

Doktorat der Sozial- und Wirtschaftswissenschaften



1. Beurteilerin/1. Beurteiler: **Univ.Prof. Dr. Gerhard Speckbacher**

2. Beurteilerin/2. Beurteiler: **Ao.Univ.Prof. Dr. Ruth Simsa**

Eingereicht am: _____



Titel der Dissertation:

**Die Governance von Nonprofit-Organisationen
Ein institutionenökonomischer Ansatz**

Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades

einer Doktorin/eines Doktors

der Sozial- und Wirtschaftswissenschaften an der Wirtschaftsuniversität Wien

eingereicht bei

1. Beurteilerin/1. Beurteiler: **Univ.Prof. Dr. Gerhard Speckbacher**

2. Beurteilerin/2. Beurteiler: **Ao.Univ.Prof. Dr. Ruth Simsa**

von **Mag. Herwig Pfaffenzeller**

Fachgebiet: **Unternehmensführung, Controlling und Beratung**

Wien, im **Juni 2003**

Ich versichere:

1. dass ich die Dissertation selbständig verfasst, andere als die angegebenen Quellen und Hilfsmittel nicht benutzt und mich auch sonst keiner unerlaubten Hilfe bedient habe.
2. dass ich diese Dissertation bisher weder im In- noch im Ausland (einer Beurteilerin/ einem Beurteiler zur Begutachtung) in irgendeiner Form als Prüfungsarbeit vorgelegt habe.
3. dass dieses Exemplar mit der beurteilten Arbeit übereinstimmt.

Datum

Unterschrift

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wäre ohne die Unterstützung mehrerer Personen nicht möglich gewesen.

Allen voran möchte ich meinem Betreuer, Herrn Univ. Prof. Dr. Gerhard Speckbacher, danken, der mich durch seine Begeisterung für das Thema und durch seine wertvollen Anregungen immer wieder motiviert und gefördert hat. Für die Übernahme der Zweitbegutachtung danke ich Frau ao. Univ. Prof. Dr. Ruth Simsa.

In meinem privaten Umfeld möchte ich mich insbesondere bei meinen Eltern und bei meiner Verlobten Irene bedanken. Meinen Eltern danke ich für ihre persönliche und finanzielle Unterstützung, die die Erstellung der Arbeit erst ermöglicht hat. Besonders danke ich meiner Verlobten Irene für ihre Liebe und für den starken Rückhalt während dieser Zeit.

Herwig Pfaffenzeller

Inhaltsverzeichnis

Vorwort

| | |
|---|----------|
| Inhaltsverzeichnis | I |
| Einleitung | 1 |
| Aufbau der Arbeit | 3 |
| 1. Die Neue Institutionenökonomik | 4 |
| 1.1 Einleitung | 4 |
| 1.2 Begriffsdefinitionen..... | 4 |
| 1.2.1 Ökonomik | 4 |
| 1.2.2 Institution | 5 |
| 1.2.3 Neue Institutionenökonomik | 7 |
| 1.3 Die Prämissen der Neoklassischen Theorie | 8 |
| 1.3.1 Das Menschenbild der Neoklassischen Theorie | 8 |
| 1.3.2 Kostenlosigkeit von Transaktionen | 9 |
| 1.3.3 Vollständige Verträge | 9 |
| 1.3.4 Vollkommene Sicherheit bei der Durchführung von Transaktionen..... | 9 |
| 1.3.5 Perfekter Wettbewerb..... | 9 |
| 1.3.6 Allokationsneutralität von Institutionen..... | 10 |
| 1.3.7 Kritik | 10 |
| 1.4 Die Prämissen der Neuen Institutionenökonomik | 11 |
| 1.4.1 Das Menschenbild der Neuen Institutionenökonomik | 11 |
| 1.4.1.1 Der Mensch als Maximand..... | 12 |
| 1.4.1.2 Der Mensch als beschränkt rationales Wesen | 12 |
| 1.4.1.3 Der Mensch als Opportunist..... | 13 |
| 1.4.2 Transaktionen als grundlegende Einheit der ökonomischen Analyse | 14 |
| 1.4.3 Transaktionskosten | 14 |
| 1.4.4 Institutionen..... | 15 |
| 1.4.5 Verfügungsrechte („Property Rights“) | 15 |
| 1.4.6 Unvollständige Verträge | 16 |
| 1.4.7 Überwachungs- und Durchsetzungssystem..... | 17 |
| 1.5 Theoriestränge der Neuen Institutionenökonomik | 17 |

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 2. | Corporate Governance..... | 20 |
| 2.1 | Einleitung | 20 |
| 2.2 | Begriffsdefinitionen..... | 23 |
| 2.2.1 | Begriffsdefinition „Corporate Governance“ | 23 |
| 2.2.2 | Begriffsdefinition „Macht“ | 23 |
| 2.3 | Die Corporate Governance der „Traditional Firm“ | 24 |
| 2.3.1 | Die „Traditional Firm“ | 24 |
| 2.3.2 | Corporate Governance in der Prinzipal-Agent-Theorie | 28 |
| 2.3.2.1 | Die Prinzipal-Agent-Theorie | 28 |
| 2.3.2.2 | Implikationen für die Corporate Governance..... | 32 |
| 2.3.2.3 | Institutionen der Corporate Governance | 33 |
| 2.3.2.3.1 | Interne Kontrollmechanismen..... | 34 |
| 2.3.2.3.2 | Externe Kontrollmechanismen..... | 35 |
| 2.3.2.4 | Kritik | 37 |
| 2.3.3 | Corporate Governance in der Transaktionskostentheorie | 38 |
| 2.3.3.1 | Die Transaktionskostentheorie..... | 38 |
| 2.3.3.2 | Implikationen für die Corporate Governance..... | 45 |
| 2.3.3.3 | Institutionen der Corporate Governance | 46 |
| 2.3.3.4 | Kritik | 47 |
| 2.3.4 | Corporate Governance in der Incomplete Contracts-Theorie | 49 |
| 2.3.4.1 | Die Incomplete Contracts-Theorie..... | 49 |
| 2.3.4.2 | Implikationen für die Corporate Governance..... | 52 |
| 2.3.4.3 | Institutionen der Corporate Governance | 53 |
| 2.3.4.4 | Kritik | 54 |
| 2.4 | Die Corporate Governance der „New Firm“ | 55 |
| 2.4.1 | Die „New Firm“ | 55 |
| 2.4.2 | Corporate Governance nach Rajan/Zingales | 58 |
| 2.4.2.1 | Machterwerb und Grenzen der Macht | 58 |
| 2.4.2.2 | Aufrechterhaltung der Macht und Operationsweise des Unternehmens | 61 |
| 2.4.2.3 | Überschussverteilung | 61 |
| 2.4.2.4 | Implikationen für die Corporate Governance..... | 63 |

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 2.4.2.5 | Institutionen der Corporate Governance | 65 |
| 2.4.2.5.1 | Firmenexterne, explizite Institutionen | 65 |
| 2.4.2.5.2 | Firmenexterne, implizite Institutionen | 66 |
| 2.4.2.5.3 | Firmeninterne, explizite Institutionen | 66 |
| 2.4.2.5.4 | Firmeninterne, implizite Institutionen | 67 |
| 2.4.2.6 | Kritik | 68 |
| 3. | Nonprofit-Organisationen..... | 70 |
| 3.1 | Einleitung | 70 |
| 3.2 | Begriffsabgrenzung und Begriffsdefinition | 73 |
| 3.3 | Theorien der NPOs | 78 |
| 3.3.1 | Ökonomische Demand-Side-Theorien..... | 79 |
| 3.3.1.1 | Die Public Goods Theory (Theorie des Staatsversagens)..... | 79 |
| 3.3.1.2 | Die Contract Failure Theory (Theorie des Vertrags- bzw. Marktversagens) | 80 |
| 3.3.1.3 | Subsidy Theories | 81 |
| 3.3.1.4 | Consumer Control Theory..... | 82 |
| 3.3.2 | Ökonomische Supply-Side-Theorien | 83 |
| 3.3.2.1 | Der „Entrepreneurship“-Ansatz von Young | 83 |
| 3.3.3 | Ideologische Demand-Side-Theorien..... | 83 |
| 3.3.4 | Ideologische Supply-Side-Theorien | 84 |
| 3.3.4.1 | Der Ansatz von Weisbrod | 84 |
| 3.3.4.2 | Der Ansatz von James..... | 84 |
| 3.3.4.3 | Der Ansatz von Lakdawalla und Philipson | 85 |
| 3.3.5 | Bewertung der Theorien | 85 |
| 3.4 | Die Prämissen der Neuen Institutionenökonomik im NPO-Kontext..... | 86 |
| 3.4.1 | Das Menschenbild der NIÖ..... | 87 |
| 3.4.2 | Transaktionen und Transaktionskosten | 89 |
| 3.4.3 | Institutionen und Verfügungsrechte | 90 |
| 3.4.4 | Verträge | 90 |
| 3.4.5 | Beurteilung | 91 |

| | | |
|------------|---|-----------|
| 4. | Die Governance von NPOs - Literaturüberblick..... | 92 |
| 4.1 | Einleitung | 92 |
| 4.2 | Begriffsabgrenzung | 94 |
| 4.3 | Ansätze der NPO-Governance | 96 |
| 4.4 | Ökonomische Ansätze | 98 |
| 4.4.1 | Die Governance von NPOs aus der prozessorientierten Perspektive | 99 |
| 4.4.1.1 | Normative, prozessorientierte Konzepte | 99 |
| 4.4.1.1.1 | Das „Traditional Model“ | 100 |
| 4.4.1.1.2 | Das „Policy Governance Model“ | 101 |
| 4.4.1.1.3 | Das „Philantropic Governance Model“ | 103 |
| 4.4.1.2 | Analytische, prozessorientierte Konzepte | 105 |
| 4.4.1.2.1 | Das „Board Dominant Model“ | 105 |
| 4.4.1.2.2 | Das „Corporate Board Model“ | 106 |
| 4.4.1.2.3 | Das „Partnership Model“ | 107 |
| 4.4.1.2.4 | Das „Executive-Centered Model“ | 108 |
| 4.4.1.2.5 | Das „Rubber Stamp Model“ | 109 |
| 4.4.1.2.6 | Das „Staff Dominant Model“ | 110 |
| 4.4.1.2.7 | Das „Volunteer Centered Model“ | 110 |
| 4.4.1.2.8 | Das „Stakeholder Model“ | 111 |
| 4.4.1.2.9 | Das „Democratic Model“ | 112 |
| 4.4.1.2.10 | Das „Collective Governance Model“ | 113 |
| 4.4.2 | Die Governance von NPOs aus der dynamischen Perspektive..... | 115 |
| 4.4.2.1 | Das „Cyclical Model“ | 115 |
| 4.4.2.2 | Das „Functional Model“ | 117 |
| 4.4.3 | Die Governance von NPOs aus der kontextorientierten Perspektive | 118 |
| 4.4.3.1 | Kontext Ressourcenabhängigkeit..... | 118 |
| 4.4.3.2 | Kontext Innovation | 121 |
| 4.4.3.3 | Kontext Organisationsgröße | 122 |
| 4.4.4 | Die Governance von NPOs aus der machtorientierten Perspektive | 123 |
| 4.4.5 | Die Governance von NPOs aus der paradoxen Perspektive..... | 126 |
| 4.5 | Rechtliche Ansätze..... | 129 |
| 4.6 | Organisationssoziologische Ansätze | 134 |
| 4.7 | Ethische Ansätze | 138 |

| | | |
|-----------|---|------------|
| 5. | Das Governance-Netzwerk als neues Modell der NPO-Governance | 140 |
| 5.1 | Einleitung | 140 |
| 5.2 | Das Governance-Netzwerk als Analysemodell | 143 |
| 5.2.1 | Analyse und Adaption der Elemente des Corporate Governance- Ansatzes von Rajan/Zingales (1998; 2000) für NPOs..... | 143 |
| 5.2.1.1 | Definition von NPOs..... | 143 |
| 5.2.1.2 | Macht in NPOs..... | 147 |
| 5.2.1.3 | Machtverteilungsinstrumente | 153 |
| 5.2.1.4 | Komplementaritäten..... | 156 |
| 5.2.1.5 | Definition der NPO-Governance..... | 156 |
| 5.2.2 | Konsequenzen für das neue NPO-Governance-Modell | 157 |
| 5.2.3 | Entwicklung des Governance-Netzwerks als Analysemodell | 158 |
| 5.2.3.1 | Das Management als Zentrum des Netzwerks..... | 162 |
| 5.2.3.2 | Die Stakeholder | 162 |
| 5.2.3.3 | Die „temporären“ Stakeholder | 167 |
| 5.2.3.4 | Die einzelnen Machtbeziehungen zu den Stakeholdern..... | 168 |
| 5.2.3.5 | Formale und informale Machtfaktoren..... | 168 |
| 5.2.4 | Idealtypische Analyse der Machtbeziehungen | 171 |
| 5.2.4.1 | Staatliche Behörden..... | 171 |
| 5.2.4.2 | Lieferanten..... | 172 |
| 5.2.4.3 | Kunden | 173 |
| 5.2.4.4 | Sponsoren | 174 |
| 5.2.4.5 | Spender..... | 174 |
| 5.2.4.6 | Gründer | 176 |
| 5.2.4.7 | Board-Mitglieder | 177 |
| 5.2.4.8 | Bezahlte Mitarbeiter..... | 177 |
| 5.2.4.9 | Ehrenamtliche Mitarbeiter | 178 |
| 5.2.4.10 | Lokale Gemeinschaft | 178 |
| 5.2.4.11 | Andere NPOs..... | 179 |
| 5.2.4.12 | Dachorganisationen..... | 180 |
| 5.2.5 | Bewertung des Governance-Netzwerks als Analysemodell | 182 |
| 5.3 | Das Governance-Netzwerk als Aktionsmodell | 183 |
| 5.3.1 | Idealtypische Ermittlung der „Key-Stakeholder“ von NPOs | 185 |

| | | |
|-----------|--|------------|
| 5.3.2 | Governance-Instrumente zum Schutz der „Key-Stakeholder“ von NPOs | 190 |
| 5.3.2.1 | Motive der ehrenamtlichen Mitarbeiter und der Spender | 193 |
| 5.3.2.2 | Governance-Instrumente für „echt“ altruistische ehrenamtliche Mitarbeiter und Spender | 200 |
| 5.3.2.2.1 | Interne Effizienz- und Leistungsmessungssysteme | 200 |
| 5.3.2.2.2 | Effizienzkontrolle durch externe Institutionen | 200 |
| 5.3.2.2.3 | Volunteer- und Spender-Reports..... | 201 |
| 5.3.2.3 | Governance-Instrumente für „unecht“ altruistische ehrenamtliche Mitarbeiter..... | 201 |
| 5.3.2.3.1 | Ethik-Bericht..... | 202 |
| 5.3.2.3.2 | Bonus-Programme als Leistungsgarantien..... | 202 |
| 5.3.2.3.3 | Personalentwicklungsprogramme..... | 202 |
| 5.3.2.3.4 | Einrichtung von speziellen Freiwilligen-Betreuern | 203 |
| 5.3.2.3.5 | Psychologische Verträge..... | 203 |
| 5.3.2.3.6 | Anerkennungs- und Kontaktinstrumente..... | 204 |
| 5.3.2.4 | Governance-Instrumente für „unecht“ altruistische Spender | 205 |
| 5.3.2.4.1 | Ethik-Bericht..... | 205 |
| 5.3.2.4.2 | Spenden-Bausteine als Leistungsgarantien | 205 |
| 5.3.2.4.3 | Beziehungsmanagement-System..... | 205 |
| 5.3.2.4.4 | Anerkennungs- und Kontaktinstrumente..... | 206 |
| 5.3.3 | Bewertung des Governance-Netzwerks als Aktionsmodell | 208 |
| 6. | Der institutionelle Rahmen der NPO-Governance in Österreich: | |
| | Stand und Gestaltungsempfehlungen | 210 |
| 6.1 | Einleitung | 210 |
| 6.2 | Institutionelle Rahmenbedingungen der NPO-Governance in Österreich..... | 210 |
| 6.2.1 | Gesellschaftliche Rahmenbedingungen..... | 210 |
| 6.2.2 | Rechtliche Rahmenbedingungen..... | 212 |
| 6.2.2.1 | Zulässige Rechtsformen für NPOs..... | 213 |
| 6.2.2.2 | Der ideelle Verein nach dem Vereinsgesetz 2002 (VerG 2002) | 215 |
| 6.2.2.2.1 | Verfassungsgesetzliche Grundlagen | 216 |
| 6.2.2.2.2 | Definition des Vereins | 216 |
| 6.2.2.2.3 | Gründung des Vereins | 217 |
| 6.2.2.2.4 | Statuten..... | 217 |

| | | |
|-----------|---|------------|
| 6.2.2.2.5 | Rechte und Pflichten der Vereinsmitglieder | 218 |
| 6.2.2.2.6 | Organe und Prüfer | 219 |
| 6.2.2.2.7 | Vereinsbehörden und ihre Aufgaben | 222 |
| 6.3 | Kritik an den rechtlichen Rahmenbedingungen und Gestaltungsempfehlungen zur Verbesserung der NPO-Governance | 223 |
| 6.3.1 | Kritik an den rechtlichen Rahmenbedingungen..... | 223 |
| 6.3.2 | Gestaltungsempfehlungen unter der Annahme einer Änderungsbereitschaft verfassungsgesetzlicher Rahmenbedingungen | 227 |
| 6.3.3 | Gestaltungsempfehlungen unter der Annahme der Konstanz derzeitiger verfassungsgesetzlicher Rahmenbedingungen | 228 |
| 6.3.3.1 | Zwingende Einrichtung eines Kontrollorgans ab einer gewissen Größe | 228 |
| 6.3.3.2 | Verstärkte Aufsicht der Vereinsbehörden..... | 229 |
| 6.3.3.3 | Subjektives Recht auf Information für Mitglieder | 229 |
| 6.3.3.4 | Zwingende gesetzliche Verankerung bestimmter Mitgliederrechte für Spender..... | 230 |
| 6.3.3.5 | Volles Stimmrecht für ehrenamtliche Mitarbeiter und Spender-Mitglieder | 230 |
| 6.3.3.6 | Einrichtung einer staatlichen NPO-Service-Agentur („NPO-Agentur“) | 230 |
| 6.4 | Abschließende Beurteilung..... | 234 |
| 7. | Zusammenfassung und Ausblick | 235 |
| | Literaturverzeichnis..... | 239 |
| | Abbildungsverzeichnis..... | 258 |

Einleitung

Nonprofit-Organisationen (NPOs) stellen neben Markt und Staat den dritten Sektor der gesellschaftlichen Güterversorgung dar und haben sich in den letzten Jahrzehnten zu einem wesentlichen Wirtschaftsfaktor entwickelt.¹ Wie die gegenwärtigen Diskussionen über die Auslagerung von Staatsaufgaben an NPOs (z.B. im Bereich der Flüchtlingsbetreuung) und über den gestiegenen Wettbewerb zwischen NPOs und Unternehmen² zeigen, sehen sich auch NPOs zunehmend der Aufgabe gegenüber, der Effizienz der Mittelverwendung größere Beachtung zu schenken. Zum Unterschied von Unternehmen ergeben sich in diesem Zusammenhang aber insbesondere dadurch Probleme, dass keine den Eigentümern entsprechende, homogene Anspruchsgruppe existiert, deren Interessen primär verfolgt werden, sondern dass als Oberziel die Erfüllung einer komplexen, zahlenmäßig schwierig darstellbaren und der Befriedigung von Interessen unterschiedlicher Anspruchsgruppen dienenden Mission angestrebt wird (vgl. dazu Young 2002, 4; Speckbacher 2003, 268). Weitere Gefahrenpotentiale für die Effizienz der Ressourcenallokation ergeben sich auch aus dem weniger strikten gesetzlichen Aufsichtsregime für ideelle Vereine³ und aus der überwiegend ehrenamtlichen Besetzung von Aufsichtsorganen⁴.

Die daraus resultierenden Steuerungs- und Überwachungsprobleme können zu Ineffizienzen und Ressourcenfehlallokationen führen und gefährden dadurch einerseits die zukünftige Versorgung der NPOs mit notwendigen Ressourcen zur Missionserfüllung, beeinträchtigen andererseits aber auch die Funktionsfähigkeit und das Entwicklungspotential des gesamten NPO-Sektors, wenn das Vertrauen der Bevölkerung in eine effiziente und zielgerichtete Tätigkeit enttäuscht wird.

¹ Der Nonprofit-Sektor erwirtschaftet z.B. in den USA einen Anteil von 6,5% des National-einkommens (Rose-Ackerman 1996, 704) und beschäftigt etwa 7% aller Arbeitnehmer (Salamon/Anheier 1996, XVIII).

² Vgl. dazu insbesondere Weisbrod (1988) und Young (2002).

³ Die Rechtsform des ideellen Vereins stellt in Österreich die überwiegende Organisationsform für NPOs dar. Vgl. dazu insbesondere Kapitel 6.2.2.1.

⁴ Vgl. dazu Drucker (1990).

Die in der Literatur angeführten Beispiele für Ressourcenfehlallokationen von NPOs werden auch als „NPO-Skandale“ bezeichnet und reichen von der Finanzierung eines luxuriösen Lebensstils für den Präsidenten bei gleichzeitiger Reduktion der Leistungen für die Bedürftigen („United Way of America“-Skandal; vgl. dazu Ben-Ner/Van Hoomissen 1994; Chisolm 1995; Gibelman/Gelman 2001) bis zu exorbitant hohen Verwaltungsaufwendungen im Fall von „World Vision Austria“ oder „Euroteam“.

Die Steuerungs- und Überwachungsprobleme von Organisationen stellen ein Kernproblem der Governance dar und werden aktuell im Zusammenhang mit Unternehmen („Fall Enron“) thematisiert, die angeführten Skandale machen aber deutlich, dass auch in NPOs Governance-Probleme existieren und dass die bestehenden Konzepte der NPO-Governance noch keine befriedigenden Antworten für diese Probleme gefunden haben.

Das Ziel der vorliegenden Arbeit ist es deshalb, ein neues, theoretisch fundiertes Modell der NPO-Governance zu entwickeln, das eine Beschränkung von Ressourcenfehlallokationen ermöglicht, aber auch der Komplexität der Ressourcen- und Überschussverteilung in NPOs gerecht wird. Durch die Verwendung der Neuen Institutionenökonomik als Bezugsrahmen soll ein umfassendes Modell aufgestellt werden, das insbesondere auch dazu geeignet ist, die organisationalen Wirkungszusammenhänge im Rahmen der NPO-Governance aufzuzeigen. Die Ableitung von Gestaltungsempfehlungen soll abschließend dazu beitragen, das Verständnis für die Governance-Probleme von NPOs zu verbessern und die existierenden Defizite im Bereich der NPO-Governance zu reduzieren.

Aufbau der Arbeit

Die Entwicklung des neuen Modells der NPO-Governance erfolgt aus einer institutionenökonomischen Perspektive heraus, so dass in einem ersten Schritt die Neue Institutionenökonomik und ihre Prämissen untersucht werden (Kapitel 1). Im Anschluss daran wird ein Überblick über die bedeutendsten neoinstitutionenökonomischen Corporate Governance-Konzepte gegeben und der Corporate Governance-Ansatz von Rajan/Zingales (1998; 2000), der eine wichtige Basis für das neue NPO-Governance-Modell bildet, dargestellt (Kapitel 2). In einem weiteren Schritt wird das Untersuchungsobjekt „Nonprofit-Organisation“ analysiert, wobei neben einem Überblick über die verschiedenen Theorien der NPOs insbesondere auch auf die Prämissen der Neuen Institutionenökonomik im NPO-Kontext eingegangen wird (Kapitel 3).

Kapitel 4 gibt einen Überblick über den Stand der NPO-Governance-Forschung und führt neben der schwerpunktmäßigen Darstellung ökonomischer Ansätze auch rechtliche, organisationssoziologische und ethische Modelle an. Aus der Kritik der einzelnen Modelle werden im Anschluss daran die Anforderungen an das neue NPO-Governance-Modell formuliert (Kapitel 5.1), bevor in einem weiteren Schritt die erste Entwicklungsstufe des Modells, das Governance-Netzwerk als Analysemodell, erarbeitet und eine idealtypische Analyse der Machtbeziehungen zwischen NPOs und ihren Stakeholdern vorgenommen wird (Kapitel 5.2). In Kapitel 5.3 wird das Governance-Netzwerk als Aktionsmodell konstituiert, wobei der Schwerpunkt auf die Entwicklung von Governance-Instrumenten zum Schutz der „Key-Stakeholder“ von NPOs gelegt wird. Aufbauend auf einer Analyse des institutionellen Kontexts (Kapitel 6.1) werden abschließend in Kapitel 6.2 Gestaltungsempfehlungen zur Verbesserung der NPO-Governance in Österreich erarbeitet.

1. Die Neue Institutionenökonomik

1.1 Einleitung

Die Neue Institutionenökonomik (NIÖ) wurde von ihren Vertretern als Antwort auf die festgestellten Mängel der Neoklassischen Theorie entwickelt und erlaubt eine ökonomische Analyse institutioneller Strukturen.⁵ Unter dem Aspekt der Governance stellt die NIÖ einen geeigneten theoretischen Rahmen⁶ dar, da sie aufgrund ihrer Prämissen und Theoriestränge eine gute Ausgangslage für die Entstehung und Analyse von Governance-Problemen bietet. Im folgenden Kapitel wird die NIÖ anhand ihrer Definitionen und Annahmen dargestellt, wobei auch auf die einzelnen Entwicklungsstränge eingegangen wird.

1.2 Begriffsdefinitionen

Der Begriff „Neue Institutionenökonomik“ (NIÖ) besteht aus den drei Worten „Ökonomik“, „Institution“ und „Neu“. Im folgenden Abschnitt werden diese begrifflichen Elemente erläutert und gegenüber verwandten Termini abgegrenzt.

1.2.1 Ökonomik

Der Begriff „Ökonomik“ betont die theoretische Auseinandersetzung mit wirtschaftlichen Aktivitäten der Menschen (Erlei et al 1999, 1).

⁵ Coase et al (1998) betonen, dass die NIÖ eine ernstzunehmende Konkurrenz für die vorherrschende Neoklassische Theorie darstellt: „Adam Smith explained that the productivity of the economic system depends on specialization (he says division of labor), but specialization is only possible if there is exchange – and the lower the costs of exchange (transaction costs if you will), the more specialization there will be and the greater the productivity of the system. But the costs of exchange depend on the institutions of a country: ...In effect it is the institutions that govern the performance of an economy, and it is this that gives the “new institutional economics” its importance for economists.” (Coase et al 1998, 73).

⁶ Die Eignung der NIÖ zur Behandlung von Governance-Problemen wird auch durch ihren häufigen Einsatz im Bereich der Corporate Governance reflektiert.

Die Ökonomik unterscheidet sich von den anderen Sozialwissenschaften dadurch, dass sie menschliches Verhalten unter dem Fokus von Knappheitsproblemen analysiert (Chmielewicz 1994, 22f; Erlei et al 1999, 2).

1.2.2 Institution

In der Literatur zur NIÖ existiert keine allgemein akzeptierte Definition des Begriffs „Institution“, sondern verschiedene, jeweils am Analysezweck orientierte Erläuterungen.

Williamson (1985) zeigt ein sehr konkretes Begriffsverständnis, indem er unter Institutionen primär Unternehmen, Märkte und Verträge versteht: „Firms, markets and relational contracting are important economic institutions. They are also the evolutionary product of a fascinating series of organizational innovations.“ (Williamson 1985, 15). Der Hauptzweck von Institutionen liegt nach Williamson (1985, 17) in der Verringerung der Transaktionskosten.

North (1990) gibt eine wesentlich umfassendere Definition der Institution: „Institutions are the rules of the game in a society or, more formally, are the humanly devised constraints that shape human interaction.“ (North 1990, 3). Institutionen sind in diesem Sinn formale und informale Beschränkungen oder Regeln („Spielregeln“), die erschaffen werden oder evolvieren. Die Hauptaufgabe von Institutionen ist die Reduktion der Unsicherheit durch die Etablierung einer stabilen, faktisch sich dennoch ändernden, aber nicht notwendigerweise effizienten Struktur für menschliche Interaktionen (North 1990, 25).

Eine noch weitere Definition des Begriffs „Institution“ verwendet Elsner (1986a): „Eine Institution ist eine Regel für das Entscheiden von Individuen in sich wiederholenden mehrpersonellen Entscheidungssituationen, die soweit allgemeine Anerkennung erlangt hat, dass die Individuen bestimmte wechselseitige Verhaltenserwartungen besitzen.“ (Elsner 1986a, 5). Der Zweck von Institutionen ist die Stabilisierung von Verhaltenserwartungen, die wiederum zu einer Reduktion der Entscheidungskosten führt (Haase 2000, 66).

Für die vorliegende Arbeit wird die Definition von North (1990) als die geeignetste erachtet. Im Hinblick auf den Fokus der Dissertation auf Nonprofit-Organisationen ist die Betrachtung von Williamson (1985) zu eng, während die Definition von Elsner (1986a) für den Zweck der Arbeit unnötig weit gehalten ist. Institutionen werden daher im Sinne von North (1990) als formale und informale Regeln (einschließlich ihrer Durchsetzungsmechanismen) zur Formung menschlicher Interaktionen verstanden.

Mit dem Begriff „Institution“ ist der Begriff „**Organisation**“ eng verbunden, es existieren im Kontext der NIÖ aber verschiedene Ansichten über das Verhältnis beider Termini:

Williamson unternimmt in seiner Arbeit keine Trennung von „Institution“ und „Organisation“ (Haase 2000, 66).

Khalil (1995) greift bei seiner Abgrenzung auf das Verhältnis von Zweck und Mittel zurück: „While ends define the organization, means include – besides material and technological resources – paradigms and conventions or, in short, institutions.“ (Khalil 1995, 447).

North (1990, 4f) vergleicht die Begriffe „Institution“ und „Organisation“ mit „Spielregeln“ und „Spielern“: Organisationen sind „groups of individuals bound by some common purpose to achieve objectives“, während Institutionen den Rahmen bilden, innerhalb dessen Individuen Organisationen als Mittel zur Zielerreichung verwenden. North (1990) betont aber, dass Organisationen ihrerseits den institutionellen Rahmen verändern und bezeichnet sie in diesem Sinn auch als „agents of institutional change“ (North 1990, 5).

Richter/Furubotn (1999) beziehen sich bei ihrer Abgrenzung auf North (1990): „Institutionen einschließlich der daran beteiligten Personen nennt man Organisationen...“ (Richter/Furubotn 1999, 8). Organisationen werden in diesem Sinn als „personifizierte Kehrseite von Institutionen“ aufgefasst (Erlei et al 1999, 25).

Die angeführten Definitionen zeigen, dass der Begriff „Organisation“ in einem sehr engen Kontext mit der jeweiligen Auffassung von Institutionen zu sehen ist. Als Konsequenz wird der weiteren Arbeit die Definition von North (1990) zugrundegelegt.

1.2.3 Neue Institutionenökonomik

Die Institutionenökonomik ist „der Teil der Ökonomik, der sich mit der Analyse von Institutionen beschäftigt.“ (Ereli et al 1999, 1). Institutionen werden bereits seit dem 19. Jahrhundert als Gegenstand ökonomischer Analysen betrachtet, die verschiedenen Theorien dieser sogenannten „Alten Institutionenökonomik“ konnten sich aber nicht durchsetzen und blieben unfruchtbar (Ereli et al 1999, 28ff).⁷

Ausgangspunkt der Entwicklung der „Neuen Institutionenökonomik“ war der berühmte Aufsatz „The Nature of the Firm“ von Coase (1937). Der Autor stellt darin die grundsätzliche Frage, warum Unternehmen existieren, da nach den Prämissen der Neoklassischen Theorie⁸ der Markt eine optimale Ressourcenverteilung garantiert. Den Existenzgrund für Unternehmen liefert er mit folgenden, vielzitierten Sätzen: „The main reason why it is profitable to establish a firm would seem to be that there is a cost of using the price mechanism. The most obvious cost of „organising“ production through the price mechanism is that of discovering what the relevant prices are.“ (Coase 1937, 390).

Die NIÖ wurde indirekt als Antwort auf die als unzulänglich empfundene Neoklassische Theorie entwickelt. Bevor auf die Prämissen der NIÖ eingegangen wird, werden daher im folgenden Abschnitt die Prämissen der Neoklassischen Theorie dargestellt.

⁷ Für eine differenziertere und umfassendere Behandlung siehe insbesondere Rutherford (1996).

⁸ Siehe dazu den folgenden Abschnitt 1.3.

1.3 Die Prämissen der Neoklassischen Theorie

Die Neoklassische Theorie hat zum Ziel, eine formal exakte Bestimmung des Gütertausches auf Wettbewerbsmärkten zu ermöglichen (Elsner 1986b, 63f). Als einziges explizit modelliertes Koordinierungsinstrument des Tausches wird dazu das Preissystem verwendet, wobei sich die Preise aus der individuellen Nutzenstiftung für die Nachfrager und der Knappheit der betrachteten Güter ergeben (Elsner 1986b, 63f; Richter/Furubotn 1999, 12). Die Ressourcenallokation auf den Märkten erfolgt dann optimal, wenn kein Marktteilnehmer seine Position mehr verbessern kann, ohne einen anderen Marktteilnehmer zu schädigen („Pareto-Effizienz“; Richter/Furubotn 1999, 14). Die Neoklassische Theorie baut dabei auf folgenden Prämissen auf:

1.3.1 Das Menschenbild der Neoklassischen Theorie

Der Mensch der Neoklassischen Theorie wird als „homo oeconomicus“ bezeichnet und kann durch zwei Eigenschaften charakterisiert werden (Lydall 1998, 29; Richter/Furubotn 1999, 1ff; Sjöstrand 2000, 205):

- Vollkommene Rationalität

Die Individuen der Neoklassischen Theorie besitzen Informationen über alle Technologien, Marktteilnehmer und Preise, wobei diese Informationen kostenlos erlangt und verarbeitet werden können. Da zukünftige Kontingenzen und ihre Eintrittswahrscheinlichkeiten von den Individuen ebenfalls kostenlos antizipiert werden können, werden Entscheidungen vollkommen rational getroffen.

- Nutzenmaximierung als einzige Handlungsmotivation

Das einzige Ziel des „homo oeconomicus“ besteht darin, seinen individuellen Nutzen zu maximieren. Beziehungen zwischen Individuen entstehen nur während des Leistungstausches, so dass der Nutzen anderer Individuen keine Entscheidungsdeterminante darstellt.

1.3.2 Kostenlosigkeit von Transaktionen

Die Neoklassische Theorie unterstellt, dass sämtliche Transaktionen kostenlos durchgeführt werden können, woraus sich ein völlig friktionsloser Ablauf ökonomischer Tätigkeit ergibt (Richter/Furubotn 1999, 9f).

1.3.3 Vollständige Verträge

Die Prämissen der vollkommenen Rationalität und der Kostenlosigkeit von Transaktionen ermöglichen, dass die Marktteilnehmer vollständige Verträge vereinbaren. Durch die Berücksichtigung aller Kontingenzen sind die vertraglichen Verpflichtungen der Parteien immer eindeutig feststellbar und können durch die Rechtsordnung kostenlos überwacht und durchgesetzt werden (Richter/Furubotn 1999, 10ff).

1.3.4 Vollkommene Sicherheit bei der Durchführung von Transaktionen

Der Ausschluss von Risiken bei der Transaktionsdurchführung wird neben der Abfassung vollständiger Verträge auch dadurch erreicht, dass annahmegemäß keine Zeitdifferenz zwischen Entscheidung und tatsächlichem Gütertausch existiert (Lydall 1998, 29). Entscheidungen sind in diesem Sinn risikofrei, da sie keiner Unsicherheit aufgrund von Zustandsveränderungen unterliegen.

1.3.5 Perfekter Wettbewerb

Die Prämisse des perfekten Wettbewerbs konstituiert sich durch den vollkommenen Marktüberblick der Individuen und die Durchführung von Auktionen für alle Produkte (Lydall 1998, 28). Obwohl diese Annahme nur für undifferenzierte Produkte und für (ungeschulte) Arbeitskräfte sinnvoll ist, wird sie aus Gründen der Theoriekonsistenz dennoch für alle Güter verwendet (Lydall 1998, 167f).

1.3.6 Allokationsneutralität von Institutionen

Aus den dargestellten Prämissen ergibt sich, dass die Neoklassische Theorie zwar von der Existenz von Institutionen ausgeht (z.B. von einem funktionierenden Rechtssystem), Institutionen aber grundsätzlich kein Einfluss auf den Wirtschaftsablauf zugebilligt wird (Richter/Furubotn 1999, 10f). Institutionen sind allokationsneutral, so dass es auch gleichgültig ist, ob die Marktteilnehmer Unternehmen, staatliche Organisationen oder Individuen sind. Unternehmen werden deshalb auch nicht in ihrer institutionellen Struktur, sondern im Sinne einer technologischen Betrachtungsweise nur als Produktionsfunktion erfasst (Richter/Furubotn 1999, 352ff).

1.3.7 Kritik

Die Neoklassische Theorie kann aufgrund der getroffenen Annahmen einerseits bedeutende Aspekte wirtschaftlicher Tätigkeit theoretisch abbilden, stellt andererseits aber ein sehr stark spezialisiertes und idealisiertes Modell dar, das einen reibungslosen, mechanischen und mathematisch klar darstellbaren Wirtschaftsablauf postuliert. Kritisiert wird daher insbesondere die Realitätsferne der Prämissen, etwa die Eindimensionalität und Hyperrationalität des Menschenbildes (Sjöstrand 2000, 205), die Kostenlosigkeit von Transaktionen⁹ und die daraus resultierende Neutralität von Institutionen (Richter/Furubotn 1999, 11ff). Die zu starke Idealisierung hat zur Folge, dass die Neoklassische Theorie ein „institutionelles, motivationales und kognitives Vakuum“ (Albert 1979, 20) voraussetzt und deshalb nur zur Analyse spezieller ökonomischer Probleme geeignet ist.

⁹ Richter/Furubotn (1999, 487f): „Solange die Menschen knappe (humane und nicht-humane) Ressourcen aufwenden müssen, um sich Informationen zu beschaffen und zu verarbeiten, muss es Transaktionskosten überall geben, wo Menschen Entscheidungen fällen – das heißt überall, wo Wirtschaftstätigkeit stattfindet.“

1.4 Die Prämissen der Neuen Institutionenökonomik

Ausgehend von der Einsicht, dass aufgrund der Prämissen der Neoklassischen Theorie viele ökonomisch relevante Probleme nicht behandelt werden können, werden von den Vertretern der NIÖ folgende, abweichende Annahmen getroffen:

1.4.1 Das Menschenbild der Neuen Institutionenökonomik

Das Menschenbild der NIÖ basiert grundlegend auf dem Prinzip des Methodologischen Individualismus¹⁰, der verlangt, dass Theorien, die Aspekte ökonomischer oder sozialer Systeme behandeln, auf individuellem Verhalten gegründet sein müssen (Eggertsson 1996, 17).¹¹ Gegenstand des Interesses der NIÖ sind in diesem Sinn nicht Kollektive, sondern Einzelpersonen (Richter/Furubotn 1999, 3).

Die grundlegende Bedeutung des Menschenbildes für die Theoriebildung wird insbesondere von North (1990) betont, der zugleich auch die neoklassischen Annahmen kritisiert: „All theorizing in the social sciences builds, implicitly or explicitly, upon conceptions of human behaviour. ... I believe that these traditional behavioural assumptions have prevented economists from coming to grips with some very fundamental issues and that a modification of these assumptions is essential to further progress in the social sciences.“ (North 1990, 17).

Die NIÖ stellt dem „homo oeconomicus“ der Neoklassischen Theorie die Figur des „REMM“ („resourceful, evaluating, maximizing man“) mit folgenden Eigenschaften gegenüber:

¹⁰ Nach Rutherford (1996, 31f) vertritt der Methodologische Individualismus die Annahmen, dass nur Individuen Interessen und Ziele haben, dass das soziale System und seine Änderungen aus den Handlungen von Individuen resultieren und dass alle großen soziologischen Phänomene ultimativ durch Individuen, ihre Dispositionen, Ansichten, Ressourcen und gegenseitigen Abhängigkeiten erklärt werden können.

¹¹ Für eine umfassende Gegenüberstellung von Individualismus und Holismus siehe Rutherford (1996, 27ff).

1.4.1.1 Der Mensch als Maximand

Menschen werden als nutzenmaximierende Individuen betrachtet, die ihre eigenen Interessen im Rahmen der ihnen gesetzten institutionellen Grenzen verfolgen (Martinsen 2000, 111; Richter/Furubotn 1999, 3). Innerhalb der NIÖ existiert aber keine einheitliche Ansicht darüber, inwieweit Nutzenmaximierung das einzige Handlungsmotiv darstellt.¹²

1.4.1.2 Der Mensch als beschränkt rationales Wesen

Die neoklassischen Rationalitätsannahmen definieren Menschen als völlig rational in dem Sinn, dass Menschen alle Kontingenzen vorhersehen, sofort und kostenlos bewerten und optimal entscheiden können. Im Unterschied dazu geht die NIÖ von wesentlich realistischeren Rationalitätsannahmen aus:

- Rationalität der Umweltwahrnehmung

Nach North (1990, 20) ist schon die Umweltwahrnehmung selbst nur begrenzt rational möglich, da die Umwelt nicht objektiv erfahren wird, sondern in Abhängigkeit von individuellen mentalen Dispositionen konstruiert wird. Die Realität wird von verschiedenen Personen daher unterschiedlich wahrgenommen, wobei die jeweilige Konstruktion eng mit informellen Institutionen zusammenhängt (Eggertsson 1996, 19).

- Rationalität des Entscheidungsprozesses

Der Mensch wird von der NIÖ als eingeschränkt rational¹³ betrachtet, da er weder alle zukünftigen Kontingenzen vorhersehen, noch alle Informationen verarbeiten kann (Richter/Furubotn 1999, 4f).

¹² Der jeweilige Standpunkt hängt von der Nähe der Vertreter zur Neoklassischen Theorie ab und kann als eine Facette des Richtungsstreits innerhalb der NIÖ betrachtet werden. North (1990, 20) vertritt beispielsweise einen eher interdisziplinär geprägten Ansatz und berücksichtigt deshalb auch Altruismus und Selbstbeschränkung als Handlungsmotive.

¹³ Williamson (1985) bezeichnet diese Art der Rationalität auch als „bounded rationality“.

Auf dieser Prämisse basieren in weiterer Folge auch die Annahmen, dass Informationserlangung und Verarbeitung einen Aufwand und damit Kosten (Transaktionskosten) verursachen, dass Verträge unvollständig sind und dass opportunistische Verhaltensweisen auftreten können (Richter/Furubotn 1999, 45ff, 187f).

1.4.1.3 Der Mensch als Opportunist

Opportunistisches Verhalten resultiert nach Alchian/Woodward (1988) aus der begrenzten Rationalität und dem Streben nach individueller Nutzenmaximierung. Die begrenzte Rationalität und die Existenz von Transaktionskosten verhindern die Abfassung vollständiger Verträge, woraus sich die Möglichkeit der Verfolgung eigener Interessen sowohl durch reine Auslegungsdifferenzen, aber auch durch Unaufrichtigkeit ergibt. Opportunismus umfasst daher sowohl List als auch redliche Meinungsverschiedenheiten (Alchian/Woodward 1988, 66).

Opportunismus kann grundsätzlich vor oder nach dem Abschluss von Verträgen auftreten:

Opportunismus vor Vertragsabschluss ist möglich, wenn eine asymmetrische Informationsverteilung zwischen Käufer und Verkäufer existiert. Der Verkäufer einer Ware besitzt üblicherweise bessere Informationen über deren Zustand und Wert und kann diesen Informationsvorsprung ausnützen, indem er schlechte Ware als gute Ware verkauft (Richter/Furubotn 1999, 144f).

Opportunismus nach Vertragsabschluss wird durch transaktionsspezifische Investitionen ermöglicht, wenn diese Investitionen nicht oder nur stark wertgemindert für andere Möglichkeiten verwendet werden können. Die Partei, die spezifische Investitionen unternommen hat, kann bei unvollständigen Verträgen von der anderen Partei dadurch ausgebeutet werden, dass angedroht wird, das Vertragsverhältnis zu beenden, wenn nicht bessere Konditionen angeboten werden (Klein 1998, 242; siehe zu diesem „Hold-Up“-Problem genauer Kapitel 2).

1.4.2 Transaktionen als grundlegende Einheit der ökonomischen Analyse

Die NIÖ geht davon aus, dass nicht Ressourcen, sondern Transaktionen die kleinste Einheit ökonomischer Analysen darstellen. Diese Betrachtung ermöglicht der NIÖ den Übergang vom neoklassischen Gut zum Transaktionsgegenstand, der als ein Bündel von Verfügungsrechten aufgefasst wird (Williamson 1998, 76; Richter/Furubotn 1999, 38; Haase 2000, 50).

Eine Definition des Begriffs „Transaktion“ hängt stark vom Verständnis des Transaktionsprozesses ab: Commons (1959, 58) verwendet eine eher rechtliche Perspektive, indem er unter einer Transaktion die Übertragung von Eigentumsrechten versteht, während Williamson (1985, 1) Transaktionen als physische Übergabe von Ressourcen definiert. Richter/Furubotn (1999, 76) vereinen beide Aspekte und verstehen unter einer Transaktion sowohl die technische Übertragung eines Gutes als auch die Übertragung von Verfügungsrechten.

Auch wenn die NIÖ primär für ökonomische Analysen konzipiert ist, muss berücksichtigt werden, dass für die Behandlung von Institutionen auch soziale Transaktionen (im Sinne der Gründung und Erhaltung des institutionellen Rahmens für wirtschaftliche Tätigkeit) zu integrieren sind (Richter/Furubotn 1999, 48). Die für diese Arbeit gewählte Definition der Institution spricht ebenfalls dafür, ökonomische Transaktionen als Sonderfall sozialer Transaktionen zu betrachten, so dass unter den Transaktionsbegriff forthin soziale und ökonomische Transaktionen subsumiert werden.

1.4.3 Transaktionskosten

Aufgrund der Rationalitätsprämissen geht die NIÖ davon aus, dass Transaktionen Kosten verursachen und bezeichnet sie als Transaktionskosten (Richter/Furubotn 1999, 10f). Der Begriff „Transaktionskosten“ stammt ursprünglich von Arrow (1969, 48; zitiert nach Erlei et al 1999, 42), der darunter im Sinne eines umfassenden Definitionsansatzes die „Betriebskosten eines Wirtschaftssystems“ versteht.

Williamson (1985, 19) bezeichnet Transaktionskosten als „economic equivalent of friction in physical systems“, während Richter/Furubotn (1999, 49) darunter alle Kosten verstehen, die bei sozialen und ökonomischen Transaktionen anfallen.

Dass Transaktionskosten in der Realität einen wesentlichen Kostenfaktor darstellen, zeigen Schätzungen, die für moderne Marktwirtschaften Transaktionskosten in der Höhe von 50-60 % des Nettosozialprodukts veranschlagen (Richter/Furubotn 1999, 76).

1.4.4 Institutionen

Die neoklassische Annahme kostenloser Transaktionen impliziert die Neutralität von Institutionen in dem Sinn, dass sie für die Allokation von Ressourcen keine Rolle spielen. Die wesentlich realitätsnähere Annahme von positiven Transaktionskosten legt hingegen nahe, dass Institutionen nicht länger als exogen betrachtet werden können: „When it is costly to transact, institutions matter.“ (North 1990, 12). Institutionen beeinflussen die individuellen Anreize, das wirtschaftliche Verhalten der Menschen und damit die Höhe der Transaktionskosten, so dass Institutionen aus diesen Gründen in das ökonomische Modell integriert werden (Richter/Furubotn 1999, 12).

1.4.5 Verfügungsrechte („Property Rights“)

Produktionsfaktoren werden in der NIÖ nicht mehr als physische Gegenstände, sondern als Rechte, über Ressourcen zu verfügen, aufgefasst.¹⁴ Wer welche Verfügungsrechte in welcher Art und Weise nutzen darf, wird durch Institutionen geregelt.¹⁵ Nach Richter/Furubotn (1999, 88ff) können absolute, relative und andere Verfügungsrechte unterschieden werden:

¹⁴ Haase (2000, 59) bezeichnet Verfügungsrechte in diesem Sinn auch als „Ressourcennutzungsrechte“.

¹⁵ Nach Eggertsson (1996, 7f) stellen Verfügungsrechte „Manifestationen von Institutionen“ dar und werden durch formale und informale Regeln verkörpert.

Absolute Verfügungsrechte werden auch als dingliche Rechte bezeichnet und wirken gegenüber jedermann. Sie können uneingeschränkt (Eigentum) oder beschränkt (Nießbrauch, Pfandrecht etc.) ausgestaltet sein.

Relative Verfügungsrechte bestehen hingegen nur zwischen bestimmten Personen und basieren auf Vertrags- oder Haftungsansprüchen. Die NIÖ beschäftigt sich dabei vor allem mit den Problemen der Vertragserfüllung, die aus den Prämissen der NIÖ resultieren.

Zu den anderen Verfügungsrechten zählen alle Verfügungsrechte, die nicht zu den beiden bereits genannten Gruppen zuzuordnen sind (hauptsächlich soziale Beziehungen und Verhältnisse, z.B. Liebe, Kundenbeziehungen oder Glaube).

Institutionenökonomische Analysen werden zwar überwiegend unter der Annahme einer gewissen Verfügungsrechtstruktur vorgenommen, die NIÖ berücksichtigt aber auch, dass Individuen ihre eigenen Verfügungsrechte langfristig durch Veränderung des institutionellen Rahmens stärken wollen (Eggertsson 1996, 17).

1.4.6 Unvollständige Verträge

Verträge werden von der NIÖ als Basis für alle Transaktionen angenommen und umfassen sowohl rechtlich verbindliche als auch rechtlich nicht verbindliche Willenserklärungen, wenn deren Erfüllung von außen (durch eine Form gesellschaftlichen Drucks) oder von innen (durch Selbstdurchsetzung) garantiert ist (Richter/Furubotn 1999, 156). Aufgrund der begrenzten Rationalität des Menschen werden Verträge notwendigerweise als unvollständig angenommen. Die Vertragspartner können weder alle zukünftigen Kontingenzen vorhersehen, noch wirklich umfassende Verträge abschließen, da dadurch unverhältnismäßig hohe Transaktionskosten für die Informationssuche und die Vertragsausarbeitung entstehen würden (Schwartz 1998, 278).

Die Annahme unvollständiger Verträge führt zusammen mit der Neigung von Individuen, sich opportunistisch zu verhalten, zu schwerwiegenden Vertragsproblemen und macht ein Überwachungs- und Durchsetzungssystem erforderlich, um ein „Vertragsversagen“ zu verhindern (Richter/Furubotn 1999, 146).

1.4.7 Überwachungs- und Durchsetzungssystem

Die Etablierung eines Überwachungs- und Durchsetzungssystems („Governance-System“) soll die Erfüllung von Verträgen auch unter den Annahmen der NIÖ sicherstellen. Unter einem Governance-System wird von Richter/Furubotn (1999, 6) ein System von Regeln und geeigneten Instrumenten der Regeldurchsetzung verstanden, das nach Williamson (1998, 75) auch als „System von Governance-Institutionen“ definiert werden kann.

Die angeführten Prämissen werden zwar von den meisten Vertretern der NIÖ anerkannt, es existieren aber durchaus unterschiedliche Schwerpunktsetzungen oder Abweichungen bei einzelnen Prämissenausprägungen. Die daraus resultierenden Theoriestränge der NIÖ und ihre Gemeinsamkeiten werden im folgenden Abschnitt dargestellt.

1.5 Theoriestränge der Neuen Institutionenökonomik

Die Annahme, dass Markttransaktionen Kosten verursachen, steht im Widerspruch zu den grundlegenden Prämissen der Neoklassischen Theorie. Als Konsequenz haben die Vertreter der NIÖ versucht, die NIÖ entweder durch Lockerung der Annahmen als Erweiterung der Neoklassischen Theorie oder als völlig eigenständiges Paradigma mit neuen Analysemethoden zu positionieren.¹⁶ Die NIÖ stellt dementsprechend ein Konglomerat verschiedener Theorien und Ansätze dar, die der Neoklassischen Theorie mehr oder weniger nahe stehen (Richter/Furubotn 1999, VI).

¹⁶ Unter den Vertretern der NIÖ ist umstritten, welche Position die NIÖ einnimmt. Richter/Furubotn (1999, 477f) erkennen etwa eine Tendenz zu einem eigenständigen Paradigma.

Die wichtigsten Entwicklungsstränge der NIÖ sind in Abbildung 1 zusammengefasst:

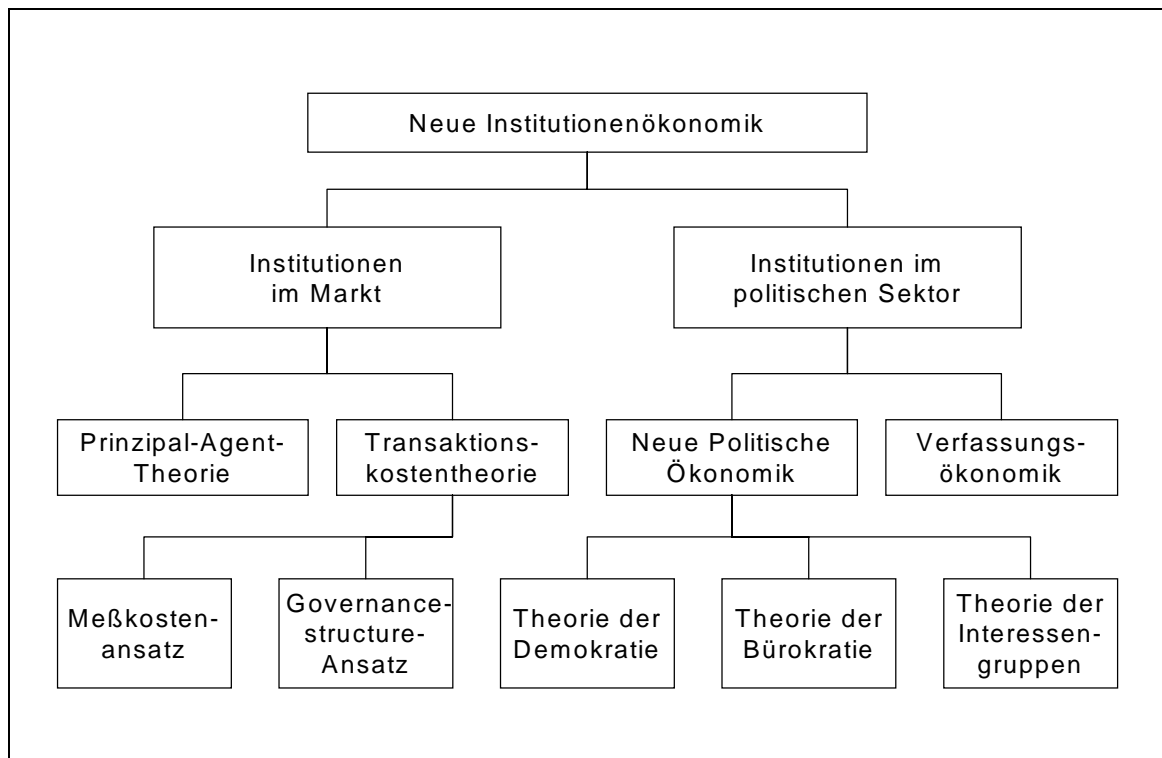


Abb. 1: Entwicklungsstränge der Neuen Institutionenökonomik (Quelle: Erlei et al 1999, 44)

Die einzelnen Ansätze können gemeinsam durch folgende grundsätzliche Neuerungen gegenüber der Neoklassischen Theorie charakterisiert werden (Williamson 1998, 75; Richter/Furubotn 1999, V; Haase 2000, 57):

- Institutionen spielen eine Rolle im Wirtschaftsprozess
- Institutionen sind einer Analyse zugänglich (endogen)
- Die Schaffung und der Gebrauch von Institutionen verursachen Kosten (Transaktionskosten), die wiederum die Struktur der Institutionen und die wirtschaftlichen Entscheidungen von Menschen beeinflussen.

Wie Abbildung 1 zeigt, existieren innerhalb der NIÖ verschiedene Theorien, die Abweichungen oder spezielle Ausprägungen einzelner Prämissen vornehmen. Jede Theorie besitzt, bedingt durch die getroffenen Annahmen, auch eine andere Vorstellung von der Institution „Unternehmen“, was wiederum Auswirkungen auf die jeweiligen Konzeptionen der Governance-Systeme hat. Im folgenden Kapitel werden jene Theorien innerhalb der NIÖ dargestellt, die sich schwerpunktmäßig mit der Corporate Governance beschäftigen.

2. Corporate Governance

2.1 Einleitung

Die Corporate Governance befasst sich grundlegend mit den Möglichkeiten der Regulierung und Überwachung von Unternehmen. In der Literatur der NIÖ ist das Erfordernis eines Corporate Governance-Systems aufgrund der Prämissen der NIÖ unbestritten, es besteht aber keine Einigkeit darüber, wie dieses System auszugestaltet ist. Die Corporate Governance – Forschung ist dementsprechend sowohl durch einen fächerübergreifenden¹⁷ Charakter als auch durch verschiedene Entwicklungsstränge der NIÖ¹⁸ und deren aktuelle Fortentwicklungen geprägt. Als Ausgangspunkt der Corporate Governance–Forschung kann die Entdeckung von Coase (1937) bezeichnet werden, dass Unternehmen die Ressourcenallokation günstiger bewerkstelligen können als Märkte, da die Verwendung von Märkten höhere Transaktionskosten verursachen kann als die Ressourcenallokation innerhalb eines Unternehmens. Die Ressourcenallokation auf Märkten wird durch Preise geregelt, während sie in Unternehmen durch Autorität bzw. Macht vorgenommen wird. Nach Rajan/Zingales (2000, 4) stellt der Einsatz von Macht als Allokationsmittel anstelle des Preismechanismus das wesentliche Merkmal eines Unternehmens dar, so dass sich die Corporate Governance primär mit der Verteilung und Ausübung von Macht in Unternehmen beschäftigen muss (Zingales 2000, 12).

Der festgestellte Zusammenhang zwischen „Corporate Governance“ und „Macht“ lässt erkennen, dass jede Corporate Governance-Theorie Annahmen über die Machtquellen und ihre Verteilung in Unternehmen treffen muss, da diese Annahmen die Ziele und Institutionen der Corporate Governance determinieren.

¹⁷ Die Corporate Governance-Forschung wird aus wirtschaftswissenschaftlicher, rechtswissenschaftlicher, sozialwissenschaftlicher und geschichtswissenschaftlicher Perspektive betrieben (Prigge 1999, 149f).

¹⁸ Wie in Kapitel 1 bereits dargestellt, existiert ein enger Zusammenhang zwischen dem gewählten theoretischen Rahmen und der Existenz von Governance-Problemen. Im neoklassischen Modell ist Corporate Governance überflüssig, da Unternehmen als exogen betrachtet werden. In der NIÖ ist Corporate Governance hingegen eine Voraussetzung für das Funktionieren von Unternehmen und Märkten, da die Prämissen der beschränkten Rationalität und des Opportunismus eine institutionelle Gestaltung von Transaktionen erforderlich machen.

Innerhalb der NIÖ sind in den letzten dreißig Jahren mehrere Corporate Governance-Theorien mit abweichenden Annahmen über die Merkmale von Unternehmen entstanden. Im folgenden Kapitel werden die einzelnen Theorien in der Reihenfolge ihrer historischen Entwicklung analysiert, so dass sich der Aufbau des Kapitels folgendermaßen darstellt:

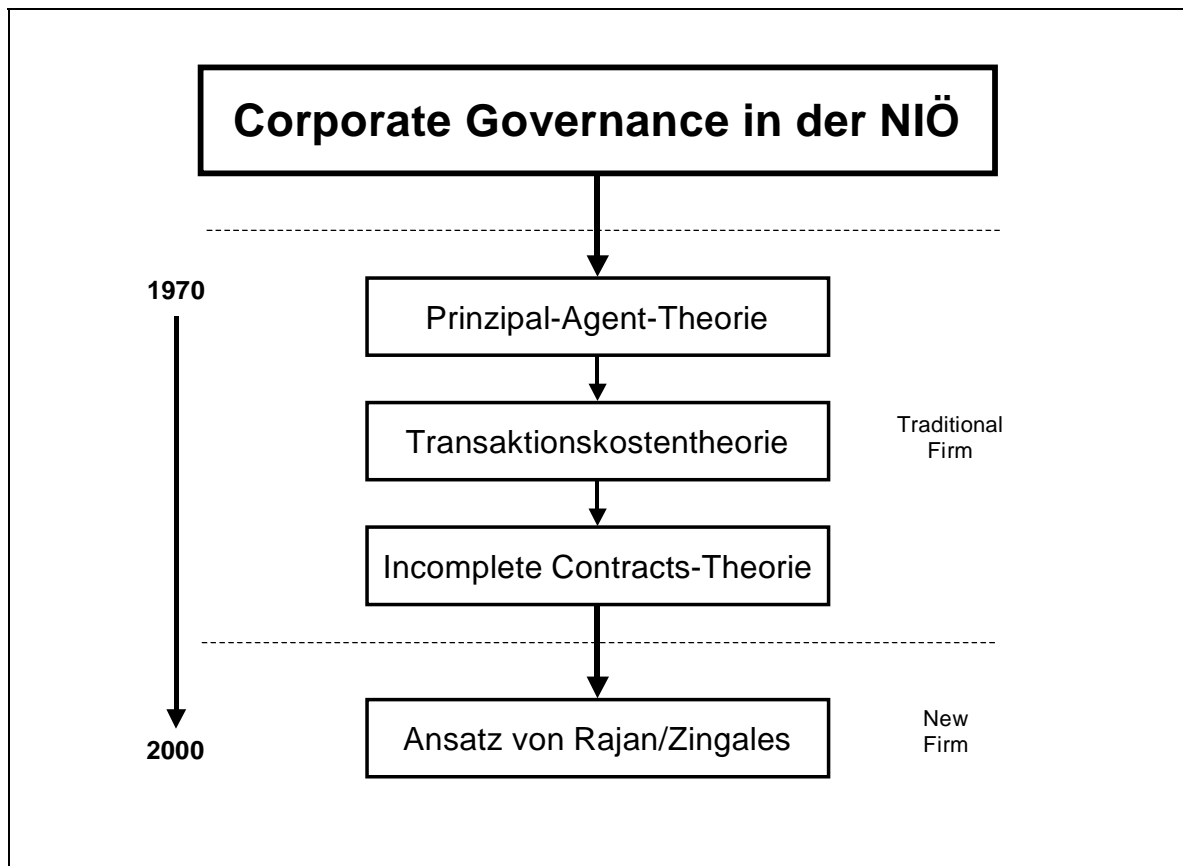


Abb. 2: Aufbau des Kapitels „Corporate Governance“

Rajan/Zingales (2000) stellen fest, dass diese Theorien, ungeachtet ihrer Unterschiede, von zwei grundlegenden Unternehmenstypen ausgehen, der „**Traditional Firm**“ und der „**New Firm**“. Die „Traditional Firm“ ist ein vertikal integriertes, anlagevermögensintensives, hierarchisch gegliedertes Unternehmen, das von Managern geführt wird und dessen Eigentümer Aktionäre sind (Aktiengesellschaft im Streubesitz, z.B. General Motors).

Für die „New Firm“ ist das Sachanlagevermögen und die hierarchische Gliederung hingegen von geringer Bedeutung, entscheidend ist das Humankapital des Unternehmens (Dienstleistungsunternehmen; „New Economy“-Unternehmen).

Für jeden dieser beiden Unternehmenstypen (bzw. für jede „Theory of the Firm“) müssen nach Zingales (2000, 31ff) folgende Fragen beantwortet werden:

- Wie kann ein Unternehmen erfolgreich Macht erwerben, die von einfachem „market contracting between any two people“ (Alchian/Demsetz 1972, 777) verschieden ist?¹⁹ Wie weit reicht diese Macht, d.h., wo sind die Grenzen des Unternehmens?
- Wie wird diese Macht aufrechterhalten, verstärkt oder verloren?
- Wie operiert dieses autoritätsbasierte System im Unterschied zu einfachem „market contracting“?
- Wie wird der Überschuss unter den Mitgliedern verteilt?

Die Beantwortung dieser Fragen determiniert das „Wesen“ des Unternehmens und hat entscheidende Auswirkungen auf die Corporate Governance . Das Kapitel ist aus diesem Grund so gegliedert, dass im Anschluss an die Begriffsdefinitionen zuerst auf die Gemeinsamkeiten der Ansätze eingegangen und versucht wird, die oben angeführten Fragen zu beantworten, bevor die einzelnen Theorien, die Implikationen für die Corporate Governance, die Governance-Institutionen und die Kritik an den Theorien behandelt werden.

¹⁹ Zwischen Individuen auf Märkten, die miteinander Verträge abschließen, existieren keine wesentlichen Machtrelationen, da nur die Möglichkeit des Nichtabschlusses bzw. des Vertragsrücktritts besteht und grundsätzlich auch Verträge mit anderen Individuen geschlossen werden können. Im Fall der „Traditional Firm“ besitzt das Management des Unternehmens gegenüber den Mitarbeitern hingegen Macht, da es die Verfügungsgewalt über einzigartige Ressourcen besitzt (Zingales 2000, 31).

2.2 Begriffsdefinitionen

2.2.1 Begriffsdefinition „Corporate Governance“

Corporate Governance beschäftigt sich mit der „Governance“ von „Korporationen“.

Das Wort „Governance“ stammt vom Verb „to govern“ ab und bedeutet „regeln, bestimmen, regulieren, beeinflussen, beherrschen“ (Pons 1994, 474). „Corporate“ ist das Adjektiv des Nomens „Corporation“ und wird mit „korporativ, Firmen-; Unternehmens-;“ übersetzt (Pons 1994, 233).

„Corporate Governance“ kann daher sinngemäß mit „Beherrschung oder Regulierung von Unternehmen“ übersetzt werden, wobei betont werden muss, dass in den Sozial- und Wirtschaftswissenschaften keine exakte und allgemeingültige Begriffsdefinition existiert (Prigge 1999, 148f). Voraussetzung dafür wäre ein Konsens darüber, was Unternehmen sind (also eine einheitliche „Theory of the Firm“²⁰), innerhalb der NIÖ existieren aber verschiedene Ansichten über das „Wesen“ von Unternehmen. Die daraus resultierenden unterschiedlichen Definitionen der Corporate Governance werden zusammen mit den jeweiligen Ansätzen dargestellt.

2.2.2 Begriffsdefinition „Macht“

Bedeutung und Umfang des Begriffs „Macht“ hängen vom verwendeten disziplinären Kontext ab. In der Soziologie wird Macht häufig²¹ im Sinne von Weber (1978, 79) verstanden: „Macht bedeutet jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance beruht.“

²⁰ Die Begriffe „Unternehmen“ und „Firma“ werden im Gegensatz zur juristischen Interpretation synonym verwendet.

²¹ Für eine umfangreichere Auseinandersetzung mit dem Phänomen „Macht“ und seiner Definitionsmöglichkeiten siehe Kapitel 5.2.1.2.

In der Ökonomie wird der Begriff „Macht“ überwiegend in dem Sinn verwendet, dass jemand innerhalb einer Organisation mehr Verhandlungsmacht besitzt, wenn er einen größeren Anteil am Überschuss der Organisation erlangen kann (Rajan/Zingales 2000, 4). Obwohl grundsätzlich mehrere Möglichkeiten existieren, wie ein Individuum Verhandlungsmacht bei der Überschussverteilung erreichen kann, spielt im Kontext der NIÖ die Machterlangung durch das Einbringen wertvoller Ressourcen in den Produktionsprozess und die Drohung, diese Ressourcen zu entziehen, die größte Rolle (Rajan/Zingales 2000, 4f).

In diesem Zusammenhang ist es erforderlich, die Unvollständigkeit von Verträgen zu berücksichtigen. Wenn die Verträge zwischen den Verhandlungsparteien vollständig sind, kann jede Kontingenz antizipiert und in den ursprünglichen Vertrag aufgenommen werden, so dass für die Ausübung von Macht kein Raum besteht. Unter der Prämisse der Unvollständigkeit von Verträgen ist Macht hingegen von großer Bedeutung, da sie die Ressourcenallokation und die Überschussverteilung beeinflusst (Rajan/Zingales 2000, 5ff). Individuen besitzen unter diesem Aspekt nur dann **Macht, wenn sie wertvolle Ressourcen in vertraglich nicht explizit vereinbarten Situationen kontrollieren** (Rajan/Zingales 2000, 4).

2.3 Die Corporate Governance der „Traditional Firm“

2.3.1 Die „Traditional Firm“

Die „Traditional Firm“ ist nach Rajan/Zingales (2000) aus der zweiten industriellen Revolution hervorgegangen, dominiert seit 1920 die meisten Wirtschaftssektoren der USA und wird bis heute allgemein als das Standard-Objekt der Corporate Governance betrachtet. Das „traditionelle“ Unternehmen, von Chandler (1977, 1) auch als „modern business enterprise“ (MBE) bezeichnet, ist durch eine starke vertikale Integration, hohe Anlagevermögensintensität, tiefe Organisationshierarchien und durch die Trennung von Eigentum und Kontrolle charakterisiert.

Rajan/Zingales (2000) stellen fest, dass diese Eigenschaften wesentlich zur vorherrschenden Konzeption der Corporate Governance beigetragen haben. Im folgenden Abschnitt werden die einzelnen Merkmale anhand Chandler (1977; 1990) und Rajan/Zingales (2000) beschrieben und ihre Auswirkungen auf die Corporate Governance untersucht.

- Starke vertikale Integration

MBE bestehen aus verschiedenen Operationseinheiten und wachsen durch Zukäufe anderer Einheiten. Die ausgeprägte vertikale Integration hat für den Wettbewerb innerhalb der Branche die Konsequenz, dass durch „economies of scale“ (Größenvorteile: die Größe der Operationseinheit führt zu geringeren Stückkosten) und „economies of scope“ (Verbundvorteile: Kostenvorteile aufgrund gemeinsamer Produktion oder Distribution) Wettbewerbsvorteile auf dem Endprodukte-Markt entstehen, die im Fall der erstmaligen Ausnutzung massive Eintrittsbarrieren für Mitbewerber darstellen. Als Folge werden die einzelnen Branchen von wenigen, vertikal integrierten Firmen dominiert (oligopolistischer Wettbewerb), die durch die Etablierung spezifischer Produktstandards auch den Wettbewerb auf den Zuliefermärkten beschränken.

- Hohe Anlagevermögensintensität

MBE besitzen umfangreiche, spezialisierte Güter des Anlagevermögens (z.B. Maschinen, Fabriken, Markennamen), die technisch und kapitalbedarfsmäßig schwer zu replizieren sind und die Einzigartigkeit des Unternehmens begründen.

- Tiefe Organisationshierarchien

Die vertikale Integration der MBE wird durch die Schaffung einer hierarchischen Organisationsstruktur ermöglicht, die der Durchsetzung der Kontrolle des Top-Managements und der Machtverteilung auf untergeordnete Ebenen dient. Die Hauptaufgabe der Manager liegt in der Überwachung und Koordination der einzelnen Einheiten und des Gesamtunternehmens.

- Trennung von Eigentum und Kontrolle

MBE benötigen, um die Größenvorteile und die Verbundvorteile nutzen zu können, professionelle Manager und große Mengen an Kapital. Aufgrund des enormen Finanzbedarfs und der hohen Anforderungen an die Risikotragungsfähigkeit wird der Einsatz von Finanzinvestoren notwendig, was zur Trennung von Eigentum und Kontrolle führt.²² Diese Trennung hat insbesondere für MBE, die im Streubesitz stehen, zur Folge, dass eine effektive Kontrolle des Managements unmöglich wird, da die Kleinaktionäre aufgrund ihrer geringen Beteiligung weder Anreize noch Möglichkeiten haben, ihre Kontrollrechte auszuüben (Stigler/Friedland 1983, 237f).

Die Betrachtung der Theorie des Unternehmens vom Standpunkt der „Traditional Firm“ aus hat für die Beantwortung der oben gestellten Fragen und damit für die Corporate Governance folgende Konsequenzen (Rajan/Zingales 2000):

- Machtquelle des „traditionellen“ Unternehmens

Die einzigartigen und schwierig zu replizierenden Güter des Anlagevermögens sind die Quelle der Wertschöpfung des Unternehmens. **Das Eigentum an den Produktionsmitteln ist deshalb die Grundlage der Macht der Eigentümer über die Manager:** Die Aktionäre delegieren die Kontrolle über die Anlagegüter an die Manager und drohen, die Anlagegüter wieder zu entziehen, wenn sie nicht im Sinne der Eigentümer handeln. Die große Streuung der Anteile impliziert aber eine schwache Ausübung der Kontrollrechte und bewirkt dadurch eine starke Konzentration der Macht an der Spitze der Unternehmenshierarchie.

²² Die „Entdeckung“ der Trennung von Eigentum und Kontrolle in Unternehmen wird Berle/Means mit ihrem erstmals 1932 erschienenen Werk „The Modern Corporation and Private Property“ zugeschrieben. Die Autoren analysieren große Publikumsgesellschaften und stellen fest: „It has been assumed that, if the individual is protected in the right both to use his own property as he sees fit and to receive the full fruits of its use, his desire for personal gain, for profits, can be relied upon as an effective incentive to his efficient use of any industrial property he may possess. In the quasi-public company, such an assumption no longer holds. As we have seen, it is no longer the individual himself who uses his wealth. Those in control of that wealth, and therefore in a position to secure industrial efficiency and produce profits, are no longer, as owners, entitled to the bulk of such profits.“ (Berle/Means 1991, 9).

Die wirtschaftlichen Grenzen des „traditionellen“ Unternehmens sind grundsätzlich durch jenen Transaktionsbereich, der durch Macht, nicht durch Preise, gesteuert wird, gekennzeichnet, während die rechtlichen Grenzen durch das Eigentumsrecht an den Produktionsmitteln definiert werden. Die starke vertikale Integration der MBE führt dazu, dass beinahe alle Transaktionen des Produktionsprozesses innerhalb des Unternehmens stattfinden, was zur Folge hat, dass die wirtschaftlichen Grenzen mit den rechtlichen Grenzen des Unternehmens identisch und so lange stabil sind, bis ein Eigentümerwechsel stattfindet.

- Aufrechterhaltung der Macht

Die Macht der Eigentümer kann so lange ausgeübt werden, solange das Eigentum an den einzigartigen Produktionsmitteln besteht.

- Operationsweise des Unternehmens

Die Motivation der Mitarbeiter, spezifisch in das Unternehmen zu investieren, wird durch die große Macht des Top-Managements und durch die geringen Möglichkeiten der Investitionsverwertung außerhalb des Unternehmens stark reduziert. Die Schaffung tiefer Hierarchien wirkt insofern investitionsfördernd, dass durch spezifische Investitionen²³ der Aufstieg in höhere Positionen, die mit höheren Renten (Löhnen) verknüpft sind, ermöglicht wird.

- Überschussverteilung

Die firmeneigenen Produktstandards und der beschränkte Wettbewerb auf den Zuliefermärkten fördern die technische und unternehmensspezifische Spezialisierung der Mitarbeiter, reduzieren aber die Alternativen, das angeeignete Wissen bei anderen Firmen verwerten zu können. Die Kontrolle des Anlagevermögens, das für spezialisierte Mitarbeiter die einzige Beschäftigungsquelle darstellt, führt zu großer Macht des Top-Managements über die Mitarbeiter und zur Akkumulation des Überschusses an der Spitze der Organisationshierarchie.

²³ Für eine Definition der spezifischen Investition siehe Kapitel 2.3.3.1.

Die Betrachtungsweise des Unternehmens als „Traditional Firm“ ist nach Rajan/Zingales (2000) ausschlaggebend für die vorherrschende, einseitige Auffassung der Corporate Governance. Der Fokus²⁴ liegt ausschließlich auf den Eigentümern des Unternehmens („Shareholder“), was durch den überragenden Stellenwert der einzigartigen Produktionsmittel begründet wird, während schützenswerte Interessen anderer Personengruppen („Stakeholder“) nicht berücksichtigt werden. Den in den folgenden Abschnitten untersuchten Corporate Governance-Theorien liegt, trotz mehr oder weniger weiten Abweichungen, immer die Betrachtungsweise des Unternehmens als „Traditional Firm“ zugrunde.

2.3.2 Corporate Governance in der Prinzipal-Agent-Theorie

2.3.2.1 Die Prinzipal-Agent-Theorie

Die Prinzipal-Agent-Theorie befasst sich mit Problemen, die sich aus wirtschaftlichen Prinzipal-Agent-Beziehungen ergeben. Grundeinheit der Analyse ist dabei der einzelne Agent (Williamson 1996, 175). Eine Prinzipal-Agent-Beziehung zwischen zwei oder mehreren Parteien liegt vor, wenn ein Auftraggeber (Prinzipal) einen Vertreter (Agenten) beauftragt, in seinem Namen bestimmte Handlungen zu setzen, und ihm dazu einen gewissen Entscheidungsspielraum einräumt (Ross 1973, 134). Die Prinzipal-Agent-Theorie geht von den Prämissen der NIÖ aus, wodurch sich folgende Probleme ergeben:

- Prinzipal und Agent sind Nutzenmaximierer, die Interessen des Agenten sind mit den Interessen des Prinzipalen aber nicht vollständig deckungsgleich. Der Agent verfolgt seine eigenen Interessen innerhalb der ihm vorgegebenen institutionellen Grenzen.²⁵

²⁴ Rajan/Zingales (2000, 2): „The fundamental issue in corporate governance was how the surplus that accumulated at the top of the organizational pyramid could be prized out of the sticky fingers of top management and given to the rightful owners, the dispersed shareholder. We say „rightful“ because, after all, top management came into the surplus largely because shareholders delegated to them rights over the firm’s unique assets, which were the primary source of surplus.”

²⁵ Jensen/Meckling (1976, 308): „If both parties to the relationship are utility maximizers there is good reason to believe that the agent will not always act in the best interests of the principal.”

- Die Nichtübereinstimmung der Interessen von Prinzipal und Agent führt zu ineffizienten Handlungen des Agenten und zu Überwachungs- und Kontrollmaßnahmen des Prinzipalen, wobei die Prämisse der eingeschränkten Rationalität impliziert, dass der Prinzipal den Agenten nicht vollständig überwachen kann. Die Informationsverteilung nach Vertragsabschluß wird insofern als asymmetrisch angenommen, als die Tätigkeit des Agenten vom Prinzipal nicht unmittelbar beobachtet werden kann („hidden action“) oder der Agent Informationen erlangt, die der Prinzipal nicht erlangen kann („hidden information“). Beide Varianten sind Unterformen des sogenannten moralischen Risikos („moral hazard“; Holmström 1979, 74f; Richter/Furubotn 1999, 163f). Als Konsequenz werden die Interessen des Prinzipalen vom Agenten nicht optimal erfüllt, was zu Wohlfahrtseinbußen („residual loss“) des Prinzipalen führt (Jensen/Meckling 1976).

In der NIÖ existieren zwei Theorieströmungen, die sich mit wirtschaftlichen Prinzipal-Agent-Beziehungen auseinandersetzen, der normative und der positive Prinzipal-Agent-Ansatz (Richter/Furubotn 1999, 165f). Der normative Prinzipal-Agent-Ansatz ist mikroökonomisch fundiert und zielt auf eine mathematische Problembehandlung durch die Maximierung individueller Nutzenfunktionen unter Nebenbedingungen ab, während der positive Prinzipal-Agent-Ansatz eher empirisch orientiert ist und sich primär mit der Überwachung von Institutionen befasst. Der positive Prinzipal-Agent-Ansatz besitzt zwar keine mikroökonomische Fundierung, ist aber aussagekräftiger und wird daher dem folgenden Abschnitt zugrundegelegt.

Unternehmen werden in der Prinzipal-Agent-Theorie überwiegend als Verknüpfung von Verträgen zwischen Individuen betrachtet (Alchian/Demsetz 1972, 777).²⁶ Jensen/Meckling (1976, 311) bezeichnen das Unternehmen in diesem Sinn als „legal fiction which serves as a nexus for contracting relationships ...“. Die Verträge sind vollständig in dem Sinn, dass sie „die Vertragspflichten für jeden Zustand der Welt spezifizieren, so dass keine Neuverhandlungen notwendig werden und die Vertragsdurchsetzung kostenlos ist.“ (Martinsen 2000, 121).

²⁶ Vgl. dazu aber die Abgrenzung der „contractarian view“ zur „communitarian view“ bei Bradley et al (1999, 33ff).

Die Vollständigkeit bezieht sich in diesem Zusammenhang darauf, dass nach Vertragsabschluss keine Fragen mehr offen bleiben, die zu regeln sind, damit der geplante Tauschgewinn realisiert werden kann, aber nicht darauf, dass alle Vertragspflichten explizit festgelegt sind.²⁷

Der bedeutendste ökonomische Anwendungsfall der Prinzipal-Agent-Theorie ist die Agenturproblematik, die durch die Trennung von Eigentum (Prinzipal) und Kontrolle (Agent) in Unternehmen entsteht.²⁸ Innerhalb der Prinzipal-Agent-Theorie existieren wiederum zwei bedeutende Positionen zur Trennung von Eigentum und Kontrolle in Unternehmen:

Alchian/Demsetz (1972) argumentieren in ihrem Artikel „Production, Information Costs and Economic Organization“ für die **Einheit von Eigentum und Kontrolle**. Ihr „Teamproduktionsansatz“ betrachtet Unternehmen als Knoten eines Netzwerks von Verträgen, in dem mehrere Individuen (Teams) gemeinsam eine höhere Produktivität erreichen können. Da die Einsätze der einzelnen Teammitglieder nicht getrennt messbar sind, ist der Anreiz für jedes Mitglied groß, seinen eigenen Einsatz zu reduzieren, da die negativen Auswirkungen von allen Teammitgliedern gemeinsam getragen werden („Drückebergerei“; Trittbrettfahrerproblem). Die Autoren schlagen deshalb eine Kontrolle durch einen spezialisierten Überwacher vor, es bleibt aber das Problem bestehen, dass auch der Überwacher überwacht werden muss. Die Lösung liegt nach Alchian/Demsetz (1972) darin, dem Überwacher das Verfügungsrecht über das Residualeinkommen (Gewinn) zu übertragen: Der Überwacher wird zum Unternehmer und hat keinen Anreiz, ineffizient zu überwachen, da seine eigene Drückebergerei nur ihn selbst schädigt. Alchian/Demsetz (1972) vertreten deshalb die Auffassung, dass die Einheit von Eigentum und Kontrolle die effizienteste Form der Bewältigung des Prinzipal-Agent-Problems in Unternehmen ist.

²⁷ Nach Martiensen (2000, 121) besteht hier eine Abweichung zu den allgemeinen Prämissen der NIÖ.

²⁸ Shleifer/Vishny (1996, 7): „The essence of the agency problem is the separation of management and finance, or – in more standard terminology – of ownership and control.“

Fama/Jensen (1983) sprechen sich in ihrer Arbeit „Agency Problems and the Theory of the Firm“ hingegen für eine **Trennung von Eigentum und Kontrolle** aus. Die Autoren untersuchen, wie die drei Unternehmerfunktionen Entscheidungsmanagement (Anbahnung und Unterzeichnung von Verträgen), Entscheidungskontrolle (Ausführung und Überwachung der Verträge) sowie die residuale Risikotragung (Haftung) auf Agenten aufzuteilen sind, um wirtschaftliche Effizienz zu erreichen. Die Entscheidung, wie diese Unternehmensfunktionen aufzuteilen sind, hängt nach Fama/Jensen (1983) grundsätzlich von der Komplexität des Unternehmens ab. Komplexität liegt dann vor, wenn spezifische Informationen auf viele Personen verteilt sind, die Informationsbeschaffung also Kosten verursacht. Eine Vereinigung der Unternehmerfunktionen (d.h. die Einheit von Eigentum und Kontrolle) auf einen oder wenige Agenten ist bei nicht-komplexen (meist kleinen) Organisationen vorteilhaft, da in diesem Fall durch die Risikotragung dieser Personen willkürliche Entscheidungen unwahrscheinlich sind und so ein Überwachungssystem für die Entscheidungsträger eingespart werden kann. Die Prinzipal-Agent-Probleme sind in diesem Fall zwar gering, die Lösung ist aber trotzdem nicht optimal, da die Entscheidungsträger dann nur nach Vermögens- und Risikotragungskriterien und nicht nach ihren Entscheidungsfähigkeiten ausgesucht werden, wodurch die Vorteile der Spezialisierung von Entscheidung und Risikotragung aufgegeben werden. In komplexen (meist großen) Unternehmen ist es nach Fama/Jensen (1983) jedenfalls vorteilhaft, alle drei Unternehmerfunktionen aufzuteilen, um die spezifischen Kenntnisse zu nutzen. Die auftretenden Prinzipal-Agent-Probleme lassen sich durch eine geeignete Trennung von Entscheidungsmanagement und Entscheidungskontrolle und durch Entscheidungshierarchien begrenzen.

Die unterschiedlichen Aussagen beider Ansätze können als widersprüchlich gedeutet werden, sind unter Berücksichtigung der Annahmen über das Unternehmen aber durchaus vereinbar:

Alchian/Demsetz (1972, 783) gehen von einer „classical capitalist firm“ mit verschiedenen Merkmalen aus, worunter sich auch das Merkmal „one party who is common to all the contracts of the joint inputs“ befindet. Dieses Merkmal deutet zusammen mit der Vorstellung der Union von Eigentum und Kontrolle darauf hin, dass die klassische kapitalistische Firma dem nicht-komplexen, kleinen Unternehmen von Fama/Jensen (1983) und nicht dem MBE entspricht (die Kenntnis aller Verträge und die Ausübung von Eigentum und Kontrolle durch den Eigentümer sind durch die Charakteristika von MBE undurchführbar). Im Fall der kleinen, nicht-komplexen Firma kommen beide Ansätze daher zum selben Ergebnis, dass die Einheit von Eigentum und Kontrolle vorteilhaft ist. Für die MBE kann nach dem Ansatz von Fama/Jensen (1983) hingegen eine Begründung der vorherrschenden Trennung von Eigentum und Kontrolle vorgenommen werden.

Beide behandelten Varianten zeigen, **dass es bei der Prinzipal-Agent-Theorie primär darum geht, wirtschaftliche Effizienz durch Minimierung der Agenturkosten²⁹ (Vertretungskosten) zu erreichen** (Scott 1999,1). Die Höhe der Agenturkosten differiert von Unternehmen zu Unternehmen und hängt von den Präferenzen der Agenten, der Leichtigkeit der Durchsetzbarkeit ihrer Präferenzen, der Risikoscheu der Agenten und von den Kosten der Überwachung und der Kauttionen ab (Richter/Furubotn 1999, 167).

2.3.2.2 Implikationen für die Corporate Governance

Ziel der Corporate Governance, die auf der Principal-Agent-Theorie basiert, ist eine möglichst effiziente (agenturkostensparende) Durchsetzung der Eigentümerinteressen gegenüber dem Management (Scott 1998, 27).

²⁹ Agenturkosten werden von Jensen/Meckling (1976, 308) als Summe von

- Überwachungskosten des Prinzipals,
- Kautionsausgaben des Agenten (Einsatz von Ressourcen als Garantie, dass er keine schädlichen Aktionen setzt bzw. als Kompensation für Schäden)
- und Residualverlusten (Differenz zwischen dem Gewinn des Prinzipalen bei Handlungen des Agenten, die ausschließlich im Interesse des Prinzipalen sind, und dem Gewinn, der durch die Prinzipal-Agent-Beziehung tatsächlich anfällt),

definiert.

Shleifer/Vishny (1996, 2ff) definieren Corporate Governance in diesem Sinn folgendermaßen: „Corporate Governance deals with the ways in which suppliers of finance to corporations assure themselves of getting a return on their investment. How do the suppliers of finance get managers to return some of the profits to them? How do they make sure that managers do not steal the capital they supply or invest it in bad projects? How do suppliers of finance control managers? ... Our perspective on corporate governance is a straightforward agency perspective, sometimes referred to as separation of ownership and control. We want to know how investors get the managers to give them back their money.”

Der Informationsvorsprung der Manager, die für die „Traditional Firm“ typische Kleinaktionärsstruktur, die einen Anreiz zur Nichtausübung der Kontrollrechte bietet, sowie die extensive Einschaltung von Gerichten im Falle von Rechtsverletzungen verleihen den Managern große Ermessensspielräume, die sie zu ihrem eigenen Vorteil und zum Schaden der Eigentümer nutzen können. Die Schädigungsmöglichkeiten reichen von „transfer pricing“ (Manager verkaufen Produkte des Unternehmens an ihre eigene Firma zu Niedrigstpreisen oder kaufen Produkte ihrer eigenen Firma zu überhöhten Preisen an), „empire-building“ (Manager betreiben eine starke Expansion, um ihre Macht und damit ihre Gehälter auszubauen) bis zum „entrenching“ (Manager verharren in ihren Positionen, auch wenn sie nicht mehr qualifiziert genug oder überfordert sind) (Shleifer/Vishny 1996, 9ff). Die angeführten Probleme zeigen das große Ermessenspotential der Manager, das durch den Einsatz von Corporate Governance-Institutionen auf die Interessen der Aktionäre ausgerichtet werden soll (Freeland 1999, 190).

2.3.2.3 Institutionen der Corporate Governance

In der Literatur existieren verschiedene Gruppierungen von Governance-Institutionen der Prinzipal-Agent-Theorie. Shleifer/Vishny (1996, 4) verwenden etwa die beiden Obergruppen „legal protection“ und „large investors“, während Hubbard/Palia (1998, 611ff) eine Unterteilung in interne und externe Kontrollmechanismen vornehmen. Die folgende Gliederung ist an Hubbard/Palia (1998) angelehnt.

2.3.2.3.1 Interne Kontrollmechanismen

Die wichtigsten internen Kontrollmechanismen zur Ausrichtung der Interessen von Aktionären und Managern sind (Hubbard/Palia 1998, 611ff):

- Eigenkapitalbeteiligung der Top-Manager

Eine Möglichkeit, die Interessen von Eigentümern und Managern auszurichten, ist die Verbindung beider Positionen. Manager, die auch Aktionäre sind, werden ihre Entscheidungen verstärkt an den Aktionärsinteressen ausrichten, da sie selbst in Form von Kurssteigerungen und Gewinnanteilen davon profitieren. Die Wirkung ist von der Höhe der Beteiligung abhängig und steigt mit der Größe der Anteile.

- Leistungsabhängige Entlohnung

Leistungsverträge dienen dazu, den finanziellen Anreiz, im Sinne der Aktionäre zu handeln, zu erhöhen. Die wichtigste Rolle spielen Aktienoptionen, die Manager als Gehaltsbestandteil erhalten und über die sie an Kurssteigerungen der Aktien partizipieren. Probleme können in diesem Zusammenhang aber durch Insiderwissen und durch antizipierende Beeinflussung der Bilanzen, der Investitionspolitik und der Informationspolitik entstehen (Shleifer/Vishny 1996, 13f).

- Managerselektion durch den Arbeitsmarkt

Der interne und der externe Arbeitsmarkt können grundsätzlich auch als disziplinierende Institutionen betrachtet werden. Der Wert des Humankapitals der Manager drückt sich als „stream of future wages“ (Fama 1980, 297) aus, den die Manager zu maximieren suchen und der durch den Arbeitsmarkt unter Berücksichtigung ihrer Leistungen für die Aktionäre definiert wird (Agrawal/Knoeber 1996, 378).

- Board of Directors

Die internen und externen Direktoren werden von den Aktionären gewählt und dienen als Monitor für das Management. Wichtige Parameter sind die Größe des Board und der Anteil an unternehmensfremden Direktoren, es ist aber zu betonen, dass die statistischen Zusammenhänge zwischen diesen Parametern und dem Unternehmenswert widersprüchlich sind (Agrawal/Knoeber 1996, 386f; Hubbard/Palia 1998, 613).

- Stimmrechte der Aktionäre

Das wichtigste Mitwirkungsrecht der Aktionäre ist das Stimmrecht bei bedeutenden Unternehmensentscheidungen und bei der Wahl der Direktoren (Shleifer/Vishny 1996, 21ff; Scott 1999, 1ff). Die Ausübung der Stimmrechte wird dabei durch die Anforderungen an die Stimmabgabe und die rechtliche Durchsetzbarkeit der Aktionärsrechte wesentlich beeinflusst.

2.3.2.3.2 Externe Kontrollmechanismen

Folgende externe Institutionen dienen der Reduktion der Agenturprobleme in Unternehmen (Shleifer/Vishny 1996, 26ff; Hubbard/Palia 1998, 613f):

- Großaktionäre

Großaktionäre haben den Anreiz, Informationen zu sammeln, die Manager zu überwachen und ihre Kontrollrechte auszuüben und durchzusetzen, da kein Trittbrettfahrerproblem existiert. Die Kontrolle durch Großaktionäre ist ein wirkungsvolles Mittel der Interessensausrichtung und korreliert statistisch mit einem höheren Firmenwert.

- Feindliche Übernahmen

Feindliche Übernahmen sind eine Methode der Eigentümerkonzentration und der Disziplinierung der Manager. Übernahmeziele sind meist performanceschwache Unternehmen, für die der Übernehmer ein Angebot an die Kleinaktionäre abgibt. Im Falle des Erreichens der Mehrheit kann das Management strikt kontrolliert oder ausgewechselt und der freie Cash-Flow, der einbehalten oder für unrentable Projekte verwendet würde, an die Aktionäre ausgeschüttet werden.

- Schulden

Schulden können als Governance-Mechanismus betrachtet werden, da der Kreditor Überwachungsrechte (z.B. Einblick in Bilanzen) und bei Zahlungsproblemen auch bestimmte, klar definierte und gerichtlich durchsetzbare Kontrollrechte erhält (Zugriff auf Sicherheiten, Einleitung eines Insolvenzverfahrens etc.). Die Angst der Manager vor einer Insolvenz führt zur Bedienung der Schulden und verhindert ineffiziente Investitionen. Den Vorteilen der Schulden (Einschränkung der Drückebergerei und des Ermessensspielraumes der Manager) stehen aber die Nachteile der Unterinvestition in rentable Projekte und das Erfordernis von Sicherheiten gegenüber.

Die angeführten Governance-Institutionen dienen zwar grundsätzlich der Minimierung des Agenturproblems durch Ausrichtung der Interessen von Agent und Prinzipal, inwieweit jede Institution aber tatsächlich einen Beitrag zur Problemreduktion liefert, wird empirisch nicht einheitlich beantwortet (vgl. dazu Band 1992, 456f).

2.3.2.4 Kritik

Die Corporate Governance in der Prinzipal-Agent-Theorie geht zwar grundlegend von der „Traditional Firm“ aus, weicht aber von einigen dort getroffenen Annahmen ab, was die Fokussierung auf die Interessensausrichtung durch Anreizsysteme, nicht durch Machtausübung, erklärt:

- Macht

Die Prinzipal-Agent-Theorie betrachtet Unternehmen als Netzwerk von vollständigen Verträgen. Als Konsequenz müssen keine Verhandlungen über den Überschuss³⁰ geführt werden, wodurch die Funktion der Macht als wichtigstes Mittel der Ressourcenallokation nicht entsprechend berücksichtigt³¹ bzw. ausdrücklich verneint³² wird.

- Grenzen des Unternehmens

Die wirtschaftlichen Grenzen eines Unternehmens werden annahmegemäß durch jenen Transaktionsbereich definiert, der durch Macht, nicht durch Preise gesteuert wird. Die „nexus of contracts“-Sichtweise des Unternehmens impliziert aber, dass kein fundamentaler Unterschied zwischen Markt und Unternehmen existiert, beide Institutionen werden als Verknüpfung von Verträgen betrachtet (Freeland 1999, 190). Die Grenzen des Unternehmens lassen sich dadurch nicht mehr eindeutig bestimmen, da Unternehmen auch mit Lieferanten und Abnehmern Verträge abschließen. Die Prinzipal-Agent-Theorie kann deshalb keine Aussagen über die Grenzen von Unternehmen und auch keine theoretische Erklärung für die Vorteilhaftigkeit einer vertikalen Integration geben (Hart 1989, 1760ff).

³⁰ Der Überschuss gebührt den Aktionären, die Manager werden entsprechend ihren vollständigen Verträgen entlohnt.

³¹ Vgl. Fama/Jensen (1983, 301ff).

³² Alchian/Demsetz (1972, 777f): „The firm does not own all its inputs. It has no power of fiat, no authority, no disciplinary action any different the slightest degree from ordinary market contracting.”

- Shareholder-Fokus

Die Sichtweise des Unternehmens als Knoten vollständiger Verträge bewirkt, dass die Eigentümer die einzigen Residualeinkommensbezieher darstellen, alle anderen Anspruchsgruppen sind vertraglich geschützt. Ziel der Corporate Governance ist dementsprechend die Verhinderung der Ausbeutung der Eigentümer und die Maximierung des „Shareholder Value“ (Zingales 2000, 14f). Die Annahme, dass alle Gruppen bis auf die Eigentümer durch die Verträge vollständig geschützt sind, berücksichtigt nicht, dass Kontrollrechte, um nicht wertlos zu sein, Auswirkungen auf die Auszahlungsströme der Vertragsmitglieder haben müssen (Zingales 2000, 14f). Der Schutz der Verträge ist dann aber nicht mehr umfassend und die Rechtfertigung für die Vormachtstellung der Shareholder verliert ihre Begründung.

2.3.3 Corporate Governance in der Transaktionskostentheorie

2.3.3.1 Die Transaktionskostentheorie

Die Transaktionskostentheorie wurde grundlegend von Williamson (1971; 1975; 1985; 1993; 1996) entwickelt und baut auf der Erkenntnis von Coase (1937) auf, dass die Benützung der Organisationsform „Markt“ ebenso Transaktionskosten verursacht wie die Benützung der Organisationsform „Unternehmen“. Grundeinheit der ökonomischen Analyse ist die einzelne Transaktion, die dann vorliegt, wenn ein Gut oder eine Leistung über eine technisch trennbare Schnittstelle hinweg übertragen wird (Williamson 1985, 1). Transaktionen verursachen Transaktionskosten, die von Williamson (1985, 19) als „economic equivalent of friction in physical systems“ definiert werden.

Die Transaktionskostentheorie geht von folgenden Annahmen aus (Williamsson 1975, 21ff; 1985, 44ff; 1993, 92ff; 1996, 55ff; 1998, 76f):

- Verhaltensprämissen

Individuen werden in der Transaktionskostentheorie als beschränkt rational („boundedly rational“) angenommen. Das bedeutet, dass Individuen beabsichtigen, rational zu handeln, dazu aber nur begrenzt fähig sind. Als zweite Humaneigenschaft wird opportunistisches Verhalten postuliert, worunter sowohl das Verfolgen des Eigeninteresses unter Zuhilfenahme von List als auch ehrliche Meinungsverschiedenheiten subsumiert werden (Alchian/Woodward 1988, 66).

- Vertragsprämissen

Organisationen werden von der Transaktionskostentheorie als Summe von Verträgen betrachtet,³³ wobei klassische und relationale Verträge unterschieden werden (Williamson 1985, 69ff; Richter/Furubotn 1999, 173ff; Martiensen 2000, 310f): Klassische Verträge dienen der Abgrenzung einer Transaktion und enthalten klare Regeln für den Fall der Nichteinhaltung der Vereinbarung. Der Fokus liegt auf der Durchsetzung rechtlicher Regeln, da die Leistungspflichten und ihre Erfüllung eindeutig feststellbar und auf dem Rechtsweg einklagbar sind. Relationale Verträge sind unvollständige, langfristige Vereinbarungen, die nicht rechtsverbindliche Elemente enthalten und in ein Beziehungsgeflecht eingebettet sind. Bei Interpretationsdifferenzen müssen mangels eindeutiger Rechtslage Nachverhandlungen durchgeführt werden, die durch den Einsatz von sachverständigen Drittparteien (Schlichter) unterstützt werden können.

- Vertragsdurchsetzung

Die Transaktionskostentheorie geht hauptsächlich von relationalen Verträgen aus, der Opportunismus muss daher durch private oder außerrechtliche Regelungen verhindert werden.³⁴

³³ Williamson (1985, 20): „Transaction cost economics poses the problem of economic organization as a problem of contracting.“

³⁴ Die Wirksamkeit gerichtlicher Verfahren wird auch wegen der hohen Kosten, der begrenzten Rationalität der Richter, der Beweisproblematik, des opportunistischen Verhaltens der Gegenpartei im Prozess und wegen des unsicheren Ausgangs bestritten.

Ausgehend von diesen Prämissen wird von der Transaktionskostentheorie folgender Parafall betrachtet (Erlei et al 1999, 182f; Martiensen 2000, 116):

A und B vereinbaren eine gemeinsame, als effizient angenommene Transaktion, bei der A eine transaktionsspezifische Investition erbringen muss, damit ein Tauschgewinn möglich wird. **Spezifische Investitionen** werden als Investitionen definiert, „die in einer bestimmten, konkreten Beziehung höhere Erträge abwerfen als außerhalb dieser Beziehung.“ (Richter/Furubotn 1999, 522). Der Tauschgewinn aus der Transaktion soll anschließend auf A und B in einem bestimmten Verhältnis verteilt werden. A führt die Investition durch, B verhält sich anschließend opportunistisch, indem er droht, aus dem Vertrag „auszusteigen“. Für A würde das bei hoher Spezifität den Verlust seiner Investition bedeuten, er wird deshalb in einer Neuverhandlung einer Änderung der ursprünglich vereinbarten Gewinnaufteilung zugunsten von B zustimmen. Die Unvollständigkeit des Vertrages ermöglicht es B, die Transaktion in Frage zu stellen und bei anschließenden Neuverhandlungen der Vertragsbedingungen eine Umverteilung der **Quasirente** (die Differenz zwischen der ursprünglich vorgesehenen (erstbesten) und der nächstbesten Verwendung der spezifischen Investition; Erlei et al 1999, 180) zu bewirken. A wird zustimmen, wenn seine spezifische Investition keine anderweitige Verwendung ermöglicht. **Die Umverteilung der Quasirente durch Neuverhandlungen nach der Durchführung spezifischer Investitionen wird als „Hold-Up“ (Ausbeutungsversuch) bezeichnet** (Klein 1998, 241). Da die Vertragspartner mit dieser Gefahr schon vor Vertragsabschluss rechnen, werden potentiell profitable Investitionen unterbleiben oder nur in geringerem Umfang durchgeführt, was zu Wohlfahrtseinbußen führt (Hart 1989, 1763; Eggertsson 1996, 15).

Das Ziel der Transaktionskostentheorie besteht darin, eine transaktionskostenminimale Durchführung dieser Transaktionen und damit ökonomische Effizienz zu gewährleisten.³⁵

³⁵ Williamson (1985, 32): „Transactions, which differ in their attributes, are aligned with governance structures, which differ in their cost and competence, so as to effect a (mainly) transaction-cost economizing result.“

Unter den getroffenen Annahmen ist dieses Ziel nur durch den Schutz der Vertragspartner vor opportunistischem Verhalten des anderen Vertragspartners nach der Vornahme spezifischer Investitionen erreichbar. Die Transaktionskostentheorie befasst sich aus diesem Grund hauptsächlich mit den **ex post**³⁶–**Institutionen der Governance** (Williamson 1985, 387). Williamson (1985) konzentriert sich dabei auf die Frage, ob eine bestimmte Transaktion innerhalb eines Unternehmens, durch Fremdbezug oder durch eine Hybridform durchgeführt werden soll. Zur Beantwortung dieser Frage umgeht der Autor aber das Problem der Transaktionskostenmessung und nimmt stattdessen eine Operationalisierung anhand von drei Transaktionsmerkmalen vor (Williamson 1985, 52ff; Alchian/Woodward 1988, 66):

- Faktorspezifität

Die Faktorspezifität gibt die Einsetzbarkeit von Faktoren für alternative Verwendungsmöglichkeiten an. Ein Faktor ist hochspezifisch, wenn er nur unter großen Gewinneinbußen für andere Zwecke verwendet werden kann.

- Unsicherheit

Das zweite wichtige Merkmal einer Transaktion ist der Grad der Unsicherheit über den Transaktionserfolg.³⁷

- Häufigkeit

Die Häufigkeit gleichartiger Transaktionen ist von Bedeutung, da vertragliche Regelungen bei einmaligen Transaktionen nicht, bei häufigen Transaktionen sehr wohl effizient sein können.

³⁶ Der Begriff „ex post“ bedeutet „nach Durchführung der spezifischen Investition“.

³⁷ Nach Williamson (1985) setzt sich die Unsicherheit aus der primären Unsicherheit (Unsicherheit über den Zustand der Welt im Zeitpunkt der Vertragserfüllung), der sekundären Unsicherheit (Unsicherheit über das Verhalten des Vertragspartners aufgrund von Kommunikationsmängeln) und der binären Unsicherheit (Unsicherheit über das Verhalten des Vertragspartners aufgrund von strategischem Verhalten) zusammen.

Williamson (1985, 72ff; 1996, 101ff) ordnet den einzelnen Transaktionen in Abhängigkeit von den Merkmalsausprägungen bestimmte „Governance-Strukturen“³⁸ („Überwachungs- und Durchsetzungsstrukturen“) zu, wobei er die **Governance-Strukturen „Markt“, „Hybride“ und „Hierarchie“ (Unternehmen)** unterscheidet:

„**Markt-Governance**“ ist die Hauptstruktur im Falle unspezifischer Transaktionen und dient der Durchsetzung klassischer Verträge. Die rechtlichen Rahmenbedingungen des Marktes und der Wettbewerb bieten ausreichend Schutz vor opportunistischem Verhalten. Der Partner kann im Fall der Schlechterfüllung verklagt oder mangels spezifischer Investitionen einfach gewechselt werden.

„**Hybrid-Governance**“ ist der Oberbegriff für bilaterale und trilaterale Governance. Bilaterale Governance wird bei gemischten, wiederkehrenden Transaktionen eingesetzt und besteht in der Errichtung spezieller Governance-Mechanismen (etwa der Vereinbarung von Mengenanpassungen). Die Autonomie beider Parteien wird aufrechterhalten, da der Grad der Spezifität der Investition nicht ausreichend ist, um die Vorteile der Eigenständigkeit (starke Marktanreize; geringe bürokratische Kosten) zu kompensieren. Trilaterale Governance wird hingegen bei gemischt- und hochspezifischen, fallweisen Transaktionen eingesetzt. In diesen Fällen ist der Markt aufgrund der Spezifität der Transaktion als Sicherung ungeeignet und die Errichtung einer spezialisierten, bilateralen Governance-Struktur aufgrund der geringen Häufigkeit der Transaktion unwirtschaftlich, so dass der Einsatz einer dritten Partei als Schlichter vorteilhaft ist.

„**Hierarchische Governance**“ ist bei wiederkehrenden, hochspezifischen Transaktionen geeignet und bedeutet **vertikale Integration**. Unternehmen spielen als Governance-Struktur vor allem dann eine bedeutende Rolle, wenn die Spezifität der Transaktion groß ist und dadurch ein hohes Opportunismuspotential entsteht. Vertikale Integration begünstigt die Durchführung von spezifischen Transaktionen, da das Opportunismuspotential durch Vereinigung beider Transaktionsparteien entfällt. Ein weiterer Vorteil ist die einfachere Anpassung an geänderte Bedingungen durch die Ausübung von Macht, während im Fall getrennter Unternehmen Nachverhandlungen durchzuführen sind.

³⁸ Governance-Strukturen sind institutionelle Strukturen, die die Integrität einer Transaktion ermöglichen (Williamson 1996, 11).

Ein Grundanliegen der Transaktionskostentheorie besteht in der Klärung der Frage, wann für eine Transaktion die Governance-Struktur „Markt“, wann die Governance-Struktur „Hierarchie“ (Unternehmen) effizienter ist (Erlai et al 1999, 182). Zu diesem Zweck vergleicht Williamson (1985, 131ff; 1996, 66ff) die Kosten der Marktbenützung mit den Kosten der Organisationsbenützung:

Governance-Kosten der Marktbenützung existieren bei spezifischen Investitionen wegen des Hold-Up-Problems und bestehen aus den durch Unterinvestitionen verursachten Wohlfahrtseinbußen und den in Nachverhandlungen verbrauchten, suboptimal genutzten Ressourcen. Als Ursache für diese Kosten ist die fundamentale Transformation (Wechsel der Marktform nach Durchführung der spezifischen Investition) zu sehen: Vor Durchführung der Investition befinden sich beide Partner in einer Wettbewerbssituation (Polypol), nach Durchführung der Investition entsteht hingegen ein Monopson oder Monopol, da eine Bindung an den Partner eintritt. Wenn die betrachtete Transaktion integriert wird, fallen diese Kosten weg, da beide Parteien identisch sind und kein Anreiz für einen Hold-Up besteht. Vertikale Integration umgeht das Hold-Up-Problem, verursacht aber ebenfalls Kosten, die Governance-Kosten der Organisationsbenützung (Kosten durch Unterinvestitionen in Wartungsarbeiten und Innovationen, höhere Fehlertoleranzen, Verrechnungsmanipulationen und Anreizverzerrungen, um die Ergebnisse und damit das Einkommen zu verbessern).

Welche Organisationsform für eine Transaktion optimal ist, richtet sich nach den minimalen Transaktionskosten. Je größer die Spezifität der Investition ist, desto eher ist die vertikale Integration vorteilhaft (Williamson 1996, 16).

Die Transaktionskostenökonomik beschäftigt sich neben der Sicherung spezifischer Investitionen durch vertikale Integration auch mit anderen Schutzmöglichkeiten für Verträge („contractual governance“):

- Verwendung von „Geiseln“

„Geiseln“ sind Leistungen eines Vertragspartners an den ausbeutungsgefährdeten Vertragspartner und sollen der Selbstverpflichtung, sich nicht opportunistisch zu verhalten, Ausdruck verleihen. Im Fall opportunistischen Verhaltens kann die „Geisel“ von der ausgebeuteten Partei unmittelbar zur Deckung des entstandenen Schadens verwendet werden (Williamson 1999, 129ff).

- Beidseitige Exponierung

Eine glaubwürdige Selbstverpflichtung lässt sich auch durch die Schaffung gegenseitiger Abhängigkeiten erreichen: Dadurch, dass beide Parteien spezifisch in die Beziehung investieren, sinkt der Anreiz zu opportunistischem Verhalten, da eine Ausbeutung insofern auch einer Selbstschädigung gleichkommt. Beispiele dafür sind etwa Franchising-Modelle³⁹ (Williamson 1999, 138) oder Garantien, die dem Kunden bei Ausbeutung durch mangelhafte Produkte Ersatz versprechen (Williamson 1985, 309f).

- Vertragsdurchsetzung mit Hilfe privater Dritter

Zur Beilegung von Meinungsverschiedenheiten kann vertraglich vereinbart werden, dass unabhängige Schlichter oder Schiedsrichter herangezogen werden. Vorteile der Schlichter im Vergleich zu Gerichten sind größere Sachkenntnis und raschere Entscheidungsprozesse (Williamson 1999, 137f).

³⁹ Ein Franchisegeber überlässt dem Franchisenehmer die Erstellung oder den Vertrieb eines Produktes für ein bestimmtes Territorium. Der Franchisenehmer kann sich opportunistisch verhalten, indem er die Kosten durch Produktverschlechterung senkt und dadurch seinen Gewinn erhöht. Der Nachfragerückgang trifft bei mobilen Kunden auch alle anderen Franchisenehmer, während die Gewinnerhöhung dem einzelnen Franchisenehmer allein zugute kommt. Schutz vor der Ausbeutung des Franchise-Systems bietet die Vereinbarung transaktionsspezifischer Investitionen des Franchisenehmers (z.B. eine spezielle Geschäftsausstattung), die im Falle einer Vertragskündigung durch den Franchisegeber entwertet wird (Williamson 1999, 138ff).

- Markennamen

Markennamen werden durch umfangreiche Werbeinvestitionen aufgebaut und erzeugen Anreize, kurzfristige Ausbeutungschancen nicht zu nützen, da die Werbeinvestitionen sonst entwertet werden (Williamson 1985, 309f).

- Reputation

Wenn Transaktionen wiederkehrend durchgeführt werden, kann opportunistisches Verhalten durch den „Reputationsmechanismus“ verhindert werden. Williamson (1996, 151ff, 395ff) bezieht sich auf Kreps (1990) und stellt fest, dass Reputation eine Art Vertrauensvorschuss darstellt, der dem Vertragspartner gewährt wird, und der für diesen mit ökonomischen Vorteilen verbunden ist (Reputationskapital). Wenn der erwartete Gegenwartswert der Vorteile aus dem Reputationskapital größer ist als die Vorteile durch Ausbeutung, dann wird entsprechend dem Vertrauensvorschuss nicht opportunistisch gehandelt.

2.3.3.2 Implikationen für die Corporate Governance

Unternehmen stellen in der Transaktionskostentheorie eine von mehreren Governance-Strukturen dar und können als „nexus of long-term contracts among interspecific resources“ (Alchian/Woodward 1988, 76) definiert werden. Die Corporate Governance dient als Governance-Struktur „Hierarchie“ dem Schutz von spezifischen Investitionen mehrerer Anspruchsgruppen (Arbeit, Kapital, Lieferanten, Kunden, Gemeinde und Management; vgl. Williamson 1985, 298f), so dass die Transaktionskostentheorie insofern auch als „Stakeholder-Theorie“ bezeichnet werden kann. Die Transaktionskostentheorie bietet im Rahmen der „contractual governance“ ein breites Spektrum an Governance-Institutionen an, die auch im Fall des Einsatzes von Corporate Governance-Institutionen verwendet werden können (Williamson 1985, 298f).

2.3.3.3 Institutionen der Corporate Governance

Da die Institutionen der vertraglichen Governance auch für Unternehmen einsetzbar sind, behandelt Williamson (1985, 298ff) als **einzige Institution der Corporate Governance das „Board of Directors“**. Er unterscheidet zwei Arten der Mitgliedschaft im „Board of Directors“, eine mit Stimmrecht und eine ohne Stimmrecht, die nur der Informationsgewinnung dient. Die Vertretung einer Anspruchsgruppe im „Board of Directors“ ist nur dann erforderlich, wenn die Institutionen der vertraglichen Governance keinen ausreichenden Schutz bieten (Williamson 1985, 302ff):

Die Anspruchsgruppen „Mitarbeiter“, „Lieferanten“, „Kunden“ und „Gemeinde“ sind im Fall unternehmensspezifischer Investitionen zwar grundsätzlich schützenswert, aufgrund der vertraglichen Schutzmechanismen und des zusätzlichen Schutzes durch Gewerkschaften (Mitarbeiter) oder den Markt (Lieferanten, Kunden) ist eine Vertretung durch das Board aber nicht erforderlich. Die Anspruchsgruppe „Management“ benötigt im Fall spezifischer Investitionen besondere vertragliche Regelungen wie „Golden Parachutes“⁴⁰, da Manager nicht gewerkschaftlich geschützt sind. Wenn durch vertragliche Entlohnungsvereinbarungen aber ausreichender Schutz erreicht werden kann, ist eine Mitgliedschaft im Board ebenfalls nicht erforderlich.

Die „Eigentümer“ nehmen für Williamson eine besondere Stellung ein, da ihr gesamter Einsatz gefährdet ist und für sie als einzige Gruppe keine Neuverhandlungsmöglichkeiten existieren. Die Institutionen der vertraglichen Governance greifen aus diesen Gründen nicht, woraus sich ein spezielles Schutzbedürfnis durch Repräsentation im „Board of Directors“ ergibt.⁴¹

⁴⁰ „Golden Parachutes“ sind vertragliche Vereinbarungen, die es den Managern erlauben, den Zeitpunkt ihres Ausscheidens bei vorab fixierten, für sie günstigen Bedingungen selbst zu wählen und senken das Opportunismuspotential bei feindlichen Übernahmen.

⁴¹ Williamson (1985, 306): „The board of directors thus arises endogenously, as a means by which to safeguard the investments of those who face a diffuse but significant risk of expropriation because the assets in question are numerous and ill-defined and cannot be protected in a well-focused, transaction-specific way. Thus regarded, the board of directors should be seen as a governance instrument of the stockholders. Whether other constituencies also qualify depends on their contracting relation with the firm.”

2.3.3.4 Kritik

Die Corporate Governance in der Transaktionskostenökonomik stellt nur einen Zusatz zur „contractual governance“ dar. Sie berücksichtigt zwar, dass mehrere Anspruchsgruppen des Unternehmens schutzbedürftig sind, beschränkt sich aber darauf, eine zusätzliche Institution für die Aktionäre bereitzustellen, da alle anderen Stakeholder durch die „contractual governance“ ausreichenden Schutz erhalten können. Die Transaktionskostentheorie geht zwar grundsätzlich von der „Traditional Firm“ aus⁴², weicht aber in den folgenden Punkten von den Annahmen ab:

- Macht

Die Transaktionskostentheorie berücksichtigt die Existenz von Macht in zweierlei Hinsicht:

- Macht des Unternehmens über die Mitarbeiter:

Die Transaktionskostentheorie geht davon aus, dass Unternehmen Macht über ihre Mitarbeiter besitzen (vgl. Williamson 1971, 24f; 1996, 98ff, 149). Eine genaue Erklärung, worauf diese Macht gegründet ist, wird aber nicht gegeben, sondern nur festgestellt, dass Firmen über Anreize verfügen, damit die Mitarbeiter zielkonsistent agieren (Freeland 1999, 190).

- Macht des Transaktionspartners mit geringerer Investitionsspezifität

Der Transaktionspartner, der eine geringere Investitionsspezifität aufweist, kann Macht durch die Androhung, die Transaktion zu beenden, erlangen und diese Macht dazu verwenden, seinen Transaktionspartner auszubeuten.

⁴² Vgl. dazu Williamsons Ansichten über das Unternehmen (Williamson 1985, Chapter 11) sowie die Zitate von Alchian/Woodward (1988, 71: „Chapters 11 and 12 apply Williamson’s schema to the corporation. In corporations, stockholders jointly own the firm-specific unique resources.“) und Eggertsson (1996, 15: „Williamson ... and others have emphasized how highly specialized capital assets can create power asymmetries....“).

Die Transaktionskostentheorie weicht daher vom Machtkonzept der „Traditional Firm“ insbesondere durch die geringere Betonung der Ressourcenausstattung und durch die Fokussierung auf die Investitionsspezifität und die Ausbeutungsabsicht des Machtinhabers ab.

- Grenzen des Unternehmens

Die Transaktionskostentheorie kann zwar erklären, wann eine vertikale Integration vorteilhaft ist, sie kann aufgrund der Definition des Unternehmens als Bündel langfristiger Verträge zwischen Ressourceneigentümern aber keine klare Grenze des Unternehmens ziehen (Alchian/Woodward 1988, 76).

- Bedeutung der Eigentümer („Shareholder“)

Die Transaktionskostentheorie weicht von den Annahmen der „Traditional Firm“ insofern ab, als sie erkennt, dass neben den Eigentümern auch andere Gruppen schutzbedürftig sein können. Die Eigentümer werden zwar als jene Gruppe identifiziert, deren Ansprüche am ehesten durch Mitspracherechte geschützt werden müssen, das Eigentum selbst wird von der Transaktionskostentheorie aber nicht als entscheidende Determinante betrachtet (größere Bedeutung als dem Eigentum wird der Faktorspezifität, den Anreizen und den Institutionen der Governance beigemessen; vgl. Williamson 1985, 393).

Die Transaktionskostenökonomik liefert drei für die weitere Arbeit wichtige Impulse:

- Die Transaktionskostenökonomik umfasst ein sehr breites Anwendungsspektrum.⁴³ Mit Hilfe dieser Theorie können deshalb Familien, Joint Ventures, Kooperativen oder NPOs analysiert werden (Alchian/Woodward 1988, 76).

⁴³ Williamson (1996, 8): „... any problem that arises as or can be posed as a contracting problem can be examined to advantage in transaction cost economics terms.“

- Spezifische Investitionen in das Humankapital sind schützenswert, auch wenn das Humankapital in der Transaktionskostentheorie selbst nur eine untergeordnete Rolle einnimmt.⁴⁴
- Corporate Governance dient nicht nur dem Schutz der Eigentümer, sondern dem Schutz aller Transaktionspartner, die spezifische Investitionen getätigt haben.

2.3.4 Corporate Governance in der Incomplete Contracts-Theorie

2.3.4.1 Die Incomplete Contracts-Theorie

Die Incomplete Contracts-Theorie basiert grundlegend auf der Transaktionskostentheorie (Grossman/Hart 1986, 691f; Hart/Moore 1998, 1). Sie zielt ebenfalls auf die Erklärung des Problems der vertikalen Integration ab, verwendet als Ansatzpunkt aber nicht die Höhe der Transaktionskosten, sondern Anreizverzerrungen, die sich durch die Veränderung der Verfügungsrechtestruktur („property rights“) ergeben (Williamson 1993, 100f). Die Incomplete Contracts-Theorie wurde von Grossman, Hart und Moore entwickelt und ist großteils formal konzipiert.⁴⁵ Sie baut auf folgenden Prämissen auf (Grossman/Hart 1986, 692f; Hart 1989, 1765f; Hart 1993, 141f; Hart 1998, 331f; Hart/Moore 1988, 757; Hart/Moore 1990, 1152ff; Schwartz 1998, 277):

- Verhaltensannahmen

Die Individuen der Theorie unvollständiger Verträge sind im Vergleich zu den Individuen der Transaktionskostentheorie wesentlich rationaler, was durch das Erfordernis formaler Analyse begründet wird.⁴⁶

⁴⁴ Siehe dazu Williamson (1985, 302f); Die Transaktionskostentheorie berücksichtigt zwar, dass die Mitarbeiter schutzbedürftig sind, geht aber nicht darauf ein, wie ihre spezifischen Investitionen zu schützen sind, sondern verweist allgemein auf die „contractual governance“ und die Gewerkschaften.

⁴⁵ Im folgenden wird nur der verbale Teil der Theorie wiedergegeben.

⁴⁶ Hart/Moore (1988, 757): „We ignore the bounded rationality issue, not because we think it is unimportant, but because of the great difficulty of analyzing it formally.“

Die Akteure können alle zukünftigen Entwicklungen perfekt antizipieren, dieses Wissen aber nicht in den Vertragstext einbauen, da prohibitiv hohe Kosten entstehen würden.

- Vertragsprämissen

Die Incomplete Contracts-Theorie berücksichtigt die Tatsache, dass die Erstellung vollständiger Verträge aufgrund von Transaktionskosten (vor allem Verhandlungs- und Ausarbeitungskosten) unrealistisch ist und geht daher von unvollständigen Verträgen aus.

- Unternehmen

Unternehmen bestehen aus einem Bündel von Anlagegütern („nonhuman assets“), die in ihrem Eigentum stehen oder die es kontrolliert. Humankapital wird nicht berücksichtigt, da ein Unternehmen daran kein Eigentum erwerben kann.

- Eigentum

Das Eigentum an den Anlagegütern ist in der Incomplete Contracts-Theorie von zentraler Bedeutung, da die Verträge über die Verwendung der Güter unvollständig sind. Das Recht, in allen vertraglich nicht berücksichtigten Kontingenzen über die Verwendung dieser Güter zu entscheiden, wird residuales Kontrollrecht („residual rights of control“) genannt und fällt dem Eigentümer zu. Eigentum verleiht Macht, da der Eigentümer andere Personen von der Verwendung des Gutes ausschließen kann. Die Theorie unvollständiger Verträge unterscheidet insofern nicht zwischen Eigentum und Kontrolle, sondern versteht das Eigentumsrecht als Befugnis, Kontrolle auszuüben. Eigentum spielt primär in den vertraglich nicht geregelten Situationen eine Rolle und wird deshalb als Besitz der residualen Kontrollrechte definiert.

Ausgehend von diesen Prämissen wird von der Incomplete Contracts-Theorie **untersucht, wer das Eigentum an einem bestimmten Gut unter Effizienzaspekten besitzen soll**, d.h. ob vertikale Integration vorteilhaft ist oder nicht (Hart 1998, 331). Die Allokation der residualen Kontrollrechte ist von Bedeutung, da sie die Anreize zu spezifischen Investitionen und damit die Effizienz beeinflusst (Hart 1993, 142). Zur Illustration dieses Problems wird von der Incomplete Contracts-Theorie das Beispiel General Motors – Fisher Body verwendet (Hart 1989, 1767ff; Hart 1993, 142ff; Klein 1998, 241f; Klein et al 1978, 71ff):

General Motors (GM) und Fisher Body, der Erfinder und wichtigste Produzent von Stahlkarosserien, schließen einen langfristigen Liefervertrag. Damit Fisher Body nach Vertragsabschluß von GM nicht ausgebeutet werden kann (Fisher Body investiert in spezifische Pressmaschinen), wird eine zehnjährige Exklusiv-Abnahmeklausel über eine bestimmte Liefermenge vereinbart. Um zu verhindern, dass Fisher Body Monopolpreise verlangt, wird festgelegt, dass sich die Preise an den variablen Kosten plus einem Zuschlag orientieren. In den folgenden Jahren explodiert die Nachfrage nach Stahlkarosserien, diese Möglichkeit wurde im ursprünglichen Vertrag aber nicht berücksichtigt („unvollständiger Vertrag“). In den Nachverhandlungen über eine Erhöhung der Liefermenge hat Fisher Body als Eigentümer die residualen Kontrollrechte über seine Produktionsanlagen und kann entscheiden, ob und zu welchem Preis zusätzliche Karosserien geliefert werden (Hold-Up-Möglichkeit durch Fisher Body). Es lässt sich erkennen, dass die Verhandlungsmacht und die Überschussverteilung ex-post von der Allokation der residualen Kontrollrechte abhängen (die Gefahr eines Hold-Up durch Nichtlieferung oder überhöhte Preise ist bei vertikaler Integration nicht gegeben): Bei getrennten Unternehmen ist die Verhandlungsmacht des Managements von Fisher Body viel größer (das Management kann drohen, die Produktionsanlagen zu entziehen) als im Falle vertikaler Integration (das Management kann zwar seine Arbeit verweigern, die Produktionsanlagen aber nicht entziehen). Entsprechend den Rationalitätsannahmen kann GM die Hold-Up-Gefahr antizipieren, was wiederum die Effizienz beeinflusst, da die ex-ante-Investitionsanreize dadurch sinken.⁴⁷

⁴⁷ Grossman/Hart (1986, 696): „Through their influence on the distribution of ex post surplus, ownership rights will affect ex ante investment decisions.”

Die Incomplete Contracts-Theorie kann durch das Konzept der residualen Kontrollrechte sowohl die Kosten, als auch den Nutzen einer vertikalen Integration einheitlich erklären (Grossman/Hart 1986, 696f; Hart 1989, 1766ff; Hart 1993, 142; Williamson 1993, 101):

Die Kosten der vertikalen Integration liegen darin, dass der Verlust der residualen Kontrollrechte die Anreize der früheren Eigentümer-Manager, spezifische Investitionen vorzunehmen, reduziert, da die Vorteile aus den spezifischen Investitionen den neuen Eigentümern zugute kommen, nicht mehr den Managern. Der Nutzen der vertikalen Integration liegt in der Reduktion der Hold-Up-Möglichkeiten und der damit verbundenen höheren spezifischen Investitionen der übernehmenden Firma.

Die Frage, wer das Eigentum an einem Gut besitzen soll, kann daher folgendermaßen beantwortet werden (Grossman/Hart 1986, 691): „Firm 1 purchases firm 2 when firm 1’s control increases the productivity of it’s management more than the loss of control decreases the productivity of firm 2’s management.“ Vertikale Integration ist also dann vorteilhaft, wenn im Einzelfall die Nutzen (höhere spezifische Investitionen durch Reduktion der Hold-Up-Gefahr) die Kosten (niedrigere spezifische Investitionen durch Anreizverzerrungen) der Integration übersteigen.

2.3.4.2 Implikationen für die Corporate Governance

Die Incomplete Contracts-Theorie geht von zwei Arten vertraglicher Rechte aus, von spezifischen Rechten und von residualen Rechten (Grossman/Hart 1986, 691). Spezifische Rechte an einem Anlagegut werden durch explizite vertragliche Vereinbarung übertragen, während alle darüber hinausgehenden Rechte an der Sache als residuale Rechte beim Eigentümer verbleiben. Eine Governance-Struktur ist nur zur Allokation der Residualrechte notwendig (Hart 1995, 680), wobei die **Incomplete Contracts-Theorie die Institution des Eigentumsrechtes fokussiert.**

Die Incomplete Contracts-Theorie nimmt annahmegemäß **keine Trennung von Eigentum und Kontrolle** vor, so dass beide Vertragsparteien jeweils als Eigentümer-Unternehmer betrachtet werden (Hart 1989, 1773; Hart 1998, 333). Die Prämisse der Einheit von Eigentum und Kontrolle wurde von den Vertretern der Incomplete Contracts-Theorie bereits relativ früh als Schwäche erkannt (z.B. Hart 1989, 1773) und erschwert eine Anwendung auf die „Traditional Firm“. Hart (1995, 681ff; 1998, 333) stellt fest, dass sich die Anwendung der Incomplete Contracts-Theorie auf diese Unternehmen erst in einem frühen Stadium befindet und behandelt deshalb verschiedene Corporate-Governance-Mechanismen (etwa das „Board of Directors“ oder Großaktionäre) aus einer strikten Prinzipal-Agent-Perspektive. Da diese Institutionen schon in der Prinzipal-Agent-Theorie behandelt wurden, wird auf eine neuerliche Darstellung verzichtet und nur auf die Corporate Governance-Institution „Eigentum“ eingegangen.

2.3.4.3 Institutionen der Corporate Governance

Corporate Governance-Institutionen werden in der Incomplete Contracts-Theorie als Mechanismen zur Entscheidungsfindung in vertraglich nicht berücksichtigten Fällen⁴⁸ betrachtet (Hart 1995, 680). Die Incomplete Contracts-Theorie verwendet zu diesem Zweck primär das **Eigentumsrecht, das als Besitz der residualen Kontrollrechte an einem Anlagegut definiert wird.**⁴⁹ In jenen Fällen, in denen der Vertrag keine explizite Aussage über die Güterverwendung trifft, hat daher der Eigentümer das Recht, über die Verwendung zu entscheiden, wodurch er Macht besitzt (Hart/Moore 1990, 1150).

⁴⁸ Explizite vertragliche Vereinbarungen bedürfen keiner Corporate Governance, da die Rationalität der Individuen einen Bruch dieser Vereinbarungen von Anfang an als unvorteilhaft erkennen lässt.

⁴⁹ Dass die expliziten vertraglichen Vereinbarungen ebenfalls durch eine Governance-Institution, die Gerichte, durchsetzbar sein müssen, wird im Rahmen der Incomplete Contracts-Theorie nicht erwähnt. Der Grund dafür könnte in der Rationalitätsannahme und in der symmetrischen Information liegen, wodurch die zuwiderhandelnde Partei die Klage der anderen Partei antizipieren kann, aber keinen Informationsvorsprung besitzt. Beide Annahmen lassen einen Bruch expliziter Vereinbarungen jedenfalls nur wenig vorteilhaft erscheinen.

2.3.4.4 Kritik

Die Corporate Governance in der Incomplete Contracts-Theorie reduziert sich auf die Institution „Eigentum“, die sämtliche Lücken des unvollständigen Vertrags zu schließen vermag. Die völlige Konzentration auf das Eigentumsrecht hat folgende Erkenntnisse für die Corporate Governance-Forschung gebracht:

- Macht

Grossman, Hart und Moore zeigen, dass das Eigentumsrecht grundsätzlich die Verhandlungsmacht definiert. Diese Macht besteht so lange, als das Eigentumsrecht am betrachteten Gut besteht. Die Verfügungsmacht über die einzigartigen Anlagegüter verschafft auch Macht gegenüber den Mitarbeitern.⁵⁰

- Grenzen des Unternehmens

Die Incomplete Contracts-Theorie ermöglicht eine genaue Definition der Unternehmensgrenzen, da sie ein einheitliches Konzept der Vor- und Nachteile vertikaler Integration liefert (Hart 1989, 1770): Das Unternehmen integriert sich, bis die Grenznutzen der „peripheren“ Bereiche unspezifisch für die Manager und die Güter im „Zentrum“ des Unternehmens werden. Wenn diese Situation eintritt, sollte eine Trennung der „peripheren“ Bereiche erfolgen, da die Kontrolle durch den Manager im „Zentrum“ Hold-Up-Probleme ohne kompensierende Anreize schafft.

Die Incomplete Contracts-Theorie hat wichtige Implikationen für die Theorie des Unternehmens und für die Corporate Governance gebracht, setzt der Corporate Governance-Forschung aber zwei Grenzen:

⁵⁰ Hart (1989, 1771): „In particular, the employer can deprive the employee of the assets he works with and hire another employee to work with these assets”

- Ausschließliche Berücksichtigung der Anspruchsgruppe „Eigentümer“

Die Incomplete Contracts-Theorie schließt die vertraglichen Lücken, die durch die Prämisse der Unvollständigkeit der Verträge auftreten, durch die Institution „Eigentumsrecht“. Die Dominanz des Faktors Eigentum stellt für die Corporate Governance den Schutz der Eigentümerrechte im Sinne der Prinzipal-Agent-Theorie in den Vordergrund und untermauert die Vormachtstellung der „Shareholder“. Der Ansatz berücksichtigt aber nicht, dass auch die Verträge der einzelnen Anspruchsgruppen innerhalb und außerhalb des Unternehmens („Stakeholder“) unvollständig und daher ebenso schutzbedürftig sind.

- Unmöglichkeit der Analyse humankapitalintensiver Unternehmen

Die Konzentration auf Anlagegüter ist sinnvoll, wenn diese Güter die primäre Wertschöpfungsquelle darstellen. Der exklusive Fokus auf Anlagegüter macht aber eine Analyse von Unternehmen, deren Wertschöpfung hauptsächlich auf Humankapital basiert, unmöglich.

2.4 Die Corporate Governance der „New Firm“

2.4.1 Die „New Firm“

Rajan/Zingales (2000) stellen fest, dass die „Traditional Firm“ in den letzten beiden Jahrzehnten wesentlichen Veränderungen unterworfen war und sich insbesondere folgenden Entwicklungen weiter gegenüber sieht (Bradley et al 1999, 14ff; Rajan/Zingales 2000, 13ff):

- Veränderung der Bedeutung des Humankapitals

Die technologische Entwicklung im Bereich der Informations-, Kommunikations- und Automatisierungstechnologie führt dazu, dass der Schlüsselfaktor der Wertschöpfung nicht mehr einzigartiges Anlagevermögen, sondern Wissen ist.

Als Folge steigt die Nachfrage nach ausgebildeten Arbeitskräften und damit die Bedeutung des Humankapitals.

- Veränderung der Kapitalmärkte

Die Öffnung der nationalen Kapitalmärkte⁵¹, die Zunahme institutioneller Investoren und die Entwicklung innovativer Finanzprodukte haben die Finanzierung großer Investitionen wesentlich erleichtert. Die hohe Kapitalintensität der „traditionellen“ Unternehmen hat aus diesen Gründen ihre Schutzfunktion gegenüber neuen Wettbewerbern verloren.

- Veränderung der Produktmärkte

Die Globalisierung der Produktmärkte hat den Wettbewerb wesentlich verstärkt. Unternehmen, die in ihrem nationalen Markt Oligopolisten mit großen Eintrittsbarrieren waren, sind auf einem globalen Markt nur einige von vielen Polypolisten. Der weltweite Wettbewerb auf den Zwischenproduktmärkten erhöht den Druck auf MBE, jene Aktivitäten, die international nicht wettbewerbsfähig sind und intern kreuzsubventioniert werden, abzugeben („Outsourcing“) und führt zur „De-Integration“ des traditionellen Unternehmens.

Die oben dargestellten Entwicklungen zeigen, dass sich das „Wesen“ des Unternehmens tendenziell von der „Traditional Firm“ hin zur „New Firm“ wandelt. Die „New Firm“ besitzt folgende Merkmale (Rajan/Zingales 2000, 17ff; Zingales 2000, 29ff):

- Geringe Bedeutung des Anlagevermögens

Die Globalisierung der Finanzmärkte ermöglicht grundsätzlich eine Replikation des Anlagevermögens von Unternehmen, das dadurch seine Rolle als kritische Ressource verliert.

⁵¹ Bradley et al (1999, 18): „The most profound change in the capital market over the past two decades has been its transformation from a conglomeration of regionally and nationally segmented markets into one integrated, international market.“

- Große Bedeutung des Humankapitals

Die technologische Entwicklung und der weltweite Wettbewerb führen dazu, dass Prozessinnovationen und Qualitätsverbesserungen entscheidende Erfolgsfaktoren werden. Innovationen basieren auf dem Wissen der Mitarbeiter, die kritische Ressource für den Unternehmenserfolg wird dadurch das Humankapital des Unternehmens.

- Machtverlust des Unternehmens über ihre Mitarbeiter

Die Macht des Unternehmens über die Mitarbeiter ist gesunken, da aufgrund des weltweiten Wettbewerbs und der einfacheren Finanzierungsmöglichkeiten die Mobilität der Mitarbeiter stark gestiegen ist (Möglichkeit der Wissensverwertung bei Konkurrenzfirmen oder Aufbau eines eigenen Unternehmens). Als Folge ist die Macht nicht mehr an der Spitze des Unternehmens konzentriert, sondern im gesamten Unternehmen verteilt.

Die starke Veränderung der Unternehmensprämissen hat zur Folge, dass grundlegend neue Corporate Governance-Konzeptionen entwickelt werden müssen⁵², da die Anwendung der traditionellen Governance auf die „New Firm“ schwerwiegende negative Konsequenzen haben kann, wie das Beispiel Saatchi & Saatchi zeigt⁵³ (Rajan/Zingales 2000, 5).

⁵² Rajan/Zingales (2000, 3): „The changing nature of the corporation forces us to re-examine much of what we take for granted in corporate governance. What precisely is the entity that is being governed? How does the governance system obtain power over it, and what determines the division of power between various stakeholders? And is the objective of allocating power only to enhance the returns of outside investors? The study of governance today has to go beyond the Berle and Means framework of simply determining who owns, and whether the true owners can exercise their rights adequately.”

⁵³ Die Werbeagentur Saatchi & Saatchi wurde von den Brüdern Saatchi vor etwa dreißig Jahren gegründet und von ihnen zur größten Werbeagentur der Welt aufgebaut. 1994 verweigerten Fonds-Manager, die 30% der Anteile am Unternehmen hielten, die Zustimmung zu einem großzügigen „stock option“-Paket für den Vorsitzenden Maurice Saatchi. Die Saatchi-Brüder und mehrere Schlüsselführungskräfte verließen daraufhin das Unternehmen und gründeten die Agentur M&C Saatchi, die in kürzester Zeit viele der wichtigsten Kunden von Saatchi & Saatchi gewinnen konnte. Saatchi & Saatchi wurde dadurch schwer geschädigt und änderte seinen Namen auf Cordiant.

2.4.2 Corporate Governance nach Rajan/Zingales

Zingales (2000, 3ff) stellt fest, dass jede Corporate Governance-Theorie beantworten muss, worauf die Macht des Unternehmens beruht, wo die Grenzen des Unternehmens sind, wie die Macht aufrechterhalten werden kann (Operationsweise des Unternehmens) und wie der Überschuss zwischen den Mitgliedern verteilt wird.⁵⁴ Rajan/Zingales (1998; 2000) entwickeln in ihrem Ansatz Antworten auf diese Fragen für die „New Firm“, wobei sie grundsätzlich auf den Verhaltensannahmen und Vertragsprämissen der Incomplete Contracts-Theorie und der Transaktionskostentheorie aufbauen.

2.4.2.1 Machterwerb und Grenzen der Macht

Nach Rajan/Zingales (1998; 2000) können Unternehmen aufgrund der fehlenden Abhängigkeit der Mitarbeiter von einzigartigen Anlagegütern nur dann Macht erlangen, wenn sie sicherstellen können, dass die Befolgung der Anordnungen für die Mitarbeiter selbst vorteilhaft ist. Zu diesem Zweck ist die **Schaffung von Komplementaritäten zwischen Mitarbeitern und dem Unternehmen** notwendig, die dann gegeben sind, wenn Mitarbeiter und das Unternehmen gemeinsam eine größere Wertschöpfung aufweisen, als wenn sie getrennt agieren. Bei Vorliegen einer Komplementarität befolgt der Mitarbeiter die Anordnungen des Unternehmens freiwillig, da er im Falle der Nichtbefolgung die gemeinsame Wertschöpfung und seinen Anteil daran gefährdet (Rajan/Zingales 2000, 20f). Komplementaritäten können sowohl aufgrund intrinsisch besessener (z.B. Talent) als auch aufgrund spezialisierter Ressourcen geschaffen werden (Rajan/Zingales 2000, 21f; 2001, 2f). Für die Machterlangung des Unternehmens ist dabei entscheidend, dass sich die Mitarbeiter firmenspezifisch⁵⁵ spezialisieren, was für die Mitarbeiter trotz der resultierenden erhöhten Abhängigkeit vom Unternehmen dann vorteilhaft ist, wenn dadurch ihr Anteil am Überschuss steigt.

⁵⁴ Zur Beantwortung dieser Fragen für die „Traditional Firm“ siehe Kapitel 2.4.1.

⁵⁵ Für „traditionelle“ Unternehmen ist hingegen eine technische Spezialisierung der Mitarbeiter (Entwicklung von Fähigkeiten, die innerhalb eines Industriezweiges wertvoll sind) ausreichend, da aufgrund der einzigartigen Anlagegüter und des geringen Wettbewerbs praktisch keine Verwertung der Fähigkeiten außerhalb des Unternehmens möglich und damit eine Abhängigkeit der Mitarbeiter als Machtgrundlage gegeben ist.

Erreicht werden kann diese Situation insbesondere dadurch, dass Schlüsselmitarbeitern **privilegiertes Zutritt zum Unternehmen oder seinen kritischen Ressourcen gewährt wird, so dass die Mitarbeiter Macht erlangen, wenn sie sich firmenspezifisch spezialisieren** (Rajan/Zingales 2000, 22f; Zingales 2000, 34f). Die Gestaltung des Zutritts zu wertvollen Ressourcen ist nach Rajan/Zingales (1998, 1ff) der entscheidende Mechanismus zur Machtverteilung innerhalb von Unternehmen, weil er den Mitarbeitern die Möglichkeit gibt, ihr Humankapital zu spezialisieren, sich selbst zu einer kritischen Ressource zu entwickeln und dadurch Macht und einen höheren Anteil am Unternehmensüberschuss zu erlangen.⁵⁶ Die **Macht, die aus privilegiertem Zutritt⁵⁷ zu wertvollen Ressourcen stammt, hängt grundlegend vom Ausmaß der spezifischen Investitionen des Mitarbeiters ab**, so dass die selektive Allokation des Zutritts zu Schlüsselressourcen als de-facto-Mechanismus zur Machtverteilung bezeichnet werden kann (Rajan/Zingales 2000, 23f).

Die Machtquelle „Zutritt zu kritischen Ressourcen“ hat neben der Anwendbarkeit auf Humankapital folgende Vorteile gegenüber der Machtquelle „Eigentum“ (Rajan/Zingales 1998, 8ff, 17ff; Zingales 2000, 24):

- Die Anwendung des Konzeptes ermöglicht eine sinnvolle Trennung von Eigentum und Kontrolle. Eigentümer übertragen die Kontrolle an Manager, die sie durch die Regulation des Zutritts zu wertvollen Ressourcen ausüben können.

⁵⁶ Zur Illustration verwenden Rajan/Zingales (2000, 22ff) das Beispiel eines Investment-Unternehmens: Das Unternehmen nimmt die Machtverteilung dadurch vor, indem es Mitarbeitern die Möglichkeit gibt, mit den Kunden des Unternehmens zu arbeiten. Im Zeitpunkt des Eintritts eines Mitarbeiters ist sein Humankapital für das Unternehmen nicht besonders wertvoll, durch den Zutritt zur wertvollen Ressource „Kunden“ kann der Mitarbeiter aber Kundenbeziehungen aufbauen und sein Humankapital zu einer kritischen Ressource als Verbindungsglied zwischen Unternehmen und Kunden entwickeln. Die Macht des Mitarbeiters hängt dabei von seinen spezifischen Investitionen in die Kundenbeziehung ab: Wenn er nicht genügend investiert, bleiben die Kundenbeziehungen schwach und der Zutritt zu diesen Kunden kann einfach auf andere Mitarbeiter übertragen werden. Durch Investitionen in die Kundenbeziehungen schafft der Mitarbeiter Komplementaritäten zwischen ihm und der Firma und erlangt dadurch selbst Macht. Das Unternehmen muss zwar zuerst Macht aufgeben, erhält als Gegenleistung aber die Loyalität des Mitarbeiters und damit Macht über ihn.

⁵⁷ Zutritt wird von Rajan/Zingales (1998, 1) als Möglichkeit, eine kritische Ressource zu verwenden oder mit ihr zu arbeiten, definiert.

- Die Macht, die eine Person durch Zutritt erlangt, hängt von ihren firmen- oder beziehungspezifischen Investitionen ab. Der Anreiz, spezifische Investitionen zu tätigen, ist dadurch im Vergleich zum Eigentümer einer Maschine in der Incomplete Contracts-Theorie wesentlich größer: „In other words, because the manager is powerless unless she invests, access gives better incentives to invest than ownership.“ (Rajan/Zingales 1998, 19).
- Der Eigentümer einer Maschine sieht sich auch einem „adversen“ Effekt des Eigentums auf spezifische Investitionen gegenüber: Die Spezialisierung reduziert die Einsatzmöglichkeiten der Maschine, wodurch der Anreiz zur Spezialisierung sinkt.
- Das Recht der Zutrittsgewährung hat jede Person, die eine Wertschöpfungsquelle kontrolliert, gleichgültig, ob die Quelle materieller oder immaterieller Natur (Talent, Wissen, Fähigkeiten) ist.
- Das Konzept des Zutritts benötigt im Gegensatz zum Eigentumsrecht keine Durchsetzbarkeit durch die Rechtsordnung und kann deshalb auch als Rahmen für Organisationen verwendet werden, in denen Rechte ungenau definiert oder nur schwach durchsetzbar sind.

Im Gegensatz zur „Traditional Firm“ **lassen sich die Grenzen der „New Firm“ aber nicht mehr genau bestimmen:** „Something is more a part of the enterprise when it has greater complementarities with the rest of the enterprise.“ (Rajan/Zingales 2000, 26). In diesem Sinn kann auch eine Zulieferfirma Teil des Unternehmens sein, wie das Beispiel Toyota zeigt.⁵⁸

⁵⁸ Toyota gibt zwar allen Lieferanten Einblick in die Entwicklungsarbeit, gewährt aber nur zwei unabhängigen Zulieferfirmen Zugang zu den exakten technischen Spezifikationen, woraus als Anreiz eine relativ starke ex-post-Marktmacht für diese beiden Firmen resultiert. Durch die Restriktion des Zutritts auf zwei Lieferanten schafft Toyota daher die Möglichkeit, dass die Firmen Macht erlangen können. Das Ausmaß dieser Macht hängt aber von den spezifischen Investitionen der beiden Zulieferfirmen ab, da die beiden ausgewählten Anbieter nur für eine begrenzte Zeit Exklusivlieferanten sind und außerdem die Aufteilung der Aufträge auf die beiden Firmen in Abhängigkeit von ihrer Effizienz verändert wird. Toyota erreicht durch dieses System, dass der Anreiz zu spezifischen Investitionen wesentlich größer ist, als wenn die Zulieferanten Teil einer vertikal integrierten Firma sind, die sich der Aufträge sicher sein können (Rajan/Zingales 2000, 23ff).

2.4.2.2 Aufrechterhaltung der Macht und Operationsweise des Unternehmens

Das Unternehmen kann die Macht über die Mitarbeiter so lange aufrecht erhalten bzw. verstärken, als es Anreize zur Spezialisierung bieten kann. Das bedeutet, dass es Kontrolle über eine kritische Ressource⁵⁹ haben muss, die dem Mitarbeiter Macht durch firmenspezifische Spezialisierung vermitteln kann (Rajan/Zingales 2000, 34f; 2001, 4ff). Zur Aufrechterhaltung der Macht ist es notwendig, dass den spezialisierten Mitarbeitern Anteile am zukünftigen Überschuss garantiert werden, die vor allem dann wertvoll sind, wenn das Unternehmen Wachstumsaussichten besitzt.⁶⁰ Die Möglichkeiten der Absicherung der Wachstumsaussichten und der Garantie der Anteile der Mitarbeiter am Überschuss werden in Kapitel 2.4.2.5 behandelt.

2.4.2.3 Überschussverteilung

Die Machtverteilung in der „New Firm“ bewirkt, dass der Überschuss nicht mehr an der Spitze des Unternehmens konzentriert, sondern in Abhängigkeit von den firmenspezifischen Investitionen im gesamten Unternehmen verteilt ist, wobei die Grenzen des Unternehmens nicht eindeutig definiert werden können. Diese Überschussverteilung hat zur Folge, dass die Aufgabe der Governance nicht mehr ausschließlich in der Kontrolle der Unternehmensspitze zu sehen ist, sondern alle Überschussempfänger (alle Personen und Unternehmen, die firmenspezifische Investitionen geleistet haben) berücksichtigt werden müssen (Rajan/Zingales 2000, 27; 2001, 8; Zingales 2000, 32f).

⁵⁹ Wie Rajan/Zingales (2000, 25f) anhand eines Aktienhandels-Unternehmens zeigen, kann auch das Netz spezifischer Investitionen selbst zur kritischen Ressource werden, wenn es die Quelle der Wertschöpfung darstellt.

⁶⁰ Zingales (2000, 34): „Since the possibility of renegotiation jeopardizes long-term commitments, growth prospects are crucial in making the promise of future rents credible. If growth prospects diminish..., then employees may lose the incentives to specialize, reducing the value of organizational capital.”

Die dargestellten Elemente des Ansatzes von Rajan/Zingales (1998; 2000) zeigen, dass eine Definition des Unternehmens nicht mehr ausschließlich an das Eigentum an einzigartigen Anlagegütern geknüpft werden kann, sondern dass eine breitere Definition erforderlich ist. **Zingales (2000, 33) definiert ein Unternehmen deshalb als „web of specific investments built around a critical resource“**, woraus sich folgende Konsequenzen ergeben (Zingales 1998, 5; Zingales 2000, 34):

- Die ökonomischen Grenzen und die rechtlichen Grenzen des Unternehmens, die nach wie vor an das Eigentumsrecht anknüpfen, fallen auseinander.
- Die Definition des Unternehmens als Nexus spezifischer Investitionen berücksichtigt, dass Unternehmen komplexe Strukturen sind, die nicht unverzüglich replizierbar sind, da das Netz aus bestimmten, gegenseitig spezialisierten Ressourcen und Personen besteht und der Aufbau des Netzes Zeit erfordert.
- **Alle Personen oder Unternehmen, die unternehmensspezifische Investitionen tätigen, sind als Teil des Unternehmens zu betrachten.** Der Ansatz von Rajan/Zingales (1998; 2000) kann insofern als „Stakeholder-Theorie“⁶¹ bezeichnet werden, da neben der Gruppe der Anteilseigner auch andere Personengruppen wie Mitarbeiter, Kunden oder Kernlieferanten berücksichtigt werden. Im Unterschied zur traditionellen Stakeholder-Sichtweise⁶² knüpft die Stellung der Stakeholder hier aber nicht an die Betroffenheit in Interessenspositionen, sondern allein an die Durchführung unternehmensspezifischer Investitionen an. **Kontrolle über das Unternehmen soll daher jene Gruppe besitzen, deren Investitionen am meisten Schutz bei den ex-post-Verhandlungen benötigen** (Zingales 1998, 11).

⁶¹ Siehe dazu einleitend Blair (1998, 195ff), Schmidt (1997, 1ff) und Speckbacher (1997, 633ff) sowie Kapitel 5 für eine Darstellung der Stakeholder-Theorie.

⁶² Als Stakeholder werden üblicherweise jene Personen und Personengruppen bezeichnet, die durch die unternehmerische Tätigkeit in ihren Interessenspositionen betroffen sind (Freeman 1984, 31; Hummels 1998, 1403).

2.4.2.4 Implikationen für die Corporate Governance

Corporate Governance beschäftigt sich definitionsgemäß mit der Verteilung und Ausübung von Macht in Unternehmen (Zingales 2000,12). Macht ist für die Verteilung der Quasi-Rente aus einer vereinbarten Transaktion von großer Bedeutung, da durch spezifische Investitionen eine Bindung beider Vertragsparteien eintritt („Lock-In“) und jene Partei, die über mehr Macht verfügt, die andere Partei ausbeuten kann („Hold-Up“). Das ist deshalb möglich, weil der ursprüngliche Vertrag unvollständig in dem Sinn ist, dass er die Aufteilung der Quasi-Renten nicht für alle möglichen zukünftigen Kontingenzen spezifiziert und deshalb Raum für Nachverhandlungen ex-post lässt (Zingales 1998, 3). **Ein Governance-System ist nach Zingales (1998) daher dann notwendig, wenn eine Beziehung Quasi-Renten generiert, deren Verteilung ex-ante nicht für alle zukünftigen Kontingenzen festgelegt ist und kann als „complex set of constraints that shape the ex-post bargaining over the quasi-rents generated in the course of a relationship“ bezeichnet werden (Zingales 1998, 3). Corporate Governance stellt insofern nur einen besonderen Anwendungsfall der Governance dar und wird von Zingales (1998, 4) als „complex set of constraints that shape the ex-post bargaining over the quasi-rents generated by a firm“ definiert.**

Wie bereits diskutiert, setzt die Corporate Governance Annahmen über das „Wesen“ von Unternehmen voraus. Die beschriebenen Eigenschaften der „New Firm“ postulieren eine grundlegend veränderte Machtverteilung und machen ein Überdenken der Ziele und Institutionen der Corporate Governance erforderlich. Rajan/Zingales (2000, 31ff; 2001, 7ff) und Zingales (1998, 8ff; 2000, 37f) nennen folgende Implikationen für die Ziele der Corporate Governance:

- Schutz der Integrität des Unternehmens

Durch die gestiegene Bedeutung des Humankapitals, die breiteren Einsatzmöglichkeiten der Mitarbeiter und die einfachere Finanzierung von Unternehmensgründungen erlangt der Schutz der Integrität des Unternehmens große Bedeutung.

Die „New Firm“ muss durch geeignete Anreize sicherstellen, dass die Mitarbeiter bereit sind, weiterhin für das Unternehmen zu arbeiten und firmenspezifische Investitionen durchzuführen.⁶³

- Schutz der Stakeholder

Die Unvollständigkeit der Verträge bewirkt, dass alle Personen, die firmenspezifische Investitionen tätigen, schutzbedürftig sind. Alle Stakeholder, nicht nur die Eigentümer, können Residualempfänger sein, so dass die Maximierung des „Shareholder Value“ als traditionelles Ziel der Corporate Governance nicht mehr uneingeschränkt aufrecht erhalten werden kann.

- Minimierung von Machtkämpfen im Unternehmen

Die Verteilung der Macht auf mehrere Stakeholder mit inhomogenen Interessen kann ineffizientes Machtstreben und Machtkämpfe bewirken. Ziel eines Corporate Governance-Systems muss die Minimierung dieser Effekte sein, um eine Lähmung oder Schädigung des Unternehmens zu vermeiden.

Die Ziele der Corporate Governance können nach Rajan/Zingales (1998; 2000; 2001) durch den Einsatz von Corporate Governance-Institutionen erreicht werden. Die Definition eines Corporate Governance-Systems als komplexes Set von Beschränkungen, das die ex-post-Verhandlungen über die vom Unternehmen generierten Quasi-Renten formt, hat zur Folge, dass grundsätzlich eine Vielzahl von Governance-Institutionen denkbar ist.⁶⁴ Im folgenden Abschnitt werden aber nur jene Institutionen angeführt, die von Rajan/Zingales (2000; 2001) und Zingales (1998; 2000) behandelt werden.

⁶³ Rajan/Zingales (2001, 7): „As a result, the problem of appropriability, rather than managerial shirking may now be the more important problem of governance.“

⁶⁴ Es müsste daher jede Beschränkung, die die ex-post-Verhandlungen durch eine Veränderung von Machtpositionen beeinflusst, bei der Erstellung eines vollständigen Governance-Rahmens berücksichtigt werden.

2.4.2.5 Institutionen der Corporate Governance

In den Arbeiten von Rajan/Zingales (2000; 2001) und Zingales (1998; 2000) existiert keine Gliederung der einzelnen Governance-Institutionen. Zur besseren Übersichtlichkeit werden die einzelnen, von den Autoren erwähnten Institutionen in diesem Abschnitt nach den Kriterien „firmenintern - firmenextern“ (Beeinflussbarkeit durch das Unternehmen) und „explizit - implizit“ (Formalisierungsgrad) eingeteilt und dargestellt.

2.4.2.5.1 Firmenexterne, explizite Institutionen

- Rechtsordnung

Das Verhandlungsergebnis der Stakeholder wird wesentlich durch die gesetzlichen Rahmenbedingungen und die effektive Durchsetzbarkeit von Rechtspositionen beeinflusst. Der Gesetzgeber hat bei der Verteilung der Überwachungs- und Durchsetzungsrechte (de-jure-Kontrollrechte) die Tatsache zu berücksichtigen, dass in einer „New Firm“ aufgrund der Machtverteilung mehrere Quellen von de-facto-Kontrollrechten existieren. Zingales (1998, 3; 2000, 37) argumentiert deshalb, dass jene Partei die de-jure-Kontrollrechte besitzen sollte, die genügend de-facto-Macht hat, um ressourcenverschwendende Machtkämpfe zu minimieren.⁶⁵

- Branchennormen

Branchenspezifische Regulative dienen als Begrenzung des Spektrums möglicher Verhandlungsergebnisse und legen Mindest- oder Höchstgrenzen fest. Als Beispiel können Kollektivverträge angeführt werden, die unabhängig von der jeweiligen Verhandlungsstärke Mindestanteile am Überschuss festschreiben (Zingales 1998, 3).

⁶⁵ Siehe dazu ausführlich Rajan/Zingales (1997; 1999).

2.4.2.5.2 Firmenexterne, implizite Institutionen

- Reputation

Die Reputation eines Unternehmens hängt größtenteils von vergangenen Handlungen des Unternehmens ab. Eine positive Reputation hat insofern Einfluss auf die ex-post-Verhandlungen, da das Unternehmen, um die Marketingeffekte der Reputation nicht zu gefährden, die Ausübung seiner Macht teilweise einschränken muss (Zingales 2000, 8).

- Wettbewerbsstruktur der Zwischen- und Endproduktmärkte

Wie bereits in Kapitel 2.4.1 dargestellt, spielt die Marktstruktur der Produktmärkte für die Machtverteilung innerhalb des Unternehmens eine große Rolle. „Traditionelle“ Unternehmen, die als Oligopolisten in abgegrenzten Märkten tätig sind, weisen aufgrund der Wettbewerbsstruktur eine völlig andere interne Machtverteilung auf als die „New Firm“ (Zingales 2000, 8).

- Struktur und Kontrolle der Medienindustrie

Die Medienindustrie ist als Governance-Institution zu berücksichtigen, da sie die Reputation von Unternehmen und auch die rechtlichen Rahmenbedingungen beeinflussen kann (Zingales 1998, 3; 2000, 8).

2.4.2.5.3 Firmeninterne, explizite Institutionen

- Explizite Organisationsregeln

Explizite Organisationsregeln dienen der Verteilung der Macht innerhalb des Unternehmens. Nach Rajan/Zingales (2000, 32f; 2001, 7ff) stellt der Zutritt zu kritischen Ressourcen die bedeutendste organisatorische Regelung dar, da die damit verbundene Machterlangung zu einer stärkeren Verhandlungsposition und zu einem größeren Anteil am Überschuss des Unternehmens führt.

- Anreizsysteme

Aufgrund der veränderten Machtstruktur der „New Firm“ müssen Unternehmen ihren Mitarbeitern Anreize bieten, für das Unternehmen zu arbeiten und firmenspezifische Investitionen vorzunehmen. In diesem Zusammenhang ist zwischen Anreizsystemen für neu eintretende, unspezialisierte Mitarbeiter und für etablierte, spezialisierte Mitarbeiter zu differenzieren (Rajan/Zingales 2000, 33ff; 2001, 5ff; Zingales 2000, 37f):

Neue Mitarbeiter können durch die Gewährung des Zutritts zu kritischen Ressourcen motiviert werden. Die Aussicht auf Machtzuwachs und der damit verbundene größere Anteil am Überschuss bringt die Mitarbeiter dazu, firmenspezifische Investitionen vorzunehmen und sich loyal zu verhalten. Der Aufbau von Komplementaritäten durch die Gewährung von Zutritt kann insofern auch als Mechanismus zur Förderung der Integrität des Unternehmens verstanden werden.

Spezialisierte Mitarbeiter benötigen hingegen zusätzliche Anreize, um ihr Humankapital auch in Zukunft für das Unternehmen einzusetzen. Als Anreiz können insbesondere die Aussicht auf Wachstumsoptionen und die Garantie der Beteiligung daran verwendet und durch die Verleihung von langfristigen Aktienoptionen formalisiert werden. Wenn das Unternehmen aber keine ausreichend hohen Wachstumsoptionen versprechen und tatsächlich ausbeuten kann, ist die Loyalität der Mitarbeiter und damit die Integrität der Firma gefährdet.

2.4.2.5.4 Firmeninterne, implizite Institutionen

Die angeführten Institutionen können zwar teilweise auch explizit ausgearbeitet sein, werden aufgrund ihres eher geringen Formalisierungsgrades hier aber zu den impliziten Institutionen gerechnet. Nach Rajan/Zingales (2001, 5ff) dienen sie hauptsächlich dem Zusammenhalt des Unternehmens durch Absicherung der Wachstumsoptionen.

- Strategien

Strategien sind eine bedeutende Institution zum Schutz von Wachstumsoptionen und können etwa darin bestehen, Komplementaritäten zwischen vorhandenen Unternehmensressourcen und Wachstumsoptionen aufzubauen (z.B. Dachmarken) oder Differenzierungen zwischen loyalen, hochspezialisierten Schlüsselmitarbeitern und weniger spezialisierten, Austrittsgefährdeten Mitarbeitern zu schaffen (die hochspezialisierten, loyalen Mitarbeiter erhalten strategische Überzeugungsmöglichkeiten, um den Abgang anderer Mitarbeiter zu verhindern).

- Mission

Der Umfang der prinzipiell möglichen Wachstumsoptionen hängt grundlegend vom Fokus des Unternehmens ab. Die Entwicklung einer Mission dient der Ausrichtung des Unternehmensfokus auf bestimmte Tätigkeitsgebiete und ermöglicht dadurch, dass in diesen Gebieten durch den Aufbau von Kernkompetenzen eine größtmögliche Ausschöpfung von Wachstumsoptionen stattfinden kann.

- Unternehmenskultur

Die Unternehmenskultur wird von Rajan/Zingales (2001) primär als „Klebstoff“ betrachtet, der die Mitarbeiter an das Unternehmen bindet und auf diese Weise Wachstumsoptionen sicherstellt.

2.4.2.6 Kritik

Der Ansatz von Rajan/Zingales hat folgende wichtige Erkenntnisse für die weitere Entwicklung der Corporate Governance-Forschung gebracht:

- Die Corporate Governance muss, da sie sich mit der Verteilung und Ausübung von Macht in Unternehmen beschäftigt, alle Personen und Personengruppen, die Macht in einem Unternehmen besitzen („Stakeholder“), berücksichtigen.

-
- Das Corporate Governance-System muss analysieren, welche Personen und Personengruppen aus welchen Gründen Macht besitzen und wie die Machtpositionen im Unternehmen verteilt sind.
 - Die Corporate Governance hat zu berücksichtigen, dass neben de-jure-Machtquellen auch de-facto-Machtquellen existieren. Das Corporate Governance-System muss diesem Aspekt insbesondere durch den Einbezug von außerrechtlichen Institutionen Rechnung tragen.

Der Corporate Governance-Ansatz von Rajan/Zingales behandelt zwar vorrangig die „New Firm“, ermöglicht durch seine breiten Definitionen und Annahmen aber auch die Behandlung von „traditionellen“ Unternehmen. Insbesondere durch die Definition von Unternehmen als Netz spezifischer Investitionen um eine kritische Ressource können sowohl die „Traditional Firm“ (spezifische Investitionen der Mitarbeiter um kritische Anlagegüter) als auch die „New Firm“ (spezifische Investitionen der Mitarbeiter um kritische Humankapital-Ressourcen) analysiert werden. Der Ansatz von Rajan/Zingales stellt insofern eine Erweiterung der Transaktionskostentheorie und der Incomplete Contracts-Theorie dar und kann aufgrund seiner allgemeinen organisationstheoretischen Konzeption und seiner Konzentration auf de-facto-Kontrollrechte auch eine erfolgversprechende Basis für die Entwicklung eines NPO-Governance-Ansatzes darstellen.

3. Nonprofit-Organisationen

3.1 Einleitung

Nonprofit-Organisationen (abgekürzt NPOs) sind seit Jahrhunderten bedeutsame Institutionen des gesellschaftlichen und sozialen Zusammenlebens.⁶⁶ Die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit NPOs ist demgegenüber relativ jung⁶⁷, hat in den letzten beiden Jahrzehnten aber stark an Intensität gewonnen.⁶⁸ Der Forschungsbereich lässt sich durch zwei Merkmale charakterisieren (Simsa 2001, 69ff):

- Heterogenität des Untersuchungsobjektes

Die NPO-Forschung sieht sich mit einer breiten Vielfalt an Ausprägungsformen ihres Untersuchungsobjektes konfrontiert, so dass grundsätzlich unterschiedliche Typisierungsansätze möglich sind. Nach Badelt (2002a, 3ff) können NPOs insbesondere anhand ihrer Tätigkeitsbereiche, ihrer organisatorischen Nähe zu Unternehmen oder zum öffentlichen Sektor („verwaltungsnahe“, „basisnahe“ oder „wirtschaftsnahe“ NPOs) oder der Arbeitsinhalte („Eigenleistungs-NPOs“ oder „Fremdleistungs-NPOs“) gegliedert werden. Weitere Typisierungsmöglichkeiten bieten aber auch die Merkmale „Anteil an ehrenamtlichen Mitarbeitern“ oder „Professionalität des Managements“ sowie die Finanzierungsstruktur oder die rechtliche Ausgestaltung der Organisationsform. Für den Zweck der Arbeit ist eine Untergliederung von NPOs anhand eines bestimmten Kriteriums nicht notwendig. Zur Verdeutlichung der Heterogenität werden aber in Abbildung 3 die unterschiedlichen Tätigkeitsbereiche von NPOs dargestellt.⁶⁹

⁶⁶ Siehe dazu Hall (1987), der einen historischen Überblick ab 1780 gibt.

⁶⁷ Hansmann (1987, 27) datiert den Beginn einer ökonomischen, wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit NPOs auf etwa 1970.

⁶⁸ Indizien dafür sind etwa die Gründung wissenschaftlicher Journale (z.B. *Voluntas* 1990), die Etablierung neuer Forschungsprojekte (z.B. das John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, das 1990 gegründet wurde), sowie die umfangreiche Literatur, die mittlerweile zum Thema existiert.

⁶⁹ Die Abbildung wurde anhand der „Internationalen Klassifikation von Nonprofit-Organisationen“ des John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project (Salamon/Anheier 1996) konzipiert.

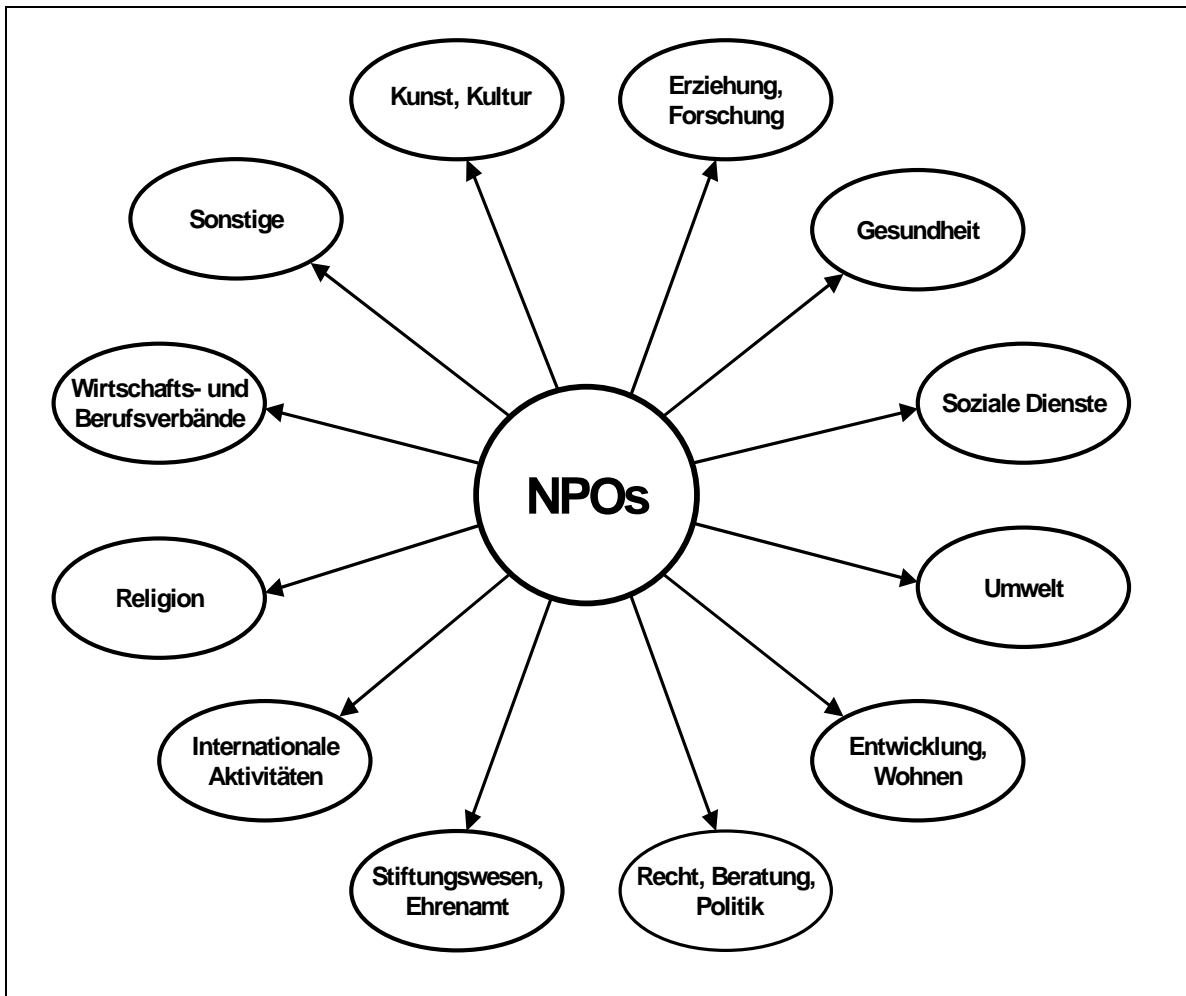


Abb. 3: Tätigkeitsfelder von NPOs

- Interdisziplinarität des Forschungsbereiches

Parallel zur ökonomischen Theorieentwicklung lässt sich auch in der NPO-Forschung ein verstärkter Trend hin zu interdisziplinären Forschungsansätzen feststellen, wobei der Schwerpunkt auf der Integration psychologischer, soziologischer und organisationswissenschaftlicher Ansätze liegt (Rose-Ackerman 1996, 701; Abzug 1999, 330ff).

Die beiden Charakteristika der NPO-Forschung haben zur Folge, dass sich das Forschungsspektrum relativ uneinheitlich strukturiert darstellt. Größere Übereinstimmung besteht in der Literatur nur insoweit, als NPOs als Elemente eines eigenen Sektors, des „Nonprofit-Sektors“⁷⁰, betrachtet werden (Weisbrod 1986; Powell 1987; Salamon/Anheier 1996; Weisbrod 1998).⁷¹ Der Nonprofit-Sektor⁷² wird als dritter Sektor neben Staat und privaten Unternehmen etabliert⁷³, sein Umfang ist aufgrund der existierenden Definitionsdivergenzen aber unklar.

Die festgestellte Komplexität des Forschungsbereiches beeinflusst den Aufbau der weiteren Arbeit insofern, als das Ziel einer theoriegeleiteten Darstellung des Forschungsobjektes „Nonprofit-Organisation“ insbesondere durch eine Fokussierung auf theoretische Aspekte der ökonomischen NPO-Forschung erreicht werden soll. Zu diesem Zweck wird im folgenden Abschnitt zuerst ein Überblick über die verwendeten Begriffsdefinitionen gegeben, bevor im Anschluss daran die unterschiedlichen theoretischen Zugänge der NPO-Forschung dargestellt werden. Darauf folgend wird untersucht, inwieweit die Neue Institutionenökonomik für die Analyse von NPOs geeignet ist und welche Konsequenzen sich aufgrund ihrer Prämissen für NPOs ergeben.

⁷⁰ Auch bezüglich des Begriffs „Nonprofit-Sektor“ herrscht in der Literatur keine Einigkeit, es werden auch die Termini „Dritter Sektor“, „Freiwilligensektor“ oder „intermediärer Sektor“ verwendet (Salamon/Anheier 1996, 62; Badelt 2002b, 64).

⁷¹ Die Eigenständigkeit eines dritten Sektors wird teilweise aber auch angezweifelt, etwa von Rose-Ackerman (1996) oder Weisbrod (1998). Diese Autoren stellen fest, dass in der Realität keine exakte Trennung der Sektoren existiert, sondern dass vielmehr gemischte Sektoren bestehen bzw. dass sich der Nonprofit-Sektor in Richtung einer kommerziellen Transformation bewegt.

⁷² Zur quantitativen Bedeutung des Nonprofit-Sektors siehe für den deutschsprachigen Raum Anheier et al (2002, 19ff), Wagner (2002, 43ff) sowie Badelt (2002b, 63ff) und Heitzmann (2001, 61ff). Für einen internationalen Überblick siehe Rudney (1987, 55ff) und Salamon/Anheier (1996, 81ff).

⁷³ Zu den verschiedenen Sichtweisen der Beziehung zwischen den einzelnen Sektoren siehe etwa Weisbrod (1998, 1ff), Abzug/Webb (1999, 416ff) und Young (2000, 149ff).

3.2 Begriffsabgrenzung und Begriffsdefinition

Bei einer Analyse der Literatur lässt sich feststellen, dass die Termini „nonprofit organization“ bzw. „Nonprofit-Organisation“ zwar am häufigsten⁷⁴ verwendet werden, dass daneben aber eine Vielzahl an weiteren Bezeichnungen für diese Organisationen (etwa „nonprofit firms“ (Hansmann 1996), „nonprofits“ (Weisbrod 1988), „not-for-profits“ (Olson 2000), „voluntary organizations“, „collective organizations“, „charitable organizations“, „nonmarket organizations“ und „philanthropic organizations“ (Weisbrod 1986) bzw. „Bedarfwirtschaft“ (Horak 1995) oder „nichterwerbswirtschaftliche Organisation“ (Schaad 1995)) existiert.⁷⁵

Ein mit dem Begriff der NPO verwandter Terminus ist der Begriff „nongovernmental organization“ (NGO), der, wörtlich übersetzt als „Nichtregierungs-Organisation“, sowohl NPOs als auch Unternehmen umfassen würde, sinngemäß aber nur auf NPOs angewendet wird (Badelt 2002a, 7). Eine Abgrenzung von NPO und NGO kann mit Lewis (1998, 1f) dahingehend vorgenommen werden, dass beide Begriffe zwar praktisch bedeutungsgleich sind, aber in verschiedenen Regionen⁷⁶ verwendet werden und daher primär eine gewisse Kulturgebundenheit verdeutlichen sollen.

Für den weiteren Fortgang der Arbeit wird der Begriff „Nonprofit-Organisation“ vor allem aus zwei Gründen verwendet: Einerseits wird der Terminus „Nonprofit-Organisation“ in der Literatur am häufigsten eingesetzt, und andererseits besitzt er einen relativ weiten Bedeutungsinhalt, während andere Begriffe jeweils bestimmte Facetten der Organisation betonen. Der Terminus „Nonprofit-Organisation“ stellt grundsätzlich eine negative Definition des Untersuchungsobjektes dar, die angibt, was das Objekt nicht ist.⁷⁷ Dadurch ist keine exakte Feststellung des Begriffsinhaltes möglich, sondern es sind Interpretationen zur Ziehung der Begriffsgrenzen erforderlich.

⁷⁴ Diese Begriffe finden sich etwa bei Young (1986), Steinberg (1987), Kotler/Andreasen (1991) und Weisbrod (1998) bzw. bei Horak (1995), Schulze (1997) und Badelt (2002a).

⁷⁵ Einen umfassenden Überblick über das Spektrum der verwendeten Begriffe geben insbesondere Najam (1996, 203ff) und Salamon/Anheier (1997, 1ff).

⁷⁶ Lewis (1998) spricht in diesem Zusammenhang von zwei parallelen „Universen“, wobei das NPO-Universum geografisch auf den Norden, das NGO-Universum auf den Süden fixiert ist.

⁷⁷ Zum Problem negativer Begriffsabgrenzungen siehe insbesondere Badelt (2002a, 6f).

In der Literatur existiert aus diesem Grund eine Vielzahl von verschiedenen Begriffsdefinitionen. Wie Abbildung 4 zeigt, können diese Definitionen in Abhängigkeit von der Anzahl der verwendeten Definitionskriterien in drei Definitionsgruppen unterteilt werden:

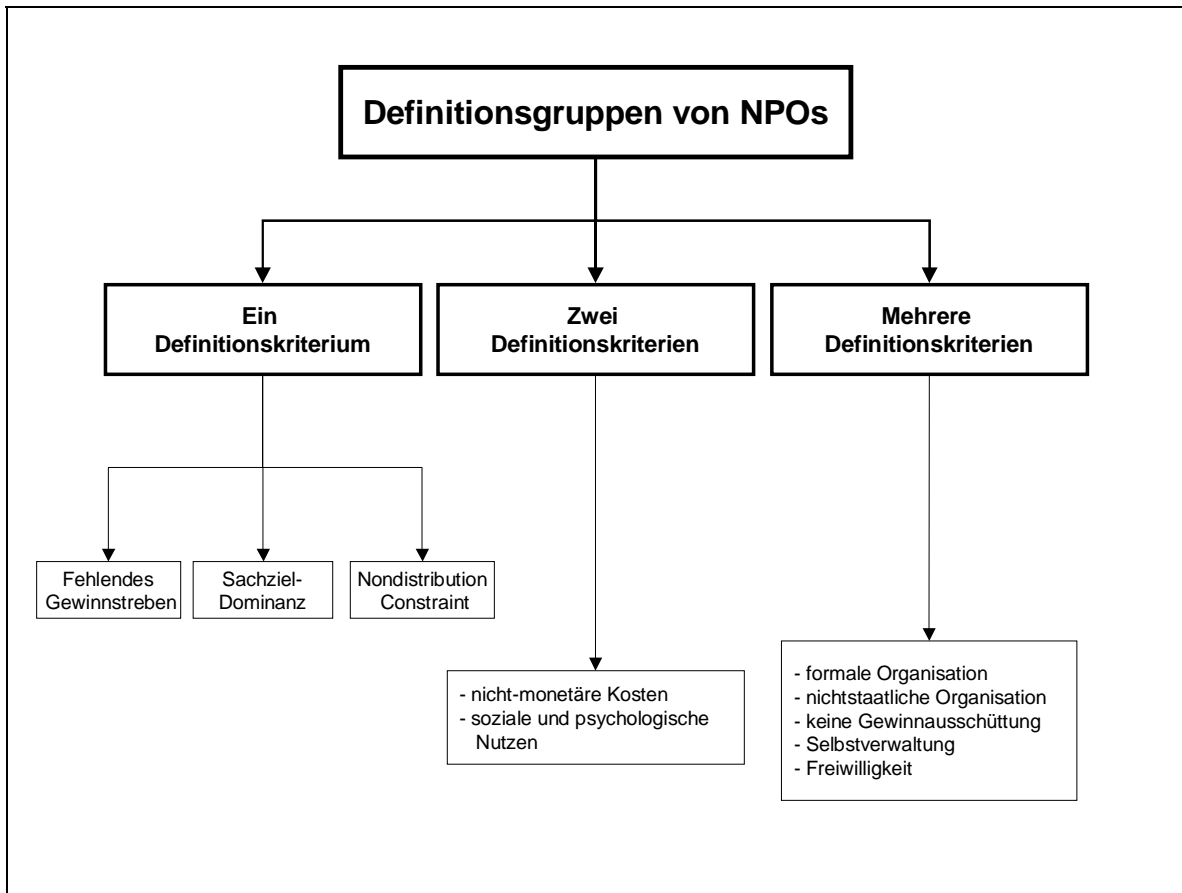


Abb. 4: Definitionsgruppen von NPOs

Definitionsgruppe 1: Ein Definitionskriterium

Nach Schulze (1997, 44ff) existieren drei verschiedene Definitionsperspektiven, die nur ein einziges Unterscheidungsmerkmal verwenden:

- Fehlendes Gewinnstreben

Aus der Perspektive der Gewinnerzielung betrachtet unterscheiden sich NPOs von anderen Organisationsformen primär dadurch, dass sie nicht gewinnorientiert sind. Zu den Vertretern dieser Sichtweise gehören Anthony/Young (1994, 12: „A nonprofit organization is an organization whose goal is something other than earning a profit for its owner.“) und Burla (1989, 72: „Namensgebendes Merkmal der Nonprofit-Organisationen ist das Fehlen der klassischen Gewinnorientierung.“).

- Sachzieldominanz

Die Fokussierung auf die Sachzieldominanz stellt eine Konkretisierung der Zielperspektive dar, indem das Oberziel der Gewinnorientierung verneint und stattdessen die Erstellung des Leistungsprogramms als Oberziel von NPOs betrachtet wird. Das Kriterium der Sachzieldominanz findet sich nur in der deutschsprachigen Literatur⁷⁸ und wird insbesondere von Schaad (1995, 1: „Die explizite Betonung des Bedarfsdeckungsziels grenzt die nichterwerbswirtschaftlichen Organisationen klar von den nach Gewinnmaximierung strebenden erwerbswirtschaftlichen Organisationen des marktlichen Sektors ab.“) und von Schwarz (1996, 25: „Der Hauptzweck einer Nonprofit-Organisation liegt im Erbringen spezifischer Leistungen (Sachzieldominanz) für die Mitglieder oder für Dritte...“) betont.

- „Nondistribution Constraint“

Das Definitionsmerkmal „nondistribution constraint“ stellt das dominierende Kriterium der anglo-amerikanischen NPO-Literatur dar und bedeutet, dass NPOs zwar Gewinne erzielen, diese aber nicht ausschütten dürfen.⁷⁹

⁷⁸ Vgl. dazu die Übersicht in Schulze (1997, 57f).

⁷⁹ Überschüsse dürfen daher ausschließlich für den Organisationszweck verwendet werden.

Die Gewinnverteilungsschranke wird unter anderem von Weisbrod (1988)⁸⁰, von Rose-Ackerman (1996)⁸¹ und von Hansmann (1996)⁸² vertreten. Unterschiede zwischen diesen Definitionen bestehen insofern, als Weisbrod (1988) ausschließlich das gesetzliche Verbot der Gewinnverteilung fokussiert, während Rose-Ackerman (1996) betont, dass auch niemand einen Anspruch auf den Organisationsgewinn besitzt. Hansmann (1996) nimmt zusätzlich eine Konkretisierung der Organisationsgewinne auf die Residualgewinne vor, da die Bezahlung marktgerechter Entgelte für den Einsatz von Kapital oder Arbeit nicht als Gewinnverteilung anzusehen sind.

Definitionsgruppe 2: Zwei Definitionskriterien

Zu dieser Gruppe lässt sich insbesondere die Definition von Kotler/Andreasen (1991) zuordnen, die auf den beiden Merkmalen „Austauschverhältnisse mit nicht-monetären Kosten“ und „soziale und psychologische Nutzen“ basiert: „Although nonprofits seek to influence exchanges of money for goods and services just like for-profit-organizations, what makes them unique is their concentration on exchanges involving nonmonetary costs on the one hand and social and psychological benefits on the other.“ (Kotler/Andreasen 1991, 30).

Definitionsgruppe 3: Mehrere Definitionskriterien

Die bedeutendste Definition dieser Gruppe ist die Definition des John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project:

⁸⁰ „The term nonprofit has several meanings. The one I emphasize is the restriction on what an organization may do with any surplus („profit“) it generates. The essence of this form of institution is that a nonprofit organization may not lawfully pay its profit to owners, or, indeed, to anyone associated with the organization.“ (Weisbrod 1988, 1).

⁸¹ „Nonprofit firms operate under a nondistribution constraint. No one has a legal claim to the organization’s earnings...“ (Rose-Ackerman 1996, 715).

⁸² „Rather, the critical characteristic of a nonprofit firm is that it is barred from distributing any profits it earns to persons who exercise control over the firm, such as its members, officers, directors, or trustees. This does not mean that a nonprofit cannot pay reasonable compensation to anyone who supplies labor or capital to the organization; it is only residual earnings that cannot be distributed.“ (Hansmann 1996, 228).

„The nonprofit sector embraces a vast collection of organizations that share five common features. They are: (a) formally constituted; (b) organizationally separate from government; (c) non-profit-seeking; (d) self-governing; (e) voluntary to some significant degree.” (Salamon/Anheier 1996, XVII). NPOs müssen nach dieser Sichtweise eine gewisse Institutionalisierung der Organisation, Unabhängigkeit von staatlichen Einrichtungen, Freiwilligkeit und Selbstverwaltung aufweisen und dürfen keine Gewinnverteilung vornehmen.⁸³ Alle fünf Merkmale müssen zumindest in Grundzügen erfüllt sein, um eine Organisation als NPO klassifizieren zu können.

Begriffsdefinition für die weitere Arbeit

Die dargestellten Definitionsgruppen zeigen, dass in der Literatur keine Einigkeit über die wesentlichen Charakteristika von NPOs besteht. Das Merkmal der Gewinnverteilungsschranke stellt zwar noch immer das zentrale Kriterium in der Literatur dar, zunehmende Bedeutung erfährt aber auch die Definition des John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project.

Für die weitere Arbeit wird eine Definition von NPOs verwendet, die die Sichtweisen von Hansmann (1996) und Salamon/Anheier (1996) vereint und zusätzlich die Definition der Organisation von Zingales (1998) integriert: **NPOs sind Netzwerke spezifischer Investitionen, die ein Mindestmaß an formaler Organisation, Eigenständigkeit gegenüber dem Staat, Selbstverwaltung und Freiwilligkeit besitzen und keine Residualgewinne ausschütten.**

Im Hinblick auf den Zweck der Arbeit scheint diese Definition am besten geeignet zu sein, sowohl eine Abgrenzung gegenüber formal unorganisierten Vereinigungen (z.B. Demonstrationen), staatlichen Organisationen und Unternehmen zu liefern, als auch den Governance-Fokus der Arbeit durch die Betonung der Residualgewinne zu unterstützen.

⁸³ Zur Beschreibung und Auslegung dieser Merkmale siehe Salamon/Anheier (1996, 13ff).

3.3 Theorien der NPOs

Die Theorien der NPOs versuchen, die Existenz von NPOs theoretisch zu fundieren. Die in der Literatur vertretenen Ansätze werden im folgenden Abschnitt mittels zweier Dimensionen gegliedert⁸⁴, anhand der **Entscheidungsmotive** und anhand der eingenommenen **Perspektive**:

Nach Kuan (2001, 508f) können die Theorien der NPOs in Abhängigkeit von den Entscheidungsmotiven in ökonomische und ideologische Theorien unterteilt werden. Zu den ideologischen Theorien werden dabei vor allem jene Theorien gezählt, die individuelle Präferenzen abseits der Profitmaximierung (etwa persönliche Werte oder Altruismus) betonen.

Eine Unterteilung der Theorien der NPOs kann nach Hansmann (1987, 37) auch anhand einer Nachfrage- oder Angebots-Perspektive vorgenommen werden. Die „Demand-Side“-Theorien bieten dabei Existenzgründe aus der Nachfrageperspektive an (warum Konsumenten Leistungen von NPOs bevorzugen könnten), während die „Supply-Side“-Theorien Gründe aus der Anbietersicht betonen.

Die Theorien der NPOs lassen sich durch die Kombination der Kriterien von Kuan (2001) und Hansmann (1987) in folgende Graphik einordnen, wobei beide Dimensionen nicht trennscharf, sondern als Kontinuum aufzufassen sind:

⁸⁴ In der Literatur finden sich aber auch noch andere Gliederungsmöglichkeiten (Krashinsky 1997 nimmt etwa eine Unterteilung der NPO-Theorien in „konfliktlösende“ und „nicht konfliktlösende“ Theorien vor).

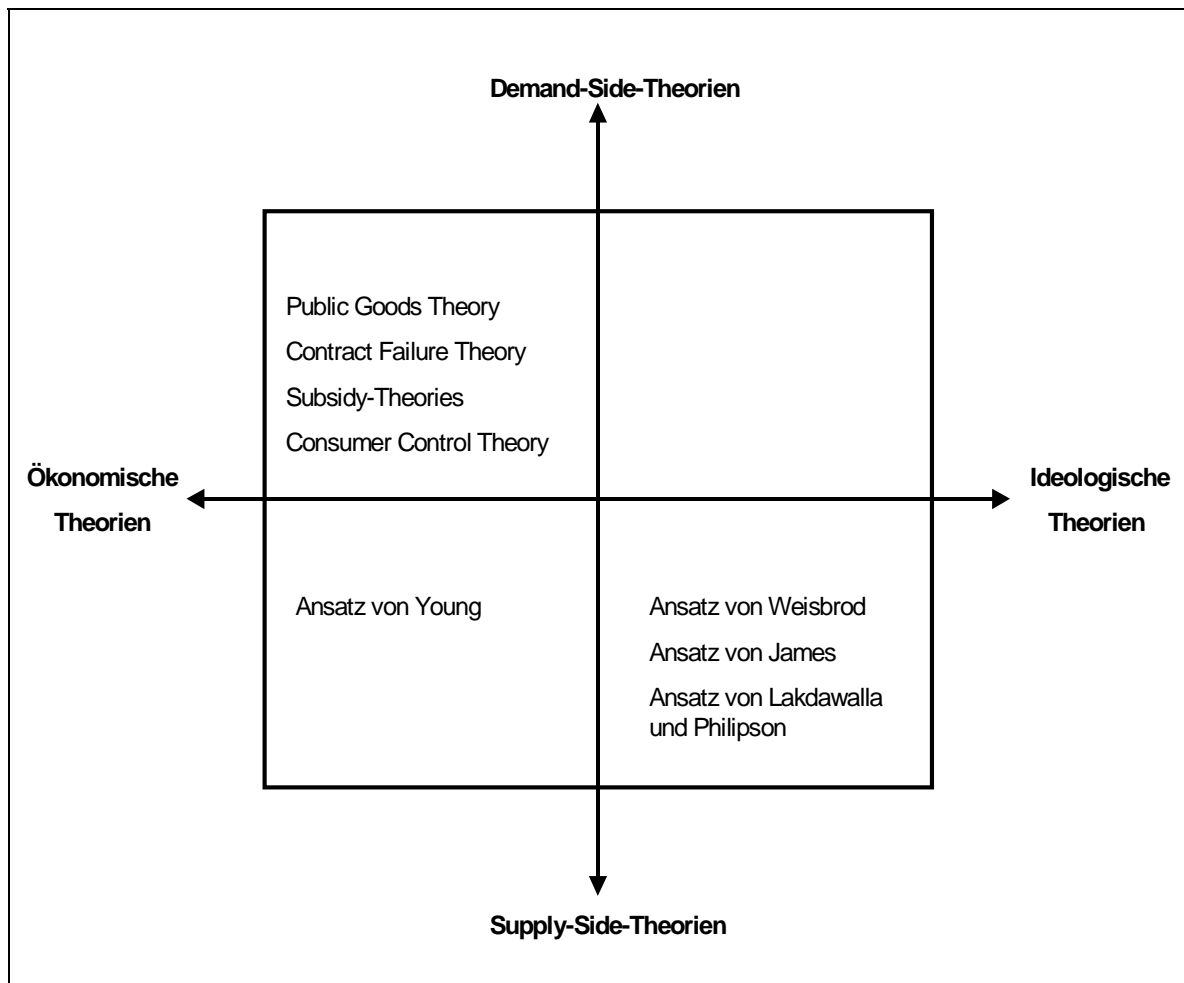


Abb. 5: Theorien der NPOs

3.3.1 Ökonomische Demand-Side-Theorien

3.3.1.1 Die Public Goods Theory (Theorie des Staatsversagens)

Die Public Goods Theory (Weisbrod 1977; 1986, 21ff; Hansmann 1987, 28ff) wird auch als Theorie des Staatsversagens bezeichnet und wurde grundlegend von Weisbrod (1977) entwickelt. Nach dieser Theorie wird die Existenz von NPOs im wesentlichen damit begründet, dass staatliche Organisationen Güter nicht in einem (quantitativen) Umfang anbieten können, der sämtlichen Präferenzen einer heterogenen Bevölkerung entspricht (Kingma 1997, 135ff).

Der Fokus der Theorie liegt dabei auf öffentlichen Gütern („public goods“), die dadurch charakterisiert sind, dass sie durch mehrere Individuen gleichzeitig konsumiert werden können und dass ihr Konsum schwer zu begrenzen ist (Krashinsky 1997, 153).⁸⁵ Da staatliche Einrichtungen die Versorgung mit öffentlichen Gütern an den Bedürfnissen der Wählermehrheit ausrichten (am sogenannten Median-Wähler), bleiben die Bedürfnisse von Individuen mit einer höheren Nachfrage an öffentlichen Gütern unerfüllt (Weisbrod 1986, 25ff; Hansmann 1987, 28f; Ferris 1998, 140f). Die Nachfrage dieser Individuen wird daher durch NPOs als private Produzenten öffentlicher Güter befriedigt: „In order to increase their utility, these high-demand consumers support non-profit firms which can satisfy their needs“. (Krashinsky 1997, 154).

Die Theorie öffentlicher Güter betont einen wichtigen Existenzgrund für NPOs, setzt aber voraus, dass eine gewisse Heterogenität der Präferenzen existiert und dass ein mehrheitsfähiges Ausmaß des Güterbedarfes feststellbar ist (Ferris 1998, 140). Problematisch erscheinen auch die impliziten Annahmen der Theorie, dass NPOs primär als Substitute staatlicher Einrichtungen tätig werden⁸⁶ und dass NPOs nur öffentliche Güter anbieten. Darüber hinaus kann die Theorie öffentlicher Güter auch nicht erklären, warum der Bedarf ausschließlich durch NPOs und nicht durch Unternehmen gedeckt wird (Hansmann 1987, 29).

3.3.1.2 Die Contract Failure Theory (Theorie des Vertrags- bzw. Marktversagens)

Die Contract Failure Theory (Hansmann 1986, 57ff; 1987, 29f) argumentiert, dass NPOs vor allem in jenen Bereichen existieren, in denen die Quantität oder Qualität von Leistungen aufgrund asymmetrischer Informationen von den Konsumenten nicht adäquat bewertet werden kann. Für Unternehmen besteht in diesen Situationen der Anreiz, den Informationsvorsprung für opportunistische Handlungen zu verwenden, während dieses Opportunismus-Potential bei NPOs nicht gegeben ist, da die Organe von NPOs, bedingt durch die „nondistribution constraint“, keinen monetären Nutzen aus solchen Situationen ziehen können.

⁸⁵ Beispiele sind etwa Radio-Übertragungen oder Luftreinhaltemaßnahmen.

⁸⁶ Vgl. dazu insbesondere Young (2000) und den Abschnitt über „Government Contracting“ in Kapitel 4.

NPOs entstehen nach der Theorie des Vertragsversagens primär dann, wenn die Austauschbeziehungen nicht adäquat durch Verträge geregelt werden können („contract failure“), da die Konsumenten den NPOs aufgrund des geringeren Ausbeutungsanreizes eine höhere Vertrauenswürdigkeit zuschreiben.

Die Theorie des Vertragsversagens basiert auf der Annahme, dass die Kunden NPOs größeres Vertrauen entgegenbringen, Hansmann (1987, 32f) stellt aber fest, dass diese Prämisse durch empirische Untersuchungen nur schwach unterstützt wird. Ein weiterer Schwachpunkt der Theorie besteht darin, dass sie die Rolle des Staates als Anbieter von „Vertrauensgütern“ nicht berücksichtigt, obwohl öffentliche Einrichtungen in vielen Bereichen (etwa im Bildungs- und Gesundheitswesen) eine bedeutende Rolle als Güterproduzenten einnehmen.

3.3.1.3 Subsidy Theories

Die Subsidy Theories (Hansmann 1987, 33) betonen, dass NPOs vor allem aufgrund weitreichender Subventionen (Steuervorteile und Beihilfen) existieren.

Auch wenn empirische Studien zeigen, dass gewährte Subventionen und das Marktanteilswachstum von bestimmten Gruppen von NPOs positiv korrelieren (Hansmann 1987, 33), scheint die Annahme, dass NPOs allein aufgrund von Subventionen existieren, nicht überzeugend. Glaeser/Shleifer (2001, 101) argumentieren in diesem Sinn, dass NPOs schon vor Einführung der Einkommensteuergesetze existiert haben, dass die Mehrheit der Spender keine steuerlichen Vorteile durch ihre Spenden erlangen können, dass die Bedeutung von Subventionen gegenüber unbezahlter Freiwilligenarbeit als Kostenvorteilsfaktor unklar ist und dass die Existenz jener NPOs, die nur marginal von Subventionen profitieren, nicht erklärt werden kann. Mit Glaeser/Shleifer (2001, 101) kann daher festgestellt werden: „The tax story thus does not appear to be at the heart of the matter.“

3.3.1.4 Consumer Control Theory

Der Grundgedanke der Consumer Control Theory ist, dass die meisten NPOs deshalb existieren, weil Konsumenten in bestimmten Situationen die Steuerung von Organisationen über den Marktmechanismus als unbefriedigend empfinden und direkte Kontrolle über die Anbieter von Gütern ausüben wollen (Hansmann 1987, 33f). Das Bedürfnis nach direkter Kontrolle entsteht dabei hauptsächlich in Situationen des Vertragsversagens oder bei Bestehen eines Angebotsmonopols: Direkte Konsumentenkontrolle beseitigt im Fall des Vertragsversagens die Informationsasymmetrie, im Fall des Angebotsmonopols wird das Angebot den Konsumentenbedürfnissen besser angepasst oder das Monopol durch Gründung von NPOs beseitigt.

Ben-Ner/Van Hoomissen haben diesen Ansatz 1991 erweitert, indem sie die Stakeholder-Theorie adaptieren und die Übernahme der Kontrolle durch „demand side stakeholders“ (Konsumenten, Spender und Sponsoren) vorschlagen, um die Informationslage und die Angebotssituation zu verbessern (Ben-Ner/Van Hoomissen 1991, 519ff; Chasse 1995, 527; McClelland 1995, 581f; Abzug/Webb 1999, 418f). Ausgeübt werden soll die Kontrolle nach diesem Ansatz durch „high demand stakeholders“, die als jene Stakeholder definiert werden, die das größte Interesse an den Leistungen der Organisation haben und die erforderlichen Fähigkeiten für die Lenkung der NPOs besitzen.

Die Theorie der Konsumentenkontrolle und ihre Erweiterung ist aus zwei Gründen nur begrenzt aussagekräftig (Hansmann 1987, 34): Einerseits ist ihre Einsatzfähigkeit nur auf bestimmte Situationen beschränkt, andererseits berücksichtigt sie nicht die Rolle des Staates als Leistungsanbieter oder als regulierende Institution.

3.3.2 Ökonomische Supply-Side-Theorien

3.3.2.1 Der „Entrepreneurship“-Ansatz von Young

Young (1986) betont, dass NPOs auch von Individuen verwendet werden können, um ihren Profit zu maximieren: „Nonetheless, some nonprofit participants severely test the imposed constraints and manipulate them toward selfish ends. In doing so, they may be more successful in ensuring their survival than their more selfless colleagues.“ (Young 1986, 161f).

Nach Young (1986) existieren mehrere Typen von Unternehmern („entrepreneurs“), die verschiedene Hauptmotivationen aufweisen (Geld, Macht, Autonomie, Sicherheit, Kreativität, Werte) und dadurch verschiedene Ziele verfolgen. Die Existenz von NPOs lässt sich dann dadurch erklären, dass gewisse Gruppen von Unternehmerpersönlichkeiten ihre Ziele am ehesten in NPOs verwirklichen können, so dass NPOs nicht aus altruistischen Motiven, sondern primär aus rationaler Nutzenmaximierung gegründet werden.

Die Theorie liefert einen wichtigen Beitrag für das Verständnis von NPOs, erscheint aber als allgemeines Erklärungskonzept für die Existenz von NPOs nicht ausreichend. Einerseits ist fraglich, inwieweit die jeweiligen Ziele nicht ebenso in staatlichen Einrichtungen oder privaten Unternehmen erreicht werden können, andererseits kann die Existenz von NPOs, die aus altruistischen Motiven heraus gegründet werden, nicht erklärt werden.

3.3.3 Ideologische Demand-Side-Theorien

In der Literatur finden sich zwar keine Theorien, die sich in diese Kategorie einordnen lassen, einen Hinweis auf die Argumentierbarkeit liefern aber Fama/Jensen (1983, 21), indem sie feststellen, dass der Konsum bestimmter Produkte für Konsumenten nur dann akzeptabel sein kann, wenn die Produkte von NPOs angeboten werden.

3.3.4 Ideologische Supply-Side-Theorien

3.3.4.1 Der Ansatz von Weisbrod

Weisbrod (1988) geht in seinem Modell davon aus, dass Existenz und Verhalten von NPOs überwiegend durch angebotsseitige Variablen determiniert sind. Bei Annahme rationaler Individuen mit rein ökonomischen Präferenzen müssten Manager von NPOs einen geringeren Anreiz zu effizientem Verhalten haben, da NPOs durch die Gewinnverteilungsschranke keine entsprechende monetäre Belohnung anbieten können. Effizienz in NPOs ist aber dann möglich, wenn Manager von NPOs andere Ziele und Präferenzen besitzen als Manager von Unternehmen: „On the other hand, if managers of nonprofits derive relatively greater personal satisfaction than their proprietary counterparts do from providing a particular service, then there would be an incentive for nonprofit managers to be efficient even though they cannot benefit financially.“ (Weisbrod 1988, 23).

Der Ansatz von Weisbrod (1988) erklärt die Existenz von NPOs ebenfalls dadurch, dass Manager von NPOs andere Ziele und Präferenzen haben als Manager von Unternehmen, berücksichtigt im Unterschied zum Ansatz von Young (1986) aber auch altruistische Motive.

3.3.4.2 Der Ansatz von James

Ausgangspunkt des Ansatzes von James (1986; 1987) ist die empirische Beobachtung, dass die meisten NPOs durch religiöse oder andere ideologische Gruppen (politische Parteien, Gewerkschaften etc.) gegründet werden. Die Ursachen dafür können zwar auch in der Erlangung von Status, Prestige oder politischer Macht liegen, nach James (1986; 1987) stellt aber die religiöse Motivation der Gründer den überragenden Existenzgrund von NPOs dar:

„It explains why nonprofits are concentrated in areas such as education and health and it suggests a particular reason the nonprofit form was chosen by the founders: their objective was not to maximize profits but to maximize religious faith or religious adherents and schools are one of the most important institutions of taste formation and socialisation.“ (James 1987, 405).

Ein weiteres Indiz für die Bedeutung ideologischer, angebotsseitiger Faktoren ist, dass der Umfang der Leistungen von NPOs häufig anhand der Präferenzen der NPO-Mitglieder ausgerichtet wird (James 1986, 193). Die Autorin folgert daraus, dass primär Supply-Side-Variablen für die Existenz von NPOs verantwortlich sind und liefert auch empirische Bestätigungen dieser Hypothese.

3.3.4.3 Der Ansatz von Lakdawalla und Philipson

Lakdawalla und Philipson (1998, 3f) betonen ebenfalls, dass die Analysen von NPOs bisher zu wenig Rücksicht auf die Motive der Gründer und Manager genommen haben. Der wesentliche Unterschied zu Managern von Unternehmen besteht darin, dass NPO-Manager profit-abweichende Präferenzen („profit-deviating preferences“) besitzen.

3.3.5 Bewertung der Theorien

Die ökonomischen Theorien liefern zwar wichtige Grundlagen für das Verständnis von NPOs, behandeln aber jeweils nur bestimmte Aspekte der ökonomischen Tätigkeit. Neben dem eher engen Fokus ist auch auffallend, dass keine Theorie auf die institutionelle Struktur von NPOs eingeht, so dass NPOs insofern als „black box“ behandelt werden (Ortmann 1996, 470). Nach Rose-Ackerman (1996) können die ökonomischen Theorien aber vor allem aufgrund ihrer Prämissen keine befriedigende Erklärung für die Existenz von NPOs liefern: „Altruism and nonprofit entrepreneurship cannot be understood within the standard economic framework. Theoretical progress requires a richer conception of individual utility functions and a base in cognitive psychology that incorporates the power of ideas and emotions in motivating behaviour.“ (Rose-Ackerman 1996, 701).

Die damit angesprochenen ideologischen Theorien ermöglichen zwar einerseits entscheidende neue Einblicke in die Ökonomie der NPOs, sind andererseits aber noch zu unterentwickelt, um generell anwendbar zu sein.

Aufgrund der vorherrschenden Partikularität der Ansätze, der mangelnden Explizität der Prämissen über die Individuen in NPOs und der geringen Berücksichtigung von Institutionen können die Theorien der NPOs für die weitere Arbeit zwar insofern verwendet werden, als sie Beispiele für die Motive einzelner Stakeholder-Gruppen (etwa der Gründer und der Konsumenten) liefern, können aber aus den genannten Gründen keine theoretische Basis für ein neues NPO-Governance-Modell bieten. Im folgenden Abschnitt wird deshalb untersucht, inwieweit die Neue Institutionenökonomik als theoretischer Rahmen für die Analyse von NPOs geeignet ist. Die NIÖ kann im Unterschied zu den ökonomischen Theorien auch Motive abseits der Profitmaximierung behandeln und besitzt gegenüber den ideologischen Theorien den Vorteil, über ein entwickeltes theoretisches Fundament inklusive expliziter Annahmen über das Menschenbild zu verfügen.

3.4 Die Prämissen der Neuen Institutionenökonomik im NPO-Kontext

Die Neue Institutionenökonomik⁸⁷ stellt ein Bündel verschiedener Theorien dar, das trotz Abweichungen eine gemeinsame Prämissenbasis besitzt. Auch wenn die NIÖ aufgrund ihrer Interdisziplinarität und der expliziten Berücksichtigung von Institutionen grundsätzlich für NPOs geeignet ist⁸⁸, ist zu prüfen, inwieweit eine Übertragung der Prämissen auf das Objekt „Nonprofit-Organisation“ möglich ist.

⁸⁷ Siehe dazu Kapitel 1.

⁸⁸ Rose-Ackerman (1986, 3) geht in diesem Sinn von einer engen Beziehung zwischen NIÖ und Nonprofit-Organisationen aus. Für eine empirische Untermauerung siehe auch Abzug (1999, 330ff).

Das Menschenbild der NIÖ

Die Maßfigur der NIÖ wird durch die Merkmale der Nutzenmaximierung, der beschränkten Rationalität und der Neigung zu opportunistischem Verhalten charakterisiert. Während das Merkmal der begrenzten Rationalität im NPO-Kontext keine Probleme aufwirft, stellen die (in unterschiedlicher Ausprägung vertretenen) Prämissen der Nutzenmaximierung und des Opportunismus auf den ersten Blick einen relativ starken Kontrast zum mildtätigen, selbstlosen Menschenbild, das gemeinhin mit der Tätigkeit von NPOs assoziiert wird, dar, und müssen daher genauer untersucht werden.

Die **Prämisse der individuellen Nutzenmaximierung** besagt, dass die Individuen der NIÖ grundsätzlich darauf bedacht sind, ihren eigenen Nutzen durch ökonomische Aktivitäten zu verbessern, wobei der Nutzen nicht unbedingt monetär darstellbar sein muss. Auch wenn dadurch ideologische Motive berücksichtigt werden können, ist zu hinterfragen, inwieweit altruistische Handlungen mit dem Prinzip der Nutzenmaximierung in Einklang gebracht werden können.

Eine Untersuchung des Terminus „Altruismus“ in der Literatur zeigt, dass der Begriff zwar häufig im Zusammenhang mit NPOs verwendet, aber nur selten definiert wird. Vereinfacht kann Altruismus als Gegenteil von Egoismus betrachtet werden, je nach disziplinärem Ansatz können aber verschiedene Zugänge zum Begriff „Altruismus“ gefunden werden:

Aus ethischer Perspektive liegt altruistisches Verhalten dann vor, wenn sich der Handelnde aus einem Gefühl der Selbstverpflichtung heraus um jeden Bedürftigen persönlich annimmt.⁸⁹ Entscheidend ist, dass Hilfeleistungen auch gegenüber völlig unbekanntem Personen gesetzt werden und dass die Handlungen individuell auf die jeweiligen Bedürfnisse abgestimmt sind (Clohesy 2000, 245f).

⁸⁹ Clohesy (2000, 246): „Altruism, as a moral emotion, is the human capacity to reach out to care for anyone in need. To treat persons altruistically, in a moral sense, is to care for them as particular persons, displaying specific concern for their needs, feelings and experiences.”

Aus ökonomischer Perspektive liegt altruistisches Verhalten grundsätzlich dann vor, wenn Ressourcen zugunsten von Dritten eingesetzt werden (Rose-Ackerman 1996, 711). Andreoni (1989) und Rose-Ackerman (1996) argumentieren aber, dass Altruismus nicht nur in völlig selbstlosem Handeln bestehen kann, sondern dass eine Differenzierung erforderlich ist:

Einerseits umfasst der Begriff „Altruismus“ Handlungen, die ausschließlich zugunsten Dritter vorgenommen werden („pure altruism“), andererseits können selbstlose Handlungen durchaus auch Vorteile für den Handelnden selbst stiften.⁹⁰ Diese „unechten“ Altruisten („impure altruists“) geben im Unterschied zu den „echten“ Altruisten nicht nur, um einen Nutzen für andere Individuen zu stiften, sondern erfahren durch den Akt des Gebens selbst eine Nutzenerhöhung, den sogenannten „warm glow“. Altruistisches Handeln kann daher auch dazu dienen, den eigenen Nutzen zu maximieren, wenn der persönliche Nutzen aus dem altruistischen Akt die Kosten des Aktes übersteigt.⁹¹

Da die jeweilige Motivation für altruistische Handlungen nicht trennscharf in „echt“ und „unecht“ altruistische Elemente aufgeteilt werden kann⁹², ist davon auszugehen, dass in den überwiegenden Fällen altruistischer Tätigkeit auch egoistische und damit nutzenmaximierende Aspekte enthalten sind.⁹³

⁹⁰ Für die weitere Arbeit werden „pure altruists“ und „impure altruists“ als „echte“ bzw. „unechte“ Altruisten bezeichnet.

⁹¹ Ausschlaggebend für das Ausmaß altruistischer Tätigkeit ist dann aber nicht mehr der Gesamtbedarf der Bedürftigen, sondern das Ausmaß an persönlicher Befriedigung, das durch die Handlung erreicht wird. Rose-Ackerman (1996) kritisiert die vorherrschende Ansicht, dass „echte“ Altruisten moralisch höherwertige Handlungen setzen, da durch diese Ansicht vor allem die Gefahr des Trittbrettfahrens unterstützt wird: „Pure altruists“ are on such a high, rarified plane that they give nothing. It seems strange indeed to label such people altruists. They look exactly like free riders....Why not, instead, characterize these people as having utility functions that depend on the level of some jointly provided benefit, be it a public park, a museum or aid to the needy?“ (Rose-Ackerman 1996, 713).

⁹² Eine exakte Abgrenzung von Egoismus und Altruismus scheitert nach Sjöstrand (2000, 203f) auch daran, dass die Nutzenfunktionen von Personen miteinander verbunden sind. Als Beispiel führt er die Situation eines Eisläufers an, der eingebrochen ist und um Hilfe ruft. Jene Eisläufer, die keine Hilfe leisten, maximieren ihren Nutzen, indem sie sich nicht in Lebensgefahr begeben. Jene Eisläufer aber, die unter Gefahr helfen, können als Altruisten (Handlung zugunsten des Eingebrochenen), aber auch als Egoisten interpretiert werden, wenn die Rettung erfolgt, weil sie ansonsten unter lebenslangen Vorwürfen leiden würden oder weil sie, falls sie selbst in gefährliche Situationen kämen, ebenfalls gerne mit einer Hilfe rechnen würden.

⁹³ Siehe dazu insbesondere Kapitel 5.3.2.1 über die Motive von Spendern und ehrenamtlichen Mitarbeitern in NPOs.

Die angeführten Betrachtungen zeigen, dass altruistisches Verhalten auch im Sinne individueller Nutzenmaximierung interpretiert werden kann. Die Prämisse der Nutzenmaximierung ist mit altruistischer Tätigkeit in NPOs daher vereinbar.⁹⁴

Die **Prämisse des Opportunismus** umfasst einerseits redliche Meinungsverschiedenheiten, andererseits aber auch die Durchsetzung eigener Interessen unter Zuhilfenahme von List.⁹⁵ In Anbetracht der oben vorgenommenen Differenzierung ist ein opportunistisches Verhalten altruistischer Individuen jedenfalls dann möglich, wenn aus überwiegend „unecht“ altruistischen Motiven gehandelt wird.⁹⁶ Im Fall des „echten“ Altruismus sind opportunistische Handlungen aber ebenfalls denkbar, da der Begriff des Opportunismus mit North (1990) auch im Sinne ehrlicher Meinungsverschiedenheiten interpretiert werden kann und solche Divergenzen auch unter „echt“ altruistischen Individuen auftreten können.

Die Untersuchungen zeigen, dass das Menschenbild der NIÖ für die Analyse von NPOs grundsätzlich adaptiert werden kann. Die weiteren Prämissen der NIÖ werden im folgenden Abschnitt dargestellt und auf ihre Anwendbarkeit auf NPOs überprüft.

3.4.1 Transaktionen und Transaktionskosten

Für NPOs ist die Verwendung des Transaktionskonzeptes problemlos möglich, da der Begriff der Transaktion sehr weit gefasst ist und neben ökonomischen Transaktionen auch soziale Transaktionen analysiert werden können. Aufgrund der Adaption des Menschenbildes der NIÖ sind Transaktionen auch für NPOs nicht kostenlos durchführbar, da Informationserlangung und Verarbeitung wegen der begrenzten Rationalität Transaktionskosten verursachen.

⁹⁴ North (1990, 20) geht explizit davon aus, dass durch Altruismus oder Selbstbeschränkung motivierte Handlungen mit den Prämissen der NIÖ kompatibel sind.

⁹⁵ Williamson (1985) geht etwa von Individuen aus, die sehr stark zu opportunistischem Verhalten neigen (also von Personen, die jede Gelegenheit ausnützen), während North (1990) Opportunismus nicht als wesentliche Eigenschaft von Individuen betrachtet.

⁹⁶ Eine empirische Bestätigung dieser Annahme liefern etwa die in der Literatur zitierten „NPO-Skandale“ bei Gibelman/Gelman (2001). In diesem Sinn stellt auch Ortmann (1996, 473) fest: „I am not aware of sound empirical evidence documenting that nonprofits are, on average, less afflicted with opportunistic behaviour than government organizations or for-profits.“

In NPOs fallen daher grundsätzlich Transaktionskosten an, wobei die Transaktionskosten von NPOs, die ausschließlich ehrenamtliche Mitarbeiter beschäftigen, zwar nur geringe Personalkosten (z.B. Aufwandsentschädigungen) umfassen, aber dennoch relevant sind (z.B. Bankspesen, Telefon- und Internetgebühren, Büromiete und Büromaterial).

3.4.2 Institutionen und Verfügungsrechte

Institutionen werden von der NIÖ als endogener Bestandteil des ökonomischen Modells betrachtet. Diese Prämisse stellt eine Voraussetzung für die Analyse von NPOs dar⁹⁷, da dadurch ein interinstitutioneller Vergleich und eine institutionelle Abgrenzung möglich ist.

Das Konzept der Verfügungsrechte stellt für NPOs insofern einen geeigneten Handlungsrahmen dar, da auch NPOs in einen rechtlichen Kontext eingebettet sind und grundlegende Rechtsinstitutionen beachten müssen. Für NPOs stellen sowohl absolute Verfügungsrechte wie das Eigentumsrecht, aber auch relative Verfügungsrechte wie Verträge wesentliche Handlungsdeterminanten dar. Die NIÖ berücksichtigt auch „andere“ Verfügungsrechte (soziale Beziehungen, z.B. Kundenbeziehungen, Freundschaft oder Glaube) und bietet dadurch einen realitätsnahen Analyserahmen für NPOs.

3.4.3 Verträge

Verträge werden von der NIÖ als Basis für alle Transaktionen angenommen und können formell (explizit) oder informell (implizit) ausgestaltet sein. Da die Verträge aufgrund der Rationalitätsannahmen des Menschen und der Existenz von Transaktionskosten unvollständig sind, bestehen vor allem bei asymmetrischen Informationen und transaktionsspezifischem Kapital Möglichkeiten für opportunistisches Verhalten.

⁹⁷ Ohne diese Prämisse könnten keine Theorien der NPOs aufgestellt werden, da eine Betrachtung der Unterschiede zwischen Institutionen nicht möglich wäre.

Diese Vertragsprobleme sind durch die Adaption der Prämissen der NIÖ für NPOs relevant, da auch NPOs explizite und implizite Verträge mit ihren Stakeholdern (z.B. mit staatlichen Organisationen, Sponsoren, ehrenamtlichen Mitarbeitern oder Spendern) schließen, woraus sich für jede Stakeholdergruppe grundsätzlich Ausbeutungsmöglichkeiten und Ausbeutungsgefahren ergeben.

3.4.4 Beurteilung

Die Überprüfung der Prämissen der NIÖ zeigt, dass eine neoinstitutionen-ökonomische Analyse von NPOs grundsätzlich möglich und sinnvoll ist, dass sich durch die Adaption der Prämissen aber auch für NPOs Probleme der Vertragsdurchsetzung ergeben. Für die Stakeholder von NPOs eröffnet sich insbesondere im Fall transaktionsspezifischer Investitionen die Gefahr, dass ihre expliziten und impliziten Verträge und die daraus resultierenden Ansprüche durch List oder ehrliche Meinungsunterschiede bei der Vertragsauslegung ex-post nicht entsprechend berücksichtigt werden. Diese Ausbeutungsgefahr reduziert wiederum den Anreiz zu spezifischen Investitionen und gefährdet auch die Integrität von NPOs, da Stakeholder bei einer zu großen Gefahr oder bei einer bereits erfahrenen Ausbeutung die Organisation verlassen werden. Die Erfüllung der expliziten und impliziten Verträge muss deshalb auch für NPOs durch ein Governance-System überwacht und durchgesetzt werden.

4. Die Governance von NPOs – Literaturüberblick

4.1 Einleitung

Die Governance von NPOs ist im Vergleich zur Corporate Governance ein sehr junger Forschungszweig, dessen Entwicklung erst in den letzten zehn bis fünfzehn Jahren begonnen hat (Bradshaw et al 1998, 4). Ein wesentlicher Impuls für die wissenschaftliche Auseinandersetzung war neben dem wachsenden Bewusstsein über die Bedeutung des Nonprofit-Sektors eine Reihe von Skandalen in amerikanischen NPOs ab 1990 (siehe dazu Ben-Ner/Van Hoomissen 1994, 393f; Chisolm 1995, 142f; Gibelman/Gelman 2001), die zur Einsicht führten, dass nicht nur Unternehmen, sondern auch NPOs unter dem Aspekt der Governance zu untersuchen sind.

Die seither vor allem im anglo-amerikanischen Raum betriebene NPO-Governance-Forschung lässt sich dadurch charakterisieren, dass die Theoriebildung noch einen sehr geringen Ausprägungsgrad besitzt (Cornforth 2001a, 1; Eldenburg et al 2001, 4). Die NPO-Governance stellt sich deshalb weniger als homogenes Forschungsgebiet sondern eher als Nebeneinander divergierender und partikulärer Konzepte aus verschiedenen Disziplinen dar. Das Fehlen einer wissenschaftlichen „bottom line“ erschwert einerseits die Abgrenzung und Darstellung des Forschungsbereiches, eröffnet andererseits aber die Möglichkeit, neue Theorieelemente zu integrieren und dadurch innovative Impulse für die NPO-Governance-Forschung zu setzen.

Das der Literatur überwiegend zugrundeliegende Modell der NPO entspricht dem in den USA gesetzlich vorgesehenen Organisationsmodell, das die Einrichtung eines Exekutivorgans und eines Aufsichtsorgans vorsieht (Harvard Law Review 1992, 1581f).⁹⁸

⁹⁸ Die Vorschriften für NPOs unterscheiden sich insofern nicht von den Anforderungen an Unternehmen. Zu den gesetzlichen Regelungen siehe ausführlicher Kapitel 4.7.

Die Exekutivfunktion wird grundsätzlich durch den „chief executive officer“, kurz CEO, und die ihm unterstellten bezahlten und unbezahlten Mitarbeiter („staff“ und „volunteers“) ausgeübt, während das „board of directors“ oder „board of trustees“, kurz Board, die strategische Planung durchführt und die Umsetzung durch das Management überwacht.

Zu den Hauptverantwortlichkeiten des Board zählen insbesondere (National Center for Nonprofit Boards 1999, 1):

- Determinierung der Mission und des Organisationszwecks
- Auswahl des CEO
- Unterstützung und Leistungsbewertung des CEO
- Sicherstellung effektiver Planung
- Sicherstellung der Ressourcenverfügbarkeit
- Effektives Ressourcenmanagement
- Determinierung und Überwachung des Leistungsangebotes
- Verbesserung des öffentlichen Images der NPO
- Sicherstellung der rechtlichen und ethischen Integrität der Organisation und Wahrnehmung der Verantwortung
- Aufnahme neuer Board-Mitglieder und Bewertung der eigenen Leistung.

Ausgehend von diesem Organisationsmodell existiert in der Literatur eine Vielzahl von Zugängen zur Governance von NPOs. Die Spannweite reicht dabei von Ansätzen, die primär die Beziehung und Rollenverteilung zwischen Board und CEO beleuchten (Drucker 1990; Golensky 1993; Duca 1996; Carver 1997; Hung 1998; Brown 2000) bis zu Konzepten, die die Governance aus einer sozial-konstruktivistischen Perspektive (Herman/Heimovics 1990; Golden-Biddle/Rao 1997; Bradshaw 2002) heraus betrachten.

Trotz der Fülle von Konzepten lässt sich feststellen, dass Übersichtswerke über die NPO-Governance nur in Ansätzen⁹⁹ existieren. Ziel des vorliegenden Kapitels ist es daher, einen möglichst breiten Überblick über den Stand der Forschung auf dem Gebiet der NPO-Governance zu geben und eine Klassifizierung zu entwickeln, die eine übersichtliche Gruppierung und Darstellung der Konzepte ermöglicht. Der Fokus des Kapitels liegt dabei auf den ökonomischen Ansätzen, es werden aber auch Konzepte aus anderen sozialwissenschaftlichen Disziplinen berücksichtigt.

4.2 Begriffsabgrenzung

In der Literatur lässt sich keine einheitliche Verwendung des Begriffes „Governance“ im Zusammenhang mit NPOs feststellen. Auffallend ist, dass die Mehrzahl der Autoren weder eine explizite Definition der „Governance“ vornehmen, noch eine Abgrenzung zu verwandten Termini durchführen.

In den Konzepten, die keine Definition vornehmen, wird häufig implizit angenommen, dass „Governance“ eine Summe von Aufgaben des Board (Houle 1989; Carver 1997) bzw. von Board und CEO (Drucker 1990) darstellt, um die Erfüllung der Mission der NPOs zu gewährleisten

Die Autoren, die auf die Bedeutung des Terminus „Governance“ explizit eingehen, zeigen, dass die NPO-Governance-Forschung von einer einheitlichen Begriffsbildung noch weit entfernt ist:

Murray (1998) betrachtet die Governance als jenen Teil des strategischen Managements von NPOs, der sich mit dem Prozess der Entscheidungsfindung auseinandersetzt: „Considering governance as a decisionmaking process,...“ (Murray 1998, 993).

⁹⁹ Murray (1998), Brown (2000) und Cornforth (2001b) liefern Teilübersichten über Modelle der NPO-Governance, Cook/Renz (2000) eine unklassifizierte Sammlung von NPO-Governance-Abstracts des Zeitraumes 1998-2000.

Delorme et al (1995) betonen die Bedeutung der Governance für eine effiziente Ressourcenverwendung: „Governance is a set of principles that helps a board of trustees, supported by management of course, to ensure the efficient administration of an institution´s resources.“ (Delorme et al 1995, 10).

Cornforth (2001a) zeigt eine weite, aber eher formale Auffassung des Begriffs, indem er unter Governance alle Systeme subsumiert, die der formalen Steuerung und Verantwortung dienen : „By governance I mean broadly the systems by which organisations are formally controlled and accountable.“ (Cornforth 2001a, 1).

Unklarheiten bestehen auch bezüglich der Abgrenzung des Terminus „Governance“ von verwandten Begriffen wie „Management“, „Leadership“ und „Accountability“:

Herman/Heimovics (1990, 172) und Bradshaw (2002, 473ff) unterscheiden „Management“ und „Leadership“ zwar insofern, dass „Leadership“ eher emotionale und visionäre Aspekte der Führung und Leitung von Organisationen betont, während „Management“ eher kalkulierende und prozedurale Aspekte hervorhebt, Bradshaw (2002) stellt aber fest, dass eine exakte Abgrenzung von „Governance“, „Management“ und „Leadership“ in der Literatur bis dato noch nicht gelungen ist. Eine explizite Abgrenzung von „Governance“ und „Accountability“ ist in der Literatur ebenfalls nicht zu finden. „Accountability“ wird als „Verantwortlichkeit“ übersetzt (Pons 1994, 8), wobei im NPO-Kontext fraglich ist, wer wem gegenüber in welchem Umfang verantwortlich ist. Young (2002, 3) definiert „Accountability“ als „...process of holding an organization responsible for it´s behaviour and performance...“ und löst die Frage der Verantwortlichkeit folgendermaßen (Young 2002, 4): „Nonprofit organizations are accountable for achieving the missions for which they have been established and granted social benefits, and they are responsible ultimately to society as a whole for achieving those benefits.“¹⁰⁰ Ospina et al (2002, 7ff) gehen ebenfalls davon aus, dass die Erfüllung der Mission die Grundlage der Verantwortlichkeit darstellt.

¹⁰⁰ Campbell (2002, 243ff) betont in diesem Zusammenhang, dass die Feststellung der Verantwortlichkeit geeigneter Indikatoren bedarf und insofern eng mit dem Problem der Leistungsmessung verknüpft ist.

Obwohl eine exakte Abgrenzung beider Begriffe anhand der Literatur nicht möglich ist, scheint der Begriff „Governance“ im NPO-Kontext eher die Aspekte der Entscheidungsfindung, Entscheidungsdurchsetzung und Überwachung zu fokussieren, während der Begriff „Accountability“ eher die Aspekte der Leistungsmessung und der Rechtfertigung zu betonen scheint. Das Verhältnis beider Termini wird insbesondere auch dadurch erschwert, dass aus der Literatur widersprüchliche Ergebnisse abgeleitet werden können: Die angeführte Begriffsdefinition von Cornforth (2001a, 1) legt nahe, dass der Begriff „Governance“ der umfassendere Begriff ist, während Young (2002, 5) den Begriff „Accountability“ überordnet.

Abschließend lässt sich feststellen, dass der Begriff „Governance“ in der Literatur keinen klar umrissenen Bedeutungsinhalt besitzt. Es muss daher für jeden Ansatz ohne explizite Definition interpretativ ermittelt werden, welche Begriffsaspekte im Vordergrund stehen.

4.3 Ansätze der NPO-Governance

Die in der Literatur existierenden Konzepte lassen sich vier verschiedenen Disziplinen¹⁰¹ zuordnen:

Die Gruppe der **ökonomischen Ansätze** wird durch den Fokus auf das Grundproblem der Ökonomik, das Prinzip der Güterknappheit („ökonomisches Prinzip“: vgl. dazu Chmielewicz 1994, 22f; Lechner et al 1994, 32; Erlei et al 1999, 1f) konstituiert. Sie umfasst jene Arbeiten, die durch die Governance explizit oder implizit eine Verbesserung der Effizienz der Organisation (verstanden als Input-Output-Relation) erreichen wollen.

Die **rechtlichen Ansätze** behandeln die juristischen Grundlagen der Governance von NPOs und liefern Vorschläge für Verbesserungen der Rechtsbasis („policy recommendations“).

¹⁰¹ Zu den grundsätzlichen Problemen einer Abgrenzung nach Disziplinen siehe Chmielewicz (1994, 21f).

Die **organisationssoziologischen Ansätze** umfassen jene Konzepte, die die strukturellen, politischen und kognitiven Kontexte der Governance behandeln (Golden-Biddle/Rao 1997, 593). Die Ansätze verwenden meist qualitative Methoden und eine sozial-konstruktivistische Perspektive.

Die **ethischen Ansätze** beschäftigen sich mit der Bedeutung regulierender Governance-Institutionen, die nicht von außen vorgegeben sind (etwa Verantwortungsbewusstsein).

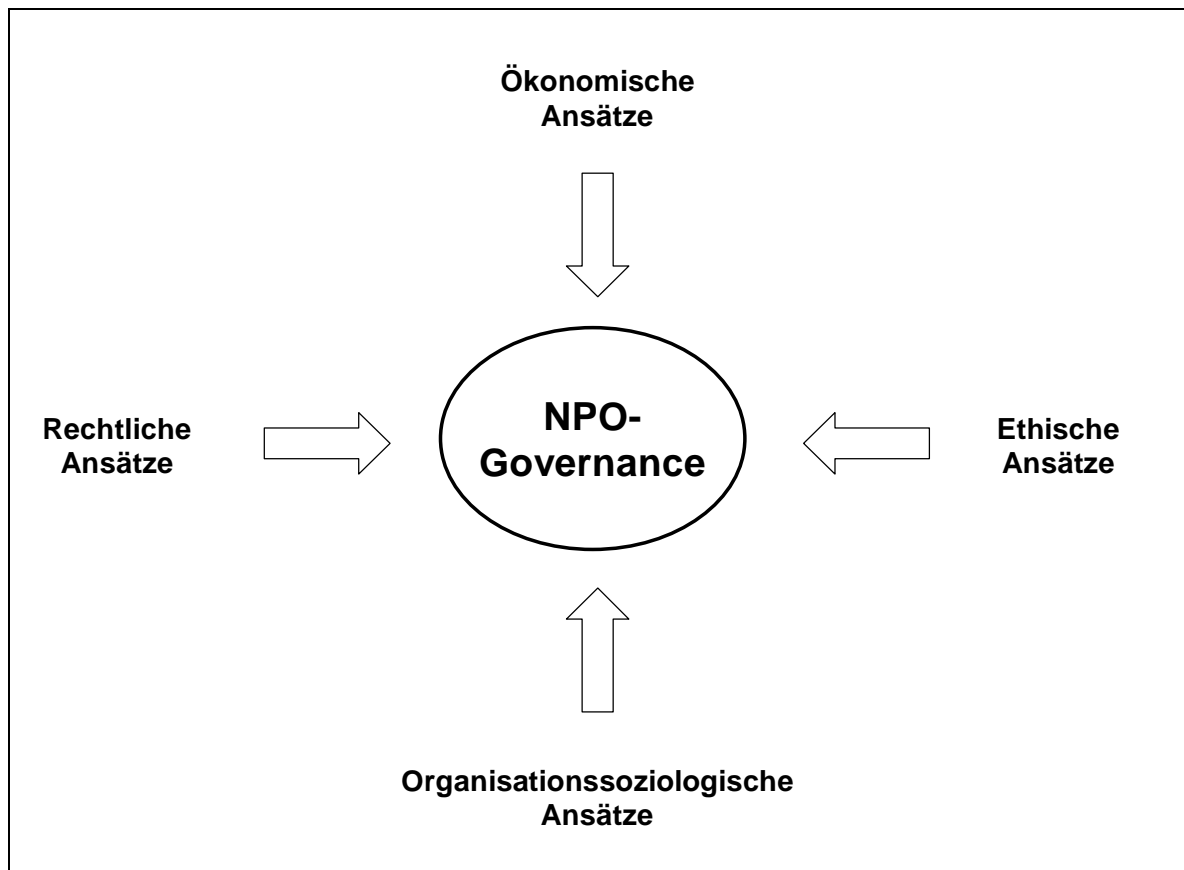


Abb. 6: Ansätze der NPO-Governance

4.4 Ökonomische Ansätze

Die ökonomischen Ansätze der NPO-Governance werden dadurch charakterisiert, dass sie trotz unterschiedlicher Zugänge stets eine Steigerung der Effizienz der Organisation durch eine Verbesserung des Governance-Systems zum Ziel haben. Die Fülle divergierender Konzepte in der Literatur zeigt, dass die Governance von NPOs aus unterschiedlichen Perspektiven heraus betrachtet werden kann. Im folgenden Abschnitt wird eine Einordnung der Ansätze anhand der gewählten Perspektive vorgenommen und anschließend dargestellt, welche Konsequenzen sich daraus für die Governance von NPOs ergeben.

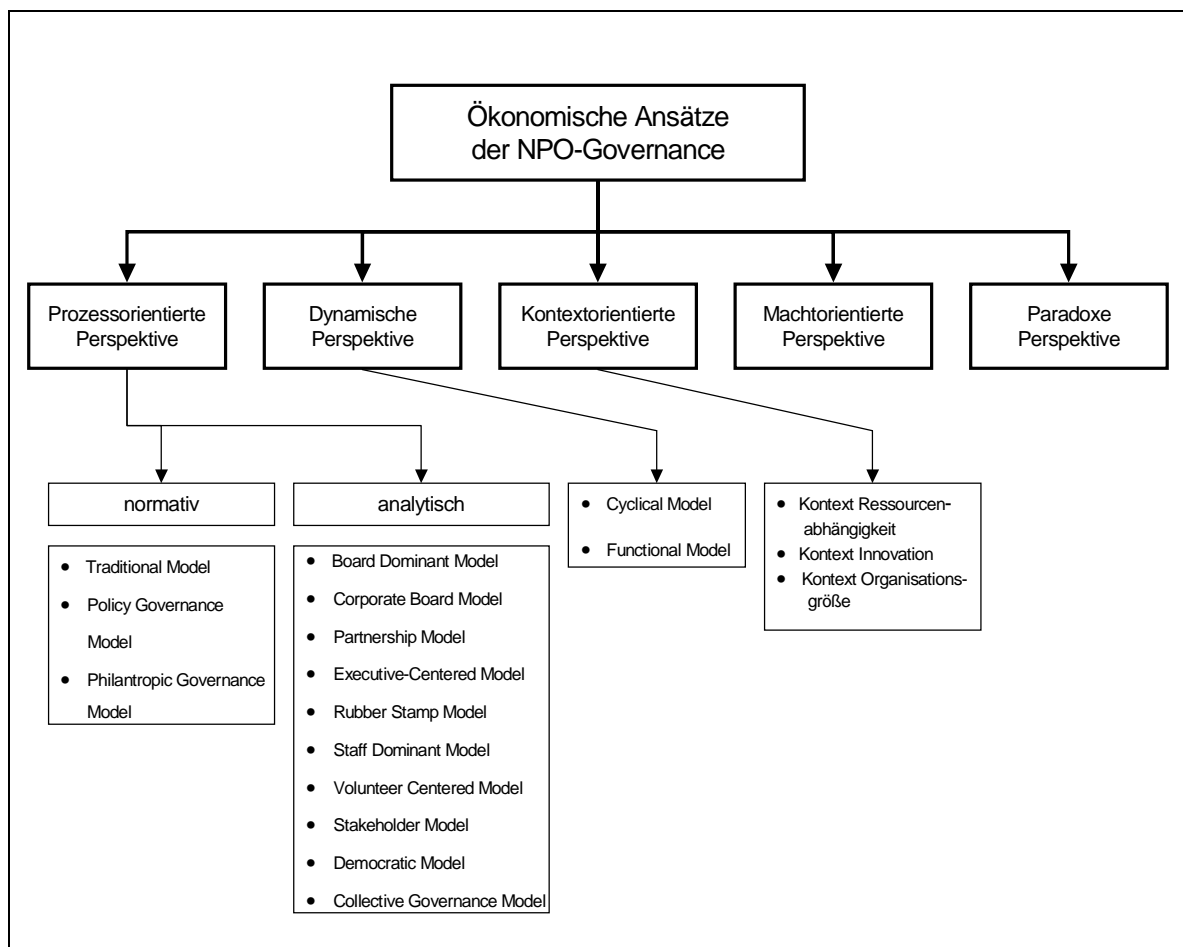


Abb. 7: Ökonomische Ansätze der NPO-Governance

4.4.1 Die Governance von NPOs aus der prozessorientierten Perspektive

Diese in der Literatur überwiegend eingenommene Perspektive betrachtet die **Governance als Prozess der Entscheidungsfindung**. Der Fokus liegt dabei auf den strategischen Entscheidungen von NPOs (z.B. Aufstellen der Mission, Festlegung der Strategie zur Erfüllung der Mission, Strategiebewertung) (Murray 1998, 993). Die dominante Forschungsfrage dieser Perspektive besteht darin, zu analysieren, welche Akteure welche Rollen im Entscheidungsprozess einnehmen bzw. einnehmen sollten (Murray 1998, 993).

Die prozessorientierte Literatur lässt sich in zwei Gruppen unterteilen, in normative und in analytische Konzepte (Murray 1998, 993ff). Das Abgrenzungskriterium bildet dabei die Frage, wer die Entscheidungsgewalt im Entscheidungsprozess besitzt: Die normativen Konzepte vertreten den Standpunkt, dass das Board die endgültige Entscheidungshoheit inne hat (also die Governance-Funktion allein ausübt), während die analytischen Konzepte berücksichtigen, dass die tatsächliche Entscheidungsautorität bei mehreren Akteuren liegen kann.

4.4.1.1 Normative, prozessorientierte Konzepte

Die normativen Ansätze postulieren, dass die finale Autorität in jedem Fall durch das Board verkörpert wird. Das Board ist jenes Organ, dem gegenüber alle anderen Mitglieder der Organisation verantwortlich sind, das umgekehrt aber auch die volle Verantwortung für das Verhalten der Organisation gegenüber der Gemeinschaft trägt.¹⁰² Die Governance der Organisation ist in diesem Sinn die alleinige Aufgabe des Board (Murray 1998, 994).

Der Großteil der normativen Literatur (die sogenannte „Nonprofit-Management-Literatur“) analysiert, aus welchen Gründen die Boards ihrer Verantwortung nicht nachkommen und gibt Empfehlungen, wie die Governance-Funktion effektiver gestaltet werden kann (Bradshaw et al 1998, 6; Murray 1998, 994).

¹⁰² Herman/Heimovics (1990, 168) sprechen in diesem Zusammenhang von einem „heroischen Modell“ der Board-Rolle.

In der Management-Literatur existiert eine Fülle von Konzepten, die größtenteils von ähnlichen Prämissen ausgehen und zu relativ homogenen Empfehlungen kommen (Bradshaw et al 1998, 6), so dass eine Darstellung der Ansätze aus diesem Grund nicht zielführend ist. Im folgenden Abschnitt werden deshalb stellvertretend für die Nonprofit-Management-Literatur die zwei bedeutendsten Ansätze präsentiert, das „Traditional Model“ und das „Policy Governance Model“. Im Anschluss daran wird ein weiteres normatives Konzept dargestellt, das „Philanthropic Governance Model“. Dieses Modell weicht zwar relativ stark von den beiden anderen Konzepten ab, muss aufgrund der Rollenverteilung im Governance-Prozess aber ebenfalls zu den normativen Ansätzen gezählt werden.

4.4.1.1.1 Das „Traditional Model“

Das traditionelle Modell der Governance (Houle 1989; Fletcher 1999, 435f; Brown 2000, 9) stellte bis vor ungefähr zehn Jahren den unbestrittenen Stand der Forschung dar (Fletcher 1999, 436). Der bedeutendste Vertreter dieses Modells ist Houle (1989), der von einer Dreiteilung der Aufgaben in NPOs ausgeht: die Verrichtung der Arbeit durch die Mitarbeiter, die Ausübung der Administration durch das Management und die Aufstellung der Politik durch das Board. Eine wichtige Rolle spielt in diesem Konzept auch der Vorsitzende des Board, der das Board führt und die Arbeit des CEO überwacht.

Das traditionelle Modell betont, dass sich die Effektivität der Governance primär durch eine strikte Zuordnung von Aufgabenbereichen (Rollenklarheit) und durch die Wahrnehmung der Verantwortung durch das Board optimieren lässt. Houle (1989) empfiehlt grundsätzlich eine größtmögliche Trennung der Verantwortungsbereiche von Board und Management, räumt aber ein, dass eine absolut starre Aufteilung aus Gründen der gegenseitigen Anpassung sowie aus praktischen Gründen nicht möglich ist.

4.4.1.1.2 Das „Policy Governance Model“

Das „Policy Governance Model“ wurde von John Carver entwickelt (Carver 1997; Fletcher 1999; Carver 2001) und bezieht seine konzeptuellen Grundlagen aus der Sozialvertragsphilosophie von Rousseau, Humes und Mills. Das Board ist aus dieser Sichtweise primär der Gemeinschaft (im Sinne eines „Eigentümers“ der Organisation) verantwortlich, woraus Carver (1997; 2001) folgert, dass die Governance-Funktion eine eigenständige Funktion darstellt und nicht aus der Management-Funktion abzuleiten ist.

Das Hauptproblem von NPOs liegt nach Carver (1997; 2001) darin, dass die Boards die Governance-Funktion nicht entsprechend wahrnehmen, da sie zu stark mit Management-Aufgaben beschäftigt sind. Zur Abgrenzung der Aufgabengebiete von Board und Management empfiehlt der Autor, dass das Board ausschließlich die Aufgabe besitzen soll, vier Kategorien von Grundsätzen („policies“) zu etablieren und deren Einhaltung zu überwachen (Carver 1997; Armstrong 1998; Carver 2001):

- Zwecke der Organisation („ends policy“)

Das Board legt fest, welche Zwecke die Organisation verfolgt, nicht aber die Mittel zur Erreichung. Die Kategorie beinhaltet die Vision, die Mission, Werte und strategische Ziele der Organisation.

- Begrenzung der Mittel des Managements („executive limitations policy“)

Die Wahl der Mittel obliegt grundsätzlich dem Management, das Board darf aber festlegen, mit welchen Mitteln die Zwecke nicht erreicht werden dürfen.

- Verbindung Board – Mitarbeiter („board-staff linkage policy“)

Das Board gestaltet grundsätzlich die organisatorische Verbindung zwischen Board und Management. Es legt fest, in welchem Umfang Macht an den CEO delegiert wird und auf welche Weise die Performance der Organisation überwacht wird.

- Governance-Prozess („governance process policy“)

Das Board legt fest, wie es den Governance-Prozess gestaltet. Die Kategorie beinhaltet etwa Anforderungen an die Mitglieder des Board und an die Struktur von Ausschüssen.

Ausgehend von diesen vier Gebieten, die die Governance-Funktion definieren, soll das Board eine inkrementale Vorgehensweise in dem Sinn wählen, dass es in jeder Kategorie zuerst Festlegungen über den bedeutsamsten bzw. breitesten Wert trifft. Im Anschluss daran werden so lange engere und exaktere Regeln aufgestellt, bis jede sinnvolle Interpretation der Regeln durch den CEO für das Board akzeptabel ist. Ziel dieser Ausgestaltung ist die Sicherung eines möglichst großen Spielraumes für das Management.

Die Rolle des Board besteht nach Carver (1997; 2001) ausschließlich in der Wahrnehmung der Aufgaben in den genannten vier Kategorien, während das Management für alle anderen Aufgaben verantwortlich ist (Carver 2001, 67): „CEO authority begins where the board has chosen to stop descending into greater detail in its Ends and Executive Limitations Policies. All further decisions in these domains belong to the CEO without any need for obtaining board or committee approval.“ Carver (1997; 2001) spricht sich strikt gegen Überschneidungen beider Aufgabenbereiche aus, etwa durch die Beratung des CEO durch das Board: Eine Beratung des CEO ist nur dann zulässig, wenn sie durch einzelne Mitglieder des Board auf Wunsch des CEO erfolgt.

Die Vorteile des „Policy Governance Model“ liegen in der Klarheit der Rollen und Verantwortungsbereiche, der verstärkten Verantwortlichkeit durch strikte Ergebnisorientierung, der erhöhten Zufriedenheit der Board-Mitglieder durch ihre Führungsrolle und in der Aufwertung des CEO (Armstrong 1998, 6f; Bradshaw et al 1998, 14f).

Zu den Nachteilen des Modells zählen die Entfremdung zwischen Board und Mitarbeitern durch strikte Rollentrennung, die Uninformiertheit des Board im operativen Bereich der Organisation, die Zweifel der Mitarbeiter an den Führungsfähigkeiten des Board aufgrund mangelhafter operativer Kenntnisse und die Gefahr von Machtkämpfen zwischen Board und CEO aufgrund der großen Machtkonzentration (Armstrong 1998, 7; Bradshaw et al 1998, 15).

Es lässt sich feststellen, dass die Vor- und Nachteile des „Policy Governance Model“ überwiegend auch auf das „Traditional Model“ zutreffen. Beide Konzepte gehen implizit von einer unternehmensähnlichen Struktur von NPOs (z.B. Top-Down-Steuerung, Delegation, rationale Planung etc.) aus (Bradshaw et al 1998, 7: „machine metaphor of organization“) und scheinen insofern für die Lösung der Governance-Probleme von NPOs nur begrenzt tauglich.

4.4.1.1.3 Das „Philanthropic Governance Model“

Das philanthropische Governance-Modell (Alexander/Weiner 1998) reflektiert die historischen Werte von NPOs wie Menschenfreundlichkeit (Philantropie), Freiwilligkeit und Unabhängigkeit bei der Erbringung von Leistungen für die Gemeinschaft. Das Board besteht typischerweise aus vielen Mitgliedern, die unbefristet und unbezahlt tätig sind und eine breite Entscheidungsperspektive des Gremiums ermöglichen sollen. Die Rollenaufteilung zwischen Board und Management wird in diesem Konzept so vorgenommen, dass die Governance allein durch das Board wahrgenommen wird, während die Administration durch das Management erfolgt.

Das philanthropische Modell unterscheidet sich von anderen normativen Ansätzen vor allem dadurch, dass das Management dem Board gegenüber nur eine informelle Verantwortlichkeit besitzt.¹⁰³ Das Modell muss aber trotz dieser Abweichung zu den normativen Ansätzen gerechnet werden, da das Board allein die Governance der Organisation wahrnimmt.

Alexander/Weiner (1998) stellen fest, dass das philanthropische Modell traditionell im Bereich der Nonprofit-Spitäler zu finden ist. Aufgrund sinkender Ressourcen und Aufgabenverlagerungen von öffentlichen Stellen zu NPOs steigt der Wettbewerb zwischen den Spitälern und führt zur Annahme, dass dadurch eine erhöhte Bereitschaft entstehe, Governance-Strukturen von Unternehmen zu übernehmen (Adoption des „Corporate Board Model“). In ihrer empirischen Studie weisen Alexander/Weiner (1998) aber nach, dass die Wahrscheinlichkeit, mit der Nonprofit-Spitäler Corporate Governance-Strukturen übernehmen, weniger durch den Wettbewerbsdruck, sondern vielmehr durch die Präsenz eines unterstützenden, institutionellen Kontext (Werte der Board-Mitglieder) und durch das Ausmaß an verfügbaren Ressourcen für die Restrukturierung beeinflusst wird.

Abschließend lässt sich feststellen, dass die normativen Ansätze mit ihrer Prämisse der Alleinverantwortung des Board für die Governance zwar eine theoretische Klarheit der Rollenverteilung schaffen, dass dadurch aber die Einflüsse verschiedener Akteure auf den Entscheidungsprozess nicht unterbunden sondern nur ausgeblendet werden. Die normative Literatur wird daher auch für ihre Vereinfachungen und „Rezept-Methoden“ kritisiert (Bradshaw et al 1998, 6; Murray 1998, 994).

¹⁰³ Erklärbar scheint dieses Merkmal durch die impliziten Annahmen und Werte des Modells, die einen Missbrauch unwahrscheinlich erscheinen lassen. Vergleiche dazu aber auch die NPO-Skandale in Kapitel 4.1.

4.4.1.2 Analytische, prozessorientierte Konzepte

Die analytischen, prozessorientierten Konzepte gehen davon aus, dass die Governance von Organisationen nicht ausschließlich durch das Board, sondern durch das Zusammenspiel verschiedener Akteure, der Stakeholder, wahrgenommen wird: „One of the primary concerns of the analytic approach to governance is who actually plays what role in governance decisionmaking. To address this question, ... the concept of the stakeholder must be evoked.” (Murray 1998, 994). Neben der Identifikation der Akteure und ihrem Einfluss auf den Entscheidungsprozess liegt ein weiterer Schwerpunkt der analytischen Literatur darin, die verschiedenen Rollen des Board und die jeweiligen Auswirkungen auf die Governance der Organisation zu untersuchen.

4.4.1.2.1 Das „Board Dominant Model“

Murray (1998, 995) bezeichnet dieses Modell als „board dominant pattern“ und stellt fest, dass diese Struktur in der Praxis häufig zu finden ist. Die Rollenverteilung des Konzeptes führt zu einer sehr starken Betonung der Rolle des Board im Governance-Prozess, während der Einfluss des Managements gering ist und sich primär auf Informationsbeschaffung und Beratung des Board beschränkt. Das Board ist in diesem Modell oft durch eine kleine „Kerngruppe“ von Mitgliedern geprägt, die Vorschläge zu Governance-Entscheidungen ausarbeitet. Diese Empfehlungen werden dann im gesamten Gremium diskutiert und endgültig entschieden.

Das „Board Dominant Model“ wird in der Literatur nur oberflächlich thematisiert, was sich auch im Fehlen von Untersuchungen über die Rolle des Board reflektiert. Der Grund für diese Behandlung könnte darin liegen, dass die Position des Modells sowohl gegenüber den normativen Ansätzen, aber auch gegenüber dem „Corporate Board Model“ nicht zwingend eigenständig ist. Eine gesonderte Anführung scheint aber dennoch erforderlich, da dem Management im Gegensatz zu den normativen Ansätzen ein gewisser Einfluss auf die Governance explizit zugebilligt wird, dieser Einfluss aber doch wesentlich geringer ist als im folgenden „Corporate Board Model“.

4.4.1.2.2 Das „Corporate Board Model“

Das „Corporate Board Model“ (Alexander/Weiner 1998, 224ff; Armstrong 1998, 9f; Bradshaw et al 1998, 17ff; Brown 2000, 10) wird auch als „Compliance Model“ (Cornforth 2001b, 2f) bezeichnet und versucht, das Konzept der „Corporate Governance“ auf NPOs zu übertragen. In diesem Modell liegt der Fokus auf größtmöglicher Effektivität und Effizienz der Organisation, die durch strikte Marktorientierung, durch den Aufbau von Wettbewerbsvorteilen und durch klare Anreizstrukturen erreicht werden sollen. Typisch für dieses Konzept sind eine geringe Anzahl an Board-Mitgliedern mit befristeter Amtszeit, eine enge Perspektive des Board sowie eine weniger strikte Abgrenzung von Board und Management. Die organisatorische Trennung ist häufig dadurch abgeschwächt, dass eine aktive Partizipation des Managements in Angelegenheiten des Board existiert, oder dadurch, dass der Vorsitzende des Board auch die Position des CEO einnimmt. Zusätzlich bindet das Modell aber auch eine Stakeholder-Gruppe (indirekt) in die Governance ein, die „Investoren“: „Investors“ in the organization are proportionately represented in its governance through a shareholder structure which elects the board of directors.“ (Bradshaw et al 1998, 18). Das „Corporate Board Model“¹⁰⁴ betont durch diese Konzeption einerseits die Bedeutung des Board für die Governance, lässt aber andererseits einen gewissen Einfluss durch das Management und durch die „Investoren“ zu.

Cornforth (2001b, 2f) bezieht sich bei seiner Untersuchung, welche Rolle das Board in diesem Modell einnimmt, auf Fama/Jensen (1983) und Hung (1998) und stellt fest, dass die vorherrschende theoretische Grundlage der Corporate Governance, die Prinzipal-Agent-Theorie¹⁰⁵, auch die Basis für das „Corporate Board Model“ darstellt. Hauptaufgabe des Board ist demnach die Sicherstellung der Einhaltung der Regeln durch Überwachung und, wenn notwendig, Steuerung des Verhaltens des Managements, damit die Manager im Sinne der Prinzipale handeln.

¹⁰⁴ Steane (2001) argumentiert anhand einer empirischen Studie gegen eine Konvergenz der Governance von Unternehmen und NPOs, da Boards von NPOs viel häufiger durch Angehörige von Minderheiten im Sinne des Stakeholder-Konzeptes besetzt werden und andere Kriterien für die Auswahl der Mitglieder des Board existieren als bei Unternehmen.

¹⁰⁵ Zur Anwendung der Prinzipal-Agent-Theorie auf NPOs vgl. auch Bogart (1995, 165f) und Hoke (2001).

Aus dieser Aufgabe leitet der Autor ab, dass zumindest die Mehrzahl der Board-Mitglieder vom Management unabhängig sein soll. Cornforth (2001b) räumt zwar ein, dass die Identifikation des Prinzipalen¹⁰⁶ bzw. der Prinzipale von NPOs viel weniger eindeutig ist als bei Unternehmen, argumentiert aber, dass in jedem Fall bestimmte Interessen (staatliche, gemeinschaftliche, etc.) zu wahren sind, die eine Kontrolle erforderlich machen. Die Schlüsselrolle des Board liegt in diesem Modell deshalb in der Überwachung und Verhaltensregulierung des Managements.

Positive Aspekte des Modells sind die Ausrichtung der Arbeit der Mitglieder auf das Geschäft der Organisation, die Aufmerksamkeit gegenüber Marktveränderungen und die aktive Suche nach Verbesserungen der Arbeitsabläufe (Armstrong 1998, 9f; Bradshaw et al 1998, 18f).

Negative Merkmale des Konzeptes sind die Überbetonung der Ergebnisse, die die Aufmerksamkeit gegenüber Veränderungen verringert, die Nichtberücksichtigung zwischenmenschlicher Beziehungen und die Ausblendung der Machtrelationen zwischen den Organen (Armstrong 1998, 10; Bradshaw et al 1998, 119).

4.4.1.2.3 Das „Partnership Model“

Das „Partnership Model“ (Drucker 1990; Hung 1998; Cornforth 2001b) basiert auf der Annahme, dass das Board und das Management gemeinsam die Verantwortung für die Governance der Organisation tragen. Die Stellung beider Organe ist nach diesem Konzept gleichwertig („equal members of a team“: Drucker 1990, 7). Die Rollenverteilung des Modells gründet auf der Beobachtung, dass die Governance der meisten NPOs mangelhaft ist, da das gesetzlich vorgesehene Organ der Governance, das Board, überwiegend aus unbezahlten, externen Mitgliedern besteht, die nur einen Teil ihrer Zeit dem Board widmen können, während der CEO eine bezahlte Vollzeitposition inne hat. Der Ansatz legt deshalb nahe, dass beide Organe zusammen die Governance-Funktion wahrnehmen, aber kein Organ übergeordnet ist.

¹⁰⁶ Hoke (2001, 2f) vertritt die Ansicht, dass die Board-Mitglieder in NPOs zugleich Prinzipale und Agenten sind: Einerseits besteht die Rolle des Prinzipalen gegenüber dem Management, andererseits agiert das Board als Agent für den primären Kunden der Organisation.

Die Verantwortung für die Effektivität der Zusammenarbeit und damit der Governance trägt verstärkt der CEO, da er aufgrund seiner Voraussetzungen eher in der Lage ist, diese Aufgabe zu erfüllen, als der Vorsitzende des Board, dem diese Aufgabe eigentlich zukommen würde.

Bei der Betrachtung der Rolle des Board ist zu berücksichtigen, dass die theoretischen Wurzeln des „Partnership Model“ in der „Stewardship Theory“ liegen, die konträr zur Prinzipal-Agent-Theorie davon ausgeht, dass das Management grundsätzlich danach strebt, seine Arbeit effektiv und im Sinne des Board durchzuführen (Hung 1998, 107f; Cornforth 2001b, 3). Die Rolle des Board besteht deshalb nicht in der Überwachung des Managements, sondern vielmehr in der Verbesserung der Performance der Organisation durch Ausarbeitung geeigneter Strategien und durch Unterstützung des Managements bei der Strategieumsetzung.

Kritisiert wird das Modell von Golensky (1993, 179), die eine breite Darstellung der möglichen Verhaltensweisen in der Beziehung (von Kollaboration bis zu völliger Uneinigkeit) vermisst.

4.4.1.2.4 Das „Executive-Centered Model“

Das „Executive-Centered Model“ (Herman/Heimovics 1990; Fletcher 1999; Brown 2000) geht ebenso wie das „Partnership Model“ davon aus, dass die Governance durch Board und CEO gemeinsam wahrzunehmen ist, weist die zentrale Verantwortung aber dem CEO zu.¹⁰⁷ Das Verhältnis beider Organe lässt sich zwar weder eindeutig als Über-/Unterordnungsrelation, noch als Partnerschaft charakterisieren (Herman/Heimovics 1990, 168), das Modell betont aber die starke Abhängigkeit des Board vom Management. Dessen Hauptaufgabe liegt nach diesem Ansatz darin, das Board so zu führen, dass die Governance-Funktion möglichst effektiv wahrgenommen wird. Insofern liegt die Verantwortung für die Performance des Board überwiegend beim CEO.

¹⁰⁷ Young (1986, 168ff) betrachtet den CEO als Entrepreneur und Personalmanager von NPOs und plädiert deshalb für ein möglichst weites Aufgabenfeld des CEO.

Die Führungsaktivitäten des CEO reichen in diesem Zusammenhang von der Informationsversorgung über die Unterstützung bei der Rekrutierung neuer Mitglieder bis zur Strukturierung der Arbeitsabläufe des Board, woraus resultiert, dass die Rolle des Board in diesem Ansatz eher passiv konzipiert ist. Der Einfluss des Gremiums auf die Governance hängt dabei sowohl von den Fähigkeiten der Mitglieder, als auch von der Unterstützung durch das Management ab, reicht in jedem Fall aber weiter als im folgenden „Rubber Stamp Model“.

4.4.1.2.5 Das „Rubber Stamp Model“

Das „Rubber Stamp Model“ (Hung 1998; Cornforth 2001b) geht davon aus, dass die Entscheidungsgewalt im Governance-Prozess beim Management liegt. Das Konzept berücksichtigt zwar, dass dem Board aus rechtlichen Gründen ein gewisser Stellenwert bei der Entscheidungsfindung zukommt, betont aber, dass die Funktion des Board eher in der Absegnung der Entscheidungen des Managements liegt, als in der Erbringung eigenständiger Vorschläge. Die Rolle des Managements ist in diesem Konzept in der umfassenden Steuerung der Organisation zu sehen: Sämtliche strategische Entscheidungen werden von professionellen Top-Managern vorbereitet und beschlossen, die Aufgabe des Board liegt in der bloßen Bestätigung der Entscheidungen.

Die theoretische Basis des „Rubber Stamp Model“ ist die „Managerial Hegemony Theory“, die das Phänomen analysiert, dass die effektive Steuerung von Unternehmen nicht mehr durch die Eigentümer, sondern durch professionelle Manager erfolgt. Die Ursache wird darin gesehen, dass die Manager besser ausgebildet sind und über eine bessere Informationslage verfügen als die Mitglieder des Board. Obwohl die Theorie für Unternehmen entwickelt wurde, scheinen ihre wesentlichen Aspekte auch für NPOs relevant zu sein (Cornforth 2001b, 5). Die Rollen des Board bestehen nach dem „Rubber Stamp“-Modell daher überwiegend darin, das Management bei der Entscheidungsfindung zu unterstützen („support role“) und den Entscheidungen des Managements durch die Bestätigung Legitimität zu verleihen („symbolic role“).

4.4.1.2.6 Das „Staff Dominant Model“

Das „Staff Dominant Model“¹⁰⁸ (Murray 1998) nimmt an, dass der wesentliche Einfluss auf die Entscheidungsfindung von den Mitarbeitern ausgeht. In diesem Modell liefert eine Kerngruppe der wichtigsten Mitarbeiter („senior professional staff“) die Vorgaben für die Governance der Organisation, die von CEO und Board nur mehr ratifiziert werden.

Die Rollen von Management und Board liegen im wesentlichen darin, die Vorgaben der Mitarbeiter entsprechend formal umzusetzen und können deshalb ebenfalls als symbolisch bezeichnet werden. Die Rolle des Board im „Staff Dominant Model“ ist daher jener im „Rubber Stamp Model“ sehr ähnlich, während die Rolle des Managements stark abweicht.

Murray (1998) stellt fest, dass das mitarbeiter-dominante Konzept häufig in „professionellen Bürokratien“ wie in Universitäten (Einfluss der Fakultätsmitglieder) und Spitälern (Einfluss der Ärzte) zu finden ist.

4.4.1.2.7 Das „Volunteer Centered Model“

Das „Volunteer Centered Model“ (Duca 1996; Widmer 1996; Fletcher 1999; Brown 2000) hebt die Rollenverteilung der Organisation de facto auf, indem die Mitglieder des Board auch massiv in das operative Geschehen eingreifen. Die operativen Aufgaben reichen dabei von der Programmkoordination und Administration bis zur Leistungserstellung selbst (Brown 2000, 10).

Die Rolle des Board ist in diesem Konzept durch die Aufhebung der Aufgabenverteilung eine sehr umfassende und kann deshalb als „universale Rolle“ bezeichnet werden. Die Vorteile dieser Rollenkonstellation liegen in der konsequenten Verfolgung und Umsetzung der Mission, im Verständnis der operativen Abläufe und in der Nähe zu den Leistungsempfängern, die Nachteile sind hingegen in Kompetenzüberschneidungen und in der Gefahr von Rollenkonflikten zwischen Board-Mitglied und Leistungserbringer zu sehen.

¹⁰⁸ Murray spricht in diesem Zusammenhang von einer mitarbeiter-dominanten Struktur bzw. Situation (Murray 1998, 995).

In der Praxis lässt sich dieses Modell insbesondere in jungen Organisationen auffinden, die über keine oder nur wenige bezahlte Mitarbeiter verfügen. Dieses Faktum scheint neben einer grundsätzlichen Basis-Orientierung der Organisationsmitglieder auch die Hauptursache für diese Governance-Struktur von NPOs zu sein.

4.4.1.2.8 Das „Stakeholder Model“

Das Stakeholder-Modell¹⁰⁹ der Governance (Armstrong 1998; Bradshaw et al 1998; Brown 1998; Hung 1998; Murray 1998; Cornforth 2001b; Brown 2002) basiert auf der Prämisse, dass Organisationen gegenüber verschiedenen Gruppen der Gesellschaft („Stakeholder“¹¹⁰) verantwortlich sind. Konzeptionell umgesetzt wird diese Verantwortung durch eine Repräsentation der Stakeholder im Board: Durch die Einbindung verschiedener Interessensgruppen in den Entscheidungsprozess des Board soll eine verstärkte Wahrnehmung breiter, gesellschaftlicher Anliegen erreicht werden.¹¹¹ Als Folge dieser Zielsetzung ist die Anzahl der Mitglieder des Board relativ groß (die Spannweite reicht typischerweise von 15 bis über 40 Mitglieder: Bradshaw et al 1998, 16), wodurch die Effizienz und Effektivität der Governance gefährdet sind.¹¹² Das Hauptproblem der Governance liegt in diesem Konzept deshalb weniger in der Frage der Optimierung der Zusammenarbeit verschiedener Gremien, sondern in der Erreichung eines möglichst effizienten Kompromisses innerhalb des Board. Die Beziehung zwischen Board und CEO ist im Stakeholder-Modell nicht klar definiert, sondern hängt vom jeweiligen Wechsel der Interessensgruppen im Board ab.¹¹³ Bradshaw et al (1998, 16) stellen fest, dass die Relation zwischen Board und CEO bei zunehmender Größe des Board in Richtung des „Policy Governance Model“ tendiert.

¹⁰⁹ Das „Stakeholder Model“ wird auch als „Constituency Model“ oder als „Political Model“ bezeichnet.

¹¹⁰ Nach Freeman (1984, 31) werden Stakeholder als „any group or individual who can affect or is affected by the achievement of the organization’s objectives“ bezeichnet. Für eine genauere Analyse des Stakeholder-Begriffs siehe Kapitel 5.

¹¹¹ Brown (2002, 371) bezeichnet die Berücksichtigung der Anspruchsgruppen als fundamental, da sonst die Gefahr einer Fehlinterpretation der Umwelt besteht, die wiederum zu verfehlten Politiken und Programmen führen kann.

¹¹² Für empirische Untersuchungen zu diesem Thema siehe Brown (1998) und Brown (2002).

¹¹³ Zum Einfluss der Präferenzen der Board-Mitglieder auf die Beziehung zwischen Board und CEO siehe Eldenburg et al (2001, 6f).

Die Rolle des Board liegt im Stakeholder-Modell primär darin, die potentiell konflikträchtigen, divergierenden Interessen der verschiedenen Anspruchsgruppen auszugleichen (Hung 1998, 106: „coordinating role of the governing board“; Cornforth 2001b, 4: „political role“). Brown (1998, 27) stellt anhand empirischer Studien fest, dass die überwiegende Anzahl der Boards von NPOs nicht der Struktur des Stakeholder-Konzeptes entsprechen, während Cornforth (2001b, 4f) betont, dass die Prinzipien des Modells in der Praxis durchaus anzutreffen sind. Ein Beispiel dafür sind etwa die staatlich geförderten Schulen in Großbritannien, deren Board sich zwingend aus Vertretern der Eltern, der lokalen Erziehungsbehörde, der Lehrer und aus dem Schuldirektor zusammensetzt.

Die Vorzüge des Modells (Armstrong 1998, 8; Bradshaw et al 1998, 16f) bestehen in der breiten Partizipationsmöglichkeit, der Dezentralisierung der Macht, der Einbindung der Perspektiven der Stakeholder in die Vision und in der Förderung der Kommunikation.

Die Risiken (Armstrong 1998, 8f; Bradshaw et al 1998, 17) liegen in der Anforderung klarer und zeitnaher Kommunikation, der Möglichkeit der Verwässerung der Vision durch den Wechsel von Interessensgruppen, der mangelhaften Lösung von Konflikten und in der Gefahr der Überbetonung eigener Interessen im Entscheidungsprozess.

4.4.1.2.9 Das „Democratic Model“

Das demokratische Modell der Governance (Cornforth 2001b) basiert auf der Adaption wesentlicher demokratischer Ideen wie offener Wahlen, Repräsentation verschiedener Interessen, Verantwortlichkeit gegenüber den Wählern und der Trennung der Mitglieder des Repräsentationsorgans vom Exekutivorgan. Umgesetzt werden diese Ideen durch eine relativ strikte Trennung von Board und Management und vor allem dadurch, dass das Board von allen Mitgliedern der Organisation gewählt wird, wobei jedes Mitglied (unabhängig von seiner Kompetenz) sowohl das aktive als auch das passive Wahlrecht besitzt.

Die Rolle des Managements und sein Einfluss auf die Governance wird in diesem Modell nicht thematisiert, da der Schwerpunkt des demokratischen Governance-Ansatzes in der Repräsentations- und Interessensausgleichsrolle des Board liegt: „The role of the board is to resolve or choose between the interests of different groups and set the overall policy of the organization...“ (Cornforth 2001b, 4).

Das demokratische Modell unterscheidet sich insofern nicht von der Konzeption des Stakeholder-Ansatzes, der Unterschied besteht aber darin, dass das Board nicht die Interessen der Stakeholder (das sind nach Freeman (1984) alle Personen und Personengruppen, die durch die Entscheidungen von NPOs betroffen sind), sondern nur die Interessen der Mitglieder der Organisation auszugleichen hat und insofern einen engeren Fokus besitzt. Zentral ist dabei die Konzeption des Board als Organ, das aus Laien besteht und dadurch jedem gewählten Mitglied, unabhängig von seinen Kenntnissen, offen steht. Angewendet wird das Konzept in der Praxis insbesondere von NPOs, die eine explizite Berücksichtigung der Mitglieder in ihren Statuten verankert haben, wie etwa Kooperativen oder Vereine auf Gegenseitigkeit („mutuals“).

4.4.1.2.10 Das „Collective Governance Model“

Murray (1998, 995) stellt fest, dass in NPOs auch kollektive Governance-Strukturen existieren, die die Ideologie eines Konsenses zwischen allen wichtigen Stakeholdern reflektieren. Die Governance der Organisation wird im Unterschied zum Stakeholder-Modell aber nicht über eine Repräsentation der Stakeholder im Board, sondern durch die Bildung aktiver Koalitionen zwischen Mitgliedern des Board, bezahlten und unbezahlten Mitarbeitern aller Ebenen und Leistungsempfängern wahrgenommen, wobei eine möglichst gleichmäßige Verteilung der Macht intendiert ist. Die Rollenverteilung zwischen Management und Board und auch die Rollendefinition des Board scheinen in diesem Modell nicht fixiert zu sein, da die Zusammensetzung der Koalitionen variiert. Die Rollen von Board und Management lassen sich insofern nur als „variable Rollen“ bezeichnen.

Kollektive Governance-Strukturen finden sich in der Praxis vor allem in Selbsthilfe- und Beratungsorganisationen.

Die Vielzahl an analytischen Modellen zeigt, dass derzeit kein Konsens über ein allgemein verwendbares Modell der NPO-Governance existiert, sondern dass jeweils bestimmte Modelle zur Behandlung spezifischer Problemlagen herangezogen werden. Dieses Vorgehen besitzt zwar den Vorteil, wichtige Aspekte der Governance von NPOs anschaulich darstellen zu können, beinhaltet aber die Gefahr einer Simplifizierung des komplexen Gebietes der NPO-Governance.

Abschließend fasst die folgende Graphik noch einmal die wichtigsten Charakteristika der analytischen, prozessorientierten Modelle zusammen:

| Governance-Modell | wesentlicher Einfluss auf die Governance | Rolle CEO | Rolle Board |
|------------------------------------|---|-------------------------|--|
| Board Dominant Model | Board | Information, Beratung | umfassende Steuerung |
| Corporate Board Model | Board | partizipativ | Überwachung Management |
| Partnership Model | Board und CEO gemeinsam; gleichberechtigt | Unterstützung des Board | Performance-Verbesserung; Unterstützung Management |
| Executive-Centered Model | Board und CEO gemeinsam; Vorrang CEO | Führung des Board | passive Mitarbeit im Entscheidungsprozess |
| Rubber Stamp Model | CEO | umfassende Steuerung | symbolisch |
| Staff Dominant Model | Mitarbeiter | symbolisch | symbolisch |
| Volunteer Centered Model | Ehrenamtliche Mitarbeiter | symbolisch | universal |
| Stakeholder Model | Stakeholder als Board-Funktionäre | nicht thematisiert | Interessenausgleich |
| Democratic Model | Mitglieder als Board-Funktionäre | nicht thematisiert | Interessenausgleich |
| Collective Governance Model | Koalition aus Board-Mitgliedern, Mitarbeitern und Konsumenten | variabel | variabel |

Abb. 8: Überblick über die analytischen, prozessorientierten Ansätze

4.4.2 Die Governance von NPOs aus der dynamischen Perspektive

Die Betrachtung der NPO-Governance aus der dynamischen Perspektive berücksichtigt, dass NPOs keine statischen Gebilde sind, sondern im Zeitablauf Änderungen unterliegen, die sich auf die Governance auswirken. Als Folge dieser Sichtweise existieren **keine konstanten, dauerhaft optimalen Modelle der Governance, sondern jeweils verschiedene, zeitlich begrenzte Governance-Konstellationen**. Das zyklische Modell untersucht, wie sich die Board-Mitglieder in einzelnen Phasen des Lebenszyklus der Organisation verhalten und wie sich die Aufgabenverteilung zwischen Board und CEO verändert, während das funktionale Modell analysiert, welche Organisationsmitglieder die Governance im Zeitablauf wahrnehmen und wie sich die Zusammensetzung dieser Gruppe ändert.

4.4.2.1 Das „Cyclical Model“

Das zyklische Modell der Governance wurde anhand empirischer Studien von Wood (1992) entwickelt und geht davon aus, dass im Anschluss an die Gründungsphase eine Sequenz von drei operativen Phasen durchlaufen wird. Beendet werden die operativen Phasen durch eine Krise, die wiederum den neuerlichen Durchlauf der gesamten Sequenz initiiert.

In der Gründungsperiode sind Board und NPO praktisch identisch, wobei die Boards meist aus Personen bestehen, die direkt oder indirekt durch die Tätigkeit der NPOs betroffen sind (etwa Eltern, die einen Jugendclub gründen) und die auch die Mission gegenüber der Gemeinschaft repräsentieren. Es existiert keine Differenzierung zwischen Politik und Administration, alle Entscheidungen werden kollegial im Board getroffen. Die Position eines ehrenamtlichen CEO übernimmt nach einiger Zeit meist jenes Board-Mitglied, das am meisten Interesse zeigt oder am meisten Zeit investieren kann. Die Rolle des Board als Verkörperung der gesamten NPO ändert sich meist schleichend ab der Einführung eines bezahlten CEO, die eine Abnahme der Aktivitäten der Board-Mitglieder und eine Aufgabenverlagerung in Richtung CEO zur Folge hat.

Beendet wird die Gründungsphase durch eine Krise, die durch besondere Ereignisse (wie etwa ein starker Rückgang der Konsumenten oder Vorwürfe von Spendern oder öffentlichen Stellen, dass das Board seine Verantwortung nicht wahrnimmt) ausgelöst wird und zu einer Reflexion der Rolle des Board führt. Diese Krise initiiert den Durchlauf des ersten Zyklus und mündet in die erste operative Phase, die als „Supermanaging“-Phase (Wood 1992, 145) bezeichnet wird. Kennzeichnend für diese Zeitspanne ist die Rekrutierung neuer, professioneller Board-Mitglieder, die eine Rationalisierung der Abläufe vornehmen und die Kompetenzen des CEO einschränken. Die Aufgabenverteilung zwischen Board und CEO entwickelt sich in diesem Zeitraum zunehmend in Richtung des „Board Dominant“-Modells. Die folgende operative Phase, die Unternehmensphase, ist durch Bürokratisierung und durch eine unternehmensähnliche Aufgabenverteilung gekennzeichnet: das Board erarbeitet die Politiken, das Management setzt sie um. Die Rollenverteilung von Board und CEO entspricht in dieser Periode dem „Corporate Board“-Modell. In der anschließenden Ratifizierungsphase reduzieren die Board-Mitglieder ihren Arbeitseinsatz und verlassen sich zunehmend auf das Management, das alle Entscheidungen vorbereitet (das Board beschränkt sich auf die Bestätigung der Vorschläge und agiert dadurch wie das Board im „Rubber Stamp“-Modell). Ein neuer Zyklus beginnt, wenn ein überraschendes, negatives Ereignis (z.B. der kurzfristige Verlust des CEO, Änderungen in Regierungsprogrammen, kritische Berichte in den Medien) eine Krise auslöst, die den Board-Mitgliedern zeigt, dass sie ihre Steuerungskompetenz verloren haben. Die Krise wird typischerweise durch eine aktive Partizipation der Board-Mitglieder und durch eine verstärkte Hinwendung zur Mission überwunden. Das Board übernimmt neuerlich seine Verantwortung und tritt wieder in die „Supermanaging“-Phase ein.

4.4.2.2 Das „Functional Model“

Das funktionale Modell der Governance wurde von Harris (1989) entwickelt und postuliert, dass gewisse Governance-Funktionen (etwa Ressourcen-Allokation, Etablierung von Beziehungen zu externen Stakeholdern, Planung etc.) von der Organisation jedenfalls wahrzunehmen sind, dass es aber irrelevant ist, welche Akteure die Funktionen wahrnehmen. Begründet wird diese Sichtweise durch eine ganzheitliche Betrachtung der Organisation und durch empirisch festgestellte Interdependenzen der Rollen (Harris 1989, 327). Mindestanforderungen an die Funktionszuteilung ergeben sich nur aus der Notwendigkeit der Erfüllung rechtlicher Vorschriften und aus der Prämisse, dass die Funktionen wahrzunehmen sind, darüber hinaus existieren keine weiteren Begrenzungen.

Ein bedeutender Vorteil des Konzeptes ist, dass es eine kontinuierliche Anpassung der Governance an die Entwicklung der Organisation und der Bedürfnisse ihrer Stakeholder erlaubt (Bradshaw et al 1998, 9). Berücksichtigt werden können sowohl besondere Anforderungen, die sich aus verschiedenen Entwicklungsstadien im Lebenszyklus von NPOs ergeben, als auch die Tatsache, dass die Mitglieder und Stakeholder im Zeitablauf wechseln.

Der wesentliche Nachteil des Modells scheint darin zu liegen, dass die permanente Wahrnehmung der Governance-Funktionen zu garantieren ist, dass das Modell selbst aber völlig offen lässt, wie diese Forderung dauerhaft umgesetzt werden kann. Die große Flexibilität impliziert jedenfalls eine relativ instabile Governance-Struktur der Organisation und einen großen administrativen und koordinierenden Aufwand, um die Wahrnehmung der Governance-Funktionen sicherzustellen.

Die dynamischen Modelle bewirken, dass der Forschungsbereich der NPO-Governance durch die Integration des Zeitablaufes in die Modellbildung an Realitätsnähe, aber auch an Komplexität gewinnt. Die Ansätze besitzen im Vergleich zu den prozessorientierten Konzepten zwar eine geringere Umsetzungsnähe, können dafür aber die Veränderungen von NPOs und die daraus resultierenden Auswirkungen auf die Governance besser abbilden.

4.4.3 Die Governance von NPOs aus der kontextorientierten Perspektive

Die kontextorientierten Governance-Konzepte vertreten den Standpunkt, dass die **Governance von NPOs hauptsächlich durch Kontextfaktoren beeinflusst wird**. Die Konzepte unterscheiden sich von den noch zu behandelnden organisationssoziologischen Ansätzen primär dadurch, dass die Analyse der Kontextfaktoren immer aus einer ökonomischen Betrachtungsweise heraus durchgeführt wird (d.h., dass immer die Auswirkungen auf die Effizienz von NPOs berücksichtigt werden). Der Forschungsschwerpunkt der kontextorientierten Ansätze liegt dabei in der Untersuchung, welche Kontextfaktoren hauptsächlich auf die Organisation einwirken und welche Konsequenzen sich daraus für die Governance ergeben. Die in der Literatur existierenden Ansätze thematisieren insbesondere drei verschiedene Kontexte: Ressourcenabhängigkeit, Innovation und Organisationsgröße.

4.4.3.1 Kontext Ressourcenabhängigkeit

Die explizite Analyse der NPO-Governance unter dem Aspekt der Ressourcenversorgung basiert auf der Adaption der Ressourcenabhängigkeitstheorie von Pfeffer/Salancik (1978). Diese Theorie betont, dass Organisationen von ihrer Umwelt abhängig sind und daher Wege finden müssen, sich an die Umweltbedingungen anzupassen (Pfeffer/Salancik 1978, 12f; Middleton 1987, 143; Herman et al 1993, 421; Hung 1998, 104f; Cornforth 2001b, 3f). Die Umwelt wird dabei als Ressourcenpool betrachtet und stellt die Basis für die Überlebensfähigkeit der Organisation dar, so dass unter dem Aspekt der Ressourcenabhängigkeit die primäre Aufgabe jeder Organisation darin liegt, die Versorgung mit notwendigen Ressourcen sicherzustellen. Die Governance von NPOs wird aus diesem Grund auf eine möglichst effektive und effiziente Ressourcenversorgung konzentriert, wobei die Hauptverantwortung dafür überwiegend dem Board zugewiesen wird (Middleton 1987, 143; Hung 1998, 104; Cornforth 2001b, 3f).¹¹⁴

¹¹⁴ Anderer Ansicht sind hingegen Herman et al (1993, 420f), die die Rolle des CEO im Sinne des „Executive-Centered Model“ betonen.

Die Rolle des Board ist in diesem Konzept primär in der Schaffung von Verbindungen zur Umwelt zu sehen („linking role“; „boundary spanning role“). Diese Rolle impliziert die Schaffung von Verbindungen zu wichtigen externen Organisationen (Aufbau sogenannter „interlocking directorates“), die Informationsversorgung, den Schutz vor extern verursachten Störungen („Puffer-Funktion“) und die aktive Beeinflussung der Umwelt zur Reduktion der Unsicherheit. Mitglieder des Board werden daher vorrangig aufgrund ihrer Möglichkeiten, wesentliche externe Verbindungen zu gewährleisten, bestellt.

Wie Ashman et al (1998) zeigen, muss neben der Ressourcenakquisition auch der Aspekt der Ressourcentransformation berücksichtigt werden. Die Autoren argumentieren anhand von NPOs, die Basisorganisationen im sozialen Bereich in Afrika, Asien und Lateinamerika finanzieren (sogenannte „civil society resource organizations“), dass die Aufgabe der Governance zwar in der Ressourcenversorgung, aber auch in der Überbrückung der völlig verschiedenen Umwelten von Spendern und leistungserbringenden lokalen Organisationen zu sehen ist. Dadurch soll einerseits eine Überbetonung der Interessen der Leistungsempfänger verhindert werden, die zu einer Entfremdung der Spender und zu sinkenden Ressourcen führen kann, andererseits soll aber auch einer Fokussierung auf die Geldgeber vorgebeugt werden, da sonst die Legitimität der NPOs in der Gesellschaft der Leistungsempfänger gefährdet ist.

Herman et al (1993) und Middleton Stone (1996) stellen fest, dass sich die Ressourcenversorgung von NPOs in den USA in den letzten beiden Jahrzehnten entscheidend verändert hat.¹¹⁵ Ausgangspunkt dafür war eine föderalistische Neudefinition der Staatsaufgaben, die zu einer Kombination von Aufgabenübertragungen an NPOs („purchase-of-service system“; „contracting system“) und Ausgabenkürzungen führte. Der Wechsel der Politik gegenüber NPOs basiert auf der Annahme, dass private NPOs viele Leistungen flexibler, bürgernäher und effektiver erbringen können als staatliche Anbieter, wodurch mit geringeren Mitteln der gleiche Effekt für die Bevölkerung sichergestellt werden kann.

¹¹⁵ Für eine Einschätzung der Lage in Österreich siehe Badelt (2002b, 63ff).

Die Rolle der Regierung reduziert sich in diesem System auf die Finanzierung und Überwachung, während die Leistung von privaten NPOs erbracht wird. Die bedeutende Veränderung der Ressourcensituation wird in der NPO-Governance-Forschung durch neue Ansätze einer spezifischen Literatur über NPOs mit Regierungsverträgen reflektiert. Schwerpunkt dieser Literatur ist die Analyse, wie die Governance dieser NPOs wahrgenommen wird (Saidel/Harlan 1998; Millstein et al 2000), und wie sich die Governance durch den Eintritt in die Vertragsbeziehung verändert (O'Regan/Oster 2001).

Saidel/Harlan (1998) untersuchen anhand einer empirischen Studie, welche Akteure welche Rollen im Governance-Prozess einnehmen. Sie unterscheiden zwei wesentliche Rollen, die politische Beratung staatlicher Institutionen („political advocate role“) und die Rolle als „Puffer“ gegenüber unerwünschten Einflüssen, die sich aus der Vertragsbeziehung ergeben können („buffer role“). Die Autoren analysieren die Aktivität von Board und Mitarbeitern in beiden Governance-Rollen und stellen fest, dass sie in den meisten Fällen entweder gemeinsam („shared governance“) oder durch die Mitarbeiter allein („staff-dominant governance“) wahrgenommen werden. Die Bedeutung des CEO für die Governance von NPOs mit Regierungsverträgen wird dadurch empirisch gestützt: „In fact, executive staff do more than trustees on both dimensions of governance.“ (Saidel/Harlan 1998, 256).

Millstein et al (2000) analysieren detailliert die Governance-Praktiken von etwa 1000 NPOs, die Vertragspartner der Stadt New York sind. Der Bericht bietet eine Fülle von empirischen Informationen über den Einsatz bestimmter formaler Governance-Praktiken (z.B. Befristung der Amtszeiten von Mitgliedern des Board oder die Existenz formaler Regelungen für Interessenskonflikte) und ihrer Abhängigkeit von verschiedenen Organisationsvariablen (etwa Größe der Organisation oder Tätigkeitsgebiet). Aus dem Ressourcenkontext heraus betrachtet liegt das wesentliche Ergebnis der Untersuchung in der Feststellung, dass die Rolle des Board aus Sicht seiner Mitglieder primär in der strategischen Planung, in der finanziellen Übersicht und im Erschließen von Finanzierungsmöglichkeiten liegt.

Während diese Daten die Prämissen der Ressourcenabhängigkeitstheorie unterstützen, wird die Verbindungsrolle des Board nicht als entscheidend erachtet: „Connecting the organization to either the external community or the customer/client - often thought of as the „boundary-spanning“ tasks of the nonprofit board - is further down the list.“ (Millstein et al 2000, 29).

Die empirische Studie von O'Regan/Oster (2001) untersucht, wie sich die Governance von NPOs durch die Vertragsbeziehung ändert, wobei der Fokus auf der Feststellung von Abweichungen im Verhalten und in der Rolle der Board-Mitglieder liegt. Die Autoren zeigen, dass die öffentliche Finanzierung eine reduzierte Wahrnehmung der Aufgaben im Bereich Fundraising bewirkt, im Gegenzug aber die finanzielle Überwachung und die Beratung öffentlicher Stellen verstärkt durchgeführt wird. Die Ergebnisse der Untersuchung betonen die Bedeutung der Verbindungsfunktion des Board und untermauern damit auch diese Annahme der Ressourcenabhängigkeitstheorie.

4.4.3.2 Kontext Innovation

Armstrong (1998) und Bradshaw et al (1998) stellen ein Modell der NPO-Governance vor, das speziell für innovative NPOs konzipiert ist. Das „Emergent Cellular Model“ ist zwar eher als Modellskizze denn als ausgearbeitetes Konzept zu charakterisieren, wird aber aufgrund seines neuartigen Zuganges zum Thema NPO-Governance kurz dargestellt. Das „Emergent Cellular Model“ adaptiert Elemente der Netzwerktheorie und wird durch kontinuierliche, organische Innovation charakterisiert. Zellular-Organisationen bestehen aus einzelnen Zellen (selbstorganisierende Teams, autonome Einheiten), die selbständig oder in Verbindung mit anderen Zellen handeln. **Der Fokus der Governance liegt deshalb auf der optimalen Kombination von Unabhängigkeit und Interdependenz, um kontinuierliche und effiziente Innovation zu ermöglichen.**

Die Vorteile des Ansatzes (Armstrong 1998, 11; Bradshaw et al 1998, 20) liegen darin, dass wissensbasierte Organisationen behandelt werden können, dass nur ein Minimum an Struktur für produktives Arbeiten erforderlich ist, dass pluralistische Sichtweisen berücksichtigt werden können, dass die Selbstorganisation gefördert wird und dass eine hohe Anpassungsfähigkeit gegenüber Umweltveränderungen besteht.

Die Nachteile (Armstrong 1998, 11; Bradshaw et al 1998, 20f) liegen in der schwierigen Feststellung der Verantwortlichkeit, in der Verarbeitung multipler Sichtweisen und in der Notwendigkeit umfangreicher Verhandlungen.

4.4.3.3 Kontext Organisationsgröße

Cornforth/Simpson (2002) untersuchen, welchen Einfluss die Größe der Organisation auf die Governance von NPOs hat. Betrachtet wird, wie sich die Größe und die Struktur des Board sowie die formale Unterstützung einzelner Board-Mitglieder in Abhängigkeit von der Organisationsgröße verändern. Die statistische Analyse ergibt, dass größere NPOs ein signifikant größeres Board besitzen, häufiger Unterausschüsse zur Behandlung spezieller Themen einrichten und ihren Board-Mitgliedern vermehrt formale Unterstützung (z.B. Fortbildung) gewähren. Die Ergebnisse zeigen, dass die **Governance von NPOs durch die Größe der Organisation beeinflusst wird**. Die festgestellten Differenzen legen nahe, dass sich unterschiedlich große NPOs auch tendenziell verschiedenen Governance-Problemen gegenübersehen.

Die kontextorientierten Ansätze betonen, dass die Governance-Forschung auch die jeweiligen Kontextfaktoren berücksichtigen und in die Modellbildung integrieren muss. In Anbetracht der aktuellen Literatur kann festgestellt werden, dass dieser Forderung zwar vermehrt entsprochen wird, dass aber jeweils nur einzelne Einflüsse isoliert analysiert werden. Offen bleibt daher, welchen Einfluss die Interdependenzen zwischen verschiedenen Kontextfaktoren auf die Governance von NPOs besitzen und auch, wie NPOs die für sie jeweils bedeutendsten Kontextfaktoren identifizieren können.

4.4.4 Die Governance von NPOs aus der machtorientierten Perspektive

Aus der machtorientierten Perspektive betrachtet **wird die Governance von NPOs primär durch die Machtverteilung innerhalb der Organisation beeinflusst**. Die zu dieser Perspektive existierende Literatur konzentriert sich dabei auf die Machtrelationen innerhalb des Board und auf die Beziehung zwischen Board und Management (Murray et al 1992; Cornforth 2001c; Block/Rosenberg 2002). Auffallend ist, dass die Ansätze keine explizite Definition der Macht vornehmen, sondern von einem eher allgemeinen Verständnis der Macht im Sinne eines Beeinflussungsvermögens auszugehen scheinen.

Murray et al (1992) untersuchen anhand einer Fallstudie, welche Arten von Machtbeziehungen sich innerhalb des Board entwickeln können und erstellen eine Typologie von fünf verschiedenen Machtstrukturen:

- Im „CEO-Dominated Board“ übt primär der CEO die Macht aus, das Board selbst nimmt nur eine symbolische Rolle ein.
- Das „Chair-Dominated Board“ weist dem Vorsitzenden des Board die Hauptrolle zu und gewährt dem CEO nur wenig Macht.
- Im „Power-Sharing Board“ existiert keine dominante Machtposition. Die Macht ist auf eine Vielzahl von Akteuren verteilt, es existiert aber ein umfassender ideologischer Konsens in wichtigen Fragen.
- Das „Fragmented Power Board“ ist durch eine breite Streuung der Macht auf Subgruppen und Individuen und durch starke Interessensgegensätze und Konflikte gekennzeichnet.
- Das „Powerless Board“ ist durch Unklarheiten über die Rollenverteilung und die Machtpositionen charakterisiert.

In einer anschließenden empirischen Überprüfung der fünf Strukturen stellt sich heraus, dass der wichtigste Determinierungsfaktor für die Machtverteilung in den Charakteristika der Board-Mitglieder (Alter, Anteil weiblicher Mitglieder, Ausbildung etc.) liegt. Es zeigt sich auch, dass das durch den CEO dominierte Board und das machteilende Board in der Praxis am häufigsten anzutreffen sind, während die drei anderen Machtverteilungen nur sehr selten vorkommen.

Eine umfangreiche, aktuelle Studie über die Machtbeziehungen zwischen Board und Management stammt von Cornforth (2001c). Die unterschiedlichen Machtrelationen zwischen Board und CEO werden dabei anhand von vier Fallstudien demonstriert:

Die Analyse einer Schule zeigt, dass das Board überwiegend durch den Direktor beeinflusst wird. Die Machtstruktur entspricht insofern dem „CEO-Dominated Board“, unterscheidet sich aber dadurch, dass diese Struktur von den anderen Board-Mitgliedern akzeptiert und unterstützt wird. Gefördert wird diese Machtverteilung auch durch verschiedene Kontextfaktoren (gesetzliche Betonung der Rolle des Direktors, traditionelle Betrachtung des Lehrwesens als eigenständige Profession, in die keine Einmischung zulässig ist) und durch die Gestaltung der Entscheidungsprozesse (umfangreiche Tagesordnungen begrenzen die Diskussionszeit). Die Machtquellen des Direktors liegen im größeren Wissen und Sachverstand gegenüber den anderen Mitgliedern des Board (meist Eltern, die ohne Berücksichtigung fachlicher Gesichtspunkte gewählt werden) und in der Möglichkeit, die Tagesordnung aufzustellen und damit den Entscheidungsprozess zu beeinflussen.

Im Fall der untersuchten lokalen Hilfsorganisation ist die Macht des CEO über das Board noch größer und entspricht beinahe dem „Rubber Stamp“-Modell. Alle Entscheidungen werden vom CEO aufbereitet und faktisch entschieden, das Board bestätigt diese Entscheidung nur mehr. Unterstützung findet diese Machtstruktur wiederum in bestimmten Kontextfaktoren (etwa mangelndes Bewusstsein der Board-Mitglieder über ihre Governance-Rolle). Die Macht des CEO resultiert überwiegend aus dem Informationsvorsprung und aus dem Selektionskriterium für Board-Mitglieder, die nicht anhand ihres Fachwissens, sondern wegen ihrer Kontakte gewählt werden.

Die nationale Hilfsorganisation ist hingegen durch eine geringe Rollenteilung zwischen Board und Management gekennzeichnet. Die Machtrelation zwischen Board und CEO entspricht der machteilenden Struktur und wird primär durch historische und ideologische Kontextfaktoren (egalitäre, kollektive Zusammenarbeit; Fehlen klarer Aufgabenzuweisungen) und durch die Art der Entscheidungsfindung (lange, unstrukturierte Tagesordnungen) begründet. Machtquellen sind für die Board-Angehörigen neben der formalen Autorität vor allem Fachwissen und Erfahrung, für das Management ebenfalls Sachverstand, aber auch Wissensvorsprünge, die sich aus der umfangreicheren Vorbereitungszeit ergeben.

Als letztes Untersuchungsobjekt wird eine Fachhochschule analysiert, die am Beginn der Untersuchung vom Rektor dominiert wird, dann aber eine partnerschaftliche Struktur der Machtverteilung implementiert. Ausschlaggebend für diese Entwicklung sind Änderungen des regulativen Kontextes (neue Rechtsvorschriften, die zu einer Neubesetzung des Board führen) und der Entscheidungsprozeduren (Einführung von Gesprächsforen für Mitglieder von Board und Management). Die Machtquelle des Managements, der Informationsvorsprung, wird im Fall der Fachhochschule durch die wirtschaftliche Kompetenz der neuen Mitglieder des Board kompensiert.

Die Fallstudien zeigen, dass die Machtverteilung zwischen Board und CEO dynamisch ist und im wesentlichen von den Ausprägungen dreier Variablen abhängt: von den Kontextfaktoren, von der Informations- und Wissensverteilung und von der Gestaltung des Entscheidungsprozesses.

Block/Rosenberg (2002) untersuchen, welche Auswirkungen die Macht der Gründer auf die Governance von NPOs hat. Die von ihnen durchgeführte empirische Studie vergleicht NPOs, die von ihren Gründern (als CEO oder als Vorsitzende des Board) geführt werden, mit anderen NPOs und beschäftigt sich mit zwei Schwerpunkten: mit der Vorbereitung und Durchführung von Sitzungen des Board und mit der Verteilung der Governance-Rollen.

Im Rahmen des ersten Schwerpunktes stellen die Autoren fest, dass der Einfluss der Gründer eine geringere Sitzungsfrequenz, eine etwas höhere Anwesenheitsrate der Board-Mitglieder und eine intensivere Beeinflussung des Abstimmungsverhaltens bewirkt. Die Verteilung der Governance-Rollen wird durch die Gründer insofern tangiert, als ein größerer Einfluss des Board auf das operative Geschäft signifikant stärker von jenen NPOs befürwortet wird, deren Gründer Vorsitzende des Board sind. Konträr dazu wird aber das traditionelle Modell der NPO-Governance mit seiner strikten Rollenteilung von jenen NPOs, die von Gründern geführt werden, stärker befürwortet als von anderen NPOs. Die Ergebnisse der Studie sind zwar teilweise nicht völlig konsistent, lassen aber erkennen, dass die Gründer eine gewisse Macht im Governance-Prozess besitzen und plädieren dadurch für eine Anerkennung als eigenständige Machtposition.

Die machtorientierten Ansätze betonen, dass Macht einen bedeutenden Aspekt der Governance darstellt,¹¹⁶ der im NPO-Kontext aber erst sehr wenig erforscht ist.¹¹⁷ Die existierenden Konzepte berücksichtigen nur die Macht-Relationen innerhalb des Board oder zwischen Board und Management, aber nicht die Machtverteilung zwischen allen Stakeholdern und erscheinen daher nur beschränkt aussagekräftig. Die Notwendigkeit, über den bisher von der Literatur getroffenen Rahmen hinauszugehen, wird daher von Bradshaw et al (1998) betont: „Explicit discussions of the power of the various members and stakeholders and how to balance, share and distribute this power is important.“ (Bradshaw et al 1998, 11).

4.4.5 Die Governance von NPOs aus der paradoxen Perspektive

Die Probleme der NPO-Governance können aus dieser Perspektive nicht adäquat durch die Adaption einzelner Modelle oder Theorien behandelt werden, weil dadurch nur partikuläre Aspekte der Governance beleuchtet werden.¹¹⁸

¹¹⁶ Siehe dazu etwa Golensky (1993, 177): „Power and politics occupy central positions in organizational life.“

¹¹⁷ Murray et al (1992, 165) sprechen in diesem Zusammenhang von einer vernachlässigten Dimension der Governance von NPOs.

¹¹⁸ „Taken individually, these different theories are rather one dimensional, and have been criticized for only illuminating a particular aspect of the board’s work.“ (Cornforth 2001b, 5).

Die Vertreter der paradoxen Perspektive versuchen daher, der Komplexität des Gebietes durch einen Multi-Perspektiven-Ansatz gerecht zu werden (Bradshaw et al 1998; Cornforth 2001a; 2001b). **Die Probleme der NPO-Governance werden als Spannungen oder Ambiguitäten (Mehrdeutigkeiten) betrachtet, die sinnvollerweise nur durch die Integration verschiedener Aspekte mehrerer Theorien erforscht werden können.** Durch diesen theoretischen Rahmen soll eine realitätsnähere und weniger simplifizierende Analyse der NPO-Governance-Probleme ermöglicht werden.

Bradshaw et al (1998) setzen die paradoxe Perspektive um, indem sie das „New Hybrid Model“ der Governance entwickeln, das Elemente des „Policy Governance Model“, des „Stakeholder Model“, des „Corporate Board Model“ und des „Emergent Cellular Model“ vereinigt. Die wesentlichen Charakteristika dieses Konzeptes sind folgende:

- Evolvierende Governance-Struktur, die sich an die steigende Komplexität der Organisation anpasst
- Unterteilung des Board in ein Kernorgan (fixe Mitgliedschaft) und in ein erweitertes Organ (wechselnde Mitglieder je nach Problemstellung), um eine breite Partizipation aller Stakeholder zu erreichen
- Strukturierte Board-Sitzungen
- Entwicklung von Prozessen durch das Board, um Machtdifferenzen und Konflikte auszugleichen
- Institutionelle Eingliederung von Lern- und Selbstbeurteilungsprozessen des Board in den Governance-Prozess
- Explizite Definition der primären Funktionen des Board (Schaffung und Evolution des Rahmens und der Vision der Organisation, Überwachung der Operationen, „Botschafter-Funktion“ gegenüber den externen Stakeholdern, Legitimationsfunktion und Selbstbeurteilung von Effektivität und Effizienz).

Der Ansatz von Cornforth (2001a; 2001b) stellt sich wesentlich allgemeiner dar und integriert Aspekte der Prinzipal-Agent-Theorie, der Stewardship-Theorie, der Stakeholder-Theorie und des demokratischen Modells der Governance, um folgende Paradoxa zu behandeln:

- Wer regiert – die Spannung zwischen repräsentativen und professionellen Boards

Die Verwendung verschiedener theoretischer Modelle führt zu widersprüchlichen Aussagen über die Besetzung des Board. Die Stewardship-Theorie empfiehlt als Kriterium Fachwissen und Erfahrung, während die Stakeholder-Theorie die Repräsentationsfunktion betont und auch Laien als Repräsentanten akzeptiert. Die daraus resultierenden Spannungen stellen sowohl für NPOs (welches Kriterium ist anzuwenden?) als auch für ihre Board-Mitglieder (Repräsentation oder Beratung?) ein Dilemma dar, das zu Konflikten innerhalb der Organisation führen kann.

- Board-Rollen – Spannung zwischen Übereinstimmung und Performance

Widersprüche in der Rollenzuweisung ergeben sich insbesondere aus einer Gegenüberstellung von Prinzipal-Agent-Theorie (Sicherstellung der Übereinstimmung der Handlungen des Managements mit den Zielen der NPOs durch Überwachung) und Stewardship-Theorie (Verbesserung der Performance durch visionäre Strategien und Zusammenarbeit mit dem Management). Daraus resultieren Unsicherheiten, in welchem Ausmaß welche Rolle wahrgenommen werden soll.

- Beziehungen zum Management – Spannung zwischen Überwachung und Partnerschaft

Konflikte können sich auch aus unterschiedlichen Ansichten über die Beziehung zwischen Board und Management ergeben.

Das demokratische Modell und die Prinzipal-Agent-Theorie betonen die Überwachungsfunktion des Board, während die Stewardship-Theorie eine partnerschaftliche Beziehung nahelegt.

- Multiple oder mehrdeutige Verantwortlichkeit

Spannungen ergeben sich auch aus der Unklarheit, wem gegenüber die Mitglieder des Board verantwortlich sind. Die Prinzipal-Agent-Theorie vertritt den Standpunkt, dass eine Verantwortlichkeit nur gegenüber einer Gruppe, den Eigentümern, besteht, während die Stakeholder-Theorie eine Berücksichtigung der Interessen mehrerer Gruppen verlangt.

Die paradoxe Perspektive erreicht durch die Integration verschiedener Modelle und Theorien eine wesentlich bessere Abbildung der Komplexität der NPO-Governance und argumentiert für den Einsatz einer umfassenden Betrachtungsweise. Auch wenn die Machtverhältnisse innerhalb der Organisation nur ansatzweise thematisiert werden, können dennoch wichtige Einblicke in die Ursachen vieler Konflikte in NPOs gewonnen werden.

4.5 Rechtliche Ansätze

Die rechtlichen Ansätze **untersuchen die gesetzlichen Grundlagen der NPO-Governance und liefern Vorschläge für Verbesserungen der Rechtsbasis** („policy recommendations“). Ausgangspunkt der Literatur ist die Rechtslage der USA¹¹⁹, nach der NPOs sowohl dem Recht der einzelnen Staaten als auch bundesstaatlichem Recht unterliegen (Harvard Law Review 1992, 1581ff; Chisolm 1995, 144ff). Die wichtigsten staatlichen Rechtsquellen sind das Gesellschaftsrecht („nonprofit corporation law“) und das Stiftungsrecht für wohltätige Organisationen („law of charitable trusts“).

¹¹⁹ Zur rechtlichen Situation in Österreich siehe Kapitel 6.

Die gesellschaftsrechtlichen Vorschriften ermöglichen, dass NPOs als juristische Personen existieren können und Rechts- und Handlungsfähigkeit besitzen. Die Mitglieder des Board werden als Treuhänder der NPOs eingesetzt und haben bestimmte Sorgfalts- und Loyalitätspflichten bei der Erfüllung ihrer Aufgaben einzuhalten. Das US-amerikanische Stiftungsrecht für wohltätige Organisationen verlangt zusätzlich, dass NPOs das Vermögen stiftungsgemäß verwenden und verpflichtet NPOs zur Registrierung und Berichterstattung. Die Verantwortlichkeit und Rechenschaft gegenüber der Öffentlichkeit wird einerseits durch die Verpflichtung der NPOs, interessierten Personen finanzielle Informationen ohne besonderen Aufwand zukommen zu lassen (Offenlegungsverpflichtung), erreicht, andererseits wird der Generalstaatsanwalt als der Vertreter der Öffentlichkeit eingesetzt, der ein Klagerecht gegen NPOs und ihre Organe besitzt. Als Folge dieser Konstruktion können aber einzelne Stakeholder (z.B. Spender, die NPOs unterstützen und entdecken, dass ihre Spenden veruntreut werden,) keine Klage gegen NPOs einbringen, da sie keine Residualrechte (wie etwa Aktionäre bei Unternehmen) besitzen. Die Residualrechte liegen ausschließlich¹²⁰ bei der Gemeinschaft, die durch den Generalstaatsanwalt vertreten wird.

Die in der Praxis bedeutendste bundesstaatliche Regelung für NPOs ist die Befreiung von der Körperschaftssteuer.¹²¹ Voraussetzung für eine Steuerbefreiung nach Sektion 501 (c) (3) des „Internal Revenue Code“ ist die Gewinnverteilungsschranke („nondistribution constraint“) und die jährliche Offenlegung von Informationen über Organisationsstruktur, Programme und finanzielle Gebarung. Eine Überprüfung der Voraussetzungen der Steuerbefreiung kann ebenfalls nicht durch einzelne Stakeholder erzwungen werden, sondern liegt im Ermessen der Steuerbehörde.

¹²⁰ In der Harvard Law Review (1992, 1595ff) wird festgestellt, dass das Klagerecht zwar in wenigen Fällen auch einzelnen Stakeholdern zuerkannt wird, dass aufgrund des Ausnahmestatus aber typischerweise von einem Klage monopol des Generalstaatsanwalts auszugehen ist.

¹²¹ Phillipson/Posner (2001) stellen fest, dass die bundesstaatlichen „Antitrust“-Gesetze für NPOs ebenfalls gelten und argumentieren für die Aufrechterhaltung der bestehenden Gesetzeslage. Da die „Antitrust“-Gesetze für den überwiegenden Teil der NPOs keine Bedeutung besitzen, wird auf diese Problematik hier nicht weiter eingegangen.

Ben-Ner/Van Hoomissen (1994) und Chisolm (1995) stellen fest, dass die aktuelle Rechtslage zu einer Governance-Krise des gesamten US-amerikanischen NPO-Sektors geführt hat¹²² und vertreten zwei unterschiedliche Ansätze zur Bewältigung:

Ben-Ner/Van Hoomissen (1994) sehen das Hauptproblem darin, dass die gesetzlichen Regelungen zu wenig Rücksicht auf die Eigenheiten von NPOs nehmen. Nach ihrer Meinung ist ein neuer Zugang zur NPO-Governance erforderlich, der auf einer gesetzlichen Verankerung der Stakeholder-Rechte basiert. Ausgangspunkt ihres Ansatzes ist die Prämisse, dass NPOs existieren, um Leistungen für bestimmte Stakeholder, die sogenannten „demand-side stakeholders“ (Konsumenten, Spender, Sponsoren) zu erbringen.¹²³ Die bestehenden Gesetze geben diesen Stakeholdern aber (abgesehen von Konsumentenscheidungen) keine Möglichkeit, Kontrolle über die NPOs auszuüben. Aus der Tatsache, dass der Einfluss und die Kontrollrechte der Stakeholder nicht gesetzlich geregelt sind, leiten die Autoren zwei residuale Governance-Probleme von NPOs ab: Einerseits existieren Governance-Probleme durch mangelhafte Beteiligung der Stakeholder am Meinungsbildungsprozess (verursacht durch das Fehlen gesetzlicher Vorschriften über die Identifikation von Stakeholdern), andererseits wird die Kontrolle durch sogenannte „kontrollierende Stakeholder“ (Stakeholder, die Board-Mitglieder sind) nur ungenügend ausgeübt. Zur Behebung der festgestellten NPO-Governance-Probleme geben Ben-Ner/Van Hoomissen (1994, 408ff) folgende Empfehlungen:

- Einführung eines formalen Stakeholder-Status

Die gesetzliche Anerkennung einer Person oder Gruppe als formaler Stakeholder soll unter der Voraussetzung gewährt werden, dass eine Vereinbarung über die Unterstützung der Mission unterzeichnet wird und dass Beweise über die tatsächliche Höhe der Leistungen (Kauf von Produkten oder Dienstleistungen, Geld- und Sachspenden, Arbeitszeit) erbracht werden.

¹²² Vgl. dazu die in Kapitel 4.1 angeführte Literatur über die Skandale von NPOs.

¹²³ Zu den Theorien der NPOs siehe Kapitel 3.3.

Formale Stakeholder besitzen im Gegenzug das aktive und passive Wahlrecht für das Board und erhalten in dem Ausmaß Stimmanteile, in dem sie Leistungen für die Organisation erbracht haben. Den formalen Stakeholdern wird auch das Klagerecht gegen die NPOs und ihre Organe zuerkannt.

- Board of Directors

Das Board wird alle drei Jahre durch die formalen Stakeholder gewählt und legt die Mission und die generellen Politiken der NPOs fest. Die Anzahl seiner Mitglieder ist eher groß, um die Repräsentation aller formalen Stakeholder zu gewährleisten.

- Offenlegung und Weitergabe von Informationen

Jede NPO übermittelt allen Stakeholdern einen jährlichen Bericht, der Informationen über Steuerrückerstattungen, Personalentscheidungen, Gehälter aller Organisationsmitglieder und eine Auflistung der größten Spenden enthält. Die formalen Stakeholder erhalten zusätzliche Quartalsberichte mit Programm- und Finanzinformationen.

- Etablierung eines staatlichen Büros für NPOs („Office for Nonprofit Organizations“, kurz ONO)

Aufgabe der staatlichen ONOs ist es, die Umsetzung der Rechtsvorschriften zu überwachen und die NPOs bei der Identifikation der Stakeholder zu unterstützen. ONOs erhalten von allen NPOs detaillierte Informationen über das Leistungsprogramm, die Finanzlage und die Sitzungen des Board und können bei Board-Wahlen mit sehr geringer Stakeholder-Beteiligung auch die Stimmrechte der fehlenden Stakeholder ausüben.

Das Konzept besitzt den Vorteil, dass der formale Stakeholder-Status eine Selektion der Stakeholder nach ihren eigenen Interessenslagen erlaubt (Ben-Ner/Van Hoomissen 1994, 410). Jene Stakeholder, die ein größeres Interesse (d.h. einen größeren Bedarf an der Organisation) besitzen, erhalten die Möglichkeit, einen stärkeren Einfluss auf die Organisation auszuüben als andere Stakeholder. Zu den Nachteilen zählen hingegen die Unklarheit, anhand welcher Merkmale die einzelnen NPOs ihre Stakeholder in der Praxis identifizieren können, und die geringe Berücksichtigung der Tatsache, dass die meisten Menschen Stakeholder in mehreren Organisationen sind, aber nicht überall ihre Rechte wahrnehmen können und wollen.

Chisolm (1995) sieht im Gegensatz dazu die Lösung der Governance-Krise nicht in einer radikalen Änderung der gesetzlichen Grundlagen, sondern in einer verstärkten Ausübung bestehender Kompetenzen. Sie betont, dass NPOs als unabhängiges Gegengewicht zur staatlichen Macht zu sehen sind und in dieser Funktion durch eine Verschärfung rechtlicher Vorschriften gefährdet wären. Den Vorschlägen eines Klagerechtes für Stakeholder und einer gesetzlichen Regelung der Zusammensetzung des Board steht sie ablehnend gegenüber, weil sie dadurch eine Überbetonung von Einzelinteressen und ein Abweichen von gesamtgesellschaftlichen Interessen befürchtet. Grundsätzlich besteht für sie die Gefahr einer Neuregelung darin, dass der Gewinn an Klarheit und Genauigkeit mit einem überproportional hohen Verlust an Kreativität und Innovation einhergehen könnte.¹²⁴ Statt einer Änderung des gesetzlichen Rahmens empfiehlt Chisolm (1995) daher eine wesentliche Erhöhung der Ressourcen der existierenden Überwachungsorgane (primär das „Internal Revenue Service“) und eine Stärkung der öffentlichen Kontrolle durch Offenlegung und Übermittlung von Informationen mittels neuer Kommunikationstechnologien.

¹²⁴ Chisolm (1995, 153): „What is waste or whim in the eyes of some (or most) may be productive experimentation in the eyes of others. What is least popular may be most valuable.“

Die rechtlichen Ansätze zeigen, dass der aktuelle juristische Rahmen in den USA nur bedingt zur Lösung der NPO-Governance-Probleme geeignet ist und einer Weiterentwicklung bedarf. Für die weitere Arbeit scheint wesentlich, dass die Position der Stakeholder in NPOs nicht nur aus einer ökonomischen Perspektive zu betrachten ist, sondern dass auch aus einer rechtlichen Perspektive Empfehlungen an die Gesetzgebung zu erarbeiten sind.

4.6 Organisationssoziologische Ansätze

Die organisationssoziologischen¹²⁵ Ansätze untersuchen, **wie die NPO-Governance durch strukturelle, politische und kognitive Kontexte beeinflusst wird** (Golden-Biddle/Rao 1997, 593), thematisieren aber im Gegensatz zu den kontextorientierten ökonomischen Ansätzen nicht die Auswirkungen auf die Effizienz der Organisation. Die in der Literatur gefundenen Konzepte analysieren jeweils unterschiedliche Aspekte der Governance, besitzen aber die Gemeinsamkeit, dass sie eine sozial-konstruktivistische Sichtweise („interpretive perspective“) einnehmen und überwiegend qualitative Untersuchungsmethoden einsetzen.

Middleton Stone (1996) betrachtet, wie sich die Governance einer NPO durch die Veränderung der politischen Rahmenbedingungen (Regierungsverträge) verändert. Ausgangspunkt ihrer historischen Fallstudie ist eine kleine, basisorientierte NPO, die sich aufgrund des „Contracting“-Systems zu einer großen Organisation entwickelt und dabei widersprüchlichen Einflüssen ausgesetzt ist. Spannungen ergeben sich insbesondere durch das Erfordernis der gleichzeitigen Berücksichtigung von zwei verschiedenen institutionellen „Logiken“, der „Logik des Staates“ (verstanden als bürokratische Hierarchie mit Rationalisierungs- und Regelungszielen) und der „demokratischen Logik“ (Betonung der Partizipation und der Kontrolle durch die Öffentlichkeit).

¹²⁵ Für eine Einführung in die Organisationssoziologie siehe etwa Etzioni (1967).

Die Autorin zeigt, dass durch die Vertragsbeziehung auch die Governance der NPO wesentlich beeinflusst wird: Die beiden betrachteten Funktionen der Governance, die der „staatlichen Logik“ zugeordnete finanzielle Kontrolle („fiscal control“) und die der „demokratischen Logik“ zugewiesene Verbindungsfunktion („linking role“) werden anfänglich gleichmäßig ausgeübt, mit Fortdauer des Vertrages kommt es aber zu einer Überbetonung der Kontrollfunktion, während die Verbindungsfunktion vernachlässigt wird. Die Notwendigkeit einer ausgeglichenen Berücksichtigung beider „Logiken“ führt schließlich zu einer organisatorischen Trennung der NPO in eine breite, mitgliederorientierte Basisorganisation, die unabhängig agieren kann, und in eine von ihr kontrollierte Betriebsorganisation, die alle Verträge übernimmt, professionell arbeitet und den staatlichen Anforderungen entspricht.

Golden-Biddle/Rao (1997) analysieren anhand einer empirischen Fallstudie, wie die Rollenverteilung und die Interaktion zwischen Board und Mitarbeitern durch die Organisationsidentität¹²⁶ beeinflusst und verändert wird. Gegenstand der Fallstudie ist eine große NPO, die medizinische Forschung in den USA betreibt und sich selbst einerseits als „Freiwilligenorganisation“ definiert, andererseits aber eine familiäre und freundschaftliche Unternehmenskultur aufrechterhalten will. Die Identität als „Freiwilligenorganisation“ wird dadurch konstituiert, dass alle Entscheidungen nur durch ehrenamtliche Board-Mitglieder getroffen werden, die auch operativ tätig sind und durch bezahlte Mitarbeiter nur beraten und unterstützt werden. Die zweite Identität als „Familie von Freunden“ betont den Zusammenhalt aller Mitglieder der NPO und manifestiert sich in langer Zugehörigkeit zur Organisation und in konfliktvermeidendem Verhalten der Board-Mitglieder. Die Inkompatibilität der beiden Identitäten wird durch die resultierenden, widersprüchlichen Rollen des Board (Überwacher vs. Freunde) ersichtlich und manifestiert sich in einer hybriden Organisationsidentität. Konflikte entstehen insbesondere dann, wenn die widersprüchlichen Rollenerwartungen an die Board-Mitglieder nicht mehr überbrückt werden können:

¹²⁶ Die Organisationsidentität wird von Golden-Biddle/Rao (1997, 593) als „...the members' shared beliefs about the central, enduring, and distinctive characteristics of the organization...“ definiert.

Im Fall der untersuchten NPO wird durch eine ungewöhnlich scharfe Infragestellung der Budgetzahlen durch ein neues Board-Mitglied ein Rollenkonflikt für alle Board-Mitglieder ausgelöst, der nur durch „gesichtswahrende Strategien“ (intensive Einzelgespräche mit dem verursachenden Board-Mitglied; Einsatz eines neuen Gremiums, das die Budgetzahlen untersucht; Reduktion des Budgets; positive Aussagen aller Board-Mitglieder in der abschließenden Sitzung) wieder bereinigt werden kann.

Wie die Ansätze von Middleton Stone (1996) und Golden-Biddle/Rao (1997) zeigen, wird die Governance von NPOs sowohl durch organisationsexterne (Regierungsverträge) als auch organisationsinterne Kontextfaktoren (Organisationskultur; Organisationsidentität) wesentlich beeinflusst. Beide Konzepte leiten ihre Argumente aus empirischen Fallstudien ab und besitzen dadurch einen höheren Konkretisierungsgrad als der folgende, rein theoretische Ansatz von Bradshaw (2002).

Bradshaw (2002) analysiert die Governance von NPOs ebenfalls aus einer sozial-konstruktivistischen Sichtweise, indem sie für NPOs die Metapher einer „geschichtenerzählenden Entität“ verwendet. Sie unterscheidet grundsätzlich drei Funktionen in diesen Organisationen:

- Management-Funktion

Aufgabe der Management-Funktion ist die Implementierung und Verbreitung der Geschichte, die Beurteilung ihrer Effektivität und die Feststellung, wer für welche Elemente der Geschichte verantwortlich ist.

- Leadership-Funktion

Durch diese Funktion wird die Geschichte geschaffen und auf ihre strategische Vereinbarkeit mit der Umwelt und mit den wichtigsten Stakeholdern überprüft. Der Glaube an die Geschichte wird durch charismatisches und überzeugendes Verhalten gefördert.

- Governance-Funktion

Die Aufgaben der Governance liegen in der Überprüfung, Bewertung und Infragestellung der Leistungen der Geschichte, in der Suche nach Übereinstimmungsmängeln zwischen Geschichte, Stakeholdern und Kontext sowie in der Vermittlung bei Auftauchen konkurrierender Geschichten. Zusätzlich beinhaltet die Funktion auch das Verständnis der Macht und der politischen Dynamiken, die implizit in der Geschichte vorhanden sind.

Die Rolle der Governance liegt in diesem Ansatz in der Ausübung einer „loyalen Oppositionsrolle“ oder eines „Provokateurs“, die dann besonders geeignet ist, wenn die Geschichte der Organisation durch einen komplexen, veränderlichen Kontext und durch evolutionäre und kreative Entwicklungen geprägt ist.

Der Ansatz von Bradshaw (2002) besitzt den Vorteil, dass durch die Abgrenzung und Definition der Funktionen auch die Möglichkeit existiert, die Governance-Aufgaben einer anderen Gruppe als dem Board zuzuweisen und fördert insofern die Reflexivität und Anpassungsfähigkeit der Organisation. Als Nachteil erscheint aber, dass wie beim schon behandelten „Functional Model“ keine konkreten Aussagen getroffen werden, nach welchen Kriterien die Governance-Aufgaben an welche Gruppen übertragen werden und wie die Wahrnehmung der Governance-Funktion sichergestellt werden kann.

Die organisationssoziologischen Ansätze machen deutlich, dass die Einblendung der Kontexte von NPOs zu wichtigen, neuen Einsichten in die NPO-Governance führt. Für die Modellbildung ist daraus abzuleiten, dass neben externen Faktoren (wie der Änderung politischer Vorgaben) insbesondere auch der interne Organisationskontext (Organisationskultur) zu berücksichtigen ist.

4.7 Ethische Ansätze

Die ethischen Ansätze argumentieren, dass das Verhalten von NPOs weder durch Märkte, noch durch Gesetze oder Regierungsbehörden entscheidend beeinflusst werden kann. **Hauptaufgabe der Governance** ist aus dieser Perspektive deshalb nicht die Analyse und Verbesserung externer regulierender Institutionen, sondern die **Stärkung der Verantwortlichkeit durch Förderung interner regulierender Institutionen der NPOs (Verantwortungsbewusstsein, ethische Selbstdisziplin)**.

Lawry (1995) sieht das wesentliche Problem der NPO-Governance darin, dass keine Richtlinien für verantwortungsvolles Verhalten und für den Ausgleich widersprüchlicher Erwartungen der Stakeholder existieren. NPOs sehen sich daher der Aufgabe gegenüber, die Integrität der Handlungen durch eine Orientierung an der Mission, aber auch durch eine ethische¹²⁷ Reflexion sicherzustellen. Da keine präzise Taxonomie aller Stakeholdergruppen und keine anerkannten Standards der Erwartungshaltungen existieren, muss durch Verantwortungsbewusstsein und ethische Selbstdisziplin versucht werden, eine Verantwortlichkeit gegenüber der Gemeinschaft und gegenüber den Stakeholdern zu erreichen.

Wieland (1999) und Sacconi (1999) betrachten die ethische Problematik der Governance aus einer allgemeineren organisationstheoretischen Perspektive und stellen fest, dass Organisationen ethische Governance-Mechanismen benötigen, um selbst ethisch zu handeln und um die Leistung der Organisation zu verbessern (Wieland 1999, 91f) oder den Missbrauch von Autorität innerhalb der Organisationshierarchie zu verhindern (Sacconi 1999, 189ff). Wieland (1999) empfiehlt zu diesem Zweck ein „EthikManagementSystem“, das die moralische Verfassung aller Organisationsmitglieder durch Integration ihrer Werte in den Arbeitsalltag verbessert, während Sacconi (1999) den Einsatz expliziter Ethik-Codes nahe legt.

¹²⁷ Lawry (1995, 172) definiert Ethik als „...systematic thinking about morality.“

Die in der Literatur existierenden Ansätze zeigen, dass sich die ethische Perspektive der Governance erst in einem sehr frühen Entwicklungsstadium befindet. Für die Entwicklung neuer Governance-Modelle ist aber zu bedenken, dass neben externen Einflussmöglichkeiten auf die Governance auch interne Governance-Institutionen zu berücksichtigen sind.

Abschließend lässt sich feststellen, dass die ökonomischen Konzepte die Probleme der NPO-Governance aus einer Vielzahl verschiedener Blickwinkel betrachten und versuchen, durch die Entwicklung von Modellen Lösungen für einzelne Probleme zu offerieren. Mit Brown (2000, 9) ist übereinzustimmen, dass der Großteil der bestehenden Konzepte stark simplifiziert und idealisiert ist. Für die Entwicklung eines neuen ökonomischen Modells scheint daher der Einsatz einer multidimensionalen Sichtweise unter Berücksichtigung mehrerer Perspektiven sowie die Integration juristischer, organisationssoziologischer und ethischer Aspekte notwendig.

5. Das Governance-Netzwerk als neues Modell der NPO-Governance

5.1 Einleitung

Aus der Kritik an den bestehenden NPO-Governance-Ansätzen und aus der Darstellung des Corporate Governance-Ansatzes von Rajan/Zingales (1998; 2000) lässt sich ableiten, dass ein neues Modell der NPO-Governance die Elemente „Interdisziplinarität“, „Macht“ und „Multidimensionalität“ berücksichtigen sollte, um der Komplexität der Aufgabe gerecht werden zu können. Die Anforderungen an das neue NPO-Governance-Modell können daher wie folgt formuliert werden:

- Das neue Modell der NPO-Governance ist grundsätzlich als ökonomisches Konzept zu entwickeln, soll im Sinne der Interdisziplinarität aber auch Aspekte aus anderen Disziplinen berücksichtigen.
- Das Problem der Governance soll aus einer machtorientierten Perspektive analysiert werden, da nach Rajan/Zingales (1998; 2000) die Machtverteilung innerhalb von Organisationen das entscheidende Governance-Kriterium ist.
- Die Multidimensionalität des Modells soll primär durch die Kombination der machtorientierten Perspektive mit Elementen des Stakeholder-Modells der prozessorientierten, analytischen Perspektive erreicht werden. Die Einbeziehung der Stakeholder-Theorie ist sinnvoll, da alle Akteure, die innerhalb einer Organisation spezifische Investitionen tätigen, auch als Stakeholder begriffen werden können. Der Fokus soll dabei im Sinne von Rajan/Zingales (1998; 2000) auf der Schutzbedürftigkeit der einzelnen Stakeholder-Interessen liegen.

-
- Das neue Modell der Governance soll die Multidisziplinarität durch die Einbeziehung von Kontextfaktoren, insbesondere der Ressourcenausstattung, fördern. Zu beachten sind dabei primär die wertvollen Ressourcen der einzelnen Stakeholdergruppen in vertraglich nicht geregelten Situationen.
 - Im Sinne einer multidisziplinären Ausrichtung ist die dynamische Perspektive einzubeziehen, um die Veränderung der Schutzbedürftigkeit einzelner Stakeholder im Zeitablauf erkennen und systematisch berücksichtigen zu können.
 - Das neue Modell der Governance muss auch die Effektivität und Effizienz des Governance-Prozesses sicherstellen. Zu hinterfragen ist dabei primär, ob und in welchem Ausmaß die einzelnen Stakeholder-Gruppen an der Entscheidungsfindung partizipieren sollen bzw. ob andere Schutzmechanismen effizienter sind.

Ausgehend von diesen Anforderungen wird im folgenden Kapitel ein neues Modell der NPO-Governance, das Governance-Netzwerk, entwickelt. Die Grundstruktur der Modellentwicklung kann dabei durch folgende Graphik skizziert werden:

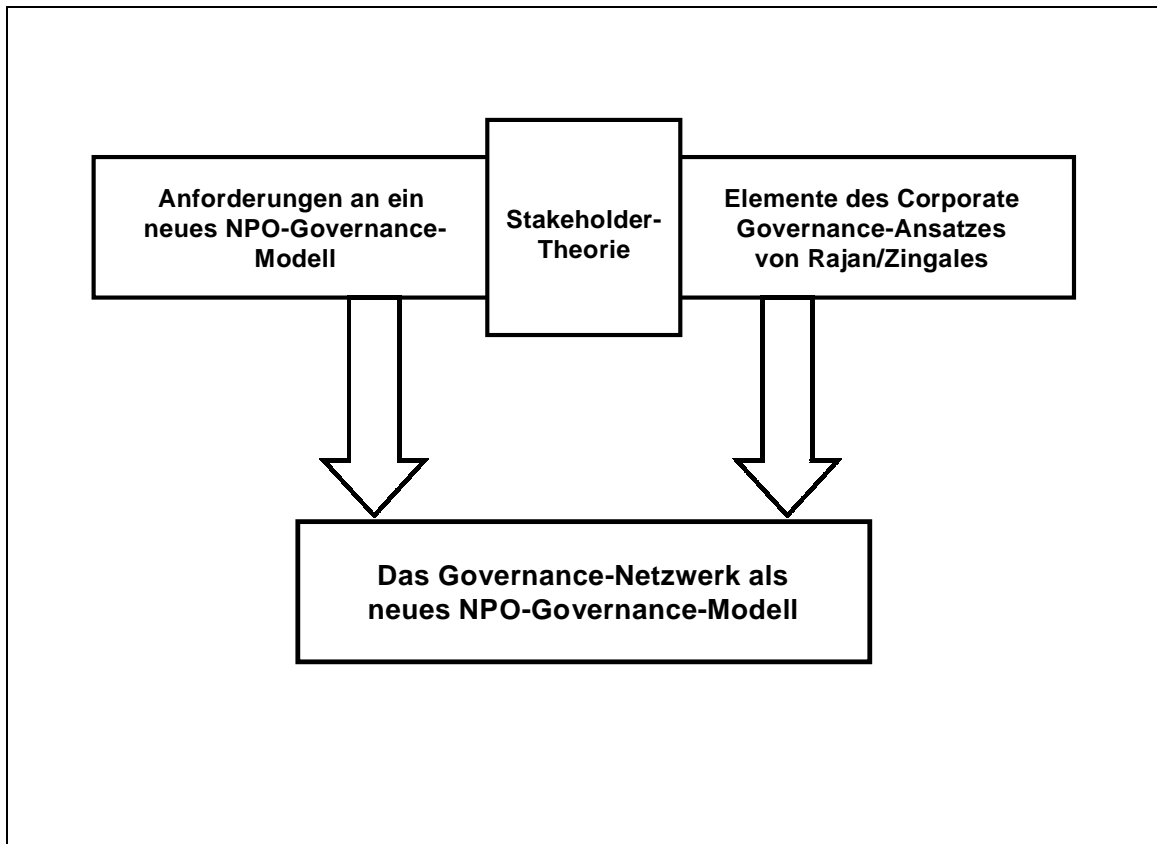


Abb. 9: Grundstruktur der Modellentwicklung

Die Vorgangsweise bei der Erarbeitung des neuen Modells ist dabei zweistufig gestaltet: In einer ersten Entwicklungsstufe wird das Governance-Netzwerk als Analysemodell konzipiert, bevor es in einer zweiten Stufe zu einem Aktionsmodell ausgebaut wird.

5.2 Das Governance-Netzwerk als Analysemodell

Die erste Entwicklungsstufe des neuen Governance-Modells hat zum Ziel, die Grundlagen für den Einsatz von Governance-Instrumenten zu schaffen. Im folgenden Abschnitt wird das Governance-Netzwerk deshalb als Analysemodell konzipiert, wobei folgender Aufbau gewählt wird: Zuerst werden die Elemente des Corporate Governance-Ansatzes von Rajan/Zingales (Rajan/Zingales 1998; 2000; Zingales 1998; 2000) auf ihre Einsatzfähigkeit für NPOs untersucht, bevor in einem weiteren Schritt dargestellt wird, welche Konsequenzen sich daraus für das Modell ergeben. Im Anschluss daran wird dann das neue Modell der NPO-Governance, das Governance-Netzwerk, entwickelt.

5.2.1 Analyse und Adaption der Elemente des Corporate Governance-Ansatzes von Rajan/Zingales (1998; 2000) für NPOs

Der Corporate Governance-Ansatz von Rajan/Zingales (1998; 2000) setzt sich aus den Elementen „Definition von Organisationen“, „Macht“, „Zutritt als Machtverteilungselement“, „Komplementaritäten“ und „Definition der Governance“ zusammen. Zu überprüfen ist jeweils, inwieweit diese Elemente für NPOs adaptiert werden können.

5.2.1.1 Definition von NPOs

Wie in Kapitel 3 gezeigt, existiert in der Literatur eine große Anzahl an Definitionen von NPOs, die primär eine Abgrenzung zu anderen Organisationsformen zum Ziel haben. Unter dem Aspekt der Governance stellt sich dabei das Problem, dass diese Definitionen keine Aussagen darüber tätigen, wo die Grenzen von NPOs liegen.¹²⁸ Eine exakte Kenntnis der Organisationsgrenzen ist im Kontext der Governance aber von großer Bedeutung, da jene Personen und Personengruppen, die innerhalb dieser Grenzen liegen, von einem Governance-System jedenfalls zu berücksichtigen sind.

¹²⁸ Implizit wird von diesen Definitionen meist angenommen, dass NPOs grundsätzlich durch jene Personen, die einen Mitglieder-Status besitzen, klar abgegrenzt werden können.

In der ökonomischen Literatur wird zur Beantwortung der Frage, welche Akteure von Organisationen bei Entscheidungen zu berücksichtigen sind, meist die **Stakeholder-Theorie** herangezogen. Die Stakeholder-Theorie wurde in den letzten zwanzig Jahren primär für Unternehmen entwickelt, um jene Gruppen sichtbar zu machen, die aufgrund der Existenz des Unternehmens gewisse Interessen auf dem Spiel („at stake“) stehen haben. Obwohl die Stakeholder-Theorie hauptsächlich zur Analyse von Unternehmen verwendet wird, ist unbestritten, dass sie aufgrund ihrer umfassenden und allgemeinen Konzeption grundsätzlich auch zur Analyse von NPOs geeignet ist (Donaldson/Preston 1995, 69; Jones/Wicks 1999, 207). In der Stakeholder-Literatur lassen sich aber auf zwei Gebieten große Meinungsverschiedenheiten feststellen:

- Theorie-Entwicklung und Theorie-Konvergenz

Einerseits ist umstritten, inwieweit die Stakeholder-Theorie überhaupt schon eine Theorie darstellt oder nur eine populäre Heuristik zur Beschreibung der Umwelt des Managements (Mitchell et al 1997; Gioia 1999; Trevino/Weaver 1999).

Andererseits ist noch unklar, ob die Stakeholder-Theorie einer Konvergenz überhaupt zugänglich ist. Ausgangspunkt der Differenzen ist die Untergliederung der Stakeholder-Theorie durch Donaldson/Preston (1995) in die drei Aspekte „deskriptiv“, „instrumental“ und „normativ“: Unter einem deskriptiven Fokus wird die Theorie verwendet, um Unternehmen als Konstellation gemeinsamer und widerstreitender Interessen zu beschreiben, und muss sich auf diesem Gebiet mit anderen theoretischen Modellen messen. Instrumentell betrachtet, liefert die Stakeholder-Theorie einen Rahmen, um die Zusammenhänge zwischen Stakeholder-Management und Erreichung der Unternehmensziele zu untersuchen. Der normative Aspekt hingegen betont, dass die Interessen der Stakeholder selbst zu berücksichtigen sind und die Erfüllung nicht nur als Instrument zur Erreichung der Ziele anderer Gruppen (etwa der Shareholder) gesehen werden darf. Donaldson/Preston (1995) betonen, dass jeder Aspekt unterschiedliche Methoden, Kriterien und Beweise beinhaltet und plädieren für eine Gliederung der Stakeholder-Theorie in drei Theoriestränge.

Jones/Wicks (1999) argumentieren hingegen, dass zwischen den Theoriesträngen durchaus Gemeinsamkeiten existieren und dass jeder Ansatz ohne die anderen Aspekte unvollständig ist, da jede Theorie einen normativen Kern, beschreibende Fähigkeiten und instrumentelle Argumente besitzen muss, um praktikabel zu sein. Die Arbeit von Jones/Wicks (1999) wurde in der Literatur stark kritisiert, wobei überwiegend methodologische Bedenken geäußert wurden (Donaldson 1999; Gioia 1999; Trevino/Weaver 1999; Freeman 1999). Als Ergebnis kann daher festgehalten werden, dass noch nicht von einer Konvergenz der Stakeholder-Theorie auszugehen ist.¹²⁹

- Definition und Abgrenzung der Stakeholder

In der Literatur herrscht auch keine Einigkeit¹³⁰ darüber, welche Personen und Personengruppen¹³¹ anhand welcher Kriterien als Stakeholder zu klassifizieren sind.¹³² Der Begriff „Stakeholder“ wurde erstmals 1963 in einem internen Arbeitspapier des Stanford Research Institute verwendet und umfasst nach dieser Definition alle Gruppen, ohne deren Unterstützung eine Organisation nicht lebensfähig wäre (Freeman 1984, 31).

Die klassische Definition eines Stakeholders stammt von Freeman (1984, 46), der darunter „any group or individual who can affect or is affected by the achievement of the organization’s objectives“ versteht.

¹²⁹ Da sich die Stakeholder-Theorie noch in einem relativ gering entwickelten Stadium befindet, wird auch zunehmend versucht, neue Konzepte zu adaptieren, etwa die Verwendung der sozialen Netzwerkanalyse durch Rowley (1997), die Integration ethischer Aspekte durch Hummels (1998) oder die Einbeziehung einer „Theorie der sozialen Veränderung“ durch Friedman/Miles (2002).

¹³⁰ Für einen umfassenden Überblick über bestehende Stakeholder-Definitionen siehe Mitchell et al (1997).

¹³¹ Es existieren auch Konzepte, die etwa die Umwelt selbst als potentiellen Stakeholder behandeln (Mitchell et al 1997, 855). Für den Zweck dieser Arbeit werden aber nur Personen und Personengruppen als potentielle Stakeholder betrachtet.

¹³² Probleme bereitet aber nicht nur die Frage, welche Gruppen zu berücksichtigen sind, sondern auch, welchen Umfang einzelne Gruppen haben. Vgl. dazu etwa Dunham et al (2001), die sich mit der Abgrenzung der Stakeholder-Gruppe „Community“ beschäftigen.

Hill/Jones (1992, 133) betonen hingegen, dass Stakeholder „groups of constituents who have a legitimate claim on the firm“ darstellen, deren Legitimität sich primär aus der Versorgung des Unternehmens mit kritischen Ressourcen ergibt.

Diese Definitionsbeispiele zeigen, dass grundsätzlich zwischen engeren (Stanford-Definition, Hill/Jones-Definition) und weiteren Definitionen (Freeman-Definition) unterschieden werden kann (Mitchell et al 1997), dass aber noch keine einheitliche Ansicht existiert, wer anhand welcher Kriterien als Stakeholder zu bezeichnen ist.

Das Problem der Definition der Stakeholder und der Organisationsgrenzen kann durch die **Verwendung des Kriteriums der spezifischen Investition** aber zumindest für den Zweck der Governance gelöst werden, indem Organisationen als „nexus of specific investments“ definiert werden (Zingales 1998, 5). Aus dieser Definition kann einerseits abgeleitet werden, wer Stakeholder ist (jeder Akteur, der wertvolle¹³³ spezifische Investitionen tätigt), und andererseits, wo die Grenze der Organisation liegt (alle Stakeholder liegen innerhalb, alle anderen Akteure außerhalb der Grenze).

Die Organisationsdefinition von Zingales (1998) kann daher grundsätzlich auf NPOs übertragen werden, so dass **NPOs für die weitere Arbeit als Nexus wertvoller spezifischer Investitionen¹³⁴ definiert werden**. Stakeholder von NPOs sind damit jene Personen und Personengruppen, die NPO-spezifische wertvolle Investitionen tätigen, so dass das **NPO-Governance-System alle Akteure, die spezifische wertvolle Investitionen durchgeführt haben, berücksichtigen muss**.

¹³³ Wie Speckbacher (2002, 10) betont, sind die spezifischen Investitionen auf für die Organisation wertvolle Investitionen einzuschränken, da sonst z.B. auch Terroristen unter den Begriff „Stakeholder“ fallen würden.

¹³⁴ Mit den in Kapitel 3.2 zusätzlich festgelegten Definitionsmerkmalen.

5.2.1.2 Macht in NPOs

Rajan/Zingales (1998; 2000) argumentieren, dass die Macht der Stakeholder das wesentliche Kriterium für die Verteilung der Quasi-Renten bei den Verhandlungen ex-post darstellt. Da NPOs ebenfalls als Nexus spezifischer Investitionen definiert werden, ist die Macht auch im NPO-Kontext als entscheidende Governance-Determinante zu adaptieren: **Macht ist für die Governance von NPOs essentiell, weil auch in NPOs Verhandlungen über die Verteilung von Quasi-Renten ex-post stattfinden und jene Akteure, die über mehr Macht verfügen, die weniger mächtigen Akteure ausbeuten können.**

Bei einer Analyse der Literatur zum Themenkomplex „Macht“ lässt sich feststellen, dass keine NPO-spezifischen Machtkonzeptionen existieren. Da das Phänomen „Macht“ für die Governance von NPOs aber von großer Bedeutung ist, wird im Anschluss an die Darstellung der Machtkonzeption von Rajan/Zingales (1998; 2000) ein Überblick über die bedeutendsten Machtansätze der (überwiegend soziologischen)¹³⁵ Literatur gegeben. Diese Vorgehensweise wird aus zwei Gründen gewählt: Einerseits haben Rajan/Zingales (1998; 2000) selbst kein neues Machtmodell entwickelt, sondern bauen auf den Ansätzen von Emerson (1962), Pfeffer (1981) und Hart (1995a) auf (Rajan/Zingales 2000, 4), und andererseits soll eine Überprüfung vorgenommen werden, ob in NPOs nicht auch andere Machtgrundlagen relevant sein können als in Unternehmen.

Rajan/Zingales (1998; 2000) verwenden für ihren Ansatz eine individuelle Machtperspektive und fokussieren die Rolle der Macht im Kontext der Überschussverteilung. Nach Rajan/Zingales (1998, 4f) besitzen Individuen in Organisationen dann Macht, wenn sie in Verhandlungen einen größeren Anteil am Organisationsüberschuss für sich beanspruchen können als andere Individuen.

¹³⁵ Das Phänomen „Macht in Organisationen“ wird in der Literatur zwar hauptsächlich aus soziologischer Perspektive analysiert, es finden sich neben sozioökonomischen aber auch psychologische und politikwissenschaftliche Machtansätze (siehe dazu Zald 1970; Hardy 1995; Kramer/Neale 1998).

Die bedeutendste Machtquelle der Organisationsmitglieder liegt dabei in der Drohung, jene wertvollen Ressourcen zu entziehen, die für den Produktionsprozess der Organisation von essentieller Bedeutung sind, d.h., die Macht von Individuen hängt von ihrer Verfügungsgewalt über wertvolle Ressourcen ab. Der Entzug wertvoller Ressourcen ist aufgrund von expliziten vertraglichen Regelungen zwar nicht in allen Fällen möglich, bei Annahme unvollständiger Verträge existieren aber ausreichend vertragliche Lücken, um einen Entzug als bedrohlich erscheinen zu lassen. Die Machtkonzeption von Rajan/Zingales (1998; 2000) berücksichtigt daher nur eine einzige Machtquelle: Macht entsteht aus der Kontrolle eines Individuums über wertvolle Ressourcen in vertraglich nicht explizit vereinbarten Kontingenzen.

Im Gegensatz zum eher engen Machtkonzept von Rajan/Zingales (1998; 2000) finden sich in der Literatur überwiegend Ansätze, die, bedingt durch eine soziologische Perspektive, ein umfassenderes Machtverständnis erkennen lassen. Die ausgewählten Konzepte werden im folgenden Abschnitt in chronologischer Reihenfolge behandelt, wobei das Hauptaugenmerk jeweils auf der Definition der Macht und der verwendeten Klassifikation der Machtgrundlagen liegt.

Weber (1946; 1978) definiert Macht als „jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance beruht“ (Weber 1978, 79). Weber (1946) verwendet die Begriffe „Macht“ und „Autorität“ ohne Unterscheidung und postuliert drei Machtgrundlagen:

- „legal authority“ (Macht aufgrund normativer Regeln der Gesellschaft, etwa Gesetze)
- „traditional authority“ (Macht aufgrund von Traditionen und Erbrechten)
- „charismatic authority“ (Macht aufgrund des Glaubens anderer an besondere Fähigkeiten des Inhabers).

French/Raven (1959) betrachten in ihrem Konzept die Beziehung zweier sozialer Agenten O und P und definieren Macht im Sinne eines Einflusspotentials: „The strength of power of O/P in some system a is defined as the maximum potential ability of O to influence P in a.“ (French/Raven 1959, 152). Die Beziehung zwischen O und P wird dabei insbesondere durch jene Variablen definiert, die von den Autoren als fünf Machtbasen von O bezeichnet werden:

Die erste Machtgrundlage von O wird als „reward power“ bezeichnet und resultiert aus der Wahrnehmung von P, dass O die Möglichkeit besitzt, ihn zu belohnen. Die zweite Machtbasis entsteht durch die Erwartung von P, dass er von O bestraft wird, wenn er dessen Einflussversuch nicht gehorcht („coercive power“). Als dritte Machtbasis nennen French/Raven (1959) „legitimate power“, die aus der Wahrnehmung von P resultiert, dass O ein legitimes Recht besitzt, Verhaltensvorschriften zu machen. Die Legitimität leitet sich dabei aus dem Glauben von P an bestimmte Normen und Werte der Gesellschaft (z.B. Gesetze) ab, der P verpflichtet, den Einfluss zu akzeptieren. Die vierte Machtbasis von O wird als „referent power“ bezeichnet und hat ihre Wurzel im Verlangen von P, O möglichst ähnlich zu sein. Die hohe Attraktivität von P führt zu einem Streben von O nach Identifikation mit P und verschafft P dadurch Macht, unabhängig davon, ob er sich dieser Tatsache völlig bewusst ist. Als fünfte Machtbasis identifizieren die Autoren „expert power“, die O von P durch die Zuschreibung großen Wissens auf einem bestimmten Gebiet erhält. Weil O als Experte betrachtet wird, werden seine Anordnungen und Ratschläge auf diesem Gebiet befolgt, wodurch O Macht über P erlangt.

In einer Weiterentwicklung des Ansatzes stellt Raven (1992) fest, dass noch eine sechste Machtbasis existiert, nämlich „informational power“. Im Unterschied zur „expert power“ ist für diese Machtbasis aber wesentlich, dass die Macht auf Informationsinhalten basiert und nicht auf dem Glauben, dass der Informationsgeber Experte ist.

Etzioni (1961) analysiert Macht in einem ähnlichen Kontext wie Weber (1946) und French/Raven (1959), indem er Macht als „an actor’s ability to induce or influence another actor to carry out his directives or any other norms he supports“ definiert (Etzioni 1961, 4). Macht kann nach Etzioni (1961, 5f) grundsätzlich anhand der eingesetzten Mittel (physische, materielle, symbolische) unterschieden werden, woraus er drei Machtkategorien ableitet:

Die erste Machtklasse wird „coercive power“ genannt und bezeichnet jene Macht, die auf der Androhung oder Ausübung von Sanktionen basiert. Im Unterschied zu French/Raven (1959) betrachtet Etzioni (1961) aber primär physischen Zwang als Sanktion (z.B. Zufügen von Verletzungen, Bewegungsbeschränkungen, Entzug von Nahrung etc.). Die zweite Machtklasse basiert auf der Kontrolle über materielle Ressourcen und Belohnungen („remunerative power“), während die dritte Machtklasse („normative power“) auf der Möglichkeit der Allokation und Manipulation symbolischer Ressourcen basiert (z.B. die Beeinflussung der Meinungsbildung durch Massenmedien, Statussymbole, Rituale oder positive/negative Rückmeldungen).

Etzioni (1961, 6f) stellt fest, dass in Organisationen meist alle drei Machtkategorien zum Einsatz kommen, dass in den überwiegenden Fällen aber nur eine Kategorie betont wird, da sich die beiden anderen Kategorien neutralisieren.¹³⁶

Emerson (1962) erweitert das Spektrum der Machtforschung, indem er Macht nicht mehr als Attribut von Akteuren betrachtet, sondern den Fokus auf die gegenseitige Abhängigkeit der Parteien richtet. Macht wird zwar weiterhin im Sinne eines Einflusspotentials zur Überwindung von Widerständen definiert, als Machtbasis wird aber generell die Kontrolle über Ressourcen, die für andere Parteien wertvoll sind, eingeführt: „Thus, it would appear that the power to control or influence the other resides in control over the things he values, which may range all the way from oil resources to ego-support, depending upon the relation in question. In short, power resides implicitly in the others’ dependency.“ (Emerson 1962, 32).

¹³⁶ Der Einsatz von Zwang erzeugt meist eine so große Entfremdung, dass der gleichzeitige Einsatz normativer Macht wirkungslos ist.

Pfeffer (1981; 1992) behandelt das Phänomen „Macht“ erstmals nicht aus einer individuellen Sichtweise, sondern aus einer Organisations-Perspektive, wobei er sich auf die Rolle der Macht im Entscheidungsprozess konzentriert. Pfeffer (1992, 30) definiert Macht als „the potential ability to influence behaviour, to change the course of events, to overcome resistance, and to get people to do things that they would not otherwise do“. Der Autor führt in seinem Machtkonzept die Arbeiten von Emerson (1962) und Pfeffer/Salancik (1978) zusammen, indem er feststellt, dass Macht innerhalb und zwischen Organisationen primär auf der Abhängigkeit von Ressourcen basiert (Pfeffer 1981, 99ff). Aus dieser Sichtweise liegt die entscheidende Machtgrundlage in der Möglichkeit der Versorgung mit kritischen Ressourcen: Jene Akteure besitzen in Entscheidungsprozessen die größte Macht, die die kritischste und am schwierigsten erlangbare Ressource zur Verfügung stellen können. Diese Ressourcenabhängigkeitsperspektive der Macht wird von Pfeffer (1992, 83) auch durch die sogenannte „New Golden Rule“ verdeutlicht: „The person with the gold makes the rules.“

Bacharach (1982) führt ebenfalls eine organisationstheoretische Analyse der Macht durch und nimmt an, dass Organisationen durch politische Interaktionen geprägt sind und durch den Einsatz von Macht versuchen, Kontrolle über reale oder symbolische Ressourcen zu erlangen. Bacharach (1982, 14ff) lehnt eine explizite Definition des Begriffs „Macht“ ab¹³⁷ und stellt fest, dass Macht nicht als Attribut von Personen oder Organisationen behandelt werden sollte, sondern immer in die soziale Beziehung der Akteure einzubetten ist. Er unterscheidet dabei Form und Inhalt der Macht, wobei er die Form der Macht anstelle einer Definition verwendet und den Inhalt der Macht als Machtgrundlagen behandelt:

Die Form der Macht besitzt drei Aspekte, einen relationalen Aspekt (Machtbeziehung), einen Abhängigkeitsaspekt (Abhängigkeit als Grundlage für machtbasierte Tauschbeziehungen) und einen Sanktionsaspekt (Belohnungen oder Bestrafungen).

¹³⁷ Das Dilemma dieser Begriffsdefinition liegt nach Bacharach (1982, 14f) darin, dass Macht ein „primitiver Terminus“ ist, der nur heuristischen Nutzen besitzt, aber nicht exakt definiert werden kann.

Der Inhalt der Macht lässt sich anhand von vier Machtbasen beschreiben, wobei Bacharach (1982, 34) die Klassifikation von Etzioni (1961) übernimmt und um eine vierte Basis erweitert: Macht durch Zugang zu Informationen.

Mintzberg (1983) analysiert Macht ebenfalls im Zusammenhang mit Organisationen und definiert sie als „the capacity to effect (or affect) organizational outcomes“ (Mintzberg 1983, 4). Die Macht einzelner Akteure in oder gegenüber Organisationen beruht dabei meist auf Lücken im Machtsystem der Organisation selbst. In diesem Zusammenhang stehen jedenfalls die ersten drei der fünf Machtbasen nach Mintzberg (1983, 24), nämlich Kontrolle über eine für die Organisation kritische Ressource, technische Fertigkeit und kritisches Wissen. Diese drei Elemente müssen aber, um Machtbasen darzustellen, für das Unternehmen essentiell sein, sich in der Verfügungsgewalt weniger, kooperierender Personen befinden und unersetzbar sein, da ansonsten keine Abhängigkeit des Unternehmens und damit keine Macht über das Unternehmen besteht. Die vierte Machtgrundlage basiert auf legalen Prärogativen, d.h. exklusiven Rechten und Privilegien, eine Auswahl zu treffen (z.B. das Recht der Eigentümer, das Management zu wählen). Als fünfte Machtgrundlage leitet Mintzberg (1983, 24f) den Zugang zu jenen Akteuren ab, die sich auf eine der vier bereits genannten Machtgrundlagen stützen können (z.B. Freunde von Entscheidungs-trägern). Um einen tatsächlichen Einfluss auf die Ergebnisse der Organisation zu besitzen, muss neben einer Machtgrundlage aber auch der Wille und die Fähigkeit gegeben sein, die Machtbasis zu verwenden

Hart (1995a) betrachtet das Phänomen „Macht“ nicht aus einer soziologischen Perspektive, sondern integriert es in ein institutionenökonomisches Modell der Verfügungsrechte. Die entscheidende Machtquelle stellt dabei das Eigentumsrecht dar, da es das Recht verschafft, in vertraglich nicht geregelten Situationen über die Ressourcenverwendung zu entscheiden. Hart (1995a, 29ff) konzentriert sich in seiner Arbeit aber ausschließlich auf Anlagegüter bzw. materielle Ressourcen, da das Humankapital der Mitarbeiter nicht im Eigentum des Unternehmens stehen kann.

Der Überblick über die verschiedenen Machtkonzeptionen zeigt, dass die soziologischen Machtansätze aufgrund ihrer zu allgemeinen Konzeption, die überwiegend ökonomischen Ansätze (Pfeffer 1981; 1992; Hart 1995a) dagegen aufgrund ihrer konzeptionellen Enge nur begrenzt eine eigenständige Basis für die Governance von NPOs bieten können, so dass im Ergebnis die Machtkonzeption von Rajan/Zingales (1998; 2000) als am besten geeignet erscheint. Als Grundlage einer Machtanalyse von NPOs wird daher die Verfügungsgewalt über kritische Ressourcen verwendet, wobei im Governance-Kontext zu hinterfragen ist, welche Ressourcen für NPOs kritisch sind und wie die zukünftige Versorgung sichergestellt werden kann.

Auch wenn für das neue NPO-Governance-Modell der Machtansatz von Rajan/Zingales (1998; 2000) verwendet wird, so kann aus der Untersuchung der weiteren Machtkonzepte abgeleitet werden, dass für die Analyse von Machtpositionen in NPOs zusätzlich auch formale (Macht aufgrund gesetzlicher bzw. statutarischer Vorschriften) und informale Machteinflüsse (symbolische Machtbasen, etwa die Organisationskultur) berücksichtigt werden müssen.

5.2.1.3 Machtverteilungsinstrumente

Die Regulierung der Machtverteilung innerhalb einer Organisation ist nach Rajan/Zingales (1998; 2000) die Kernaufgabe des Governance-Systems, da die Machtverteilung den Anteil an den Quasi-Renten bei den Verhandlungen ex-post definiert. Ihr Corporate Governance-Ansatz verwendet dafür das Instrument der Regulierung des Zutritts zu wertvollen Ressourcen: Durch das de-facto-Machtverteilungsinstrument „Zutritt zu wertvollen Ressourcen“ (z.B. Zutritt zu Informationen, Kontaktnetzwerken, Ideen etc.) kann eine Organisation Einfluss auf die Entwicklung der Machtbasen einzelner Stakeholder nehmen, da die Stakeholder durch den Zutritt die Möglichkeit erlangen, sich selbst zu einer kritischen Ressource zu entwickeln und damit an Macht in den Verhandlungen ex-post gewinnen.

Der Zutritt zu wertvollen Ressourcen kann als Instrument der Machtverteilung zwar grundsätzlich auch für NPOs angewendet werden¹³⁸, es ist aber zu hinterfragen, ob eine Konzentration auf dieses Instrument im NPO-Kontext ausreichend ist.

Das Konzept des Zutritts basiert nämlich implizit auf der Annahme, dass die Motivation der Stakeholder darin liegt, möglichst viel an Macht zu besitzen, um einen großen Anteil an den Quasi-Renten zu erlangen. Im Fall eines Unternehmens bereitet diese Annahme keine Probleme, da alle Individuen grundsätzlich ihren eigenen Nutzen maximieren wollen, indem sie danach streben, einen möglichst großen Anteil am Unternehmensgewinn bei den ex-post-Verhandlungen zu erhalten. Im Fall von NPOs ergeben sich aber aus folgenden Überlegungen heraus Probleme:

- Der Überschuss von NPOs darf aufgrund der Gewinnverteilungsschranke¹³⁹ nicht auf die kontrollierenden Stakeholder-Gruppen verteilt werden, sondern darf nur für die Erfüllung des Organisationszweckes verwendet werden. Da bis auf die Stakeholder-Gruppe der Kunden (durch zusätzliches Leistungsangebot oder Verbilligung der Leistungen) somit keine Gruppe explizite Vorteile aus dem Überschuss lukrieren darf, muss überlegt werden, ob der monetäre Überschuss nicht auch implizit verteilt werden kann (z.B. durch eine Erhöhung der Aufwandsentschädigungen der Board-Mitglieder, durch zusätzliche Mitarbeiterschulungen, durch Investitionen in die Verbesserung der Aufenthaltsräume oder durch einen Betriebsausflug).

¹³⁸ Die Anwendbarkeit des Konzeptes lässt sich u.a. durch das Beispiel eines Board-Mitglieds und eines bezahlten Mitarbeiters einer NPO demonstrieren:

Ein Mitglied des Board kann sich durch den privilegierten Zutritt zur wertvollen Ressource „Kontakt Netzwerk“ mittels spezifischer Investitionen (Pflege und Ausbau der Beziehungen) selbst zu einer wertvollen Ressource entwickeln und dadurch Macht bei Entscheidungen bzw. bei der Wiederwahl gewinnen. Das Konzept lässt sich ebenso für bezahlte Mitarbeiter anwenden, wie sich anhand der Entwicklung eines EDV-Mitarbeiters zum System-Administrator darstellen lässt: Erst durch den privilegierten Zutritt zur wertvollen Ressource „Computernetzwerk“ kann sich der EDV-Mitarbeiter durch spezifische Investitionen zur wertvollen Ressource „System-Administrator“ entwickeln und dadurch an Macht gewinnen.

¹³⁹ Zur Gewinnverteilungsschranke siehe genauer Kapitel 3.2.

- Zusätzlich zu den Herausforderungen bei der Verteilung des monetären Überschusses ergibt sich bei NPOs das Problem, dass kein in einheitlicher Kategorie ausdrückbarer Überschuss existiert. Die unbezahlte, freiwillige Tätigkeit der ehrenamtlichen Mitarbeiter oder die finanzielle Unterstützung durch Spender zeigen, dass der zu verteilende Überschuss von NPOs nur bedingt monetär ist. Der Überschuss von NPOs kann daher nicht kumuliert betrachtet werden, sondern muss jeweils auf der Ebene der einzelnen Stakeholder-Gruppen definiert werden.
- In NPOs existieren Stakeholder-Gruppen, die altruistisch handeln, d.h. deren Ziel nicht die Maximierung des eigenen Nutzens ist, sondern die Maximierung des Nutzens Dritter. Falls die Maximierung des Nutzens dieser Personen auch das Ziel einer oder mehrerer anderer Stakeholder-Gruppen ist, entfällt das Governance-Problem zwischen diesen Gruppen de facto: Bei der Überschussverteilung finden zwischen diesen Gruppen keine Machtkämpfe statt, da der Überschuss im gemeinsamen Interesse dieser Gruppen verwendet wird.¹⁴⁰

Die angesprochenen Probleme lassen erkennen, dass die Aufgabe der Machtregulierung in NPOs differenzierter geregelt werden muss als in Unternehmen. Als Folge muss für NPOs jedenfalls überlegt werden, welche zusätzlichen Governance-Institutionen neben dem Zutritt zu wertvollen Ressourcen einsetzbar sind, um die gezeigten Besonderheiten berücksichtigen zu können.

¹⁴⁰ Es entfällt daher der „trade off“ zwischen der Befriedigung der Bedürfnisse verschiedener Anspruchsgruppen.

5.2.1.4 Komplementaritäten

Rajan/Zingales (1998; 2000) betonen, dass Organisationen immer wieder Anreize für spezifische Investitionen bieten müssen, um die Wahrscheinlichkeit für einen Austritt kritischer Mitarbeiter gering zu halten. Erreicht werden soll eine dauerhafte Bindung der kritischen Stakeholder durch die Schaffung und Ausnützung von Komplementaritäten, die als Situationen definiert werden, in denen die Beziehung einen größeren Überschuss abwirft als bei getrennten Handlungen. Das Potential an Komplementaritäten lässt sich insbesondere durch gezielten, privilegierten Zutritt zu wertvollen Ressourcen ausnützen, es muss aber darauf geachtet werden, dass immer wieder ausreichend motivierende Komplementaritäten entwickelt werden, um weitere spezifische Investitionen zu garantieren.

Das Governance-Element „Komplementaritäten“ zeigt den dynamischen Aspekt des Ansatzes von Rajan/Zingales (1998; 2000). Eine Adaption für das NPO-Governance-Modell ist grundsätzlich sinnvoll, da auch NPOs durch das Potential und die Ausnützung von Komplementaritäten die Entwicklung der Machtpositionen vorsteuern können und Sorge für die Integrität der Organisation tragen müssen. Die Integration dynamischer Aspekte entspricht auch den Anforderungen an ein neues NPO-Governance-Modell, es muss aber wiederum berücksichtigt werden, dass Komplementaritäten jeweils stakeholder-spezifisch und nicht unbedingt monetär darstellbar sind.

5.2.1.5 Definition der NPO-Governance

Da die Beziehungen zwischen NPOs und ihren Stakeholdern durch unvollständige, explizite und implizite Verträge geregelt sind und die Verteilung der Quasi-Renten nicht ex-ante für alle Kontingenzen spezifiziert ist, ist ein Governance-System auch für NPOs grundsätzlich notwendig. Die Definition der NPO-Governance kann aufgrund der Adaption aller Elemente ihres Governance-Systems ebenfalls von Rajan/Zingales (1998; 2000) übernommen und wie folgt formuliert werden:

Die NPO-Governance definiert sich durch ein komplexes Set von Beschränkungen¹⁴¹, das die ex-post-Verhandlungen über die von einer NPO generierten Quasi-Renten formt.

5.2.2 Konsequenzen für das neue NPO-Governance-Modell

Zusätzlich zu den in Kapitel 5.1 festgelegten Anforderungen ergeben sich aus der Adaption des Ansatzes von Rajan/Zingales (1998; 2000) folgende **Konsequenzen für die erste Entwicklungsstufe des neuen NPO-Governance-Modells:**

- Das Modell muss alle Gruppen berücksichtigen können, die NPO-spezifische wertvolle Investitionen getätigt haben.
- Die Analyse der Machtbeziehungen muss für jede Stakeholder-Gruppe getrennt vorgenommen werden, wobei jeweils beantwortet werden muss,
 - wie sich die Machtverteilung zwischen der Stakeholder-Gruppe und der NPO darstellt,
 - aus welchem Grund die Gruppe Macht besitzt (Machtquellen)
 - welche spezifischen Investitionen von jeder Stakeholder-Gruppe getätigt werden und
 - worin die Quasi-Renten und Hold-Ups in den einzelnen Beziehungen bestehen.¹⁴²
- Die Analyse der einzelnen Machtbeziehungen ist aus dem Fokus der Verfügungsgewalt einzelner Stakeholdergruppen über wertvolle Ressourcen heraus vorzunehmen. Zusätzlich müssen aber auch jene formalen und informalen Machtfaktoren berücksichtigt werden, die einen Einfluss auf alle Machtrelationen ausüben.

¹⁴¹ Unter das „komplexe Set von Beschränkungen“ fallen alle Governance-Institutionen, die einen Einfluss auf die Verteilung der Quasi-Renten ex post besitzen, d.h. die einen Einfluss auf die Machtverteilung innerhalb von NPOs ausüben.

¹⁴² Diese Anforderungen werden von Zingales (2000, 31ff) übernommen.

Die Adaption des Ansatzes von Rajan/Zingales (1998; 2000), insbesondere die dabei festgestellten Probleme, haben aber auch **Konsequenzen für die zweite Entwicklungsstufe des NPO-Governance-Modells**, die sich mit der Entwicklung von Governance-Institutionen¹⁴³ zur Beeinflussung der Machtrelationen befasst:

- In der zweiten Entwicklungsstufe des Modells müssen neben dem Instrument des Zutritts zu wertvollen Ressourcen weitere Governance-Instrumente entwickelt werden, die auf die jeweiligen unterschiedlichen Definitionen der Quasi-Renten der Stakeholder-Gruppen einzugehen haben.
- Im Rahmen der zweiten Entwicklungsstufe muss auch untersucht werden, welche Folgen altruistische Motive für die Konzeption von Governance-Instrumenten besitzen. Insbesondere ist dabei zu analysieren, ob zwischen altruistischen¹⁴⁴ Stakeholder-Gruppen überhaupt Governance-Probleme existieren und welche Konsequenzen eine Differenzierung zwischen den unterschiedlichen Ausprägungsformen des Altruismus für die Entwicklung neuer Instrumente besitzt.

5.2.3 Entwicklung des Governance-Netzwerks als Analysemodell

Um eine Untersuchung der Machtrelationen zwischen NPOs und ihren Stakeholdern durchführen zu können, muss zuerst ein möglichst vollständiger Überblick über alle potentiellen Stakeholder von NPOs erreicht werden. Die Analyse der Literatur zeigt, dass keine anerkannte Stakeholder-Klassifizierung sondern nur einzelne Ansätze existieren, die sich am jeweiligen Untersuchungszweck orientieren:

¹⁴³ Die Governance-Institutionen werden in der weiteren Arbeit als „Governance-Instrumente“ bezeichnet.

¹⁴⁴ Zum Altruismus siehe auch Kapitel 3.4.

Murray (1998) gibt einen Überblick über alle potentiellen NPO-Stakeholder unter dem Aspekt der Governance. Seine Klassifizierung orientiert sich am Prozess der Entscheidungsfindung und nimmt folgende Differenzierung vor (Murray 1998, 994f):

- Board als Gesamtheit
- Einzelne Board-Mitglieder
- Board-Ausschüsse
- Chief Executive Officer (CEO)
- Top-Management
- Bezahlte Mitarbeiter
- Freiwillige Mitarbeiter¹⁴⁵
- Kunden
- Mitglieder
- Gründer
- Staatliche Regulatoren.

Abzug/Webb (1999) untersuchen, welche Stakeholder-Rollen NPOs bei Unternehmen einnehmen können. Auch wenn die Autoren selbst keine Klassifikation von NPO-Stakeholdern entwickeln, sondern nur analysieren, als welche Stakeholder NPOs Unternehmen gegenüber auftreten, scheint eine Darstellung sinnvoll, da NPOs auch gegenüber anderen NPOs als Stakeholder auftreten können, so dass die Arbeit von Abzug/Webb (1999) unter diesem Aspekt auch als NPO-Stakeholder-Klassifikation interpretiert werden kann. Die Klassifikation der Autoren umfasst folgende Stakeholder-Gruppen:

- Lokale Gemeinschaft
- Wettbewerber
- Kunden

¹⁴⁵ In der Literatur werden die unbezahlten Mitarbeiter überwiegend als „volunteers“ bezeichnet. Für die weitere Arbeit wird aber nicht die wörtliche Übersetzung „freiwillige Mitarbeiter“, sondern die Bezeichnung „ehrenamtliche Mitarbeiter“ verwendet, um Missverständnissen vorzubeugen (vgl. Badelt 2002c, 573: auch bezahlte Mitarbeiter arbeiten freiwillig, sofern keine Zwangsarbeit vorliegt).

-
- Mitarbeiter und Manager
 - Regierung
 - Kapitalgeber
 - Lieferanten.

Keating/Frumkin (2000) analysieren, welche Stakeholder unter dem Aspekt der finanziellen Rechenschaft zu berücksichtigen sind. Sie unterscheiden dabei drei Stakeholder-Hauptgruppen (Keating/Frumkin 2000, 7ff):

- Kunden
- Spender
- Lokale Gemeinschaft.

Young (2002) untersucht, welchen Stakeholdern NPOs verantwortlich sind und zählt folgende Gruppen auf (Young 2002, 4):

- Spender
- Regierung
- Übergeordnete NPOs (föderale Struktur)
- Kunden (Leistungsempfänger)
- Bezahlte Mitarbeiter
- Ehrenamtliche Mitarbeiter.

Die Darstellung der Klassifikationen zeigt, dass zwischen den einzelnen Ansätzen relativ große Abweichungen existieren. Auffallend ist, dass sowohl relativ stark differenzierte, als auch relativ grobe Klassifikationen entwickelt wurden, obwohl die Untersuchungszwecke einander teilweise überschneiden (Governance/finanzielle Rechenschaft/Verantwortlichkeit).

Für die Frage der unmittelbaren Anwendbarkeit einer Klassifikation für ein neues NPO-Governance-Modell ist entscheidend, ob alle Gruppen berücksichtigt werden, die wertvolle spezifische Investitionen getätigt haben und deshalb in einer Machtbeziehung zur NPO stehen. Da unter diesem Aspekt keine Klassifikation ausreichend vollständig erscheint¹⁴⁶, wird eine Integration und Ausweitung vorgenommen und eine eigene Stakeholder-Klassifikation entwickelt, die auch die Basis für das Governance-Netzwerk bildet:

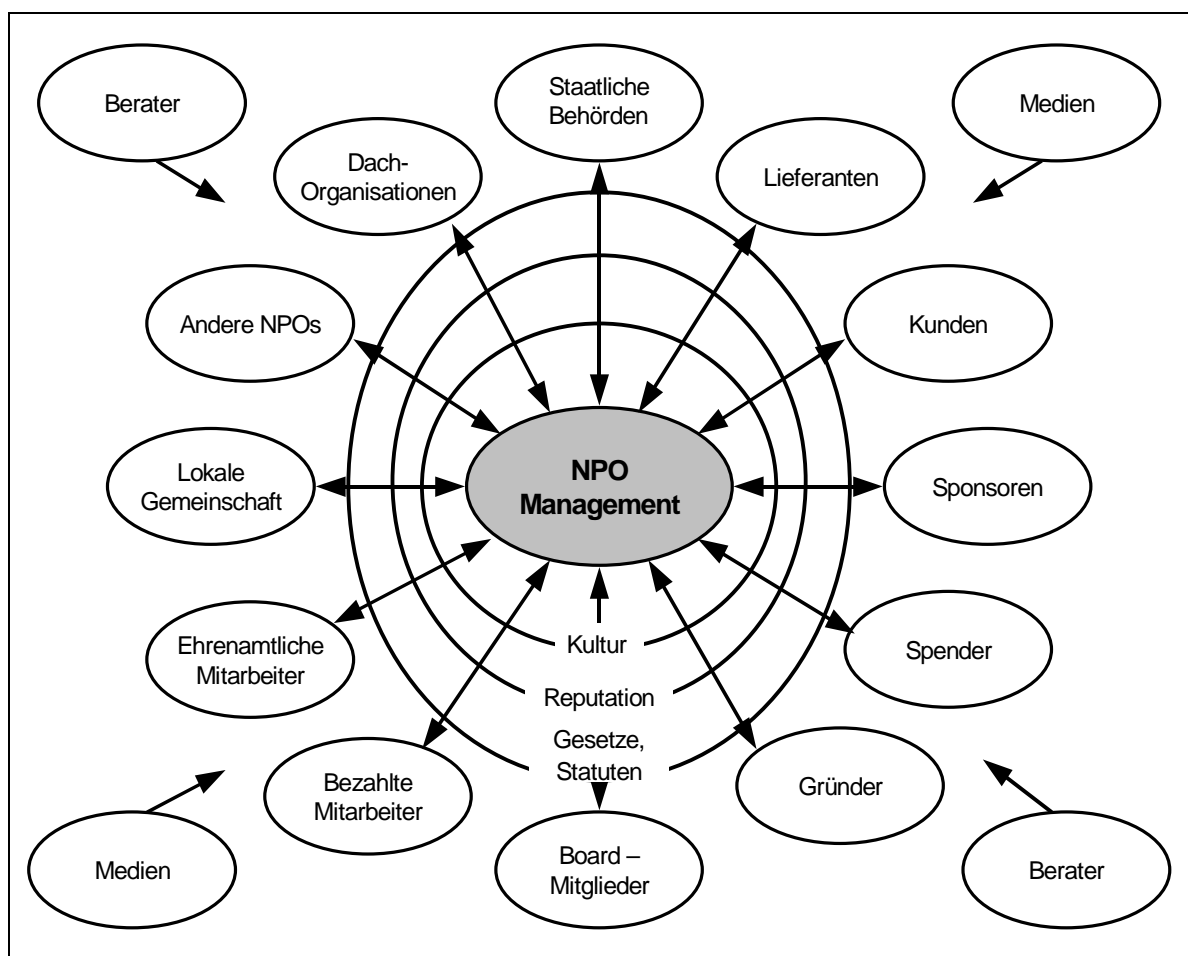


Abb. 10: Das Governance-Netzwerk als Analysemodell

¹⁴⁶ Bei Abzug/Webb (1999), Keating/Frumkin (2000) und Young (2002) fehlt etwa das Board als Stakeholdergruppe, während Murray (1998) die lokale Gemeinschaft ausblendet.

Das Governance-Netzwerk ist in seiner **ersten Entwicklungsstufe als Analysemodell konzipiert, das zum Ziel hat, alle Machtrelationen zwischen NPOs und ihren Stakeholdern darzustellen und zu untersuchen.** Das Governance-Netzwerk besteht zur Erreichung dieses Zwecks aus folgenden Elementen:

5.2.3.1 Das Management als Zentrum des Netzwerks

NPOs sind von der Rechtsordnung als juristische Personen konzipiert. Da juristische Personen selbst nicht handlungsfähig sind, benötigen sie Organe, die für sie handeln und als Vertreter fungieren. Mit Hill/Jones (1992, 134) und Jones (1995) wird das Management als jene Stakeholder-Gruppe identifiziert, die als Vertreter der NPOs agiert, da das Management die einzige Stakeholder-Gruppe darstellt, die mit allen anderen Stakeholdern der Organisation explizite und implizite (unvollständige) Verträge abschließt.¹⁴⁷ Darüber hinaus ist es auch die Aufgabe des Managements, durch den Einsatz von Governance-Instrumenten Beeinflussungen der einzelnen Relationen vorzunehmen.

5.2.3.2 Die Stakeholder

Die in der Graphik angeführten Stakeholder-Gruppen stellen das Potential aller Stakeholder dar, dem sich eine NPO gegenüber sieht.¹⁴⁸ Als Stakeholder kommen dabei grundsätzlich nur jene Gruppen in Frage, die NPO-spezifische wertvolle Investitionen tätigen können. Unter diesem Aspekt sind folgende Gruppen für NPOs relevant:

¹⁴⁷ Jones (1995, 408): „Although top managers are technically stakeholders, their primary role is one of contracting on behalf of the firm (directly or indirectly) with other stakeholders as well as with themselves.“

¹⁴⁸ Die beiden Stakeholdergruppen „Berater“ und „Medien“ tätigen nur in seltenen Fällen spezifische Investitionen und sind daher am Rand der Graphik und ohne permanente Verbindung zur NPO eingefügt.

- Staatliche Behörden

Zur Stakeholder-Gruppe der staatlichen Behörden werden die öffentlichen Verwaltungen von Bund, Ländern und Gemeinden gezählt. Auch wenn zwischen NPOs und den jeweiligen staatlichen Einrichtungen unabhängig voneinander Machtbeziehungen existieren können, so werden dennoch von allen Verwaltungen typischerweise gleichartige spezifische Investitionen¹⁴⁹ aus beinahe identischer Interessenslage heraus¹⁵⁰ getätigt, so dass eine Zusammenfassung sinnvoll erscheint.

- Lieferanten

NPOs können ebenso wie Unternehmen längerfristige Beziehungen zu Lieferanten unterhalten, wodurch die grundsätzliche Möglichkeit spezifischer Investitionen der Lieferanten besteht.

- Kunden

Unter der Stakeholder-Gruppe der Kunden werden alle Empfänger der Leistungen von NPOs subsumiert, unabhängig davon, ob sie eine Gegenleistung erbringen oder nicht.

- Sponsoren

Zur Kategorie der Sponsoren werden alle Personen und Institutionen gezählt, die den NPOs Geld- und Sachmittel unter der Bedingung expliziter Gegenleistungen zur Verfügung stellen.¹⁵¹

¹⁴⁹ Die spezifischen Investitionen bestehen meist in der Zuführung von Finanzmitteln durch Bundes-, Landes- und Gemeindegeldzuschüsse.

¹⁵⁰ Das Interesse liegt überwiegend in der Ermöglichung einer effizienten Erstellung öffentlicher Güter für die Bevölkerung. Siehe dazu aber auch die Theorien der NPOs in Kapitel 3.3.

¹⁵¹ Zu den Gegenleistungen zählen meist Werbeleistungen wie z.B. Inserate in Vereinszeitungen oder Werbefolien auf Fahrzeugen der NPOs.

- Spender

Zu den Spendern werden alle Personen und Institutionen gerechnet, die den NPOs Geld- und Sachmittel zukommen lassen, ohne explizit eine Gegenleistung zu verlangen.

- Gründer

Block/Rosenberg (2002) zeigen anhand einer empirischen Studie, dass die Gründer von NPOs einen besonderen Einfluss auf die Governance besitzen. Für das Governance-Netzwerk bedeutet das, dass die Gruppe der Gründer als eigenständige Stakeholder-Gruppe zu analysieren ist.

- Board-Mitglieder

Zu dieser Stakeholder-Gruppe zählen alle Mitglieder des Aufsichtsgremiums, unabhängig davon, ob sie ausschließlich ehrenamtlich arbeiten oder Aufwandsentschädigungen für ihre Tätigkeit erhalten.

- Bezahlte Mitarbeiter

Die Gruppe der bezahlten Mitarbeiter umfasst alle Personen außer dem Management, die zu (zumindest einigermaßen) marktüblichen Konditionen für NPOs tätig sind.

- Ehrenamtliche Mitarbeiter

Unter ehrenamtlichen Mitarbeitern werden jene Mitarbeiter von NPOs verstanden, die ihre Arbeitszeit unentgeltlich zur Verfügung stellen bzw. nur ein symbolisches Entgelt erhalten, etwa eine geringe Geldsumme oder freien Konsum der Leistungen der NPOs.

- Lokale Gemeinschaft

Unter der lokalen Gemeinschaft wird der persönliche lokale Kontext verstanden, in den NPOs eingebettet sind.¹⁵² Es lässt sich zwar argumentieren, dass eine gesonderte Betrachtung der lokalen Gemeinschaft nicht erforderlich ist, da sie durch die lokale Verwaltungsbehörde vertreten ist und die Beiträge der Gemeinschaft darüber hinaus auch als Summe von Geld- und Sachleistungen interpretiert werden können. Es ist aber zu bedenken, dass die lokale Gemeinschaft in ihrer Gesamtheit spezifische Investitionen erbringt, die nicht durch Verwaltungsbehörden oder individuelle Leistungen abbildbar sind, die für den Erfolg von NPOs aber durchaus Bedeutung besitzen¹⁵³, nämlich Akzeptanz, Vertrauen und mentale Unterstützung (sog. „Sozialkapital“). Die Beziehungen zwischen NPOs und der lokalen Gemeinschaft werden überwiegend in der soziologischen Literatur analysiert¹⁵⁴, müssen im Sinne einer umfassenden Modellbildung und im Sinne der gestellten Anforderung der Interdisziplinarität aber berücksichtigt werden.

- Andere NPOs

Im Zuge von Kooperationen zwischen NPOs sind spezifische Investitionen von Partner-NPOs möglich (z.B. Übernahme der Ausbildung freiwilliger Mitarbeiter; aufeinander abgestimmte Investitionen¹⁵⁵ etc.), sodass diese NPOs als eigene Stakeholder-Gruppe zu betrachten sind.

¹⁵² In kleinen Orten fällt darunter meist die gesamte Ortsgemeinschaft, in größeren Städten jene Menschen, die in einer gewissen persönlichen Beziehung zur NPO stehen.

¹⁵³ Vgl. zur Relevanz der lokalen Unterstützung für den Erfolg von NPOs etwa Pfaffenzeller (1999).

¹⁵⁴ Vgl. dazu etwa Simsa (2001). Das Konzept des Sozialkapitals wird mittlerweile aber auch in ökonomischen Arbeiten verwendet, etwa bei Bowles/Gintis (2000).

¹⁵⁵ Im Zuge der empirischen Untersuchung des Autors über autonome Kulturinitiativen (Pfaffenzeller 1999) wurde etwa häufig angegeben, dass bei Investitionen (z.B. neue tontechnische Geräte; Bühne; Lichtanlage) darauf geachtet wird, dass die Güter nicht nur für eigene Zwecke, sondern auch für die Bedürfnisse anderer Kulturvereine geeignet sind, so dass ein mehrfacher Einsatz bzw. auch ein Austausch möglich ist.

- Dachorganisationen

Unter Dachorganisationen werden NPOs verstanden, die bei einer föderalen Struktur den einzelnen, regional tätigen NPOs übergeordnet sind. Da Dachorganisationen aufgabengemäß spezifische Investitionen für die untergeordneten NPOs tätigen, müssen sie als Stakeholder-Gruppe berücksichtigt werden.

Die entwickelte Stakeholder-Klassifizierung erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit, es wird aber versucht, eine möglichst umfassende Einbindung aller Gruppen unter dem Aspekt spezifischer Investitionen zu erreichen. Im Vergleich zu den bereits dargestellten Klassifizierungen existieren deshalb insbesondere folgende Abweichungen:

- Nichtberücksichtigung der Stakeholder-Gruppe „Wettbewerber“

Die Gruppe der Wettbewerber wird vom Governance-Netzwerk nicht berücksichtigt, da Wettbewerber üblicherweise keine für NPOs wertvollen spezifischen Investitionen tätigen.

- Keine eigene Stakeholder-Gruppe „Unternehmen“

Unternehmen, die in einer Beziehung zu NPOs stehen, werden nicht als eigene Kategorie angeführt, da sie den NPOs entweder als Spender, Sponsoren, Lieferanten oder Konsumenten gegenüberreten und von diesen Gruppen mitumfasst sind.

- Keine eigene Stakeholder-Gruppe „Mitglieder“

Die Gruppe der Mitglieder wird unter dem Aspekt der Governance nicht gesondert betrachtet, da die Mitglieder in Abhängigkeit von ihren Beziehungen zur NPO entweder als ehrenamtliche Mitarbeiter, bezahlte Mitarbeiter, Gründer, Board-Mitglieder, Kunden, Sponsoren oder Spender klassifiziert werden können.¹⁵⁶

5.2.3.3 Die „temporären“ Stakeholder

Das Governance-Netzwerk enthält zwei weitere Stakeholder-Gruppen, die nicht permanent zu berücksichtigen sind, da sie nur in bestimmten, zeitlich begrenzten Phasen spezifische Investitionen für die NPOs erbringen: Berater und Medien. Die Verbindungen dieser Gruppen zur NPO sind in der Graphik deshalb nicht als dauerhafte Machtrelationen dargestellt, sondern nur durch kurze Pfeile angedeutet.

Saidel/D'Aquanni (1999) stellen anhand einer empirischen Studie fest, dass die Gruppe der Berater teilweise einen beachtlichen Einfluss auf die Governance-Entscheidungen von NPOs besitzt, so dass diese Gruppe vom Governance-Netzwerk grundsätzlich zu beachten ist. Die Gruppe der Berater kann dabei in die formale Organisation eingegliedert sein (Beratungsausschuss; Beratungskomitee), kann aber auch aus externen Personen und Personengruppen bestehen. Obwohl sie je nach Eingliederung auch zur Gruppe der Board-Mitglieder, der Manager, der freiwilligen Mitarbeiter oder der Lieferanten, der anderen NPOs oder der Dachorganisationen zuzuordnen wäre, wird sie vom Governance-Modell gesondert dargestellt, da ihre Leistungen überwiegend anlassbezogen und meist zeitlich begrenzt erbracht werden. Bei Anwendung des Governance-Netzwerks müssen NPOs daher analysieren, ob eine eigenständige Gruppe der Berater existiert, welche wertvollen spezifischen Investitionen getätigt werden, welche Macht die Berater besitzen und worin die Quasi-Rente für diese Gruppe besteht.

¹⁵⁶ Die in der Praxis häufig anzutreffenden „Fördermitglieder“ werden vom Governance-Modell entweder als Kunden (bei einem Anspruch auf Gegenleistungen wie ermäßigter oder freier Eintritt zu Veranstaltungen) oder als Spender (kein Anspruch auf Gegenleistungen) berücksichtigt.

Zingales (2000) zeigt für Unternehmen, dass die Medienindustrie wichtige Einflüsse auf die Governance besitzt. Gegenüber NPOs können die Medien ebenfalls eine Machtposition einnehmen, da sie durch temporäre spezifische¹⁵⁷ Investitionen (vor allem Berichte) einen Einfluss auf die Versorgung mit wertvollen Ressourcen besitzen. NPOs müssen aus diesem Grund untersuchen, worin die Quasi-Renten der mit ihnen befassten Medien bestehen, um einen Einfluss auf die Machtrelationen zu erlangen.

5.2.3.4 Die einzelnen Machtbeziehungen zu den Stakeholdern

Die einzelnen Machtrelationen zwischen den Stakeholdern und der NPO werden im Governance-Netzwerk durch Doppelpfeile symbolisiert. Je nach Machtposition innerhalb einer NPO besteht für die einzelnen Stakeholder eine unterschiedlich große Hold-Up-Gefahr, da das Ausmaß der Macht bei den Verhandlungen über die Verteilung der Quasi-Renten ex-post eine bedeutende Rolle spielt. Die einzelnen Machtrelationen können vom Management durch den Einsatz von Governance-Instrumenten bewusst beeinflusst werden, so dass eine Regulierung der Machtverteilung in NPOs möglich ist.

5.2.3.5 Formale und informale Machtfaktoren

Die Machtrelationen zwischen den Stakeholdern und der NPO werden auch durch formale und informale Machtfaktoren beeinflusst. Der bedeutendste formale Machtfaktor besteht in den expliziten Organisationsregeln (Statuten) und Gesetzen, während Organisationskultur und Reputation wichtige informale Machtfaktoren darstellen. Die formalen Machtfaktoren begrenzen dabei primär den Umfang von Machtpositionen, während die informalen Machtfaktoren vor allem die Neigung, die Machtpotentiale auch tatsächlich bei den ex-post-Verhandlungen einzusetzen, beeinflussen.

¹⁵⁷ Es ist aber zu beachten, dass die spezifischen Investitionen nicht nur wertvoll, sondern auch schädigend wirken können (z.B. Berichte über angebliche Missstände, die Spendenrückgänge verursachen).

- Formale Organisationsregeln

Die gesetzlichen und statutarischen Vorschriften legen in Grundzügen fest, wie die Machtverteilung in NPOs auszugestaltet ist (Organe; Zuständigkeiten; Entscheidungsrechte; Verantwortlichkeiten). Auch wenn diese de jure verliehenen Kompetenzen de facto ausgehöhlt werden können, so stellen sie dennoch einen bedeutenden Einfluss auf alle Machtrelationen dar, da sie den Rahmen vorgeben, innerhalb dessen die jeweiligen Machtpositionen ausgeübt werden können.

- Organisationskultur

Die Machtrelationen zwischen NPOs und ihren Stakeholdern werden neben formalen Regeln auch durch die Organisationskultur¹⁵⁸ beeinflusst, wobei für NPOs charakteristisch ist, dass die Organisationskultur stark wertgeladen ist (Simsa 2002, 139). Bei einer Analyse der Machtverteilung innerhalb von NPOs muss daher berücksichtigt werden, dass die Neigung zur Ausübung von Machtpositionen durch die Organisationskultur verstärkt oder abgeschwächt werden kann.

- Reputation

Wie Kreps/Wilson (1982) anhand eines formalen Modells zeigen, hat eine bereits erlangte Reputation eines Vertragspartners bei Mehrfach-Transaktionen unter unvollständiger Informationslage den Effekt, dass die Unsicherheit für den anderen Partner reduziert wird, da für den Inhaber der Reputation ein reputationsgemäßes Handeln längerfristig von Vorteil sein kann, auch wenn kurzfristig Nachteile daraus resultieren.

¹⁵⁸ Unter Organisationskultur wird hier die Summe jener Werte, die von allen Mitgliedern geteilt und anerkannt werden, verstanden (Franzpötter 1997).

Kreps (1990) erweitert diesen Ansatz, indem er feststellt, dass der Reputationseffekt auch für Organisationen existiert: Organisationen können mit ihren Vertragspartnern nur dann unvollständige Verträge abschließen, wenn die Partner darauf vertrauen können, dass sie fair behandelt werden, obwohl nicht alle Kontingenzen explizit vertraglich regelbar sind. Organisationen etablieren und kommunizieren daher bestimmte Handlungsprinzipien, die jedenfalls eingehalten und von allen Organisationsmitgliedern gleichartig ausgelegt werden. Diese gleichartige, prinzipienggebundene Auslegung stellt nach Kreps (1990) die Organisationskultur dar und bildet die Basis für die Reputation, da die Reputation darin besteht, dass die gewählten Prinzipien eingehalten werden, auch wenn das kurzfristig nicht optimal ist. Langfristig ist die Einhaltung der Prinzipien und damit reputationsgemäßes Handeln sinnvoll, da durch die Reputation vorteilhafte Transaktionen abgeschlossen werden können, die ansonsten aufgrund der hohen Unsicherheit unterbleiben würden.

Auch wenn in der Literatur keine Arbeiten über die Reputationseffekte von NPOs auffindbar sind, ist offensichtlich, dass die Reputation von NPOs unter dem Aspekt der Governance berücksichtigt werden muss. Die Reputation beeinflusst dabei insbesondere die Neigung, eine Machtposition auch tatsächlich einzusetzen: Wenn NPOs etwa eine Reputation aufgebaut haben, über eine besonders effiziente Organisation zu verfügen, dann sinkt die Neigung jener Stakeholder-Gruppen, deren Quasi-Rente von der Effizienz abhängt, bei den ex-post-Verhandlungen ihre Machtposition einzusetzen, um ihre Quasi-Rente sicherzustellen.¹⁵⁹

¹⁵⁹ So sind beispielsweise geringere Anforderungen des Stakeholders „Staatliche Behörden“ an die Informationsversorgung jener NPOs, die eine Reputation als effiziente Organisationen besitzen, denkbar, da darauf vertraut wird, dass die Mittelverwendung zweckentsprechend ist.

Bei der Anwendung des Governance-Netzwerks als Analysemodell **muss grundsätzlich jede NPO für sich selbst ermitteln, welche Gruppen als Stakeholder zu berücksichtigen sind und wie die Machtverteilung ausgestaltet ist.** Im folgenden Abschnitt wird aber nicht auf eine reale NPO eingegangen, sondern eine idealtypische Analyse aller Stakeholder vorgenommen. Ziel dieser Vorgangsweise ist es, durch eine generelle Analyse der Machtbeziehungen zu zeigen, wie das Governance-Netzwerk konkret als Modell anzuwenden ist.

5.2.4 Idealtypische Analyse der Machtbeziehungen

Eine idealtypische Analyse der Machtbeziehungen muss für jede einzelne Stakeholder-Gruppe die Fragen beantworten, worauf sich die Macht der Stakeholder stützt (Machtquellen), welche spezifischen Investitionen getätigt werden, und worin die Quasi-Renten und Hold-Ups in den einzelnen Beziehungen bestehen. Die Quasi-Renten einzelner Gruppen können dabei nur bedingt monetär dargestellt werden, so dass überwiegend eine Betrachtung auf der Nutzenebene erforderlich ist.

5.2.4.1 Staatliche Behörden

Die staatlichen Behörden besitzen Macht, da sie einerseits vereins- und einkommensteuergesetzliche Überwachungs- und Kontrollrechte besitzen und andererseits auch häufig wertvolle Ressourcen (Förderungen; Subventionen) zur Verfügung stellen. Die Machtquellen liegen daher gegenüber allen NPOs in der Rechtsposition und gegenüber geförderten NPOs in der Verfügungsgewalt über wertvolle Ressourcen. Unter dem Aspekt der Governance stellen staatliche Behörden aber nur dann eine Stakeholder-Gruppe dar, wenn sie wertvolle spezifische Investitionen tätigen, d.h. wenn sie NPOs finanzielle Mittel zukommen lassen.

Mit spezifischen Investitionen wird von staatlichen Behörden traditionellerweise¹⁶⁰ bezweckt, dass NPOs jene öffentlichen Güter möglichst effizient und bedürfnisnahe erstellen, die ansonsten gänzlich von staatlichen Einrichtungen angeboten werden müssten.¹⁶¹ Die Quasi-Renten der staatlichen Behörden bestehen unter dieser Annahme hauptsächlich im Erreichen einer möglichst hohen Effizienz¹⁶² der Mittelverwendung der NPOs und lassen sich auch monetär darstellen: Die Quasirente besteht in der Kostenersparnis, die durch die höhere Effizienz einer NPO bei der Leistungserstellung im Vergleich zur nächstbesten vergleichbaren NPO bzw. zur Selbsterstellung erreicht werden kann. Wenn NPOs die Effizienzerwartungen der Behörden nicht erfüllen, stellt diese niedrigere Effizienz eine Reduktion der Quasi-Rente und damit einen Hold-Up dar.

5.2.4.2 Lieferanten

Lieferanten verfügen dann über Macht, wenn sie benötigte Güter exklusiv oder zu besonderen Konditionen anbieten können. Die spezifischen Investitionen können dabei in der Verwendung von Ressourcen für den Aufbau einer Kundenbeziehung, für die Beschaffung und Lagerung spezifischer Produkte, die Erbringung von Vorleistungen (Konzepte; Pläne; Prototypen) oder für besondere Zahlungs- und Lieferkonditionen liegen. Diese spezifischen Investitionen werden hauptsächlich getätigt, um aktuelle und zukünftige Vorteile aus den Transaktionen zu generieren. Die Quasi-Rente der Lieferanten kann daher ebenfalls monetär beziffert werden und besteht aus den Erwartungen über die Gewinne aus aktuellen und zukünftigen Transaktionen. Hold-Ups entstehen dann, wenn die Erwartungen durch eine ex-post-Abänderung der Transaktionsbedingungen zugunsten der NPO oder durch einen Wechsel zu einem anderen Anbieter enttäuscht werden.

¹⁶⁰ Siehe dazu insbesondere Kapitel 3.3 (Theorien der NPOs) und auch Kapitel 4 (Contracting). Für einen aktuellen, mehrdimensionalen Ansatz zur effektiven Gestaltung der Beziehungen zwischen NPOs und staatlichen Behörden siehe Frumkin (2001).

¹⁶¹ Innerhalb des verfassungsgesetzlichen und einfachgesetzlichen Rahmens steht es den staatlichen Behörden frei, zu entscheiden, für welches Angebot an öffentlichen Gütern eine Verantwortung besteht. Aus den tatsächlichen Zuwendungen kann aber abgeleitet werden, dass in diesen Bereichen eine gewisse Verantwortung des Staates gesehen wird, da die Förderungen ansonsten rationalerweise unterbleiben müssten.

¹⁶² Zum Problembereich der Effizienzmessung in NPOs siehe etwa den Überblick bei Horak (1995) oder auch Herman/Renz (1997).

5.2.4.3 Kunden

Kunden besitzen gegenüber NPOs, die entgeltliche Leistungen erbringen, Macht, weil sie über die wertvolle Ressource „Geld“ verfügen. Durch den Kauf der Leistungen tätigen sie eine spezifische Investition, wobei bestimmte Erwartungen über die Leistungsqualität und die Angemessenheit des Preises existieren.¹⁶³ Die Quasi-Rente der Kunden lässt sich nur bedingt monetär darstellen, da die Erwartungen qualitative Faktoren umfassen und eher durch ein gewisses Nutzenniveau als durch einen Geldbetrag repräsentiert werden. Die Quasi-Rente besteht primär in der Nutzendifferenz, die gegenüber einem Konsum der Leistungen der nächstbesten NPO erwartet wird. Hold-Ups entstehen daher, wenn die Kunden in ihrem Vertrauen, dass die Leistung ein bestimmtes Nutzenniveau stiftet, enttäuscht werden.

Kunden von NPOs, die unentgeltliche Leistungen erhalten („Leistungsempfänger“), besitzen keine direkte Macht gegenüber NPOs, da sie über keine wertvollen Ressourcen verfügen. Indirekt verfügen sie aber dann über eine Machtposition, wenn eine Wahlmöglichkeit zwischen gleichartigen Leistungen konkurrierender NPOs besteht, da die NPOs gegenüber den Geldgebern Rechenschaft über die Missionserfüllung und die Zufriedenheit der Leistungsempfänger abzulegen haben.¹⁶⁴ Unter diesem Aspekt kann die Existenz der Leistungsempfänger selbst als wertvolle Ressource betrachtet und eine spezifische Investition darin erkannt werden, dass eine bewusste Konsumentscheidung zugunsten einer NPO getätigt wird. Die Quasi-Rente der Leistungsempfänger besteht bei dieser Sichtweise ebenso darin, dass die Leistung einen höheren Nutzen im Vergleich zur nächstbesten Alternative stiftet, so dass bei negativen Abweichungen ein Hold-Up anzunehmen ist.

¹⁶³ Vgl. dazu Kapitel 3.3.1.2 (Theorie des Marktversagens).

¹⁶⁴ Die Existenz einer indirekten Machtposition setzt voraus, dass eine bewusste Auswahl zwischen gleichwertigen Gütern vorgenommen wird, und dass die indirekte Macht der Leistungsempfänger von den NPOs auch wahrgenommen wird.

5.2.4.4 Sponsoren

Die Gruppe der Sponsoren umfasst definitionsgemäß jene Personen und Institutionen, die Geld- und Sachmittel unter der Bedingung expliziter Gegenleistungen zur Verfügung stellen. Die Macht der Sponsoren beruht auf der Verfügungsgewalt über wertvolle Ressourcen, die spezifisch für definierte Werbeleistungen investiert werden. Die Quasi-Rente der Sponsoren ist primär in der Erreichung bestimmter Werbeziele (z.B. Imageförderung) zu sehen und kann daher nur bedingt quantifiziert werden. Hold-Ups können insbesondere dann auftreten, wenn die vereinbarten Leistungen zwar erbracht werden, die Imagewirkung aber nicht den Werbezielen entspricht: Ein Computerunternehmen, das einen Sportverein unterstützt, um sein Leistungsimage zu fördern, wird daher einem Hold-Up ausgesetzt, wenn bekannt wird, dass die sportlichen Leistungen durch Dopingmittel erreicht wurden.

5.2.4.5 Spender

Auch die Macht der Spender beruht auf der Verfügungsgewalt über die wertvolle Ressource „Geld“. Die spezifische Investition der Spender ist ihre Geld- oder Sachmittelspende, die Quasi-Rente hängt aber davon ab, aus welchem Grund eine Spende getätigt wird und lässt sich daher nur auf der Nutzenebene abbilden. Um herauszufinden, worin der Nutzen und damit die erwartete Quasi-Rente liegt, ist es notwendig, auf die Motive der Spender einzugehen, wobei grundsätzlich zwischen egoistischen und altruistischen Motiven zu unterscheiden ist.¹⁶⁵ Während zu den egoistischen Motiven jene Handlungsgründe zählen, die ausschließlich der eigenen Nutzenmaximierung dienen, werden zu den altruistischen Motiven vor allem jene Beweggründe gezählt, die den Nutzen Dritter fokussieren. Da Spendern traditionell altruistische Motive unterstellt werden, muss das Phänomen „Altruismus“ in diesem Zusammenhang noch einmal untersucht werden.

¹⁶⁵ Siehe dazu auch Kapitel 3.4.1.

Bei einer Analyse der Literatur zum Thema **Altruismus** lässt sich feststellen, dass altruistisches Verhalten von Individuen in der ökonomischen Literatur erst in den letzten zwei bis drei Jahrzehnten thematisiert wurde (Becker 1976; Collard 1978; Margolis 1982). Als Ursache dafür kann die eher undifferenzierte Auslegung des Begriffs „Altruismus“ als striktes Gegenteil von Egoismus genannt werden, die der Prämisse der individuellen Nutzenmaximierung der Neoklassischen Theorie widerspricht und daher nicht in das neoklassische Modell eingebaut werden konnte. Ausgehend von dieser Problematik wird seither erforscht, ob und welche Unterschiede bei altruistischem Verhalten existieren und wie diese in die ökonomische Modellbildung integriert werden können. Wie bereits in Kapitel 3.4.1 dargestellt, argumentieren Andreoni (1989) und Rose-Ackerman (1996) in diesem Zusammenhang, dass Altruismus nicht nur in völlig selbstlosem Handeln bestehen kann, sondern dass altruistische Handlungen auch einen Vorteil für den Handelnden selbst stiften können. Diese „unechten“ Altruisten („impure altruists“) geben zum Unterschied von „echten“ Altruisten nicht nur, um einen Nutzen für andere Individuen zu stiften, sondern erfahren durch den Akt des Gebens selbst eine Nutzenerhöhung. Die Motive der Spender lassen sich bei Anwendung dieser Differenzierung anhand eines Kontinuums darstellen:

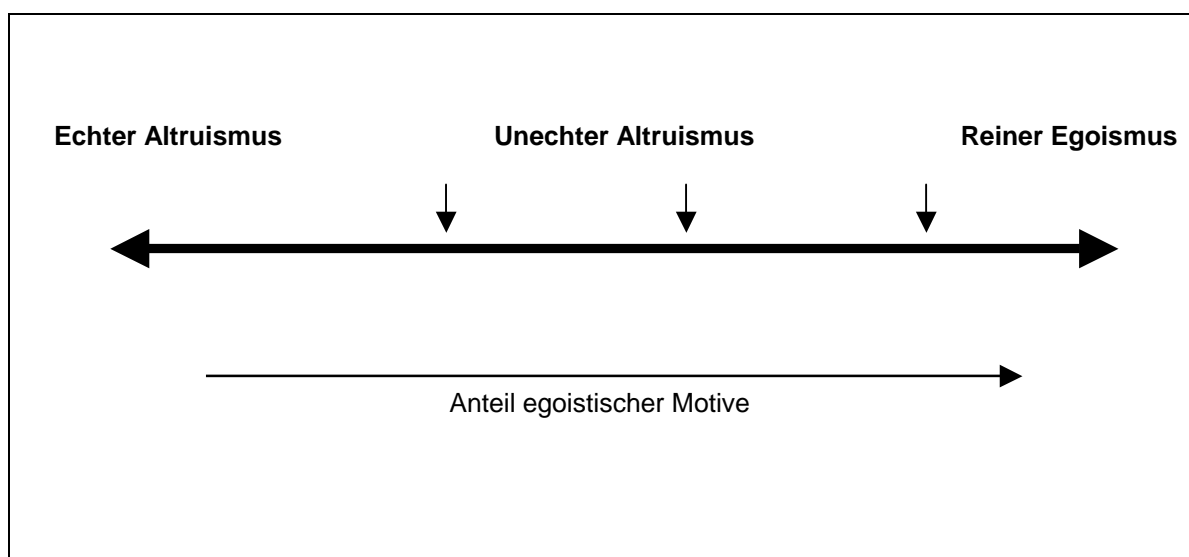


Abb. 11: Kontinuum der Spender-Motive

Im „echt“ altruistischen Extremfall wird Geld nur dann gespendet, wenn sich der Nutzen der Empfänger dadurch erhöht, während im „unecht“ altruistischen Extremfall ausschließlich deshalb Geld gespendet wird, um eine Nutzenerhöhung aus dem Akt des Gebens zu erlangen. Der „unechte“ Extremfall wird in der Graphik daher als reiner Egoismus bezeichnet.

Die Quasi-Rente der Spender hängt im konkreten Fall davon ab, aus welchen Motiven heraus gespendet wird, d.h. die Spender haben (abgesehen von den beiden Extremfällen) die Erwartung, dass die Spende sowohl den Spendenempfängern, als auch ihnen selbst ein höheres Nutzenniveau verschafft als eine Spende für andere NPOs. Wenn diese Nutzendifferenz durch die Empfänger-NPO nicht ausreichend erfüllt wird, tritt für die Spender eine Hold-Up-Situation auf, die zu Änderungen im Spendenverhalten führen kann.

5.2.4.6 Gründer

Die Gründer von NPOs können Macht einerseits aus ihrer formalen¹⁶⁶ Stellung, andererseits aber auch aus weniger formalen Faktoren (Kontaktnetzwerk, „Gründer-Mythos“, spezielles Wissen etc.) erlangen. James (1986) und Rose-Ackerman (1997, 126) argumentieren, dass die Gründer von NPOs überwiegend ideologische Motive verfolgen (Verwirklichung eigener Ideen sowie religiöser und altruistischer Motive). Die Quasi-Rente der Gründer lässt sich daher ebenfalls nur auf dem Nutzenniveau darstellen und besteht wiederum in der Nutzendifferenz im Vergleich zu einer Tätigkeit in der nächstbesten NPO. Hold-Ups treten dann auf, wenn die Nutzendifferenz für den Gründer durch Änderungen der Organisation¹⁶⁷, Nichterreicherung bzw. Änderung des Organisationszweckes oder durch Änderung der Mittel der Zweckerreichung sinkt.

¹⁶⁶ Block/Rosenberg (2002) zeigen im Rahmen ihrer Analyse, dass Gründer häufig als Vorsitzende des Board tätig sind.

¹⁶⁷ Vgl. dazu etwa die Folgen des Abschlusses von Regierungsverträgen in Kapitel 4.6.

5.2.4.7 Board-Mitglieder

Die Mitglieder des Aufsichtsorgans besitzen wie die Gründer aufgrund formaler (Gesetze, Statuten) und informaler Faktoren (Kontakte, Fähigkeiten, Wissen, Reputation) Macht. Die Motive für das Tätigwerden als Board-Mitglied können dabei sowohl altruistisch als auch egoistisch sein: „For their contribution, board members expect something in return: friendship, skill development, useful personal contacts, recognition, feelings of accomplishment.“ (Herman/Heimovics 1990, 175). Die Quasi-Rente stellt sich auch bei dieser Stakeholder-Gruppe als Nutzendifferenz dar, die durch die Erwartungen über eine bessere Erfüllung der Motive im Vergleich zur Tätigkeit in der nächstbesten NPO generiert wird. Hold-Ups treten dann auf, wenn die Nutzendifferenz nicht in vollem Ausmaß erreicht werden kann.

5.2.4.8 Bezahlte Mitarbeiter

Bezahlte Mitarbeiter von NPOs besitzen Macht, wenn sie über wertvolle Ressourcen in arbeitsvertraglich nicht explizit geregelten Situationen verfügen. Die wertvollen Ressourcen bestehen dabei primär in besonderen Kenntnissen und Fähigkeiten, die häufig auch erst im Rahmen der Arbeit für NPOs erworben werden. Die spezifischen Investitionen der Mitarbeiter liegen daher primär im Erwerb von speziellen, auf die NPOs zugeschnittenen Fähigkeiten (z.B. Umgang mit besonderen EDV-Programmen oder Maschinen; Erlernen besonderer Pflorgetechniken etc.), die nur wertgemindert für andere Organisationen eingesetzt werden können. Die Quasi-Rente der Mitarbeiter besteht aus expliziten (Gehalt) und impliziten Elementen (Arbeitsklima; Aufstiegschancen; Fortbildungsmöglichkeiten), wodurch eine rein monetäre Darstellung nicht sinnvoll ist. Obwohl davon auszugehen ist, dass die bezahlten Mitarbeiter von NPOs grundsätzlich durch egoistische Gründe motiviert sind, so besteht gegenüber Mitarbeitern von Unternehmen aber die Besonderheit, dass zusätzlich auch altruistische Zwecke verfolgt werden können.

Rose-Ackerman (1997) bezieht sich auf empirische Studien und stellt fest, dass bezahlte Mitarbeiter häufig ein im Vergleich zu Unternehmen niedrigeres Gehalt akzeptieren, um die Gewissheit zu besitzen, dass ihre Bemühungen direkt zur Erreichung altruistischer Zwecke beitragen. Daraus lässt sich ableiten, dass NPOs für die Erfüllung der egoistischen und der altruistischen Erwartungen der bezahlten Mitarbeiter zu sorgen haben, da ansonsten Hold-Ups auftreten.

5.2.4.9 Ehrenamtliche Mitarbeiter

Die Macht der ehrenamtlichen Mitarbeiter basiert auf der Verfügungsgewalt über ihre Arbeitszeit, die für die NPOs eine wertvolle Ressource darstellt.¹⁶⁸ Die Motive der ehrenamtlichen Mitarbeiter lassen sich ebenso in altruistische und egoistische Motive unterteilen, so dass die Quasi-Rente wiederum in der erwarteten Nutzendifferenz im Vergleich zum Tätigwerden in der nächstbesten NPO besteht. Das Nichteintreffen dieser Erwartungen stellt einen Hold-Up dar und reduziert die Bereitschaft, weiter in der NPO zu arbeiten.

5.2.4.10 Lokale Gemeinschaft

NPOs sind bei ihrer Tätigkeit in die lokale Gemeinschaft eingebettet. Die Machtposition dieses Stakeholders beruht grundsätzlich auf der Fähigkeit, direkt (durch Demonstrationen oder „zivilen Ungehorsam“) oder indirekt (durch Beeinflussung von Medien, Sponsoren, Spendern und öffentlichen Entscheidungsträgern) auf die Arbeitsbedingungen der NPOs Einfluss zu nehmen, so dass eine positive Einstellung der lokalen Gemeinschaft zur Arbeit der NPOs grundsätzlich eine wertvolle Ressource darstellt. Aus der Definition eines Stakeholders für die Arbeit ergibt sich, dass die lokale Gemeinschaft unter dem Aspekt der Governance nur dann als Stakeholder zu berücksichtigen ist, wenn sie für die NPOs wertvolle spezifische Investitionen tätigt. Die spezifischen Investitionen können dabei sowohl aus materiellen (Aufwand von Zeit und Geld zur positiven Beeinflussung der Meinungsbildung) als auch aus immateriellen Bestandteilen (mentale Unterstützung; Vertrauen) bestehen.

¹⁶⁸ Zur Bedeutung der ehrenamtlichen Arbeit siehe etwa Badelt (2002c).

Eine Ermittlung der Quasi-Rente sieht sich aber dem Problem gegenüber, dass einerseits ein kumuliertes Nutzenniveau (Summe der Einzelnutzen der Mitglieder der lokalen Gemeinschaft) angenommen werden müsste, und dass andererseits die Möglichkeit besteht, dass keine nächstbeste Verwendung der spezifischen Investition existiert, wenn der Nutzen nur bei Unterstützung einer bestimmten NPO erreicht werden kann. Trotz dieser Probleme kann die Existenz eines Hold-Up insofern angenommen werden, dass gewisse Erwartungen über die Auswirkungen der spezifischen Investitionen existieren, deren Unterschreitung einem Hold-Up gleich kommt.

5.2.4.11 Andere NPOs

Andere NPOs besitzen Macht, wenn sie über wertvolle Ressourcen in vertraglich nicht explizit geregelten Situationen verfügen. Die spezifische Investition besteht meist darin, dass bestimmte Güter oder Dienstleistungen auf Tauschbasis oder zu einem sehr günstigen Preis zur Verfügung gestellt werden oder dass Unterstützung bei der Erfüllung bestimmter Funktionen (Öffentlichkeitsarbeit; Layout der Vereinszeitung etc.) geleistet wird. Die Motive für diese Investitionen können sowohl egoistisch (Unterstützung in der Erwartung, dass in Zukunft Vorteile durch kooperatives Verhalten der NPOs generiert werden können) als auch altruistisch sein (Unterstützung der Zwecke der NPOs). In Abhängigkeit von den vorherrschenden Motiven besteht die Quasi-Rente entweder in der Erwartung eines größeren Vorteils durch Gegenleistungen oder in einer höheren Effizienzsteigerung im Vergleich zur nächstbesten NPO. Wenn die Gegenleistungen oder die Effizienzsteigerungen der NPOs unter den Erwartungen liegen, werden Hold-Ups für die anderen NPOs realisiert.

5.2.4.12 Dachorganisationen

Dachorganisationen können ihre Macht einerseits aus formalen Kompetenzen (z.B. Stellung von Board-Mitgliedern; statutarische Weisungsrechte), andererseits aus der Verfügungsgewalt über wertvolle Ressourcen (Geld; Wissen) ableiten. Im Unterschied zu den anderen NPOs existieren zwischen NPOs und übergeordneten Dachorganisationen meist explizite Verträge über die Verteilung der Kompetenzen und Aufgaben. Die spezifischen Investitionen bestehen überwiegend in der Übernahme bestimmter Funktionen (z.B. Marketing, EDV, Ausbildung der Mitarbeiter) wobei die Quasi-Rente einerseits in den vertraglich festgelegten Vergütungen, andererseits in der Erhöhung der Effizienz der NPOs zu sehen ist. Hold-Ups treten daher dann auf, wenn die NPOs ihren vertraglichen Verpflichtungen nicht entsprechend nachkommen oder wenn die Dachorganisationen in ihren Erwartungen über eine verbesserte Effizienz der NPOs enttäuscht werden.

Wie die Machtanalyse zeigt, existieren jeweils unterschiedliche Motive für spezifische Investitionen, was zur Folge hat, dass für jede Stakeholder-Gruppe eigenständige Hold-Up-Situationen auftreten. Eine Zusammenfassung der Ergebnisse bietet Abbildung 12, wobei die einzelnen Kriterien nicht als ausschließlich, sondern als überwiegend zu betrachten sind:

| Stakeholder | Spezifische Investition | Hold-Up |
|---------------------------|---------------------------------|---|
| Staatliche Behörden | finanziell | Nichterreichung der Effizienzerwartungen |
| Lieferanten | finanziell | Änderung der Transaktionsbedingungen ex-post; Lieferantenwechsel |
| Kunden | finanziell | Nichterreichung der Erwartungen über die Leistungsqualität |
| Sponsoren | finanziell | Nichterreichung der Werbeziele |
| Spender | finanziell | Nichterreichung des erwarteten Nutzenniveaus |
| Gründer | Zeit | Nichterreichung des Organisationszwecks; Unintendierte Veränderungen der Organisation |
| Board-Mitglieder | Zeit | Nichterreichung des erwarteten Nutzenniveaus |
| Bezahlte Mitarbeiter | finanziell; Zeit | Nichterfüllung der Erwartungen über Arbeitsbedingungen; Ineffizienzen |
| Ehrenamtliche Mitarbeiter | Zeit | Nichterreichung des erwarteten Nutzenniveaus |
| Lokale Gemeinschaft | finanziell; Zeit; Sozialkapital | Nichterreichung der Erwartungen über die Auswirkung der spezifischen Investition |
| Andere NPOs | finanziell | Unkooperatives Verhalten; Ineffizienzen |
| Dachorganisation | finanziell | Änderung der Transaktionsbedingungen ex-post; Ineffizienzen |

Abb. 12: Ergebnisse der idealtypischen Machtanalyse

5.2.5 Bewertung des Governance-Netzwerks als Analysemodell

Das Governance-Netzwerk kann in seiner ersten Entwicklungsstufe als Analysemodell vor allem zwei wichtige Governance-Probleme beantworten:

Zum Ersten kann ermittelt werden, welche Personen und Personengruppen von NPOs überhaupt als Stakeholder zu berücksichtigen sind. Durch die Verwendung des Selektionskriteriums „wertvolle spezifische Investition“ kann relativ exakt abgegrenzt werden, welche Akteure unter dem Aspekt der Governance die Position eines Stakeholders erreichen und welche nicht.

Zum Zweiten kann durch das Governance-Netzwerk dargestellt werden, wie die Machtverteilung innerhalb einer konkreten NPO gestaltet ist, wobei auch die Einflüsse der formalen und informalen Machtfaktoren sowie der „temporären“ Stakeholder berücksichtigt werden. Anhand des erarbeiteten Modells kann jede NPO für sich selbst feststellen, aus welchem Grund die Stakeholder Macht besitzen und worin die spezifischen Investitionen, die Quasi-Renten und die Hold-Up-Gefahren bestehen. Durch die Ermittlung der Hold-Up-Gefahren wird ersichtlich, worin der Schutzbedarf der einzelnen Gruppen besteht und welche Bedürfnisse von der NPO besonders zu berücksichtigen sind.

Das Governance-Netzwerk erfüllt bei der Beantwortung dieser Probleme auch die eingangs gestellten Anforderungen. Ausgangspunkt des Modells ist eine machtorientierte Perspektive, wobei durch die Einbeziehung der Stakeholder-Theorie und durch die Berücksichtigung der Ressourcenversorgung eine multidimensionale Ausrichtung erreicht wird. Die Anforderungen an die Interdisziplinarität werden insbesondere durch die Berücksichtigung der juristischen Grundlagen (Integration der gesetzlichen und statutarischen Vorschriften als formale Machtfaktoren) und durch die Verwendung von soziologischen Elementen (Macht; Organisationskultur) erfüllt.

Offen bleibt bei der Anwendung des Governance-Netzwerks als Analysemodell hingegen, welche Gruppen eine besonders hohe Hold-Up-Gefahr aufweisen und wie die Machtverteilung zugunsten dieser Gruppen vom Management beeinflusst werden kann. Im folgenden Abschnitt wird das Governance-Netzwerk daher zu einem Aktionsmodell weiterentwickelt, um der Kernaufgabe der Governance, der Beeinflussung der Machtbeziehungen zugunsten der NPO durch ein komplexes Set von Governance-Instrumenten, gerecht zu werden.

5.3 Das Governance-Netzwerk als Aktionsmodell

Die Aufgabe des Managements von NPOs liegt im Rahmen der Governance darin, durch den Einsatz von Governance-Instrumenten die Machtrelationen mit dem Ziel zu beeinflussen, dass die Hold-Up-Gefahr der Stakeholder so weit reduziert wird, dass eine Versorgung mit wertvollen Ressourcen durch spezifische Investitionen auch für die Zukunft sichergestellt wird. Eine Umverteilung der Quasi-Renten und damit ein Hold-Up wird durch das Management von NPOs insbesondere dann vorgenommen, wenn mächtige Stakeholdergruppen bei den Verhandlungen ex post eine überwiegende Erfüllung ihrer expliziten und impliziten Ansprüche durchsetzen, während die Ansprüche der weniger mächtigen Stakeholder aufgrund begrenzter Ressourcen vom Management nicht ausreichend berücksichtigt werden können. Eine Umverteilung des Überschusses von NPOs ist daher trotz spezifischer Quasi-Renten und der Gewinnverteilungsschranke¹⁶⁹ in dem Sinn möglich, dass die Ansprüche der mächtigeren Gruppen stärker befriedigt werden als jene der weniger mächtigen. So ist es in diesem Zusammenhang etwa möglich, dass die Gruppe der Board-Mitglieder eine Umverteilung der Quasi-Renten durch das Management erreicht, indem die NPO die Kosten für einen zweiwöchigen NPO-Kongress in Asien übernimmt, gleichzeitig aber keine finanziellen Ressourcen mehr vorhanden sind, um einen Betriebsausflug für alle ehrenamtlichen Mitarbeiter zu finanzieren.

¹⁶⁹ Wie Hansmann (1987) und Krashinsky (1997) feststellen, kann die Gewinnverteilungsschranke durch höhere Löhne oder andere Anreize (Dienstwagen, Zuschüsse, Erste-Klasse-Flüge, Erholungseinrichtungen für Mitarbeiter etc.) zumindest teilweise umgangen werden, so dass indirekt eine Verteilung des Überschusses zwischen den Stakeholdern möglich ist.

Wenn die ehrenamtlichen Mitarbeiter auch deshalb in der Organisation tätig sind, um Kontakte und Freundschaften zu knüpfen, und sie berechtigterweise ex-ante erwarten konnten, dass die NPO diese Motive ausreichend berücksichtigen wird, dann stellt eine zu geringe Berücksichtigung (etwa durch die Absage des erwähnten Ausfluges) einen Hold-Up für diese Gruppe dar und kann zum Verlust der wertvollen Ressource „Arbeitszeit“ durch Austritte führen.

Das Management muss durch den Einsatz von Governance-Instrumenten sicherstellen, dass trotz begrenzter Mittel keine Hold-Ups in dem Maß auftreten, dass die zukünftige Ressourcenversorgung gefährdet wird. **Die Entwicklung und der Einsatz von Instrumenten ist dabei insbesondere für jene Gruppen erforderlich, die umfangreiche wertvolle Investitionen tätigen und die höchste Hold-Up-Gefahr aufweisen. Diese Anspruchsgruppen stellen die „Key-Stakeholder“ einer NPO dar und müssen durch eigene Governance-Instrumente besonders geschützt werden, während die anderen Stakeholder aufgrund ihrer Machtposition keinen zusätzlichen Schutz benötigen.**

Im Zuge einer Anwendung des Governance-Modells muss jede NPO für sich selbst analysieren, welche Stakeholder als „Key-Stakeholder“ zu betrachten sind. Obwohl aufgrund des individuellen Analyseerfordernisses keine absoluten Aussagen über diese Stakeholder möglich sind¹⁷⁰, wird im folgenden Abschnitt wiederum im Sinne einer idealtypischen Betrachtungsweise versucht, herauszufiltern, welche Stakeholder-Gruppen üblicherweise die größte Hold-Up-Gefahr in NPOs aufweisen. Im darauffolgenden Abschnitt werden für diese Gruppen geeignete Governance-Instrumente entwickelt, wodurch das Governance-Netzwerk als Aktionsmodell konstituiert wird.

¹⁷⁰ Es existieren etwa NPOs, die keine Beziehungen zu Sponsoren, anderen NPOs oder Dachorganisationen besitzen, bzw. ohne bezahlte oder freiwillige Mitarbeiter (z.B. Schulen und Krankenhäuser) arbeiten.

5.3.1 Idealtypische Ermittlung der „Key-Stakeholder“ von NPOs

Als „Key-Stakeholder“ oder Schlüssel-Anspruchsgruppen werden unter dem Aspekt der Governance jene Stakeholder bezeichnet, deren Quasi-Renten die höchste Hold-Up-Gefahr aufweisen. Ob ein Stakeholder besonders ausbeutunggefährdet ist, hängt grundlegend von zwei Faktoren ab, von der **Explizität der Ansprüche** und von der jeweiligen **Machtposition**.

Die Explizität der Ansprüche wird dabei als erstes Filterkriterium verwendet: Wenn die Ansprüche der Stakeholder und die Bedingungen ihrer Erfüllung überwiegend in expliziten Verträgen vereinbart werden, dann werden diese Ansprüche bei den ex-post-Verhandlungen eher berücksichtigt als die impliziten¹⁷¹ Ansprüche, da der Spielraum für Opportunismus und ehrliche Missverständnisse geringer ist, eine bessere Sichtbarkeit der Ansprüche gegeben ist und darüber hinaus eine einfachere Möglichkeit der Einklagbarkeit besteht. Die verbliebenen impliziten Ansprüche der Beziehung sind durch Hold-Ups daher wesentlich stärker gefährdet als die expliziten Ansprüche. Unter diesem Aspekt können die Stakeholder-Gruppen wie folgt klassifiziert werden:

| Überwiegend explizite Ansprüche | Explizite und implizite Ansprüche | Überwiegend implizite Ansprüche |
|---|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Staatliche Behörden • Lieferanten • Sponsoren • Dachorganisationen | <ul style="list-style-type: none"> • Bezahlte Mitarbeiter • Kunden • Andere NPOs | <ul style="list-style-type: none"> • Board-Mitglieder • Gründer • Ehrenamtliche Mitarbeiter • Spender • Lokale Gemeinschaft |

Abb. 13: Klassifizierung der Stakeholder nach der Explizität ihrer Ansprüche

¹⁷¹ Unter impliziten Ansprüchen werden hier Ansprüche verstanden, deren Vereinbarung stillschweigend erfolgt und von denen angenommen wird, dass sie vom Vertragspartner anerkannt werden.

Zu den Stakeholdern mit der geringsten Hold-Up-Gefahr zählen die staatlichen Behörden sowie die Lieferanten, Sponsoren und Dachorganisationen, da die Gegenleistungen der NPOs zum größten Teil konkret in Verträgen niedergeschrieben sind und nur ein geringer Anteil an impliziten Ansprüchen bestehen bleibt. Die expliziten Gegenleistungen für die einzelnen Stakeholder bestehen üblicherweise in der Erbringung spezifizierter Leistungen für die Empfänger (staatliche Behörden), der Bezahlung der Lieferungen (Lieferanten), der Erbringung definierter Werbeleistungen (Sponsoren) und der Informationsversorgung und Einhaltung von Organisationsvorschriften bei der Leistungserbringung (Dachorganisationen). Trotz der überwiegend expliziten Formulierung der Ansprüche bleiben aufgrund der annahmegemäßen Unvollständigkeit der Verträge auch implizite Ansprüche dieser Stakeholder bestehen, etwa möglichst große Anstrengungen zur Erhöhung der Effizienz der Mittelverwendung (staatliche Behörden), rasche Bezahlung und Kundentreue (Lieferanten), zusätzliche Leistungen wie „Mundpropaganda“ oder Auftritte bei Wohltätigkeitsveranstaltungen (Sponsoren) und Unterstützung und Förderung der Zusammenarbeit sowie Streben nach Effizienz (Dachorganisationen).

Bei den Stakeholdergruppen der bezahlten Mitarbeiter, der Kunden und der anderen NPOs können hingegen umfangreiche explizite und implizite Ansprüche festgestellt werden. Ein wesentlicher Teil der Gegenleistungen ist zwar explizit vereinbart, es existieren aber auch implizite Ansprüche, deren Erfüllung für die Stakeholder von großer Bedeutung ist. So ist bei den bezahlten Mitarbeitern die Arbeitszeit und die Entlohnung, bei den Kunden der Umfang und die Merkmale der Leistung und bei den anderen NPOs das Ausmaß an Kooperationsleistungen überwiegend explizit vereinbart, während die Karrierechancen, der Zugang zu Kontaktnetzwerken und die Arbeitsbedingungen (bezahlte Mitarbeiter), eine hohe Dienstleistungsqualität¹⁷² (Kunden) und kooperatives Verhalten sowie Hilfeleistungen im Bedarfsfall (andere NPOs) nur implizit vereinbart sind.

¹⁷² Insbesondere bei langfristigen Leistungen (z.B. Altenpflege) kann die Qualität nicht explizit vereinbart werden, sondern wird nur implizit erwartet.

Zu den Stakeholdern mit überwiegend impliziten Ansprüchen werden die Board-Mitglieder, die Gründer von NPOs, die freiwilligen Mitarbeiter, die Spender und die lokale Gemeinschaft gezählt.

Die Board-Mitglieder verfügen zwar meist über explizite Verträge, diese enthalten aber üblicherweise nur in sehr geringem Ausmaß Ansprüche gegenüber NPOs (z.B. Aufwandsentschädigungen), so dass die meisten Ansprüche implizit bleiben (z.B. der Zugang zu einflussreichen Persönlichkeiten bei Kongressen oder Wohltätigkeitsveranstaltungen, Prestigegewinn oder Medienpräsenz).

Ebenso zu sehen ist die Position der Gründer, die zwar meist als Board-Mitglieder arbeiten (Block/Rosenberg 2002), aufgrund ihrer Kontakte und ihres Images aber über zusätzliches Machtpotential verfügen und deshalb gesondert angeführt werden.

Die ehrenamtlichen Mitarbeiter stellen ihre Arbeitszeit unentgeltlich zur Verfügung, so dass explizite Verträge, soweit sie überhaupt vorhanden sind, eher der Spezifizierung der Tätigkeiten dienen und nur in den seltensten Fällen Ansprüche festlegen (z.B. Anspruch auf eine unentgeltliche Ausbildung zum Sanitäter). Die Ansprüche und ihre Vereinbarungen sind daher fast ausschließlich implizit formuliert (z.B. effiziente Hilfe für Bedürftige, Zugang zu Kontaktnetzwerken, Aufbau eines Freundeskreises oder Erhöhung der Sozialkompetenz).

Die Gruppe der Spender wird definitionsgemäß durch jene Personen und Institutionen gebildet, die Geld- oder Sachmittel ohne explizit vereinbarte Gegenleistung zur Verfügung stellen, woraus resultiert, dass ausschließlich implizite Ansprüche existieren (z.B. eine effiziente Ressourcenverwendung zur Erfüllung der Mission oder auch Statusgewinn durch Anerkennungsleistungen).

Einen Sonderfall stellt hingegen die Stakeholder-Gruppe der lokalen Gemeinschaft dar, da die Beziehungen von NPOs zur lokalen Gemeinschaft ausschließlich implizit formuliert sind, so lange sich deren Vertreter nicht selbst zu einer NPO zusammenschließen. Begründen lässt sich diese Ansicht damit, dass das eingesetzte Sozialkapital nicht bestimmten Personen zugeordnet werden kann, sondern als Gesamtphänomen einer Gemeinschaft von Individuen zu betrachten ist, was zur Folge hat, dass weder ein expliziter Vertragsinhalt, noch konkrete Vertragspartner existieren.

Obwohl praktisch ausschließlich implizite Ansprüche existieren, ist an dieser Stelle zu hinterfragen, ob die lokale Gemeinschaft als Schlüssel-Anspruchsgruppe in Frage kommt, oder ob nicht eine instrumentelle Betrachtungsweise ausreichend ist. Die spezifischen Investitionen der lokalen Gemeinschaft können für NPOs zwar wertvoll sein (positives Lobbying, mentale Unterstützung), in den überwiegenden Fällen beeinflussen diese spezifischen Investitionen aber erst dann wirklich den Erfolg von NPOs, wenn sie gegen die Arbeit oder den Organisationszweck gerichtet sind.¹⁷³ Für die Erfüllung der Mission von NPOs scheint daher weniger die Existenz positiver spezifischer Investitionen als vielmehr die Nichtexistenz negativer spezifischer Investitionen erfolgsrelevant zu sein. Wenn die wertvollen spezifischen Investitionen der lokalen Gemeinschaft aber nicht kritisch sind, sondern eher im Sinne einer Erfolgsbedingung darauf geachtet werden muss, dass keine negativen spezifischen Investitionen auftreten, dann scheint eine instrumentelle Betrachtungsweise für die Stakeholder-Gruppe der lokalen Gemeinschaft ausreichend. Für die weitere Arbeit bedeutet das, dass die lokale Gemeinschaft bei wertvollen spezifischen Investitionen zwar zu den Stakeholdern zu zählen ist, dass sie aber trotz einer hohen Implizität der Ansprüche nicht zu den Schlüssel-Anspruchsgruppen gezählt wird.

Nachdem in einem ersten Schritt anhand der überwiegenden Implizität der Ansprüche herausgefiltert wurde, dass die Stakeholder-Gruppen der Board-Mitglieder, der Gründer, der Spender und der ehrenamtlichen Mitarbeiter eine erhöhte Hold-Up-Gefahr aufweisen, muss in einem zweiten Schritt analysiert werden, inwieweit diese Gefahr nicht ohnehin durch die Existenz von besonderen Machtpositionen kompensiert wird. Im Fall der Board-Mitglieder und der Gründer kann argumentiert werden, dass ein besonderer Schutz der Ansprüche nicht erforderlich ist, da beide Gruppen bedeutende Machtpositionen zum Schutz ihrer Interessen besitzen.

¹⁷³ Im Rahmen der empirischen Untersuchung des Autors (Pfaffenzeller 1999) wurde etwa mehrmals betont, dass die Arbeit der autonomen Kulturinitiativen dann besonders schwierig ist, wenn die Einstellung der lokalen Gemeinschaft gegen den Organisationszweck gerichtet ist. Die Ablehnung durch die lokale Gemeinschaft manifestierte sich dabei etwa durch mehrmalige Beschwerden bei den lokalen Behörden („negatives Lobbying“) und durch eine auffallend häufige Verständigung der Polizei wegen Lärmbelästigung bei Veranstaltungen und erreichte teilweise existenzgefährdende Ausmaße.

Die Board-Mitglieder sind aufgrund ihrer formalen Position in alle wesentlichen Entscheidungsprozesse eingebunden und sind daher in der Lage, den Schutz ihrer Quasi-Renten selbst vorzunehmen. Die Gründer besitzen ebenfalls entweder als Mitglieder des Board oder des Top-Managements eine formale Machtposition und verfügen meist über ein internes Kontaktnetzwerk, das ihre Machtposition zusätzlich stärkt (Block/Rosenberg 2002). Auch die Gründer können die Wahrung ihrer Interessen überwiegend selbst beeinflussen und stellen daher keine Schlüssel-Anspruchsgruppe dar.

Für die Gruppen der ehrenamtlichen Mitarbeiter und der Spender lässt sich hingegen kein entsprechender Schutz erkennen, so dass diese beiden Gruppen idealtypisch als „Key-Stakeholder“ bezeichnet werden können:

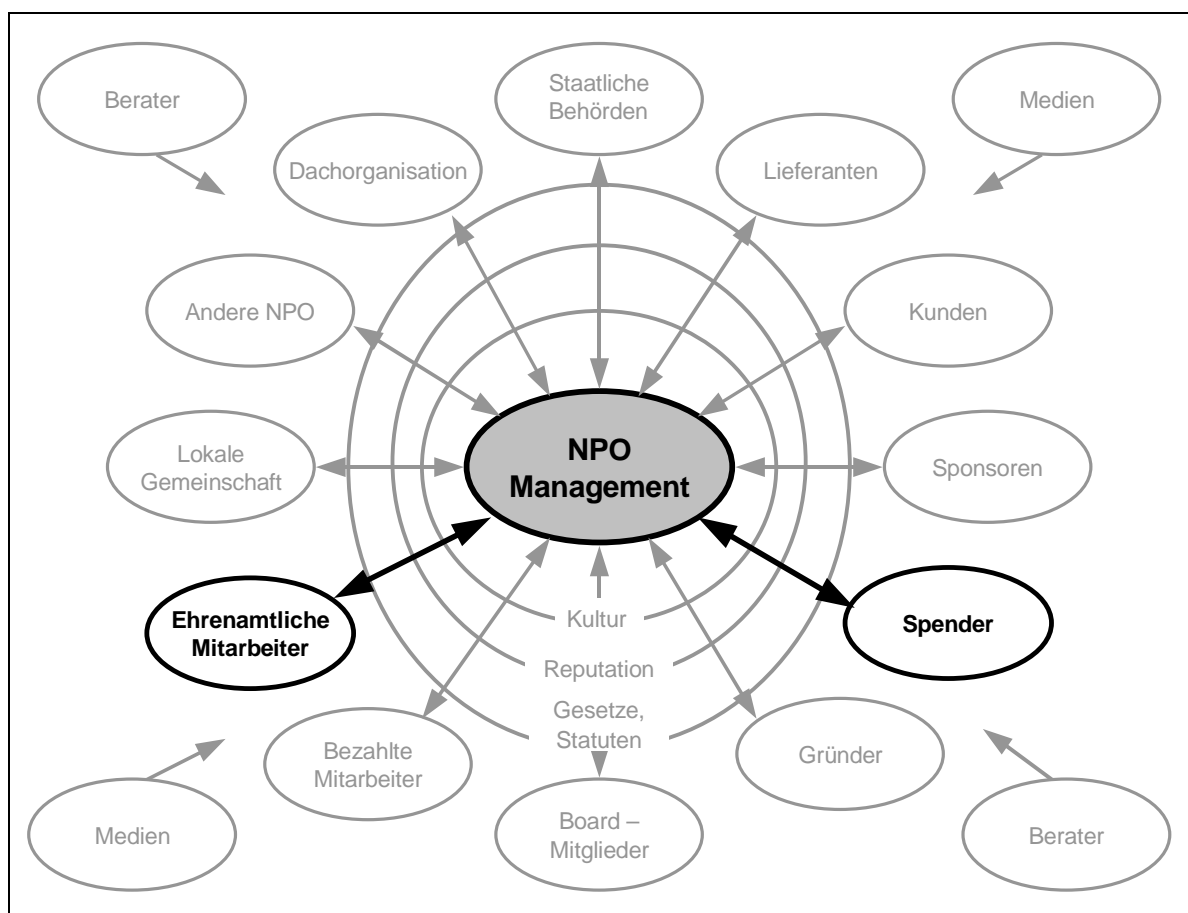


Abb. 14: Idealtypische „Key-Stakeholder“ von NPOs

Die Gruppen der ehrenamtlichen Mitarbeiter und der Spender müssen durch das Governance-System besonders geschützt werden, da bei diesen Gruppen die Hold-Up-Gefahr am größten ist und bei Realisierung der Hold-Ups ein Verlust an wertvollen Ressourcen durch Austritte bzw. Umleitung von Spenden stattfindet. Im folgenden Abschnitt werden für diese beiden idealtypischen „Key-Stakeholder“ daher besondere Governance-Instrumente entwickelt, um dem Management die Möglichkeit zu geben, die Hold-Up-Gefahr zu reduzieren und dadurch die weitere Versorgung von NPOs mit wertvollen spezifischen Investitionen sicherzustellen.

5.3.2 Governance-Instrumente zum Schutz der „Key-Stakeholder“ von NPOs

Das Governance-Netzwerk hat in seiner zweiten Entwicklungsstufe zum Ziel, Governance-Instrumente zu entwickeln, die den Schutz der Quasi-Renten der beiden Schlüssel-Anspruchsgruppen gewährleisten können. **Prinzipiell ist ein Schutz beider Gruppen durch formale und informale Instrumente möglich:**

Formale Instrumente werten die Machtposition der Schlüssel-Anspruchsgruppen auf, indem sie Vertretern beider Gruppen ein klar definiertes Mitspracherecht im Entscheidungsprozess geben. Zu den formalen Instrumenten gehören etwa gesetzliche oder statutarische Regelungen, die eine Repräsentation beider Gruppen durch Ernennung von Vertretern zu Board-Mitgliedern¹⁷⁴ oder zu Ausschuss-Mitgliedern mit Entscheidungsrechten etablieren. Obwohl ein Schutz der Quasi-Renten dadurch möglich ist, ergeben sich vier wesentliche Nachteile:

Zum Ersten verfügen die Mitglieder der beiden „Key-Stakeholder“-Gruppen meist weder über die erforderliche Zeit, noch über die notwendigen Voraussetzungen (z.B. Ausbildung, Reputation, Kontaktnetzwerk etc.), um ihre Interessen im Rahmen einer Board- oder Ausschuss-Mitgliedschaft adäquat zu vertreten.¹⁷⁵

¹⁷⁴ Glaeser/Shleifer (2001) empfehlen, Vertreter der Spender als Board-Mitglieder aufzunehmen, da sie kein Interesse an Vergünstigungen für sich und andere Stakeholder-Gruppen besitzen. Es ist aber zu beachten, dass diese Empfehlung nur dann sinnvoll ist, wenn die Vertreter als „echt“ altruistisch angenommen werden!

¹⁷⁵ Vgl. dazu etwa Drucker (1990), der die Überlastung der überwiegend ehrenamtlichen Board-Mitglieder als bedeutendstes Governance-Problem identifiziert.

Zum Zweiten eröffnet sich durch eine Vergrößerung des Board bzw. durch die Einrichtung zusätzlicher Ausschüsse die Gefahr, dass die Effizienz der Entscheidungsprozesse und damit die Performance der NPOs beeinträchtigt wird. Brown Jr. (1999) zeigt etwa anhand einer empirischen Studie über die Governance von Universitäten, dass eine erhöhte formale Einbindung der Fakultäten in den universitären Entscheidungsprozess positiv mit einem geringeren institutionellen Leistungsniveau korreliert.

Zum Dritten verfügen die formalen Instrumente über den Nachteil, dass sie relativ starr sind und bei Veränderungen der „Key-Stakeholder“-Gruppen nur sehr langsam angepasst werden können.

Zum Vierten besitzt das Management durch den Einsatz von formalen Instrumenten nur einen sehr geringen Spielraum, um die Machtrelationen aktiv zu beeinflussen. Die überwiegend vom Board getroffenen Grundsatzentscheidungen der organisationalen Einbindung von Stakeholdern etablieren ein rigides Schutzinstrument, das je nach Konzeption die Gefahr birgt, zu viel oder zu wenig Schutz zu bieten. Im ersten Fall droht dadurch ein Hold-Up anderer Stakeholder, während im zweiten Fall Hold-Up-Gefahren bestehen bleiben, die aufgrund der bereits erfolgten formalen Einbindung in den Entscheidungsprozess nicht mehr ausreichend beachtet werden.

Die zweite Möglichkeit des Schutzes der Quasi-Renten besteht darin, dass das Management der NPOs **die relative Machtposition der „Key-Stakeholder“ dadurch verbessert, indem es die Machtposition der NPOs im Verteilungsprozess durch informale Instrumente begrenzt.** Zur Einschränkung der Machtposition eignen sich dabei insbesondere **glaubhafte Zusicherungen** („credible commitments“) und **selbstdurchsetzende Verträge** („self-enforcing contracts“):

Unter glaubhaften Zusicherungen werden spezifische Investitionen des mächtigeren Partners vor Vertragsabschluß verstanden, die ex-ante getätigt werden, um den Willen zu signalisieren, dass ex-post keine Umverteilung der Quasi-Renten vorgenommen wird.¹⁷⁶ Bei Nichteinhaltung der getroffenen Vereinbarungen (Hold-Up) werden die spezifischen Investitionen wertlos, wodurch der Anreiz für Ausbeutungsversuche reduziert wird (Williamson 1985; Alchian/Woodward 1988; Hill/Jones 1992; Richter/Furubotn 1999).

Selbstdurchsetzende Verträge stellen eine besondere Ausprägungsform glaubhafter Zusicherungen dar und sind vor allem für längerfristige Beziehungen geeignet. Für diese Verträge ist charakteristisch, dass der mächtigere Partner höherwertige „Geiseln“ (Markennamen-Kapital, Reputation) einsetzt. Bei opportunistischem Verhalten kann der schwächere Vertragspartner die wertvollen „Geiseln“ allein durch den Abbruch der Beziehungen schädigen, wodurch es für den stärkeren Partner rational ist, keine Ausbeutungsversuche zu unternehmen (Richter/Furubotn 1999, 171ff).

In beiden Fällen wird die Hold-Up-Gefahr dadurch reduziert, dass die Machtposition des mächtigeren Partners durch von ihm selbst getätigte Investitionen so weit relativiert wird, dass der weniger mächtige Partner damit rechnen kann, die vereinbarte Quasi-Rente bei den Verhandlungen ex-post auch tatsächlich zu erhalten.

Da die informalen Governance-Instrumente insbesondere zur Sicherung impliziter Ansprüche konzipiert sind und darüber hinaus die Nachteile der formalen Instrumente hier nicht zutreffen, wird der Fokus der weiteren Arbeit auf die informalen Instrumente gelegt.

¹⁷⁶ Hill/Jones (1992, 139): „In addition, to gain access to their resources, stakeholders may demand that managers absorb ex-ante bonding costs in order to demonstrate their commitment to satisfying stakeholder needs.“

Die konkrete Ausgestaltung der informalen Governance-Instrumente hängt grundlegend davon ab, worin die jeweiligen Quasi-Renten der „Key-Stakeholder“ bestehen, da darauf wiederum die Hold-Up-Möglichkeiten basieren. Für beide Gruppen wurde herausgearbeitet, dass die Quasi-Renten nicht monetär darstellbar sind, sondern auf der jeweiligen Nutzenebene betrachtet werden müssen, da auf monetäre Vorteile zugunsten anderer Motive verzichtet wird. Weiters wurde bereits festgestellt, dass die Quasi-Renten der ehrenamtlichen Mitarbeiter und der Spender primär von ihren altruistischen und egoistischen Motiven abhängen, woraus abgeleitet werden kann, dass die **informalen Governance-Instrumente auf die zugrundeliegenden Handlungsmotive beider Gruppen eingehen müssen, um ihre Quasi-Renten schützen zu können**. Im folgenden Abschnitt wird deshalb eine zusammenfassende Darstellung der aktuellen Literatur über die Handlungsmotive von Spendern und ehrenamtlichen Mitarbeitern in NPOs vorgenommen, bevor anschließend geeignete Governance-Instrumente für beide Gruppen entwickelt werden.

5.3.2.1 Motive der ehrenamtlichen Mitarbeiter und der Spender

Die **Beweggründe für ehrenamtliche Mitarbeit** in NPOs werden in der Soziologie und der Psychologie schon seit längerer Zeit analysiert (Knowles 1972; Knoke/Wright-Isak 1982; Pearce 1983; Watts/Edwards 1983; Miller 1985), in den letzten Jahren wenden sich aber auch ökonomische Arbeiten verstärkt diesem Thema zu. Im folgenden Abschnitt werden nur die aktuellsten Arbeiten vorgestellt (Farmer/Fedor 1999; Hanushevsky 2000; Badelt 2002c; Govekar/Goverkar 2002), da diese Arbeiten die Ergebnisse älterer Studien überwiegend berücksichtigen.

Farmer/Fedor (1999) untersuchen, inwieweit die Erfüllung der Erwartungen der ehrenamtlichen Mitarbeiter die Zufriedenheit und Wahrscheinlichkeit für weitere Mitarbeit beeinflusst. Zu den Motiven, die durch eine ehrenamtliche Tätigkeit befriedigt werden sollen, gehören insbesondere die Teilung gemeinsamer Wertvorstellungen und der Aufbau von speziellem Wissen und Arbeitserfahrung.

Anhand einer empirischen Studie zeigen die Autoren, dass die ehrenamtlichen Mitarbeiter vor allem dann zufrieden sind, wenn sie durch die NPOs Anerkennung, Wertschätzung und Fürsorge erfahren. Für die weitere Arbeit lässt sich daraus ableiten, dass die Motive „Anerkennung“ und „Wertschätzung“ für ehrenamtliche Mitarbeiter neben dem Motiv der Erlangung von Wissen und Erfahrung von erhöhter Bedeutung sind.

Hanushevsky (2000) analysiert in ihrer Arbeit, welche Motive ehrenamtlich Tätige in Hospiz-Einrichtungen verfolgen. Auffallend ist, dass überwiegend egoistische Motive durch die Mitarbeit befriedigt werden, nämlich Suche nach Anerkennung, Selbstentfaltung, Sinnfindung, Persönlichkeitsentwicklung, Erhöhung des gesellschaftlichen Status, Kompetenzzuwachs und die Pflege von persönlichen Kontakten und Freundschaften, während „echter“ Altruismus nur eine untergeordnete Rolle spielt.

Badelt (2002c) stellt fest, dass ehrenamtliche Arbeit nur durch ein breites Bündel individueller Motive erklärt werden kann. Er unterscheidet dabei grundsätzlich drei Nutzenkomponenten, eine altruistische Komponente, eine Eigenwertkomponente und eine Tauschkomponente. Unter der altruistischen Komponente wird das Motiv des „echten“ Altruismus behandelt, das auf eine Erhöhung des Nutzens Dritter abzielt, während die Motive der Eigenwertkomponente auf eine Nutzenerhöhung der Ehrenamtlichen selbst abzielen. Zu diesen Motiven zählen etwa soziale Integration, Erreichung persönlicher Zufriedenheit durch die Arbeit, Erfüllung ethischer Normen, der Erwerb von sozialem Status, die Ausübung einer sinnvollen Freizeitgestaltung, Persönlichkeitsentwicklung, Kompetenzerweiterung oder Orientierungshilfe für eigene Lebensentscheidungen. Der Tauschkomponente werden jene Motive zugeordnet, die auf konkrete Gegenleistungen abzielen, wobei die Grenze zu den Motiven der Eigenwertkomponente fließend ist: der Erwerb von Informationen, von Einfluss oder von beruflichen Qualifikationen oder die Erlangung von Leistungsansprüchen gegen die NPOs.

Govekar/Govekar (2002) verwenden drei Kategorien, um die Motivation ehrenamtlicher Mitarbeiter zu erklären. Unter der „Collective Goods“-Kategorie werden die Gründe Wertschätzung, sozialer Druck und moralische Verpflichtung eingeordnet, während die Kategorie „Skill Development“ die Motive Wissenszuwachs, Kompetenzgewinn, Arbeitserfahrung und Kontaktaufbau beinhaltet. Für die dritte Kategorie verwenden die Autoren die Bezeichnung „Influence and Search“, um auszudrücken, dass die Möglichkeit der Beeinflussung des Leistungserstellungsprozesses der NPOs und die Erfahrung, welchen Wert der eigene Beitrag dafür besitzt, ebenfalls wichtige Motive darstellen.

Zum Thema **Spender-Motive** werden die Arbeiten von Sudgen (1984), Hansmann (1987), Rose-Ackerman (1996; 1997), Lister (1998) und Sargeant (2001) verwendet, um einen Einblick in die wesentlichen Handlungsmotivationen zu erhalten. Die Arbeiten von Sudgen (1984), Hansmann (1987) und Rose-Ackerman (1996; 1997) betonen dabei egoistische Motive, während Lister (1998) und Sargeant (2001) eher auf ein Überwiegen altruistischer Motive schließen lassen.

Sudgen (1984) stellt fest, dass ein wichtiger Grund für Spenden in der moralischen Ablehnung des Trittbrett-Fahrens liegt, woraus resultiert, dass einzelne Individuen entsprechend den Individuen in ihrer Referenzgruppe spenden. Die Höhe der Spende wird in Abhängigkeit der Spendenhöhe anderer Individuen definiert, um den Anschein des „Free-Ridings“ zu verhindern.

Hansmann (1987) geht auf die Bedeutung der Spender-Motivation im Kontext der NPO-Theoriebildung ein und erläutert folgende Gründe für freiwillige Spenden:

- Implizite Verpflichtungen gegenüber NPOs

Ein Erklärungsansatz für den hohen Spendenanteil der Budgets von privaten Schulen und Universitäten in den USA könnte nach Hansmann (1987) darin liegen, dass viele Studenten ihre Ausbildung zu Studiengebühren erlangen dürfen, die für die Schulen nicht kostendeckend sind, und deshalb nach Studienabschluss die implizite Verpflichtung fühlen, diesen Institutionen Spenden als „Rückzahlung“ zukommen zu lassen.

- Sicherung des Leistungsangebotes für zukünftigen Eigenbedarf

Spenden zugunsten von NPOs, die im Gesundheitsbereich tätig sind, können dadurch motiviert sein, dass die Spender der Unsicherheit ausgesetzt sind, in Zukunft selbst auf bestimmte Einrichtungen angewiesen zu sein. Damit in diesen Fällen auch tatsächlich ein ausreichendes Angebot existiert, werden Spenden zur Sicherstellung gegeben.

- Signalisierung

Spenden für NPOs im Kunstbereich werden teilweise deshalb getätigt, um gegenüber anderen Personen aufzufallen und ein gewisses persönliches Image zu signalisieren.

- Unterstützung und Sicherung des eigenen Status

Ein Erklärungsansatz für Spenden von Universitäts-Absolventen kann nach Hansmann (1987) auch darin liegen, dass die Zuwendungen getätigt werden, um das Ansehen und die Qualität der Institution zu fördern und damit den Wert des eigenen Abschlusses sicherzustellen.

- Zutritt zu Kontaktnetzwerken

Spenden können auch als „Eintrittsgebühr“ betrachtet werden, wenn sie die Mitgliedschaft in einem „Club der Förderer der NPOs“ und damit den Zugang zu wichtigen Kontakten oder zu Freundschaften ermöglichen.

Rose-Ackerman (1996; 1997) stellt fest, dass die Gründe für Spenden untrennbar miteinander verbunden sind. Die Motivation für Zuwendungen liegt daher in einer Mischung verschiedener Gründe, die Verpflichtungsgefühle, Sympathie für die Leistungen der NPOs, Stolz oder Erlangung von Ansehen ebenso umfasst wie die Anwesenheit auf elitären Treffen und Feiern.

Lister (1998) analysiert in ihrer Studie die Beziehungen zwischen NGOs¹⁷⁷ und Spendern und stellt fest, dass die größten Spannungen daraus resultieren, dass die Spender befürchten, dass ihre Spenden nicht effizient genug verwendet werden. Aus diesem Ergebnis kann abgeleitet werden, dass Spender vorrangig aus altruistischen Motiven heraus geben, da eine effiziente Erfüllung der Mission zur Befriedigung egoistischer Motive ungeeignet ist.

Sargeant (2001) untersucht, welche Bedürfnisse Spender haben und wie diese Bedürfnisse durch den Aufbau eines Beziehungsmarketing-Systems erkannt und befriedigt werden können. Als wichtigste Bedürfnisse werden dabei eine individuell abgestimmte Versorgung mit adäquaten Informationen (Berichte über eine zweckentsprechende und effiziente Verwendung der Spenden sowie über konkrete Auswirkungen der eigenen Spende) sowie eine persönliche Kommunikation der Danksagung und Bitte um adäquate Spendensummen ermittelt.

¹⁷⁷ Zu den Definitionen von NPO und NGO siehe Kapitel 3.2.

Die Ergebnisse der Literaturanalyse zeigen, dass die Handlungsgründe beider Schlüssel-Anspruchsgruppen grundsätzlich in **altruistische und in egoistische**¹⁷⁸ **Motive** unterteilt werden können. Die Motive der Spender und der ehrenamtlichen Mitarbeiter werden deshalb in zwei Motivgruppen gebündelt und aus Übersichtlichkeitsgründen weiter zusammengefasst: Die „echt“ altruistischen Motive der Spender und der ehrenamtlichen Mitarbeiter bestehen darin, durch spezifische Investitionen den Nutzen Dritter zu erhöhen, so dass grundsätzlich eine idente Motivlage (und damit keine Governance-Problematik bei der Verteilung der Quasi-Renten ex-post) gegeben ist, während bei den egoistischen Motiven Abweichungen zwischen beiden Gruppen existieren.

Die in der Literatur angeführten **egoistischen Motive der Spender** können zu folgenden Motivkategorien zusammengefasst werden:

- Moralische Motive
(Spenden aus einer moralischen Verpflichtung)
- Vorsorgemotive
(Spenden, um das zukünftige Leistungsangebot abzusichern)
- Anerkennungsmotive
(Spenden, um Signale zu setzen oder um den eigenen Status und das Image aufzuwerten)
- Kontaktmotive
(Spenden, um Zutritt zu Kontaktnetzwerken zu erlangen und um Freundschaften zu bilden).

¹⁷⁸ Die „unecht“ altruistischen Motive (Andreoni 1989; Rose-Ackerman 1996; 1997) werden hier zu den egoistischen Motiven gezählt, so dass unter den altruistischen Motiven nur die „echt“ altruistischen Motive subsumiert werden.

Die **egoistischen Motive der ehrenamtlichen Mitarbeiter** lassen sich ebenso bestimmten Kategorien zuordnen:

- **Moralische Motive**
(Mitarbeit aus einer moralischen Verpflichtung)

- **Vorsorgemotive**
(Mitarbeit, um einen Leistungsanspruch zu erhalten)

- **Machtmotive**
(Mitarbeit, um Macht und Einfluss zu erlangen und auszuüben)

- **Entwicklungsmotive**
(Mitarbeit, um die eigene Persönlichkeit zu entwickeln, Sinn und Orientierung zu finden oder um Wissen und Arbeitserfahrung zu vergrößern)

- **Anerkennungsmotive**
(Mitarbeit, um den eigenen Status zu erhöhen und um Wertschätzung und Fürsorge zu erfahren)

- **Kontaktmotive**
(Mitarbeit, um soziale Integration zu erfahren, Freundschaften zu schließen und Zugang zu Kontaktnetzwerken zu erhalten).

Für die Entwicklung von Governance-Instrumenten bedeuten die Ergebnisse der Motivanalyse, dass einerseits alle Motive berücksichtigt werden müssen, und dass andererseits unterschiedliche Instrumente für „echt“ und „unecht“ altruistische Individuen zu entwickeln sind.

5.3.2.2 Governance-Instrumente für „echt“ altruistische ehrenamtliche Mitarbeiter und Spender

Bei den „echt“ altruistischen ehrenamtlichen Mitarbeitern und Spendern liegt die ausschließliche Handlungsmotivation darin, den Nutzen Dritter zu erhöhen. Die Quasi-Rente ihrer spezifischen Investition besteht damit in einer möglichst effizienten Erfüllung der Mission, so dass ein Hold-Up dann anzunehmen ist, wenn das Vertrauen auf eine effiziente Zweckerreichung enttäuscht wird. Der Schutz der Quasi-Renten kann daher insbesondere durch **Informationen über die effiziente Zweckerfüllung** erreicht werden, wozu folgende Governance-Instrumente geeignet sind:

5.3.2.2.1 Interne Effizienz- und Leistungsmessungssysteme

Die Probleme der Effizienz- und Leistungsmessung¹⁷⁹ für NPOs werden in der Literatur zwar hinlänglich thematisiert (u.a. von Horak 1995; Herman/Renz 1997; Brown 1998; Matul/Scharitzer 2002; Simsa 2002), es ist zur Verhinderung von Hold-Ups aber dennoch für jede NPO notwendig, ein an der Mission orientiertes internes Effizienz- und Leistungsmessungssystem zu etablieren. Wichtig ist dabei, dass insbesondere auf die soziale Konstruktion der Effizienz¹⁸⁰ Rücksicht genommen wird, d.h., dass das System die Effizienz der Organisation so abbilden kann, dass eine Übereinstimmung mit den Effizienzvorstellungen beider Gruppen erreicht wird.

5.3.2.2.2 Effizienzkontrolle durch externe Institutionen

Das Vertrauen in eine effiziente Mittelverwendung kann auch dadurch erhöht werden, dass sich das Management verpflichtet, die Effizienz durch externe Institutionen kontrollieren zu lassen.

¹⁷⁹ Zum Problem des „Performance Management“ in NPOs und der Möglichkeit des Einsatzes der „Balanced Scorecard“ siehe insbesondere Speckbacher (2003).

¹⁸⁰ Vgl. dazu Herman/Renz (1997).

Denkbar ist etwa eine Zertifizierung durch anerkannte Institutionen, die bestätigt, dass die Mittelverwendung bestimmten Effizienzkriterien (z.B. Anteil des Verwaltungsaufwandes in Relation zu den Spendeneinnahmen) entspricht.¹⁸¹

5.3.2.2.3 Volunteer- und Spender-Reports

Ein wichtiges Instrument zur Sicherung der Quasi-Renten ist die Herausgabe eigener Volunteer- bzw. Spender-Reports, in denen Informationen über die Effizienz und über konkrete Ergebnisse der Arbeit der NPOs berichtet werden. Je nach Detailliertheit ist auch eine Zuordnung der spezifischen Investitionen zu bestimmten Projekten möglich, so dass der Einfluss der beiden Gruppen auf die konkreten Leistungen sichtbar gemacht werden kann.

5.3.2.3 Governance-Instrumente für „unecht“ altruistische ehrenamtliche Mitarbeiter

Im Fall der „unecht“ altruistischen ehrenamtlichen Mitarbeiter müssen die Governance-Instrumente auch auf die angeführten egoistischen Motive eingehen können. Sinnvollerweise sollen durch die Governance-Instrumente aber nur jene Motive berücksichtigt werden, deren Erfüllung auch tatsächlich durch das Management gesteuert werden kann. Unter diesem Aspekt werden die Machtmotive hier ausgeschieden, da das Management keinen direkten Einfluss auf die Quasi-Renten besitzt: Wenn ehrenamtliche Mitarbeiter deshalb tätig sind, um Macht auszuüben, dann kann die Quasi-Rente nur insofern beeinflusst werden, dass durch die formale Organisationsstruktur erst die Möglichkeit der Machtausübung geschaffen wird. Da für die Erstellung und Änderung der formalen Organisationsstruktur primär das Board zuständig ist, besitzt das Management insofern keine Möglichkeit, die Quasi-Renten zu regulieren. Es ist natürlich zu berücksichtigen, dass Macht auch ohne formale Grundlage ausgeübt werden kann (informelle Macht). Auch in diesem Fall scheint eine direkte Beeinflussung durch Governance-Instrumente nicht möglich, so dass die Machtmotive hier nicht weiter verfolgt werden.

¹⁸¹ In Österreich wird eine Zertifizierung für NPOs etwa durch die Kammer der Wirtschaftstreuhänder angeboten („Spendengütesiegel“).

Die Befriedigung der verbleibenden Motive (moralische Motive, Vorsorgemotive, Entwicklungsmotive, Anerkennungsmotive, Kontaktmotive) können durch folgende Governance-Instrumente erreicht werden und unterstützen auch den Aufbau einer Reputation oder Marke als besonders „volunteer-freundliche“ NPO:

5.3.2.3.1 Ethik-Bericht

Die Erstellung eines Ethik-Berichtes¹⁸² dient dazu, Aufschluss über die Erfüllung ethischer Standards zu geben. Die Quasi-Renten ehrenamtlicher Mitarbeiter, die überwiegend aus einer moralischen Verpflichtung heraus tätig sind, können dadurch insofern gesichert werden, als dargestellt werden kann, dass die NPOs ihre moralischen Ansprüche anerkennen und versuchen, ihnen besser gerecht zu werden als konkurrierende NPOs.

5.3.2.3.2 Bonus-Programme als Leistungsgarantien

Das Vorsorgemotiv der ehrenamtlichen Mitarbeiter kann grundsätzlich durch explizite Leistungsgarantien befriedigt werden. Diese Garantien müssen aber, um eine dauerhafte Erfüllung der Quasi-Renten zu garantieren, so ausgestaltet sein, dass sie im Sinne einer stetigen Schaffung von Komplementaritäten steigende Ansprüche garantieren. Durch die Einführung eines abgestuften Bonusprogramms für ehrenamtliche Mitarbeiter können in Abhängigkeit von der Zugehörigkeitszeit oder der tatsächlich geleisteten Arbeitszeit Leistungsansprüche erworben werden, so dass einerseits das Vorsorgemotiv erfüllt und andererseits die Bereitschaft zu weiteren spezifischen Investitionen gefördert wird.

5.3.2.3.3 Personalentwicklungsprogramme

Obwohl Arbeitserfahrung und Wissenszuwachs der ehrenamtlichen Mitarbeiter grundsätzlich auch ohne unterstützende Maßnahmen möglich sind, können die Entwicklungsmotive und damit die Quasi-Renten durch die gemeinsame Erarbeitung von Personalentwicklungsprogrammen besser erfüllt werden.

¹⁸² Vgl. dazu Wieland (1999).

Elemente dieser Programme können etwa garantierte jährliche Weiterbildungszeiten, ein zeitlich begrenzter Austausch von ehrenamtlichen Mitarbeitern unterschiedlicher Organisationsbereiche oder die Durchführung von Seminaren zur fachlichen oder persönlichen Entwicklung sein. Das von Rajan/Zingales (1998; 2000) entwickelte Instrument des privilegierten Zutritts zu wertvollen Ressourcen (hier: Entwicklungsmöglichkeiten) kann im Rahmen dieser Programme auch gezielt dazu eingesetzt werden, um die Macht der ehrenamtlichen Mitarbeiter gegenüber dem Management zu erhöhen, da spezifisch ausgebildete ehrenamtliche Mitarbeiter schwieriger zu ersetzen sind.

5.3.2.3.4 Einrichtung von speziellen Freiwilligen-Betreuern

Die Freiwilligen-Betreuer dienen als primäre Ansprechpartner für alle Wünsche und Probleme der ehrenamtlichen Mitarbeiter und sollen das allgemeine Aufmerksamkeits-, Fürsorge- und Unterstützungsbedürfnis der ehrenamtlichen Mitarbeiter befriedigen. Zu den Aufgaben der Betreuer gehören neben unmittelbarer Hilfestellung und Feedback auch die Erarbeitung von Personalentwicklungsprogrammen und die Durchführung von Zufriedenheitsmessungen.

5.3.2.3.5 Psychologische Verträge

Das Konzept des psychologischen Vertrages wurde von Rousseau (1990) entwickelt und wird in den letzten Jahren in der NPO-Literatur insbesondere dazu verwendet, um die Ansprüche der ehrenamtlichen Mitarbeiter gegenüber der Organisation besser zu verstehen (Fry 1995; Farmer/Fedor 1999; Liao-Troth 2001). Psychologische Verträge entwickeln sich individuell durch Interaktionen mit anderen Organisationsmitgliedern und basieren auf dem Vertrauen, dass die sich dadurch konkretisierenden Ansprüche von den NPOs auch tatsächlich erfüllt werden. Ein wesentliches Charakteristikum psychologischer Verträge ist, dass die Leistungen und Gegenleistungen beider Seiten individuell und informell vereinbart werden, wodurch konkrete Einblicke in die impliziten Erwartungen und Verpflichtungen der Gegenseite möglich werden.

Zur Sicherung der Quasi-Renten scheinen psychologische Verträge insbesondere dann geeignet, wenn sie zwischen den ehrenamtlichen Mitarbeitern und ihren jeweiligen Freiwilligen-Betreuern vereinbart werden. Die durch die laufenden Interaktionen gebildeten impliziten Ansprüche müssen von den Betreuern in gewissen Zeitabständen durch „engagiertes Zuhören“ („committed listening“; Fry 1995, 189) ermittelt werden, wobei aber auch die Erwartungen der NPOs thematisiert werden sollten. Das Ausmaß der Anspruchserfüllung wird jährlich in gemeinsamen Gesprächen zwischen Betreuern und ehrenamtlichen Mitarbeitern festgestellt, wobei bei Ungleichgewichten auch Verbesserungsmöglichkeiten zu vereinbaren sind.

5.3.2.3.6 Anerkennungs- und Kontaktinstrumente

Geeignete Instrumente zur Befriedigung der Anerkennungs- und Kontaktbedürfnisse sind etwa die Herausgabe einer Ehrenamtlichen-Zeitung (Vorstellung einzelner Mitarbeiter; Verkündung herausragender Leistungen), die Einrichtung eines Freiwilligen-Forums auf der Homepage der NPO (anonyme Formulierung von Bedürfnissen) oder die Durchführung von besonderen Veranstaltungen (z.B. Freiwilligen-Ausflug; Freiwilligen-Tag; Ehrenamtlichen-Gala).

Ein Einsatz dieser Governance-Instrumente hat für die ehrenamtlichen Mitarbeiter die Wirkung von glaubwürdigen Versprechen und stellt im Fall einer bereits bestehenden Reputation oder Marke auch einen selbstdurchsetzenden Vertrag dar. Durch die spezifischen Investitionen (Aufwendungen für einen Ethik-Bericht, für ein Bonussystem oder für Freiwilligen-Betreuer) signalisieren NPOs, dass sie die Quasi-Renten der ehrenamtlichen Mitarbeiter auch bei den Verhandlungen ex-post nicht ausbeuten werden, da die Investitionen sonst sinnlos sind und auch die aufgebaute Reputation im Fall einer Ausbeutung geschädigt wird. **Durch den Einsatz der Governance-Instrumente kann das Management erreichen, dass die Machtposition der ehrenamtlichen Mitarbeiter gegenüber der NPO verbessert wird, weil dadurch der Verhandlungsspielraum des Managements bei der Verteilung der Quasi-Renten ex-post reduziert wird.**

5.3.2.4 Governance-Instrumente für „unecht“ altruistische Spender

Bei den „unecht“ altruistischen Spendern müssen ebenfalls die egoistischen Motive berücksichtigt werden. Zur Sicherung der Quasi-Renten der Spender sind insbesondere folgende Instrumente geeignet:

5.3.2.4.1 Ethik-Bericht

Die Quasi-Renten von Spendern, die aus einer moralischen Verpflichtung heraus geben, können durch eine gezielte Darstellung der ethischen Standards der NPOs positiv beeinflusst werden. Die Offenlegung durch einen periodisch erscheinenden Ethik-Bericht bietet dabei den Vorteil, dass den Spendern signalisiert wird, dass eine permanente und bewusste Auseinandersetzung mit ethischen Fragestellungen existiert, und dass die Arbeit der NPOs ebenfalls von moralischen Aspekten geleitet ist.

5.3.2.4.2 Spenden-Bausteine als Leistungsgarantien

Für Spender, die überwiegend deshalb geben, um in Zukunft Leistungen der NPOs in Anspruch nehmen zu können, können Bonussysteme zur Sicherung der Quasi-Renten eingesetzt werden. Es muss aber wiederum darauf geachtet werden, dass die Bereitschaft zu weiteren Spenden aufrecht bleibt, so dass ein Baustein-System mit gestaffelten Ansprüchen empfehlenswert ist: In Abhängigkeit von der Höhe der bisher gespendeten Summe erhalten die Spender „Spenden-Bausteine“, die bei Bedarf unterschiedlich große Ansprüche auf Leistungen der NPOs gewähren.

5.3.2.4.3 Beziehungsmanagement-System

Durch Investitionen in ein Beziehungsmanagement-System wird gegenüber den Spendern signalisiert, dass ihre Motive ex-post berücksichtigt werden sollen und dass sie in die NPOs individuell eingebunden sind.

Wesentlich ist dabei aber, dass die Spender selbst definieren können, auf welche Weise und in welcher Frequenz sie den Kontakt zur NPO aufrecht erhalten. Wie Sargeant (2001) zeigt, stellt eine adäquate Kommunikation einen bedeutenden Faktor der Spender-Zufriedenheit dar und beeinflusst auch die Neigung, eine NPO weiter zu unterstützen.

5.3.2.4.4 Anerkennungs- und Kontaktinstrumente

Geeignete Instrumente zur Berücksichtigung der Anerkennungs- und Kontaktmotive der Spender sind etwa die Schaffung von Spender-Clubs („Freunde der NPOs“), die Veranstaltung von Ehrenfeiern für Spender (Spender-Gala; Benennung von Räumen oder Gebäuden nach Spendern) und die Organisation von Medienberichten.

Diese Governance-Instrumente stellen für die Spender ebenfalls glaubwürdige Versprechen oder selbstdurchsetzende Verträge dar, da die Investitionen in die Instrumente bzw. die Reputation der NPOs entwertet werden, wenn die Quasi-Renten der Spender ex-post ausgebeutet werden.

Durch die Integration der entwickelten Instrumente lässt sich das Governance-Netzwerk als Aktionsmodell darstellen, wie Abbildung 15 zeigt:

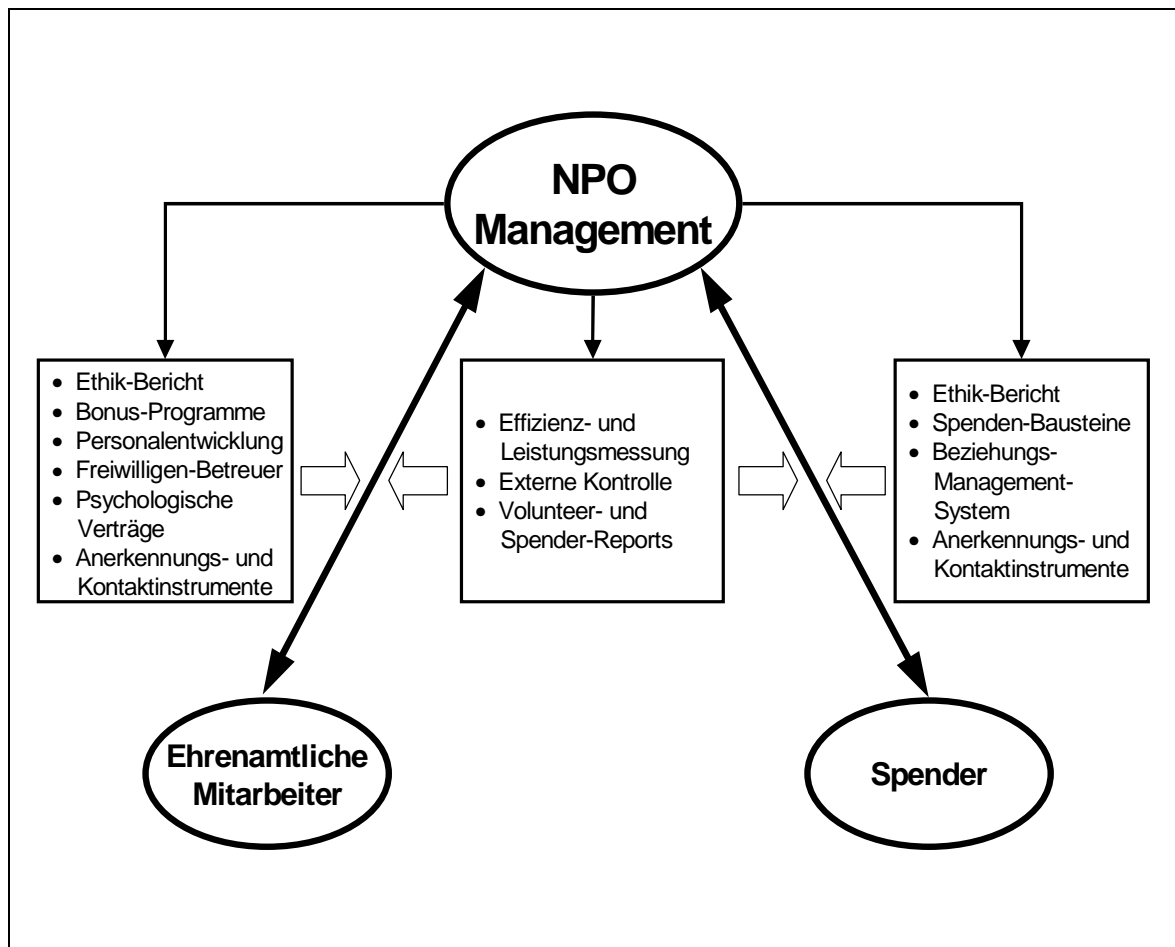


Abb. 15: Das Governance-Netzwerk als Aktionsmodell

Durch das Governance-Netzwerk besitzt das Management die Möglichkeit, die Machtrelationen zu den beiden Schlüssel-Anspruchsgruppen bewusst zu steuern. Im Unterschied zur ersten Entwicklungsstufe sind die formalen und informalen Machtfaktoren¹⁸³ in der zweiten Entwicklungsstufe des Governance-Netzwerks aber nicht mehr enthalten, da sie nicht kurzfristig durch das Management beeinflusst werden können.

¹⁸³ Die bedeutendsten formalen Machtfaktoren bestehen in den Gesetzen und Statuten, die wichtigsten informalen Machtfaktoren in der Organisationskultur und der Reputation. Siehe dazu Kapitel 5.2.3.5.

Bei der konkreten Anwendung muss berücksichtigt werden, dass die Instrumente so auszuwählen sind, dass die wichtigsten Motive (und damit die Quasi-Renten) der Mitglieder der beiden Gruppen gesichert werden können. Durch den Einsatz von Informations-, Kommunikations- und Datenbanktechnologien (Burt/Taylor 2000; Sargeant 2001) können die Ansprüche der „Key-Stakeholder“ auf einem individuellen Niveau visualisiert und die einzelnen Beziehungen durch den gezielten Einsatz der Instrumente so beeinflusst werden, dass die Bereitschaft für zukünftige spezifische Investitionen gefördert wird.

5.3.3 Bewertung des Governance-Netzwerks als Aktionsmodell

Das Governance-Netzwerk kann in seiner zweiten Entwicklungsstufe das Grundproblem der Governance, den Schutz der Quasi-Renten vor Hold-Ups durch mächtigere Stakeholder ex-post, lösen, indem die Machtpositionen der Schlüssel-Anspruchsgruppen durch den Einsatz von Governance-Instrumenten gestärkt werden. Das Modell berücksichtigt dabei auch die eingangs gestellten Anforderungen der Interdisziplinarität, Multidimensionalität, Dynamik und Effizienz:

Die Interdisziplinarität und Multidimensionalität wird erreicht, indem ein machtbasierendes, Stakeholder-orientiertes, ökonomisches Modell entwickelt wurde, das auch soziologische und ethische Aspekte integriert.

Der Anforderung an die Offenheit für dynamische Entwicklungen wird das Modell insofern gerecht, als Veränderungen der Motive der „Key-Stakeholder“ durch periodische Analysen der Freiwilligen-Betreuer und durch das Beziehungsmanagement-System, Veränderungen der „Key-Stakeholder“-Gruppen durch das Governance-Netzwerk als Analysemodell abgebildet und durch Veränderungen des Instrumenteneinsatzes beantwortet werden können.

Die Effizienz des Modells wird insbesondere durch den Verzicht auf eine formale Einbindung der „Key-Stakeholder“ zugunsten selbstdurchsetzender Regulative und durch die erreichbare Verbesserung der Ressourcenallokation gefördert.

Das Governance-Netzwerk besitzt dabei gegenüber anderen Modellen folgende Vorteile:

Zum Ersten ermöglicht das Governance-Netzwerk, dass die Quasi-Renten der Stakeholder durch die Verwendung glaubwürdiger Versprechen und selbst-durchsetzender Verträge wirksam geschützt werden können.

Zum Zweiten steigt durch den Einsatz der Instrumente das Vertrauen auf eine faire Behandlung und damit die Bereitschaft, auch in Zukunft spezifische Investitionen vorzunehmen.

Zum Dritten können die Ansprüche der „Key-Stakeholder“ ohne formale Integration in den Entscheidungsprozess und den damit verbundenen Ineffizienzen gesichert werden, so dass insgesamt von einer höheren Effizienz des Governance-Systems ausgegangen werden kann.

Zum Vierten wird durch den Einsatz des Governance-Netzwerks auch die Widerstandskraft der NPOs gegenüber Ressourcenfehlallokationen verbessert, da das Management durch die Beeinflussung der Machtrelationen die Möglichkeit erhält, Umverteilungstendenzen zugunsten mächtiger Gruppen ex-post und damit auch „NPO-Skandalen“ vorbeugen kann.

Nachdem im vorliegenden Kapitel das Governance-Netzwerk als neues Modell der NPO-Governance entwickelt wurde, muss im folgenden Abschnitt noch untersucht werden, inwieweit eine Anwendung in Österreich durch den aktuellen institutionellen Kontext beeinflusst wird, und welche Änderungen der Rahmenbedingungen vorzunehmen sind, um eine Verbesserung der NPO-Governance in Österreich zu erreichen.

6. Der institutionelle Rahmen der NPO-Governance in Österreich: Stand und Gestaltungsempfehlungen

6.1 Einleitung

„Institutions are the rules of the game in a society or, more formally, are the humanly devised constraints that shape human interaction.“ (North 1990, 3). Unter Zugrundelegung dieser für die Arbeit in Kapitel 1 gewählten Institutionen-Definition wird im folgenden Abschnitt untersucht, wodurch die NPO-Governance in Österreich konstituiert wird. Neben den gesellschaftlichen Rahmenbedingungen wird dabei insbesondere analysiert, welchen Gestaltungsraum die aktuellen Rechtsvorschriften bieten. Anschließend wird ermittelt, inwieweit der Einsatz der Instrumente zum Schutz der beiden „Key-Stakeholder“-Gruppen durch den vorherrschenden Governance-Rahmen bereits unterstützt wird, bevor Gestaltungsempfehlungen zur Verbesserung der NPO-Governance entwickelt werden.

6.2 Institutionelle Rahmenbedingungen der NPO-Governance in Österreich

6.2.1 Gesellschaftliche Rahmenbedingungen

Eine umfassende Analyse der institutionellen Rahmenbedingungen erfordert die Einblendung des sozialen Umfeldes von NPOs.¹⁸⁴ Nach Badelt (2002b, 64ff) sind vor allem folgende Elemente des österreichischen Gesellschaftssystems für NPOs relevant:

¹⁸⁴ Untersuchungen über die gesellschaftliche Einbettung von NPOs werden insbesondere in der Soziologie durchgeführt (siehe dazu Simsa 2002).

- Föderalismus, Selbstverwaltung und Verbändewesen

NPOs sind, bedingt durch die verfassungsgesetzlich vorgegebene bundesstaatliche Struktur und die weitreichenden Kompetenzen der einzelnen Bundesländer, häufig landesweit tätig und nehmen meist auch innerhalb bundesweit agierender NPOs relativ eigenständige Positionen ein. Der Grundgedanke der Selbstbestimmung („Föderalismus als Geisteshaltung“) spielt im österreichischen Gesellschaftsleben eine bedeutende Rolle und manifestiert sich neben der Selbstverwaltung der Gemeinden auch in einem ausgeprägten System der freien Berufsvereinigungen und gesetzlichen Interessensvertretungen.

- Einfluss politischer Parteien und Kirchen

Aufgrund der historisch gewachsenen Parteienstruktur stehen viele NPOs in direktem oder indirektem Einfluss politischer Parteien. Der Vorteil dieser NPOs besteht darin, dass sie aufgrund organisatorischer und personeller Verflechtungen einen Einfluss auf die politische Willensbildung sowie Finanzierungsvorteile besitzen. Neben den politischen Parteien prägen auch die Kirchen, insbesondere die katholische Kirche, den österreichischen NPO-Sektor. Die Kirchen agieren dabei entweder selbst als Leistungsanbieter oder gründen NPOs, um bestimmte Leistungen zu erbringen. Auf regionaler und lokaler Ebene existieren aber auch NPOs, die sich von diesen Einflüssen weitgehend abschirmen, indem sie nur in geringem Ausmaß öffentliche oder kirchliche Zuschüsse in Anspruch nehmen.¹⁸⁵

- Die soziale Dimension von Vereinen

Ideelle Vereine prägen die Alltagskultur in Österreich in großem Maß (vgl. dazu Heitzmann 2001). Die Mitgliedschaft in Vereinen stellt einen bedeutenden Aspekt des beruflichen und sozialen Lebens dar und kommt auch durch die ständig wachsende Anzahl an Vereinen¹⁸⁶ zum Ausdruck.

¹⁸⁵ Zu diesen NPOs gehören etwa basisorientierte Selbsthilfegruppen und lokale Vereine.

¹⁸⁶ Vgl. dazu Krejci et al (2002, 6).

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass in Österreich eine „positive Grundstimmung“ der Gesellschaft gegenüber NPOs existiert, die sich auch in der Bereitschaft zu ehrenamtlichem Engagement und Spendentätigkeit¹⁸⁷ konkretisiert. Im Rahmen der Governance muss daher auch darauf geachtet werden, dass das gesellschaftliche Vertrauen in den Nonprofit-Sektor weiter gefördert wird.

6.2.2 Rechtliche Rahmenbedingungen

Der juristische Rahmen¹⁸⁸ der NPO-Governance wird in Österreich primär durch einfachgesetzliche Regelungen¹⁸⁹ geschaffen, wobei betont werden muss, dass dem geltenden Recht der Begriff „Nonprofit-Organisation“ fremd ist. Als Konsequenz existiert kein exklusives „Recht der NPOs“, sondern es sind **je nach gewählter Organisationsform unterschiedliche gesetzliche Regelungen maßgeblich**. Bevor auf die rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten für NPOs eingegangen wird, werden zum besseren Verständnis kurz die wichtigsten juristischen Zusammenhänge und Begriffe erläutert (Raschauer 1998; Doralt 2002; Höhne et al 2002; Koziol/Welser 2002; Krejci et al 2002):

Organisationen müssen, um gegenüber Dritten als Rechtssubjekte auftreten zu können, von der Rechtsordnung als solche anerkannt werden. Als Rechtssubjekte werden grundsätzlich Personen verstanden, die Träger von Rechten und Pflichten sein können („Rechtsfähigkeit“). Das Allgemeine Bürgerliche Gesetzbuch (ABGB) verleiht neben natürlichen Personen auch bestimmten juristischen Personen Rechtssubjektivität, den Personenverbänden (Gesellschaften, Korporationen) und den Sachgesamtheiten (Anstalten, Stiftungen) (Doralt 2002, 21). Bei der Gründung eines Personenverbandes ist daher zu berücksichtigen, dass zur Erlangung der Rechtsfähigkeit nur bestimmte, von der Rechtsordnung zur Verfügung gestellte Organisationstypen verwendet werden können.¹⁹⁰

¹⁸⁷ Nach Badelt (2002b, 76ff) wurde im Jahr 2000 je nach Schätzung ehrenamtliche Arbeit im Ausmaß von 247.000 bis 481.000 Ganztags-Stellen geleistet und etwa 4,94 Mrd. € gespendet.

¹⁸⁸ Auf verfassungsgesetzliche Regelungen („Grundrechte“) wird aus Zweckmäßigkeitsgründen nur bei den ideellen Vereinen eingegangen.

¹⁸⁹ Die die einfachen Gesetze konkretisierenden Verordnungen (etwa die von den Finanzbehörden erstellten Vereinsrichtlinien) werden hier nicht als eigene Kategorie angeführt.

¹⁹⁰ Diese Tatsache wird auch als „gesetzlicher Typenzwang“ bzw. als „Geschlossenheit der Gesellschaftsformen“ bezeichnet.

Die Rechtsfähigkeit juristischer Personen impliziert aber noch nicht ihre Handlungsfähigkeit, da dazu natürliche Personen notwendig sind, die namens der juristischen Person Verträge abschließen. In den Verfassungen der juristischen Personen werden deshalb Organe bestimmt, die zur Geschäftsführung, Außenvertretung und Kontrolle der juristischen Personen berufen sind und die ihre Tätigkeit durch Organwalter ausüben.

6.2.2.1 Zulässige Rechtsformen für NPOs

NPOs können grundsätzlich in verschiedenen Rechtsformen tätig werden, wobei für die Auswahl die Kriterien Betreiberstruktur (staatlich, halbstaatlich oder privat), Organisation des Entscheidungsprozesses, Kontrolle der Gebarung, Kontrolle der Zielerreichung und Haftungsbeschränkung als wichtige Entscheidungsdeterminanten zu betrachten sind (Ettel/Nowotny 2002, 232ff). Zur gemeinsamen Verfolgung ideeller Zwecke ist der Einsatz folgender privatrechtlicher¹⁹¹ Rechtsformen prinzipiell möglich (Ettel/Nowotny 2002; Höhne et al 2002; Krejci et al 2002):

- Gesellschaft bürgerlichen Rechts (GesBR)

Die GesBR ist nach §1175 ABGB „ein Vertrag, vermöge dessen zwei oder mehrere Personen einwilligen, ihre Mühe allein, oder auch ihre Sachen zum gemeinschaftlichen Nutzen zu vereinigen“ (Doralt 2002, 128). Auch wenn die GesBR¹⁹² grundsätzlich zu Erwerbszwecken konzipiert ist, kann weder aus §1175 ABGB, noch aus der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes auf ein grundsätzliches Verbot dieser Rechtsform für NPOs geschlossen werden (Höhne et al 2002, 9). Zur ausschließlichen Verfolgung ideeller Zwecke ist die GesBR aber nicht geeignet, da von der Judikatur zumindest ein wirtschaftlicher Nebenzweck verlangt wird.

¹⁹¹ Auf die öffentlich-rechtlichen Formen nicht gewinnorientierter Zusammenschlüsse (Gebietskörperschaften, Sozialversicherungsträger, Kammern, öffentlich-rechtliche Stiftungen) wird nicht weiter eingegangen.

¹⁹² Die GesBR ist keine juristische Person, als Vertragspartner dienen daher die einzelnen Gesellschafter, die auch persönlich haften.

- Eingetragene Erwerbsgesellschaften (EEG)

Obwohl der Gesellschaftszweck der EEG¹⁹³ auf einen gemeinschaftlichen Erwerb gerichtet zu sein hat, können NPOs als EEG errichtet werden, solange nicht ausschließlich ideelle Zwecke verfolgt werden (Höhne et al 2002, 10).

- Personenhandelsgesellschaften

Offene Handelsgesellschaften (OHG) und Kommandit-Gesellschaften (KG) können zwar nicht zur Verfolgung ideeller Zwecke gegründet werden, es ist aber nicht unzulässig, dass die Gesellschafter vereinbaren, dass erzielte Gewinne ausschließlich für bestimmte ideelle Zwecke verwendet werden (Krejci et al 2002, 49).

- Kapitalgesellschaften

Kapitalgesellschaften (Aktiengesellschaften und Gesellschaften mit beschränkter Haftung) sind prinzipiell unbeschränkt anwendbar und können daher auch zur ausschließlichen Verfolgung ideeller Zwecke eingesetzt werden. Zu den Vorteilen dieser Rechtsformen gehören weitreichende, gesetzlich definierte Rechte und Pflichten der Gesellschafter, Gläubigerschutzbestimmungen und Publizitätsvorschriften. Für NPOs, bei denen die wirtschaftliche Tätigkeit im Vordergrund steht, sind Kapitalgesellschaften empfehlenswert (Höhne et al 2002, 11).

- Genossenschaften

Genossenschaften werden vorrangig zu dem Zweck gegründet, den Erwerb oder die Wirtschaft der Genossenschafter zu fördern. Da neben wirtschaftlichen Zielen auch ideelle Zwecke verfolgt werden können, sind Genossenschaften grundsätzlich als Organisationsform für NPOs geeignet (Ettel/Nowotny 2002, 244ff).

¹⁹³ Zu den EEG gehören die Offenen Erwerbsgesellschaften (OEG) und die Kommandit-Erwerbsgesellschaften (KEG).

- Privatrechtliche Stiftungen

Privatrechtliche Stiftungen stellen Vermögensmassen mit Rechtspersönlichkeit dar, die von einem Stifter zur Verfolgung bestimmter Zwecke eingerichtet werden. Da der Stiftungszweck regelmäßig in der Begünstigung bestimmter Personen oder Institutionen liegt, können Stiftungen auch für ideelle Zwecke eingesetzt werden (Ettel/Nowotny 2002, 254ff).

- Ideelle Vereine

Ideelle Vereine sind juristische Personen, die zur dauerhaften Erreichung eines gemeinsamen Zwecks gegründet werden können.¹⁹⁴ Die Rechtsform des Vereins spielt für NPOs in der Praxis die weitaus größte Rolle¹⁹⁵, so dass in der weiteren Arbeit ausschließlich auf das Vereinsgesetz 2002 als rechtlicher Rahmen der NPO-Governance eingegangen wird.

6.2.2.2 Der ideelle Verein nach dem Vereinsgesetz 2002 (VerG 2002)

Mit dem VerG 2002 beabsichtigt der Gesetzgeber gegenüber dem VerG 1951 eine Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen für ideelle Vereine¹⁹⁶ durch Vereinfachungen bei der Vereinsgründung, durch eine Konzentration der Behördenzuständigkeit und durch die Erhöhung der Rechtssicherheit zu erreichen (Krejci et al 2002, 2ff).

Die folgende Darstellung des VerG 2002 beschränkt sich auf die für die NPO-Governance wesentlichen Teile des Gesetzes und wurde anhand Ettel/Nowotny (2002), Höhne et al (2002), Krejci et al (2002), Prändl (2002), Scherhak et al (2002), Vartian (2002) und Vogl (2002) erarbeitet:

¹⁹⁴ Zur Definition des ideellen Vereins nach dem Vereinsgesetz 2002 siehe Kapitel 6.2.2.2.2.

¹⁹⁵ Nach Krejci et al (2002, 6) existieren in Österreich rund 110.000 ideelle Vereine.

¹⁹⁶ Die ideellen Vereine werden in der weiteren Arbeit kurz als Vereine bezeichnet.

6.2.2.2.1 Verfassungsgesetzliche Grundlagen

Die Freiheit, Vereine zu bilden, sich im Rahmen von Vereinen frei zu betätigen, sowie der Schutz vor Vereinsauflösungen wird als Vereinsfreiheit bezeichnet und ist für österreichische Staatsbürger durch Artikel 12 des Staats-Grundgesetzes (Art 12 StGG 1867), für Ausländer durch Artikel 11 der Europäischen Menschenrechts-Konvention (Art 11 EMRK) garantiert. Das Grund- und Menschenrecht der Vereinsfreiheit kann nur aus zwingenden Gründen eingeschränkt werden und eröffnet dadurch ein weites Betätigungsfeld für Vereine. Durch den Grundsatz der verfassungskonformen Gesetzesinterpretation sind alle Vorschriften des VerG 2002 im Sinne einer umfassenden Vereinsfreiheit auszulegen.

6.2.2.2.2 Definition des Vereins

Nach §1 Abs 1 VerG 2002 sind Vereine freiwillige, auf Dauer angelegte, aufgrund von Statuten organisierte Zusammenschlüsse von mindestens zwei Personen zur Verfolgung eines bestimmten, gemeinsamen, ideellen Zwecks.¹⁹⁷ Der ideelle Zweck wird in §1 Abs 2 erklärt, indem der Verein „nicht auf Gewinn berechnet“ sein darf. Probleme ergeben sich vor allem dann, wenn Vereine auch „auf Gewinn berechnete“ Unternehmen führen, um dadurch Mittel zur Erfüllung des Vereinszwecks zu erlangen. Nach der Judikatur des Verfassungsgerichtshofs ist ein Verein dann auf Gewinn berechnet, wenn Gewinne an die Mitglieder oder an Dritte ausgeschüttet werden, Vermögen vereinszweckwidrig entnommen wird, oder der Verein nur als „Deckmantel“ für die wirtschaftliche Tätigkeit seiner Mitglieder oder Dritter dient. Als Ergebnis dieser Sichtweise können Vereine durchaus Unternehmen mit Gewinnerzielungsabsicht betreiben, solange die Gewinne ausschließlich zur Erfüllung des Vereinszwecks verwendet werden.¹⁹⁸

¹⁹⁷ Zur Definition von NPOs vgl. Kapitel 3.2.

¹⁹⁸ Diese Anforderung entspricht insofern dem NPO-Merkmal der „Nondistribution Constraint“. Siehe dazu auch Kapitel 3.2.

6.2.2.2.3 Gründung des Vereins

Vereine können gemäß §1 Abs 1 VerG 2002 durch mindestens zwei natürliche oder juristische Personen gegründet werden. Die Gründung umfasst nach §2 Abs 1 die Errichtung (Vereinbarung der Statuten) und die Entstehung des Vereins.¹⁹⁹ Zwischen der Entstehung des Vereins und der Bestellung der Vertreter vertreten die Gründer den Verein gemeinsam, sofern nicht schon vor der Entstehung Vertreter bestellt wurden.

6.2.2.2.4 Statuten

Juristische Personen benötigen eine Satzung, die die Führung der Geschäfte und die Außenvertretung festlegt. Die Satzungen von Vereinen werden Statuten genannt und können gemäß §3 Abs 1 VerG 2002 von den Gründern und von den zur Beschlussfassung über Statutenänderungen berufenen Vereinsorganen im Rahmen der Gesetze frei gestaltet werden. Die Statuten müssen nach §3 Abs 2 jedenfalls folgenden Mindestinhalt aufweisen:

- den Vereinsnamen
- den Vereinssitz
- eine klare und umfassende Umschreibung des Vereinszwecks
- die zur Verwirklichung des Zwecks vorgesehenen Tätigkeiten und die Art der Aufbringung finanzieller Mittel
- Bestimmungen über den Erwerb und die Beendigung der Mitgliedschaft
- die Rechte und Pflichten der Vereinsmitglieder
- die Organe des Vereins und ihre Aufgaben, insbesondere eine klare und umfassende Angabe, wer die Geschäfte des Vereins führt und wer den Verein nach außen vertritt

¹⁹⁹ Vereine entstehen durch die Anzeige der Errichtung bei der Vereinsbehörde. Nach Ablauf der vier- bzw. sechswöchigen Frist gemäß §13 Abs 1 oder nach der Erlassung des Bescheides „Einladung zur Aufnahme der Vereinstätigkeit“ gemäß §13 Abs 2 sind Vereine als juristische Personen entstanden.

- die Art der Bestellung der Vereinsorgane und die Dauer ihrer Funktionsperiode
- die Erfordernisse für gültige Beschlussfassungen durch die Vereinsorgane
- die Art der Schlichtung von Streitigkeiten aus dem Vereinsverhältnis
- Bestimmungen über die freiwillige Auflösung des Vereins und die Verwertung des Vereinsvermögens im Falle einer Auflösung.

Über diesen Mindestinhalt hinaus steht es jedem Verein frei, weitere Elemente in die Statuten aufzunehmen, wobei als Schranke die guten Sitten (§879 ABGB; vgl. dazu Doralt 2002, 96) zu beachten sind. Die Statuten sind rechtstechnisch gesehen ein multilateraler Vertrag, dem die einzelnen Mitglieder beitreten und den sie gemäß §3 Abs 3 auf Verlangen einsehen können (Einsichtsrecht). Im Falle von Unklarheiten bei der Statuteninterpretation ist grundsätzlich die Mitgliederversammlung zu einer Auslegung berufen. Zu beachten ist, dass jede Änderung der Statuten eine Umbildung des Vereins darstellt und wie eine Neugründung anzeigepflichtig ist (§14 Abs 1).

6.2.2.2.5 Rechte und Pflichten der Vereinsmitglieder

Die Rechte und Pflichten der Vereinsmitglieder müssen nach §3 Abs 2 Z 6 VerG 2002 den Statuten zu entnehmen sein, wobei ein breiter Gestaltungsspielraum besteht. Zulässig ist daher auch eine Differenzierung der Mitglieder in Mitgliedergruppen mit unterschiedlichen Rechten und Pflichten (z.B. in ordentliche und außerordentliche Mitglieder, Ehrenmitglieder und Fördermitglieder). Im Vergleich zum VerG 1951 sieht das VerG 2002 folgende Verbesserungen im Sinne eines Mindeststandards von Mitgliederrechten vor:

- Recht der Mitglieder auf Ausfolgung der Statuten (§3 Abs 3)
- zwingende Einberufung der Mitgliederversammlung zumindest alle vier Jahre (§5 Abs 2)
- Einberufungsrecht der Mitgliederversammlung durch 1/10 aller Vereinsmitglieder (§5 Abs 2)

- Anfechtungsrecht von Mitgliedern, die durch Vereinsbeschlüsse betroffen sind (§7 letzter Satz)
- Recht auf Information bei den Mitgliederversammlungen (§20)
- Geltendmachung von Ersatzansprüchen gegen Organwalter durch 1/10 aller Vereinsmitglieder (§25 Abs 2).

Eine Verbesserung der Informationslage der Mitglieder wird darüber hinaus durch die Rechnungslegungsvorschriften und durch die Möglichkeit der Bestellung von Aufsichtsorganen erzielt. Insgesamt ist aber zu betonen, dass die Mitgliederrechte auch im VerG 2002 nur schwach ausgeprägt sind, so dass bei einem Fehlen weitergehender statutarischer Regelungen von Mitsprache- und Kontrolldefiziten auszugehen ist (Höhne et al 2002, 62f).

6.2.2.2.6 Organe und Prüfer

Vereine benötigen als juristische Personen Organe, um handlungsfähig zu sein. Die Gestaltung und Konzeption der Organisation ist im Sinne der Vereinsautonomie durch eine große Freiheit geprägt und legt weder eine bestimmte Anzahl von Organen, noch exakte Organbezeichnungen fest.²⁰⁰ Das VerG 2002 regelt die Organisationsstruktur nur insofern, als §5 Abs 1 ein Leitungsorgan und eine Mitgliederversammlung vorsieht, wobei die Mitgliederversammlung auch durch ein Repräsentationsorgan („Delegiertenversammlung“) substituiert sein kann (§5 Abs 2). Die Einrichtung eines Aufsichtsorgans ist nicht zwingend notwendig, dafür aber der Einsatz von zumindest zwei Rechnungsprüfern bzw. einem Abschlussprüfer bei großen Vereinen. Zur Regelung von Streitigkeiten aus dem Vereinsverhältnis sind gemäß §8 auch Schlichtungseinrichtungen vorzusehen („Schiedsgerichte“²⁰¹).

²⁰⁰ „Die Gestaltung der Vereinsorganisation steht den Gründern und den zur späteren Beschlussfassung über Statutenänderungen berufenen Vereinsorganen im Rahmen der Gesetze frei.“ (§3 Abs 1 VerG 2002).

²⁰¹ Die Einrichtung von Schiedsgerichten ist aber nicht zwingend, d.h., dass auch andere Organe die Funktion der Streitschlichtung übernehmen können.

- Leitungsorgan

Das Leitungsorgan wird meist als „Vorstand“ bezeichnet und ist nach §5 Abs 1 VerG 2002 zur Führung der Vereinsgeschäfte und zur Vertretung des Vereins nach außen²⁰² berufen, wobei die Art der Bestellung und Abberufung sowie die Funktionsdauer frei durch die Statuten zu regeln sind. Eine Neuerung des VerG 2002 ist die in §5 Abs 3 erster Satz festgelegte Verpflichtung, dass das Leitungsorgan aus zumindest zwei Personen bestehen muss („Vier-Augen-Prinzip“). Ziel dieser zwingenden Vorschrift ist es, das durch die nur fakultative Einrichtung von Aufsichtsorganen entstehende Kontrolldefizit einzudämmen.

Grundsätzlich ist durch §5 eine Aufteilung der Geschäftsführung und Vertretung sowohl innerhalb des Leitungsorgans („Ressortaufteilung“) als auch zwischen verschiedenen Vereinsorganen möglich, wobei jeweils Einzel- oder Gesamtvertretungsbefugnisse²⁰³ vorgesehen werden können. Wenn die Statuten nichts anderes vorsehen, so ist gemäß §6 Gesamtgeschäftsführung anzunehmen, wofür im Zweifel einfache Stimmenmehrheit genügt.

- Mitgliederversammlung

Die Mitgliederversammlung dient der Information und der gemeinsamen Willensbildung der Vereinsmitglieder und ist gemäß §5 Abs 2 VerG 2002 mindestens alle vier Jahre einzuberufen. Eine Zuordnung von Kompetenzen, die Art der Einberufung sowie organisatorische Regelungen werden durch das VerG 2002 im Sinne der Privatautonomie der Vereine nur rudimentär vorgenommen.²⁰⁴

Die Mitgliederversammlung ist aber grundsätzlich als oberstes Willensbildungsorgan vorgesehen und sollte daher jedenfalls statutarisch zur Entscheidung über Grundlagengeschäfte²⁰⁵ berufen werden.

²⁰² Für einen umfassenden Überblick über die gesetzlich festgelegten Agenden des Leitungsorgans siehe Krejci et al (2002, 148f).

²⁰³ Zu den juristischen Problemen der Gesamtvertretung siehe Koziol/Welser (2002, 190).

²⁰⁴ Das VerG 2002 enthält daher nur grundlegende Bestimmungen über die Bestellung des Aufsichtsorgans (§5 Abs 4), die Entgegennahme von Berichten des Leitungsorgans über die Vereinstätigkeit und die finanzielle Gebarung (§20 Abs 1), die Entgegennahme des Berichts der Rechnungsprüfer bei Unregelmäßigkeiten (§21 Abs 5) und die Bestellung eines Sonderprüfers (§25 Abs 1).

²⁰⁵ Zu den Grundlagengeschäften zählen etwa Statutenänderungen, die Bestellung der Vereinsorgane oder Beschlüsse über die Vereinsauflösung.

- Aufsichtsorgan

Durch §5 Abs 4 VerG 2002 existiert die Möglichkeit der freiwilligen²⁰⁶ Einrichtung eines Aufsichtsorgans, das aus zumindest drei natürlichen, unabhängigen und unbefangenen Personen bestehen muss. Das VerG 2002 sieht keine Mindestkompetenzen für das Aufsichtsorgan vor, so dass eine statutarische Ausgestaltung notwendig ist. Das Aufsichtsorgan kann grundsätzlich auch durch Vereinsfremde besetzt werden, es ist aber je nach Kompetenzzuweisung darauf zu achten, dass der Wille der Vereinsmitglieder gewahrt bleibt.²⁰⁷ Für den Fall, dass ein Aufsichtsorgan eingerichtet wird und dass der Verein zwei Jahre lang im Durchschnitt mehr als 300 Arbeitnehmer beschäftigt, müssen ihm gemäß §5 Abs 4 zwingend ein Drittel Arbeitnehmer angehören.

- Prüfer

Durch §5 Abs 5 VerG 2002 ist zwingend vorgesehen, dass Vereine mindestens zwei Rechnungsprüfer und große Vereine einen Abschlussprüfer²⁰⁸ (§22 Abs 2) zu bestellen haben. Sie sind von der Mitgliederversammlung zu wählen und müssen unabhängig und unbefangene sein.²⁰⁹ Die Aufgabe der Rechnungsprüfer besteht in der Kontrolle der Finanzgebarung der Vereine unter dem Aspekt der Ordnungsmäßigkeit der Rechnungslegung und der statutengemäßen Mittelverwendung (§21 Abs 2), die Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit und Sparsamkeit der Vereinstätigkeit muss hingegen nicht überprüft werden. Im Fall der Feststellung nachhaltiger und schwerwiegender Pflichtverletzungen des Leitungsorgans können die Rechnungsprüfer gemäß §21 Abs 5 sowohl vom Leitungsorgan die Einberufung der Mitgliederversammlung verlangen als auch selbst die Mitgliederversammlung einberufen.

²⁰⁶ Der Gesetzesentwurf der interministeriellen Arbeitsgruppe sah hingegen für Vereine ab einer bestimmten Größe zwingende Regelungen über die Einrichtung und Organisation eines Aufsichtsorgans vor, wurde in diesem Punkt aber vom Gesetzgeber nicht berücksichtigt (Krejci et al 2002, 149).

²⁰⁷ Wenn die Statuten eine Bestellung des Leitungsorgans durch das Aufsichtsorgan vorsehen, darf das Aufsichtsorgan nicht durch Vereinsfremde dominiert werden.

²⁰⁸ Zu den Rechnungslegungsvorschriften und den Regelungen über Abschlussprüfer siehe insbesondere Grünberger (2002, 547ff).

²⁰⁹ Die Prüfer dürfen daher nicht Mitglieder der von ihnen kontrollierten Organe sein.

- Schiedsgericht

Gemäß §8 VerG 2002 haben die Statuten vorzusehen, dass Streitigkeiten aus dem Vereinsverhältnis vor einer Schlichtungseinrichtung auszutragen sind. Üblicherweise werden zu diesem Zweck eigene Organe, die Schiedsgerichte, gebildet, es steht den Vereinen aber auch offen, andere Organe mit der Streitschlichtung zu befassen. §8 Abs 1 ordnet an, dass ordentliche Gerichte erst dann angerufen werden dürfen, wenn die Schlichtungseinrichtung zuvor (mit einem für den Anrufenden nicht akzeptablen Schiedsspruch) befasst wurde oder bereits sechs Monate seit der Anrufung vergangen sind. Als Ergebnis kann festgestellt werden, dass auch die Streitschlichtung durch einen großen Gestaltungsspielraum gekennzeichnet ist, dass der ordentliche Rechtsweg für die Vereinsmitglieder aber nicht ausgeschlossen²¹⁰ werden darf.

6.2.2.2.7 Vereinsbehörden und ihre Aufgaben

Vereinsbehörden sind gemäß §9 Abs 1 die Bezirksverwaltungsbehörden, im Fall des örtlichen Zuständigkeitsbereichs von Bundespolizeidirektionen sind diese in erster Instanz zuständig. Über Berufungen gegen erstinstanzliche Bescheide entscheiden nach §9 Abs 2 die Sicherheitsdirektionen in letzter Instanz. Die Vereinsbehörden erster Instanz besitzen grundsätzlich die Aufgabe, für eine gesetzeskonforme und statutengemäße Vereinstätigkeit zu sorgen. Zu diesem Zweck dienen sowohl die in §2 vorgesehenen Vorschriften über die Gründung des Vereins (Anzeige der Errichtung durch Hinterlegung der Statuten; Einladung zur Aufnahme der Vereinstätigkeit), die in §16 normierte Führung der Lokalen Vereinsregister, die in §29 geregelte behördliche Auflösung sowie die in §31 vorgesehenen Strafbestimmungen.

²¹⁰ Der ordentliche Rechtsweg kann gemäß §8 Abs 1 letzter Satz nur dann ausgeschlossen werden, wenn die Statuten die Einrichtung eines Schiedsgerichtes nach den §§ 577ff Zivilprozess-Ordnung (ZPO) vorschreiben. Der Schiedsspruch ist dann aber nach §595 ZPO vor den ordentlichen Gerichten anfechtbar (Krejci et al 2002, 183).

Eine der wesentlichsten Neuerungen des VerG 2002 ist die Einrichtung von Lokalen Vereinsregistern, die in Zukunft vom Bundesminister für Inneres zu einem Zentralen Vereinsregister (ZVR) verbunden werden. Grundsätzlich steht es jedermann offen, mittels Einzelabfragen anhand des Vereinsnamens oder der jedem Verein zugewiesenen ZVR-Zahl Informationen über bestimmte Vereine und ihre organschaftlichen Vertreter zu erlangen, wobei aus Datenschutzgründen exakt festgelegt ist, welche Informationen zu erteilen sind. Bei Vorliegen sensibler Daten können Vereine eine Auskunftssperre beantragen, wenn sie ein schutzwürdiges Interesse glaubhaft machen.

6.3 Kritik an den rechtlichen Rahmenbedingungen und Gestaltungsempfehlungen zur Verbesserung der NPO-Governance

6.3.1 Kritik an den rechtlichen Rahmenbedingungen

Durch das VerG 2002 wurde eine relativ weitgehende „Entpolizeilichung“ des Vereinsrechts erreicht²¹¹, so dass insgesamt von einer umfassenden Vereinsfreiheit in Österreich auszugehen ist. Im Rahmen der Governance ist aber zu hinterfragen, inwieweit die aktuelle Rechtslage den Schutzbedürfnissen der beiden Schlüssel-Anspruchsgruppen entgegenkommt, oder ob die große Gestaltungsfreiheit nicht eher Hold-Ups²¹² und Ressourcenfehlallokationen begünstigt.

Das VerG 2002 besitzt unter diesem Aspekt **vier wesentliche Schwachpunkte:**

- Aufsichts- und Kontrolldefizite

Bedingt durch die starke Betonung der Vereinsfreiheit und der Privatautonomie ergibt sich für das Leitungsorgan („Vorstand“ bzw. „Management“) grundsätzlich ein großes Hold-Up-Potential.

²¹¹ „Praktisch erschöpft sich die behördliche Kontrolle in der Überprüfung der Statuten im Zuge der Gründung. Ab dann kümmert sich die Behörde wenig um den Verein...“ (Höhne et al 2002, 82).

²¹² Zu den Hold-Up-Möglichkeiten der Schlüssel-Anspruchsgruppen siehe Kapitel 5.2.4.

Die Hold-Up-Gefahren werden insbesondere durch die **nicht verpflichtende Einrichtung eines Aufsichtsorgans** und durch die **schwache Kontrolle der Vereinsbehörden** gefördert:

Gemäß §5 Abs 4 VerG 2002 kann statutarisch festgelegt werden, ob ein Aufsichtsorgan eingesetzt werden soll und welche Kompetenzen es erhält. Obwohl das Aufsichtsorgan grundsätzlich durch die Mitgliederversammlung zu bestellen ist, wird eine Vertretung der Interessen der ehrenamtlichen Mitarbeiter und Spender durch die nur fakultative Errichtungsmöglichkeit und die freie Übertragung von Kompetenzen wesentlich erschwert. Mit Krejci et al (2002, 149) kann daher angenommen werden, dass durch diese nicht zwingende Vorschrift insbesondere auch jene Vereine von der Einrichtung eines Aufsichtsorgans absehen, die einen erhöhten Kontrollbedarf besitzen. Für die Governance bedeutet das, dass die Hold-Up-Gefahr der beiden „Key-Stakeholder“²¹³ aufgrund der geringen zwingenden Kontrollmöglichkeiten des Leitungsorgans tendenziell verstärkt wird.

Die Kontrolle der Vereine durch die Vereinsbehörden wird durch das VerG 2002 aufgrund der angestrebten „Entpolizeilichung“ bewusst gering gehalten. Im Sinne der Vereinsautonomie sind weder eine regelmäßige Überprüfung der Vereinstätigkeit, noch eine Übermittlung der Jahresabschlüsse an die Vereinsbehörden vorgesehen. Die behördliche Kontrolle kann insofern nur als rudimentär bezeichnet werden und bietet keinen nennenswerten Schutz der Schlüssel-Anspruchsgruppen vor Hold-Ups.

- Schwache Ausprägung der Mitwirkungsrechte der Mitglieder an der Willensbildung

Das VerG 2002 sieht in §3 keinerlei Mindestrechte der Mitglieder an der Willensbildung vor, sondern nur, dass die Statuten die Rechte der Vereinsmitglieder enthalten müssen.

²¹³ Zur Ermittlung der Hold-Up-Gefahr der „Key-Stakeholder“ vgl. Kapitel 5.3.1.

Insbesondere ist es auch zulässig, bestimmten Gruppen von Mitgliedern nur eingeschränkte Mitgliedschaftsrechte zukommen zu lassen (z.B. Mitglieder ohne Stimmrechte; vgl. dazu Krejci et al 2002, 115f). Wenn die Mitglieder nicht zwingend an der Willensbildung teilhaben können, werden die eher schwachen internen Kontrollmechanismen noch weiter reduziert. Für ehrenamtliche Mitarbeiter kann sich dadurch das Problem ergeben, dass ihre Quasi-Renten weder durch ein Aufsichtsorgan, noch durch ihr eigenes Stimmrecht bei der Bestellung des Leitungsorgans geschützt werden.

- Schwache Ausprägung der Informationsrechte

Auch wenn das VerG 2002 gegenüber dem VerG 1951 gewisse Fortschritte im Bereich der Informationsrechte der Mitglieder gebracht hat²¹⁴, kann insgesamt dennoch von einer nur schwachen Ausprägung der Informationsrechte der Mitglieder ausgegangen werden. §20 VerG 2002 statuiert nämlich, dass das Leitungsorgan nur gegenüber der Mitgliederversammlung bzw. gegenüber einem Zehntel der Mitglieder unter Angabe von Gründen Informationspflichten über die Tätigkeit und die finanzielle Gebarung des Vereines besitzt, nicht aber gegenüber bestimmten Mitgliedern (Krejci et al 2002, 286f).²¹⁵ Für einzelne Mitglieder existiert daher keine Möglichkeit, spezielle Informationen zu erlangen, wenn nicht die Statuten weitergehende Informationsrechte vorsehen, wodurch die Hold-Up-Gefahr für „echt“ altruistische ehrenamtliche Mitarbeiter und Spender erhöht wird.

- Mitglieder-Rechte statt Stakeholder-Rechte

Ein grundsätzliches, schon von Ben-Ner/Van Hoomissen (1994) für das US-amerikanische Nonprofit-Recht festgestelltes Problem ist die Tatsache, dass auch das österreichische Vereinsrecht nur Rechte von Mitgliedern, nicht aber von Stakeholdern²¹⁶ kennt.

²¹⁴ Als Fortschritt ist etwa die durch §3 Abs 3 VerG 2002 eingeführte zwingende Verpflichtung des Leitungsorgans zu betrachten, jedem Mitglied auf Verlangen die Statuten auszufolgen.

²¹⁵ Es existiert daher kein subjektives Informationsrecht der Mitglieder. Zur juristischen Bedeutung des Begriffs „subjektives Recht“ siehe Koziol/Welser (2002, 41ff).

²¹⁶ Zur Definition der Stakeholder siehe Kapitel 5.2.1.1.

Das Festhalten am Begriff des „Mitglieds“ besitzt zwar den Vorteil der einfachen Abgrenzung des Vereins, verwehrt andererseits aber allen Stakeholdern, die nicht als Vereinsmitglieder registriert sind, sämtliche Mitglieder-Rechte. Problematisch ist die Anknüpfung aller Rechte an den Mitglieder-Status insbesondere für die Gruppe der Spender²¹⁷, da eine Spendentätigkeit nicht automatisch eine Vereinsmitgliedschaft auslöst. Jene Spender, die nicht Mitglieder sind, haben daher weder ein gesetzliches Recht auf Teilnahme an der Willens-bildung noch auf Information.²¹⁸ Im Fall des Verdachts missbräuchlicher Mittelverwendung durch Mitglieder des Leitungsorgans besitzen sie auch keine Klagemöglichkeit vor Gericht, da gemäß §25 VerG 2002 nur die Mitgliederversammlung Ersatzansprüche gegen Organwalter geltend machen kann.

Die angeführten Schwachpunkte des rechtlichen Rahmens der NPO-Governance zeigen, dass ehrenamtliche Mitarbeiter, noch stärker aber Spender ausbeutungsgefährdet sind, da sie, sofern sie nicht Mitglieder sind, nicht einmal die ohnehin gering ausgeprägten Mitgliederrechte zum Schutz ihrer Quasi-Renten besitzen. Bei der Entwicklung von Gestaltungsempfehlungen muss trotz der festgestellten Defizite aber sichergestellt werden, dass die verfassungsgesetzlich gewährleistete Vereinsfreiheit und die dadurch implizierte gesellschaftliche Grundsatzentscheidung für eine gering ausgeprägte und wenig formalisierte Regulierung des Vereinswesens ebenso berücksichtigt wird wie das Schutzerfordernis der Quasi-Renten der „Key-Stakeholder.“ Da aber auch verfassungsrechtliche Vorgaben abgeändert werden können, muss die **Ausarbeitung von Gestaltungsempfehlungen für zwei verschiedene Szenarien** durchgeführt werden, einerseits unter der Annahme der Bereitschaft einer Änderung der verfassungsrechtlichen Vorgaben, andererseits unter der Annahme der Konstanz bestehender verfassungsrechtlicher Rahmenbedingungen.

²¹⁷ Zur Definition der Spender siehe Kapitel 5.2.3.2.

²¹⁸ Probleme bereitet die rechtliche Situation beispielsweise für Spender, die mehrere Vereine finanziell unterstützen, aber aufgrund eines räumlich entfernten Sitzes der NPOs oder aus zeitlichen Gründen nicht Mitglieder werden können oder wollen.

6.3.2 Gestaltungsempfehlungen unter der Annahme einer Änderungsbereitschaft verfassungsgesetzlicher Rahmenbedingungen

Die Annahme, dass eine Bereitschaft besteht, zur Verbesserung der NPO-Governance auch den verfassungsgesetzlichen Rahmen zu ändern, ermöglicht grundsätzlich eine völlige Neukonzeption des Vereinsgesetzes, wodurch wesentlich mehr Spielraum für zwingende formale Organisationsvorschriften, umfassendere Behördenkompetenzen und für neue Wege der Abgrenzung der Vereinsorganisation geschaffen werden könnte. Unter der Annahme einer grundlegenden Neugestaltungsmöglichkeit kann insbesondere auf die Arbeit von Ben-Ner/Van Hoomissen (1994) verwiesen werden²¹⁹, in der die Autoren feststellen, dass ein wirksamer Schutz der Stakeholder-Interessen eine formale Anerkennung als Stakeholder voraussetzt. Vereine könnten dann nicht mehr durch die Mitgliedschaft abgegrenzt werden, sondern durch ihre Stakeholder, wobei als Stakeholder jede Person oder Institution anzunehmen ist, die wertvolle spezifische Ressourcen für die NPO einsetzt. In Abhängigkeit von der Höhe der spezifischen Investition erhalten die Stakeholder Stimmrechte im Willensbildungsorgan („Stakeholder-Versammlung“) und Klagerechte gegen die NPO-Organe. Das Problem der Identifikation der Stakeholder, der Bewertung ihrer spezifischen Investitionen und die Zuteilung der Stimmrechte wird im Konzept von Ben-Ner/Van Hoomissen (1994) durch eine staatliche Behörde geregelt, die im Fall einer Nichtausübung von Stimmrechten selbst stimmberechtigt ist.

Auch wenn die Vorschläge von Ben-Ner/Van Hoomissen (1994) grundsätzlich dazu geeignet sind, die Hold-Up-Gefahren beider „Key-Stakeholder“ zu reduzieren, muss berücksichtigt werden, dass ihr Lösungsansatz einerseits die Vereinsfreiheit durch die hohe Formalisierung wesentlich beeinträchtigen und andererseits einen enormen verwaltungstechnischen Aufwand (Identifikation der Stakeholder, Bewertung ihrer spezifischen Investitionen und Zuteilung bzw. Wahrnehmung von Stimmrechten für 110.000 Vereine) induzieren würde.

²¹⁹ Für eine genaue Darstellung des Ansatzes von Ben-Ner/Van Hoomissen (1994) siehe Kapitel 4.5.

Die Defizite des derzeitigen VerG 2002 könnten durch diese tiefgreifenden Änderungen zwar beseitigt werden, es bleibt neben der verfassungsrechtlich bedenklichen Reduktion der Vereinsfreiheit aber fraglich, ob diese stark erhöhte Formalität die Effizienz von NPOs nicht eher behindert als unterstützt. Problematisch scheint in diesem Zusammenhang auch, inwieweit mit einer erhöhten Organisationsabwehr aufgrund des Widerspruchs zu zentralen NPO-Werten (Personalisierung, Informalität, Egalität) gerechnet werden muss.²²⁰

6.3.3 Gestaltungsempfehlungen unter der Annahme der Konstanz derzeitiger verfassungsgesetzlicher Rahmenbedingungen

Die Annahme konstanter verfassungsrechtlicher Rahmenbedingungen erlaubt weder die Einführung eines formalen Stakeholder-Status, noch eine weitreichende Formalisierung der Kontroll- und Aufsichtsstrukturen, da die verfassungsgesetzlich gewährleistete Vereinsfreiheit dadurch gefährdet wäre. Für die Entwicklung von Gestaltungsempfehlungen bedeutet das, dass trotz der Defizite nur wenige zwingende Vorschriften in das VerG 2002 integriert werden können, im Gegenzug dafür aber staatliche Unterstützung und Anreize zur Etablierung der in Kapitel 5.3.2 vorgeschlagenen Governance-Instrumente²²¹ geboten werden sollten. Zur Verbesserung der NPO-Governance sind insbesondere folgende Gestaltungsempfehlungen geeignet:

6.3.3.1 Zwingende Einrichtung eines Kontrollorgans ab einer gewissen Größe

Zur Reduktion der Kontrolldefizite von Vereinen wird eine Gesetzesänderung dahingehend empfohlen, dass ab Erreichen bestimmter Größenmerkmale (z.B. ab 25 bezahlten Mitarbeitern) zwingend ein Kontrollorgan von der Mitgliederversammlung zu wählen ist. Die Einrichtung eines Kontrollorgans ermöglicht eine bessere Überwachung der Geschäftsführung und hilft dadurch, die Ausbeutungsgefahr für ehrenamtliche Mitarbeiter und Spender zu reduzieren.

²²⁰ Vgl. dazu insbesondere Simsa (2002, 138f).

²²¹ Die wichtigsten Instrumente zum Schutz der Quasi-Renten sind Effizienz- und Leistungsmessungssysteme, externe Kontrollen, Rechenschafts- und Ethik-Berichte, Bonus- und Personalentwicklungsprogramme und der Einsatz von Freiwilligen-Betreuern, psychologischen Verträgen, Beziehungsmanagement-Systemen und Anerkennungs- und Kontaktinstrumenten.

6.3.3.2 Verstärkte Aufsicht der Vereinsbehörden²²²

Zur Verbesserung der Effizienz und der Ressourcenallokation²²³ sind die Kompetenzen der Vereinsbehörden dahingehend zu erweitern, dass die Vereine ihre Jahresabschlüsse und eine genaue Aufgliederung über geleistete Gehaltszahlungen und Aufwandsentschädigungen einzureichen haben. Die Aufgaben der Vereinsbehörden sollen aber nur punktuell erweitert werden und insbesondere folgende Tätigkeiten umfassen:

- Integration der Jahresabschlüsse und Aufgliederungen in den Vereinsakt
- Erstellung von branchenspezifischen Kennzahlen über Gehälter und Aufwandsentschädigungen
- Vergleich der Gehälter und Aufwandsentschädigungen mit den Vorjahreswerten und mit den Branchenkennzahlen
- Einleitung eines Aufsichtsverfahrens bei starken Abweichungen von den Vorjahres- oder Branchendurchschnittswerten.

6.3.3.3 Subjektives Recht auf Information für Mitglieder

Nach dem VerG 2002 besitzen die Mitglieder von Vereinen als Individuen kein subjektives Recht auf Information. In Anbetracht der Bedeutung von Informationen für die Reduktion der Hold-Up-Gefahr²²⁴ und der schwachen Kontrollmöglichkeiten scheint es aber trotz der Bedenken des Gesetzgebers, die Mitglieder könnten den Verein durch übermäßige Informationsnachfrage behindern, sinnvoll, allen Vereinsmitgliedern grundsätzlich ein subjektives Recht auf Information zu gewähren.

²²² Zur Vorteilhaftigkeit externer Kontrollinstitutionen siehe Kapitel 5.3.2.2.2.

²²³ Die Probleme der Ressourcenallokation und die daraus im Extremfall resultierenden „NPO-Skandale“ werden in der Einleitung und in Kapitel 4.1 behandelt.

²²⁴ Vgl. dazu Kapitel 5.3.2.2.3.

6.3.3.4 Zwingende gesetzliche Verankerung bestimmter Mitgliederrechte für Spender

Spender besitzen nach dem VerG 2002, wenn sie nicht Mitglieder des jeweiligen Vereines sind, weder Informationsansprüche noch Klagemöglichkeiten gegen die Organwalter. Da Spender als „Key-Stakeholder“ besonders schutzbedürftig sind, wird empfohlen, Spender auch im Falle einer Nicht-Mitgliedschaft hinsichtlich des Informations- und Klagerechtes den ordentlichen Vereinsmitgliedern gleichzustellen. Durch diese Maßnahme kann das Problem der Anknüpfung von Rechtspositionen an die Vereinsmitgliedschaft entschärft werden, ohne die Nachteile des Ansatzes von Ben-Ner/Van Hoomissen (1994) in Kauf nehmen zu müssen.

6.3.3.5 Volles Stimmrecht für ehrenamtliche Mitarbeiter und Spender-Mitglieder

Zum Schutz der Quasi-Renten der beiden Schlüssel-Anspruchsgruppen²²⁵ ist es sinnvoll, die Mitwirkung beider Gruppen an der Willensbildung so zu gestalten, dass eine Beschränkung durch die Statuten nicht zulässig ist. Auch wenn diese Regelung einen gewissen Eingriff in die Freiheit der Bildung verschiedener Mitgliedschaftskategorien darstellt, scheinen die Vorteile in Anbetracht der gering ausgeprägten Aufsichtsrechte zu überwiegen.

6.3.3.6 Einrichtung einer staatlichen NPO-Service-Agentur („NPO-Agentur“)

Neben der Konkretisierung gesetzlicher Ansprüche der Schlüssel-Anspruchsgruppen ist es notwendig, NPOs Hilfestellung bei der Identifikation und Berücksichtigung der Governance-Probleme zu leisten. Da die bestehenden Vereinsbehörden trotz des VerG 2002 primär als Überwachungsbehörden (und daher ohne Serviceorientierung) konzipiert und darüber hinaus nur für Vereine, nicht aber für alle NPOs zuständig sind, scheint es sinnvoll, die Service-Angebote für NPOs von einer neu zu schaffenden, staatlichen NPO-Agentur anzubieten.

²²⁵ Die Ausbeutungsgefahr der ehrenamtlichen Mitarbeiter und Spender wird in Kapitel 5.3.1 behandelt.

Die Hauptaufgabe dieser Einrichtung besteht darin, Anreize zur Wahrnehmung und Reduktion der Hold-Up-Gefahren zu bieten und den Einsatz der NPO-Governance-Instrumente²²⁶ zu fördern. Das Aufgabenspektrum der NPO-Agentur soll insbesondere folgende Punkte umfassen:

- Erstellung von Mustersatzungen

Die NPO-Agentur erarbeitet Mustersatzungen, in denen die Rechte der beiden „Key-Stakeholder“-Gruppen detailliert angeführt werden. Neben einer Konkretisierung der gesetzlichen Rechte wird darin auch der Einsatz der in Kapitel 5 erarbeiteten NPO-Governance-Instrumente verbindlich festgelegt.²²⁷

- Ausarbeitung von Muster-Reports²²⁸

Zur Erfüllung der Informationsbedürfnisse der ehrenamtlichen Mitarbeiter und der Spender ist es sinnvoll, Hilfestellung bei der Ausarbeitung geeigneter Reports zu leisten. Neben formaler Unterstützung sollen insbesondere auch Informationen darüber angeboten werden, wie die impliziten Ansprüche²²⁹ der Schlüssel-Anspruchsgruppen ermittelt werden können und wie die Befriedigung der dominanten Motive²³⁰ am besten darstellbar ist.

- Angebot von Fortbildungsseminaren für Vereinsorgane

Durch das Angebot von Fortbildungsseminaren soll primär eine Sensibilisierung der Vereinsführung für die Probleme der NPO-Governance erreicht werden.

²²⁶ Die Governance-Instrumente werden in Kapitel 5.3.2 dargestellt.

²²⁷ In den Mustersatzungen kann die Erstellung bestimmter Berichte, der Aufbau eines Beziehungsmanagement-Systems und der Einsatz von Bonus- und Personalentwicklungsprogrammen, psychologischen Verträgen und Anerkennungs- und Kontaktinstrumenten verbindlich geregelt werden.

²²⁸ Zu den Volunteer- und Spender-Reports siehe Kapitel 5.3.2.2.3.

²²⁹ Zur Definition und Bedeutung impliziter Ansprüche vgl. Kapitel 5.3.1.

²³⁰ Die Motive der „Key-Stakeholder“ werden in Kapitel 5.3.2.1 untersucht.

Zu den Zielen der Seminare gehören insbesondere die Analyse der Machtbeziehungen innerhalb der Vereine, die Feststellung der jeweiligen Schlüssel-Anspruchsgruppen, ihrer spezifischen Investitionen und ihrer impliziten Ansprüche sowie die Auswahl geeigneter Governance-Instrumente.

- Ausbildung zu Freiwilligen-Betreuern²³¹

Die NPO-Agentur bietet für Mitarbeiter von NPO-Personalabteilungen Ausbildungslehrgänge zum Freiwilligen-Betreuer an. Neben den Grundlagen der Führung ehrenamtlicher Mitarbeiter werden in den Kursen auch das Erkennen der Motive und impliziten Ansprüche ehrenamtlicher Mitarbeiter und die Möglichkeit der Befriedigung durch den Einsatz von Governance-Instrumenten gelehrt.

- Erarbeitung und Umsetzung eines staatlich anerkannten Gütesiegel-Programms

Die NPO-Agentur sollte die Kompetenz besitzen, staatlich anerkannte Gütesiegel für besonders effiziente „volunteer“- oder „spender-freundliche“ NPOs zu vergeben. Zum Unterschied von dem bereits existierenden „Spendengütesiegel“²³² soll neben gewissen Standards der Rechnungslegung und Effizienz auch die Erfüllung der impliziten Ansprüche der „Key-Stakeholder“ durch den Einsatz der Governance-Instrumente überprüft werden.²³³ Der Vorteil dieser Konzeption liegt darin, dass der Fokus des Gütesiegels auch auf die Zukunft gerichtet ist:

Eine Auszeichnung mit dem Gütesiegel stellt durch die dafür notwendigen Investitionen eine glaubhafte Zusicherung²³⁴ für die Schlüssel-Anspruchsgruppen dar und reduziert dadurch die Hold-Up-Gefahr. Ausgezeichnete NPOs werden durch die umfangreichere Erfüllung der impliziten Ansprüche der „Key-Stakeholder“ auch in Zukunft besser mit kritischen Ressourcen versorgt und besitzen damit ein größeres Erfolgspotential als andere NPOs.

²³¹ Die Aufgaben der Freiwilligen-Betreuer werden in Kapitel 5.3.2.3.4 dargestellt.

²³² Siehe dazu Höhne et al (2002, 266ff).

²³³ Vgl. zur Bedeutung externer Kontrollen Kapitel 5.3.2.2.2.

²³⁴ Zur Funktion glaubhafter Zusicherungen siehe Kapitel 5.3.2.3.

- Erstellung von Effizienz-Indikatoren für NPOs

Als Basis für die Berücksichtigung von Effizienzkriterien für das Gütesiegel ist es notwendig, NPO-Effizienz-Indikatoren zu definieren und empirisch festzustellen. Aufgrund der Probleme der Effizienzmessung von NPOs scheint es sinnvoll, neben allgemeinen Kennzahlen (z.B. Relation Spendeneinnahmen zu Verwaltungsaufwand) je nach Branche unterschiedliche Effizienzkriterien zu entwickeln, wobei im Sinne von Herman/Renz (1997) von den Effizienzkonstrukten der Schlüssel-Anspruchsgruppen auszugehen ist.

- Herausgabe eines NPO-Journals zur Förderung des Reputationsaufbaus²³⁵

Mit der Herausgabe eines eigenen NPO-Journals können neben einer Erhöhung des eher geringen NPO-Governance-Wissens der Vereinsorgane (vgl. dazu Drucker 1990; Herman/Heimovics 1990) insbesondere auch Reputationseffekte für effiziente bzw. „key-stakeholder-freundliche“ NPOs erzielt werden. Durch Berichte über NPOs, die sich besonders um die Ansprüche der Spender und ehrenamtlichen Mitarbeiter kümmern, können die Mitglieder dieser Gruppen erkennen, welche NPOs eine relativ geringe Hold-Up-Gefahr aufweisen, und können den Einsatz ihrer Ressourcen gezielter steuern. Als Konsequenz verbessert sich für die „volunteer“- oder „spender-freundlichen“ NPOs die Versorgung mit kritischen Ressourcen und erhöht für die anderen NPOs die Notwendigkeit, ihre Effizienz und Ressourcenallokation zu hinterfragen und zu verbessern.

²³⁵ Die Funktion der Reputation im Kontext der Governance wird in Kapitel 5.3.2 erläutert.

6.4 Abschließende Beurteilung

Durch die Umsetzung der angeführten Gestaltungsempfehlungen kann die NPO-Governance auch innerhalb des existierenden verfassungsgesetzlichen Rahmens wesentlich verbessert und damit das Spannungsfeld zwischen einer umfassenden Vereinsfreiheit und der Notwendigkeit eines stärkeren Schutzes der „Key-Stakeholder“ vor Hold-Ups entschärft werden.

Auch wenn rechtspolitisch grundsätzlich ein möglichst großer Freiraum für die Tätigkeit von NPOs erwünscht ist, muss der Gesetzgeber abwägen, ob die durch die Umsetzung der Empfehlungen notwendige Reduktion der Vereinsfreiheit nicht durch einen verbesserten Schutz der „Key-Stakeholder“ überkompensiert wird. In Anbetracht der Bedeutung des österreichischen Nonprofit-Sektors und der „Key-Stakeholder“ für die Ressourcenversorgung (vgl. Heitzmann 2001; Badelt 2002b; 2002c) scheint es aber durchaus sinnvoll, die rechtlichen Rahmenbedingungen der NPO-Governance anhand der Gestaltungsempfehlungen weiterzuentwickeln, da mit nur geringfügigen Eingriffen in die Vereinsfreiheit wesentliche Fortschritte bei der Effizienz und Ressourcenallokation von NPOs und insgesamt ein größeres Vertrauen der Stakeholder und der Gesellschaft in den gesamten NPO-Sektor erreicht werden können.

7. Zusammenfassung und Ausblick

Das Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, ein umfassendes, theoretisch fundiertes Governance-Modell zu entwickeln, das geeignet ist, die durch die Inhomogenität der Stakeholder-Bedürfnisse und der organisationalen Machtverteilung verursachte Komplexität der Wirkungszusammenhänge im Bereich der NPO-Governance aufzuzeigen und das dadurch einen Beitrag zur Begrenzung von Ressourcenfehlallokationen leisten soll.

Die theoretische Basis des Modells, die Neue Institutionenökonomik, kann als Bündel verschiedener Theoriestränge charakterisiert werden, die eine gemeinsame Prämissenbasis, aber jeweils divergierende Ausprägungen der Annahmen besitzen. Im Unterschied zur Neoklassischen Theorie ist eine Analyse von Institutionen grundsätzlich möglich, es ist in diesem Zusammenhang aber notwendig, die verschiedenen Schwerpunktsetzungen einzelner Autoren im Bereich der individuellen Nutzenmaximierung, des Opportunismus und des Schutzes gegen opportunistisches Verhalten zu berücksichtigen.

Die Analyse ausgewählter neoinstitutionenökonomischer Corporate Governance-Modelle lässt erkennen, dass eine Übereinstimmung zwar darin besteht, dass aufgrund der Prämissen der Neuen Institutionenökonomik grundsätzlich ein Steuerungs- und Überwachungssystem („Governance-System“) notwendig ist, dass aber unterschiedliche Ansätze zur Lösung von Governance-Problemen möglich sind. Während die Prinzipal-Agent-Theorie und die Incomplete Contracts-Theorie argumentieren, dass das Governance-System ausschließlich auf die Stakeholder-Gruppe der Eigentümer auszurichten ist, betont die Transaktionskostentheorie, dass grundsätzlich mehrere Anspruchsgruppen eines Unternehmens schutzbedürftig sein können. In einer Weiterentwicklung stellen Rajan/Zingales (1998; 2000) fest, dass die Governance von Organisationen primär auf die Machtpositionen der einzelnen Stakeholder-Gruppen abgestimmt werden muss, da die Machtstruktur bei unvollständigen Verträgen und spezifischen Investitionen den Schutzbedarf der einzelnen Stakeholder determiniert.

Der Corporate Governance-Ansatz von Rajan/Zingales (1998; 2000) bietet aufgrund seiner umfassenden Perspektive und seiner allgemeinen organisationstheoretischen Konzeption eine geeignete Basis für die Entwicklung des neuen NPO-Governance-Modells, es bedarf aber einer Untersuchung der Spezifika von NPOs, um die Adaptionfähigkeit der einzelnen Elemente des Ansatzes beurteilen zu können.

Die Besonderheiten von NPOs werden durch eine Darstellung der unterschiedlichen Definitionszugänge und der Theorien der NPOs analysiert. Bedingt durch die Heterogenität des Forschungsobjektes und der zunehmenden Interdisziplinarität des Forschungsgebietes zeigt sich, dass sowohl im Bereich der Definitionen als auch im Bereich der Theorien Uneinigkeit über die wesentlichen Merkmale von NPOs besteht. Die Untersuchung der Theorien der NPOs macht auch deutlich, dass die einzelnen Theorien aufgrund ihrer Partikularität und der fehlenden Explizität der zugrundeliegenden Annahmen keine wesentlichen Impulse für die weitere Modellbildung liefern können. Im Anschluss daran wird eine Überprüfung der Prämissen der Neuen Institutionenökonomik im NPO-Kontext vorgenommen, die zum Ergebnis führt, dass eine neoinstitutionenökonomische Analyse von NPOs sinnvoll ist, dass aber insbesondere das Phänomen des Altruismus eine differenzierte Betrachtungsweise bei der Modellentwicklung erfordert.

Im Rahmen eines umfassenden Literaturüberblicks wird gezeigt, dass die Governance von NPOs sowohl in der Ökonomie als auch in der Rechtswissenschaft, der Organisationssoziologie und der Ethik thematisiert wird, dass die meisten Konzepte aber die Komplexität der NPO-Governance nur unzureichend abbilden können und daher simplifizierte und idealisierte Ergebnisse liefern. Insbesondere die ökonomischen Ansätze der kontextorientierten, der machtorientierten und der paradoxen Perspektive und die organisationssoziologischen Ansätze lassen erkennen, dass ein neues NPO-Governance-Modell eine multidimensionale Orientierung und eine interdisziplinäre Ausrichtung benötigt, um die Probleme der NPO-Governance sinnvoll abbilden zu können.

Aus der Kritik bestehender NPO-Governance-Modelle und aus dem Ansatz von Rajan/Zingales (1998; 2000) werden die Anforderungen für das neue NPO-Governance-Modell abgeleitet. Die Überprüfung der Elemente des Ansatzes von Rajan/Zingales (1998; 2000) zeigt, dass eine Übertragbarkeit auf NPOs zwar grundsätzlich möglich ist, dass aber neben dem Konzept des Zutritts zu wertvollen Ressourcen weitere Governance-Instrumente entwickelt werden müssen, um einen umfassenden Schutz für wertvolle spezifische Investitionen zu gewährleisten. Aufbauend auf den Anforderungen und den adaptierten Elementen des Ansatzes von Rajan/Zingales (1998; 2000) wird das neue Modell der NPO-Governance, das Governance-Netzwerk, entwickelt, wobei eine zweistufige Vorgangsweise gewählt wird:

In der ersten Entwicklungsstufe kann das Governance-Netzwerk als Analysemodell darstellen, welche Personen und Personengruppen von NPOs als Stakeholder zu berücksichtigen sind, und wie die Machtverteilung innerhalb einer konkreten NPO gestaltet ist. Die durchgeführte idealtypische Machtanalyse zeigt, dass die beiden Stakeholder-Gruppen „ehrenamtliche Mitarbeiter“ und „Spender“ besonderen Schutz durch Governance-Instrumente benötigen, da ihre Ansprüche überwiegend implizit und ihre Machtpositionen nicht formal abgesichert sind.

In der zweiten Entwicklungsstufe wird das Governance-Netzwerk zum Aktionsmodell ausgebaut, um die Kernaufgabe der Governance, die Regulierung der Machtverteilung in NPOs, wahrzunehmen und dadurch den Schutz der beiden Gruppen zu gewährleisten. Eine Stärkung der Machtpositionen der „Key-Stakeholder“ wird aber nicht durch eine formale Eingliederung in den Entscheidungsprozess vorgenommen, sondern durch Instrumente, die glaubwürdige Zusicherungen und selbstdurchsetzende Verträge darstellen und dadurch die Handlungsmöglichkeiten des Managements bei der ex-post-Verteilung der Quasi-Renten begrenzen. Der Schutz der Quasi-Renten ist durch den Einsatz dieser Instrumente möglich, ohne dass die Effizienz des Entscheidungsprozesses beeinträchtigt wird, so dass insgesamt eine Verbesserung im Bereich der NPO-Governance erzielt werden kann.

Die abschließend durchgeführte Analyse der institutionellen Rahmenbedingungen der NPO-Governance in Österreich zeigt, dass insbesondere aufgrund der starken Betonung der verfassungsgesetzlich gewährleisteten Vereinsfreiheit Defizite im Bereich der Aufsicht und Kontrolle und der Mitwirkungs- und Informationsrechte bestehen. Die zur Reduktion der Hold-Up-Gefahren entwickelten Gestaltungsempfehlungen stehen im Spannungsfeld zwischen der gesellschaftspolitischen Grundsatzentscheidung einer geringen Regulierungsdichte des Vereinswesens und der erhöhten Schutzbedürftigkeit der wertvollen spezifischen Investitionen der „Key-Stakeholder“. Die erarbeiteten Vorschläge bewirken zwar einerseits eine geringfügige Einschränkung der Vereinsfreiheit durch punktuelle zwingende Schutzvorschriften, fördern aber sowohl den Prozess der Identifikation der Governance-Probleme als auch den zielgerichteten Einsatz der Governance-Instrumente und ermöglichen dadurch eine Verbesserung der NPO-Governance in Österreich.

Die vorliegende Arbeit eröffnet zwar neue Einblicke in die Governance von NPOs, es ist aber festzustellen, dass eine weitere wissenschaftliche Auseinandersetzung sowohl in theoretischer als auch empirischer Hinsicht notwendig ist, um der Komplexität der NPO-Governance noch besser gerecht werden zu können. Im Bereich der Theoriebildung sind vertiefende theoretische Untersuchungen erforderlich, um eine stärkere Integration unterschiedlicher Governance-Perspektiven zu erreichen und um eine größere theoretische Klarheit bei der Adaption interdisziplinärer Forschungsstrukture (z.B. „Macht“) für die NPO-Governance-Forschung zu erzielen. In empirischer Hinsicht sind insbesondere weitere Studien zu den Motiven ehrenamtlicher Mitarbeiter und Spender, aber auch Untersuchungen zur Anwendbarkeit und Wirksamkeit des erarbeiteten NPO-Governance-Modells notwendig, um seine Relevanz kritisch hinterfragen zu können.

Literaturverzeichnis

- Abzug, R. (1999): Nonprofits in Organizational Sociology's Research Traditions: An Empirical Study, in: *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Volume 28, Number 3 (September), S. 330-338
- Abzug, R.; Webb, N. (1999): Relationships between Nonprofit and For-Profit Organizations: A Stakeholder Perspective, in: *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Volume 28, Number 4 (December), S. 416-431
- Agrawal, A.; Knoeber, C.R. (1996): Firm Performance and Mechanisms to Control Agency Problems Between Managers and Shareholders, in: *Journal of Financial and Quantitative Analysis*, Volume 31 (September), S. 377-390
- Albert, H. (1979): Zur Kritik der reinen Ökonomie. Die Neoklassik und die Methodenkontroverse, in: Laski, K.; Matzner, E.; Nowotny, E. (Hrsg.) (1979): *Beiträge zur Diskussion und Kritik der neoklassischen Ökonomie*, Springer, Berlin, S. 11-28
- Alchian, A.A.; Demsetz, H. (1972): Production, Information Costs, and Economic Organization, in: *The American Economic Review*, Volume 62, Number 5 (December), S. 777-795
- Alchian, A.A.; Woodward, S. (1988): The Firm is Dead; Long Live the Firm. A Review of Oliver E. Williamson's *The Economic Institutions of Capitalism*, in: *Journal of Economic Literature*, Volume 26, Number 1 (March), S. 65-79
- Alexander, J.A.; Weiner, B.J. (1998): The Adoption of the Corporate Governance Model by Nonprofit Organizations, in: *Nonprofit Management and Leadership*, Volume 8, Number 3 (Spring), S. 223-242
- Alston, L.J.; Eggertsson, T.; North, D.C. (Hrsg.) (1996): *Empirical Studies in Institutional Change*, Cambridge University Press, Cambridge
- Alt, J.E.; Shepsle, K.A. (Hrsg.) (1990): *Perspectives on Positive Political Economy*, Cambridge University Press, Cambridge
- Andreoni, J. (1989): Giving with Impure Altruism: Applications to Charity and Ricardian Equivalence, in: *Journal of Political Economy*, Volume 97, Number 6, S. 1447-1458
- Anheier, H.K.; Seibel, W.; Priller, E.; Zimmer, A. (2002): Der Nonprofit Sektor in Deutschland, in: Badelt, C. (Hrsg.) (2002): *Handbuch der Nonprofit Organisation*, 3. Auflage, Schäffer-Poeschel, Stuttgart, S. 19-44
- Anthony, R.N.; Young, D.W. (1994): *Management Control in Nonprofit Organizations*, 5. ed., Irwin, Burr Ridge

-
- Armstrong, R.R. (1998): *Nonprofit Governance: The Next Generation – Evolution of Structure and Function*, Vision Management Services Paper, Toronto
- Ashman, D.; Brown, L.D.; Zwick, E. (1998): *The Strength of Strong and Weak Ties*, in: *Nonprofit Management and Leadership*, Volume 9, Number 2 (Winter), S. 153-171
- Bacharach, S. (1982): *Power and Politics in Organizations*, Jossey-Bass, San Francisco
- Badelt, C. (Hrsg.) (2002): *Handbuch der Nonprofit Organisation*, 3. Auflage, Schäffer-Poeschel, Stuttgart
- Badelt, C. (2002a): *Zielsetzungen und Inhalte des Handbuchs der Nonprofit Organisation*, in: Badelt, C. (Hrsg.) (2002): *Handbuch der Nonprofit Organisation*, 3. Auflage, Schäffer-Poeschel, Stuttgart, S. 3-18
- Badelt, C. (2002b): *Der Nonprofit Sektor in Österreich*, in: Badelt, C. (Hrsg.) (2002): *Handbuch der Nonprofit Organisation*, 3. Auflage, Schäffer-Poeschel, Stuttgart, S. 63-86
- Badelt, C. (2002c): *Ehrenamtliche Arbeit im Nonprofit-Sektor*, in: Badelt, C. (Hrsg.) (2002): *Handbuch der Nonprofit Organisation*, 3. Auflage, Schäffer-Poeschel, Stuttgart, S. 573-604
- Band, D. (1992): *Why Agency Theory is Not Enough*, in: *European Management Journal*, Volume 10, Number 4 (December), S. 453-459
- Becker, G.S. (1976): *Altruism, Egoism and Genetic Fitness: Economics and Sociobiology*, in: *Journal of Economic Literature*, Volume 14, Number 3 (September), S. 817-826, in: Zamagni, S. (Hrsg.) (1995): *The Economics of Altruism*, Elgar, Aldershot
- Ben-Ner, A.; Van Hoomissen, T. (1991): *Nonprofits in the Mixed Economy: A Demand and Supply Analysis*, in: *Annals of Public and Cooperative Economics*, Volume 62, S. 519-550
- Ben-Ner, A.; Van Hoomissen, T. (1994): *The Governance of Nonprofit Organizations: Law and Public Policy*, in: *Nonprofit Management and Leadership*, Volume 4, Number 4 (Summer), S. 393-412
- Berle, A.A.; Means, G.C. (1991): *The Modern Corporation and Private Property*, Transaction, New Brunswick
- Blair, M.M. (1998): *For Whom Should Corporations Be Run?: An Economic Rationale for Stakeholder Management*, in: *Long Range Planning*, Volume 31, Number 2, S. 195-200

-
- Block, S.R.; Rosenberg, S. (2002): Toward an Understanding of Founder's Syndrome, in: *Nonprofit Management and Leadership*, Volume 12, Number 4 (Summer), S. 353-368
- Bogart, W.T. (1995): Accountability and Nonprofit Organizations: An Economic Perspective, in: *Nonprofit Management and Leadership*, Volume 6, Number 2 (Winter), S. 157-170
- Bowles, S.; Gintis, H. (2000): Social Capital and Community Governance, University of Massachusetts Working Paper
- Bradley, M.; Schipani, C.A.; Sundaram A.K.; Walsh J.P. (1999): The Purposes and Accountability of the Corporation in Contemporary Society: Corporate Governance at a Crossroads, in: *Law and Contemporary Problems*, Volume 62, Number 3 (Summer), S. 9-86
- Bradshaw, P.; Stoops, B.; Hayday, B.; Rykert, L. (1998): Nonprofit Governance Models: Problems and Prospects, ARNOVA Paper
- Bradshaw, P. (2002): Reframing Board-Staff Relations, in: *Nonprofit Management and Leadership*, Volume 12, Number 4 (Summer), S. 471-484
- Brown, W.A. (1998): Nonprofit Boards of Directors: Considering the Role of Diversity and Stakeholder Voice on Assessments of Effectiveness, Claremont University Paper
- Brown, W.A. (2000): Understanding Organizational Configurations and Models of Board Governance in Nonprofit Organizations, ARNOVA Paper
- Brown, W.A. (2002): Inclusive Governance Practices in Nonprofit Organizations and Implications for Practice, in: *Nonprofit Management and Leadership*, Volume 12, Number 4 (Summer), S. 369-385
- Brown Jr., W.O. (1999): Faculty Participation in University Governance and the Effects on University Performance, Claremont College Working Paper in Economics, Claremont
- Burla, S. (1989): Rationales Management in Nonprofit-Organisationen, Haupt, Bern/Stuttgart
- Burt, E.; Taylor, J.A. (2000): Information and Communication Technologies – Reshaping Voluntary Organizations?, in: *Nonprofit Management and Leadership*, Volume 11, Number 2 (Winter), S. 131-143
- Campbell, D. (2002): Outcomes Assessment and the Paradox of Nonprofit Accountability, in: *Nonprofit Management and Leadership*, Volume 12, Number 3 (Spring), S. 243-259

-
- Cartwright, D. (Hrsg.) (1959): *Studies in Social Power*, University of Michigan Press, Ann Arbor
- Carver, J. (1997): *Boards that Make a Difference: A New Design for Leadership in Nonprofit and Public Organizations*, 2. ed., Jossey-Bass, San Francisco
- Carver, J. (2001): *A Theory of Governing the Public's Business*, in: *Public Management Review*, Volume 3, Issue 1, S. 53-72
- Chandler, A.D. (1977): *The Visible Hand – The Managerial Revolution in American Business*, The Belknap Press, Cambridge
- Chandler, A.D. (1990): *Scale and Scope – The Dynamics of Industrial Capitalism*, 2. ed., The Belknap Press, Cambridge/Massachusetts
- Chasse, D.J. (1995): *Nonprofit Organizations and the Institutionalist Approach*, in: *Journal of Economic Issues*, Volume 29, Number 2 (June), S. 525-531
- Chisolm, L. (1995): *Accountability: The Legal Framework*, in: *Nonprofit Management and Leadership*, Volume 6, Number 2 (Winter), S. 142-156
- Chmielewicz, K. (1994): *Forschungskonzeptionen der Wirtschaftswissenschaft*, 3. Auflage, Schäffer-Poeschel, Stuttgart
- Clohesy, W.W. (2000): *Altruism and the Endurance of the Good*, in: *Voluntas*, Volume 11, Number 3, S. 237-253
- Coase, R.H. (1937): *The Nature of the Firm*, in: *Economica*, Volume 4, Number 13 (February), S. 386-405
- Coase, R.H.; Williamson, O.E.; Greif, A.; Nee, V. (1998): *The New Institutional Economics*, in: *The American Economic Review*, Volume 88, Number 2, S. 72-89
- Collard, D. (1978): *Altruism and Economy*, Robertson, Oxford
- Commons, J.R. (1959): *Institutional Economics - Its Place in Political Economy*, University of Wisconsin Press, Madison
- Cook, J.; Renz, D. (2000): *Boards and Governance Abstracts 1998-2000*, Midwest Center for Nonprofit Leadership Paper
- Cornforth, C. (2001a): *The Governance of Non-Profit Organisations: A Paradox Perspective*, Open University Business School Paper
- Cornforth, C. (2001b): *Understanding the Governance of Non-Profit Organizations: Multiple Perspectives and Paradoxes*, ARNOVA Paper

-
- Cornforth, C. (2001c): Power Relations Between Boards and Senior Managers in the Governance of Public and Non-Profit Organizations, Public Interest and Non-Profit Management Research Unit of The Open University Paper
- Cornforth, C.; Simpson, C. (2002): Change and Continuity in the Governance of Nonprofit Organizations in the United Kingdom: The Impact of Organizational Size, in: Nonprofit Management and Leadership, Volume 12, Number 4 (Summer), S. 451-470
- Delorme, J.C.; Graham, A.R.; Wood, W.; Ginette, L. (1995): Dialogue, in: Business Quarterly, Volume 59, Issue 4, S. 10-18
- Donaldson, T. (1999): Making Stakeholder Theory Whole, in: Academy of Management Review, Volume 24, Number 2, S. 237-241
- Donaldson, T.; Preston, L.E. (1995): The Stakeholder Theory of the Corporation: Concepts, Evidence, in: Academy of Management Review, Volume 20, Number 1, S. 65-85
- Doralt, P. (Hrsg.) (2002): Kodex Bürgerliches Recht, 26. Auflage, Orac, Wien
- Drucker, P.F. (1990): Lessons for Successful Nonprofit Governance, in: Nonprofit Management and Leadership, Volume 1, Number 1 (Fall), S. 7-14
- Duca, D. (1996): Nonprofit Boards: Roles, Responsibilities, and Performance, Wiley, New York
- Dunham, L.; Freeman, R.F.; Liedtka, J. (2001): The Soft Underbelly of Stakeholder Theory: The Role of Community, University of Virginia Working Paper No. 01-22
- Eggertsson, T. (1996): A Note on the Economics of Institutions, in: Alston, L.J.; Eggertsson, T.; North, D.C. (Hrsg.) (1996): Empirical Studies in Institutional Change, Cambridge University Press, Cambridge, S. 6-24
- Eldenburg, L.; Hermalin, B.E.; Weisbach, M.S.; Wosinska, M. (2001): Hospital Governance, Performance Objectives, and Organizational Form, NBER Paper No. 8201
- Elsner, W. (1986a): Ökonomische Institutionenanalyse, Duncker&Humblot, Berlin
- Elsner, W. (1986b): Institutionelles Defizit in der allgemeinen Gleichgewichtstheorie? Die Relevanz konkurrierender ökonomischer Paradigmata aus institutionen-theoretischer Sicht, in: Hödl, E.; Müller, G. (Hrsg.) (1986): Die Neoklassik und ihre Kritik, Campus, Frankfurt, S. 60-93
- Emerson, R.M. (1962): Power-Dependence-Relations, in: American Sociological Review, Volume 27, Number 1, S. 31-41

-
- Erlei, M.; Leschke, M.; Sauerland, D. (1999): Neue Institutionenökonomik, Schäffer-Poeschel, Stuttgart
- Ettel, M.; Nowotny, C. (2002): Rechtliche Gestaltungsformen für NPOs, in: Badelt, C. (Hrsg.) (2002): Handbuch der Nonprofit-Organisation, 3. Auflage, Schäffer-Poeschel, Stuttgart, S. 225-258
- Etzioni, A. (1961): A Comparative Analysis of Complex Organizations, The Free Press, New York
- Etzioni, A. (1967): Soziologie der Organisationen, Juventa, München
- Fama, E.F. (1980): Agency Problems and the Theory of the Firm, in: Journal of Political Economy, Volume 88, Number 2 (April), S. 288-307
- Fama, E.F.; Jensen, M.C. (1983): Separation of Ownership and Control, in: Journal of Law and Economics, Volume 26 (June), S. 301-325
- Farmer, S.M.; Fedor, D.B. (1999): Volunteer Participation and Withdrawal: A Psychological Contract Perspective on the Role of Expectations and Organizational Support, in: Nonprofit Management and Leadership, Volume 9, Number 4 (Summer), S. 349-367
- Ferris, J.M. (1998): The Role of the Nonprofit Sector in a Self-Governing Society: A View from the United States, in: Voluntas, Volume 9, Number 2, S. 137-151
- Fletcher, K. (1999): Four Books on Nonprofit Boards and Governance, in: Nonprofit Management and Leadership, Volume 9, Number 4 (Summer), S. 435-441
- Franzpötter, R. (1997): Organisationskultur – Begriffsverständnis und Analyse aus interpretativ-soziologischer Sicht, Nomos, Baden-Baden
- Freeland, R.F. (1999): The Mechanisms of Governance (Review), in: Administrative Science Quarterly, Volume 44, Number 1 (March), S.189-192
- Freeman, R.E. (1984): Strategic Management – A Stakeholder Approach, Pitman, Boston
- Freeman, R.E. (1999): Divergent Stakeholder Theory, in: Academy of Management Review, Volume 24, Number 2, S. 233-236
- French, J.R.P.; Raven, B. (1959): The Bases of Social Power, in: Cartwright, D. (Hrsg.): Studies in Social Power, University of Michigan Press, Ann Arbor, S. 150-167

-
- Friedman, A.L.; Miles, S. (2002): Developing Stakeholder Theory, in: Journal of Management Studies, Volume 39, Number 1, S. 1-21
- Frumkin, P. (2001): Balancing Public Accountability and Nonprofit Autonomy: Milestone Contracting in Oklahoma, Working Paper Number 6, The Hauser Center for Nonprofit Organizations, Harvard University
- Fry, R.E. (1995): Accountability in Organizational Life: Problem or Opportunity for Nonprofits?, in: Nonprofit Management and Leadership, Volume 6, Number 2 (Winter), S. 181-193
- Gerth, H.; Mills, C.W. (Hrsg.) (1946): Character and Social Structure, Routledge&Kegan Paul, London
- Gibelman, M.; Gelman, S.R. (2001): Very Public Scandals: Nongovernmental Organizations in Trouble, in: Voluntas, Volume 12, Number 1, S. 49-66
- Gioia, D.A. (1999): Practicability, Paradigms, and Problems in Stakeholder Theorizing, in: Academy of Management Review, Volume 24, Number 2, S. 228-232
- Glaeser, E.; Shleifer, A. (2001): Not-For-Profit Entrepreneurs, in: Journal of Public Economics, Volume 81, S. 99-115
- Golden-Biddle, K.; Rao, H. (1997): Breaches in the Boardroom: Organizational Identity and Conflicts of Commitment in a Nonprofit Organization, in: Organization Science, Volume 8, Number 6, S. 593-611
- Golensky, M. (1993): The Board-Executive Relationship in Nonprofit Organizations: Partnership or Power Struggle?, in: Nonprofit Management and Leadership, Volume 4, Number 2 (Winter), S. 177-189
- Govekar, P.L.; Govekar, M. (2002): Using Economic Theory and Research to Better Understand Volunteer Behaviour, in: Nonprofit Management and Leadership, Volume 13, Number 1 (Fall), S. 33-48
- Grossman, S.J.; Hart, O.D. (1986): The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration, in: Journal of Political Economy, Volume 94, Number 4 (August), S. 691-719
- Grünberger, H. (2002): Das neue Vereinsgesetz im Überblick, in: SKW, Heft 13, S. 543-551
- Haase, M. (2000): Institutionenökonomische Betriebswirtschaftstheorie, DUV, Wiesbaden
- Hall, P.D. (1987): A Historical Overview of the Private Nonprofit Sector, in: Powell, W.W. (Hrsg.) (1987): The Nonprofit Sector, Yale University Press, New Haven, S. 3-16

-
- Hansmann, H.H. (1986): The Role of Nonprofit Enterprise, in: Rose-Ackerman, S. (Hrsg.) (1986): The Economics of Nonprofit Institutions, Oxford University Press, New York, S. 57-84
- Hansmann, H.H. (1987): Economic Theories of Nonprofit Organizations, in: Powell, W.W. (Hrsg.) (1987): The Nonprofit Sector, Yale University Press, New Haven, S. 27-42
- Hansmann, H.H. (1996): The Ownership of Enterprise, Harvard University Press, Cambridge/Massachusetts
- Hanushevsky, I. (2000): Egoismus oder Altruismus – die Motivation ehrenamtlicher Mitarbeiterinnen im Hospiz, Diplomarbeit, Universität Wien
- Hardy, C. (Hrsg.) (1995): Power and Politics in Organizations, Dartmouth, Aldershot
- Harris, M. (1989): The Governing Body Role: Problems and Perceptions in Implementation, in: Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, Volume 18, Number 4 (Winter), S. 317-333
- Hart, O. (1989): An Economist's Perspective on the Theory of the Firm, in: Columbia Law Review, Volume 89, Number 7, S.1757-1774
- Hart, O. (1993): Incomplete Contracts and the Theory of the Firm, in: Williamson, O.E.; Winter, S.G. (Hrsg.) (1993): The Nature of the Firm - Origins, Evolution, and Development, Oxford University Press, New York, S. 138-158
- Hart, O. (1995): Corporate Governance: Some Theory and Implications, in: The Economic Journal, Volume 105, Issue 430 (May), S. 678-689
- Hart, O. (1995a): Firms, Contracts, and Financial Structure, Oxford University Press, New York
- Hart, O. (1998): Residual Rights of Control, in: Newman, P. (Hrsg.) (1998): The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law, Volume 3, Macmillan, London, S. 330-335
- Hart, O.; Moore J. (1988): Incomplete Contracts and Renegotiation, in: Econometrica, Volume 56, Number 4 (July), S. 755-785
- Hart, O.; Moore, J. (1990): Property Rights and the Nature of the Firm, in: Journal of Political Economy, Volume 98, Number 6, S. 1119-1158
- Hart, O.; Moore, J. (1998): Foundations of Incomplete Contracts, NBER Paper No. 6726

-
- Harvard Law Review (1992): Developments in the Law – Nonprofit Corporations, Volume 105, S. 1578-1699
- Heitzmann, K. (2001): Dimensionen, Strukturen und Bedeutung des Nonprofit Sektors – Eine theoretisch-konzeptionelle und empirische Analyse für Österreich, Dissertation, Wirtschaftsuniversität Wien
- Herman, R.D.; Heimovics, R.D. (1990): The Effective Nonprofit Executive: Leader of The Board, in: Nonprofit Management and Leadership, Volume 1, Number 2 (Winter), S. 167-180
- Herman, R.D.; Heimovics, R.D.; Jurkiewicz Coughlin, C. (1993): Executive Leadership and Resource Dependence in Nonprofit Organizations: A Frame Analysis, in: Public Administration Review, Volume 53, Number 5, S. 419-427
- Herman, R.D.; Renz, D.O. (1997): Multiple Constituencies and the Social Construction of Nonprofit Organization Effectiveness, in: Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, Volume 26, Number 2 (June), S. 185-206
- Hill, C.W.L.; Jones, T.M. (1992): Stakeholder-Agency Theory, in: Journal of Management Studies, Volume 29, Number 2 (March), S. 131-154
- Hödl, E.; Müller, G. (Hrsg.) (1986): Die Neoklassik und ihre Kritik, Campus, Frankfurt
- Höhne, T.; Jöchel, G.; Lummerstorfer, A. (2002): Das Recht der Vereine, 2. Auflage, Orac, Wien
- Hoke, L. (2001): Agency Theory & Organizational Architecture: Concepts for Defining and Solving the Problems Facing Nonprofit Organizations, University of Tampa Working Paper
- Holmström, B. (1979): Moral Hazard and Observability, in: The Bell Journal of Economics, Volume 10, Number 1 (Spring), S. 74-91
- Horak, C. (1995): Controlling in Nonprofit-Organisationen, 2. Auflage, DUV, Wiesbaden
- Houle, C.O. (1989): Governing Boards, Jossey-Bass, San Francisco
- Hubbard, R.G.; Palia, D. (1998): Market for Corporate Control, in: Newman, P. (Hrsg.) (1998): The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law, Volume 2, Macmillan, London, S. 611-614
- Hummels, H. (1998): Organizing Ethics: A Stakeholder Debate, in: Journal of Business Ethics, Volume 17, Issue 13, S. 1403-1419

-
- Hung, H. (1998): A Typology of the Theories of the Roles of Governing Boards, in: Corporate Governance, Volume 6, Number 2 (April), S.101-109
- James, E. (1986): How Nonprofits Grow: A Model, in: Rose-Ackerman, S. (Hrsg.) (1986): The Economics of Nonprofit Institutions, Oxford University Press, New York, S. 185-195
- James, E. (1987): The Nonprofit Sector in Comparative Perspective, in: Powell, W.W. (Hrsg.) (1987): The Nonprofit Sector, Yale University Press, New Haven, S. 397-415
- Jensen, M.C.; Meckling, W.H. (1976): Theory of the Firm: Managerial Behaviour, Agency Costs and Ownership Structure, in: Journal of Financial Economics, Volume 3, Number 4 (October), S. 305-360
- Jones, T.M. (1995): Instrumental Stakeholder Theory: A Synthesis of Ethics and Economics, in: Academy of Management Review, Volume 20, Number 2, S. 404-437
- Jones, T.M.; Wicks, A.C. (1999): Convergent Stakeholder Theory, in: Academy of Management Review, Volume 24, Number 2, S. 206-221
- Keating, E.K.; Frumkin, P. (2000): Reengineering Nonprofit Financial Accountability: Toward a More Reliable Foundation for Regulation, Hauser Center for Nonprofit Organizations Paper, Harvard University, Boston
- Khalil, E.L. (1995): Organizations Versus Institutions, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics, Volume 151, S. 445-466
- Kingma, B.R. (1997): Public Good Theories of the Nonprofit Sector: Weisbrod Revisited, in: Voluntas, Volume 8, Number 2, S. 135-148
- Klein, B. (1998): Hold-Up-Problem, in: Newman, P. (Hrsg.) (1998): The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law, Volume 2, Macmillan, London, S. 241-244
- Klein, B.; Crawford R.G.; Alchian, A.A. (1978): Vertical Integration, Appropriable Rents, and the Competitive Contracting Process, in: Journal of Law and Economics, Volume 21, Number 2 (October), S. 297-326, in: Williamson, O.E.; Masten, S.E. (Hrsg.) (1999): The Economics of Transaction Costs, Elgar, Cheltenham, S. 71-100
- Knoke, D.; Wright-Isak, C. (1982): Individual Motives and Organizational Incentive Systems, in: Research in the Sociology of Organizations, Volume 1, S. 209-254
- Knowles, M.S. (1972): Motivation in Volunteerism: Synopsis of a Theory, in: Journal of Voluntary Action Research, Volume 1, Issue 2, S. 27-29

-
- Kotler, P.; Andreasen, A. (1991): *Strategic Marketing for Nonprofit Organizations*, 4. ed., Prentice-Hall, Englewood Cliffs
- Koziol, H.; Welser, R. (2002): *Bürgerliches Recht, Band 1*, Manz, Wien
- Kramer, R.M.; Neale, M.A. (Hrsg.) (1998): *Power and Influence in Organizations*, Sage, Thousand Oaks
- Krashinsky, M. (1997): *Stakeholder Theories of the Non-Profit Sector: One Cut at the Economic Literature*, in: *Voluntas*, Volume 8, Number 2, S. 149-161
- Krejci, H.; Bydlinski, S.; Rauscher, C.; Weber-Schallauer, U. (2002): *Vereinsgesetz 2002 – Kommentar*, Manz, Wien
- Kreps, D.M. (1990): *Corporate Culture and Economic Theory*, in: Alt, J.E.; Shepsle, K.A. (Hrsg.) (1990): *Perspectives on Positive Political Economy*, Cambridge University Press, Cambridge, S. 90-143
- Kreps, D.M.; Wilson, R. (1982): *Reputation and Imperfect Information*, in: *Journal of Economic Theory*, Volume 27, S. 253-279
- Kuan, J. (2001): *The Phantom Profits of the Opera: Nonprofit Ownership in the Arts as a Make-Buy Decision*, in: *The Journal of Law, Economics, & Organization*, Volume 17, Number 2, S. 507-520
- Lakdawalla, D.; Philipson, T. (1998): *Nonprofit Production and Competition*, NBER Paper No. 6377
- Laski, K.; Matzner, E.; Nowotny, E. (Hrsg.) (1979): *Beiträge zur Diskussion und Kritik der neoklassischen Ökonomie*, Springer, Berlin
- Lawry, R.P. (1995): *Accountability and Nonprofit Organizations: An Ethical Perspective*, in: *Nonprofit Management and Leadership*, Volume 6, Number 2 (Winter), S. 171-180
- Lechner, K.; Egger, A.; Schauer, R. (1994): *Einführung in die Allgemeine Betriebswirtschaftslehre*, 15. Auflage, Linde, Wien
- Lewis, D. (1998): *Bridging the Gap? The Parallel Universes of the Non-Profit and Non-Governmental Organisation Research Traditions and the Changing Context of Voluntary Action*, CVO International Working Paper Number 1, London School of Economics
- Liao-Troth, M.A. (2001): *Attitude Differences Between Paid Workers and Volunteers*, in: *Nonprofit Management and Leadership*, Volume 11, Number 4 (Summer), S. 423-442
- Lister, S. (1998): *Power in Partnership? An Analysis of an NGO's Relationships With its Partners*, CVO International Working Paper Number 5

-
- Lydall, H. (1998): *A Critique of Orthodox Economics*, Macmillan, London
- Margolis, H. (1982): *Selfishness, Altruism, and Rationality*, Cambridge University Press, Cambridge
- Martensen, J. (2000): *Institutionenökonomik*, Vahlen, München
- Matul, C.; Scharitzer, C. (2002): Qualität der Leistungen in NPOs, in: Badelt, C. (2002) (Hrsg.): *Handbuch der Nonprofit Organisation*, 3. Auflage, Schäffer-Poeschel, Stuttgart, S. 605-632
- McClelland, R. (1995): Besprechung des Buches „The Nonprofit Sector in the Mixed Economy“ von Avner Ben-Ner und Gui Benedetto (Hrsg.), in: *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Volume 151, Number 3, S. 581-584
- Middleton, M. (1987): Nonprofit Board of Directors: Beyond the Governance Function, in: Powell, W.W. (Hrsg.) (1987): *The Nonprofit Sector*, Yale University Press, New Haven/London, S. 141-153
- Middleton Stone, M. (1996): Competing Contexts: The Evolution of a Nonprofit Organization's Governance System in Multiple Environments, in: *Administration and Society*, Volume 28, Number 1 (May), S. 61-89
- Miller, L.E. (1985): Understanding the Motivation of Volunteers: An Examination of Personality Differences and Characteristics of Volunteers' Paid Employment, in: *Journal of Voluntary Action Research*, Volume 14, Issue 1, S. 112-122
- Millstein, I.; O'Regan, K.; Oster, S. (2000): Governance Practices Among Nonprofit Organizations Contracting with New York City, Working Paper No. 8, Yale School of Management Working Paper Series E
- Mintzberg, H. (1983): *Power in and Around Organizations*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs
- Mitchell, R.K.; Agle, B.R.; Wood, D.J. (1997): Toward a Theory of Stakeholder Salience: Defining the Principle of Who and What Really Counts, in: *Academy of Management Review*, Volume 22, Number 4, S. 853-886
- Murray, V. (1998): Governance of Nonprofit Organizations, in: Shafritz, J.M. (Hrsg.) (1998): *The International Encyclopedia of Public Policy and Administration*, Westview Press, Boulder/Oxford
- Murray, V.; Bradshaw, P.; Volpin, J. (1992): Power In and Around Boards: A Neglected Dimension of Governance, in: *Nonprofit Management and Leadership*, Volume 3, Number 2 (Winter), S. 165-182

-
- Najam, A. (1996): Understanding the Third Sector: Revisiting the Prince, the Merchant and the Citizen, in: *Nonprofit Management and Leadership*, Volume 7, Number 2, S. 203-219
- National Center for Nonprofit Boards (1999): *Governance for Nonprofits: From Little Leagues to Universities - A Summary of Organizational Governance Principles and Resources for Directors of Nonprofit Organizations*, Internet Resource of The National Center for Nonprofit Boards
- Newman, P. (Hrsg.) (1998): *The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law*, Volumes 1-3, Macmillan, London
- North, D.C. (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge
- Olson, D.E. (2000): Agency Theory in the Not-For-Profit Sector: Its Role at Independent Colleges, in: *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Volume 29, Number 2 (June), S. 280-296
- O'Regan, K.; Oster, S. (2001): Does Government Funding Alter Nonprofit Governance? Evidence from New York City Nonprofit Contractors, Working Paper No. 3, Yale School of Management Working Paper Series PM
- Ortmann, A. (1996): Modern Economic Theory and the Study of Nonprofit Organizations: Why the Twain Shall Meet, in: *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Volume 25, Number 4 (December), S. 470-484
- Ospina, S.; Diaz, W.; O'Sullivan, J.F. (2002): Negotiating Accountability: Managerial Lessons from Identity-Based Nonprofit Organizations, in: *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Volume 31, Number 1 (March), S. 5-31
- Pearce, J.L. (1983): Job Attitude and Motivation Differences Between Volunteers and Employees from Comparable Organizations, in: *Journal of Applied Psychology*, Volume 68, Issue 4, S. 671-691
- Pfaffenzeller, H. (1999): *Erfolgsfaktoren für autonome Kulturinitiativen*, Diplomarbeit, Wirtschaftsuniversität Wien
- Pfeffer, J. (1981): *Power in Organizations*, Pitman, Marshfield
- Pfeffer, J. (1992): *Managing with Power*, Harvard Business School Press, Boston
- Pfeffer, J.; Salancik, G.R. (1978): *The External Control of Organizations*, Harper&Row, New York
- Philipson, T.J.; Posner, R.A. (2001): *Antitrust and the Not-For-Profit Sector*, NBER Paper No. 8126

-
- Pons (1994): Globalwörterbuch Englisch-Deutsch, 1. Auflage, ÖBV, Wien
- Powell, W.W. (Hrsg.) (1987): The Nonprofit Sector, Yale University Press, New Haven
- Prändl, F. (2002): Vereinsgesetz 2002 – Gesetzesausgabe mit Mustersatzung, WUV, Wien
- Prigge, S. (1999): Corporate Governance, in: Die Betriebswirtschaft, 59. Jg., Ausgabe 1, S. 148-151
- Rajan, R.G.; Zingales, L. (1997): The Tyranny of the Inefficient: An Enquiry Into the Adverse Consequences of Power Struggles, NBER Paper No. 5396
- Rajan, R.G.; Zingales, L. (1998): Power in a Theory of the Firm, NBER Paper No. 6274
- Rajan, R.G.; Zingales, L. (1999): The Tyranny of Inequality, CRSP Working Paper No. 423
- Rajan, R.G.; Zingales, L. (2000): The Governance of the New Enterprise, NBER Paper No. 7958
- Rajan, R.G.; Zingales, L. (2001): The Influence of the Financial Revolution on the Nature of Firms, CRSP Working Paper No. 525
- Raschauer, B. (1998): Allgemeines Verwaltungsrecht, Springer, Wien
- Raven, B.H. (1992): A Power/Interaction Model of Interpersonal Influence: French and Raven Thirty Years Later, in: Journal of Social Behaviour and Personality, Volume 7, Number 2, S. 217-244
- Richter, R.; Furubotn, E.G. (1999): Neue Institutionenökonomik, 2. Auflage, Mohr-Siebeck, Tübingen
- Rose-Ackerman, S. (Hrsg.) (1986): The Economics of Nonprofit Institutions, Oxford University Press, New York
- Rose-Ackerman, S. (1996): Altruism, Nonprofits and Economic Theory, in: Journal of Economic Literature, Volume 34, Number 2 (June), S. 701-728
- Rose-Ackerman, S. (1997): Altruism, Ideological Entrepreneurs and the Non-Profit-Firm, in: Voluntas, Number 8, Issue 2, S. 120-134
- Ross, S.A. (1973): The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem, in: The American Economic Review Papers and Proceedings, Volume 63, Number 2 (May), S. 134-139

-
- Rousseau, D.M. (1990): New Hire Perceptions of Their Own and Their Employer's Obligations: A Study of Psychological Contracts, in: Journal of Organizational Behaviour, Volume 11, Issue 5, S. 389-400
- Rowley, T. J. (1997): Moving Beyond Dyadic Ties: A Network Theory of Stakeholder Influences, in: Academy of Management Review, Volume 22, Number 4, S. 887-910
- Rudney, G. (1987): The Scope and Dimensions of Nonprofit Activity, in: Powell, W.W. (Hrsg.) (1987): The Nonprofit Sector, Yale University Press, New Haven, S. 55-66
- Rutherford, M. (1996): Institutions in Economics: The Old and the New Institutionalism, Cambridge University Press, Cambridge
- Sacconi, L. (1999): Codes of Ethics as Contractarian Constraints on the Abuse of Authority with Hierarchies: A Perspective from the Theory of the Firm, in: Journal of Business Ethics, Volume 21, Issue 2, S. 189-202
- Saidel, J.R.; D'Aquanni, A.M. (1999): Expanding the Governance Construct: Functions and Contributions of Nonprofit Advisory Groups, Nonprofit Sector Research Fund Working Paper No. 99-002, The Aspen Institute, University of New York
- Saidel, J.R.; Harlan, S. (1998): Contracting and Patterns of Nonprofit Governance, in: Nonprofit Management and Leadership, Volume 8, Number 3 (Spring), S. 243-259
- Salamon, L.M.; Anheier, H.K. (1996): The Emerging Nonprofit Sector, Manchester University Press, Manchester
- Salamon, L.M.; Anheier, H.K. (Hrsg.) (1997): Defining the Nonprofit Sector: A Cross National Analysis, Manchester University Press, Manchester
- Sargeant, A. (2001): Relationship Fundraising – How to Keep Donors Loyal, in: Nonprofit Management and Leadership, Volume 12, Number 2 (Winter), S. 177-192
- Schaad, M. (1995): Nonprofit-Organisationen in der ökonomischen Theorie: Eine Analyse der Entwicklung und der Handlungsmotivation der Freien Wohlfahrtspflege, DUV, Wiesbaden
- Scherhak, H.; Rauscher, C.; Hinterleitner, J. (2002): Vereine, Manz, Wien
- Schmidt, R.H. (1997): Corporate Governance: The Role of Other Constituencies, Working Paper Series: Finance & Accounting, Working Paper Number 3, Johann Wolfgang Goethe – Universität, Frankfurt/Main
- Schulze, M. (1997): Profit in der Nonprofit-Organisation, DUV, Wiesbaden

-
- Schwartz, A. (1998): Incomplete Contracts, in: Newman, P. (Hrsg.) (1998): The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law, Volume 2, Macmillan, London, S. 277-283
- Schwarz, P. (1996): Management in Nonprofit-Organisationen, 2. Auflage, Haupt, Bern/Wien
- Scott, K.E. (1998): Agency Costs and Corporate Governance, in: Newman, P. (Hrsg.) (1998): The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law, Volume 1, Macmillan, London, S. 26-30
- Scott, K.E. (1999): Institutions of Corporate Governance, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics, Volume 155, Number 1, S. 3-13
- Shafritz, J.M. (Hrsg.) (1998): The International Encyclopedia of Public Policy and Administration, Westview Press, Boulder/Oxford
- Shleifer, A.; Vishny, R.W. (1996): A Survey of Corporate Governance, NBER Paper No. 5554
- Simsa, R. (2001): Gesellschaftliche Funktionen und Einflussformen von Nonprofit-Organisationen, Lang, Frankfurt/Wien
- Simsa, R. (2002): NPOs und die Gesellschaft: Eine vielschichtige und komplexe Beziehung – Soziologische Perspektiven, in: Badelt, C. (Hrsg.) (2002): Handbuch der Nonprofit Organisation, 3. Auflage, Schäffer-Poeschel, Stuttgart, S. 129-152
- Sjöstrand, S.-E. (2000): The Organization of Nonprofit Activities, in: Voluntas, Volume 11, Number 3, S. 199-216
- Speckbacher, G. (1997): Shareholder Value und Stakeholder Ansatz, in: Die Betriebswirtschaft, 57. Jg., Ausgabe 5, S. 630-639
- Speckbacher, G. (2002): The Economics of Performance Management in Nonprofit Organizations, ARNOVA Paper
- Speckbacher, G. (2003): The Economics of Performance Management in Nonprofit Organizations, in: Nonprofit Management and Leadership, Volume 13, Number 3 (Spring), S. 267-281
- Steane, P. (2001): Governance: Convergent Expectations, Divergent Practices, in: Corporate Governance, Volume 1, Issue 3, S. 15-19
- Steinberg, R. (1987): Nonprofit Organizations and the Market, in: Powell, W.W. (Hrsg.) (1987): The Nonprofit Sector, Yale University Press, New Haven, S. 118-140

-
- Sternberg, E. (1997): The Defects of Stakeholder Theory, in: Corporate Governance, Volume 5, Number 1, S. 3-10
- Stigler, G.J.; Friedland, C. (1983): The Literature of Economics: The Case of Berle and Means, in: Journal of Law and Economics, Volume 26, Number 2 (June), S. 237-268
- Sudgen, R. (1984): Reciprocity: The Supply of Public Goods Through Voluntary Contributions, in: The Economic Journal, Volume 94, Issue 376, S. 772-787
- Trevino, L.K.; Weaver, G. (1999): The Stakeholder Research Tradition: Converging Theorists-Not Convergent Theory, in: Academy of Management Review, Volume 24, Number 2, S. 222-227
- Vartian, C. (2002): Vereinsrecht – Kommentar zum Vereinsgesetz, Verlag Österreich, Wien
- Vogl, M. (2002): VerG – Vereinsgesetz 2002, Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Wien
- Wagner, A. (2002): Der Nonprofit Sektor in der Schweiz, in: Badelt, C. (Hrsg.) (2002): Handbuch der Nonprofit Organisation, 3. Auflage, Schäffer-Poeschel, Stuttgart, S. 45-62
- Watts, A.D.; Edwards, P.K. (1983): Recruiting and Retaining Human Service Volunteers: An Empirical Analysis, in: Journal of Voluntary Action Research, Volume 12, S. 9-22
- Weber, M. (1946): Essays in Sociology, in: Gerth, H.; Mills, C.W. (Hrsg.) (1946): Character and Social Structure, Routledge&Kegan Paul, London
- Weber, M. (1978): Soziologische Grundbegriffe, 4. Auflage, Mohr, Tübingen
- Weisbrod, B.A. (1977): The Voluntary Nonprofit Sector, Heath, Lexington
- Weisbrod, B.A. (1986): Toward a Theory of the Voluntary Nonprofit Sector in a Three-Sector Economy, in: Rose-Ackerman, S. (Hrsg.) (1986): The Economics of Nonprofit Institutions, Oxford University Press, New York, S. 21-44
- Weisbrod, B.A. (1988): The Nonprofit Economy, Harvard University Press, Cambridge/Massachusetts
- Weisbrod, B.A. (1998): To Profit or Not to Profit – The Commercial Transformation of the Nonprofit Sector, Cambridge University Press, Cambridge
- Widmer, C. (1996): Volunteers With the Dual Roles of Service Provider and Board Member: A Case Study of Role Conflict, in: Organization Development Journal, Volume 14, Number 3 (Fall), S.54-61

-
- Wieland, J. (1999): Die Ethik der Governance, Metropolis, Marburg
- Williamson, O.E. (1971): The Vertical Integration of Production: Market Failure Considerations, in: The American Economic Review, Volume 62, Number 2 (May), S. 112-123, in: Williamson, O.E.; Masten, S.E. (Hrsg.) (1999): The Economics of Transaction Costs, Elgar, Cheltenham, S. 23-34
- Williamson, O.E. (1975): Markets and Hierarchies, The Free Press, New York
- Williamson, O.E. (1985): The Economic Institutions of Capitalism, The Free Press, New York
- Williamson, O.E. (1993): The Logic of Economic Organization, in: Williamson, O.E.; Winter, S.G. (Hrsg.) (1993): The Nature of the Firm - Origins, Evolution, and Development, Oxford University Press, New York, S. 90-116
- Williamson, O.E. (1996): The Mechanisms of Governance, Oxford University Press, New York
- Williamson, O.E. (1998): The Institutions of Governance, in: The American Economic Review, Volume 88, Number 2, S. 75-79
- Williamson, O.E. (1999): Credible Commitments: Using Hostages to Support Exchange, in: The American Economic Review, Volume 73, Number 4 (September), S. 519-540, in: Williamson, O.E.; Masten, S.E. (Hrsg.) (1999): The Economics of Transaction Costs, Elgar, Cheltenham, S. 129-150
- Williamson, O.E.; Masten, S.E. (Hrsg.) (1999): The Economics of Transaction Costs, Elgar, Cheltenham
- Williamson, O.E.; Winter, S.G. (Hrsg.) (1993): The Nature of the Firm - Origins, Evolution, and Development, Oxford University Press, New York
- Wood, M.M. (1992): Is Board Behaviour Cyclical?, in: Nonprofit Management and Leadership, Volume 3, Number 2 (Winter), S. 139-163
- Young, D.R. (1986): Entrepreneurship and the Behaviour of Nonprofit Organizations: Elements of a Theory, in: Rose-Ackerman, S. (Hrsg.) (1986): The Economics of Nonprofit Institutions, Oxford University Press, New York, S. 161-184
- Young, D.R. (2000): Alternative Models of Government-Nonprofit Sector Relations: Theoretical and International Perspectives, in: Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, Volume 29, Number 1 (March), S. 149-172
- Young, D.R. (2002): The Influence of Business on Nonprofit Organizations and the Complexity of Nonprofit Accountability, in: American Review of Public Administration, Volume 32, Number 1 (March), S. 3-19

Zald, M.N. (1970): *Power in Organizations*, Vanderbilt University Press, Vanderbilt

Zamagni, S. (Hrsg.) (1995): *The Economics of Altruism*, Elgar, Aldershot

Zingales, L. (1998): *Corporate Governance*, in: Newman, P. (Hrsg.) (1998): *The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law*, Volume 1, Macmillan, London, S. 497-503

Zingales, L. (2000): *In Search of New Foundations*, NBER Paper No. 7706

Abbildungsverzeichnis

| | | |
|----------|---|-----|
| Abb. 1: | Entwicklungsstränge der Neuen Institutionenökonomik | 18 |
| Abb. 2: | Aufbau des Kapitels „Corporate Governance“ | 21 |
| Abb. 3: | Tätigkeitsfelder von NPOs | 71 |
| Abb. 4: | Definitionsgruppen von NPOs | 74 |
| Abb. 5: | Theorien der NPOs | 79 |
| Abb. 6: | Ansätze der NPO-Governance | 97 |
| Abb. 7: | Ökonomische Ansätze der NPO-Governance | 98 |
| Abb. 8: | Überblick über die analytischen, prozessorientierten Ansätze | 114 |
| Abb. 9: | Grundstruktur der Modellentwicklung | 142 |
| Abb. 10: | Das Governance-Netzwerk als Analysemodell | 161 |
| Abb. 11: | Kontinuum der Spender-Motive | 175 |
| Abb. 12: | Ergebnisse der idealtypischen Machtanalyse | 181 |
| Abb. 13: | Klassifizierung der Stakeholder nach der Explizität ihrer Ansprüche... .. | 185 |
| Abb. 14: | Idealtypische „Key-Stakeholder“ von NPOs | 189 |
| Abb. 15: | Das Governance-Netzwerk als Aktionsmodell | 207 |