

Zehn Jahre NPOs in Japan – Diversifizierung des Dritten Sektors durch Recht

Ten years of NPOs in Japan –
Third Sector Diversification by Law

Gesine Foljanty-Jost und Mai Aoki

10 years ago, in 1998 the Japanese parliament passed the NPO-law. The law was highly appreciated among the concerned citizens, since it promised an improvement for non-profit-organisations in Japan, by offering them legal status.

The aim of the article is to analyse the effects that the implementation of the law has had on the structure of the developing Third sector in Japan. After giving an overview of the legal framework within which non-profit organisations had to work until 1998, and the problems which derived from their lack of public acknowledgement, the article proceeds with an introduction of the law from the first enactment in 1998, until the recent reform debate. It becomes clear that the new law creates a new public space for non-profits. However, implementation indicates crucial restrictions for the future development of the Third sector: by comparing the concept of the newly created non-profit organisations with citizen's associations without any legal status, and semi-professionalized public non-profit corporations, NPOs resources remain scarce. In addition, public support has to be defended against citizen groups without any legal status, which are predominant at the local level, as well as the established non-profit public corporations, which used to be active as interest groups.

Einleitung

Als im März 1998 das japanische Parlament ein Gesetz mit dem sperrigen Titel »Gesetz zur Förderung von besonderen Nonprofit-orientierten Aktivitäten« (*tokutei hi eiri katsudō sokushinhō*) verabschiedete, wurde damit ein Paradigmenwechsel in der japanischen Innenpolitik eingeläutet. Das Gesetz formuliert erstmals den rechtlichen Rahmen für bürgerschaftliches Engagement. Adressat sind Nonprofit-Organisationen oder NPOs. Das Gesetz ist aus diesem Grund unter der Kurzbezeichnung NPO-Gesetz (nonprofit-organization law, jap. *NPO hō*) bekannt geworden.

Mit seiner Verabschiedung waren eine Fülle von Erwartungen und Ansprüchen verbunden. Während auf Regierungsseite die Förderung bürgerschaftlichen Engagements durch den Staat das Ziel war, reichten die Erwartungen der Bürgergruppen von einer Erleichterung der Zugangsbedingungen zu politischen Entscheidungsprozessen bis hin zur Erhöhung gesellschaftlicher Anerkennung durch Rechtsstatus und Verbesserung der finanziellen Ausstattung.

Seither sind zehn Jahre vergangen. Der vorliegende Beitrag nimmt dies zum Anlass, um danach zu fragen, ob und wie diese Erwartungen erfüllt worden sind. Das Interesse richtet sich auf die Frage nach der Strukturierungsleistung des Gesetzes für den Dritten Sektor. Im Folgenden wird zunächst ein Überblick über den Entstehungskontext des Gesetzes gegeben. Es wird deutlich, dass ein parteienübergreifender Konsens im Hinblick auf die Notwendigkeit einer rechtlichen Formung gemeinnützigen Engagements bestand. Der anschließende Abschnitt über den Inhalt des Gesetzes geht der Frage nach, wie die Zugangsbedingungen für Bürgerorganisationen zu dem neuen Rechtsstatus formuliert wurden. Er führt zu der These, dass das Gesetz innovativ und vergleichsweise niedrigschwellig für Organisationen von Bürgern und Bürgerinnen einen Rechtsstatus anbietet. In der Analyse der Umsetzung des Gesetzes wird allerdings deutlich, dass die Entkopplung von Rechtsstatus und steuerrechtlicher Behandlung der NPOs dazu geführt hat, dass sich der Dritte Sektor in vier Organisationstypen, nämlich in gemeinnützige Körperschaften, NPOs mit und ohne steuerrechtlicher Anerkennung sowie Bürgerorganisationen ohne Rechtsstatus ausdifferenziert hat. Diese Struktur – so das Fazit – ist rechtlich geformt und aus der Perspektive des Staates durchaus funktional.

1 Entstehungskontext: Internationaler Entwicklungsrückstand und Partizipationsbegehren

Die Verabschiedung des NPO Gesetzes 1998 markiert das Ergebnis einer Debatte in Japan über die Bedeutung von zivilgesellschaftlichem Engagement, die bis in die frühen 1990er Jahre zurückreicht. Auf internationaler Ebene war bereits 1975 von den Vereinten Nationen die Einbindung von zivilen Organisationen und Bürgerbeteiligung in die Entwicklung von Lösungsvorschlägen für globale Krisen hervorgehoben worden. In Japan war zu dieser Zeit der Begriff nonprofit-organization (im Folgenden: NPO) noch nicht eingeführt (KATSUMATA und KISHI 2004: 5). Es gab zwar die Erfahrung von unkonventioneller politischer Partizipation im Zuge der Studentenbewegung der 1960er Jahre, sie hatte jedoch zu keiner gesellschaftlichen Akzeptanz von (regierungs)kritischem Bürgerengagement geführt und in Folge hiervon auch keine gesellschaftliche Integration der führenden Aktivisten ermöglicht (YAMAGISHI und KASAHARA 2004: 18–19). Erst im Zuge der Vorbereitungen zu der UNCED¹-Konferenz 1992 in Rio de Janeiro wurde die japanische Sonderrolle deutlich, als NPOs aus aller Welt erstmals die Möglichkeit der Teilnahme eröffnet wurde, japanische NPOs² aufgrund staatlicher Intervention jedoch ausgeschlossen blieben.

Für das Ignorieren zivilgesellschaftlicher Akteure wurde die japanische Regierung international kritisiert, woraufhin sie im Zuge der Vorbereitungen der nächsten UN-Konferenz drei NGOs einlud, die japanische Delegation zu begleiten. Die deutliche Diskrepanz zwischen starken NGOs aus westlichen Industrienationen und den schwachen japanischen Organisationen dürfte eine Antriebskraft für den Wandel in der Einstellung von Regierung und Öffentlichkeit hinsichtlich zivilgesellschaftlichem Engagement gewesen sein. Aus der Perspektive von Sprechern der damals beteiligten NPOs wurde der japanischen Regierung bewusst, dass die neuen, komplexen globalen Probleme nicht im Alleingang, sondern nur in Kooperation mit außerstaatlichen Organisationen angegangen werden können. Kooperationen weiteten sich in gewissem Umfang bis auf die lokale Ebene aus. Lokalregierungen begannen, zivilgesellschaftliche Akteure zu akzeptieren und mit ihnen als Leistungserbringer zu kooperieren (vgl. YAMAMOTO 1999: 102).

1. United Nations Conference on Environment and Development

2. In der japanischen Sprachregelung werden international agierende non-profit-Organisationen NGO (non-governmental organisations) und national agierende NPO genannt. Da beide jedoch rechtlich den gleichen Status haben, werden sie im Folgenden unter dem Begriff NPO zusammengefasst.

Das Potenzial von freiwilligem Engagement wurde anlässlich des Erdbebens von Kobe 1995 beeindruckend öffentlich sichtbar. In Reaktion auf eine desorganisierte Regierung hatten sich spontan 1,3 Mio. freiwillige Helfer organisiert, um die Opfer zu unterstützen (BESTOR 2002: 37). Einhergehend mit der Berichterstattung der Medien gilt das Jahr 1995 als Beginn einer regelrechten »Volunteer Revolution« (SATŌ 2002). MOCHIZUKI (2001: 385) geht davon aus, dass die aktive Rolle von Freiwilligen bei der Bewältigung der Erdbebenschäden Wendepunkt für die gesellschaftliche Bewertung von freiwilligem Bürgerengagement war. Anders als in den 1970er Jahren, als Bürgerinitiativen als »regierungsfeindlich« stigmatisiert wurden, erlangten nun zivilgesellschaftliche Akteure erstmals eine breite gesellschaftliche Anerkennung. HASEGAWA (2002: 5) spricht im Zusammenhang mit dieser Entwicklung sogar von dem Beginn einer »neuen zivilen Kultur«.

Die neu entstandenen Bürgerorganisationen waren typischerweise mitgliederschwach und im Hinblick auf Ressourcen und Aktionsradius begrenzt. Sie fielen damit aus dem geltenden Rechtssystem für gemeinnützige Körperschaften heraus. Diese unterlagen und unterliegen bis heute dem §34 des in der Meiji-Zeit 1898 erlassenen Zivilgesetzbuchs. Dieser Paragraph definiert die Beantragung des Rechtsstatus »gemeinnützige Körperschaft« (*kōeki hōjin*). Hierzu zählen Stiftungen (*zaidan hōjin*) und Vereine (*shadan hōjin*). Verbunden mit dem Rechtsstatus ist eine steuerrechtliche Privilegierung wie der Erlass der Körperschafts- und Vermögenssteuer. Die Anerkennung als gemeinnützige Körperschaft setzt den Verzicht auf Profit, die Erbringung von Leistungen für die Gemeinschaft sowie die Genehmigung durch ein einschlägiges Ministerium, bzw. neuerdings durch eine Fachkommission, die dem Premierminister – auf regionaler Ebene dem Präfekturgouverneur – untersteht, voraus. Die Hürden sind im Hinblick auf die geforderte Mitgliederzahl, Höhe des verfügbaren Eigenkapitals von mindestens 300 Mio. Yen (ca. 1,77 Mio. Euro) und Nachweisen für die Gemeinnützigkeit bis heute hoch, und der Ermessensspielraum der zuständigen genehmigenden Fachbehörde war zumindest bis zur Novellierung von 2006³ extrem weit gefasst (AMEMIYA 2004: 77–78). Eine enge Verzahnung mit dem genehmigenden Fachressort ist aufgrund der weiten Ermessensspielräume strukturell vorgezeichnet. Verfahren und Entscheidung sind bisher nicht öffentlich gewesen, die Gründe für Ablehnungen müssen nicht bekannt gegeben werden, d.h. das Verfahren ist weitgehend intransparent.

Diese Besonderheiten gelten als Grund dafür, dass die gemeinnützigen Körperschaften (*kōeki hōjin*) nicht immer klar zum Wirtschaftssektor wie auch zum Staatsapparat abzugrenzen sind. MATSUSHITA (1998: 10) führt als Belege hierfür

3. Die novellierte Fassung des Gesetzes soll voraussichtlich im Dezember 2008 in Kraft treten.

an, dass in zahlreichen Körperschaften die Vorsitzenden ehemalige Beamte aus der Ministerialbürokratie sind, d.h. die gemeinnützigen Körperschaften durch das bekannte *amakudari*-Verfahren⁴ mit der Bürokratie verflochten sind und auch reine Interessenverbände von Unternehmen diesen Status erhalten. Der traditionelle Dritte Sektor besteht demnach aus Organisationen, die teils eigenständig permanente staatliche Leistungen übernehmen, teils in Zusammenarbeit mit staatlichen Institutionen tätig sind und insbesondere als Lobbyisten die Interessen ihrer Organisationen vertreten (KAMIWAKI 2004, SŌMUSHŌ 2006). Beispiele sind die 47 000 Mitglieder starke *Nihon yachō no kai* (Japan Wild Bird Society) und das *Nihon seki jūji* (Japanische Rote Kreuz), die beide bereits vor 1945 den Rechtsstatus einer gemeinnützigen Körperschaft zuerkannt bekommen hatten oder auch die Verbraucherkooperative *Seikyō*. Bis heute ist dieser Rechtsstatus der gemeinnützigen Körperschaft vorherrschend für mitgliederstarke professionalisierte Organisationen. Bürgergruppen, die sich vermehrt nach dem Erdbeben von Kobe bildeten, konnten demgegenüber aufgrund mangelnder Größe und Finanzkraft unter dem geltenden Recht keinen Rechtsstatus erlangen – mit weit reichenden Folgen für die Organisation ihrer Gruppen. Keinen Rechtsstatus zu haben, bedeutet, dass die Anmeldung eines Telefons oder das Anmieten von Büroräumen nur individuell geregelt werden kann und damit das Haftungsrisiko individuell getragen werden muss. Der Zugang zu steuerrechtlichen Vergünstigungen ist versperrt.

Wenngleich die Bewertung des Erdbebens von Kobe als Wendepunkt für die Entwicklung des Dritten Sektors in Japan durchaus umstritten ist⁵, besteht Konsens, dass rechtlicher Regelungsbedarf für die wachsende Zahl von Bürgergruppen bestand, auf die die geltende Rechtslage nicht zutraf (AMEMIYA 2004: 79). Die Einführung eines Rechtsstatus für gemeinnützige Bürgerorganisationen war folglich ein drängendes Anliegen vor allem der Organisationen selbst (YAMAGISHI und KASAHARA 2004: 11–14).

Der Prozess der Verrechtlichung zog sich über drei Jahre hin. Als Novum in der japanischen Innenpolitik waren erstmals neben Vertretern der Medien und der Wirtschaft auch Vertreter von Bürgergruppen, das nach dem Erdbeben gegründete interministerielle Koordinationskomitee für Freiwilligenaktivitäten (*borantia mondai ni kansuru kankei shōchō renraku kaigi*), sowie die Öffentlichkeit an dem

4. *Amakudari* (jap.) bedeutet wörtlich vom Himmel herabsteigen. Gemeint ist die Weiterbeschäftigung von pensionierten Ministerialbeamten in formal nicht-staatlichen Institutionen.
5. SHAW und GODA (2004: 19) kommen zu dem Schluss, dass die Gleichsetzung von Zivilgesellschaft mit NPOs, wie sie gegenwärtig vorherrscht, ausschließlich auf das Kobe-Erdbeben zurückzuführen ist. Demgegenüber betonen u.a. VOSSE (1999: 34) und IMADA (2003: 40), dass bereits in den 1980er Jahren sich viele Bewegungen und Organisationen im Bereich der Wohlfahrt und sozialen Dienste gebildet hatten.

politischen Prozess beteiligt (YAMAGISHI und KASAHARA 2004: 11–14)⁶. Das Gesetz wurde unter der Bezeichnung »Gesetz zur Förderung bürgerschaftlicher Aktivitäten (*shimin katsudō sokushinhō*)« diskutiert. Kurz vor der Abstimmung im Oberhaus setzten sich allerdings zwei Oberhausausschüsse mit der Forderung durch, das Gesetz in »Gesetz zur Förderung von besonderen Nonprofit-orientierten Aktivitäten« umzubenennen. Ihr Argument lautete, dass der Begriff »Bürger« (jap. *shimin*) durch die negative Konnotation des Begriffs »Bürgerbewegung« (*shimin undō*) als rebellisch oder regierungsfeindlich belastet sei.

In der Endfassung des Gesetzes findet sich der Begriff »*shimin*« nur noch ein einziges Mal, nämlich zur Bezeichnung des neuen Trägers von »sozialer Verantwortung«. Begrifflich rückte damit von Beginn an der Bürger als Träger des Dritten Sektors in den Hintergrund (HAYASE 2003).

Mit den Stimmen aller Parteien passierte das Gesetz 1998 als Spezialgesetz des Zivilgesetzbuches (*minpō*) das Parlament, ein Vorgang, den AMEMIYA (2004: 81) als epochal bewertet⁷. Allerdings kam im Hinblick auf die steuerrechtliche Handhabung von NPOs zwischen den kleineren Oppositionsparteien SDP (Sozialdemokratische Partei Japans), Kōmeitō und Shinshintō (Neue Fortschrittspartei) einerseits und der LDP (Liberal Demokratischen Partei) als Mehrheitspartei andererseits kein Konsens zustande. Sie wurde erst 2001 als Teil der regulären Steuerreform formuliert.

2 Das NPO Gesetz 1998: rechtliche Formung des Dritten Sektors und ihre Probleme

Das NPO-Gesetz formuliert als Ziel, bürgerschaftliches Engagement zu fördern und führt dafür erstmals den Rechtsstatus einer Nonprofit-Organisation (jap. *tokutei hi eiri katsudō hōjin*, wörtlich übersetzt »specified nonprofit corporation«) ein.

Damit wird neben dem etablierten Sektor der gemeinnützigen Körperschaften ein zweiter Bereich des Dritten Sektors rechtlich konstruiert, der im Hinblick auf Größe und Mitgliederzahlen unterhalb der kritischen Grenze für gemeinnützige Körperschaften liegt. Bürger und Bürgerinnen sollen durch niedrigschwellige bürokratische Anforderungen ermutigt werden, sich rechtsförmig zu organisieren (YAMAGISHI und KASAHARA 2004: 19, KATSUMATA und KISHI 2004: 5).

6. Eine Auflistung der am Entscheidungsprozess beteiligten politischen Akteure findet sich bei PEKKANEN (2006: 197–199).

7. Zum politischen Prozess bis zur Verabschiedung im Parlament vgl. PEKKANEN (2006: 133–155).

Dieser Zielsetzung geschuldet ist die vergleichsweise geringe Regelungsdichte für die Organisationen sowie vereinfachte Antragsverfahren.

Wichtigste Bedingungen zur Erlangung des Rechtsstatus sind:

1. Der Haupttätigkeitsbereich der NPO muss zu vorgegebenen 12 definierten Tätigkeitsfeldern zuzuordnen sein.
2. Eine NPO darf nicht gewinnorientiert sein.
3. Das Hauptziel der NPO darf weder religiös noch politisch geprägt sein.
4. Eine NPO muss mindestens 10 Mitglieder haben.
5. Jährlich muss ein Aktions- und Haushaltsplan vorgelegt werden.
6. Eigenkapital ist nicht erforderlich.

Eine wichtige Besonderheit des Gesetzes ist das rein formale Antragsverfahren, das keinen Ermessensspielraum für die Genehmigungsinstanzen zulässt. Im Gegensatz zu den gemeinnützigen Körperschaften (*kōeiki hōjin*), deren Zulassung durch eine Fachkommission bzw. Ministerium geprüft werden muss, wird bei Anträgen auf den Status als NPO lediglich eine formale Prüfung am Standort der jeweiligen Organisation notwendig⁸. Die Genehmigungsbehörde muss den Vorgang innerhalb von vier Monaten abschließen. Eine Ablehnung ist schriftlich zu begründen. Die Anträge müssen auf der offiziellen Internetseite des Kabinettsbüros mindestens für zwei Monate veröffentlicht werden, so dass das Verfahren transparent und für jeden Bürger und jede Bürgerin einsehbar ist. Neben der Veröffentlichung des Antragsinhaltes sind NPOs auch verpflichtet, ihren Geschäftsbericht jederzeit für ihre Mitglieder in ihrem Büro einsehbar zu machen. Die allgemeine Öffentlichkeit kann Einsicht in den Bericht in der Präfekturbehörde bzw. im Kabinettsbüro nehmen (MIKI 1999). Anerkennungsprozess und Praxis der NPOs sind damit weitgehend transparent und öffentlich nachvollziehbar.

Diese Bestimmungen qualifizieren das NPO-Gesetz als mehr denn eine »abgespeckte« Version der gesetzlichen Regelungen für gemeinnützige Körperschaften. Die Reduzierung des Antragsverfahrens auf formale Kriterien ist mehr als eine schlichte Vereinfachung des Verfahrens für Bürgerorganisationen, sondern impliziert einen Verzicht auf Auslegungsspielräume der Verwaltung und damit eine höhere Genehmigungssicherheit für die Bürgerorganisationen. Der Verzicht auf den Nachweis von Eigenmitteln unterstützt vor allem kleine Gruppen. Das Antragsverfahren ist transparenter, die Zuständigkeiten und Pflichten der Verwaltung sind offen gelegt. Der Einfluss des Staates ist im Bereich der neu geschaffenen NPOs daher im Vergleich zu den traditionellen gemeinnützigen Körperschaften geringer.

8. Bei Organisationen, die in mehr als zwei Präfekturen aktiv sind, muss der Antrag im Kabinettsbüro eingereicht werden.

Das Gesetz stieß dennoch auf Kritik. Unmittelbar nach der Verabschiedung des Gesetzes wurde 1999 von 28 NPOs der »NPO/NGO Koordinationsausschuss (NPO/NGO *renraku kai*) gegründet, dem sich bis 2007 40 Gruppen angeschlossen haben. Sein Ziel ist, die Umsetzung des Gesetzes kritisch zu begleiten. Die Kritik der ersten Fassung des NPO-Gesetzes richtete sich vor allem gegen den Umfang der staatlich definierten Tätigkeitsbereiche für NPOs, die Bindung der NPOs an ihren gemeldeten Haushalt sowie unzulängliche steuerliche Vergünstigungen.

Obwohl das NPO-Gesetz nach §1 das Ziel hat, »bürgerschaftliches freies Engagement für die Gesellschaft, wie ehrenamtliche Tätigkeiten, u. a. zu fördern«, wurden in der Fassung von 1998 die anerkannten Aktivitätsfelder auf 12 Kategorien beschränkt. MIKI (1999) sieht darin einen Widerspruch zum Prinzip des »freien« Engagements. IMADA (2006: 211–213) formuliert die Sorge, dass durch die Festlegung bestimmte Aktivitätsbereiche staatlich »favorisiert« würden.

Ein weiterer Kritikpunkt bezog sich auf die geringe Flexibilität der Haushaltsplanung für NPOs. Nach § 27.1 mussten sich NPOs an ihren Haushaltsplan halten, der am Anfang des Geschäftsjahres vorgelegt werden musste, d.h. Restgelder konnten nicht in das folgende Jahr übertragen, der Haushalt konnte nicht aufgestockt werden, auch wenn neu hinzugekommene Aktivitäten dies erforderlich machten. Diese Regelung wurde vor allem kritisiert, weil sie eine flexible Finanz- und Aktivitätsplanung vor allem der kleinen und ressourcenschwachen NPOs erschwerte.

Schließlich stand die steuerliche Handhabung von NPOs im Zentrum der Kritik (AMEMIYA 2004: 91). Eine Steuerreform trat erst 2001 in Kraft. Deren Ziel war es, die finanzielle Basis der NPOs unter bestimmten Bedingungen durch diverse steuerliche Vergünstigungen zu stärken. Voraussetzung ist allerdings bis heute die Anerkennung als steuerbegünstigte NPO (jap. *nintei NPO*). Sie erfolgt beispielsweise nur dann, wenn mehr als 1/3 der Einnahmen aus Spenden stammten und mehr als 20% ihrer Aktivitäten überregional erfolgt. 99,9% der NPOs konnten diese Voraussetzungen nicht erfüllen (NPO JIGYŌ SUPPORT CENTRE 2004). Eine finanzielle Besserstellung von Bürgergruppen durch die Anerkennung als NPO unterblieb damit faktisch.

Die genannten Kritikpunkte wurden im Rahmen eines komplexen Diskussionsprozesses u.a. in öffentlichen Veranstaltungen im ganzen Land vom Koordinationsausschuss zusammengetragen und gingen in einen Novellierungsentwurf ein, der in Zusammenarbeit mit dem überparteilichen Ausschuss der Parlamentsabgeordneten für Entwicklung von NPOs (NPO *gin renmei*) erstellt wurde.

3 Die unvollkommene Novellierung des NPO-Gesetzes 2003

Die revidierte Fassung des NPO-Gesetzes, die 2003 in Kraft trat, greift die wesentlichen Kritikpunkte auf:

Die Bindung der Anerkennung an definierte Tätigkeitsbereiche blieb erhalten, ihre Zahl ist jedoch auf 17 erweitert worden. Die Bindung an den angemeldeten Budget-Rahmen ist aufgehoben worden, so dass NPOs seither flexibler auf dringende bzw. unerwartete Anforderungen reagieren können. Zusätzlich wurde das Antragsverfahren nochmals vereinfacht. Die Zahl der einzureichenden Dokumente ist von 16 auf elf reduziert worden.

Während also das Gesetz selbst die Anerkennungshürden für Bürgergruppen nochmals gesenkt hat, blieb die Verknüpfung mit einer steuerrechtlich fördernden Gesetzesreform unvollkommen. Zwar wurde das Steuersystem in den Jahren 2002, 2003, 2005 und 2008 weiter reformiert, die Ergebnisse sind indessen fragwürdig: positiv ist festzustellen, dass die Voraussetzungen, unter Steuererleichterungen zu fallen, vereinfacht worden sind.

Sie umfassen nun die Auflage, dass 80% der Ausgaben auf vorgegebene nicht-gewinnorientierte Aktivitäten entfallen. Es müssen nur noch $\frac{1}{5}$ statt bis dahin $\frac{1}{3}$ der Einnahmen aus Spenden stammen, wobei Spenden ab 1000 Yen (ca. 5,90 Euro) (gegenüber vorher 3 000 Yen (ca. 17,78 Euro) zählen. Ein einzelner Spender darf heute bis zu 10% zu den gesamten Spendeneinnahmen der NPO beisteuern, gegenüber früher 5%.

Trotz dieser Erleichterungen können nach Stand vom 1. Juli 2008 von 36 121 NPOs nur 89 die Voraussetzungen erfüllen, um als Empfänger von steuerlichen Privilegien anerkannt zu werden. Dies macht circa 0,2% der gesamten NPOs aus. Es handelt sich vor allem um mitgliederstarke und weitgehend professionalisierte NPOs, die zudem häufig eine Kooperationsbeziehung mit der Regierung unterhalten⁹.

Das heißt, dass japanische NPOs ganz überwiegend keinen Zugang zu steuerlichen Vergünstigungen haben. Nach der genannten repräsentativen Umfrage des Kabinettbüros, auf die 3 242 NPOs antworteten, streben nach eigenen Angaben 51,7% eine Anerkennung an, nur 14,3% bereiten allerdings bereits einen Antrag vor. Die anderen nennen als wichtigsten Grund dafür, dass sie keinen Antrag pla-

9. Ein Beispiel ist Japan Plattform. Die Organisation hat das Ziel, humanitäre Hilfsprojekte im Ausland zu organisieren bzw. derartige Aktivitäten zu koordinieren. Ihre Projekte werden zu 90% von der Regierung finanziert, der Rest kommt vor allem von Unternehmen, die sich positive Imageeffekte versprechen. Persönliche Kommunikation mit der Vorsitzenden Yuki Osa, 14.3.2008, Tōkyō.

nen, dass sie die geforderten Voraussetzungen nicht erfüllen (NAIKAKUFU 2004). Damit bleiben sie ohne steuerliche Vergünstigungen, lediglich der Erlass der Körperschaftssteuer ist gewährleistet. Einnahmen aus Tätigkeiten im Rahmen der Pflegeversicherung, die oft eine wichtige Einnahmequelle darstellen, werden beispielsweise generell wie bei regulären Unternehmen versteuert. Im Gegensatz dazu sind die Einnahmen aus Dienstleistungen von gemeinnützigen Körperschaften von der Besteuerung ausgenommen. Die Masse der NPOs bleibt damit in einem negativen Kreislauf von wenig Mitgliedern, wenig Spendeneinnahmen, wenig Leistungskapazität und wenig Anziehungskraft für Mitglieder.

Es ist also festzuhalten, dass sich die gesetzlichen Zugangsbedingungen zu dem Status als anerkannte Nonprofit-Organisation verbessert haben. Sie sind indessen abgekoppelt von den Steuerreformen formuliert worden und erleichtern genau solchen Gruppen die Anerkennung als NPO, die steuerrechtlich nicht erfasst werden. Damit bleibt der NPO-Sektor gespalten in eine winzige Minderheit von 0,2% Organisationen, die als steuerbegünstigt anerkannt und 99,8%, die dies nicht sind.

4 Auswirkungen des NPO-Gesetzes

Angesichts der skizzierten Dissoziation von steuerlichem und rechtlichem Status stellt sich die Frage, wie die Förderidee für Bürgerengagement, die regierungsseitig mit dem NPO-Gesetz verbunden wird, gegriffen hat.

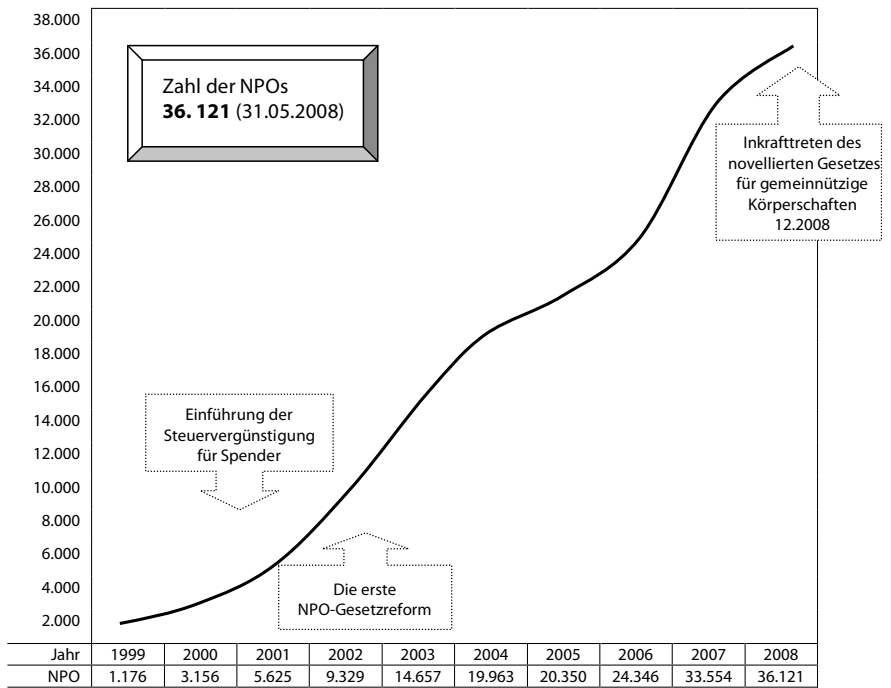
4.1 Quantitativer Aufschwung der NPOs als neue Organisationsform

Angesichts der »Volunteer Revolution« war nach 1995 erwartet worden, dass es unmittelbar nach der Verabschiedung des Gesetzes zu einem starken Interesse von Bürgergruppen an einer Anerkennung kommen würde. Nach Schätzungen von AMENOMORI (1993) existierten bereits 1993 556 000 Bürgergruppen (*nin'i dantai*). Konservative Schätzungen des Nationalen Wirtschaftsplanungsamts gaben in einer Publikation für das Jahr 1997 rund 86 000 Bürgergruppen an (<http://nonprofitjapan.home.igc.org/npo/npoj.html>, Zugriff am 16.7.2008). An diesen Zahlen gemessen war indessen die Bereitschaft, einen rechtlichen Status zu erwerben, verhalten: statt der erwarteten 10 000 neu registrierter NPOs, lag die Zahl 1999 bei 1005 NPOs (NIHON BENGOSHI RENGOKAI 2001: 50–53). Es dauerte fünf Jahre, bis die Anzahl von 10 000 NPOs erreicht wurde. Sie stieg bis 2006 auf 25 682 (NAIKAKUFU 2006). Dies entsprach in etwa der Anzahl der gemeinnützigen Körperschaften. Anders als

diese wächst der NPO Sektor jedoch weiter und umfasst 2008 36 121 Organisationen. Das Segment ist indessen klein im Vergleich zu der Anzahl von Bürgergruppen (*nin'i dantai*), die sich nicht registrieren lassen und deren Zahl auf mindestens 200 000 geschätzt wird. NPOs stehen also zwischen diesen beiden Organisationsformen.

Es ist festzuhalten, dass das NPO Gesetz nicht dazu geführt hat, dass der NPO-Status die vorherrschende Rechtsform für Bürgerorganisationen ist.

ABBILDUNG 1: Zahl der NPOs



Quelle: Eigene Darstellung.

Das Spektrum der Organisationen ist weit ausdifferenziert. Sowohl innerhalb der als auch zwischen den Organisationen, die sich 17 vorgegebenen Tätigkeitskategorien zuordnen müssen, bestehen beträchtliche Unterschiede in Größe, Reichweite und Zielen.

TABELLE 1: Tätigkeitsbereiche von NPOs (Stand: Dezember 2007)

	Art der Aktivitäten	Anzahl der NPOs	Prozentualer Anteil	Veränderung gegenüber dem Vorjahr
1	Aktivitäten zur Förderung der öffentlichen Wohlfahrt (gesundheitliche Versorgung, Wohlfahrt, Pflege)	19 460	58,3	442
2	Förderung der Allgemeinbildung/ Erwachsenenbildung	15 346	46,0	372
3	Stadtgestaltung, Stadtplanung, Stadtentwicklung	13 477	40,4	330
4	Förderung von Wissenschaft, Kultur, Kunst, Sport	10 823	32,4	271
5	Umweltschutz	9 425	28,2	225
6	Katastrophenhilfe	2 204	6,6	53
7	Öffentliche Sicherheit	3 243	9,7	79
8	Menschenrechts- und Friedensaktivitäten	5 188	15,5	143
9	Internationale Zusammenarbeit	6 594	19,8	122
10	Förderung von Geschlechter-Gleichstellung	2 840	8,5	63
11	Kinderpflegewesen, Erziehungshilfe	13 387	40,1	351
12	Förderung der Informationsgesellschaft	2 796	8,4	75
13	Technologieförderung	1 499	4,5	55
14	Belebung und Förderung von wirtschaftlichen Aktivitäten	4 062	12,2	155
15	Berufliche Weiterbildung, Chancenverbesserung auf dem Arbeitsmarkt	5 686	17,0	224
16	Verbraucherschutz	1 725	5,2	53
17	Netzwerkförderung	15 154	45,4	387
Anm. : Mehrfachnennungen möglich				

Quelle: NAIKAKUFU 2008a: »Tokutei hi eiri hōjin no katsudō bun'ya ni tsuite« [Über die Tätigkeitsbereiche der NPOs] und NAIKAKUFU 2008b: »Tokutei hi eiri katsudō sokushin hō ni motozuku shinsei yuri-sū oyobi ninshōsū, funinshōsū no suii« [Übersicht über abgegebene, angenommene und abgelehnte Anträge nach dem NPO-Gesetz].

Die Bandbreite der angeführten Gruppen reicht von single-issue NPOs mit nur wenigen Mitgliedern, die kollektive Interessen wie beispielsweise Umweltschutzbelange vertreten, bis hin zu Organisationen, die nach dem Prinzip der gegenseitigen Hilfe Altenbetreuung betreiben und Tausende von Mitgliedern verzeichnen (HAYASHI 2003: 132–134). Es gibt Gruppen, die weitgehend autonom agieren und solche, die durch personelle und finanzielle Verflechtungen als Ausgründungen von Ministerien angesehen werden können.¹⁰ Schließlich variiert die Ebene der Aktivitäten zwischen lokal (vor allem Erziehungshilfe, Soziales, Stadtgestaltung), national (z.B. Netzwerkorganisationen, Menschenrechte u.ä.) und international (z.B. Entwicklungshilfe, internationale Zusammenarbeit). Aktivitätsfeld, Tätigkeitsebene und Verflechtung mit staatlichen Institutionen bestimmen politischen Einfluss und Ressourcenverfügbarkeit. Angesichts der großen Varianz zwischen den Organisationen sind quantifizierende Aussagen zwangsläufig unscharf und können nur als grobe Hinweise angesehen werden.

Als Indikatoren für die quantitative Entwicklung des NPO Sektors haben sich die Anzahl der Beschäftigten im Nonprofit-Bereich, der Umfang der ehrenamtlichen Arbeit sowie das verfügbare Einkommen der Organisationen bewährt (ANHEIER, FREISE und THEMUDO 2006: 21). Die diesbezüglichen Daten lassen sich zum Teil einer repräsentativen Umfrage unter NPO des japanischen Kabinettsbüros von 2005 entnehmen (NAIKAKUFU 2005). Danach hatten 2005 mehr als 50% aller NPO weniger als 5 000 000 Yen (ca. 29 600 Euro) im Jahr Einnahmen. Ursache sind zum einen die niedrigen Mitgliederzahlen; rund 50% der NPOs haben weniger als 30 Mitglieder. Zum anderen lässt sich ein Zusammenhang mit den oben angesprochenen steuerrechtlichen Restriktionen herstellen. Einkommen müssen versteuert werden, Spenden können nur abgesetzt werden, wenn sie an die steuerrechtlich anerkannten NPOs gehen. Das Spendenaufkommen ist im internationalen Vergleich niedrig; rund 43% der NPOs geben an, keine Spenden zu erhalten. Im Zusammenhang mit der schlechten Finanzausstattung bestätigt sich die Erwartung, dass die Zahl der fest angestellten Beschäftigten bei NPOs gering ist. 41,9% aller NPO haben 1–4 Beschäftigte. Nur 2% beschäftigen mehr als 50 Menschen.

10. Ein Beispiel für die personelle Verflechtung von Ministerialbürokratie und NPO ist Kankyō bunmei 21 (Japan Association of Environment and Society for the 21th century), die 1993 in Kawasaki als Umweltorganisation gegründet wurde und bereits ein Jahr nach Verabschiedung des NPO Gesetzes 1999 als NPO registriert wurde. Präsident ist seither Kato Saburō, ein ehemaliger Beamter im Umweltministerium, dessen gewachsene Beziehungen zu Wirtschaft und Bürokratie es zu verdanken ist, dass die Gruppe sowohl Recherchearbeiten für die Ministerien übernimmt, als auch als Expertengruppe an umweltpolitischen Beratungen der Regierung teilnimmt und Umweltkooperationen mit der Wirtschaft organisiert.

Der NPO-Sektor ist demnach gemessen an der Anzahl der Organisationen mit der Verabschiedung des Gesetzes quantitativ gewachsen und übersteigt inzwischen sogar den etablierten Sektor der gemeinnützigen Körperschaften. Seine Finanzausstattung und Mitgliederzahlen liegen jedoch weit hinter diesem zurück.

4.2 Legitimation für politische Beteiligung und Partnerschaft

Vor allem auf nationaler Ebene ist der Rechtsstatus als NPO relevant, um Zugang zu öffentlichen Geldern, aber auch zu politischen Entscheidungs- und Informationsnetzwerken wie den administrativen Beratungsgremien der Regierung (*shingikai*) zu erhalten. Wenngleich die Anzahl der NPOs, die in Gremien wie *shingikai* berufen werden, nach wie vor gering ist, sind heute in zahlreichen Expertenausschüssen wie dem Zentralrat für Umweltfragen oder dem Ausschuss für soziale Wohlfahrt Vertreter von NPOs als Mitglieder vertreten. Der Rechtsstatus dient hier der Legitimierung und ermöglicht damit politische Beteiligung.

Das NPO Support Center, eine bürgerschaftliche Netzwerkorganisation, wies bereits 1995 im Zuge der Beratungen zum NPO Gesetz auf eine andere wichtige Funktion eines Rechtsstatus hin: der Rechtsstatus öffnet Bürgergruppen den Weg, als Rechtsperson Verträge zu schließen und als Arbeitgeber aufzutreten (YAMAGISHI und KASAHARA 2004: 22). Im Zusammenhang damit hat die Organisation bereits 1999 – in Anlehnung an US-amerikanische Erfahrungen – mit dem Arbeitsministerium und der regierenden LDP ein spezielles Arbeitsbeschaffungsprogramm ausgehandelt, das dezidiert NPOs als neue Beschäftigungsorte berücksichtigt. Ein entsprechendes Trainingsprogramm für ältere Arbeitslose für Tätigkeiten in NPOs wurde 2001 aufgelegt und wird seither praktiziert (YAMAGISHI und KASAHARA 2004: 23–25).

Nach einer Umfrage des KEIZAI SANGYŌ KENKYŪJO (2007: 1) unter Kommunen geben 11,9% an, dass sie Dienstleistungen ausschließlich von NPOs erbringen lassen. Wichtigste Effekte der Zusammenarbeit sind aus der Sicht der Kommunen die Aktivierung der Bürger und Bürgerinnen, eine Verbesserung der bürgernahen Leistungen sowie eine Diversifizierung des Leistungsangebots. Die wichtigsten Bereiche sind Pflege- und Fürsorgedienstleistungen, Stadtgestaltung und Umweltschutz sowie Kinderbetreuung. Aus der Sicht der NPOs wird die Zusammenarbeit begrüßt und praktiziert: In einer repräsentativen Umfrage des NAIKAKUFU (2007b: 3) im Jahre 2006 gaben 75% aller befragten NPOs an, bereits Kooperationsprojekte durchgeführt zu haben, 85% wollen auch in Zukunft kooperieren (NAIKAKUFU 2007b: 5). In der gleichen Umfrage nannten 60,3% (bei Mehrfachnennung) als Mo-

tiv, dass sie über diesen Weg ihren Aktionsradius verbreitern können, 60%, dass sie dadurch den Bekanntheitsgrad ihrer NPO verbessern können. Ein weiterer Grund könnte schlicht die Abhängigkeit von den Einnahmen aus Dienstleistungen sein: 70% der Einnahmen von NPOs stammen aus derartigen Leistungen (*Yoron chōsa* – NPO, 2006 Märzausgabe). Immerhin geben mehr als 30% der befragten NPOs an, dass sie ohne die Aufträge der Kommune nicht überleben könnten. Das Hauptproblem in der Zusammenarbeit mit den Kommunen ist aus der Sicht der NPO die mangelnde finanzielle Beteiligung der Verwaltung an den real entstehenden Kosten (NAIKAKUFU 2007b: 7). Die Situation ist also ambivalent: der Rechtsstatus ermöglicht NPOs, Vertragspartner der Öffentlichen Hand zu werden. Sie können damit quasi-staatliche Funktionen im Auftrag oder in Zusammenarbeit mit dem Staat übernehmen. Sie können nach außen ggf. die Beziehungen vertraglich regeln. Sie können schließlich nach innen als Arbeitgeber auftreten. Im NPO Sektor sind auf diesem Weg Arbeitsplätze geschaffen worden, die vor allem von Frauen besetzt sind, die im Pflegebereich aus dem privaten Raum heraustreten, sich organisieren und soziale Dienste anbieten. Damit sind Bedingungen für eine Professionalisierung entstanden, die die Organisationen nutzen. Gleichwohl fehlt es an materiellen Ressourcen, um diese Möglichkeiten voll auszuschöpfen.

Gleichzeitig aber ist die Kritik an der Unterfinanzierung der Organisationen Grundlage der häufig formulierten Skepsis, wonach NPOs nicht selten als »Billiganbieter« missbraucht werden bzw. Kooperation nur der Form nach besteht (YAMAGISHI und KASAHARA: 2004: 72–73). Diese Sicht gewinnt an Brisanz, wenn man einer repräsentativen Umfrage unter Kommunalverwaltungen (KEIZAI SANGYŌ KENKYŪJO 2007: 1) glaubt. Danach werden im Landesdurchschnitt nur 11,9% der Aufgaben seitens der Kommunalverwaltungen ausschließlich an NPOs übertragen, 45,1% dagegen wenden sich sowohl an NPOs als auch an Bürgerorganisationen ohne Rechtsstatus (*nin'i dantai*). Wichtigste Bereiche sind wiederum der Gesundheits- und Pflegebereich, gefolgt von Umweltschutz und Stadtgestaltung. NPOs sind damit auf lokaler Ebene mit einer Fülle von Bürgergruppen konfrontiert, mit denen sie um Aufträge der Verwaltung konkurrieren. Die Gruppen ohne Rechtsstatus leisten Dienste wie die NPOs in Bereichen wie Selbstverwaltung von öffentlichen Einrichtungen, Stadtgestaltung, Beratungstätigkeit für die Kommunalverwaltung sowie die eigenständige Durchführung von Veranstaltungen. Anders als NPOs können sie jedoch auf keine vertragliche Regelung ihrer Leistungen drängen, ihre Leistungen werden nur teilweise finanziell entschädigt, teilweise handelt es sich um Tätigkeiten, die im freiwilligen Ehrenamt erbracht werden.

Wenn diese Gruppen ohne Rechtsstatus ebenso wie registrierte NPOs Partner der Kommunalverwaltungen sind, kann dies zumindest zweierlei bedeuten. Es

könnte darauf hinweisen, dass auf lokaler Ebene der Rechtsstatus keine zentrale Rolle spielt, weil über persönliche Beziehungen Kontakte und Kooperationen zwischen Bürgern und Verwaltung auch unabhängig vom Rechtsstatus möglich sind.¹¹ Die Vernachlässigung des Rechtsstatus könnte auch bedeuten, dass Gruppen ohne Rechtsstatus billiger arbeiten, flexibler und vor allem weniger anspruchsvoll sind, da sie nicht vertragsfähig sind. Empirisch muss an dieser Stelle jedoch offen bleiben, ob die Gruppen ohne Rechtsstatus und die NPOs aus der Sicht der Verwaltungen in Konkurrenz zueinander stehen oder sich ergänzen.

In jedem Fall stehen die NPOs zwischen den zahlreichen lokalen Bürgergruppen ohne Rechtsstatus und den gemeinnützigen Körperschaften. Zugespitzt könnte formuliert werden, dass sie mit beiden um Aufträge konkurrieren. Es bedarf weiterer empirischer Untersuchungen, um zu klären, wie sie sich letztlich in diesem Zwischenraum positionieren können.

4.3 Anerkennungszugewinn

Angesichts der Stigmatisierung von Bürgerinitiativen der 1970er Jahre und der damit einhergehenden Distanz zu bürgerschaftlichem Engagement auf Seiten der Bevölkerung signalisiert die Einführung des NPO-Rechtsstatus für bürgerschaftliche Organisationen eine bedeutsame Anerkennung durch den Staat. Für eine Stärkung und weitere Entwicklung des Dritten Sektors ist demnach zu fragen, ob sich der Status positiv im Hinblick auf öffentliche Anerkennung ausgewirkt hat. Repräsentative Umfragen unter NPOs, Kommunalverwaltungen und in der Bevölkerung aus den Jahren 2005, 2006 und 2007 bieten Hinweise auf Veränderungen im Image von bürgerschaftlichem Engagement in der Bevölkerung, aber auch auf ihre Akzeptanz in den Stadtverwaltungen sowie die Entwicklung von Kooperation zwischen der öffentlichen Verwaltung und NPOs.

Das Kabinettsbüro (NAIKAKUFU 2006) hat 2005 eine repräsentative Umfrage unter den über 20-jährigen durchgeführt¹². In der Umfrage antworteten 79,7%,

11. Im Rahmen eines von der DFG geförderten Forschungsprojekts, dem neben den Autorinnen auch Karoline Haufe und Jana Lier angehören und das gegenwärtig Partnerschaften zwischen Bürgern und Kommunalverwaltungen in Japan untersucht, werden die Städte Niigata, Iruma, Shinjuku und Mitaka in Fallstudien analysiert. In diesen Kommunen werden Bürgerorganisationen mit und ohne Rechtsstatus von den Stadtverwaltungen registriert. Über teilweise direkte persönliche Beziehungen zwischen örtlichen Nachbarschaftsorganisationen, Bürgergruppen und Verwaltung verläuft die Einbindung und Zusammenarbeit zwischen Kommunalverwaltung und Bürgern in Niigata und Iruma weitgehend unabhängig vom Rechtsstatus.

12. Zufallsstichprobe von 3000 mit einer Rücklaufquote von 62,1% im Zeitraum von 11.–21.8.2005

dass sie bürgerschaftliche Selbstorganisation wichtig (33,4%) oder zu einem gewissen Grad (46,2%) wichtig fänden. Das heißt, dass grundsätzlich eine Akzeptanz von Bürgerengagement besteht. Allerdings kannten nur 39,7% die Bedeutung des Begriffs NPO; weitere 45,5% kannten das Wort, aber nicht die Bedeutung. 91,8% hatten in den zurückliegenden fünf Jahren an keinen Aktivitäten, die von NPOs ausgegangen waren, teilgenommen. 43,9% aller Antwortenden hat jedoch Interesse, sich in Zukunft an Aktivitäten einer NPO zu beteiligen. Hieraus ließe sich schließen, dass insgesamt die Offenheit gegenüber einer Beteiligung an oder Unterstützung von NPOs begrenzt ist, ein Mobilisierungspotenzial jedoch besteht. Allerdings wurde nicht abgefragt, ob der Rechtsstatus für die Entscheidung, sich zu engagieren, eine Rolle spielt. Es ist also nicht auszuschließen, dass bei der konkreten Entscheidung die NPOs wiederum mit Bürgerorganisationen ohne Rechtsstatus konkurrieren. Dafür könnte sprechen, dass die Beteiligung an einer NPO Gegenstand von Werbekampagnen der Regierung ist und beispielsweise das Kabinettsbüro auf seiner Homepage aufwendig über die Vorzüge des NPO Rechtsstatus informiert und die Bürger zur Beteiligung ermutigt (www.npo-homepage.go.jp, Zugriff am 13.07.08).

4.4 Aufbau von Unterstützungsstrukturen für NPOs

Seit der Verabschiedung des NPO-Gesetzes haben die Stadtverwaltungen in Japan begonnen, in unterschiedlicher Form diesem neuen Organisationstyp Rechnung zu tragen. Ausdruck sind zum einen Dokumentations- und Recherchearbeiten zum Thema NPO, zum anderen hat die Zahl der Kommunen zugenommen, die innerhalb der Verwaltung einen Arbeitsbereich installiert haben, der sich mit NPOs befasst. Nach einer repräsentativen Umfrage des Keizai sangyō kenkyūjo von 2006 unter Kommunen haben 24,8% der befragten Kommunen inzwischen eine derartige Verwaltungseinheit eingerichtet, die ausschließlich mit der Förderung von und der Kontaktpflege zu NPOs betraut ist (KEIZAI SANGYŌ KENKYŪJO 2007: 1). Hinzu kommen so genannte NPO-center, die als Koordinations- und Vernetzungsorte dienen und von Kommunen und Präfekturen den örtlichen NPOs zur freien Nutzung und in Selbstverwaltung zur Verfügung gestellt werden. Ihr Ziel ist es, einen organisatorisch stabilen Rahmen für Bürgeraktivitäten anzubieten und einen Raum für Zusammenarbeit und Vernetzung zu schaffen. Adressaten sind nicht nur NPOs, sondern alle Bürgergruppen, die vor Ort aktiv sind, sofern sie sich als Nutzer

eintragen. In Städten mit einem solchen Zentrum sind lokale Bürgergruppen in der Regel in der Mehrzahl.

Diese Initiativen zeigen zweierlei: zum einen ist es der Staat in Gestalt der Kommunen, der die Infrastruktur zur Entwicklung eines (lokalen) Dritten Sektors bereitstellt. Die Initiativen sind eingebettet in neue Partizipationsangebote für Bürger und Bürgerinnen im Zuge gewachsener Autonomie der Kommunen (FOLJANTY-JOST 2006: 74–76). Zum anderen verzichten die Kommunen auch bei der Bereitstellung von Unterstützungsmassnahmen auf eine bevorzugte Behandlung von eingetragenen NPOs, sondern unterstützen im Gegenteil Bürgerorganisationen mit und ohne Rechtsstatus. Neben einer möglicherweise normativ begrüßenswerten generellen Bürgernähe, könnte dies darauf hindeuten, dass für die Kommunen trotz staatlicher Werbebemühungen um Antragstellungen für den NPO Status der Fortbestand der Zweiteilung bürgerschaftlicher Organisationen in solche mit und solche ohne Rechtsstatus funktional ist.

5 Die aktuelle Diskussion einer Reform des NPO-Gesetzes

Folgt man einer Umfrage des Kabinettsausschuss zu NPOs im Jahr 2006, bestehen auch nach der Liberalisierung des NPO Gesetzes von 2003 die bereits angesprochenen Restriktionen für eine weitere Entwicklung des NPO Sektors weiter. Als wichtigste Probleme nennen die NPOs:

1. Finanzmangel (71,5%),
 2. Mangel an Arbeitskräften (52,4%),
 3. Mangel an Informationsaustausch sowohl zwischen NPOs als auch zwischen NPO und Bürgern/Kommunen (30,3%),
 4. Mangel an Verständnis auf der Verwaltungsseite (23,1%) sowie
 5. geringe Akzeptanz bei Bürgern und privaten Unternehmen (18,7%)
- (NAIKAKUFU 2007b: 7–8).

Ein Jahr später, im Juni 2007 veröffentlichte der Beratungsausschuss des Kabinettsbüros über die Lebensweise des Volkes (*kokumin seikatsu shingikai*) seinen Bericht »Zur Revision des NPO-Systems« mit Vorschlägen für eine neuerliche Gesetzesreform, die den Restriktionen Rechnung tragen und weiteres Bürgerengagement fördern soll. Programmatisch wird darin vorgeschlagen, das Wort »*shimin katsudō*« (bürgerschaftliches Engagement) im Gesetzesnamen zu verwenden (NAIKAKUFU 2007a: 7–8). Die Notwendigkeit der Namensänderung wird mit dem immer noch in Japan verbreiteten Missverständnis des Wortes »nonprofit« (*hi eiri*) begründet. Das Wort »nonprofit« wird – so das Argument – häufig als »unentgeltlich«

missverstanden, was dazu führe, dass kostenpflichtige Leistungen von NPOs häufig auf die Kritik von Bürgern und Bürgerinnen stießen. Andererseits wird in dem Bericht aber auch argumentiert, dass das vorgeschlagene Wort »Bürgerengagement« (*shimin katsudō*) noch zu unspezifisch sei und den Inhalt des Gesetzes zu wenig widerspiegele (NAIKAKUFU 2007a: 7–8). Eine Entideologisierung des Bürgerbegriffs der 1970er Jahre könnte in den Bereich des Möglichen rücken.

Der Ausschuss empfiehlt eine weitere Förderung der Entwicklung des bürger-schaftlichen Engagements und schlägt folgende Reformschritte vor:

TABELLE 2: *Vorschläge zur Revision des NPO Gesetzes*

<p>Richtlinien der Anerkennungskriterien</p> <ul style="list-style-type: none"> - Senkung der Mindestmitgliederzahl von zehn auf fünf - Der Gesamtbetrag der Entlohnung für Vorstandsmitglieder wird begrenzt, statt wie bisher die Zahl der bezahlten Vorstandsmitglieder - Nach der Auflösung einer NPO soll das Organisationseigentum an gemeinnützige Organisationen wie das Rote Kreuz oder Universitäten überschrieben werden können
<p>Antragsverfahren</p> <ul style="list-style-type: none"> - Präzisierung des Verfahrens bei Adress- und Namensänderungen - Kürzung der Veröffentlichungsdauer von Anträgen/Unterlagen - Einführung eines vereinfachten Antragsverfahrens - Vereinfachung der öffentlichen Bekanntmachung bei Auflösung einer NPO
<p>Maßnahmen gegen nicht-aktive Organisationen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Wenn eine NPO zwei (bisher drei) Jahre keinen Geschäftsbericht abgibt, verliert sie den Rechtsstatus - Eine NPO muss sich nach der Anerkennung innerhalb von sechs Monaten offiziell als Nonprofit-Organisation mit Rechtsstatus registrieren lassen. Ansonsten wird die Zulassung widerrufen
<p>Namensänderung des Gesetzes</p> <ul style="list-style-type: none"> - Das Gesetz soll einen neuen Namen erhalten, der seinen Inhalt besser wiedergibt

Quelle: eigene Darstellung nach NAIKAKUFU 2007a: 5–8.

Diese Vorschläge machen deutlich, dass es nochmals um eine weitere Vereinfachung des Verfahrens zur Erlangung eines Rechtsstatus für organisiertes bürger-schaftliches Engagement geht. Man kann sie als eine Ermutigung für Bürgergruppen lesen, einen Antrag auf Anerkennung zu stellen. Die Vorschläge sind nach Aussagen des Kabinettsbüros getragen von dem Ziel, Flexibilität, Effizienz, Transparenz und Einschätzbarkeit einer Organisation zu erhöhen. Zwar wird die Bedeutung von fördernden Rahmenbedingungen einschließlich steuerrechtlicher Regelungen anerkannt, jedoch nicht konkretisiert. Anstatt dessen wird als Voraussetzung für eine zukünftige finanzielle Besserstellung die Erhöhung von Transparenz, Accountability und vor allem Professionalisierung der NPO herausgestellt (NAIKAKUFU 2007b:

25–27). Damit läuft die geplante Novellierung in die Gefahr eines Zirkelschlusses: weil die Masse der NPOs nicht ausreichend professionalisiert sind, erhalten sie keine ausreichenden steuerlichen Vergünstigungen und weil sie keine steuerlichen Vergünstigungen erhalten, können sie nicht professionalisieren.

6 Fazit

Die Ausgangsfrage lautete, welche Bedeutung das NPO-Gesetz für die Entwicklung des Dritten Sektors in Japan hat. Es ist argumentiert worden, dass institutionelle Rahmenbedingungen, nämlich das Zivilgesetzbuch, verantwortlich seien für die spezifische Struktur des Dritten Sektors in Japan, nämlich das Nebeneinander von wenigen einflussreichen starken Organisationen und vielen einflussarmen, ressourcenarmen Nachbarschaftsvereinigungen (PEKKANEN 2006: 184).

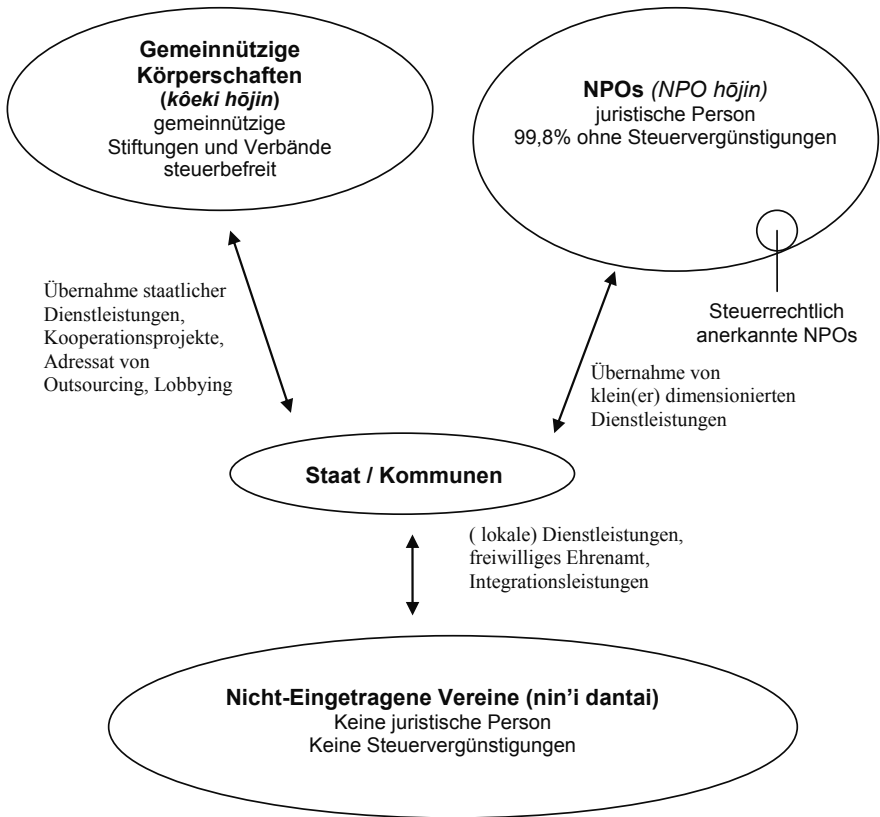
Der vorliegende Beitrag hat deutlich gemacht, dass das NPO-Gesetz von 1998 eine Weiterentwicklung des Dritten Sektors durch Diversifizierung der zivilgesellschaftlichen Akteure ermöglicht hat. Durch die Verabschiedung des NPO-Gesetzes ist eine neue spezifische Rechtsform der gemeinnützigen Körperschaften eingeführt worden, die lokalen, bislang nicht eingetragenen Bürgervereinen einen Rechtsstatus bietet. Anfängliche restriktive Regelungen sind mit der Novellierung von 2003 gemildert worden, so dass die Zugangsbedingungen zum Rechtsstatus auch für kleine Gruppen erleichtert worden sind. Die jüngsten Novellierungspläne verstärken nochmals das Anliegen, bürokratische Barrieren zu reduzieren.

Positiver Effekt ist ein quantitativer Zuwachs von Organisationen im NPO-Sektor, der sich damit als neues Segment des bürgernahen Dritten Sektors neben den traditionellen Nachbarschaftsvereinigungen und Bürgergruppen etabliert hat. Gleichwohl ist deutlich geworden, dass NPOs nicht die vorherrschende Rechtsform für bürgerschaftliches Engagement geworden sind. Die Mehrheit der Bürgerorganisationen verzichtet weiterhin auf einen Rechtsstatus. Als eine mögliche Ursache ist die Strukturierungswirkung des Steuerrechts hervorgehoben worden. Sie begünstigt ressourcenstarke und mitgliederreiche Organisationen und schließt die Masse der NPOs und Bürgerorganisationen ohne Rechtsstatus von steuerlicher Privilegierung aus. Als andere mögliche Ursache ist darauf hingewiesen worden, dass sich für diese Gruppen zumindest auf lokaler Ebene im Verhältnis zu den Kommunen kein Nachteil aus dem fehlenden Rechtsstatus ergeben muss.

Zusammenfassend ist also festzustellen, dass durch die steuer- und zivilrechtlichen Voraussetzungen für eine staatliche Anerkennung eine Diversifizierung des Dritten Sektors stattgefunden hat. Der Dritte Sektor zerfällt heute in ein Seg-

ment professionalisierter, aber nicht profit-orientierter Körperschaften, in ein sehr kleines Segment vor allem national und international agierender NPOs, die steuerliche Privilegien genießen, NPOs ohne steuerrechtliche Anerkennung sowie in ein großes Segment von bürgernahen, lokal agierenden und sich auf das freiwillige Ehrenamt stützende kleineren und kleinen Bürgergruppen ohne Rechtsstatus.

ABBILDUNG 2: Struktur des Dritten Sektors«



Quelle: Eigene Darstellung.

Wenn man davon ausgeht, dass Dritte-Sektor-Organisationen in unterschiedlicher Mischung die Funktionen soziale Integration, Dienstleistungen und Lobbyismus erfüllen (ZIMMER und PRILLER 2007: 55), dann wäre empirisch zu prüfen, wie

in Japan diese Funktionen arbeitsteilig zwischen den vier Segmenten des Dritten Sektors verteilt werden. In der idealtypischen Variante zeichnen sich tendenziell folgende Konstellationen ab: die traditionellen großen gemeinnützigen Körperschaften erbringen permanente und professionelle Leistungen für die Gesellschaft und stützen sich dabei weitreichend auf öffentliche Aufträge. Sie sind steuerrechtlich privilegiert und können aufgrund ihrer materiellen und immateriellen Ressourcenausstattung sowie ihrer Bedeutung als Leistungsträger Lobbyisten-Funktionen übernehmen. Die Gruppe der NPOs zerfällt einerseits in die 0,2%, die steuerrechtlich anerkannt und damit ressourcenstärker sind und gemeinnützige Leistungen als Partner des Staates erbringen können, dabei aber im Gegensatz zu den gemeinnützigen Körperschaften in ihrem Aktionsradius und im Volumen ihrer Leistungen kleiner dimensioniert und weniger professionell sind. Die Masse der NPOs andererseits erbringen Leistungen ohne steuerrechtliche Privilegien und zu schlechten finanziellen Bedingungen, können aber zumindest als Vertragspartner des Staates operieren. Die große Gruppe der nicht eingetragenen Vereine als vorherrschender Organisationsform schließlich verfügt weder über Ressourcen noch über Rechtsstatus und ist dennoch an der Erbringung von Leistungen für die Gemeinschaft beteiligt und dient vor allem der sozialen Integration vor Ort.

Diese Struktur ist rechtlich induziert. Sie ist im Hinblick auf die Nutzung von zivilgesellschaftlichen Ressourcen durch den Staat funktional. Sie überlässt professionelle Bereiche staatlichen Outsourcings ressourcenstarken, steuerlich privilegierten Körperschaften und sehr wenigen NPOs. Der Preis hierfür ist ein höheres Maß an staatlicher Durchdringung. Sie ermöglicht daneben eine billige und flexible, bürgernahe Leistungserbringung durch Bürger und Bürgerinnen, denen sie staatliche Anerkennung bietet.

Perspektivisch dürfte für die Integration aller Segmente die weitere Entwicklung der Vereine mit und ohne Rechtsstatus auf lokaler Ebene von Bedeutung sein. Obwohl sich gegenwärtig keine Änderung ihrer grundsätzlichen finanziellen Abhängigkeit von öffentlichen Geldern abzeichnet, stehen ihnen bereits jetzt neue Partizipationsangebote seitens der Kommunen offen, die für die Bürger und Bürginnen eine Chance bieten könnten, sich jenseits von Steuerreformen zu einem eigenständigen Träger des Dritten Sektors weiterzuentwickeln.

Literatur

- AMENOMORI, TAKAYOSHI (1993), »Defining Nonprofit Sector: Japan«, in: SALAMON, LESTER M. und HELMUT K. ANHEIER (Hrsg.), *Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*, No. 15, Baltimore: The Johns Hopkins Institute for Policy Studies
- AMEMIYA, TAKAKO (2004), »Nihon no hi eiri hōjin seido no genjō« [Aktuelle Situation des japanischen NPO Systems], in: TSUKAMOTO, ICHIRŌ, SHUNICHI FURUKAWA und TAKAKO AMEMIYA (Hrsg.), *NPO to atarashii shakai dezain* [NPO und ein neuer Gesellschaftsentwurf], Tōkyō: Dōbunkan, S.73–92
- ANHEIER, HELMUT K., MATTHIAS FREISE und NUNO THEMUDO (2006), »Entwicklungslinien der internationalen Zivilgesellschaft«, in: BIRKHÖLZER, KARL, ANSGAR KLEIN, ECKHARD PRILLER und ANNETTE ZIMMER (Hrsg.), *Dritter Sektor/Drittes System. Theorie, Funktionswandel und zivilgesellschaftliche Perspektiven*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S.17–38
- BESTOR, VICTORIA L. (2002), »Towards a cultural biography of civil society in Japan«, in: GOODMAN, ROGER (Hrsg.), *Family and Social Policy in Japan: anthropological approaches*, Cambridge: Cambridge University Press, S.29–53
- FOLJANTY-JOST, GESINE (2006), »Dezentralisierung als Herausforderung lokaler Demokratie?«, in: BLECHINGER-TALCOTT, VERENA, CHRISTIANE FRANTZ und MARK THOMPSON (Hrsg.): *Politik in Japan – System, Reformprozesse und Außenpolitik im internationalen Vergleich*, Frankfurt/ Main, New York: Campus, S.63–81
- HASEGAWA, KŌICHI (2002), »The organization and activation of the civil sector – rapid development during the ›lost decade‹«, in: *Social Science Japan*, April 2002, S.5–7
- HAYASE, NOBORU (2003), »NPO hō no kōzai« [Vorteile und Nachteile des NPO-Gesetzes], www.osakavol.org/volo/volo2003/volo3891.html, Zugriff am 13.07.2008
- HAYASHI, KAZUTAKA (2003), »Fukushi borantarizumu ga tsukuru atarashii kankei to wa« [Was sind neue Beziehungen durch den Wohlfahrtsvoluntarismus?], in: TSUBOGŌ, MINORU (Hrsg.), *Atarashii kōkyō kūkan o tsukuru* [Einen neuen öffentlichen Raum schaffen], Tōkyō: Nihon hyōronsha, S.129–156
- IMADA, MAKOTO (2003), »The voluntary response to the Hanshin Awaji earthquake«, in: OSBORNE, STEPHEN P. (Hrsg.), *The voluntary and non-profit sector in Japan – the challenge of change*, London: Routledge-Curzon, S.40–50

- IMADA, TADASHI (Hrsg.) (2006), *Nihon no NPOshi: NPO no rekishi wo yomu, genzai kako mirai* [Geschichte der NPOs in Japan: Die Geschichte der NPOs lesen, Gegenwart, Vergangenheit und Zukunft], Tōkyō: Gyōsei
- KAMIWAKI, HIROSHI (2004), »Keidanren no 40 oku-en no seiji kenkin »assen« wa nani o motarasu ka« [Was verursacht die »Vermittlung« einer Parteispende durch Keidanren?], <http://homepage2.nifty.com/~matsuyama/mondai.pdf>, Zugriff am 01.07.2008
- KATSUMATA, HISAYOSHI und MASUMI KISHI (2004), *NGO, NPO to shakai kaihat-su* [NGO und NPO und gesellschaftliche Entwicklung], Tōkyō: Dōbunkan
- KEIZAI SANGYŌ KENKYŪJO (2007), »2006nen chihō jichitai ankēto kekka hōkoku« [Bericht über die Ergebnisse einer Umfrage unter Kommunen im Jahr 2006], www.rieti.go.jp/jp/projects/np0/2006/1-1.pdf, Zugriff am 08.07.2008
- MATSUSHITA, KEIICHI (1998), *Jichi-tai NPO seisaku* [Die NPO Politik der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften], Tōkyō: Gyōsei
- MIKI, HIDEO (1999), »NPA Report – NPOhō no gaiyō to mondaiten« [NPA Report: Übersicht und Probleme des NPO-Gesetzes], <http://www.1m.mesh.ne.jp/~sic/npa/report2/paper5.html>, Zugriff am 07.07.2008
- MOCHIZUKI, KATSUYA (2001), »Nihon – undōtai kara keieitai e« [Japan – von einer sozialen Bewegung zur wirtschaftlichen Organisation], in: SHIGETOMI, SHIN'ICHI (Hrsg.), *Ajia no kokka to NGO – 15 ka koku no hikaku kenkyū* [Asiatische Staaten und NGOs – eine vergleichende Studie über 15 Länder], Tōkyō: Akashi Shoten, S.380–395
- NAIKAKUFU (2004), »Chōsa kekka no gaiyō – NPO hōjin no jittai oyobi nin-tei NPO hōjin seido no riyō jōkyō ni kansuru chōsa« [Überblick über die Untersuchungsergebnisse: Untersuchung über die aktuelle Lage von NPOs und den Stand der Nutzung des System zur Anerkennung von NPOs], www.npo-homepage.go.jp/pdf/h16a-2-3.pdf, Zugriff am 04.07.2008
- NAIKAKUFU (2005), »NPO (minkan hi eiri soshiki) ni kansuru yoron chōsa« [Meinungsumfrage über NPOs (private Nonprofit-Organisationen)], www.8.cao.go.jp/survey/h17/h17-np0/index.html, Zugriff am 09.06.2008
- NAIKAKUFU (2006), »Sankō shiryō – NPO hōjin seido wo meguru jōkyō« [Referenzmaterial – Die Situation des NPO-Systems] www.5.cao.go.jp/seikatsu/shingikai/kikaku/20th/np0/060405sanko-shiryō.pdf, Zugriff am 05.07.2008
- NAIKAKUFU (2007a), »Tokutei hi eiri katsudō hōjin seido no minaoshi ni mukete« [Zur Revision des NPO-Systems], www.npo-homepage.go.jp/pdf/20070628shingikai.pdf, Zugriff am 09.07.2008

- NAIKAKUFU (2007b), »Heisei 18 nendo shimin katsudō dantai kihon chōsa hōkoku-sho« [Bericht über die Untersuchung von Bürgergruppen im Jahr 2006], www.npo-homepage.go.jp/pdf/h18kihonchousa-all.pdf, Zugriff am 01.07.2008
- NAIKAKUFU (2008a), »Tokutei hi eiri hōjin no katsudō bunya ni tsuite« [Über die Aktivitätsbereiche von NPOs], www.npo-homepage.go.jp/data/bunnya.html, Zugriff am 10.07.2008
- NAIKAKUFU (2008b), »Tokutei hi eiri katsudō sokushinhō ni motozuku shinsei yurisū oyobi ninshōsū, funinshōsū no suii« [Veränderungen in den abgegebenen, angenommenen und abgelehnten Anträgen nach dem NPO-Gesetz], www.npo-homepage.go.jp/data/b_history.txt, Zugriff am 10.07.2008
- NAIKAKUFU (2008c): »Tokutei hi eiri katsudō sokushin hō ni motozuku shinsei yurisū oyobi ninshōsū, funinshōsū« [Zahl der abgegebenen, angenommenen und abgelehnten Anträge nach dem NPO-Gesetz], www.npo-homepage.go.jp/data/b_history.txt, Zugriff am 10.07.2008
- NIHON BENGOSHI RENGOKAI KŌGAI TAISAKU KANKYŌ HOZEN IINKAI (Hrsg.) (2001), *21 seiki o hiraku NGO, NPO* [NGO und NPO, die das 21. Jahrhundert öffnen], Tōkyō: Akashi shoten
- NPO JIGYŌ SUPPORT CENTRE (2004), »Nintai NPO seido no genjō no mondaiten« [Der aktuelle Zustand und Probleme des NPO-Systems], www.npo-support.jp/social_infra/pdf/npongo_asis.pdf, Zugriff am 01.07.2008
- PEKKANEN, ROBERT (2006), *Japan's Dual Civil Society – Members without Advocates*, Stanford: Stanford University Press
- SATŌ, IWAO (2002), *Autonomy and mobilization: two faces of civil society in Japan in the 1990s (research report handout)*, Halle-Wittenberg: The annual meeting of the Association for Social Science Research on Japan am 23.11.2002
- SHAW, RAJIB und KATSUICHIRO GODA (2004), »From disaster to sustainable community planning and development – the Kōbe Experiences«, in: *Disasters*, 28(4), S.16–40
- SŌMUSHŌ (2006), »Kōeki hōjin to gyōsei no kakawari« [Beziehung zwischen gemeinnützigen Körperschaften und Staats- bzw. Kommunalverwaltungen], in: Kōeki hōjin hakusho [Weißbuch über gemeinnützige Körperschaften], www.soumu.go.jp/s-news/2006/pdf/060815_1_3.pdf, Zugriff am 05.07.2008
- SUGISHITA, TSUNEO (2001), *NPO/NGO Gaido* [NPO/NGO guide], Tōkyō: Jiyū kokuminsha
- TANAKA, NAOKI (2005), »NPO no merito to demeritto« [Vorteile und Nachteile der NPOs], woman.nikkei.co.jp/culture/lecture/lecture.aspx?id=20050101sa271sa, Zugriff am 05.07.2008

- TSUJINAKA, YUTAKA, ROBERT PEKKANEN und TAKAFUMI OHTOMO (2005), »Civil Society Groups and Policy-Making in Contemporary Japan«, faculty.washington.edu/pekkanen/Civil%20Society%20Groups%20and%20Policy%20Making%20in%20Contemporary%20Japan%20Tsujinaka%20Pekkanen%20Ohtomo%20AAS%202005.pdf, Zugriff am 01.07.2008
- VOSSE, WILHELM (1999), »The emergence of a civil society in Japan«, in: DEUTSCHES INSTITUT FÜR JAPANSTUDIEN (Hrsg.), *Jahrbuch des Deutschen Instituts für Japanstudien*, Band 11, München: Iudicum S.31–53
- YAMAGISHI, HIDEO und TOSHIO KASAHARA (2004), *NPO to gyōsei – kyōdō no saikōchiku* [NPO und Verwaltung – Wiederherstellung von Kooperation], Tōkyō: Daiichi shorin
- YAMAMOTO, TADASHI (Hrsg.) (1999), *Deciding the public good – governance and civil society in Japan*, Tōkyō: Japan Center for International Exchange
- ZIMMER, ANNETTE und ECKHARD PRILLER (2007), »Der Dritte Sektor im aktuellen Diskurs«, in: BIRKHÖLZER, KARL, ANSGAR KLEIN, ECKHARD PRILLER und ANNETTE ZIMMER (Hrsg.), *Dritter Sektor/ Drittes System*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 49–70