

SCHÄFFER
POESCHEL

Teil I

Die Bedeutung des Sektors aus unterschiedlichen Perspektiven

1 NPOs: Abgrenzungen, Definitionen, Forschungszugänge

Michael Meyer, Ruth Sims

1.1 Wiener NPO-Forschung: Unser Zugang zum Feld

Es ist das grundlegende Ziel des vorliegenden Handbuchs, Forschungsergebnisse zum Nonprofit-Sektor zusammenzufassen und für PraktikerInnen, Studierende und WissenschaftlerInnen zugänglich zu machen. Nonprofit-Organisationen (NPOs) spielen im wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben moderner Gesellschaften eine wichtige Rolle. Das breite Spektrum an Beispielen enthält so verschiedenartige Organisationen wie Umwelt- und Menschenrechtsorganisationen, private Museen, Kulturvereine, Feuerwehren, Sportorganisationen, Wohlfahrtsverbände, Ordensspitäler, Interessenvertretungen, Parteien oder kleine Selbsthilfegruppen. Die Gesamtheit aller NPOs eines Landes wird als der »Nonprofit-Sektor« bezeichnet. Mit dem Nonprofit-Status ist eine Vielzahl von spezifischen Stärken, aber auch Fragen und Problemen verbunden. Diese stehen im Mittelpunkt dieses Handbuchs.

Ein Großteil der in diesem Buch vertretenen Beiträge entstammt dem an der Wirtschaftsuniversität Wien seit 20 Jahren etablierten Forschungsschwerpunkt, der sich mit Besonderheiten, dem Management und der gesellschaftlichen Bedeutung von NPOs befasst. Was ist das Besondere unserer Arbeit und dieses Handbuchs?

Interdisziplinärer Zugang

Neben der personellen Zusammensetzung der Forschungsgruppe ist auch die Herangehensweise an Fragestellungen des Nonprofit-Sektors weitgehend interdisziplinär. Wir gehen davon aus, dass die Herausforderungen der NPO-Praxis einen Austausch und ein Zusammenwirken verschiedener Perspektiven benötigen. Es gibt zwar einen Fokus auf betriebswirtschaftliche Fragen und Instrumente, dabei werden aber auch sozialwissenschaftliche Aspekte berücksichtigt. Das bedeutet, dass Managementprobleme möglichst aus einem erweiterten Kontext diskutiert werden, weil sie ohne den Blick auf die besondere gesellschaftliche Funktion von NPOs nicht zu verstehen, geschweige denn zu lösen sind. So ist betriebswirtschaftliche Effizienz in NPOs immer mit Effektivität bzw. Wirksamkeit abzuwegen – NPOs müssen also nicht nur der Wirtschaft, sondern auch ihren Werten entsprechen. Auch Zielsysteme und -formulierungen müssen damit höheren und widersprüchlicheren Anforderungen genügen als in Wirtschaftsunternehmen und öffentlichen Verwaltungen. Werte und gesellschaftspolitische Haltungen spielen oft eine große Rolle im Organisationsalltag. Die NPO-Forschung sollte daher neben einer Management-Orientierung auch eine gesamtwirtschaftliche und gesellschaftliche Grundlegung anstreben.

Differenzierter Blick auf Organisationen

Organisationen sind auf mehreren Ebenen beobachtbar:

- Personen und ihre Verhaltensweisen,
- Gruppen und ihre besondere Dynamik,
- die Gesamtorganisationen mit ihren Strukturen und Prozessen und
- die Beziehung der Organisation zu ihren Umwelten.

Es ist zwar unmöglich, alle Ebenen simultan zu sehen, aber Organisationen sind letztlich nur zu verstehen, wenn alle Aspekte berücksichtigt werden. Der Blick auf Organisationen – und damit auch auf NPOs – gleicht damit dem auf ein Theaterstück: Manchmal wird durch die Beleuchtung nur eine Person und ihr Spiel hervorgehoben, manchmal ist die ganze Bühne im Blick. In der Pause ist Licht im Saal, und es werden auch ZuseherInnen und der ganze Raum sichtbar. Es ist stets alles da, aber nicht immer alles sichtbar. Der Blick auf einen kleineren Ausschnitt ergibt ein scharfes Bild von Details (bspw. Mimik nur einer Schauspielerin), ist die gesamte Szenerie erleuchtet, dann sieht man zwar mehr, aber dies nicht so genau. Dennoch: Selbst bei voller Beleuchtung ist es uns unmöglich, alles prinzipiell Sichtbare gleichzeitig zu sehen – geschweige denn das viele Unsichtbare. Wir versuchen bewusst, die Scheinwerferereinstellungen immer wieder zu wechseln, das heißt zum Beispiel, Personen und ihr Handeln aus der Organisationsdynamik oder Organisationsprozesse auch aus der Interaktion mit der Umwelt heraus zu verstehen.

Praxisbezug

Unsere wissenschaftlichen Theorien, Konzepte und Befunde müssen sich in der Praxis bewähren und ihr nützen. Die in diesem Buch zusammengestellten Denkwerkzeuge wie auch unsere Forschungstätigkeit sollen den Menschen in NPOs die Orientierung erleichtern und damit Handlungsspielräume erweitern. Dies versuchen wir auch dadurch sicherzustellen, dass viele von uns in engem Kontakt mit der Praxis stehen. Im Rahmen von Auftragsforschung, Beratung und Managementtraining wird die Praxistauglichkeit unserer Ideen und Instrumente laufend auf den Prüfstand gestellt.

Thematische Breite und inhaltliche Spezialisierung

Wir versuchen, in unserer Forschung wie auch in diesem Handbuch einen gesellschaftspolitischen Blick auf den Nonprofit-Sektor mit inhaltlich spezialisierten Beiträgen zu vereinen. Ähnlich wie beim differenzierten Blick auf die NPOs selbst ist es auch hier unmöglich, gleichzeitig alle Perspektiven zu berücksichtigen. Wir versuchen aber, sowohl die interdisziplinäre Breite eines Makro-Zutrittes, der sich in gesamtsektoralen und zivilgesellschaftlichen Themen manifestiert, als auch die spezialisierte Analyse konkreter Teilfragen zumindest simultan zu verwirklichen. Die Bestimmungsfaktoren des zivilgesellschaftlichen Engagements, insbesondere der Freiwilligenarbeit und des Spendens, stehen genauso auf unserer Forschungsagenda wie Wirkungsanalysen auf Basis des Social Return on Investment (SROI) und eine kritische Analyse der Rationalisierung und Verbtriebswirtschaftlichung von NPOs. Daneben kommen aber technologische Fragen wie der optimale Einsatz von Managementkonzepten und -instrumenten nicht zu kurz. Diese Kombination von Breite und Spezialisierung soll auch in diesem Handbuch zum Ausdruck kommen.

Balance von Widersprüchen

Unsere Arbeit ist damit eine permanente Gratwanderung zwischen verschiedenen theoretischen Zugängen, verschiedenen Ebenen der Betrachtung und zwischen der Freiheit der Theorie und der Bodenhaftung der Praxis. Anders gesagt: Wir bewegen uns permanent und bewusst in Widersprüchen und versuchen diese auszubalancieren, was manchmal besser, manchmal schlechter gelingt. Unser Leitthema ist der Umgang mit Widersprüchen. Wir verstehen Organisationen prinzipiell als Ort der Begegnung und Austragung von Unterschieden und Widersprüchen. Für NPOs gilt dies in ganz besonderem Maß, weil sie zum einen unterschiedlichen Systemlogiken genügen müssen, ohne eine davon langfristig priorisieren zu können. Zum anderen sind sie regelmäßig mit widersprüchlichen Erwartungen konfrontiert, die sie ebenfalls handhaben müssen.

So sehr unsere eigene Gratwanderung, also der Versuch, Widersprüchliches nicht einseitig aufzulösen, oft anstrengend ist und den wissenschaftlichen Diskurs erschwert, so ist sie dem Untersuchungsbereich angemessen. Es ermöglicht uns eine hohe Anschlussfähigkeit an NPOs mit all ihrer Vielfalt und Widersprüchlichkeit. Der Nonprofit-Sektor ist eben kein grober Klotz, auf den ein grober Keil passt.

NPOs in Wirtschaft und Gesellschaft

In allen europäischen Ländern spielt der Nonprofit-Sektor eine wichtige und in den letzten Jahren stetig wachsende gesellschaftliche, kulturelle und wirtschaftliche Rolle. Er ist durchwegs sehr heterogen, d.h. er setzt sich aus Organisationen zusammen, die sich hinsichtlich ihrer Aufgabenstellung und ihres Selbstverständnisses, der Größe, des Organisationsgrads, der Rechtsform, der politischen Orientierung und vieler anderer Merkmale voneinander unterscheiden.

Der Nonprofit-Sektor hat im deutschsprachigen Raum weit zurückreichende Wurzeln: Gute Beispiele sind Föderalismus, Selbstverwaltung sowie Genossenschafts- und Vereinswesen. Historisch betrachtet ist der heutige Nonprofit-Sektor in vielerlei Hinsicht ein Kind der 1848er-Revolution. Die Tradition des Nonprofit-Sektors in den deutschsprachigen Ländern unterscheidet sich von jenen in der angelsächsischen Welt. Die gesellschaftliche Rolle des Nonprofit-Sektors ist abhängig von landesspezifischen Ausprägungen, z.B. der korporatistischen Struktur und der Stellung des Staates. Immer noch gibt es hier wenig umfassendes Datenmaterial, dennoch ist unbestritten, dass der Sektor neben seiner gesellschaftlich-kulturellen auch hohe ökonomische Bedeutung hat, sowohl in Hinblick auf den Produktionswert als auch in Bezug auf die Beschäftigung. Der größte Teil der Produktionskraft des Nonprofit-Sektors liegt in den Bereichen Soziale Dienste, Gesundheit, Kultur und Erholung sowie Erziehung und Bildung (vgl. dazu ausführlich Beiträge I.2–4).

1.2 Die »Probleme« negativer Abgrenzungen: der Sinn und Unsinn von Begriffsstreitigkeiten

Die Bezeichnung NPO hat sich bereits in den 1970er Jahren etabliert (z.B. bei Kotler, 1975; Hasitschka/Hruschka, 1982). Dennoch wird der Begriff permanent wegen seines negativ-abgrenzenden Charakters in Frage gestellt und es werden Alternativen überlegt, wie etwa

»Social Profit Organisation«, »Civilgesellschaftliche Organisation« oder »Freiwilligenorganisation«. Bei aller Offenheit für Kritik an bestehenden Konzepten wird hier aus folgenden Gründen für ein selbstbewusstes Beibehalten der etablierten Begrifflichkeit plädiert:

- Die Alternativen sind mindestens so problematisch wie der Begriff NPO. Entweder heben sie nur bestimmte Aspekte mancher NPOs hervor (Freiwilligenorganisation, NGO, Civilgesellschaftliche Organisation), oder sie betonen Aspekte, die für alle Organisationen zutreffen können. So kann auch vielen Wirtschaftsunternehmen »social profit« zugeschrieben werden. Die Entwicklung von Wegwerfwindeln hatte für die Entlastung von Müttern (und auch Vätern) genauso einen »social profit« wie die Innovationen der Pharmaindustrie für Kranke. Umgekehrt ist nicht nachvollziehbar, warum der »social profit« eines gewinnorientierten Pflegeheimes zwingend geringer sein sollte als der eines nicht gewinnorientierten.
- Negative Abgrenzungen sind nicht notwendigerweise schlecht: Niemand stößt sich an gewaltfreier Erziehung oder Konfliktaustragung, »gentechnikfreien« Lebensmitteln oder einer »atomwaffenfreien« Zone. Negative Befunde beim Arzt sind meist ein Anlass zur Freude. Der Begriff »Nonprofit« stammt aus einer Zeit, in der bewusste Abgrenzung von schnöder Gewinnerzielung positiv konnotiert war. Dass das heute für manche nicht mehr gilt, ist ein interessantes Phänomen, aber kein zwingender Anlass für neue Begrifflichkeiten.
- Begriffsklärungen sind oftmals sinnvoll und notwendig, sollten aber nicht übertrieben werden. Die aus essentialistischen Wurzeln gespeiste Liebe der deutschsprachigen Wissenschaft zu leidenschaftlichen Begriffskontroversen ist im Fall der NPOs nicht fruchtbar. Die Gemeinsamkeit des Objektbereiches ist schlicht der Verzicht auf Profit (Gewinnausschüttung) als dominante Entscheidungsorientierung. Der Begriff NPO ist hinreichend klar umrissen und erfüllt damit seine Funktion.

Zugegebenermaßen kann der Begriff »Nonprofit« zu Missverständnissen führen. Das wohl häufigste ist die Vermutung, NPOs dürften oder würden keine Gewinne erzielen. Mit anderen Worten: Der aus dem Englischen stammende Ausdruck »nonprofit«, der eigentlich »not for profit« meint, wird als »no profit« missverstanden. Wie sich noch zeigen wird, widerspricht ein solches Verständnis sowohl einer praktikablen Definition des NPO-Begriffs als auch der Praxis vieler NPOs.

Der Begriff »Nonprofit-Organisation« spiegelt ein spezifisches angelsächsisches Phänomen wider, das für Europa nur bedingt gültig ist: In der amerikanischen Gesellschaft sind NPOs in viel stärkerem Ausmaß eine Alternative und ein Widerpart zum gewinnorientierten Unternehmenssektor, als dies in Europa der Fall ist. Dieser typisch amerikanische Zugang zum Nonprofit-Sektor kommt auch in der Theoriebildung zum Ausdruck, wo amerikanische AutorInnen der Grenzziehung zwischen den NPOs und den gewinnorientierten Unternehmen viel mehr Aufmerksamkeit widmen als dies (noch) der Realität des Nonprofit-Sektors in Deutschland, Österreich oder der Schweiz entspricht (vgl. Beitrag I.7). Das Wort Nonprofit bringt diese Abgrenzung gegenüber den gewinnorientierten Unternehmen zum Ausdruck, während es in Europa viel öfter darauf ankommt, NPOs primär als nicht-staatliche Unternehmen zu begreifen.

Der dieses Faktum bezeichnende Ausdruck der »Nicht-Regierungsorganisation« (»Nongovernmental Organization«, »NGO«) ist im Vorfeld großer internationaler Konferenzen bzw. internationaler Organisationen (wie etwa der Europäischen Kommission oder der Weltbank) bereits üblich geworden, trägt jedoch den Keim anderer Missverständnisse

in sich: Wörtlich genommen, müssten nämlich NGOs sowohl gewinnorientierte als auch nicht auf Gewinn ausgerichtete Organisationen umfassen, solange sie nur nicht staatlich sind. Dies aber ist in der Praxis natürlich nicht intendiert (vgl. Europäische Kommission, 1997; World Bank, 1997).

Das Definitionsproblem hat jedenfalls hohe praktische Relevanz.¹ Gegenüber einem nicht klar oder in verschiedenen Ländern unterschiedlich definierten Phänomen lässt sich keine einheitliche Politik betreiben. Die Suche nach einer international vergleichbaren Definition mutiert damit von der akademischen Pflichtübung zum Politikerfordernis.

1.3 Denkbare Definitionszugänge

In Fachdiskussionen zum Nonprofit-Sektor werden immer wieder einzelne Aspekte erwähnt, die als Definitionsmerkmale von NPOs verwendet werden könnten. Diese Merkmale entstammen in der Regel einer spezifischen Sichtweise oder Wissenschaftsdisziplin. Meist zielen sie darauf ab, einzelne Fragen rund um NPOs auf der Basis klarer Begrifflichkeiten abhandeln zu können. Genannt werden insbesondere:

- Eine Abgrenzung von NPOs über den steuerlichen Status, was meist darauf hinaus läuft, NPOs als im juristischen Sinn gemeinnützige Unternehmen zu begreifen.²
- Eine Abgrenzung von NPOs über die wichtigsten Einkommensquellen: So wird etwa die »private Organisation ohne Erwerbszweck« in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) dadurch definiert, dass mehr als die Hälfte der Einnahmen nicht aus Verkäufen, sondern aus Beiträgen von Mitgliedern und Spendern stammt.
- Eine Abgrenzung von NPOs über die dominanten (unternehmensinternen) Ziele, an denen sich die NPO bei ihrem Verhalten orientiert: Am häufigsten wird hier die Bedarfsorientierung genannt. NPOs verfolgten primär Sachziele und unterschieden sich dadurch von gewinnorientierten Unternehmen, die Formalziele – insbesondere jenes der Gewinnmaximierung – anstreben.
- Eine Abgrenzung von NPOs über ihre gesellschaftliche Rolle: NPOs werden in dieser Perspektive dadurch charakterisiert, dass sie primär dem Gemeinwohl – der Allgemeinheit – und weniger privaten Interessen dienen.

1.4 Der NPO-Begriff dieses Handbuchs

Definitionen können nicht wahr oder falsch sein, weshalb es auch nicht sinnvoll ist, nach der »richtigen« Definition einer NPO zu suchen. Wesentlich ist vielmehr, dass Definitionen für eine gewählte Fragestellung geeignet und intersubjektiv verständlich sind; d.h. es muss möglich sein, anhand eines Merkmalskatalogs zu entscheiden, ob eine reale Orga-

1 Für eine Diskussion der Definitionsproblematik im internationalen Vergleich siehe Salamon/Anheier, 1997 sowie Morris, 2000.

2 Zur genaueren Diskussion der Gemeinnützigkeit und Abgrenzung dieses Aspekts von der Frage der Rechtsform einer NPO siehe Beitrag II.3.

nisation als NPO anzusehen ist oder nicht. Dieses Kriterium ist schwer zu erfüllen, weil NPOs in vielfältigen Formen auftreten und daher – bei welcher Definition auch immer – stets schwer zuordenbare Grenzfälle möglich sind.

In diesem Sinn erfassen die genannten Definitionszugänge wichtige und relevante Teilespekte jener Organisationen, die in diesem Handbuch näher untersucht werden. Jeder einzelne reicht aber für sich genommen nicht aus, um der umfassenden Fragestellung dieses Buchs zu genügen. Aus diesem Grund wird in der Folge ein Katalog von Merkmalen genannt, anhand derer NPOs in diesem Buch definiert werden. Dieser ist konsistent mit dem NPO-Begriff des »Johns Hopkins Project« (vgl. Salamon/Anheier, 1992), in dem eine Datengrundlage für einen internationalen Vergleich der Nonprofit-Sektoren zahlreicher Länder erhoben wurde (vgl. Beitrag I.2 bis Beitrag I.4). Damit ist die begriffliche Konsistenz mit zahlreichen Arbeiten zum Nonprofit-Sektor in anderen Ländern hergestellt.

NPOs werden demnach durch folgende Merkmale charakterisiert:

- NPOs sind durch ein Mindestmaß an formaler Organisation gekennzeichnet. Da in verschiedenen Ländern unterschiedliche Formalvorschriften für die öffentliche Registrierung einer juristischen Person bestehen, ist mit diesem Merkmal keine Einigung auf eine bestimmte Rechtsform angesprochen. Wie im Beitrag II.3 ausführlich dargestellt, können NPOs sehr unterschiedliche Rechtsformen haben. Vielmehr äußert sich eine formale Organisation schon in einem Mindestmaß an formalisierten Entscheidungsstrukturen oder Verantwortlichkeiten, in einer juristischen Registrierung etc. Spontane, lediglich auf einen einzigen temporären Anlass bezogene Aktivitäten oder informelle Gruppen sind zwar wichtige und gesellschaftlich relevante Phänomene, werden aber hier nicht als NPO verstanden.
- Die in diesem Buch untersuchten Organisationen sind private, das heißt nicht staatliche Organisationen. Dies schließt nicht aus, dass sie von der öffentlichen Hand finanziell unterstützt oder sogar weitgehend getragen werden. Da die Grenzen zwischen »privaten« und »öffentlichen« Organisationen in Europa sehr fließend sind und zahlreiche Mischformen existieren, wird die Problematik dieser Abgrenzung später noch näher betrachtet.
- NPOs dürfen keine Gewinne bzw. Überschüsse an Eigentümer oder Mitglieder ausschütten. Dieses Kriterium wird in der angelsächsischen Literatur als »Non Distribution Constraint« bezeichnet. NPOs ist es nicht verwehrt, Gewinne zu erwirtschaften, was sie charakterisiert, ist die Form der Gewinnverwendung. Gewinne müssen in der Organisation verbleiben und für den Unternehmenszweck – die »Mission« (vgl. Beitrag II.2) – verwendet werden. Auch dieses Merkmal stellt auf einen Idealtypus ab, da es versteckte Formen der Gewinnausschüttung gibt. In den Rechtsordnungen Deutschlands, Österreichs und der Schweiz trifft dieses Kriterium jedenfalls für den juristischen Gemeinnützigeitsstatus zu. Wie im Beitrag II.3 gezeigt wird, ist es jedoch nur eines von mehreren Kriterien der Gemeinnützigkeit.
- NPOs weisen ein Minimum an Selbstverwaltung bzw. Entscheidungsautonomie auf. Die wichtigsten Entscheidungen können (zumindest formal) innerhalb der Organisation gefällt werden. Eine völlige Außenkontrolle (im juristischen Sinn) widerspricht dem hier verwendeten NPO-Konzept.
- NPOs sind stets durch ein Mindestmaß an Freiwilligkeit gekennzeichnet. Dies kommt gut durch den englischen Terminus »Voluntary Organization« zum Ausdruck. Dieses Kriterium ist jedenfalls dann erfüllt, wenn in NPOs ehrenamtliche Arbeit (umgangs-

sprachlich auch oft als »Freiwilligenarbeit« bezeichnet) geleistet wird (vgl. dazu Beitrag III.1), was sich nicht nur auf ausführende Tätigkeiten, sondern auch auf Leitungsfunktionen (durch »Funktionäre«) beziehen kann. Auch die freiwillige Mitgliedschaft wird als Indikator für die Erfüllung dieses Kriteriums angesehen. Darüber hinaus bezieht sich das Kriterium der Freiwilligkeit auf freiwillige (Geld-)Spenden.

Keines der genannten Kriterien ist absolut trennscharf. Obwohl dies im Hinblick auf terminologische Klarheit wünschenswert wäre, entspricht die Unschärfe der Grenzen sehr gut den auch in der Realität unscharfen Trennlinien zwischen NPOs und anderen Organisationen.

Eine konkrete Organisation kann deshalb den einzelnen Kriterien in sehr unterschiedlichem Ausmaß entsprechen. Sie könnte z. B. eine klare Begrenzung der Gewinnausschüttung, eine eindeutige formale Struktur mit Selbstverwaltungscharakter besitzen, aber nur in sehr geringem Maß mit ehrenamtlicher Arbeit agieren und in einem Naheverhältnis zur öffentlichen Hand stehen (z. B. durch weitgehende öffentliche Finanzierung). Dennoch wäre sie im Sinn dieses Buchs als NPO zu bezeichnen, wenn sie alle fünf Kriterien wenigstens in einem Mindestausmaß erfüllt. Dies ist vor allem im Hinblick auf das Faktum zu bedenken, dass die reale wirtschafts- und gesellschaftspolitische Entwicklung auch in den letzten Jahren viele neuartige Organisationen hervorgebracht hat (z. B. im Zuge der »Ausgliederung« öffentlicher Aufgaben aus dem Bereich staatlicher Leistungserstellung in Form sog. Agenturen), auf die sich dieses Buch in vielfacher Hinsicht bezieht, wenngleich die gewählte Definition nicht luppenrein zutrifft.

Der genannte Merkmalskatalog erlaubt es, die Vielfalt der Organisationen im Nonprofit-Sektor abzubilden. In der Praxis ist es bisweilen besonders relevant, nur eines oder zwei der genannten Kriterien hervorzuheben, weil eine Abgrenzung zwischen NPOs und anderen Organisationen gesucht wird; etwa die Abgrenzung zu gewinnorientierten Unternehmen, zu öffentlichen Unternehmen oder zu Organisationen ohne Freiwilligenarbeit.

Insgesamt erfüllen die in der Einleitung genannten Beispiele die einzelnen Merkmale in sehr unterschiedlicher Intensität. Das als NPO geführte Museum mag etwa hinsichtlich Formalstruktur, Gewinnausschüttungsverbot und Freiwilligkeit die Kriterien erfüllen, hinsichtlich der Selbstverwaltung jedoch auf Grund der Abhängigkeit von einer bestimmten Stiftung nur noch knapp dem geforderten Bild entsprechen. Beim lokalen Sportverein könnten alle Kriterien gleichmäßig zutreffen, während in einem großen Ordenskrankenhaus möglicherweise das Kriterium der Freiwilligkeit nur über die Mitgliedschaft im Trägerverein und die dort geleistete ehrenamtliche Vorstandarbeit zu finden ist, die Institution sonst aber sehr klar in das gezeichnete Bild passt.

1.5 Zwischen Markt und Staat – NPOs als Dritter Sektor

Die Gesamtheit der NPOs wird auch häufig als Dritter Sektor bezeichnet und damit den Sektoren »Markt« und »Staat« gegenübergestellt. In diesem Dreisektoren-Modell werden Organisationen also durch ihre Nähe zu den gesellschaftlichen Polen Markt und Staat verortet. Der Sektor »Markt« umfasst demnach Profitorganisationen, also Unternehmen, die durch gewinnorientierte und marktfinanzierte Tätigkeiten charakterisiert sind. Zum Sektor »Staat« gehören öffentliche Organisationen, also Gebietskörperschaften wie Bund,

Länder, Gemeinden, Kommunen, die durch die Erfüllung hoheitlicher Aufgaben sowie durch die Finanzierung über öffentliche Gelder charakterisiert sind. Der Dritte Sektor wird unterschiedlich definiert. Zunächst werden Dritter-Sektor-Organisationen durch Abgrenzung bestimmt, also durch ein »Weder-noch«. Obwohl sich NPOs also häufig auf Märkten bewegen und oft auch in hohem Maße öffentliche Aufgaben übernehmen, sind sie weder Wirtschaftsorganisationen noch Organisationen der öffentlichen Hand. Darüber hinaus werden Organisationen des Dritten Sektors durch ihre Gemeinnützigkeit bzw. – als deren operationalisierbares Kriterium – durch ihre Orientierung an einer Mission bzw. an nicht monetären Zielen charakterisiert. Viele Zugänge sehen den Sektor aber auch durch ein »Sowohl als auch« geprägt, d.h. durch die Fähigkeit der Vermittlung zwischen verschiedenen Logiken, also durch Mehrsprachigkeit der Organisationen (vgl. Kap. I.8).

Ein weiterer Referenzpunkt ist die Zivilgesellschaft: Damit meinen wir eine zwischen Staat, Wirtschaft und Privatem angesiedelte Sphäre, in der Menschen ihre Anliegen selbst vertreten und zu gestalten versuchen. Zivilgesellschaft betont das private, nicht gewinnorientierte Engagement, verbunden mit der Hoffnung auf mehr Partizipation, Demokratie und soziale Gerechtigkeit. NPOs sind wichtige Akteure der Zivilgesellschaft, aber nicht die einzigen; so zählen bspw. auch soziale Bewegungen oder Gruppen von AktivistInnen bzw. engagierte BürgerInnen zu den zivilgesellschaftlichen Akteuren. Aber auch Wirtschaftsunternehmen können sich in der Zivilgesellschaft engagieren.

1.6 Abgrenzung des Dritten Sektors von Staat und Wirtschaft

In diesem Buch werden NPOs zwar als private – also nicht staatliche Organisationen – verstanden, allerdings bestehen zwischen dem öffentlichen und dem Nonprofit-Sektor zahlreiche Verschränkungen, die auf juristischer, personeller, finanzieller oder politischer Ebene liegen können.

Während die im Merkmalskatalog angeführte Klassifikation einer NPO als »private« Organisation im internationalen Kontext als unproblematisch gelten mag, treten gerade in den deutschsprachigen Ländern besondere Abgrenzungsprobleme auf, die zwischen Deutschland, Österreich und der Schweiz jeweils eigene Nuancen aufweisen können (vgl. Kap. I.2-I.4). Ähnlich wie bei der Abgrenzung der NPO insgesamt lassen sich auch bei diesem wichtigen Einzelkriterium nur fließende Übergänge beschreiben. Zur besseren Durchleuchtung der Problemstruktur könnten jedoch folgende Aspekte dienen (vgl. Abbildung I.1):

- Im juristischen Sinn kann sich die Abgrenzungsproblematik nur bei juristischen Personen des öffentlichen Rechts stellen, da juristische Personen des Privatrechts als »private« Organisationen anzusehen sind.
- Juristische Personen des öffentlichen Rechts sind zunächst alle Gebietskörperschaften, also Länder, Kantone, Gemeinden etc. Deren Tätigkeit ist als öffentlich zu kategorisieren. Daneben existiert noch eine Vielzahl von anderen juristischen Personen des öffentlichen Rechts, z. B. Kirchen, Spitäler, Universitäten, aber auch Einrichtungen, die nur die Rechtsordnungen einzelner Länder vorsehen, z. B. in Österreich der Arbeitsmarktservice oder die Sozialversicherungsträger, in Deutschland der TÜV.
- Im Kreis dieser spezifischen juristischen Personen ist die Abgrenzungsproblematik am deutlichsten. Denn die in der Realität weit verbreiteten »Mischformen« zwischen

öffentlichen und privaten Organisationen sind oft in dieser juristischen Form konstruiert. Als Abgrenzungskriterium ist es dann sinnvoll, auf die Ausübung von Hoheitsgewalt abzustellen: Wird keine Hoheitsgewalt ausgeübt, kann auch eine juristische Person des öffentlichen Rechts als »private« Organisation angesehen werden. Dies bedeutet jedoch noch nicht, dass es sich dabei um eine NPO handeln muss; um dies zu entscheiden, wäre zusätzlich eine Prüfung der anderen Kriterien vorzunehmen.

- Besonders kompliziert ist der in der Praxis immer wieder vorkommende Fall, dass eine konkrete Organisation sowohl hoheitliche als auch nicht hoheitliche Agenden wahrnimmt. Als Beispiel mag der österreichische Arbeitsmarktservice (AMS) dienen: Dieser prüft und administriert die Auszahlung des Arbeitslosengelds – eine Aufgabe, bei der Hoheitsgewalt ausgeübt wird. Darüber hinaus leistet der AMS jedoch auch Beratungs- und Vermittlungsdienste für Arbeitslose, was als nicht hoheitliche Aktivität zu klassifizieren ist. In diesem Fall ist eine Klassifikation der Organisation als »privat« oder »öffentlich« theoretisch am relativen Stellenwert der hoheitlichen Agenden denkbar. Eine Organisation könnte als »privat« klassifiziert werden, wenn sie nicht mehr als 5 % ihrer Aktivitäten hoheitlichen Aufgaben widmet.

Da eine solche Abgrenzung letztlich willkürlich vorgenommen wird, ist der Schluss sinnvoll, bestimmte Organisationen als Mischung zwischen »privat« und »öffentlich« anzusehen. Daran zeigen sich wieder die Grenzen der Sinnhaftigkeit einer Begriffssdiskussion. Einerseits ist es wichtig, am Beginn einer Monographie den Untersuchungsgegenstand klar zu umreißen, umso mehr, als der Terminus der »Nonprofit-Organisation« vage ist und vielfältig verwendet wird. Andererseits können viele Erkenntnisse, die in diesem Buch gewonnen und vermittelt werden, auch für Organisationen relevant sein, die nach den dargestellten Kriterien nicht eindeutig als NPOs zu klassifizieren sind, weil sie z. B. durch Ausgliederungen aus der öffentlichen Hand entstanden sind und weil das Kriterium der Freiwilligkeit auf sie kaum zutrifft.

Obgleich das zentrale Thema dieses Handbuchs die private NPO ist, bringen es die vielfältigen Parallelen zwischen privaten NPOs und öffentlichen Organisationen mit sich, dass die in der Folge angestellten Überlegungen auch für staatliche oder halbstaatliche Einrichtungen von Interesse sein können. Darüber hinaus sind Erkenntnisse der Non-profit-Forschung teilweise auch im Bereich der gewinnorientierten Unternehmen anwendbar. So war es in den letzten Jahren fast modern, nach Peter Druckers altem Motto »What Business Can Learn from Nonprofits« (1989) in NPOs Vorbilder in punkto Leadership, wertorientierte, nachhaltige Strategieentwicklung, Motivation und Commitment etc. zu proklamieren. Dies wurde zwar möglicherweise eher im NPO-Bereich gesehen und benannt, dennoch verschwimmen die Grenzen zwischen dem Nonprofit-Sektor auch in Richtung zum Wirtschaftssektor zumindest in manchen Bereichen. Abgesehen davon, dass NPOs sich tendenziell stärker an Marktlogiken orientieren (müssen) als noch vor einem Jahrzehnt, entstehen auch im Wirtschaftssystem zunehmend neue Akteure, die nicht primär an monetären, sondern ebenfalls stark an inhaltlichen Zielen orientiert sind und etwa unter den Begriffen Social Enterprise oder Social Entrepreneurship bekannt wurden (siehe Kap. III.4). Gerade auch im Bereich von ökologischen-nachhaltigen Produkten dient eine Orientierung an inhaltlichen Werten als Kernkompetenz mancher Organisationen letztlich der Gewinnerzielung. Auch die Wahrnehmung sozialer Verantwortung von Unternehmen, also Corporate Social Responsibility, lässt Wirtschaftsunternehmen manchmal zu sozialen Akteuren mit z. T. hoher Reichweite werden, wird aber vielfach

letztlich zur Legitimitätssicherung und damit zur Gewinnerzielung funktionalisiert (siehe Kap. II.1). Auch hier gilt, dass nicht immer eindeutige Zuordnungen zu treffen sind. Letztlich ist das Definitionskriterium der nichtstattfindenden Gewinnausschüttung das zentrale Kriterium zur Abgrenzung von NPO und Wirtschaftssektor.

Ein Modell, das den verschwimmenden Grenzen wie auch der Heterogenität von NPOs gerecht zu werden versucht, ist die Differenzierung von NPOs nach ihrer Nähe zu unterschiedlichen gesellschaftlichen Systemen, d.h. nach der Bedeutung, die diese für Orientierungen (Entscheidungskriterien, Bedeutungszuschreibungen, Organisationskultur etc.) der NPO innehaben. Den für NPOs bedeutsamsten »Attraktoren« entsprechend kann ein »dreipoliges Feld« von Wirtschaft, Politik und Basis bzw. Zivilgesellschaft aufgespannt, und idealtypisch nach wirtschaftsnahen, verwaltungsnahen und basisnahen NPOs unterschieden werden (Zauner, 2007; Simska, 2001). Wirtschaftsnah NPOs folgen in hohem Ausmaß der Logik der Ökonomie, sie unterscheiden sich im Extremfall nur mehr durch die Nicht-Ausschüttung ihrer Gewinne von Wirtschaftsunternehmen. Beispiele dafür sind etwa manche auf Märkten agierende Genossenschaften. Verwaltungsnah NPOs erfüllen mit dominanter öffentlicher Finanzierung Aufgaben der öffentlichen Verwaltung und sind diesen oft in zentralen Kulturmustern und Entscheidungslogiken ähnlich. Beispiele dafür sind manche NPOs in der Arbeitsmarktverwaltung, im Strafvollzug und im Gesundheitssystem. Basisnahe NPOs sind eng an sozialen Bewegungen oder Interessengruppen gekoppelt, aus denen sie hervorgegangen sind. Die Logik von Macht oder von Geld zählt ihnen vergleichsweise wenig, Solidarität mit ihrer Basis und ideologische Orientierungen bestimmen den Organisationsalltag. Beispiele dafür sind viele der politischen NPOs im Rahmen von Menschenrechts-, Entwicklungs- oder Umweltpolitik.

1.7 Der Aufbau des Handbuchs

Dieses Handbuch versucht, den vielfältigen Bedeutungen von und Anforderungen an NPOs möglichst gerecht zu werden. NPOs sind ein entscheidender Faktor in gesellschaftlich-kultureller Hinsicht, die konkrete Ausprägung und Einbettung des Sektors hat hohe politische und wirtschaftliche Bedeutung und die Besonderheiten von NPOs führen auch zu spezifischen Anforderungen an das Management. Dies erfordert die Analyse aus dem Blickwinkel verschiedener wissenschaftlicher Disziplinen. Das Schwerpunkt liegt dabei auf betriebswirtschaftlichen und sozial-ökonomischen Zugängen, die durch juristische und soziologische Perspektiven ergänzt werden. Das Buch ist in vier Hauptteile gegliedert, die unterschiedliche Perspektiven auf den Nonprofit-Sektor zum Gegenstand haben:

In Teil I geht es um den Blick aus der Makelperspektive, also um die Bedeutung und Funktion des gesamten Nonprofit-Sektors in der Gesellschaft. So werden zunächst Spezifika des Sektors in Deutschland, Österreich und der Schweiz beschrieben. Hier wird deutlich, wie weit der Nonprofit-Sektor bzw. seine konkrete Ausprägung und Funktion in seinem jeweiligen politischen und sozialen Umfeld zu verstehen ist. Mit einem Überblick über Entwicklungen der internationalen Zivilgesellschaft wird zudem ein Thema aufgegriffen, das in den letzten Jahren hohe politische Aktualität erfahren hat, etwa in Zusammenhang mit dem Arabischen Frühling oder Occupy. In der Folge werden Zugänge unterschiedlicher Disziplinen wie Sozioökonomie, Soziologie oder Betriebswirtschaftslehre zum Sektor vorgestellt. Diese Beiträge erläutern zusammenfassend, wie NPOs in den

jeweiligen Disziplinen gesehen werden und welche Erkenntnisse daraus für die Praxis abgeleitet werden können. Diese Unterteilung nach Disziplinen wird zunehmend problematisch – selbst in der wissenschaftlichen Praxis. Dennoch haben wir sie hier beibehalten – die Selbstverpflichtung der Fokussierung auf je eine (disziplinengeleitete) Perspektive schärft den Blick und gibt in der Summe der drei Beiträge einen guten Einblick über vielfältige Möglichkeiten der Analyse von NPOs.

Teil II bezieht sich auf die Ebene der einzelnen Organisation und analysiert klassische Fragen des Managements in ihrer Ausprägung und Bedeutung für NPOs. Viele Managementprobleme stellen sich in NPOs in spezifischer Form, nicht alle Handlungs- und Entscheidungsprinzipien der kommerziellen Welt sind daher ohne Modifikation auf NPOs übertragbar. Dies wird zunächst mit Fokus auf Besonderheiten des Managements von NPOs allgemein diskutiert. In der Folge werden zu einzelnen Managementthemen wie strategisches Management, rechtliche Gestaltung, Marketing, Organisation, Arbeits- und sozialrechtliche Rahmenbedingungen beim Einsatz von MitarbeiterInnen in NPOs, Personalmanagement, Finanzierung, Rechnungswesen und Controlling, Projekte und Prozessmanagement und Leadership deskriptive und theoretische Aussagen über die spezifischen Ausprägungen der jeweiligen Thematik in NPOs getroffen. Diese bieten zwar zumeist keine direkten praktischen Entscheidungshilfen für das Handeln in Organisationen, sollen aber PraktikerInnen dennoch neben einem Überblick über die Forschung einen ordnenden Rahmen für den Umgang mit dem jeweiligen Thema bieten. Die Auswahl der Managementthemen folgte weitgehend üblichen betriebswirtschaftlichen Spezialisierungen sowie dem Kriterium ihrer Bedeutung für NPOs.

Teil III schließlich behandelt NPO-spezifische Themen, also Themen, die in ihrer Grundfragestellung primär an NPOs orientiert sind. Hier werden Determinanten und Ausprägungen von Freiwilligenarbeit dargestellt, weitere Beiträge widmen sich dem Spenden, den Spannungsfeldern in der NPO-Kommunikation und den Besonderheiten der Governance auf organisationaler und gesellschaftlicher Ebene. Der Beitrag zu Sozialen Innovationen und Social Entrepreneurship spricht ebenso wie jene zu Governance sowie zu Evaluation besonders aktuelle Fragestellungen an, die Beiträge zu Spenden und Fundraising behandeln dagegen klassische Fragen von NPOs bzw. der NPO-Forschung. Neben einem Überblick über die Literatur und die zentralen Fragestellungen zum jeweiligen Thema werden hier in einigen Beiträgen auch Daten aus aktuellen empirischen Erhebungen dargestellt, etwa zum Thema Freiwilligenarbeit oder Spenden. Das Buch schließt mit einem Ausblick zu Entwicklungsperspektiven des Nonprofit-Sektors. Nach einem Überblick über die wesentlichen Veränderungen der letzten Jahre werden Einschätzungen zu zukünftigen Trends und Herausforderungen gegeben. Basis dafür ist die Befragung von ExpertInnen im Rahmen einer quasi-Delphi-Erhebung. Auch diese löst zwar nicht das von Karl Valentin so treffend bezeichnete Problem, dass Prognosen immer schwierig sind, ganz besonders aber, wenn sie die Zukunft betreffen, sie zeigt aber jedenfalls, welche zukünftigen Herausforderungen und Entwicklungen derzeit Aufmerksamkeit erfahren und mit hoher Wahrscheinlichkeit den Alltag vieler NPOs beeinflussen werden.