8. Soziales Unternehmertum

Soziales Unternehmertum („Social Entrepreneurship“) und Soziale Unternehmen („Social Enterprise“ bzw. auch „Social Business“) haben in den letzten zwei bis drei Jahrzehnten in der wissenschaftlichen und öffentlichen Diskussion erheblich an Bedeutung gewonnen. Soziale Unternehmen bilden im Grunde eine Schnittstelle zwischen dem Markt und dem Dritten Sektor.⁴¹ Dennoch bestehen verschiedene Theorien darüber, was ein soziales Unternehmen ist. Dies ist auch eine Folge davon, dass sich soziale Unternehmen in einzelnen Ländern unterschiedlich entwickelt haben und mit abweichenden Schwerpunkten versehen waren.

Defourny und Nyssens (2010) bieten einen guten Überblick über die verschiedenen Theorien und Denkschulen über soziale Unternehmen und deren Entwicklung. Die „Earned Income“ Denkschule geht davon aus, dass nicht-gewinnorientierte Organisationen wirtschaftliche Aktivitäten übernehmen, um finanzielle Ressourcen für soziale Aufgaben zu erwirtschaften. Die wirtschaftliche Tätigkeit ist damit nicht die Hauptaufgabe der Organisation, sondern ermöglicht eine Diversifizierung der Einnahmen. Ursprünglich entwickelte sich diese Denkschule in den USA und kam erst im Laufe der Zeit nach Europa, wobei damit eine Verbreiterung verbunden war. Es sollten damit nicht nur nicht-gewinnorientierte Unternehmen umfasst werden, sondern auch andere Organisationen, wie gewinnorientierte Unternehmen. Insbesondere in Großbritannien fand diese Interpretation Verbreitung. Soziale Unternehmen sollten demnach breiter gefasst werden und als Unternehmen mit signifikanter sozialer Aufgabe gesehen werden.

Die „Social Innovation“ Denkschule hebt gegenüber der „Earned Income“ Schule die Innovation als wesentliches Kriterium hervor. Innovationen können dabei in einem der folgenden Bereiche stattfinden: Dienstleistungen bzw. Qualität einer Dienstleistung, Produktionsmethoden, Produktionsfaktoren, Organisationsform oder Märkte. Soziales Unternehmertum in dieser Hinsicht ist somit auf das soziale Wirken ausgerichtet und nicht auf den Aspekt der Einkommenserzielung. Der Prozess der fortwährenden Innovation wie auch der Verantwortlichkeit für die Ergebnisse stehen im Vordergrund. Die soziale Unternehmerschaft kann sowohl im Umfeld nicht-gewinnorientierter Unternehmen als auch im Rahmen gewinnorientierter Unternehmen sowie im öffentlichen Bereich stattfinden.

Ein dritter Ansatz zur Definition von sozialen Unternehmen geht auf das European Research Network (EMES)⁴² zurück, welches mit Mitteln der Europäischen Kommission finanziert und im Jahr 1996 ins Leben gerufen wurde. Hierbei erfolgt die Zuordnung zu sozialen Unternehmen auf Basis von Kriterien anstatt einer verbalen Definition. Dabei werden Kriterien für die ökonomische

⁴¹ Siehe Vandor et al. (2015), S.1.

⁴² EMES steht für Emergence of Social Enterprises in Europe.

bzw. Unternehmensdimension und Kriterien für die soziale Dimension festgelegt. Zur ersten Gruppe gehört die Voraussetzung einer (1) kontinuierlichen Produktionstätigkeit von Gütern bzw. Dienstleistungen bei einem (2) hohen Grad an Autonomie, einem (3) signifikanten ökonomischem Risiko sowie einem (4) Mindestbetrag an bezahlter Arbeit. Die fünf Indikatoren für die soziale Dimension sind: (1) das explizite Ziel des Allgemeinwohls, (2) das ins Leben rufen durch eine Gruppe von Bürgern, (3) die Entscheidungsmacht ist vom Kapitaleigentümer entkoppelt, (4) eine partizipative Unternehmensführung und (5) eine eingeschränkte Gewinnausschüttung.

Die Europäische Kommission hat im Jahr 2011 die Social Business Initiative (SBI) gestartet, mit dem Ziel die Rahmenbedingungen für die Gründung, Entwicklung und das Wachstum von sozialen Unternehmen zu verbessern. Im Rahmen dieser Initiative wurde auch eine weitere Definition ins Spiel gebracht, die aber zu einem erheblichen Teil an der EMES-Definition anknüpft. Die Definition auf EU-Ebene ist insbesondere deshalb von Bedeutung, da davon auszugehen ist, dass diese großen Einfluss auf die nationale Bestimmungen haben wird. Nach SBI ist ein soziales Unternehmen folgendermaßen definiert:

„A social enterprise is an operator in the social economy whose main objective is to have a social impact rather than make a profit for their owners or shareholders. It operates by providing goods and services for the market in an entrepreneurial and innovative fashion and uses its profits primarily to achieve social objectives. It is managed in an open and responsible manner and, in particular, involve employees, consumers and stakeholders affected by its commercial activities.

The Commission uses the term ‘social enterprise’ to cover the following types of ‘businesses’:

- Those for which the social and societal objective of the common good is the reason for the commercial activity, often in the form of a high level of social innovation,*
- Those where profits are mainly reinvested with a view to achieving this social objective,*
- The method of organisation or ownership system reflects their mission using democratic or participatory principles or focusing on social justice.”*

Diese Definition enthält drei Schlüsseldimensionen zur Charakterisierung eines sozialen Unternehmens. Erstens eine **Unternehmensdimension** mit laufender Marktaktivität als Unterscheidungsmerkmal zu traditionellen nicht-gewinnorientierten Organisationen. Zweitens eine **soziale Dimension** mit hauptsächlich und explizit sozialen Aufgaben als Unterscheidung von gewinnorientierten Unternehmen. Die Dimension der **Unternehmensführung** mit einem Mechanismus, um die sozialen Ziele in der Organisation zu verankern. Kriterien hierfür sind die organisatorische Autonomie, demokratische und/oder partizipative Entscheidungsfindung und Beschränkungen bei der Gewinnausschüttung bzw. bei der Verteilung der Vermögenswerte (beispielsweise bei der Liquidation des Unternehmens).

Die verschiedenen Definitionen spiegeln die unterschiedlichen Sichtweisen wider, die in Bezug auf soziale Unternehmen herrschen. Diese schlagen sich teilweise auch in der rechtlichen Behandlung in einzelnen Ländern nieder. Dennoch zeigen sich aber auch erhebliche Überschneidungen.

8.1. Soziale Unternehmen im internationalen Kontext

Der dritte Sektor spielt in den entwickelten Ländern seit jeher eine bedeutende Rolle. Die Ausprägung ist jedoch von den nationalen Gegebenheiten, insbesondere von der Ausgestaltung und dem Umfang des sozialen Systems und der strukturellen Arbeitsmarktsituation abhängig. Die Bedeutung und die institutionelle Einbindung von sozialen Unternehmen als Teil des dritten Sektors weicht dabei noch stärker zwischen den einzelnen Staaten ab. Defourny und Nyssens (2010) erstellen eine Charakterisierung von sozialen Unternehmen, die kurz umrissen wird.

In Mitteleuropa haben sich infolge der sich verschlechternden Arbeitsmarktsituation in den 1980er Jahren soziale Unternehmen insbesondere im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik angesiedelt. Ziel ist es, im Rahmen von Arbeitsmarktintegrationsbetrieben den Übergang in den regulären Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Diese Betriebe führen aufgrund der Marktnähe zu einer produktiveren Rolle von nichtgewinnorientierten Unternehmen. In Frankreich und Belgien sind diese explizit im dritten Sektor angesiedelt.

Die nordischen Staaten weisen einen ausgeprägten Sozialstaat auf. Dennoch bietet sich auch in diesen Ländern ein Spielraum für soziale Unternehmen. Eine Tradition besteht hinsichtlich der Bildung von Genossenschaften, unter anderem von ArbeitnehmerInnen oder von LandwirtInnen. So wurden beispielsweise in Schweden nach einer Reform der psychiatrischen Betreuung neue Arbeitnehmerge nossenschaften für die mentale Betreuung geschaffen (Stryjan 2004, S. 7) oder Genossenschaften für die Kinderbetreuung, um neue pädagogische Modelle zu testen (Pestoff 2004).

Großbritannien wird üblicherweise dem liberalen Wohlfahrtsstaatsmodell zugeordnet, mit einem breiten freiwilligen Gemeinnützigkeitssektor. In den 1970er und 1980er Jahren wurde von politischer Seite der Versuch unternommen, die Effizienz im Gemeinnützigkeitsbereich zu erhöhen. Bis dahin wurde die Erbringung gemeinnütziger sozialer Aufgaben von gemeinnützigen Einrichtungen erbracht, die öffentlich gefördert wurden. Um die Effizienz zu erhöhen wurden Quasi-Marktmechanismen eingeführt. Die Leistungserbringung wird zwar weiterhin gefördert, jedoch können sich mit den Reformen nun alle privaten Organisationsformen und auch der öffentliche Bereich an Ausschreibungen über Leistungsverträge teilnehmen. Die lokalen Gebietskörperschaften sind für die Ausschreibung und Vertragsvergabe zuständig. Aus Förderungen wurden damit Zahlungen für die Leistungserbringung.

In den südlichen europäischen Ländern spielt traditionell der Familienverband eine grundlegende Rolle in der Bereitstellung von sozialen Diensten. Im Verlauf des letzten Jahrhunderts trat dieser jedoch zumindest teilweise in den Hintergrund. In den späten 1980er Jahren sind in Italien neue Genossenschaftsinitiativen entstanden, um diese Lücke zu füllen. Besonders ausgeprägt waren diese im Bereich der Arbeitsmarktintegration und der Erbringung persönlicher Dienstleistungen im Kontext der raschen Bevölkerungsalterung und Veränderungen in den familiären Strukturen. Die neuen Genossenschaften dienten nicht nur den Interessen der Mitglieder sondern verfolgten gemeinnützige Ziele. Dabei standen mehrere Zielgruppen im Fokus, wie die Empfänger sozialer Dienstleistungen, bezahlte ArbeitnehmerInnen oder freiwillig tätige Personen. Anfang der 1990er Jahre wurde dann mit der sozialen Genossenschaft eine eigene Rechtsform geschaffen.

In den USA war die Ausgangssituation für die Verbreitung von sozialen Unternehmen sehr ähnlich wie in Großbritannien. Sozialprogramme in den Bereichen Bildung, Gesundheit oder Armutsbekämpfung, Regionalentwicklung, Umwelt und Kunst, die im Rahmen des Great Society Programms der 1960er Jahre entstanden, wurden anfänglich häufig von nicht-gewinnorientierten Organisationen durchgeführt. Mit den Wirtschaftskrisen der 1970er und 1980er Jahre und knapper öffentlicher Mittel zur Finanzierung der Aufgaben wurden die Fördermittel gekürzt.⁴³ Als Folge davon, füllten nicht-gewinnorientierte Organisationen diese Lücke durch Marktaktivitäten. Das Konzept der sozialen Unternehmen ist in den USA generell viel breiter angelegt als in Europa. Es beinhaltet ein Kontinuum von Organisationen, ausgehend von gewinnorientierten Unternehmen, die auch soziale Ziele verfolgen, über Unternehmen bei welchen die Gewinnerzielung mit sozialen Zielen verbunden ist, bis hin zu nicht-gewinnorientierten Unternehmen mit kommerziellen Aktivitäten zur Finanzierung der sozialen Agenden.

Wesentliche institutionelle Gegebenheiten von sozialen Unternehmen in Europa (EU zzgl. der Schweiz), basierend auf obig dargestellten Kriterien der Europäischen Kommission, sind in Europäische Kommission (2015) erfasst. Tabelle 13 fasst wesentliche Dimensionen über die Einordnung der sozialen Unternehmen zusammen. Diese zeigt, dass es weiterhin einige europäische Länder gibt, in denen keine öffentlich gültige Definition für diese Unternehmen besteht. Neben Österreich gilt dies für Deutschland, die Niederlande, Schweden, Schweiz, Estland, Luxemburg und Zypern. In den anderen Ländern besteht eine Definition, wenngleich diese häufig nicht gesetzlich verankert ist. In jenen Ländern mit einer bestehenden Definition zeigen sich in einzelnen Dimensionen teilweise merkbare Unterschiede (Tabelle 13).

⁴³ So wurden die finanziellen Mittel für nicht-gewinnorientierte Organisationen außerhalb des Gesundheitsbereichs um USD 38 Mrd. gekürzt. Zwischen 1982 und 2002 ist der Anteil der Einnahmen aus Marktaktivitäten von nicht-gewinnorientierten Organisationen von 48,1 Prozent auf 57,6 Prozent gestiegen. Siehe hierfür Kerlin (2006).

Tabelle 13: Quellen und Kriterien für die Einordnung von sozialen Unternehmen in europäischen Ländern

Land	Quelle der Definition	Unternehmensdimension Kriterium 1: Einbindung in ökonomische Aktivitäten	Soziale Dimension Kriterium 2: Ausdrückliches und vorrangiges soziales Ziel	Kriterium 3: Beschränkungen bei der Verteilung von Gewinnen und/oder Vermögenswerten	Struktur der Unternehmensführung Kriterium 4: Organisatorische Unabhängigkeit	Kriterium 5: Inklusive Unternehmensführung	Rechtsform Eigene Rechtsform
Österreich	Keine offizielle Definition						
Belgien	Gesetzliche Grundlage im Unternehmensrecht	Das soziale Unternehmen muss ein Unternehmen sein und ist daher per Definition in Marktaktivitäten eingebunden	Das Gesetz erfordert ein explizites und vornehmlich soziales Ziel. Das soziale Ziel soll in der Satzung des Unternehmens definiert sein	Der Gewinn muss für den definierten sozialen Zweck zweckgebunden werden. Verteilung an die Eigentümer ist zwar möglich aber beschränkt. Bei Auflösung des Unternehmens müssen die Vermögenswerte an eine Organisation mit vergleichbarem sozialen Ziel verteilt werden.	Eine Geschäftsleitung ist notwendig um die Angelegenheiten des Unternehmens zu steuern	Keine spezifischen Verpflichtungen für soziale Unternehmen, abhängig von der Rechtsform.	JA
Bulgarien	Das <i>National Social Economy Concept</i> (2012) legt Kriterien für soziale Unternehmen fest	Soziale Unternehmen produzieren Güter und Dienstleistungen für den Markt	Das soziale Unternehmen muss ein soziales Ziel verfolgen, obwohl nicht explizit festgehalten, sollte das soziale Ziel über allen anderen Zielen stehen	Der Gewinn muss in die Verfolgung des sozialen Ziels investiert werden.	Autonome Unternehmensführung und Unabhängigkeit von der öffentlichen Verwaltung ist einer der Grundwerte.	Demokratische Kontrolle ist einer der Grundwerte einer sozialen Unternehmung.	JA
Zypern	Keine offizielle Definition						
Kroatien	Strategieentwurf für den Ausbau von sozialem Unternehmertum für die Periode 2014 bis 2020.	Soziale Unternehmen sollten Marktaktivitäten durchführen und Erträge erzielen (nach drei Jahren der Gründung zumindest 25 Prozent der Erträge).	Soziale Unternehmen sollten eine Ausgewogenheit von sozialen, ökonomischen und Umweltzielen erreichen.	Zumindest 75 Prozent der Gewinne sollten in die Zielerreichung des primären Ziels reinvestiert werden. Bei Liquidation müssen die Vermögenswerte in ein anderes soziales Unternehmen mit vergleichbarer Zielsetzung übertragen werden.	Soziale Unternehmen sollten einen hohen Grad von Autonomie aufweisen. Die öffentliche Hand darf nicht die alleinige Gründerin des sozialen Unternehmens sein.	Partizipatorische oder demokratische Entscheidungsfindung.	NEIN
Tschechien	Keine offizielle Definition, jedoch akzeptierte Definition von TESSEA (2011)	Zumindest 10 Prozent der Erträge sollten am Markt erzielt werden; ökonomische Risiken müssen geteilt werden können und zumindest 10 Prozent an bezahlter Arbeitskraft.	Durchführung von Aktivitäten für die Gesellschaft oder (benachteiligte) Gruppen.	Gewinne (zumindest 51 Prozent) sollten in die Entwicklung des sozialen Unternehmens und/oder in die Zielerreichung investiert werden.	Unabhängigkeit von externen Gründern bei Entscheidungen und im Management.	Beschäftigte und Mitglieder sind in die strategische Entscheidungsfindung eingebunden.	JA
Deutschland	Keine offizielle Definition						
Dänemark	Definition durch das Committee on Social enterprises (2013), nicht offiziell	Ein signifikanter Teil der Erträge wird durch den Verkauf von Gütern und Dienstleistungen erzielt.	Die primäre Aufgabe der sozialen Unternehmung verfolgt soziale, berufs-, gesundheits-, umweltbezogene oder kulturelle Ziele.	Gewinne werden vorrangig zur Zielerreichung verwendet, erst an zweiter Stelle stehen Gewinnausschüttungen.	Ein soziales Unternehmen besitzt eine eindeutige Registrierungsnummer und operiert unabhängig von öffentlichem Einfluss.	... fördert auch ehrenamtliche Tätigkeiten.	NEIN
Estland	Keine offizielle Definition						
Finnland	Definition durch eine Arbeitsgruppe im Ministry of Employment and Economy (MEE) in 2010.	Obwohl nicht explizit gefordert, erzielen soziale Unternehmen Erträge aus Marktaktivitäten	Ziel der sozialen Unternehmung ist die Bereitstellung eines sozialen Gutes zur Lösung sozialer Probleme und zur Erreichung sozialer Ziele.	Das soziale Unternehmen muss über 50 Prozent der Gewinne für die Erreichung des sozialen Ziels verwenden.	Nicht explizit festgelegt, aber implizit unterstellt.		NEIN
Frankreich	Law on Social and Solidarity economy (2014), definiert den Bereich der sozialen und solidarischen Ökonomie	Nach dem Gesetz umfasst die soziale Ökonomie die Produktion, Verteilung, den Tausch und den Konsum von Gütern und Dienstleistungen.	Ziele bestehen in der Stärkung der Inklusion, Bekämpfung von sozialen und ökonomischen Ungleichheiten sowie der Entwicklung von sozialen Verbindungen.	Gewinne müssen hauptsächlich für die Zielerreichung eingesetzt werden. Gesetzlich bestimmte Rücklagen dürfen nicht verteilt werden, andere Rücklagen unter Einschränkungen. Zumindest 20 Prozent der Gewinne müssen der gesetzlichen Rücklage zugeführt werden, zumindest 50 Prozent müssen einbehalten werden. Bei Auflösung müssen die Vermögenswerte einer anderen sozialen Unternehmung zugeführt werden.	Keine expliziten Bestimmungen.	Demokratische Unternehmensführung, Informationen an und Partizipation von Kapitalgebern, Beschäftigten und Stakeholdern.	JA

Quelle: Europäische Kommission (2015).

Tabelle 14: Quellen und Kriterien für die Einordnung von sozialen Unternehmen in europäischen Ländern (Fortsetzung)

Land	Quelle der Definition	Unternehmensdimension		Soziale Dimension		Struktur der Unternehmensführung		Rechtsform
		Kriterium 1: Einbindung in ökonomische Aktivitäten	Kriterium 2: Ausdrückliches und vorrangiges soziales Ziel	Kriterium 3: Beschränkungen bei der Verteilung von Gewinnen und/oder Vermögenswerten	Kriterium 4: Organisatorische Unabhängigkeit	Kriterium 5: Inklusives Unternehmensführung	Eigene Rechtsform	
Griechenland	Gesetzliche Grundlage über die soziale Wirtschaft und soziales Unternehmertum aus dem Jahr 2011.	Der soziale Einfluss soll über die Produktion von Gütern und Dienstleistungen mit kollektivem und sozialem Charakter erfolgen.	Der soziale Nutzen basiert auf gesetzlicher Maßgabe.	Gewinne müssen vorrangig verwendet werden um die sozialen Ziele zu erreichen, Ausschüttung sind aber im beschränkten Maße möglich, abhängig vom Typ des sozialen Unternehmens. Bei Auflösung gibt es ebenso Einschränkungen der Übertragung der Vermögenswerte auf die Gesellschafter, die vom Typ des Unternehmens abhängt.	Die Unternehmensführung erfolgt autonom.	Soziale Unternehmen sind durch demokratische Entscheidungsfindungen charakterisiert.	JA	
Ungarn	Keine offizielle Definition, für die Abgrenzung von sozialen Unternehmen für öffentliche Unterstützungsprogramme wird die Definition der Europäischen Kommission herangezogen						JA	
Irland	Definition durch Beratungsorgan zur Unternehmenspolitik der Irischen Regierung (2013).	Zumindest Teile der Erträge sollen aus Handelsaktivitäten stammen.	Der Handel sollte eine soziale oder gesellschaftliche Aufgabe verfolgen.	Primär sollten Gewinne in die soziale Zielerfüllung reinvestiert werden.	Soziale Unternehmen sind vom öffentlichen Bereich getrennt.	Soziale Unternehmen sind vom öffentlichen Bereich getrennt.	NEIN	
Italien	Gesetz über soziale Unternehmen (2006).	Soziale Unternehmen führen unternehmerische Aktivitäten durch, Mindestens 75 Prozent der Einkünfte müssen aus der Produktion von Gütern und Dienstleistungen mit sozialem Nutzen stammen.	Gesetzliche Grundlage für Bestimmung eines sozialen Ziels durch Auflistung von Wirtschaftsbereichen, Aktivitäten oder Integration in den Arbeitsmarkt.	Keine Ausschüttung an Anteilseigner, Beschäftigte oder Mitglieder, Gewinne müssen zur Erfüllung der Kernaufgabe reinvestiert werden oder die Vermögensausstattung erhöhen.	Die öffentliche Verwaltung oder gewinnorientierte Unternehmen durch keine sozialen Unternehmen besitzen noch kontrollieren. Ein soziales Unternehmen ist eine kollektive Initiative privater Natur.	Die Struktur der Unternehmensführung ist durch die Rechtsform bestimmt. Unabhängig von der Rechtsform sind jedoch ArbeitnehmerInnen und die KonsumentInnen in Unternehmensführung zu inkludieren.	JA	
Lettland	Kriterien sind im Gesetzesentwurf <i>Law on Social Enterprises</i> festgehalten.	Güter und Dienstleistungen sollten laufend produziert werden.	Die Organisation muss ein soziales Ziel verfolgen.	Gewinne müssen zur Zielerreichung, zur Erweiterung der Unternehmung oder zum Aufstocken eines Reservefonds verwendet werden.	Soziale Unternehmen unterliegen dem Commercial Law und sind damit per Definition unabhängig von der öffentlichen Hand.	Die Unternehmensführung ist partizipativ ausgestaltet, Vertreter der Stakeholdergruppen sind integriert.	NEIN	
Litauen	<i>Law on Social Enterprises</i> (2004).	Soziale Unternehmen üben unternehmerische Tätigkeiten aus, wobei die Regierung bzw. eine autorisierte Institution festlegt, die nicht unterstützt werden. Das Einkommen aus solchen Aktivitäten sollte sich auf nicht mehr als 20 Prozent der Erträge belaufen.	Soziale Unternehmen müssen Personen beschäftigen, die sich einer sozialen Exklusion gegenübersehen. Das Gesetz sich nicht vor, dass das soziale Ziel über anderen potenziellen Zielen steht. Soziale Unternehmen sehen häufig die Gewinnerzielung als primäres Ziel.	Es besteht keine Erfordernis, Gewinne zu reinvestieren.	Soziale Unternehmen sehen eine organisatorische Unabhängigkeit von der öffentlichen Hand vor.	Demokratische Mitspracherechte sind bei der Unternehmensführung nicht vorgesehen und Regelungen hängen von der Rechtsform ab. Konsultationen mit Zielgruppen etc. sind nicht notwendig.	NEIN	
Luxemburg	Keine offizielle Definition	Entsprechend der Definition ist ein soziales Unternehmen auf dem Markt tätig.	Das soziale Ziel steht im Vordergrund der Tätigkeit.	Gewinne werden für den sozialen Zweck reinvestiert.	Die Autonomie ist durch die unternehmerische Tätigkeit gegeben.	Die soziale Mission ist in die Struktur und Führung des Unternehmens eingebettet.	NEIN	
Malta	Arbeitsdefinition durch Finanzministerium.							
Niederlande	Keine offizielle Definition							

Quelle: Europäische Kommission (2015).

Tabelle 15: Quellen und Kriterien für die Einordnung von sozialen Unternehmen in europäischen Ländern (Fortsetzung)

Land	Quelle der Definition	Unternehmensdimension	Soziale Dimension	Kriterium 3: Beschränkungen bei der Verteilung von Gewinnen und/oder Vermögenswerten	Struktur der Unternehmensführung	Kriterium 5: Inklusiv Unternehmensführung	Rechtsform
Polen	Kriterien sind im Gesetzesentwurf über soziale Unternehmen (2013) festgehalten.	Kriterium 1: Einbindung in ökonomische Aktivitäten Ein soziales Unternehmen muss zuerst als Unternehmen registriert sein und geht dementsprechend Marktaktivitäten nach.	Kriterium 2: Ausdrückliches und vorrangiges soziales Ziel Soziale Ziele sind durch eine Liste von Aktivitäten bestimmt, bzw. durch einen Fokus auf Arbeitsmarktintegration.	Gewinnverteilung an Anteilseigner ist nicht möglich. Zumindest 10 Prozent der Gewinne müssen in gemeinnützige Aktivitäten auf lokaler Ebene fließen.	Kriterium 4: Organisatorische Unabhängigkeit Ausdrücklicher Ausschluss von öffentlichen Personen gewährt Unabhängigkeit.	Der Gesetzesentwurf sieht zwingenderweise die Bildung eines Beratungsorgans vor.	JA
Portugal	Social Economy Law legt Kriterien für soziale Unternehmen fest, die mit der operativen EU-Definition übereinstimmen (2013).	Keine Festlegung im Gesetz. Nach dem Gesetz werden die sozialen Ziele durch die Beschäftigung benachteiligter Gruppen und/oder der Zurverfügungstellung von Gütern und Dienstleistungen erreicht.	Ziel ist die Verfolgung allgemeiner Interessen der Gesellschaft, direkt oder über die Verfolgung der Interessen der Mitglieder, KonsumentInnen und Begünstigten.	Gewinne haben zur Zielerreichung verwendet zu werden.	Soziale Unternehmen sind autonom und unabhängig von der öffentlichen Hand.	Offene und freie Mitgliedschaft mit demokratischer Kontrolle. Ziel ist Erreichung einer Ausgewogenheit zwischen Interessen der Mitglieder, KonsumentInnen, Begünstigten sowie dem öffentlichen Interesse.	JA
Rumänien	Law on Social Economy legt Kriterien für die soziale Ökonomie fest (2014).	Soziale Unternehmen sind am Markt tätig. Für die Genehmigung der Gründung ist ein Geschäftsplan mit erwarteten Einnahmen, Ausgaben und Gewinnen notwendig.	Soziale Ziele haben Priorität über Gewinnerzielungsabsichten.	Es bestehen keine eindeutigen Gewinnausschüttungsbeschränkungen. Selbiges besteht für die Vermögenssubstanz.	Eigene Rechtsform mit Unabhängigkeit von der öffentlichen Hand.	Das Gesetz erfordert eine demokratische Unternehmensführung.	JA
Slowakei	Act on Employment services (2004, Novelle 2009).	Soziale Unternehmen sind am Markt tätig. Für die Genehmigung der Gründung ist ein Geschäftsplan mit erwarteten Einnahmen, Ausgaben und Gewinnen notwendig.	Anerkannte soziale Ziele sind mit der Arbeitssuche bzw. Unterstützung bei der Schaffung neuer Arbeitsplätze investiert werden. Personen sehr eng gefasst.	Zumindest 30 Prozent der Gewinne müssen in die Schaffung neuer Arbeitsplätze investiert werden.			NEIN
Slowenien	Act of Social entrepreneurship (2011).	Marktorientierung ist wesentliches Kriterium eines sozialen Unternehmers.	Soziale Unternehmen müssen Tätigkeiten im öffentlichen Interesse erbringen und sind auf einzelne Bereiche eingeschränkt.	Gewinne sollten für soziale oder andere nicht-gewinnorientierte Aufgaben verwendet werden. Gewinnausschüttungen sind eingeschränkt. Bei Auflösung sind Vermögenswerte auf andere soziale Unternehmen, nicht-gewinnorientierte Organisationen oder die Gemeinde zu übertragen.	Per Gesetz arbeiten die sozialen Unternehmen unabhängig von der öffentlichen Hand.	Die Unternehmensführung hat nach demokratischen Maßstäben zu erfolgen und Stakeholder zu inkludieren.	JA
Spanien	Grundlage ist ein Gesetz aus dem Jahr 2011.	Soziale Unternehmung umfasst die ökonomischen und unternehmerischen Aktivitäten, die im privaten Bereich gesetzt werden.	Soziale Unternehmen sollten dem kollektiven Interesse der Mitglieder, dem allgemeinen ökonomischen oder sozialen Interesse dienen.	Gewinne sollten entsprechend dem Arbeitsbeitrag der Partner oder Mitglieder bzw. wenn möglich entsprechend der sozialen Aufgabe verteilt werden.	Soziale Unternehmen sind unabhängig von der öffentlichen Hand.	Autonome, transparente, demokratische und partizipative Unternehmensführung.	JA
Schweden	Keine offizielle Definition, jedoch eine operative Kriterien finden sich im Small Business Survey.	Eine soziale Unternehmung muss zumindest 25 Prozent der Einkünfte aus Marktaktivitäten erzielen.	Das hauptsächliche Ziel muss ein soziales oder umweltschützendes sein.	Gewinnausschüttungen an Kapitaleigentümer dürfen sich nicht auf über 50 Prozent belaufen.	Unabhängigkeit ergibt sich implizit.		JA
Schweiz	Keine offizielle Definition						

Quelle: Europäische Kommission (2015).

Die Einbindung sozialer Unternehmen in Marktaktivitäten (Unternehmensdimension) ist in den meisten Ländern vorgesehen. Dabei ist aber zumeist kein erforderlicher Anteil an den gesamten Aktivitäten festgelegt. Lediglich in Italien (75 Prozent, mit Einschränkung auf Güter und Dienstleistungen mit sozialem Nutzen), Großbritannien (25 Prozent), Kroatien (25 Prozent) und Tschechien (10 Prozent) sind Mindestanteile an den Einkünften bestimmt, die soziale Unternehmen am Markt erwirtschaften müssen. In Litauen hingegen gilt, dass soziale Unternehmen maximal 20 Prozent durch nicht-unterstützte Aktivitäten an Einkünften erzielen dürfen. In Bezug auf die soziale Dimension ist die Vorrangigkeit des sozialen Ziels vor anderen Zielen, insbesondere der Gewinnabsicht, vorherrschend. Lediglich in Kroatien wird eine Ausgewogenheit zwischen sozialen, ökonomischen und Umweltzielen als Vorgabe definiert. Das soziale Ziel selbst reicht von einem sehr engen Fokus auf die Arbeitsmarktintegration (Finnland, Litauen, Polen, Slowakei und Schweden) bis hin zu einem breiten Fokus, der auch erneuerbare Energien und fairen Handel (Großbritannien und Griechenland beispielsweise) umfasst.

Deutliche Unterschiede in den einzelnen europäischen Ländern bestehen in Bezug auf die Gewinnausschüttung von sozialen Unternehmen. Keine eindeutigen Beschränkungen für die Ausschüttung von Gewinnen an die Anteilseigner sind nach Europäischer Kommission (2015) nur in Rumänien und Litauen gegeben. In den anderen Ländern bestehen Einschränkungen für die Gewinnausschüttungen, jedoch in sehr unterschiedlichem Maße. In Italien, Polen, Portugal, Bulgarien, Lettland und Malta gilt ein striktes Verbot der Gewinnausschüttung. In diesen Ländern müssen Gewinne für die sozialen Zwecke verwendet bzw. reinvestiert werden. In den restlichen Ländern ist vorgesehen, dass Gewinne vorrangig für die soziale Zielerreichung verwendet werden. In Frankreich, Großbritannien, Finnland, und Tschechien sind zumindest 50 Prozent der Gewinne für soziale Zwecke zu verwenden. Dies legt dar, dass in den meisten Ländern Gewinnausschüttungen an die Anteilseigner zwar beschränkt aber in gewissem Umfang möglich sind. In Bezug auf das Kriterium der organisatorischen Unabhängigkeit wird durchwegs eine von der öffentlichen Hand autonome Geschäftsführung bzw. Trennung vom öffentlichen Bereich vorausgesetzt.

Als weiterer wesentlicher Punkt von sozialen Unternehmen wird häufig die Inklusion der Interessen von Zielgruppen bzw. MitarbeiterInnen in die Geschäftsführung genannt. Dieser Aspekt ist in unterschiedlichem Ausmaß umgesetzt. Dies reicht von keinen spezifischen Inklusionskriterien, wie beispielsweise in Belgien oder Litauen, über die Beteiligung in Beratungs- und Kontrollgremien, wie in Bulgarien oder Polen bis hin zu partizipativer Unternehmensführung. Letzteres ist in einer erheblichen Anzahl von Ländern vorgesehen, wobei Unterschiede in Bezug auf die zu inkludierenden Gruppen bestehen. In Belgien und Italien ist zudem ein Reporting-System vorgesehen. Es soll eine Wirkungsanalyse der Tätigkeiten des sozialen Unternehmens vorgenommen und publiziert werden. Damit soll darüber Aufschluss gegeben werden, inwiefern das Unternehmen das soziale Ziel tatsächlich erreicht. Dies erlaubt neben einer externen Kontrolle auch eine interne Kontrolle der Wirksamkeit der eigenen Tätigkeit.

In Bezug auf die Rechtsform von sozialen Unternehmen bestehen deutliche Unterschiede in den einzelnen europäischen Ländern. Europäische Kommission (2015) liefert einen Überblick über mögliche Rechtsformen von sozialen Unternehmen. In 13 der 29 untersuchten Länder, also knapp der Hälfte der Länder, bestehen eigene Rechtsformen, siehe letzte Spalte in Tabelle 13. In Frankreich, Portugal, Spanien und Griechenland weisen diese einen Genossenschaftscharakter auf. In Belgien, Großbritannien und Italien (mit einem weiteren Gesetz im Jahr 2006) wurden offenere Modelle eines sozialen Unternehmens gewählt.⁴⁴ Obwohl soziale Unternehmen in vielen sozialen Bereichen tätig sein können, waren anfänglich vor allem Unternehmen zur Arbeitsmarktintegration vorherrschend, insbesondere für Personen mit Behinderungen und solchen, die von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen waren. Auch in Österreich haben sich diese mit der Implementierung von Sozio-ökonomischen Betrieben etabliert.

Inwiefern einzelne Rechtsformen in der Praxis Anwendung finden ist in Tabelle 16 dargelegt. Diese enthält für die Mitgliedstaaten der EU und der Schweiz die drei vorherrschenden Rechtsformen von sozialen Unternehmen. Die Zuordnung erfolgt auf Basis von Einschätzungen nationaler Experten beziehungsweise statistischen Daten, wenn verfügbar. Nicht-gewinnorientierte Rechtsformen spielen hierbei eine wichtige Rolle. In 23 Ländern ist der Verein und in 12 Ländern die Stiftung unter den drei vorherrschenden Rechtsformen. Die Genossenschaft, welche im Allgemeinen im Besitz der Mitglieder ist, von ihnen kontrolliert wird und die Gewinne an die Mitglieder ausschüttet werden, ist in 15 Ländern von wesentlicher Bedeutung. Kapitalgesellschaften, die im Besitz der Kapitaleigner stehen und von ihnen kontrolliert werden, werden in 18 Ländern für soziale Unternehmen herangezogen. Eine eigene Rechtsform für soziale Unternehmen ist nur in 4 Ländern unter den Top-3 der in der Praxis anzutreffenden Rechtsformen für soziale Unternehmen. Dies ist insbesondere deshalb überraschend, da in 13 Ländern eigene Rechtsformen für soziale Unternehmen geschaffen wurden. Dies mag einerseits darauf zurückzuführen sein, dass diese Rechtsformen nur auf abgegrenzte Teilbereiche von sozialen Unternehmen eingeschränkt sind, wie WISE-Unternehmen. Andererseits könnte man daraus auch schließen, dass sie für soziale Unternehmen keine günstigen Rahmenbedingungen bieten.

Im Grundsatz zeigt die zusammenfassende Darstellung, dass die Regelungen bei wesentlichen Dimensionen von sozialen Unternehmen teilweise breit streuen. Ein Grund hierfür besteht darin, dass in einigen Ländern soziale Unternehmen auf bestimmte soziale Aktivitäten hin ausgerichtet sind, wie die Arbeitsmarktintegration von arbeitsmarktfernen Personen und nationale Gegebenheiten und Entwicklungen zu berücksichtigen sind.

⁴⁴ Siehe Defourny und Nyssens (2010).

Tabelle 16: Darstellung der drei vorherrschenden Rechtsformen von sozialen Unternehmen in der EU plus Schweiz

Land	Nicht-gewinnorientierte Rechtsformen				Genossenschaft	Kapitalgesellschaft	Einzelunternehmen	Andere	Soziales Unternehmen
	Verein	Stiftung	Institut	Nicht-gewinnorientierte Unternehmen					
AT	X					X	X		
BE	X				X				
BG	X	X						X	
CY	X	X		X					
HR	X		X		X				
CZ	X		X			X			
DK	X					X	X		
EE	X	X				X			
FI		X			X				
FR	X				X			X	
DE	X				X	X			
GR					X				X
HU	X			X	X				
IE	X			X		X			
IT	X	X							X
LV	X	X				X		X	
LT						X			
LU	X				X	X			
MT	X	X			X				
NL		X			X	X			
PL	X	X							X
PT	X	X			X				
RO	X	X						X	
SK	X	X				X			
SI			X		X	X			
ES	X				X			X	
SE	X				X				
UK						X		X	X
CH	X				X	X			
Gesamt	23	12	3	3	15	17	3	6	4

Quelle: Europäische Kommission (2015), S. 43f.

8.2. Soziale Unternehmen in Österreich

In Österreich sind soziale Unternehmen noch relativ gering verbreitet. Eine besondere Stellung nehmen Arbeitsmarktintegrationsbetriebe, sogenannte Work Integration Social Enterprises (WISE), ein. Dazu gehören die Sozialökonomischen Betriebe (SÖB) und die Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekte oder Gemeinnützigen Beschäftigungsgesellschaften (GBP). Beide stellen zeitlich befristete, kollektivvertraglich bezahlte Arbeitsplätze für arbeitsmarktferne und langzeitbeschäftigungslose Menschen zur Verfügung. Ziel ist es, dass die in diesen Unternehmen beschäftigten Personen eine dauerhafte Beschäftigung am regulären Arbeitsmarkt finden. Im Jahr 2016 wurden rund 28.000 Personen in einem SÖB oder GBP gefördert. Wesentliche Unterschiede zwischen SÖB und GBP ist, dass SÖB ihre Leistungen zu Marktpreisen auf dem Markt anbieten und zumindest 20 Prozent des laufenden Gesamtaufwandes, aus den Erträgen aus wirtschaftlicher Tätigkeit abdecken.⁴⁵ GBP hingegen bieten Produkte und Leistungen an, für die ein öffentliches und gemeinnütziges Interesse besteht. Darüber hinaus haben sich aber auch gewisse Rahmenbedingungen für soziale Unternehmen herausgebildet, die diese unterstützen sollen. Dazu gehört die Verleihung von Preisen oder auch das Impact HUB in Wien, welches soziale Unternehmen vernetzt und unterstützt.⁴⁶

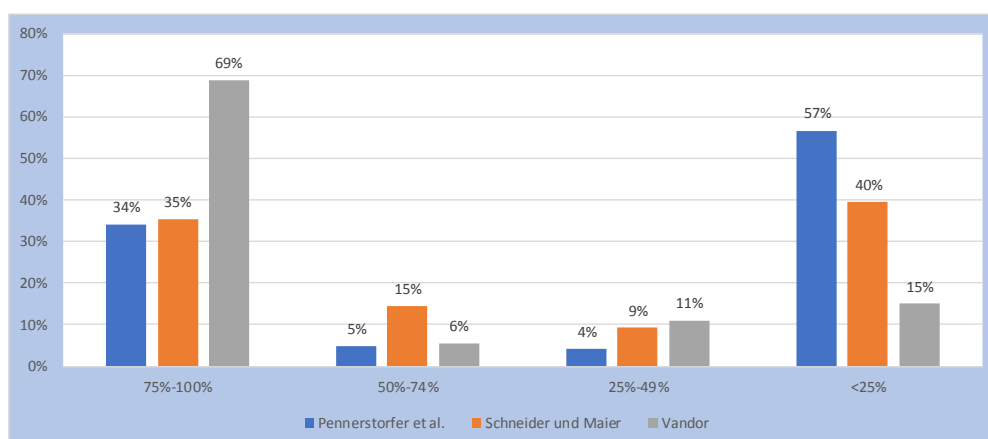
Vandor et al. (2015) unterscheiden vier Typen von sozialen Unternehmen, die in Österreich tätig sind. Als erster und zweiter Typ sind *Integrierte Soziale Unternehmen* zu nennen. Diese haben eine konkrete benachteiligte Bevölkerungsgruppe als Ziel ihrer Tätigkeit. Dabei können einerseits die MitarbeiterInnen die Zielgruppe darstellen, mit dem Ziel diese durch (Erwerbs-)Arbeit in das gesellschaftliche Leben zu reintegrieren. Hierzu gehören beispielsweise die SÖB. Andererseits können auch die KundInnen die Zielgruppe repräsentieren. In diesen Unternehmen wird über das hergestellte Produkt beziehungsweise die Dienstleistung eine direkte Verbesserung der Lebensbedingungen von Menschen angestrebt. Als dritter Typ sind *Differenzierte Soziale Unternehmen* zu nennen. Ziel ist es, Personen, die aufgrund geringer Zahlungsfähigkeit nicht in eine Tauschbeziehung treten können, über Querfinanzierung ein Produkt oder Dienstleistung zu erheblich günstigeren Konditionen anzubieten. Als vierten Typ von sozialen Unternehmen führen die Autoren *Nachhaltige Unternehmen* an. Durch die Herstellung und den Vertrieb von nachhaltigen Produkten und Dienstleistungen werden negative Externalitäten in der Produktion reduziert und damit positive Wirkungen entfaltet. Diese vier Typen verdeutlichen bereits die Vielfalt und unterschiedlichen Wirkungsebenen von sozialen Unternehmen.

⁴⁵ Siehe Bundesrichtlinie für die Förderung Sozialökonomischer Betriebe, https://arbeitplus.at/wordpress/wp-content/uploads/2018/07/AMF-15-2018_BRL-SO%CC%88B_oN.pdf (zuletzt abgerufen am 24. April 2019).

⁴⁶ Siehe Vandor et al. (2015).

In Bezug auf die quantitative Bedeutung von sozialen Unternehmen kommen Vandor et al. (2015) basierend auf Sekundärdaten⁴⁷ auf etwa 1.200 bis 2.000 Organisationen in Österreich. Dabei wird davon ausgegangen, dass soziale Unternehmen zumindest 50 Prozent ihrer Einnahmen auf dem Markt erzielen, wobei Leistungsverträge mit der öffentlichen Hand als Markteinkommen einbezogen werden. Für die zukünftige Entwicklung bis zum Jahr 2025 rechnen Experten mit einem Anstieg der Anzahl der Organisationen auf 1.300 bis 8.300.

Abbildung 15: Anteil der marktbasierten Umsatzerlöse an den Gesamteinnahmen



Quelle: Vandor et al. (2015).

Die Finanzierung von sozialen Unternehmen über Marktaktivitäten ist häufig ein wesentliches Definitionskriterium. Für Österreich zeigen Untersuchungen, dass die Finanzierung über Marktaktivitäten einen U-förmigen Verlauf aufweist. Ein erheblicher Anteil der sozialen Unternehmen weist einen sehr hohen bzw. sehr niedrigen Marktanteil an der Finanzierung auf. Die Untersuchung von Vandor, basierend auf Unternehmen im Impact Hub, liefert mit knapp 70 Prozent einen sehr hohen Anteil an Unternehmen, die mehr als drei Viertel ihrer Einnahmen aus Marktaktivitäten erzielen. In den anderen beiden Untersuchungen liegt der Anteil bei etwas über einem Drittel. Demgegenüber ist aber auch der Anteil der Unternehmen mit geringem Marktanteil an den Einnahmen (weniger als 25 Prozent) mit 15 Prozent (Vandor 2014) bis über 55 Prozent (Pennerstorfer et al. 2015) sehr hoch. Werden Leistungsverträge bei Pennerstorfer et al. (2015) herausgerechnet, dann erzielen nur noch 12 Prozent der befragten Organisationen ein Markteinkommen von 50 Prozent und mehr an den Einnahmen.⁴⁸ In dieser Studie sind viele Unternehmen dem Gesundheits- und Sozialbereich zuzuordnen, wie Krankenhäuser, Rettungsdienste oder Dienste für die Betreuung älterer Menschen. Die Ergebnisse der Studien

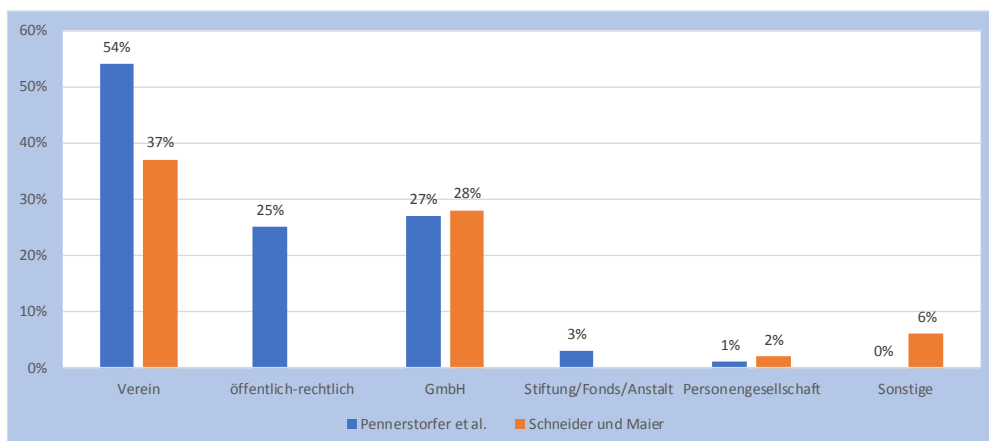
⁴⁷ Dazu gehören beispielsweise eine Erhebung im Impact Hub Wien, eine Erhebung unter größeren nicht-gewinnorientierten Unternehmen insbesondere im Sozial- und Gesundheitsbereich, Informationen des Bundesdachverbands der Sozialen Unternehmen (BDV) oder eine Firmenbuchabfrage über gemeinnützige GmbHs.

⁴⁸ Siehe Vandor et al. (2015).

zeigen, dass bei Definition eines sozialen Unternehmens der Anteil des Markteinkommens einen erheblichen Einfluss darauf haben wird, ob ein Unternehmen ein soziales Unternehmen ist oder nicht.

Die am häufigsten verwendete Rechtsform von sozialen Unternehmen ist der Verein. Bei Start-Ups (Schneider und Maier 2012) beträgt der Anteil 37 Prozent, bei etablierten Organisationen (Pennerstorfer et al. 2015) über 50 Prozent. Die (gemeinnützige) GmbH kommt sowohl bei neuen als auch bei etablierten Unternehmen mit einem Anteil von einem Viertel ebenso häufig zur Anwendung. Die meisten SÖBs und GBPs sind als Verein (etwa 60 Prozent) oder als GmbH (22 Prozent) organisiert.⁴⁹ Genossenschaften wurden in den Befragungen nicht berücksichtigt. Dies stellt nach Ansicht von Vandor et al. (2015) insofern eine Einschränkung dar, da diese Rechtsform in einigen Ländern für soziale Unternehmen von grundlegender Bedeutung ist. Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften können jedoch aufgrund des Zwecks der Förderung der Mitglieder nach Ansicht der Finanzverwaltung nicht gemeinnützig sein. Bei Wohnungsgenossenschaften kann jedoch eine Anerkennung durch die Landesregierung erfolgen.

Abbildung 16: Verwendete Rechtsformen von sozialen Unternehmen



Quelle: Vandor et al. (2015).

Soziale Unternehmen sind eine neue Form von Organisation und dementsprechend in der österreichischen Rechtsordnung noch unzureichend verankert. Neben anderen Problemstellungen⁵⁰ gilt dies vor allem in Bezug auf die Verfügbarkeit einer geeigneten Rechtsform. Viele soziale Unternehmen sind als Verein registriert. Diese Rechtsform ist jedoch aus mehreren Gründen ungeeignet. Erstens führt die Mitgliederstruktur dazu, dass eine rasche Entscheidungsfindung, die im wirtschaftlichen Umfeld notwendig ist, nur schwer umzusetzen ist.

⁴⁹ Siehe Europäische Kommission (2014).

⁵⁰ Für eine Übersicht siehe beispielsweise Europäische Kommission (2014) oder Vandor et al. (2015).

Zweitens ist die Haftung nicht beschränkt, was insbesondere bei Neugründungen für die Gründer mit hohem Risiko verbunden ist und somit zu Zurückhaltung bei der Gründung führt. Drittens ist auch der Zugang zu Kapital zur Finanzierung der Aktivitäten bei Vereinen kompliziert.

Eine weite Verbreitung findet auch die gemeinnützige GmbH. Dabei handelt es sich um eine GmbH mit einem Gemeinnützigkeitsstatus nach der Bundesabgabenordnung (BAO). Bei dieser Rechtsform ist die Eigentümer- und Organisationsstruktur deutlich unkomplizierter. Des Weiteren ist auch die Haftung eingeschränkt. Die Kapitalerfordernisse stellen demgegenüber ein Problem dar. Das GmbH-Mindeststammkapital beträgt 35.000 Euro, wovon die Hälfte bei der Gründung bar einzuzahlen ist. Seit dem Jahr 2014 gibt es auch die Möglichkeit eine *gründungsprivilegierte* GmbH zu gründen. In diesem Fall belaufen sich die Stammeinlagen bei der Gründung auf 10.000 Euro, wobei ein Kapital von zumindest 5.000 Euro aufgebracht werden muss. Innerhalb von 10 Jahren muss jedoch das Mindeststammkapital auf 35.000 Euro erhöht werden. Die Mindestkörperschaftsteuer berechnet sich auch innerhalb der ersten zehn Jahre vom Mindeststammkapital von 35.000 Euro. Ein Vorteil der (gemeinnützigen) GmbH ist, dass die Organisation relativ günstig ist, solange die Grenzwerte für die verpflichtende Einrichtung eines Aufsichtsrates nicht überschritten werden. Diese sind nach §29 GmbH-Gesetz beispielsweise durch mehr als 50 GesellschafterInnen gegeben oder wenn die Anzahl der ArbeitnehmerInnen dreihundert übersteigt. Dies dürfte bei sozialen Unternehmen eher selten der Fall sein.

Die Europäische Kommission (2014) hebt hervor, dass mit der Definition der Gemeinnützigkeit in Österreich praktische Probleme verbunden sind. Die Schlussfolgerungen basieren auf Interviews, die im Rahmen der Studie durchgeführt wurden. Erstens wird die Unmittelbarkeit der gemeinnützigen Tätigkeit vorausgesetzt, sodass die GmbH direkt mit der Umsetzung des gemeinnützigen Ziels befasst sein muss. Zweitens erfordert die BAO, dass die gemeinnützigen Zwecke und die Zielgruppen klar definiert sind. Dies mag insbesondere bei jüngeren und innovativen Organisationen problematisch sein. Drittens ist die Möglichkeit Rücklagen zu bilden eingeschränkt, was die Finanzierung der gemeinnützigen Aufgabe erschwert. Zusätzlich wurden auch die Informationserfordernisse als zu hoch eingestuft.

Stichelberger (2012) hat im Rahmen von Interviews GeschäftsführerInnen von gemeinnützigen Unternehmen hinsichtlich der Problematiken bei Vereinen und gemeinnützigen GmbHs befragt. Diese heben die klaren und transparenten Strukturen in einer GmbH hervor, die schnelle Entscheidungen und Eigenständigkeit ermöglichen. So kommt es in Vereinen immer wieder zu einem von Mitgliedern herbeigeführten Wechsel des Vorstandes, was der Kontinuität schaden könnte. Auch in Bezug auf Haftungsfragen ist ein Verein problematisch. So haften Vorstände und Obmänner für Entscheidungen der Geschäftsführung. In einem Interview wurde hervorgehoben, dass die Befürchtung, dass mit einer Veränderung der Rechtsform von einem Verein auf eine GmbH ein Verlust an SpenderInnen verbunden sei, sich nicht bewahrheitet hat. Zuletzt wurde auch die Durchführung der doppelten Buchhaltung anstatt einer Einnahmen-Ausgaben-Rechnung als positiv

gesehen. Erstens verbessert sich damit die Transparenz und Professionalität gegenüber der Öffentlichkeit und potenziellen (öffentlichen) Subventionsgebern. Zudem erleichtert die Bilanzierung die Steuerung im Unternehmen.

Um das soziale Unternehmertum in Österreich voranzubringen wäre an mehreren Punkten anzusetzen. An erster Stelle muss dabei die Festlegung einer praxistauglichen Definition von sozialen Unternehmen stehen. Auf Basis dieser Definition könnte im nächsten Schritt die Schaffung einer eigenen Rechtsform für soziale Unternehmen stehen. Definitionen auf EU-Ebene sind vermutlich hierbei zu berücksichtigen. Wesentliche Parameter sind die Abgrenzung potenzieller sozialer und gesellschaftlicher Ziele und des Umfangs der Marktaktivität, die soziale Unternehmen erfüllen sollen. In Bezug auf den Umfang der Marktaktivität ist bei einer Definition die bipolare Struktur des Anteils der Markteinkommen von sozialen Unternehmen (Abbildung 15) zu beachten. Wird ein relevanter Marktanteil eingefordert, dann würde ein erheblicher Anteil der sozialen Unternehmen dieses Kriterium nicht erfüllen. Betrachtet man die Breite an Tätigkeiten, die von sozialen Unternehmen übernommen werden, dann dürfte die Definition der Gemeinnützigkeit nach der BAO vermutlich zu eng abgegrenzt sein. Ebenso stellt sich die Frage nach für die Gemeinnützigkeit schädlichen wirtschaftlichen Aktivitäten. Eine beträchtliche Marktaktivität ist mit dem derzeitigen Gemeinnützigkeitsverständnis nicht vereinbar.

Hinsichtlich der Beschränkung der Gewinnausschüttung stellt sich die Frage ob und in welchem Umfang Kapitalgeber für die Zurverfügungstellung von Kapital entlohnt werden. Die EU-Definition sieht eine Einschränkung aber kein generelles Verbot einer Ausschüttung vor. Auch in einigen europäischen Ländern ist eine Ausschüttung an Kapitalgeber in gewissem Umfang möglich. Gewinnausschüttungen sind zwar nicht unbedingt mit dem landläufigen Verständnis von gemeinnützigem Engagement verbunden, die Möglichkeit dazu erleichtert aber den Zugang zu Kapital. Insbesondere in Unternehmen, die eine vergleichsweise hohe Kapitalausstattung aufweisen, könnte dies die Finanzierung von notwendigen Investitionen erleichtern, wenn einbehaltene Gewinne nicht in ausreichender Höhe zur Verfügung stehen. In diesem Sinne ist auch eine teilweise Gewinnerorientierung mit entsprechender Rücklagenbildung sinnvoll, um Investitionen tätigen zu können.

In Bezug auf die Unternehmensführung sieht die EU-Definition eine inklusive Unternehmensentscheidungsstruktur von verschiedenen Stakeholdern vor. Vorteil der Inklusion ist, dass verschiedene Interessen in der Unternehmensführung stärker berücksichtigt werden können und damit potenziell das soziale Ziel adäquater verfolgt wird. Demgegenüber ist zu berücksichtigen, dass Entscheidungen in solchen Fällen häufig nur schwerfällig getroffen werden, wenn überhaupt. Auf dem privaten Markt kann dies für die Überlebensfähigkeit eines Unternehmens problematisch werden. Auch die Innovationskraft eines Unternehmens könnte bei breitflächiger Unternehmensführung geschwächt sein. Dementsprechend ist in dieser Hinsicht abzuwägen.

Zu beachten ist, dass es bei steuerlicher Förderung von sozialen Unternehmen bei eigener Rechtsform nicht zu einer Wettbewerbsverzerrung mit gewinnorientierten Unternehmen kommt. Bereits derzeit sieht die BAO für gemeinnützige Körperschaften vor, dass Hilfsbetriebe nicht in größerem Umfang mit abgabepflichtigen Betrieben im direkten Wettbewerb stehen dürfen. Auf dies wird auch bei einer Rechtsform für soziale Unternehmen zu achten sein.

8.3. *Regulatory Sandbox* und die Ausarbeitung einer eigenen Rechtsform

Die bisherige Analyse hat gezeigt, dass soziale Unternehmen ein sehr komplexes Themenfeld darstellen, mit einem breiten Spektrum an Tätigkeitsbereichen und Organisationsformen. Die Komplexität zeigt sich bereits bei der Ausarbeitung einer Definition von sozialen Unternehmen, wie die unterschiedlichen Konzepte auf EU-Ebene und den einzelnen Ländern verdeutlichen. Die Ausarbeitung einer möglichen Rechtsform für soziale Unternehmen wäre dementsprechend eine besonders diffizile Aufgabe für den Gesetzgeber. Daneben ist aber auch für die UnternehmerInnen schwierig darzulegen, welche Rahmenbedingungen sie in ihrer Arbeit unterstützen und welche sie behindern würden.

In einem solchen Umfeld könnte eine *Regulatory Sandbox* eine Möglichkeit bieten notwendige Erfahrungen für die Ausarbeitung einer Rechtsform zu sammeln. Eine *Regulatory Sandbox* ist ein Ordnungsrahmen, in dem in kleinem Maßstab private Unternehmen unter Aufsicht eines *Regulators* in einer kontrollierten Umgebung Innovationen testen können.⁵¹ Das Konzept ist entstanden um die schnelle technologische Entwicklung in der Finanzbranche und das stärkere gesellschaftliche Bedürfnis nach Regulierung in den Jahren nach der Finanz- und Wirtschaftskrise in Einklang zu bringen. Die erste *Sandbox* wurde in den USA im Jahr 2012 aufgesetzt mit dem Namen Projekt Catalyst. Im Jahr 2015 hat die Financial Conduct Authority in Großbritannien den Begriff *Regulatory Sandbox* kreiert und eine erste *Sandbox* in Europa geschaffen. Seitdem wurde diese Idee in vielen Ländern aufgegriffen, wobei die Fokussierung auf den Finanzmarkt erhalten geblieben ist. Im November 2018 hat Bundesfinanzminister Löger angekündigt, dass auch in Österreich *Regulatory Sandboxes* eingerichtet werden sollen.⁵² Dementsprechend könnten hierbei erste Erfahrungen mit dem Modell gesammelt werden, die für eine *Sandbox* für soziale Unternehmen genutzt werden könnten.

⁵¹ Siehe Jenik und Lauer (2017).

⁵² „Sandkiste als Testbetrieb: Neue Regelungen für Fintechs ab 2019“ in Der Standard online vom 22. November 2018. Siehe: <https://derstandard.at/2000091998293/Fintechs-koennen-sich-ab-2019-in-kaum-regulierter-Sandkiste-austoben> (zuletzt abgerufen am 24. April 2019).

Vor Umsetzung einer *Sandbox* sind vom Regulator⁵³ die Ziele der *Sandbox*, Kriterien für die Teilnahme, der Zeitplan für die Bewerbung und die Dauer der *Sandbox* selbst und die Kosten für den Regulator und die teilnehmenden Unternehmen festzulegen. Darüber hinaus sind auch die Schritte nach Ablauf der *Sandbox* zu bestimmen. Die Vorteile der *Sandbox* liegen darin, dass ein Rahmen besteht, in welchem soziale Unternehmen wesentlich freier agieren können und selbst testen können, unter welchen Bedingungen sie die sozialen Ziele bestmöglich erreichen können. Eine offene und transparente Kommunikation zwischen Unternehmen und Regulator ermöglicht das Lernen voneinander. Darüber hinaus wird ein klares Signal an die Unternehmen und die Öffentlichkeit gesetzt, dass soziale Unternehmen auf der Agenda stehen. Informationen, die gewonnen werden können, bestehen beispielsweise darin, zu welchem Anteil sich soziale Unternehmen im Markt finanzieren können, welche Schwierigkeiten treten bei der Kapitalbeschaffung auf, falls Ausschüttungen eingeschränkt werden, wie wirken sich kooperative-demokratische-partizipative Formen der Unternehmensführung aus (beispielsweise auf die Geschwindigkeit der Entscheidungsfindung oder die Innovationskraft), welche Voraussetzungen sind notwendig, dass alle verschiedenen Typen von sozialen Unternehmen von einer Rechtsform profitieren können und in welchem Ausmaß kommt es zu Wettbewerbssituationen mit gewinnorientierten Unternehmen.

Die Umsetzung einer *Sandbox* ist aber auch mit Risiken verbunden. Jenik und Lauer (2017) führen einige potenzielle Risiken an, die zwar auf den speziellen Fall einer *Sandbox* im Finanzbereich bezogen sind, jedoch teilweise auch an dieser Stelle übernommen werden können. So kann es durch die *Sandbox* zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen teilnehmenden und nicht-teilnehmenden sozialen Unternehmen kommen. Wettbewerb zwischen sozialen Unternehmen und gewinnorientierten Unternehmen sollte bei steuerlicher Begünstigung nicht stattfinden. Dies bedeutet aber nicht, dass zwischen sozialen Unternehmen keine Wettbewerbssituation herrschen sollte. Wettbewerb ist ein wesentlicher Motor von (sozialer) Innovation und kann somit zu einer besseren Zielerreichung führen. Wesentlich ist die Auswahl der teilnehmenden Unternehmen. Die Abdeckung des breiten Spektrums an Unternehmen stellt sicherlich für die Selektion eine Herausforderung dar. Bei schlechter Umsetzung oder bei einem Scheitern der *Sandbox* können falsche Schlüsse gezogen werden. Deshalb ist es auch wesentlich, dass bestehende Erfahrungen und Informationen, beispielsweise beim Impact Hub in Wien, in die Ausgestaltung der *Sandbox* einfließen.

Zusammenfassend kann man festhalten, dass in Österreich soziale Unternehmen in den letzten 20 Jahren deutlich an Bedeutung gewonnen haben. Die Rahmenbedingungen haben sich jedoch noch nicht dementsprechend an diese Situation angepasst, sodass das Potenzial von sozialen

⁵³ Im diesem Fall wird dies vermutlich die öffentliche Verwaltung, wie das Bundesfinanzministerium oder das Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort sein.

Unternehmen nicht ausgeschöpft wird. Ein häufig genanntes Problem besteht in einer adäquaten Rechtsform bzw. Einschränkungen in den Regelungen zur Gemeinnützigkeit. Insbesondere die gemeinnützige GmbH bietet zwar bereits gute Ansätze dennoch sind auch mit dieser Rechtsform Probleme verbunden und Anpassungen an die spezielle Situation notwendig. Eine *Regulatory Sandbox* könnte helfen, praxistaugliche Erkenntnisse für die Regulierung von sozialen Unternehmen, insbesondere die Ausarbeitung einer eigenen Rechtsform, zu gewinnen.

9. Schlussfolgerungen

Der private gemeinnützige Bereich spielt eine wesentliche Rolle für das Gemeinwesen und Spenden bilden eine grundlegende Basis zur Finanzierung dieser Aufgaben. Mit der Einführung der steuerlichen Spendenabsetzbarkeit im Jahr 2009 und den Ausweitungen im Jahr 2012 und 2015 haben sich die rechtlichen Rahmenbedingungen erheblich verbessert. Dennoch besteht in einigen Bereichen nach wie vor erhebliches Potenzial für Verbesserungen. Die derzeit einschränkende Rechtslage spiegelt sich im eher geringen Spendenaufkommen wider. Wurde in Österreich im Jahr 2017 etwas über 75 Euro je EinwohnerIn gespendet, so beläuft sich das Spendenaufkommen beispielsweise in Deutschland auf über 90 Euro, in Finnland auf knapp 95 Euro, in Schweden auf 115 Euro und in den Niederlanden auf beinahe 140 Euro. Demnach wurde in Deutschland pro Kopf über 20 Prozent mehr gespendet als in Österreich, in den Niederlanden gar um knapp 85 Prozent mehr. In der vorliegenden Studie werden wesentliche Einschränkungen für mehr Spenden in Österreich aufgegriffen, Vergleiche mit anderen Ländern durchgeführt sowie Folgewirkungen von Reformen diskutiert. Auf dieser Basis können folgende Schlussfolgerungen gezogen werden.

In Österreich können Spenden bis zu 10 Prozent des Gesamtbetrags der Einkünfte bzw. Gewinns des laufenden Jahres steuerlich abgesetzt werden. Im internationalen Vergleich zeigt sich, dass in vielen Ländern Spenden in deutlich größerem Umfang abgezogen werden können, in manchen Ländern sogar bis zur Höhe der gesamten Steuerschuld, wie beispielsweise in Großbritannien. In Deutschland können Spenden bis 20 Prozent des steuerbaren Einkommens gegengerechnet werden. Des Weiteren ist in Österreich ein Spendenvortrag und damit die steuerliche Berücksichtigung in nachfolgenden Jahren nicht möglich. In Deutschland beispielsweise können Spenden in nachfolgende Jahre vorgetragen werden. Eine **Ausweitung der Absetzbarkeit** von Spenden am Beispiel Deutschlands könnte die Attraktivität von Spenden in Österreich erhöhen. Aus fiskalischer Sicht wäre der Steuerausfall überschaubar: Basierend auf Daten aus Deutschland könnte die Erhöhung der Grenze der steuerlichen Berücksichtigung von 10 auf 20 Prozent der Einkünfte zu geringeren Steuereinnahmen von etwa 6 Mio. Euro führen. Die Einführung eines Spendenvortrags würde mit einem Volumen zwischen 8 und 19 Mio. Euro an Steuerausfällen zu Buche schlagen.

Spenden an gemeinnützige Einrichtungen können in Österreich nur dann steuerlich berücksichtigt werden, falls die Einrichtung auf einer Spendenbegünstigten-Liste erfasst ist. Die Erfassung ist aber erst dann möglich, wenn die gemeinnützige Organisation seit zumindest drei Jahren besteht. In anderen Ländern, wie der Schweiz und Deutschland, sind gemeinnützige Organisationen bereits bei der Gründung steuerlich begünstigt. Auswertungen der Spenderdaten zeigen, dass die Nichterfassung auf der Begünstigten-Liste mit einer geringeren Spendendynamik verbunden ist. Die derzeitige Regelung befördert demnach die Ausbildung großer Organisationen mit einem relativ hohem Spendenaufkommen, während für gerade neugegründete Organisationen die Akquise von Spenden deutlich erschwert wird. Problematisch kann sich dies gerade für Organisationen

erweisen, die für einen spezifischen Zweck nur vorübergehend gegründet werden. Aus fiskalischer Sicht würde die Abschaffung dieser **3-Jahresregel** keine sonderlichen Konsequenzen haben.

Die **Unmittelbarkeit** der Erfüllung von gemeinnützigen Aufgaben durch eine gemeinnützige Organisation ist in Österreich eine wesentliche Voraussetzung nach der Bundesabgabenordnung. Das Gemeinnützigkeitspaket des Jahres 2015 hat dieses Prinzip zwar etwas gelockert, dennoch stellt es weiterhin eine Hürde dar. In der Schweiz und Schweden beispielsweise ist die Unmittelbarkeit unbekannt, in Deutschland durch die Schaffung von Ausnahmen maßgeblich aufgeweicht. Gerade von der Einschränkung der Mittelweitergabe von Mittelbeschaffungskörperschaften auf spendenbegünstigte Einrichtungen nach §4a-c EstG sind insbesondere junge und potenziell innovative Organisationen betroffen, für die es ohnehin schwieriger ist, Spenden zu lukrieren. Diese könnten ganz besonders von einer Mittelbeschaffungskörperschaft und ihrem Know-How im Bereich der Gemeinnützigkeit profitieren. Eine entsprechende Ausweitung der begünstigten Körperschaften sollte demnach angedacht werden.

Stiftungen können im Bereich der Gemeinnützigkeit eine wichtige Rolle spielen. Im internationalen Vergleich ist in Österreich der gemeinnützige Stiftungsbereich jedoch schwach ausgeprägt. Dies ist teilweise auf rechtliche Rahmenbedingungen zurückzuführen. Erträge aus dem Stiftungsvermögen spielen die tragende Rolle in der Finanzierung von gemeinnützigen Aktivitäten. Diese werden in Österreich international unüblich mit der **Kapitalertrag- bzw. der Immobilienertragsteuer** besteuert, so dass die Finanzierungsbasis dementsprechend geschmälert wird. Eine Steuerfreistellung der Erträge würde zu Steuermindereinnahmen von etwa 20 Mio. führen, die Attraktivität von gemeinnützigen Stiftungen hingegen deutlich erhöhen. Eine Angleichung an international übliche Regelungen könnte so zu einer Verbesserung des Gemeinwesens beitragen.

Kunst- und Kultureinrichtungen sind von besonderer Bedeutung gerade auch für den Tourismus in Österreich. Jährlich wird eine Vielzahl von kulturellen Veranstaltungen im gesamten Land durchgeführt, die sich teilweise über öffentliche Mittel und Spenden finanzieren. Gerade in diesem Bereich sind die Regelungen zur steuerlichen Absetzbarkeit von Spenden besonders restriktiv. Voraussetzung für eine steuerliche Spendenbegünstigung einer Kultureinrichtung ist eine bestehende öffentliche Förderung sowie die Erfassung dieser Förderung in der Transparenzdatenbank. Diese Regelungen haben zur Folge, dass ein erheblicher Teil der Spenden für Kunst und Kultur nicht steuerlich geltend gemacht werden kann. Würde man diese Sonderregelungen abschaffen und Kunst- und Kultureinrichtungen genauso behandeln wie andere gemeinnützige Organisationen, dann wäre das mit Steuermindereinnahmen für den Fiskus mit 3,5 bis 5 Mio. Euro verbunden. Die derzeitigen Regelungen könnten innovative und regional bedeutende Initiativen und Veranstaltungen hemmen und damit im Kulturbereich strukturkonservierend wirken.

Bildung ist essenziell für die Prosperität einer Volkswirtschaft. Daher basiert die Finanzierung der Bildungsausgaben international und in Österreich überwiegend auf öffentlichen Mitteln. Dennoch wird in einer Vielzahl von Ländern ein nicht zu vernachlässigender Teil auch privat finanziert. Teilweise wird dieser über private Spenden aufgebracht. Dementsprechend sind Spenden für Bildung in vielen Ländern steuerlich absetzbar. In Österreich ist dies hingegen bis auf die Bereiche der wissenschaftlichen Forschungsaufgaben oder der Erwachsenenbildung nicht möglich. Vor dem Hintergrund, dass private gemeinnützige Organisationen gerade in der frühkindlichen Erziehung sowie bei bildungsfernen Schichten eine sehr aktive Rolle einnehmen und damit die öffentlichen Angebote komplementär unterstützen können, ist die Nicht-Absetzbarkeit schwer nachvollziehbar. Fiskalisch ist von einem marginalen Steuerausfall auszugehen, der sich auf 10 bis 15 Mio. Euro belaufen würde. Diese Mindereinnahmen müssen auch vor dem Hintergrund der positiven Effekte von Bildung bewertet werden. Bildung weist eine hohe soziale Ertragsrate auf. So zeigt eine Simulation mit dem Makromodell PuMA, dass die öffentliche Hand von Bildung per saldo profitiert. Höhere Arbeitsmarktpartizipation und niedrigere Arbeitslosigkeit erhöhen insbesondere die Einnahmen aus Sozialversicherungsbeiträgen, der Lohn- und Einkommensteuer und den Konsumabgaben. Eine Verschiebung der Bevölkerungsanteile in den unterschiedlichen Bildungsschichten von niedrigerer zu mittlerer bzw. von mittlerer zu hoher Qualifikation um jeweils 1 Prozentpunkt, dies entspricht zwischen 850 bis 950 Personen jährlich, verbessert den Primärsaldo der öffentlichen Haushalte langfristig jeweils um etwa 150 Mio. Euro.

Soziale Unternehmen sind international weit verbreitet und bergen ein großes Potenzial für das Gemeinwesen. In Österreich sind soziale Unternehmen jedoch in der Rechtsordnung noch nicht verankert. Bestehende Rechtsformen, wie der gemeinnützige Verein oder die gemeinnützige GmbH, bieten nur eingeschränkt einen Rahmen, in dem sich soziale Unternehmen entfalten können. Die Einführung einer eigenen Rechtsform könnte Abhilfe schaffen. Hierfür ist aber eine Definition darüber, was unter einem sozialen Unternehmen zu verstehen ist, notwendig. In vielen Ländern und auf der EU-Ebene bestehen bereits eine Definition und teilweise eigene Rechtsformen für soziale Unternehmen. Dennoch sind wesentliche Aspekte nach wie vor unscharf: Soll beispielsweise die Ausschüttung gänzlich unterbunden werden oder nur zum Teil? Inwieweit sollen die Stakeholder in die Entscheidungsfindung eingebunden werden und welchen Anteil sollen Marktaktivitäten an den Einnahmen aufweisen? Dabei sind jeweils Vor- und Nachteile abzuwägen. Eine Möglichkeit wäre die Einführung einer *Regulatory Sandbox*, die zeitlich beschränkt Unternehmen und der Verwaltung die Möglichkeit bieten würde, unterschiedliche Formen Sozialer Unternehmen und ihrer Regulierung auszuprobieren und so Erfahrungen für eine praxistaugliche Ausgestaltung des rechtlichen Rahmens zu sammeln.

Zusammenfassend sind in dieser Studie wesentlich rechtliche Aspekte behandelt, die für den gemeinnützigen Bereich Einschränkungen darstellen, entweder bei der steuerlichen Geltendmachung von Spenden und damit verbunden der Mittelbeschaffung oder im regulatorischen Umfeld. Im internationalen Umfeld werden die einzelnen Punkte regelmäßig deutlich liberaler

gehandhabt. Dies schlägt sich auch auf die Aktivität des sogenannten dritten Sektors und das Spendenaufkommen nieder. Gemeinnützige Organisationen sind in der Lage, komplementär zur öffentlichen Hand wichtige soziale Hilfestellungen zu bieten und rasch in jenen Fällen zu helfen. Mit Reformen gerade zur steuerlichen Geltendmachung von Spenden könnten der Gemeinnützigkeitsbereich und damit der soziale Zusammenhalt bei überschaubaren fiskalischen Kosten gestärkt werden. Das Ausmaß der Attraktivität der steuerlichen Absetzbarkeit hängt von der steuerlichen Belastung bzw. dem Tarif ab. Derzeit beläuft sich der Durchschnittsteuersatz, zu dem Spenden abgesetzt werden, auf rund 35 Prozent. Die geplante Steuerreform verringert die steuerliche Belastung der Bevölkerung merklich. Aus ökonomischer Sicht, in Bezug auf Beschäftigung und Wachstum, ist dies als positiv zu betrachten, verringert jedoch die Attraktivität der Spendenabsetzbarkeit. Ein Überblick über die Auswirkungen auf die derzeit abgesetzten Spenden und die diskutierten Reformen in diesem Bericht ist in Tabelle 17 zu finden.

Tabelle 17: Auswirkung der geplanten Steuerreform auf das steuerlich abgesetzte Spendenvolumen und diskutierte Reformen dieses Berichts

	Volumen in Mio. Euro	Steuereffekt vor Steuerreform	Steuereffekt nach Steuerreform
Abgesetzte Spenden insgesamt*	235	83	77
Reformen			
Erhöhung Anrechnungsgrenze auf 20%	19	6,0	5,5
Spendenvortrag untere Grenze	22	7,7	7,2
Spendenvortrag obere Grenze	55	17,9	16,6
Steuerfreistellung von Kapiteleerträgen		unverändert	unverändert
Absetzbarkeit von Kunst- und Kulturspenden - untere Grenze	10	3,5	3,3
Absetzbarkeit von Kunst- und Kulturspenden - obere Grenze	15	5,3	4,9
Abzugsfähigkeit Spenden für Bildung	35	12,3	11,4
Gesamt (untere Grenze)	86	29,6	27,3
Gesamt (obere Grenze)	124	41,5	38,4

* Informationen über Spenden im Ausmaß von über 1 Mio. Euro sind wegen Geheimhaltung nicht verfügbar. Da sich für diese Personen der Grenzsteuersatz aber nicht ändert, hat dies für den Effekt der Steuerreform keine Bedeutung.
Quelle: BMF, eigene Berechnungen.

10. Literaturverzeichnis

- Blum, H. C., D. Schauer, T. Somary, L. L. Sciamanna, S. Novak, P. Rizzi, V. Frommelt und R. Quaderer (2017). Stiftungsrechtlicher Standortvergleich D-CH-AT-FL – Ein Überblick über die wesentlichen stiftungs- und steuerrechtlichen Grundzüge in Deutschland, der Schweiz, Österreich und Liechtenstein, Stiftung und Sponsoring, Rote Seiten 04.17.
- Berger, J., G. Biffl, U. Schuh und L. Strohner (2016). Updating of the Labour Market Model, EcoAustria und Donauuniversität Krems Studie im Auftrag von DG EMPL der Europäischen Kommission.
- Berger, J., M. Gstrein, C. Keuschnigg, M. Miess, S. Müllbacher, L. Strohner und R. Winter-Ebmer (2012). Development/Maintenance of the Labour Market Model – Final Report. Studie im Auftrag der DG EMPL der Europäischen Kommission.
- Berger, J., C. Keuschnigg, M. Keuschnigg, M. Miess, L. Strohner und R. Winter-Ebmer (2009). Modelling of Labour Markets in the European Union. Studie im Auftrag der DG EMPL der Europäischen Kommission.
- Blanchard, O. J. (1985). Debt, Deficits and Finite Horizons, *Journal of Political Economy* 93, 223-247.
- Blundell, R., L. Dearden, C. Meghir und B. Sianesi (1999). Human Capital Investment: The Returns from Education and Training to the Individual, the Firm and the Economy, *Fiscal Studies* vol. 20, no. 1, 1-23.
- Boone, J. und L. Bovenberg (2002). Optimal Labour Taxation and Search, *Journal of Public Economics* 85, 53-97.
- Bundesverband Deutscher Stiftungen (2017). Zahlen, Daten, Fakten zum deutschen Stiftungswesen, https://shop.stiftungen.org/media/mconnect_uploadfiles/z/a/zahlen-daten-fakten-2017.pdf.
- Charities Aid Foundation (2016). Donation States – An international comparison of the tax treatment of donations, <https://www.cafonline.org/docs/default-source/about-us-publications/fwg4-donation-states>.
- Cunha, F., J. J. Heckman, L. Lochner und D. V. Masterov (2006). Interpreting the Evidence on Life Cycle Skill Formation, in: Hanushek, E. A. und F. Welch (Hg.). *Handbook of the Economics of Education*, Volume 1, North Holland.
- Dearden L. (1998). Ability, Families, Education and Earnings in Britain, *The Institute For Fiscal Studies WP 98/14*.
- Defourny, J. und M. Nyssens (2010). Conceptions of Social Enterprise and Social Entrepreneurship in Europe and the United States: Convergences and Divergences, *Journal of Social Entrepreneurship* 1(1), S. 32-53.
- Dickens, W. T., I. Sawhill und J. Tebbs (2006). The Effects of Investing in Early Education on Economic Growth, *Brookings Policy Brief Series#153*.
- Dixit, A. und J.E. Stiglitz (1977). Monopolistic Competition and Optimum Product Diversity, *American Economic Review* 67(3), S. 297-308.
- Europäische Kommission (2014). A map of social enterprises and their eco-systems in Europe – Country Report: Austria, <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=12989&langId=en>.
- Europäische Kommission (2015). A map of social enterprises and their eco-systems in Europe – Synthesis Report, <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=12987&langId=en>.
- European Child Care and Education (ECCE) Study Group (1999). Workpackage #2. European Child Care and Education Study, Salzburg Berlin Lueneburg Sevilla.
- Fack, G. und C. Landais (2012). Charitable Giving and Tax Policy: A Historical and Comparative Perspective – Conference Volume, CEPR conference, http://econ.lse.ac.uk/staff/clandais/cgi-bin/Articles/full_volume.pdf.
- Farny, O., A. Degirmencioglu, M. Franz, G. Lunzer und M. Saringer (2009). Stiftungsbesteuerung in Europa, *Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien*, Wien.
- Fritschi, T. und T. Oesch (2008). Volkswirtschaftlicher Nutzen von frühkindlicher Bildung in Deutschland – Eine ökonomische Bewertung langfristiger Bildungseffekte bei Krippenkindern, Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung.

- Fundraising Verband Austria (2015). Spendenbericht 2015.
- Fundraising Verband Austria (2018). Spendenbericht 2018.
- Gertler, M. (1999). Government Debt and Social Security in a Life-Cycle Economy, Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy 50, 61-110.
- GfK Verein (2011), Pressemitteilung – Deutsche spenden im Schnitt weniger Geld als andere Europäer, https://www.gfk-verein.org/sites/default/files/medien/34/dokumente/pm_gfk_verein_charity_ge_fin.pdf.
- Gonze, D. P. (2010). Die Besteuerung der gemeinnützigen Vereine – Tipps und Fallstricke. Skript zum Vortrag, <https://steuer-gonze.de/web/images/stories/documents/pdf/aktueller-vortrag-vereinsberater.pdf>.
- Grafenhofer, D., C. Jaag, C. Keuschnigg und M. Keuschnigg (2007). Probabilistic Aging, CESifo Working Paper 1680.
- Harmon, C. (2011). Economic Returns to Education: What We Know, What We Don't Know, and Where We Are Going - Some Brief Pointers, IZA Policy Paper No. 29.
- Heidenbauer, S. (2015). Gemeinnützigkeitsrechtliche Ausschließlichkeit und Unmittelbarkeit im Rechtsvergleich, Steuer und Wirtschaft International 25. Jahrgang/Juni 2015/Nr. 6, S. 283-292.
- Jaag, C. (2009). Education, demographics, and the economy, Journal of Pension Economics and Finance 8(2), S. 189-223.
- Jenik, I. und K. Lauer (2017). Regulatory Sandboxes and Financial Inclusion, CGAP Working Paper, <https://www.cgap.org/sites/default/files/Working-Paper-Regulatory-Sandboxes-Oct-2017.pdf>.
- Kerlin, J. A. (2006). Social Enterprise in the United States and Europe: Understanding and Learning From the Differences, International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations 17, S. 247-263.
- Keuschnigg, C. und W. Kohler (2002). Eastern Enlargement of the EU: How Much Is It Worth for Austria?, Review of International Economics 10(2), S. 324-342.
- Koller, T. (2007). Gemeinnützigkeits- und Spendenrecht in der Schweiz, in: Walz, W. R., L. von Auer und T. P. Hippel (Hg.) Spenden- und Gemeinnützigkeitsrecht in Europa, Rechtsvergleichende, rechtsdogmatische, ökonometrische und soziologische Untersuchung, S. 441-482, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Krusell, P., L.E. Ohanian, J.V. Rios-Rull und G.L. Violante (2000). Capital-skill complementarity and inequality: A macroeconomic analysis, Econometrica 68(5), S. 1029-1054.
- Mortensen, D. (1986). Job search and labour market analysis, in: Ashenfelter, O., Layard, R. (Hrsg.), Handbook of Labour Economics, vol. 2, Amsterdam: Elsevier Science.
- Mortensen, D. und C. Pissarides (1999). New developments in models of search in the labor market, in: Ashenfelter, O., Card, D. (Hrsg.), Handbook of Labor Economics, vol. 3B. Amsterdam: Elsevier Science.
- Müller, M. (2011). Die Besteuerung von Stiftungen im nationalen und grenzüberschreitenden Sachverhalt, Beiträge zum Transnationalen Wirtschaftsrecht, Heft 113, Halle.
- Neumayr, M. und C. Schober (2012). Spendenstudie 2008 – Endbericht – Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsbefragung zum Spendenverhalten in Österreich, Studie im Auftrag des Österreichischen Instituts für Spendenwesen (ÖIS).
- OECD (2018). Private Philanthropy for Development, The Development Dimension, OECD Publishing, Paris.
- Pennerstorfer, A., S. Reitzinger und U. Schneider (2015). Nonprofit Organisationen in Österreich 2013, Wien.
- Pestoff, V. (2004). The development and future of the social economy in Sweden, in: Evers, A. und J. L. Laville (Hg.). The third sector in Europe. Cheltenham, UK: Edward Elgar, S. 63-82.
- Ratto, M., W. Roeger und J. in't Veld (2008). Quest III: An Estimated Open-Economy DSGE Model of the Euro Area with Fiscal and Monetary Policy, Economic Modelling 26, S. 222-233.
- Schneider, H., R. Millner und M. Meyer (2010). Die Rolle der Gemeinnützigkeit in Österreichischen Stiftungen, WU-Working Paper September 2010.

- Schneider, H. und F. Maier (2012). Erhebung zu Social Entrepreneurship in Österreich 2012.
- Schober, C., E. Pervan, I. Pervan-Al Soqauer, S. Greiner, M. Hoff und C. Müller (2015). Evaluierung der ausgeweiteten steuerlichen Spendenabsetzbarkeit in Österreich – Effekte auf das Privatspendenvolumen – Wirkungen auf das Unternehmensspendenverhalten, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen.
- Spiess, C. K., F. Büchel und G. G. Wagner (2003). Children's school placement in Germany: does Kindergarten attendance matter?, *Early Childhood Research Quarterly* 18, 255-270.
- Statistik Austria (2018). Bildung in Zahlen 2016/17 – Schlüsselindikatoren und Analysen, Wien.
- Stryjan, Y. (2004). Work integration social enterprises in Sweden, EMES Working
- Trustees of the Charities Aid Foundation (2016). Donation States - An international comparison of the tax treatment of donations, <https://www.cafonline.org/docs/default-source/about-us-publications/fwg4-donation-states>.
- Ullrich, A. (2009). „Wohin fließen die Spenden?“ – Eine Analyse zur Verwendung von Spenden in Deutschland, <https://www.betterplace-lab.org/media/spendenmarktstudie.pdf>.
- Urselmann, M. und W. Schwabbacher (2013). Grösser und dynamischer als vermutet – Statistisches Bundesamt zeigt Wachstum im deutschen Spendenmarkt, *Stiftung & Sponsoring* 1/2013.
- Vaillancourt, F. (1995). The Private and Total Returns to Education in Canada, 1985, *The Canadian Journal of Economics* Vol. 28, No. 3, 532-554.
- Vandor, P. (2014). Annual Member Survey des Impact Hub Vienna 2013, NPO & SE Kompetenzzentrum der Wirtschaftsuniversität Wien.
- Vandor, P., R. Millner, C. Moder, H. Schneider und M. Meyer (2015). Das Potential von Social Business in Österreich, [http://epub.wu.ac.at/4683/1/WU_Studienbericht - Das Potenzial von Social Business final 20151211.pdf](http://epub.wu.ac.at/4683/1/WU_Studienbericht_-_Das_Potenzial_von_Social_Business_final_20151211.pdf).
- Zwirchmayr, M. (2016). Die gemeinnützige Stiftung nach dem neuen BStFG 2015, *ZFS* 2016/1, 6-14.

11. Appendix: Kurzdarstellung des Makromodells PuMA

Das Makromodell *PuMA* (*Public policy Model for Austria*) ist ein allgemeines dynamisches Gleichgewichtsmodell (dynamic computable general equilibrium model DCGE), mit besonderem Fokus auf den Arbeitsmarkt und den öffentlichen Sektor. Es eignet sich speziell für die Beurteilung von wirtschaftspolitischen Maßnahmen und strukturellen Änderungen und deren Auswirkungen auf die österreichische Volkswirtschaft. Einige Beispiele dafür sind Reformen im Bereich der öffentlichen Finanzen, der staatlichen Pensionen, der Aus- und Weiterbildung, der aktiven Arbeitsmarktpolitik oder auch eine Analyse der Auswirkungen verschiedener Zuwanderungsszenarien. Die dynamische Struktur des Modells erlaubt die Untersuchung von kurz-, mittel- und langfristigen Effekten. Durch die Modellierung des Verhaltens der Haushalte und der Unternehmen können deren Reaktionen genau analysiert werden. Österreich wird als kleine offene Volkswirtschaft modelliert, was impliziert, dass der Kapitalverkehr mobil und der heimische Zinssatz durch weltweite Kapitalnachfrage und -angebot bestimmt wird. Die Kalibrierung von *PuMA* repliziert die gegenwärtige Situation der österreichischen Volkswirtschaft im Modell. Dieses Modell ist eine Weiterentwicklung von EU-LMM, das die Autoren für die Generaldirektion Beschäftigung der Europäischen Kommission entwickelt haben und das regelmäßig von den Autoren upgedatet wird, siehe etwa Berger et al. (2009), Berger et al. (2012) und Berger et al. (2016).

Die Bevölkerungsstruktur und -entwicklung der Volkswirtschaft wird mit Hilfe sogenannter überlappender Generationen modelliert. Altersspezifische Variablen bestimmen den Übergang in die nachfolgende Altersgruppe bzw. die Sterbewahrscheinlichkeit. Das Grundmodell wurde von Blanchard (1985) entwickelt und von Gertler (1999) adaptiert. *PuMA* basiert auf der Arbeit von Grafenhofer et al. (2007), welche das Konzept von Gertler erweitert, indem zusätzliche Altersgruppen implementiert werden. Die Arbeitslosigkeit wird als Sucharbeitslosigkeit dargestellt (vgl. Mortensen, 1986 bzw. Mortensen und Pissarides, 1999). Dabei wird auf ein statisches Sucharbeitslosigkeitsmodell wie etwa bei Boone und Bovenberg (2002) zurückgegriffen, welches die wesentlichen Einsichten des dynamischen Modells erlaubt.

Keuschnigg und Kohler (2002) bzw. Ratto et al. (2009) folgend werden Unternehmen in Investitionsgüter- und Endproduktproduzenten unterteilt. Investitionsgüterproduzenten transformieren Endprodukte, die sie aus dem In- und Ausland beziehen, in Investitionsgüter. Diese Unternehmen maximieren den Gegenwartswert der Dividendenzahlungen über die optimale Wahl des Investitionsniveaus und stellen die Investitionsgüter wiederum den Endproduktproduzenten für die Produktion zur Verfügung. Kapital wird mit einer variablen Rate abgeschrieben, die von der Kapitalnutzung abhängt, ab. Auf dem Investitionsgütermarkt herrscht perfekter Wettbewerb.

Durch die optimale Wahl der Kapital- und Arbeitsnachfrage produzieren Endproduktunternehmen Güter für die private und öffentliche Konsumnachfrage, die Investitions- und die Auslandsnachfrage. Darüber hinaus wählen sie das optimale Niveau an Weiterbildungsmaßnahmen für die Mitarbeiter und an Kapitalnutzung. In *PuMA* wird unvollkommene Substituierbarkeit zwischen den verschiedenen Ausbildungsgruppen in der Produktion angenommen. Wie in Jaag (2009) und Krusell et al. (2000) wird in *PuMA* Kapital-Ausbildungs-Komplementarität unterstellt. Das bedeutet, dass Höherqualifizierte und der Kapitaleinsatz stärker zueinander komplementär sind (weniger einfach substituiert werden können) als die bei Geringqualifizierten der Fall ist. Endproduktproduzenten unterliegen monopolistischer Konkurrenz mit freiem Markteintritt: Jedes Unternehmen produziert eine eigene Marke, welche sich von den Konkurrenzprodukten unterscheidet. Die Nachfrage basiert auf Dixit-Stiglitz (1977) Präferenzen, wobei die einzelnen Marken unvollkommene Substitute darstellen.

Löhne werden in *PuMA* durch Nash-Lohnverhandlungen zwischen Endproduktunternehmen und Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern bestimmt. Der Ertrag eines Arbeitsplatzes, vereinfacht gesprochen die Differenz zwischen marginalem Produkt der Arbeit und Rückfallposition von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, wird über die Maximierung des Nash-bargaining Produktes zwischen den Verhandlungspartnern auf Basis der Verhandlungsmacht verteilt. Zusätzlich erhält auch die öffentliche Hand über die Abgaben auf Erwerbseinkommen einen wesentlichen Teil des Ertrags.

In *PuMA* ist die Bevölkerung in acht verschiedene Altersgruppen unterteilt, von welchen die ersten fünf Gruppen die Personen im erwerbsfähigen Alter umfassen, während die restlichen drei Gruppen die ältere Bevölkerung abbilden. Die fünfte Altersgruppe unterscheidet sich von den ersten vier Gruppen dahingehend, dass sie eine Mischgruppe darstellt, d.h. ein Teil dieser Gruppe ist noch erwerbstätig, während der andere Teil bereits in Pension ist. Das Pensionsantrittsalter wird endogen von den Personen dieser Gruppe gewählt und passt sich bei Reformmaßnahmen oder strukturellen Änderungen an. Weiters wird eine Unterscheidung in drei unterschiedliche Ausbildungsniveaus vorgenommen, nämlich Geringqualifizierte (kein Schulabschluss bzw. maximal Pflichtschulabschluss, ISCED 0-2), Individuen mit mittlerer Qualifikation (Lehrlinge, AbsolventInnen einer mittleren bzw. höheren Schule etc., ISCED 3-4) und Hochqualifizierte ((Fach)HochschülerInnen und AbsolventInnen von Akademien). Personen mit höherer Qualifikation treten später in den Arbeitsmarkt ein als Personen mit geringerer Qualifikation, wodurch der notwendige zeitliche Aufwand für Bildung berücksichtigt wird. Für die Modellierung der Auswirkungen von Zuwanderung wird zusätzlich eine Unterteilung der Bevölkerung nach Herkunft vorgenommen.

Die gewählte Unterteilung in die verschiedenen Gruppen ermöglicht es, Individuen im Modell unterschiedliche Charakteristika zuzuweisen. Dazu gehören z.B. die Arbeitsproduktivität, um das Lohnprofil in Österreich gut nachbilden zu können und Investitionen in die Weiterbildung.

Altersabhängige Charakteristika sind z.B. Sterbewahrscheinlichkeiten und Gesundheitsausgaben. Durch die Struktur des Modells kann die prognostizierte demographische Entwicklung abgebildet werden.

Das Einkommen der privaten Haushalte setzt sich aus dem Nettoarbeits-, dem Arbeitslosen-, dem Pensions- und dem Kapitaleinkommen, Abfertigungsansprüchen sowie aus den sonstigen Transfer- und Sachleistungen des Staates an die Haushalte zusammen. Gegeben, dass öffentliche Pensionsleistungen im Durchschnitt geringer als das vor Pensionsantritt erwirtschaftete Einkommen sind, sparen Erwerbstätige, um das Einkommen in höherem Alter durch Auflösung von Ersparnissen aufzustocken.

Die Individuen maximieren den Gegenwartswert ihres Nutzens durch die optimale Wahl ihres Arbeitseinsatzes (Arbeitszeit, Partizipation), ihrer Suchintensität nach einer Arbeitsstelle, ihrer Aus- und Weiterbildungsentscheidung und durch die optimale intertemporale Bestimmung der Sparquote. Die Wahl des Arbeitseinsatzes ist abhängig vom Nettolohn und berücksichtigt zusätzlich generierte Ansprüche an die öffentlichen Sozialversicherungsträger (zukünftige Pensions-, Arbeitslosenansprüche) sowie Abfertigungsansprüche. Arbeitslose Individuen wählen die Intensität ihrer Suche nach einer Arbeitsstelle. Diese Entscheidung ist abhängig vom Nettoarbeitseinkommen, dem Arbeitsloseneinkommen und der Wahrscheinlichkeit, einen Arbeitsplatz zu finden. Unternehmen wählen eine optimale Anzahl an ausgeschriebenen offenen Stellen. Eine sogenannte *matching function* führt Arbeitssuchende und offene Stellen zusammen. Zusätzlich treffen die Unternehmen eine Kündigungsentscheidung. Durch die Unterscheidung in einzelne Alters- und Ausbildungsgruppen und nach Geburtsland kann *PuMA* alters-, ausbildungs-, bzw. herkunftsabhängige Arbeitslosenquoten abbilden. Die Wahl des Pensionsantrittsalters bzw. die Partizipationsentscheidung wird im Wesentlichen vom Nettoarbeitseinkommen und der Nettoersatzrate bzw. der sozialen Absicherung bestimmt. Die Aus- und Weiterbildungsentscheidungen hängen vor allem von der erwarteten Rendite von höherem Humankapital und den Kosten (inkl. Opportunitätskosten durch Verdienstentgang) ab.

Im öffentlichen Bereich werden Budgets für die soziale Sicherung und ein allgemeines Budget zur Finanzierung der öffentlichen Ausgaben unterschieden. Einnahmen der Sozialversicherungen bestehen aus Dienstnehmer- und Dienstgeberbeiträgen bzw. Transfers aus dem allgemeinen Budget. Ausgabenerhöhungen im Sozialversicherungsbereich können alternativ durch eine Erhöhung der Beitragssätze oder über zusätzliche Zuschüsse aus dem Budget finanziert werden.

Aus dem allgemeinen Budget werden die Ausgaben des Bundes und nachgeordneter Gebietskörperschaften für den öffentlichen Konsum (inklusive Verwaltung), für die Zuschüsse an die Sozialversicherungsträger und Transfers an die privaten Haushalte und Unternehmen und für den Zinsdienst der Staatsverschuldung über Einnahmen aus dem Steuersystem finanziert. Dabei werden alle wesentlichen Steuern des österreichischen Steuersystems (wie Lohn- und

Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Konsumsteuern, Kapitalertragssteuern auf Zinsen und Dividenden und Lohnsummensteuern) explizit modelliert. *PuMA* bildet hierbei sowohl das progressive Einkommensteuersystem als auch das System der Sozialversicherung (inklusive Höchstbeitragsgrundlage) und weitere lohnabhängige Abgaben ab.

Eine schematische Darstellung des *PuMA* Modells findet sich in Abbildung 17: Schematische Darstellung von *PuMA*

Abbildung 17: Schematische Darstellung von *PuMA*

