

Bürgerschaftliches Engagement  
und Nonprofit-Sektor

Herausgegeben von

Annette Zimmer

Band 6

Christiane Frantz  
Annette Zimmer (Hrsg.)

Zivilgesellschaft international  
Alte und neue NGOs

Leske + Budrich, Opladen 2002

# Institutionelle Umwelten und die Handlungsfähigkeit von NGOs

## 1. Einleitung

Nichtregierungsorganisationen (NGOs) genossen in den letzten Jahren ein erhöhtes Maß an öffentlicher Aufmerksamkeit, denn in der öffentlichen Diskussion wurden die NGOs angesichts eines grassierenden Unbehagens am Staats- oder Marktversagen als ein alternatives Instrument der Regulierung öffentlicher Belange eingeführt. Diese öffentliche Aufmerksamkeit ist aber nicht nur höher, sie ist damit auch enttäuschungsanfälliger, denn man muss annehmen, dass die NGOs die in sie gesetzten Hoffnungen nur schwerlich in dem erhofften Maße erfüllen können. In der Tat erhöht sich der Erfolgsdruck auf fast allen Ebenen. Denn die Aufgabenlast und Verantwortung des NGO-Sektors wächst in fast allen Tätigkeitsbereichen (soziale und Gesundheitsdienste, Kultur und Erziehung etc.), gleichwohl die Finanzierung angesichts knapper öffentlicher Kassen und eines nur langsam wachsenden Spenden- und Dienstleistungsmarktes an Grenzen stößt und damit die Bemühungen um eine stärkere öffentliche Präsenz und Unterstützung, um neue Fördertöpfe oder Marktnischen steigert.

Der vorliegende Beitrag wird sich mit der Handlungsfähigkeit der NGOs vor dem Hintergrund gewandelter Umwelтанforderungen beschäftigen, wobei ich mich insbesondere mit den (nicht-intendierten) Folgen einer an der Strategie- und Kommunikationsfähigkeit orientierten Organisationsentwicklung beschäftigen möchte. Dabei werde ich mich auf die NGOs konzentrieren, die sich als „public interest“ und „nonprofit“-Organisationen (NPOs) kennzeichnen lassen. Meine Annahme lautet nämlich, dass die Anforderungen an die NPOs angesichts verschiedener institutioneller Umwelten komplexer werden, und dass sich der genannte Erfolgsdruck auf die verschiedenen Akteure im Sinne einer stärkeren formalen Organisation ihrer Arbeit auswirkt. Hier kommen Prozesse der Professionalisierung, Bürokratisierung und Kommerzialisierung ins Spiel, die die Gemeinnützigkeit und Ehrenamtlichkeit der Arbeit dieser Organisationen einschränken.

## 2. Handlungs- und Kommunikationsfähigkeit: Organisationsaufgaben

Nonprofit-Organisationen kennzeichnen sich durch eine Reihe von Merkmalen (Salamon/Anheier 1996: 13-16). Es handelt sich zunächst um formale Organisationen, bei denen also Ziele, Mitgliedschaftsformen, Funktionen und Entscheidungsverfahren formal festgelegt und damit kontrollierbar sind. Im Gegensatz zu Behörden oder Unternehmen handelt es sich bei NPOs um privatrechtliche Akteure, die nicht-kommerzielle Ziele verfolgen, auf einem signifikanten Maß an Freiwilligenarbeit beruhen und Formen der Selbstverwaltung aufweisen, die ihre Autonomie gegenüber ihrer Umwelt gewährleisten. Bei aller Verschiedenheit der Organisationen im Hinblick auf Ziele, Mitgliedschaftsformen und Organisationsstrukturen lässt sich davon ausgehen, dass ihre Handlungsfähigkeit von einem Mindestmaß an innerorganisatorischer Struktur abhängt. Erstens bedarf es Entscheidungsstrukturen, die es erlauben, Tätigkeitsbereiche, Ziele und Arbeitsformen festzulegen. Zweitens sind Führungsstrukturen notwendig, die es ermöglichen, die Aktivitäten der Mitarbeiter oder Mitglieder zu koordinieren, zu kontrollieren und zu korrigieren. Drittens kommt es auf Formen der Ressourcenallokation an, die es ermöglichen, Personen, Kompetenzen und Mittel zu akquirieren, zu verteilen und einzusetzen. Schließlich sind auch Formen des Lernens von Belang, durch die über die Effektivität, Effizienz, Glaubwürdigkeit etc. der eigenen Arbeit reflektiert und durch welche die gewonnenen Erkenntnisse für die künftige Tätigkeit nutzbar gemacht werden können.

### 2.1 Anforderungen an die organisatorische Arbeit

Innerorganisatorisch sind also verschiedene Aufgaben zu erfüllen, wobei sich gerade seit den 90er Jahren erkennen lässt, dass das öffentliche wie auch akademische Interesse an eben diesen innerorganisatorischen Erfolgsbedingungen gewachsen ist. So liegen mittlerweile eine Reihe von Lehrbüchern und Modellen für eine effektive und effiziente Organisation gemeinnütziger Unternehmungen vor (z. B. Schwarz 1992; Badelt 1999; Lung 1998; Eversheim 1997). Sie alle scheinen nahe zu legen, dass die „Zeit der Unschuld“ vorbei ist, denn die Frage nach der richtigen Organisation kann nicht mehr der Tradition oder der Intuition überlassen werden, sondern muss neu gestellt und beantwortet werden. Hier kommt die Vorstellung zum Tragen, dass sich die Anforderungen an die NPOs verändert, ja sogar multipliziert haben. Denn waren die NPOs bislang in bestimmten Tätigkeitsbereichen mit konkreten Aufgaben betraut und hier zumeist eng an die Unterstützung und Patronage des Staates rückgebunden, so brachten diese „Reservate“ und die Abhängig-

keit vom Staate zugleich eine gewisse Sicherheit und Konstanz. Seitdem aber hat sich die Umwelt der NPOs maßgeblich verändert. Die Aufgabenverteilung zwischen Staat, Markt und NPOs ist in Bewegung geraten, etwa im Bereich der Wohlfahrtspflege, bei der der Staat seit den 1980er Jahren eine Politik der Dezentralisierung, Deregulierung und Privatisierung verfolgt. Im Zuge dieser Entwicklungen konnten NPOs neue Aufgaben und Tätigkeitsbereiche für sich reklamieren, wodurch ihre Bedeutung stieg. Zugleich aber wuchs die Konkurrenz innerhalb des NPO-Sektors wie auch zwischen diesen Akteuren und quasistaatlichen Organisationen sowie kommerziellen Unternehmungen (Weisbrod 1998a). Fragen der Produktivität und Effizienz, der Professionalität und Glaubwürdigkeit, der Reputation und Legitimität wurden nun für die NPOs strategisch sehr wichtig. Mit den Veränderungen der Umwelt werden folglich Organisationsformen immer stärker problematisiert, d. h. Fragen nach der richtigen Organisationsform erscheinen unter diesen Umständen als prinzipiell ergebnisoffen und können nicht mehr per se durch einen Bezug auf das bislang Bewährte oder Eingespielte beantwortet werden.

### 2.2 Wandel der Beziehungen zwischen NPOs und ihren institutionellen Umwelten

Eben diese Beziehungen zwischen NPOs und ihren Umwelten sollen im Folgenden näher untersucht werden, um die Anforderungen und Antworten der NPOs skizzieren zu können. Dabei werde ich mich nicht mit den organisatorischen Modellen oder Konzepten selbst beschäftigen, die in der öffentlichen und akademischen Diskussion etwa in Bezug auf den Begriff des Sozialmanagements entwickelt wurden (z. B. Badelt 1999). Vielmehr geht es um die Strategien der Umweltanpassung einerseits und die Rückwirkungen dieser strategischen Ausrichtung auf die innerorganisatorische Funktionslogik andererseits. Dabei werde ich mich insbesondere für drei Dimensionen interessieren, auf denen diese Beziehungen zwischen NPOs und ihren Umwelten angesiedelt sind: öffentliche Kommunikation, Dienstleistungserbringung und Ressourcenallokation. Hierbei handelt es sich um Funktionsbereiche oder Arbeitsschwerpunkte, die zwischen den einzelnen NPOs – je nach Zielsetzung und Tätigkeitsbereich – unterschiedlich ausgeprägt sind. So sehen viele NPOs ihre hauptsächliche Funktion in der Dienstleistungserbringung, etwa im Bereich von Kultur und Bildung, Gesundheits- und soziale Dienste, Jugend- oder Altenhilfe. Hier ist davon auszugehen, dass diese Organisationen lange Zeit die öffentliche Kommunikationsarbeit und eine offensive Ressourcenallokation solange unterbelichtet ließen, wie ihre Klientel und ihre Financiers relativ gesichert waren. Gerade diese Organisationen haben aber erkennen müssen, dass sowohl die bestehende Nachfrage nach ihren Dienstleistungen als auch die etablierten Finanzierungswege allmählich ins Wanken gerieten,

weshalb eine aktivere Kommunikationspolitik und Ressourcenallokation in den meisten dieser dienstleistenden NPOs Einzug gehalten hat. Denn diese NPOs müssen nun in kompetitiveren Umwelten sich und ihre Dienstleistungen publik machen, positive Imagebildung betreiben, auf neue Bedürfnisse und öffentliche Debatten reagieren sowie neue Kunden und Unterstützer anwerben.

Umgekehrt verhält es sich bei den NPOs mit einer Mission, die auf den sozialen, politischen und kulturellen Wandel der Gesellschaft aus ist (Bürgerinitiativen, Verbände, soziale Bewegungsorganisationen und Netzwerke etc.). Ihre bisherige Arbeit bezog sich primär auf eine aktive Kommunikationspolitik, die vier verschiedene Orientierungspunkte übernehmen kann: die öffentliche Aufklärung, (Massen-)proteste oder Aktionen, die Rekrutierung von Mitgliedern und Allokation von Ressourcen bzw. die Beeinflussung von Entscheidungsträgern (Lahusen 2002). Auch hier lassen sich Umweltveränderungen nachzeichnen, die ich beispielhaft an einer veränderten Mobilisierungsbereitschaft der Öffentlichkeit festmachen möchte. Denn feste Mitgliedschaften oder traditionelle Unterstützungsnetzwerke scheinen insgesamt im Rückzug zu sein. Heute steht das zeitlich begrenzte, projektorientierte Mitarbeiten im Mittelpunkt (Rüth 1998). Die Partizipation an oder Unterstützung von gemeinnützigen Aufgaben oder Organisationen wird immer stärker an einen utilitaristischen Solidarismus gekoppelt, demzufolge der Dienst an der Allgemeinheit auch als ein Dienst an sich selbst angesehen wird (Baringhorst 1998: 238-81). Hier wird die Erwartung genährt, dass die Teilnahme oder Unterstützung auch dem Einzelnen etwas bringen muss, etwa durch eine Anerkennung für seine Mitarbeit, durch einen Zugewinn an Kenntnissen, Kompetenzen und Informationen, durch bereichernde 'Events' oder persönliche Erlebnisse, durch Kontakte oder Bekanntschaften. In diesem Zusammenhang gewinnt die Dienstleistungsfunktion eine größere Relevanz, auch wenn diese Organisationen darin nicht ihren eigentlichen Sinn sehen. Denn die Arbeit mit den Mitgliedern und Unterstützern im Sinne einer aktiven Anwerbung und Betreuung gewinnt in der Praxis eine herausgehobene Bedeutung. So überlegen sich NPOs immer öfter, welche Dienstleistungen oder Anreize sie anbieten können, um 'altruistische' und 'egoistische' Gründe als komplementäre Motivationen zu nutzen.

Setzen sich unterschiedliche NPOs verschiedene Aufgaben, so lässt sich dennoch erkennen, dass sich die Anforderungen an die Kommunikationsarbeit, Dienstleistungserbringung und Ressourcenallokation in allen Fällen verändern und multiplizieren. Dabei sollen hier weniger die allgemeinen gesellschaftlichen Veränderungen interessieren, die in sehr diffuser Weise auf die NPOs einwirken. Vielmehr möchte ich darauf hinweisen, dass diese Veränderungen eine sehr fassbare institutionelle Form annehmen. Denn NPOs bewegen sich zunächst in einer staatlich konturierten Umwelt, wonach es primär der Staat war, der die Klientel und die Finanzierungsformen dienstleis-

tender NPOs bestimmte und damit spezifische Organisationsstrukturen und Organisationsaufgaben prägte. Auch für die sozial, politisch und kulturell aktiven NPOs oder Bewegungsorganisationen war der Staat ein ganz zentraler Ansprechpartner, sollte der angestrebte gesellschaftliche Wandel doch primär durch gesetzliche und politische Maßnahmen erreicht werden. In beiden Bereichen aber ist der Staat allmählich vom Markt und von der Öffentlichkeit als neue institutionelle Umwelten ergänzt worden. Diese institutionelle Umwelten stellen nun eigene Anforderungen an die Organisation und Arbeit der NPOs, indem sie bestimmte Erwartungen, Regeln oder Zwänge vorgeben, auf die sich die NPOs in irgend einer Form einstellen müssen.

### 3. Umweltpassung: Staat, Markt und Öffentlichkeit

Einen Indikator für die spezifische Art der Umweltabhängigkeit finden wir in den Finanzierungsformen der NPOs. Für diesen Zweck möchte ich auf Daten der wegweisenden Untersuchung des *Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Projects* zurückgreifen, die ich der folgenden Tabelle zugrunde gelegt habe. Die Zahlen verdeutlichen, dass staatliche Finanzleistungen sowie Gebühren für erbrachte Dienstleistungen oder Waren eine besondere Rolle spielen, während private Spenden von Einzelnen oder Organisationen nur von untergeordneter Bedeutung sind. Innerhalb des Dritten Sektors verschiebt sich diese Gewichtung je nach Tätigkeitsfeld, denn Organisationen, die im Bereich der Kultur und Erholung, der Entwicklung, des Wohnungswesens und der Beschäftigung arbeiten, finanzieren sich stärker von Gebühren, wohingegen Organisationen aus dem Bereich der sozialen Dienste und des Gesundheitswesens stärker auf staatliche Zuwendungen rekurrieren.

#### Übersicht 1: Finanzierungsstruktur im internationalen Vergleich (1990-1995)

Finanzierung	Öffentlicher Sektor		Gebühren		Philanthropie	
	1990	1995	1990	1995	1990	1995
Frankreich	59	58	33	35	7	7
Deutschland	68	64	28	32	4	3
Großbritannien	40	47	48	44	12	9
Japan	38	34	60	63	1	3
Ungarn	23	27	57	55	20	18
USA	30	31	52	57	19	13

Quelle: eigene Zusammenstellung auf der Grundlage von Daten aus Salamon/Anheier (1996: 150-2) und Salamon/Anheier (1999).

Berücksichtigen wir die Veränderungen in der ersten Hälfte der 90er Jahre, so fällt auf, dass Gebühren in Frankreich, Deutschland, Japan und den USA gegenüber öffentlichen Zuwendungen und/oder Spendeneinnahmen an Bedeutung gewinnen. Dabei ist der Anteil an Spenden in den meisten Ländern prozentual im Rückgang befindlich, wohingegen der öffentliche Sektor in Großbritannien, Ungarn und zu einem gewissen Maße auch in den USA sogar wichtiger geworden ist. Diese Entwicklungen betreffen verschiedene NPOs in unterschiedlichem Ausmaße, denn in Deutschland zum Beispiel stieg der Anteil öffentlicher Zuwendungen im Bereich des Gesundheitswesens von 84 Prozent auf 94 Prozent, während er im Bereich der sozialen Dienste von 83 Prozent auf 66 Prozent zurückging. Der Spendenanteil verkleinerte sich seinerseits, und zwar von 2,6 Prozent auf 0,1 Prozent bzw. von 7,4 Prozent auf 4,7 Prozent. Eine unterschiedliche Entwicklung ist bei den selbsterwirtschafteten Mitteln zu erkennen, denn während ihr Anteil im Bereich der Gesundheitsdienste von 13 Prozent auf 6 Prozent zurückging, nahm dieser bei den sozialen Diensten von 10 Prozent auf 30 Prozent zu (Rüth 1999). Diese Verschiebungen in der Finanzierungsstruktur des dritten Sektors können als ein Indikator für die veränderten Umweltbeziehungen der NPOs betrachtet werden.

### 3.1 Staatsorientierung und Abhängigkeiten der NPOs

Insbesondere in den europäischen Gesellschaften hat der Subsidiaritätsgedanke die NPOs in der praktischen Kultur- und Bildungsarbeit, der Wohlfahrtspflege und dem Gesundheitswesen zu eminent wichtigen Akteuren gemacht. Zugleich intensivierte er aber auch die Abhängigkeit vom Staat angesichts einer universellen Staatszuständigkeit (Bauer 1998: 51) in diesen Bereichen sowohl in finanzieller, politischer als auch ideeller Hinsicht (Salamon 2001: 45). Dies gilt insbesondere für die Zeit zwischen 1945 und 1990, die für Velsen-Zerweck (1998) eine Phase der Etablierung von Verbänden (etwa die Spitzenverbände der Wohlfahrtspflege) war. In dieser Zeit kam es bei diesen Organisationen zu einem Ausbau der bürokratischen Strukturen, des behördenähnlichen Verhaltens und zu einer hohen Verflechtung mit und Abhängigkeit vom öffentlichen Sektor, womit diese Verbände immer stärker den Charakter einer quasi-staatlichen Verwaltung annahmen. „Anders ausgedrückt nähern sich Verbände als Teil des intermediären, Dritten Sektors somit im Verlauf der Etablierungsphase zunehmend dem staatlichen, Ersten Sektor“ (Velsen-Zerweck 1998: 185). Diese Etablierung und Verflechtung der NPOs setzte damit Bürokratisierungstendenzen in Gang, wobei sich dies nicht primär auf den Ausbau eines (mehr oder weniger umfangreichen) Verwaltungsapparates auswirkte. Denn im Verständnis der klassischen, Weberschen Bürokratiethorie sind hier vor allem Prozesse der Rationalisierung eines Ver-

bandes oder Betriebs gemeint, im Sinne einer regelgebundenen, auf Fachkompetenz, Amtdisziplin und Aktenmäßigkeit beruhende Geschäftsführung, welche die Präzision, Stetigkeit und Verlässlichkeit des organisatorischen Handelns gewährleisten soll (Weber 1980: 125-130).

Zweifellos haben alle etablierten Wohlfahrtsstaaten mehr oder weniger ehrgeizige Privatisierungs-, Deregulierungs- und Dezentralisierungsreformen auf den Weg gebracht, mittels derer der Staat dem dritten Sektor mehr Aufgaben zusprach, von diesem aber auch mehr Wirtschaftlichkeit und Qualitätssicherung einforderte. In Großbritannien zum Beispiel bindet der Staat die Anbieter des Sektors nun bewusst in so genannte Quasi-Märkte ein, wonach sich die NPOs um öffentliche Zuwendungen bewerben und mit den zugeteilten Mitteln effizient arbeiten müssen (Johnson 1992). Die institutionelle Förderung von bestimmten Trägern wird somit ersetzt durch die Projektförderung bestimmter, zeitlich befristeter Vorhaben. Zudem gehört die Mischfinanzierung nun zum Alltag der meisten NPOs. Insbesondere die Wohlfahrtsverbände finanzieren sich nun über Eigenmittel und Stiftungszuschüsse, vor allem über Landes- und kommunale Zuschüsse, Pflegeentgelte der Versicherungen, der Sozialämter und der Leistungsempfänger sowie Zuwendungen der EU – wobei Geldgeber eine Kofinanzierung den NPOs zumeist abverlangen. Hinzu kommen Formen der Zwischenfinanzierung, der Voll-, Anteils-, Festbetrags- und Fehlbedarfsfinanzierung. Aus diesem Grunde sehen sich NPOs immer stärker in ein Dickicht an Einzelvorschriften, Rückzahlungen, Meldepflichten, Abrechnungsverfahren, Belegwesen usw. eingebunden (Thamm 1995), welche die Anforderungen an eine rational-bürokratische Betriebsführung ganz massiv steigert. Denn Mittel müssen bei mehreren Stellen nun regelmäßig beantragt, bewilligt, abgerechnet und legitimiert werden. Zugleich müssen z.B. Einrichtungen des Gesundheitswesens die geltenden und verhandelten Pflegesätze der eigenen Leistungserbringung zugrundelegen, womit nicht nur die Arbeit der Verwaltungsstäbe systematisiert wird, sondern auch die Tätigkeit der medizinischen, pflegerischen und operativen Abteilung, die ihre Aktivitäten an den entsprechend festgeschriebenen Sätzen und Qualitätskriterien ausrichten müssen. In diesem Sinne lässt sich argumentieren, dass die Bürokratisierung unter den Bedingungen kompetitiver Quasi-Märkte eher zu als abnimmt.

Eine ähnliche Entwicklung ergibt sich auch auf der internationalen Ebene. Denn internationale Regime (z. B. die verschiedenen UN-Konferenzen und Konventionen zu Bevölkerung und Soziales, Frauen und Menschenrechte, Klima und Artenschutz) sowie supranationale Organisationen (z. B. die WTO, die Weltbank, die Europäische Union) haben zur Transnationalisierung des dritten Sektors in Form internationaler Dachverbände, Koordinationsnetzwerke oder loser Interessenkoalitionen beigetragen. Denn innerhalb dieser zwischenstaatlichen Organisationen werden wichtige Verhandlungen

geführt und folgenreiche Entscheidungen getroffen, die viele NGOs in ihrem Sinne zu beeinflussen versuchen. Darüber hinaus haben sich diese zwischenstaatlichen Organisationen mit eigenen Kompetenzen und Budgets ausstatten können, wobei sie in diesem Zusammenhang auch gerade die Dienste einer Vielzahl von NPOs im Bereich der Beratung und Begutachtung, der Implementation und Evaluation von Abkommen und Programme einwerben. Insbesondere die Europäische Union verfolgt eine Politik der aktiven Förderung und Vernetzung von NPOs, denn die Kommission stellte Mitte der 90er Jahre dem NGO-Sektor schätzungsweise 1 Milliarde Euro zu Verfügung, davon alleine 400 Millionen Euro im Bereich der sozialen Dienste. Darüber hinaus fördern die Institutionen der EU den so genannten zivilen Dialog, durch den sie die zahllosen Verbände, Vereine und Initiativen transeuropäisch zu vernetzen und in die Willensbildung und Entscheidungsfindung der europäischen Institutionen einzubinden suchen (Prodi/Kinnock 1997).

Internationale Regime und supranationale Organisationen üben somit eine Sogwirkung auf den NPO-Sektor aus, denn die NPOs sind zu einem wichtigen Instrument der Effektivitätssteigerung und Legitimierung zwischenstaatlicher Abkommen geworden (Walk/Klein/Brunnengräber 2001). Diese Entwicklung ist aber nicht unproblematisch für die beteiligten NPOs. Einerseits entstehen hier neue Abhängigkeitsbeziehungen:

„NGOs entstehen in hohem Maße nachfrageabhängig (Weltkonferenzen, UN-Regime etc.), d. h. staatliche und internationale Institutionen und politische Vorgaben entscheiden in vielen Fällen darüber, ob es einen 'Bedarf' an NGOs gibt, ob sie in transnationale Verhandlungssysteme einbezogen werden, ob ihre Expertise geschätzt oder ignoriert wird und welche ihrer Dienste in welcher Form genutzt werden (Roth 2001: 43).“

Andererseits beeinträchtigen diese Abhängigkeitsbeziehungen auch die innerorganisatorische Arbeit. Denn NPOs werden nicht selten zur Legitimierung zwischenstaatlicher Verhandlungen instrumentalisiert, was für die Glaubwürdigkeit und das Ansehen dieser Organisationen gegenüber ihrer eigenen Trägerschaft abträglich sein kann. Im Falle der EU ist bekannt, dass die neue Abhängigkeit den Bürger-, Sozial-, Umwelt- u. a. Verbänden auch Probleme schafft, weil diese in Tonfall und Inhalt gegenüber den europäischen Institutionen (die ja zugleich ihre Finanziere sind) moderater auftreten werden. Zugleich beklagen diese Organisationen, wie z. B. die im Sozialbereich tätigen Verbände und Netzwerke,

„that the funding situation is critical and that a majority feel that their work is being put in jeopardy as a result of heavy bureaucratic management procedures and structures within the different Commission services dealing with NGO funding“ (Platform of European Social NGOs 1999: 3).

Auch hier wurde die institutionelle durch eine projektbezogene Förderung ersetzt, weshalb die NPOs aufwendige Antragsverfahren im jährlichen Turnus

durchlaufen müssen, die einen bedeutenden Anteil ihrer Zeit- und Personalressourcen binden. Schleppende Bewilligungen und Auszahlungen machen oftmals kurzfristige Zwischenfinanzierungsformen erforderlich und verringern somit die Planungssicherheit dieser Organisationen. Über die Vergabe dieser Gelder wird in regelmäßigen Abständen neu entschieden, wobei die Kommission die Themen konkret vorgibt, für die es überhaupt Gelder gibt. Auf diese Weise erhöht sich die finanzielle Unsicherheit, wie auch die Fähigkeit, eigene Themen und Agenden zu verfolgen (Lahusen/Jauß 2001: 64-69). „This makes it very difficult for organisations to engage in long term strategic planning and to promote good management and personell practices“ (Platform of European Social NGOs 1999: 5).

### 3.2 Marktorientierung und -Marktbindung der NPOs

Auffällig an den Entwicklungen der letzten Jahrzehnte ist vor allem die stärkere Marktorientierung des Dritten Sektors. Dies liegt vor allem daran, dass der Anteil der selbsterwirtschafteten Mittel angesichts der knapperen öffentlichen Haushalte und eines stagnierenden Spendenmarktes notwendigerweise steigen muss. Diese Entwicklung ist vor allem in den USA bei nonprofit Krankenhäusern, Museen, Bildungseinrichtungen aber auch bei Trägern der sozialen Wohlfahrt ausgemacht worden (siehe z. B. die Beiträge in Weisbrod 1998b). Dabei hat sich im Ländervergleich gezeigt, dass diese Marktorientierung nicht überall in gleichem Ausmaße zu beobachten ist. So zeigen die oben angeführten Daten, dass der Anteil der selbsterwirtschafteten Mittel in Großbritannien und Ungarn im Vergleich zu den öffentlichen Zuwendungen zurück gegangen ist, wohingegen der Markt für Dienstleistungen in den meisten Ländern (insbesondere in den USA, in Deutschland und Frankreich) unverkennbar an Bedeutung gewinnt. Allerdings ist hinzuzufügen, dass diese Marktorientierung nicht nur durch den steigenden Anteil selbsterwirtschafteter Mittel wichtiger wird. Denn wie wir bereits sahen, fordert auch der Staat nun eine stärkere Ausrichtung der NPOs an der Wirtschaftlichkeit und Qualitätssicherung (Bauer 1998: 52), und dies gilt insbesondere für Großbritannien, wo der Staat zwar den Daten zufolge eine wichtige Einnahmequelle bleibt, den Bereich der sozialen und Gesundheitsdienste aber selbst in Form von „Quasi-Märkten“ organisiert und dynamisiert. Diese Tendenz zeigt sich im übrigen auch in Deutschland, wo die gesetzlich verankerte Vorrangstellung der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege vor anderen Leistungsanbietern im Sozialbereich nach §§ 10 Abs. 2 des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) immer stärker in Frage gestellt wird. Wie Stephanie Rüh (1999) verdeutlicht, zeigte sich diese Tendenz bereits bei der Diskussion um die Novellierung des BSHG im Jahre 1995. Andere gesetzgeberische Maßnahmen, zum Beispiel die Neufassung des KJHG und vor allem das Pflege-

versicherungsgesetz betonen nun die Gleichrangigkeit aller freien Träger bei der Durchführung der Pflegeversicherung. In den neuen Bundesländern wurde die Vorangstellung der freien Träger von Anfang an nicht mehr beachtet, und auch auf der Ebene der Europäischen Union ist zu erwarten, dass die Sonderstellung dieser Spitzenverbände in Deutschland über kurz oder lang ganz aufgehoben wird.

„Langsam wurden in den letzten Jahren die sozialrechtlichen Privilegien der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege in der Praxis abgelöst durch versachlichte Vertragsbeziehungen zwischen öffentlichen Kostenträgern und verschiedenen freien Leistungsträgern (Rüth 1999).“

Damit orientiert sich der Staat eben nicht mehr am rechtlichen Status der Träger, sondern an fachlichen, wirtschaftlichen und bedarfsorientierten Kriterien.

In der Literatur werden verschiedene Konsequenzen dieser „Vermarktlichung“ des dritten Sektors genannt. Erstens ist eine wachsende Konkurrenz zwischen verschiedenen Leistungsanbietern zu erkennen. D. h., es ergibt sich ein stärkerer Wettbewerb zwischen verschiedenen nonprofit Organisationen wie auch zwischen nonprofit und for-profit Anbietern (Tuckman 1998; Weisbrod 1998a), wobei ersteres in den USA eher für den Bereich der Sozialen Dienste, der Hochschulen und Museen, der letztere Fall eher für den Gesundheitssektor, hier insbesondere für die Krankenhäuser, zu gelten scheint (siehe die Beiträge in Weisbrod 1998b). Damit wird bereits auf eine zweite Veränderung verwiesen, denn hierdurch ergibt sich eine größere Vielfalt von Anbietern in organisatorischer und rechtlicher Hinsicht. Gerade in finanziell attraktiven Bereichen werden sich gewerbliche Anbieter neben den bereits bestehenden Trägern der freien Wohlfahrtspflege etablieren, wie auch eine Vielzahl von Betroffeneninitiativen, Selbsthilfegruppen und Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege entstehen (Rüth 1999).

Drittens zeigt sich eine Tendenz der Monetarisierung und Kommerzialisierung von NPOs, sowohl in ihren Beziehungen zu ihrer Umwelt als auch in ihrer innerorganisatorischen Funktionsweise. Der Monetarisierungsgrad von NPOs steigt nach Horch (1992: 98-101), je bedeutsamer Geldeinnahmen und Geldzahlungen für die Organisation werden. Sobald zum Beispiel eine NPO für eine bestimmte Dienstleistung einen bestimmten Preis (oder Kostensatz) festlegt, werden (ehrenamtlich oder hauptamtlich erbrachte) Dienste und Leistungen zu unpersönlichen, sachlichen (Tausch-)werten, die unabhängig von der gemeinnützigen oder gemeinwohlorientierten Intention nun als Rechengrößen kalkulierbar, berechenbar und rational gestaltbar werden. Die Dienstleistung wird durch die Umstellung auf das Geldmedium vom eigentlichen Verwendungsauftrag abgekoppelt, da nun der Erwerb und die rationale Zuteilung von Geldmitteln zu einem ebenso wichtigen Ziel der Organisation wird. Darüber hinaus verändert sich die Beziehung zwischen der Organisation und ihren Mitgliedern oder Unterstützern, denn je stärker die Zusammenar-

beit oder Mitarbeit innerhalb der Organisation über Geld organisiert wird (zum Beispiel über Formen der Entlohnung in monetären oder geldäquivalenten Werten), umso instrumenteller werden die Beziehungen innerhalb der Organisation, wird der „Wert“ einer Mitarbeit damit quantitativ und sachlich abschätzbar.

Mit der Orientierung am Dienstleistungsmarkt und der beschriebenen Monetarisierung geht auch eine Kommerzialisierung einher, in dem Sinne, dass nun der Verkauf von Leistungen zu einem zentralen Bezugspunkt der Arbeit und Organisationsform von NPOs wird. Dadurch kommt es zu einer strategischen Neuausrichtung der NPOs gegenüber ihrem Auftrag und ihrer Umwelt. Denn es wird zu einem Gebot der Vernunft, sich sachlich-kühl am Bedarf des Marktes auszurichten, die eigene Arbeit auf vermarktbar Produkte abzuklopfen und die aufbau- und ablauforganisatorischen Strukturen auf Wirtschaftlichkeit umzustellen. Die NPOs werden dadurch abhängiger vom Markt, deren Nachfrage- und Angebotsstruktur, weshalb sie sich weniger an den Interessen ihrer Mitglieder und Unterstützer orientieren können; auch ist der solidarische Zusammenhalt eines kommerziell orientierten Betriebs geringer ausgeprägt (Horch 1992: 108-109). Schließlich kann die Glaubwürdigkeit und Legitimität der NPOs unter der Kommerzialisierung leiden, sofern die Eigennützigkeit die Gemeinnützigkeit des Auftrages verdrängt.

Allerdings verweist Tuckman (1998) berechtigterweise darauf, dass dieser Kommerzialisierungstrend kein Automatismus darstellt, dem sich NPOs hingeben müssen, sobald sie sich als Dienstleister über selbsterwirtschaftete Mittel mit zu finanzieren versuchen. Er nennt vier Bedingungen, die erfüllt sein müssen, damit es zu solch einer Umorientierung der Arbeit kommt: Die NPO muss die Notwendigkeit und Möglichkeit einer Erwirtschaftung zusätzlicher Mittel sehen; der Verkauf von Dienstleistungen muss mit dem eigenen Auftrag in Einklang gebracht werden können; die Organisation muss überhaupt in der Lage sein, Produkte zu definieren, die angeboten und verkauft werden können; und die Konsumenten müssen diese Produkte ihrerseits annehmen. Eine Kommerzialisierung mag daher von Umweltfaktoren (z. B. versiegende staatliche Zuwendungen, verändertes Spendenverhalten, private Vorsorgemaßnahmen) begünstigt werden, sie bleibt aber dennoch von innerorganisatorischen Faktoren (die Art des Auftrages, die Dienstleistungsarten und die Entscheidungsbereitschaft) abhängig. Die Frage, die sich nach Tuckman deshalb eher stellt, ist die nach der damit einhergehenden ungleichen Entwicklung des Dritten Sektors:

„The increased commercialization of the nonprofit sector is likely to proceed unevenly among industries, if only because there are many areas where nonprofits are unable to produce goods and services salable in the marketplace (Tuckman 1998: 44).“

Möglich ist, dass diejenigen NPOs ins Hintertreffen geraten, denen eine Kommerzialisierung nicht gelingt. Zugleich ist zu vermuten, dass sich die

Arbeit von NPOs innerorganisatorisch unter dem Druck der Kommerzialisierung ungleich entwickelt. D. h., hier könnten vermarktbarere Produkte auf Kosten der nichtvermarktbareren Aufgaben gestärkt werden, etwa indem Krankenhäuser medizinische Dienste vernachlässigen, die sich nicht rechnen oder auf keine substantielle Nachfrage stoßen; indem soziale Dienste sich auf eine zahlungskräftige Klientel konzentrieren; oder indem politische und soziale Initiativen solche Themen und Forderungen behandeln, die ihnen am meisten Spenden oder Mitglieder einbringen.

### 3.3 Öffentlichkeitsorientierung und Professionalisierung der NPOs

Mit dieser Entwicklungslogik stoßen wir auf einen letzten Aspekt der Anpassung von NPOs an eine sich wandelnde Umwelt. Ist es unstrittig, dass der dritte Sektor in allen Ländern im Hinblick auf die Zahl der Organisationen, der (hauptamtlich und ehrenamtlich) Beschäftigten und der getätigten Ausgaben an Bedeutung gewinnt (Salomon 2001), so heißt dies auch, dass die Konkurrenz um die vorhandenen „Finanz-Kuchen“ stetig steigt. Dies gilt nicht zuletzt auch für den Spendenmarkt, der z. B. in Deutschland zwar seit 1965 kontinuierlich im Wachstum befindlich ist. Denn das reale Spendenaufkommen ist von 1965 mit DM 189,5 Millionen bis 1994 mit DM 1231,1 Millionen deutlich gestiegen (Schneider 1995). Dennoch hat sich das Spendenaufkommen seit 1991 nur noch marginal erhöht (siehe: [www.dsk.de](http://www.dsk.de) oder [www.sozialmarketing.de](http://www.sozialmarketing.de)), weshalb es zu einem Rückgang des Anteils der Spendenfinanzierung am Gesamtbudget des dritten Sektors kommen musste. Diese Entwicklung bedeutet für die NPOs, dass ihre Handlungsfähigkeit in größerem Ausmaß auch von ihrer Kommunikationsfähigkeit abhängt, wollen sie sich auf dem kompetitiven Spendenmarkt behaupten und womöglich neue Spendenquellen oder -formen aufbauen. Nicht zufälligerweise lässt sich seit den 90er Jahren eine deutliche Aufwertung und Professionalisierung der Öffentlichkeitsarbeit einerseits, des Fundraising andererseits ausmachen.

Gerade in diesen Bereichen haben sich verschiedene Berufsgruppen herausgebildet, die sich verschiedener Aspekte dieses Aufgabenbereiches annehmen: Mitgliederbetreuung und Fundraising, Public Relations und Pressearbeit, Campaigning und Lobbying. Erstens engagieren sich NPOs verstärkt im Bereich der Aufklärungskampagne, die eine Einstellungs- und Verhaltensänderung von Zielgruppen anvisieren (Paisley 1989). Diese Aufklärungskampagnen weisen typische Merkmale der Öffentlichkeits- oder PR-Arbeit auf, sind sie doch auch gerade an einer Image- und Vertrauensbildung zugunsten der eigenen Organisation interessiert (Röttger 1997). Hier bestehen auch enge Verknüpfungen zur Rekrutierungskampagne, wird doch gehofft, dass diese öffentliche Aufklärung oder Information auch als ein mittelbares Instrument der Werbung, der Mitgliederrekrutierung oder Spendenakquise funktioniert.

Zu der Professionalisierung der NPOs gehört zweitens auch die Intensivierung der Kommunikationspolitik gegenüber korporativen Akteuren zwecks Beeinflussung politischer oder unternehmerischer Entscheidungen. Zu den Adressaten dieser Kommunikationsanstrengungen zählen nicht nur politische Institutionen (Parlamente, Ministerien und Behörden), sondern u. a. auch Unternehmen (Heins 2001; Yearley/Forrester 2000), Experten und einflussreiche Berater sowie andere Interessengruppen oder Verbände in ihrer Qualität als potenzielle Koalitionspartner oder Unterstützer (Krüger 2001). Diese Einflusskampagnen charakterisieren sich durch etablierte Verfahren und Techniken der verbandlichen Interessenvertretung oder des Lobbyings (Lahusen/Jauß, 2001). Die Professionalisierung bezieht sich drittens auch auf den Bereich der Mitgliederrekrutierung und Ressourcenallokation. Bekanntlich sind NPOs nicht nur auf Finanzzuwendungen angewiesen, sondern akquirieren Ressourcen auch in Form von Sachleistungen, Dienst- oder Arbeitsleistungen sowie Rechten und Informationen. Besonders augenscheinlich ist diese Professionalisierung im Bereich des Fundraising, wobei hier immer noch die angelsächsischen Länder dominieren. Denn berücksichtigt man die Mitgliedszahlen der nationalen Fundraising-Verbände, so kann die US-Amerikanische *National Society of Fundraising Executives* 19 000 und das britische *Institute of Charity Fundraising Managers* immerhin 5000 Mitglieder aufweisen, wohingegen die *Arbeitsgemeinschaft Sozialmarketing BSM - Deutscher Fundraising Verband* 750 Mitglieder zählt – von anfänglich 37 Gründungsmitgliedern im Jahre 1993. Dennoch ist eine Professionalisierung in Deutschland auch nachzuzeichnen, die sich nicht zuletzt auch im Bereich der Aus- und Fortbildung nachzeichnen lässt. Seit 1993 etwa finden jährliche Fundraising-Kongresse statt, eine Ausbildung kann man in verschiedenen Akademien absolvieren, zuletzt auch in einer Fundraising-Akademie, die vom *Gemeinschaftswerk der Evangelischen Publizistik*, der *Arbeitsgemeinschaft Marketing* und dem *Deutschen Spendenrat* 1999 gegründet wurde. Diese Intensivierung und Professionalisierung des Fundraising äußert sich nicht zuletzt auch in der Differenzierung und Verfeinerung immer neuer Techniken und Formen der Ressourcenallokation, etwa den verschiedenen Formen des Sponsorings und des Eventmarketings, des 'humanitarian broadcasting' und der derivaten Absatzleistungen (z. B. Merchandising-Produkte), der Legate und Grabspenden, des Brief-, Telefon- und Internet-Fundraising (Haibach 1997).

In allen drei Bereichen lässt sich also von einer Professionalisierung der Kommunikationsarbeit sprechen, durch die sich die Organisationen immer stärker am etablierten Journalismus, an professioneller PR und Eventproduktion, konventionellem Lobbying sowie etablierten Mustern des Fundraising orientieren (Brand/Eder/Poferl 1997: 183-239; Röttger 1997; Imhof/Eisnegger 1999). Diese Entwicklung verändert die Beziehungen zwischen NPOs und ihren Umwelten. Einerseits tendieren NPOs dazu, sich stär-

ker an den Bedürfnissen, Regeln und Arbeitsroutinen der adressierten korporativen Akteure auszurichten. NPOs müssen sich z. B. bei der Einwerbung von Großspenden und Sponsoringverträgen an den thematischen Vorlieben der Unternehmen oder Stiftungen orientieren und betriebswirtschaftliche Motivationen und Entscheidungswege einschätzen bzw. beeinflussen können. Aktivisten, die unternehmerische oder staatliche Entscheidungen beeinflussen möchten, müssen sich oft an den Tagesordnungen, Zeitplänen und Entscheidungsverfahren dieser Akteure ausrichten, um effektiv Lobbying betreiben zu können. Auch hier gilt also, dass die Kommunikationspolitik der NPOs tendenziell nachfrageorientiert ist.

Andererseits stellt sich im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit die Tendenz ein, Kommunikations- und Aktionsformen zu entwickeln, die den Vorlieben und Arbeitsroutinen der Massenmedien entsprechen (Olien et al. 1989). Es lässt sich auch erkennen, dass öffentliche Kampagnen immer stärker als Medienkampagnen konzipiert werden. Das heißt, hier werden die Medien (vor allem die meinungsführenden Print-Medien) zum zentralen Adressaten öffentlicher Kampagnen (Klaus 1997; Vowe 1997). Denn die Öffentlichkeits- und Pressearbeit sieht in ihnen einen Angelpunkt der öffentlichen Meinungsbildung. Durch sie sollen „öffentliche Meinungen“ generiert werden, die prägend auf die breitere Öffentlichkeit wirken und zugleich auch korporative Entscheidungsträger in Politik und Wirtschaft beeinflussen, sofern diese die Öffentlichkeit durch die Medien beobachten (Gerhards 1994: 98-100). Damit stellt sich allerdings auch eine instrumentellere Beziehung der NPOs zur Öffentlichkeit ein. Denn dem PR-Betreibenden geht es immer stärker um eine Information und Mobilisierung der Öffentlichkeit, die sich primär an den partikularen Interessen der Organisation ausrichten, weshalb auch opportunistische oder gar manipulative Formen der Öffentlichkeitsarbeit in Erscheinung treten (Sarcinelli/Hoffmann 1997). Gerade bei NPOs, die einen sozialen, politischen und kulturellen (Aufklärungs-)auftrag verfolgen, kann diese instrumentelle Orientierung der Öffentlichkeits- und Medienarbeit, die sich primär am Erfolg der Kommunikationsaktivitäten für die eigene Organisation ausrichtet, in Konflikt mit der unterstellten Gemeinnützigkeit und Gemeinwohlorientierung geraten – etwa im Falle von Greenpeace Internationals Brent-Spar-Kampagne, bei der die lancierten Fehlinformationen über die ökologischen Folgeprobleme einer Versenkungen der Plattform zu einem Vertrauens- und Glaubwürdigkeitsverlust der Organisation geführt haben, weil hier der Erfolg der eigenen Kampagne den Aktivisten wichtiger war als die Seriosität, Fairness oder Wahrheit.

#### 4. Fazit: Die organisationelle Handlungsfähigkeit in einer sich wandelnden Umwelt

Die Anforderungen an nonprofit-Organisationen sind, dies haben die bisherigen Ausführungen gezeigt, komplexer geworden, in dem Sinne, dass sich NPOs zusehends am Staat, am Markt und der (Medien-)öffentlichkeit zugleich ausrichten. Die Anpassung an diese organisationellen Umwelten ist deshalb alles andere als eindeutig und mechanisch. Denn zum einen haben wir gesehen, dass die Anforderungen der drei Umwelten nicht stets in die gleiche Richtung weisen, weshalb Uneindeutigkeiten oder Spannungen entstehen. Zugleich ist zu berücksichtigen, dass Organisationen stets auch eine eigene Geschichte haben, die diese nicht einfach aufgrund anders gelagerter Opportunitäten und Umwelтанforderungen zur Disposition stellen können. Schließlich ist damit auch gesagt, dass die Organisationen den Druck oder die Anforderungen ihrer Umwelten wahrnehmen und interpretieren müssen, um überhaupt entsprechende innerorganisatorische Antworten entwickeln zu können. Und diese Antworten werden auch im Hinblick auf bestehende Organisationsstrukturen und -ziele, auf die vielen bereits getroffenen Festlegungen und Vorentscheidungen und in Bezug auf innerorganisatorische Lernprozesse formuliert. Organisationen haben folglich ihren Umwelten gegenüber einen gewissen Gestaltungsspielraum; und in diesem Sinne lassen sich durchaus Korridore ausmachen, innerhalb derer die NPOs ihren gemeinnützigen Anspruch mit der Notwendigkeit nach mehr Effizienz, Marktnähe und Kundenorientierung, mehr Medienpräsenz und politischem Einfluss vereinbaren können (Lakes 1998; Harris 1998; Haibach 1998).

Allerdings muss eingeschränkt werden, dass dieser Gestaltungsspielraum selbst bestimmten Mustern oder Strukturen unterworfen ist. Einerseits ist darauf hinzuweisen, dass organisationelle Umwelten stets auch institutionelle Regeln, Deutungs- und Interpretationsmuster vorgeben, wie organisationelle Probleme und Umwelтанforderungen gesehen, bewertet und welche Antworten formuliert werden können oder sollten. Dieses neo-institutionalistische Argument (DiMaggio/Powell, 1991) gilt beispielsweise für die zunehmende Verbreitung von Management- und Marketinginstrumenten innerhalb des dritten Sektors, ermöglichen doch diese Konzepte, den vielfältigen Umwelтанforderungen durch ein ‚ganzheitliches‘ Paradigma einer strategischerfolgsorientierten Geschäftsführung und Kunden- bzw. Verkauforientierung zu begegnen. NPOs müssen folglich nicht aus sich selbst heraus Antworten auf veränderte Umwelтанforderungen entwickeln, sondern übernehmen diese ‚Rezepte‘ oftmals ihrer Umwelt. Zum Teil wird die Übernahme dieser Deutungsparadigmen den Organisationen durch spezifische Referenzakteure (der Staat, wichtige Berufsgruppen, Bildungseinrichtungen oder Experten, Organisationsvorbilder oder ‚Marktführer‘) nahegelegt oder ihnen aufgezwungen,

wie DiMaggio/Powell (1991) mit Verweis auf den Isomorphie-Begriff verdeutlicht haben. Andererseits wird der Gestaltungsspielraum durch innerorganisatorische Strukturen und Dynamiken eingeschränkt. Insbesondere die Organisations- und Bürokratietheorie der 50-60er Jahre hatte bereits eine Eigen-dynamik von formalen Organisationen am Werk gesehen, die ihre Handlungslogik und -fähigkeit maßgeblich prägt. Der Intention von Webers Bürokratietheorie folgend kamen etwa Merton (1968: 249-260) und Blau/Meyer (1956) zu dem Schluss, dass formale Organisationen dazu tendieren, die eigentlichen substantiellen Ziele durch operative Ziele zu ersetzen (das so genannte „goal displacement“), wonach die organisationelle Funktions- und Überlebensfähigkeit zum eigentlichen Ziel wird und die eigentlichen thematischen Ziele nur insofern verfolgt, d. h. ausgewählt, verworfen oder umdefiniert werden, als sie für das übergeordnete Überlebensziel von Relevanz sind. Darüber hinaus hat Merton argumentiert, dass Organisationen selbstbezüglich funktionieren, dass heißt nicht nur auf Inputs der Außenwelt reagieren, sondern ebenso stark im Hinblick auf die eigenen Entscheidungen, Verfahren und Bedürfnisse funktionieren. Dieses Argument ist insbesondere in der systemtheoretischen Perspektive von zentraler Bedeutung geworden, argumentiert doch Luhmann (2000), dass sich Organisationen autopoietisch, also rekursiv auf bereits getroffene Entscheidungen reproduzieren und entwickeln, wonach äußere Inputs der Umwelt immer im Hinblick auf die Entscheidungsgeschichte der Organisation wahrgenommen und verarbeitet werden.

In der „klassischen“ Organisationstheorie wurden die Hauptamtlichen als ein wichtiger Motor dieser organisatorischen Formalisierung und Schließung ausgemacht. In der Tat ist beispielsweise bei den Organisationen der „pro-choice“ (abortion-rights) Bewegung in den USA nachgewiesen worden, dass bezahlte, professionelle und hauptamtliche Mitarbeiter oder Leiter dazu tendieren, die Organisationen, in denen sie arbeiten, stärker zu formalisieren und an konventionellen oder institutionellen Formen der Einflussnahme auszurichten (Staggenborg 1988). Bereits Michels (1949) hatte in seiner vielbeachteten Analyse politischer Parteien argumentiert, dass Organisationen dem ehernen Gesetz der Oligarchie ausgesetzt sind. Denn seiner Meinung nach neigen Hauptamtliche dazu, die Organisation stärker an ihren eigenen Interessen nach Beschäftigung, Autorität und Macht auszurichten, denn auf die eigentlichen Ziele der Organisation. Endogene Bedingungen dieser Minderheitenherrschaft in formalen Organisationen lassen sich verschiedene nennen: Die zunehmende Größe der Organisation, eine heterogene Mitgliedschaft sowie die sporadische Teilnahme der Mitglieder oder Unterstützer steigert die Macht der Hauptamtlichen bzw. ihre Überzeugung, für das Wohl der Organisation alles entscheidend und mit dem Schicksal derselben engstens verschmolzen zu sein. Hinzu kommt die Überzeugung einer besonderen professionellen Berufung oder Qualifizierung, die nicht zuletzt auch ein Experten-Laien-Verhältnis innerhalb der Organisation reproduziert.

Von Bedeutung ist diese Formalisierung und Oligarchisierung auch in der Art der Rekrutierung von Führungspositionen. Denn Marullo (1988) hat am Beispiel der US-Amerikanischen Friedensbewegung herausgearbeitet, dass sich ein Wandel der Rekrutierungsformen nachzeichnen lässt. Auf der einen Seite bestücken Organisationen ihre Hauptamtlichen und Führungsgremien mit Mitgliedern, die somit innerhalb der Organisation aufsteigen und enge Bindungen oder Loyalitätsempfindungen aufrecht erhalten. Auf der anderen Seite aber beobachtete Marullo, dass Hauptamtliche und Führungspersönlichkeiten sehr viel öfters von anderen Organisationen hinüberwechseln. Bei diesen Quereinsteigern handelt es sich zwar immer noch um erfahrene Aktivisten, wichtiger werden aber außerorganisatorische, qualifikationsbezogene, d. h. professionsbezogene Faktoren (formale Ausbildung, Berufserfahrung, berufliche Affiliation etc.). Es ist zu vermuten, dass die Loyalität dieser Hauptamtlichen nicht mehr nur ausschließlich der Organisation gehört, sondern auch der Profession, weshalb höhere Fluktuationstendenzen einerseits, andererseits ein instrumentelleres Verhältnis der Hauptamtlichen der Organisation, ihren Zielen und Arbeitsformen gegenüber zu erwarten ist.

Zweifelsohne ist diese „Oligarchisierung“ keine Zwangsläufigkeit, denn manche Organisationsziele stehen nicht zur Disposition und können die Macht der Hauptamtlichen schmälern (z. B. Formen der Basisdemokratie, Selbsthilfe). Zudem ist argumentiert worden, dass die Abhängigkeit der Organisation von den Hauptamtlichen, die von diesen ganz bewusst inszeniert und ausgebaut wird, durch die Abhängigkeit von externen Ressourcen kompensiert werden kann. So hat die Theorie der Ressourcenmobilisierung im Bereich sozialer Bewegung nachgezeichnet, dass Organisationen in kompetitiven Märkten agieren, wonach es ganze Bewegungsindustrien von Organisationen gibt, die ähnliche oder konkurrierende Themen bearbeiten und dadurch auch in Konkurrenz um Spenden, Mitglieder, öffentlicher Aufmerksamkeit, institutioneller Einbindung und dergleichen stehen (Jenkins 1983; Zald/Ash 1966). Demzufolge werden Organisationen eben solche Ziele verfolgen und solche Aktionsformen und -forderungen wählen, für die sie die benötigten Ressourcen oder Teilnahmechancen erhalten können – auch auf Kosten der Wünsche und Interessen ihrer Hauptamtlichen.

Allerdings haben die beschriebenen Tendenzen einer Bürokratisierung, Monetarisierung und Kommerzialisierung sowie kommunikativen Professionalisierung verdeutlicht, dass die Ressourcen- und Kundenabhängigkeit eben gerade auch die Formalisierung der Organisationen und den Führungsanspruch der Hauptamtlichen unterstreichen kann. Denn die Abhängigkeit von externen Ressourcen reduziert den Einfluss der eigenen Mitglieder und Unterstützer (Horch 1992: 108-109) und stärkt die Position der Hauptamtlichen. Denn diese orientieren sich primär am Erfolg der Organisation, die sie strategisch an ihre Umwelten anzupassen streben. Eben diese Fähigkeit, die (technischen) Erfordernisse ihrer Umwelt zum Wohle der Organisation richtig

deuten und umsetzen zu können, legitimiert ihre Position innerhalb der Organisation, aber auch gegenüber der Öffentlichkeit, die in der Professionalität der NPOs eine wesentliche Grundvoraussetzung für die Seriosität und Glaubwürdigkeit auszumachen scheint. Es lässt sich vermuten, dass sich die Hauptamtlichen und die Führungspersonen vom Aktivist, Veteranen oder „Überzeugungstäter“ hin zum moralischen Unternehmer oder „entrepreneur“ wandeln. Diese innerorganisatorische Formalisierung und Professionalisierung ist eine Reaktion auf veränderte Umwelthanforderungen. Denn der Bezugspunkt sind nun kompetitive Märkte. So besteht dieser Lesart zufolge eben nicht nur ein Wettbewerb verschiedener gemeinnütziger Organisationen, sondern zudem auch ein Wettbewerb verschiedener Themen, Zielvorstellungen und moralischer Geltungsansprüche um öffentliche Aufmerksamkeit, Anerkennung und Unterstützung. Die moralische Berechtigung der verschiedenen Organisationen scheint nicht das Problem zu sein. Vielmehr können berechnete Anliegen aufgrund der bestehenden Knappheiten (z. B. in Bezug auf Aufmerksamkeit, Spenden, Mitgliedschaften, Freiwilligenarbeit) leicht durch eine schlechte Inszenierung oder Positionierung untergehen. Moralischen Unternehmern ist deshalb „die richtige Selbstdarstellung und gutes Management so wichtig ... wie die richtigen Argumente“ (Münch 1991: 152).

Nonprofit-Organisationen scheinen damit wettbewerbs- und marktkonformere Organisations- und Arbeitsformen entwickeln zu müssen, um in einer sich wandelnden Umwelt handlungsfähig zu bleiben und damit ihren sozialen oder moralischen Auftrag adäquat erfüllen zu können (Lakes 1998; Haibach 1998). Allerdings geht es, insbesondere in der Praxis, um die schwierige Frage, wie viel Anpassung der eigenen Mission zuträglich ist, ohne die Glaubwürdigkeit und Legitimität der Organisation zu untergraben. In der Tat scheinen die genannten Entwicklungen der Formalisierung, Professionalisierung und Kommerzialisierung allesamt die Grundpfeiler der Organisationen des dritten Sektors zu untergraben: die Ehrenamtlichkeit und die Gemeinnützigkeit. Dies mag beklagenswert erscheinen, ist aber ebenso unabwendbar. In der Tat lässt sich erkennen, dass viele Organisationen das Verhältnis zwischen nonprofit und for-profit ebenso neu zu bestimmen versuchen, wie das Verhältnis zwischen ‚altruistischer‘ und ‚egoistischer‘ Partizipation. Erstens, statt einer klaren und rechtlich bestimmbareren Gemeinnützigkeit wird das Element der Gemeinwohlverträglichkeit stärker in den Mittelpunkt gerückt. Das heißt, die eigene Arbeit muss dem Gemeinwohl nützen, und hier spielt es eine geringere Rolle, ob die Organisation und ihre Mitarbeiter damit eigene Vorteile erhalten. Zweitens verliert die Ehrenamtlichkeit oder Freiwilligkeit des Handelns ihre bisherige Klarheit, denn Anreize und Formen der (ideellen oder materiellen) Entlohnung scheinen für die Rekrutierung und Koordinierung von Mitarbeitern stetig an Bedeutung zu gewinnen. Ob diese Neupositionierung aber die Handlungsfähigkeit der NPOs tatsächlich nachhaltig verbessert, muss erst die Zukunft zeigen.

## Literatur

- Badelt, Christoph (Hrsg.) (1999): Handbuch der Nonprofit Organisation. Strukturen und Management. Stuttgart: Schäfer-Poeschel Verlag.
- Baringhorst, Sigrid (1998): Politik als Kampagne. Zur medialen Erzeugung von Solidarität. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Bauer, Rudolph (1998): Le mort saisit le vif! Universelle Staatszuständigkeit oder Vereinigungsfreiheit. In: Rupert Graf Strachwitz (Hrsg.): Dritter Sektor – Dritte Kraft. Versuch einer Standortbestimmung. Düsseldorf: Raabe-Verlag. S. 39-56
- Blau, Peter M./Meyer, Marshall W. (1956): Bureaucracy in Modern Society. New York: Random House.
- Brand, Karl-Werner/Eder, Klaus/Poferl, Angelika. (1997): Ökologische Kommunikation in Deutschland. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- DiMaggio, Paul J./Powell, Walter W. (1991): The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. In: Walter W. Powell/Paul J. DiMaggio (Hrsg.): The New Institutionalism in Organizational Analysis. Chicago: University of Chicago Press. S. 63-82
- Eversheim, Walter (Hrsg.) (1997): Qualitätsmanagement für Nonprofit-Dienstleister: Ein Leitfaden für Kammern, Verbände und andere Wirtschaftsorganisationen. Berlin u.a.: Springer.
- Gerhards, Jürgen. (1994): Politische Öffentlichkeit. Ein system- und akteurstheoretischer Bestimmungsversuch. In: Friedhelm Neidhardt (Hrsg.): Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen. Opladen: Sonderheft der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. S. 77-105.
- Haibach, Marita. (1997): Fundraising: Spenden, Sponsoring, Stiftungen. Ein Wegweiser für Vereine, Initiativen und andere Nonprofit-Organisationen. Frankfurt/M.: Campus.
- Haibach, Marita. (1998): Spezifika der Finanzierung des Dritten Sektors. In: Rupert Graf Strachwitz (Hrsg.): Dritter Sektor - Dritte Kraft. Versuch einer Standortbestimmung. Düsseldorf: Raabe-Verlag. S. 475-90
- Harris, Thomas (1998): Strategie und Finanzierung gemeinnützigen Handelns. Zur Wechselwirkung zwischen Entwicklung, öffentlicher Wahrnehmung und Fundraising. In: Rupert Graf Strachwitz (Hrsg.): Dritter Sektor - Dritte Kraft. Versuch einer Standortbestimmung. Düsseldorf: Raabe-Verlag. S. 463-74
- Heins, Volker (2001): Wächst der Einfluss von NGOs auf die Wirtschaft? Der Fall der Life Sciences-Industrie. In: Brunnengraber, Achim/Klein, Ansgar/Walk Heike (Hrsg.): NGOs als Legitimationsressource. Zivilgesellschaftliche Partizipationsformen im Globalisierungsprozess. Opladen: Leske + Budrich. S. 197-214
- Horch, Heinz-Dieter (1992): Geld, Macht und Engagement in freiwilligen Vereinigungen. Grundlagen einer Wirtschaftssoziologie von Non-Profit-Organisationen. Berlin: Duncker & Humblot.
- Imhof, Kurt/Eisenegger, Mark (1999): Politische Öffentlichkeit als Inszenierung. Resonanz von 'Events' in den Medien. In: Peter Szyszka (Hrsg.): Öffentlichkeit. Diskurs zu einem Schlüsselbegriff der Organisationskommunikation. Opladen: Westdeutscher Verlag. S. 195-218
- Jenkins, J. Craig (1983): Resource Mobilization Theory and the Study of Social Movements, in: Annual Review of Sociology, 9, S. 27-53.

- Johnson, Norman (1992): The changing role of the voluntary sector in Britain from 1945 to the present day. In: Stein, Kuhnle/Selle, Per (Hrsg.): *Government and Voluntary Organizations. A Relational Perspective*. Aldershot u.a.: Avebury. S. 87-107
- Klaus, Elisabeth (1997): Die Brent-Spar-Kampagne oder: Wie funktioniert Öffentlichkeit?. In: Ulrike Röttger (Hrsg.): *PR-Kampagnen. Über die Inszenierung von Öffentlichkeit*. Opladen: Westdeutscher Verlag. S. 99-123
- Krüger, Sabine (2001): Netzwerke für eine nachhaltige Gesellschaft? Zur Realität sozial-ökologischer Bündnisse zwischen Gewerkschaften und NGOs. In: Brunnengräber, Achim/Klein, Ansgar/Walk, Heike (Hrsg.): *NGOs als Legitimationsressource. Zivilgesellschaftliche Partizipationsformen im Globalisierungsprozess*. Opladen: Leske + Budrich. S. 215-38.
- Lahusen, Christian (2002): Transnationale Kampagnen sozialer Bewegungen: Grundzüge einer Typologie, in: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*, 15(in Vorbereitung).
- Lahusen, Christian/Jauß, Claudia (2001): *Lobbying als Beruf. Interessengruppen in der Europäischen Union*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Lakes, Beate (1998): NPO im Spannungsfeld von Solidarität und Wettbewerb. In: Rupert Graf Strachwitz (Hrsg.): *Dritter Sektor - Dritte Kraft. Versuch einer Standortbestimmung*. Düsseldorf: Raabe-Verlag. S. 447-62
- Lung, Helmut (1998): *Nonprofit-Management: Führen, Verwalten, ISO 9000*. München, Basel: E. Reinhardt.
- Marullo, Sam (1988): Leadership and Membership in Nuclear Freeze Movement: A Specification of Resource Mobilization Theory, in: *The Sociological Quarterly*, 29(3) S.407-27.
- Merton, Robert K. (1968): *Social Theory and Social Structure*. New York: Free Press.
- Michels, Robert (1949): *Political Parties. A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*. Glencoe, Ill: Free Press.
- Münch, Richard (1991): *Dialektik der Kommunikationsgesellschaft*. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Olien, Clarice N./Tichenor, Philip J./Donohue, George A. (1989): Media Coverage and Social Movements. In: Charles T. Salmon (Hrsg.): *Information Campaigns: Balancing Social Values and Social Change*. London: Sage. S. 139-63.
- Paisley, William (1989): *Public Communication Campaigns: The American Experience*. In: Rice, Ronald E./Atkin, Charles K. (Hrsg.): *Public Communication Campaigns*. London: Sage. S. 15-38.
- Platform of European Social NGOs (1999): *The Funding of European Social NGOs*. Brüssel: Dokument der Platform Working Group on Funding, Juni 1999.
- Prodi, Romano/Kinnock, Paul (1997): *The Commission and Non-Governmental Organisations: Building a Stronger Partnership*. Brüssels: Commission Discussion Paper.
- Roth, Roland (2001): Auf dem Wege zur transnationalen Demokratie? Vorläufiges zum Beitrag von Protestmobilisierungen und Nichtregierungsorganisationen. In: Brunnengräber, Achim/Klein, Ansgar/Walk, Heike (Hrsg.): *NGOs als Legitimationsressource. Zivilgesellschaftliche Partizipationsformen im Globalisierungsprozess*. Opladen: Leske + Budrich. S. 27-50
- Röttger, Ulrike (1997): *PR-Kampagnen. Über die Inszenierung von Öffentlichkeit*. Opladen: Westdeutscher Verlag.

- Rüth, Stephanie (1998): Ehrenamt und Freiwilligenengagement in der Diskussion. In: Rupert Graf Strachwitz (Hrsg.): *Dritter Sektor - Dritte Kraft. Versuch einer Standortbestimmung*. Düsseldorf: Raabe-Verlag. S. 315-26.
- Rüth, Stephanie (1999): Szenarien zur Rolle der Freien Wohlfahrtspflege im 21. Jahrhundert, in: [www.sozialbank.de](http://www.sozialbank.de), unter Serviceleistungen und aktuelle Fachbeiträge.
- Salamon, Lester M. (2001): Der Dritte Sektor im internationalen Vergleich - Zusammenfassende Ergebnisse des Johns Kopkins comparative Nonprofit Sector Project. In: Priller, Eckard/Zimmer Annette (Hrsg.): *Der dritte Sektor international. Mehr Markt - weniger Staat?* Berlin: Edition Sigma. S. 29-56.
- Salamon, Lester M./Anheier, Helmut K. (1996): *The emerging nonprofit sector. An overview*. Manchester, New York: Manchester University Press.
- Salamon, Lester M./Anheier, Helmut K. (1999): *Der Dritte Sektor. Aktuelle internationale Trends*. Gütersloh: Bertelsmann Verlag.
- Sarcinelli, Ulrich/Hoffmann, Jochen (1997): Öffentlichkeitsarbeit zwischen Ideal und Ideologie. Wieviel Moral trägt PR und wieviel PR trägt Moral?. In: Ulrike Röttger (Hrsg.): *PR-Kampagnen. Über die Inszenierung von Öffentlichkeit*. Opladen: Westdeutscher Verlag. S. 35-51
- Schneider, Willy (1995): Struktur und wirtschaftliche Bedeutung des Spendenmarktes in Deutschland, in: *Wirtschaftswissenschaftliches Studium*, 24(12) S. 623-28.
- Schwarz, Peter (1992): *Management in Nonprofit Organisationen: Eine Führungs-, Organisations- und Planungslehre für Verbände, Sozialwerke, Vereine, Kirchen, Parteien usw.* Bern, Stuttgart, Wien: Haupt.
- Staggenborg, Suzanne (1988): The Consequences of Professionalization and Formalization in the Pro-Choice Movement, in: *American Sociological Review*, 53, S. 585-606.
- Thamm, Dieter (1995): Geld statt guter Worte. Zur Finanzierung Freier Wohlfahrtspflege. In: Rauschenberg, Thomas/Sachße, Christoph/Olk, Thomas (Hrsg.): *Von der Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen. Jugend- und Wohlfahrtsverbände im Umbruch..* Frankfurt/M.: Suhrkamp. (S. 356-76)
- Tuckman, Howard P. (1998): Competition, commercialization, and the evolution of nonprofit organizational structures. In: Burton A. Weisbrod (Hrsg.): *To Profit or Not to Profit. The Commercial Transformation of the Nonprofit Sector*. Cambridge: Cambridge University Press. S. 25-45.
- Velsen-Zerweck, Burkhard (1998): Anfang, Krisen und Ende von Verbänden. Ein integratives Entwicklungsphasenmodell für Verbände. In: Rupert Graf Strachwitz (Hrsg.): *Dritter Sektor - Dritte Kraft. Versuch einer Standortbestimmung*. Düsseldorf: Raabe-Verlag. S. 163-89.
- Vowe, Gerhard (1997): Feldzüge um die öffentliche Meinung. Politische Kommunikation in Kampagnen am Beispiel von Brent Spar und Mururoa. In: Ulrike Röttger (Hrsg.): *PR-Kampagnen. Über die Inszenierung von Öffentlichkeit*. Opladen: Westdeutscher Verlag. S. 125-47.
- Walk, Heike/Klein, Ansgar/Brunnengräber, Achim (2001): NGOs - die 'Entschleuniger' der Globalisierung?. In: Brunnengräber, Achim/Klein, Ansgar/Walk, Heike (Hrsg.): *NGOs als Legitimationsressource. Zivilgesellschaftliche Partizipationsformen im Globalisierungsprozess*. Opladen: Leske + Budrich. S. 9-22
- Weber, Max (1980): *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen: Mohr.

- Weisbrod, Burton A. (1998a): The nonprofit mission and its financing: Growing links between nonprofits and the rest of the economy. In Burton A. Weisbrod (Hrsg.): To Profit or Not to Profit. The Commercial Transformation of the Nonprofit Sector. Cambridge: Cambridge University Press. S. 1-22
- Weisbrod, Burton A. (Hrsg.) (1998b): To Profit or Not to Profit. The Commercial Transformation of the Nonprofit Sector. Cambridge: Cambridge University Press.
- Yearley, Steve/Forrester, John (2000): Shell, a Sure Target for Global Environmental Campaigning?. In: Cohen, Robin/Rai, Shirin M. (Hrsg.): Global Social Movements. London: The Athlone Press. S. 134-45
- Zald, Mayer N./Ash, Roberta. (1966): Social Movement Organizations: Growth, Decay, and Change, in: Social Forces, 44, S. 327-40