

Die zivilgesellschaftliche Bewältigung von Unsicherheit

Private Nonprofit Organisationen als Akteure in komplexen Infrastrukturfeldern

Beitrag zur 5. Tagung „Recht und Ökonomik des Dritten Sektors“ 2013

In diesem Diskussionsbeitrag wird die These vertreten, dass sich das Auftreten zivilgesellschaftlich verankerter Leistungsanbieter im Infrastrukturbereich über die bewährten Erklärungen von Markt- bzw. Staatsversagen hinaus wesentlich auf gesellschaftliche Verunsicherung zurückführen lässt: Nonprofit-Organisationen (NPO) in der Rechtsform des Vereins, der gemeinnützigen Stiftung oder der Genossenschaft sind in besonderer Weise dazu geeignet, kollektive Verunsicherung zu absorbieren und Vertrauen in den Austauschbeziehungen zwischen den Marktpartnern zu erhalten. Das gelingt ihnen aufgrund der typischen Merkmale der basisdemokratischen Willensbildung, des Einbezugs breitgefächelter Interessen und der lokalen Verankerung. Das sind Voraussetzungen für den Aufbau von Vertrauen auf Seiten aktueller und potenzieller Leistungsnutzer. Mit der erfolgreichen Überwindung von Verunsicherung ist der Wettbewerbsvorteil allerdings gefährdet, und die spezifischen Legitimierungsgrundlagen von NPO sind in Frage gestellt.

1. Eingangsbeispiel: Unruhe in der Energiewirtschaft

„Der Wutbürger André Tesch wohnt im Paradies. Wälder, Auen, Wiesen: Das Privatgrundstück des Anwalts nahe der schleswig-holsteinischen Kreisstadt Heide liegt mitten in der freien Natur. Und mitten in der deutschen Energiewende“ (Ankenbrand & Kremer 2013).

Die deutsche Wutbürgerwelle, ursprünglich in Gang gesetzt durch die heftigen Auseinandersetzungen um die Neugestaltung des Stuttgarter Hauptbahnhofs hat offensichtlich die Energiewirtschaft erreicht. Folgt man der zitierten Reportage, so müssen Bundesregierung und Energiewirtschaft gerade feststellen, dass sich in vielen Regionen Deutschlands Widerstand gegen den Ausbau des Energieversorgungsnetzes formiert, obwohl zusammen mit dem Konzept der Bürgerdividende auch gleich ein vermeintlich attraktiver ökonomischer Anreizmechanismus installiert wurde. Gleichzeitig kündigt eine zweite Welle gerade an, die bestehenden Strukturen der Energiewirtschaft zu unterspülen: Seit mehreren Jahren nimmt die Zahl an überwiegend regionalen Energiegenossenschaften kontinuierlich zu. Nach Studien des DGRV, dem grössten deutschen Genossenschaftsverband, gab es 2012 in Deutschland rund 650 Genossenschaften mit geschätzten 130'000 Mitgliedern (DGRV 2013). Welcher Zusammenhang lässt sich zwischen diesen beiden Wellen herstellen?

Die Energieversorgung durchläuft gerade in Deutschland einen grundlegenden Wandel durch die im internationalen Vergleich besonders ausgeprägte öffentliche Förderung für die Nutzung erneuerbarer Energiequellen. Ob die Ablösung von Erdöl-, Erdgas- und Atomnutzung aber auch wirklich in dem erhofften Ausmaß gelingt, ist unsicher. Das betrifft die Politik wie die Wirtschaft, nicht zuletzt ist aber auch für den einzelnen Bürger ungewiss, welche Konsequenzen dieser Wandel für ihn und sein Lebensumfeld hat und welche Zumutungen er auf sich nehmen muss. Da der Ausbau der alternativen Energieerzeugung schneller vorangeschritten ist, als das Transportwegenetz für eben dieses zusätzliche Angebot, werden nun besondere Anstrengungen unternommen, dieses Defizit durch die Errichtung weiterer Stromleitungen auszugleichen. *„Bald könnte hinter Teschs Haus ein 80 Meter hoher Stahlmast gen Himmel ragen, der 380-Volt-Stromkabel zu tragen hat. Über eine Strecke von 150 Kilometern soll der Strom, den die Windräder an der Nordseeküste erzeugt haben, gen Süden fließen. Tesch mag das nicht. Er will keine Leitungen hinterm Haus.“* In der Erwartung, dass der beschleunigte Ausbau der Stromtrassen erhebliche lokale Widerstände erzeugen werde, setzen Politik und Energiewirtschaft auf ökonomische Anreize. Dabei werden Betroffene zu Beteiligten gemacht, indem ihnen die Möglichkeit geboten wird, über eine eigene finanzielle Beteiligung am Ausbauprojekt einen persönlichen Gewinn zu erzielen. Das mit dem Ausbau beauftragte Unternehmen Tennet hat im vorliegenden Fall ein entsprechendes Angebot entwickelt: *„‘Liebe Anwohner’, schrieb Tennet, ‚gemeinsam die Energiewende umzusetzen heißt auch, gemeinsam davon zu profitieren.‘ Deshalb habe der Konzern eine Anleihe aufgelegt, ‚mit der Sie sich direkt an der Erweiterung des deutschen Energienetzes finanziell beteiligen und von attraktiven Renditemöglichkeiten profitieren können‘. Fünf Prozent pro Jahr soll es geben, deutlich mehr, als sichere Anlagen derzeit an Zinsen abwerfen.“*

Für eine abschließende Beurteilung dieses Investitionsmodells ist es noch zu früh. Allerdings fällt auf, welches Misstrauen die Autoren und die von ihnen befragten Experten ihm entgegen bringen. Es scheint, dass sich kollektive Unsicherheit nicht so ohne weiteres mit wirtschaftlichen Anreizen überdecken lässt. Der Ausbau der Stromtrassen erfolgt zentral gesteuert, getragen und bürokratischer Sachlogik, ergänzt durch einen ebenso zentralistisch gedachten Marktmechanismus. Mit der Energiegenossenschaft steht ihm ein dezentral wachsender Ansatz gegenüber, der wirtschaftliches Erfolgsstreben lokal und zivilgesellschaftlich verankert. In dieser Kombination sind Organisationen insbesondere in Zeiten der Unsicherheit durchsetzungsfähig und die Wahl der genossenschaftlicher Rechtsform ein Wettbewerbsvorteil im Bemühen um Legitimität (Suchman 1995; Gmür & Lichtsteiner 2010). Es ist wohl kein Zufall, dass die Genossenschaft als Idee gerade in diesem Bereich eine lange vermisste Wiederbelebung erfährt. Hingegen ist in anderen Bereichen, in denen Genossenschaften über viele Jahre hinweg eine zentrale Rolle spielten (Landwirtschaft, Wohnungsbau, Handel, Kreditgewerbe), immer wieder von einer Krise der Genossenschaft die Rede. Ohne ein Minimum an gesellschaftlicher Verunsicherung ist die zivilgesellschaftlichste unter allen Formen des Wirtschaftsbetriebs nicht die optimale Lösung. Ihr Potenzial zur lokalen Verankerung bringt ohne diese Voraussetzung nicht den Vorteil eines überdurchschnittlichen Vertrauens von Seiten der Kunden und

weiterer Interessengruppen, der auf der anderen Seite die Gefahr von Effizienzverlusten durch die komplexe Entscheidungsfindung und –durchsetzung ausgleichen könnte.

2. Das Vier-Sektoren-Modell organisierter Leistungserbringung

Das Eingangsbeispiel aus der Energiewirtschaft soll hier stellvertretend für eine ganze Reihe weiterer Bereiche der öffentlichen Infrastruktur stehen (insbesondere Verkehr, Entsorgung, Gesundheit, Bildung oder Sicherheit), in denen verschiedenartige Akteure tätig sind und eine mehr oder wenig aufgeregte Diskussion darüber stattfindet, welche Ziele dabei im Vordergrund stehen sollen und welche Formen der Organisation und Leistungserstellung erwünscht sind (vgl. dazu auch die Studie über neue soziale Bewegungen in Deutschland von Walter et al. 2013).

Die Bereitstellung von Infrastrukturen für ein Gemeinwesen kann idealtypisch auf vier unterschiedlichen Wegen erfolgen:

- durch staatliche Hoheitsakte, wobei das Leistungsangebot politisch ausgehandelt und anschliessend in durch eine Verwaltungseinheit oder in einem spezifizierten Leistungsauftragsverhältnis durch Dritte erbracht wird.
- durch privatwirtschaftliche Unternehmen unter Wettbewerbsbedingungen, wobei sich das Art um Umfang des Leistungsangebots emergent aus Angebots-Nachfrage-Gleichgewichten ergibt. Der Staat setzt dafür allenfalls einen allgemeinen Rahmen für die wirtschaftliche Betätigung zur Moderierung der Wettbewerbsintensität, ohne aber die gewünschten Ergebnisse zu spezifizieren.
- durch freiwillige Vereinigungen, die zivilgesellschaftliches Engagement bündeln und sich aus einem Mix von Geld- und Zeitspenden, öffentlichen Beiträgen und Leistungsentgelten unterhalb von Marktpreisen finanzieren. Das Leistungsangebot ergibt sich aus dem Umfang und den Prioritäten zivilgesellschaftlicher Anliegen. Der Staat setzt wiederum nur einen allgemeinen Rahmen, der die zivilgesellschaftlichen Organisationen handlungsfähig macht, und er kann ihre Entfaltung subventionieren oder sie steuer- oder wettbewerbsrechtlich begünstigen.
- auf Selbstversorgungsbasis durch Familien oder lokale Clans (z.B. Stadtteilgemeinschaften). Hier ergibt sich das Leistungsangebot aus der Summe lokaler Bedarfslagen und lokaler Ressourcenbestände.

In der Realität trifft man Idealtypen in Reinform neben Mischformen an, und im Zeitverlauf ist in einzelnen Feldern der Infrastrukturbereitstellung auch eine Verschiebung in der Gewichtung der Idealtypen beobachtbar, wie die folgenden Beispiele illustrieren: (1) Die Energieversorgung wurde in vielen Ländern aus der staatlichen Aufsicht in die marktwirtschaftliche Selbstregulierung entlassen; dass nun Energiegenossenschaften wachsenden Anteil gewinnen deutet auf eine leichte Verlagerung in Richtung einer zivilgesellschaftlichen Organisation. (2) Die traditionell in der Familie verankerte Betreuung hilfsbedürftiger Angehöriger verlagerte sich in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts im Zuge des sozialstaatlichen Ausbaus und der anschliessenden Kommerzialisierung, während jüngste

Formen genossenschaftlicher Wohngemeinschaften sich im Übergang von Clan und Zivilgesellschaft bewegen.



Nonprofit-Organisationen, die Infrastrukturdienstleistungen erbringen, sind nicht vollumfänglich der Sphäre der freiwilligen Vereinigungen zuzurechnen, aber sie weisen in aller Regel Charakteristika auf, die sie solchen ähnlich erscheinen lassen:

- die Wahl der Rechtsform (als Verein oder Stiftung, seltener als Genossenschaft, gemeinnützige Aktiengesellschaft oder GmbH) in Verbindung mit der Verpflichtung auf nicht-gewinnorientierte Aktivitäten,
- Leitungsgremien, die mit Blick auf eine möglichst breite gesellschaftliche Verankerung zusammengesetzt sind und deshalb überdurchschnittlich divers mit Blick auf die Repräsentationsfunktion zusammengesetzt sind,
- Basisdemokratische Willensbildungsprozesse unter Einbezug eines breiten Kreises von Interessengruppen und einer Mehrheitsbildung nach Köpfen (und nicht Kapitalanteilen),
- die Abstützung auf ehrenamtlichem Engagement,
- die Finanzierung in Teilen durch öffentliche Subventionen oder private Zuwendungen.
- Die Priorisierung professioneller, karitativer oder solidarischer Werthaltungen gegenüber dem wirtschaftlichen Erfolg der Organisation.

Infrastrukturdienstleister mit einem zivilgesellschaftlichen Kern freiwilliger Vereinigungen, weisen darüber hinaus aber in aller Regel auch Merkmale staatlicher oder marktwirtschaftlicher Organisationen auf, je nachdem in welchem Umfang sie staatliche Vorgaben erfüllen müssen bzw. wie sie auf privatwirtschaftliche Unternehmen als tatsächliche oder potenzielle Wettbewerber reagieren (Gmür 2014). Als staatsnahe Organisationen übernehmen sie beispielsweise bürokratische Organisationsprinzipien, während sie als markt-nahe Organisationen eher leistungsorientierte Beschäftigungsverhältnisse implementieren werden.

Wie lässt sich aber erklären, dass Nonprofit-Organisationen bei einer Auslagerung traditionell staatlicher Aufgaben oder in direktem Wettbewerb zu gewinnorientierten Betrieben im Bereich der Infrastruktur eine Rolle übernehmen?

3. Ökonomische Theorien zur Erklärung von NPO Wettbewerbsvorteilen

Nachfrageorientierte Theorien zur Erklärung des Dritten Sektors bzw. der Wettbewerbsvorteile seiner Organisationen setzen traditionell an den Erklärungsmustern des Marktversagens (Hansmann 1980; Ben-Ner & Gui 2003) oder des Staatsversagens (Weisbrod 1988) an. Private Nonprofit-Organisationen gelten als in besonderem Maße dazu prädestiniert, Probleme jenseits vielversprechender Gewinnchancen bzw. politischer Mehrheiten zu bearbeiten, wenn schon nicht abschließend zu lösen (Seibel 1988). Aufgrund ihrer fehlenden Gewinnorientierung genießen profitieren sie einem überdurchschnittlichen Vertrauen von Seiten der Leistungsnehmer, weil sich in Abwesenheit des Gewinnerzielungsopportunismus professionelle Normen, die eine hohe Leistungsqualität gewährleisten, in der Leistungserbringung durchsetzen (Pauly & Redisch 1973). Dieser Wettbewerbsvorteil kommt insbesondere dann zum Tragen, wenn Informationsasymmetrien (sowohl auf Seiten der Leistungserbringer, als auch Seiten der Leistungsnutzer) oder Monopolsituationen bestehen, wenn der Zugang auch unter Inkaufnahme von Trittbrettfahrens offengehalten werden soll, oder wenn über den ökonomischen Nutzen hinaus andere Bedürfnisse im Vordergrund stehen, deren Erfüllung durch eine ökonomische Gegenleistung entwertet werden (z.B. Geselligkeit). Einen Überblick darüber, worauf in diesen Fällen der Wettbewerbsvorteil von zivilgesellschaftlich verankerten Organisationen besteht, gibt Tabelle 1.

Tab. 1: Begründung von NPO Wettbewerbsvorteilen (in Anlehnung an Ben-Ner & Gui (2003))

Ausgangsproblem:	Beispiel:	Problem:	Lösung durch NPO:
Informationsasymmetrie zugunsten der Dienstleister	Altenpflege, Flüchtlingsbetreuung	Wie erkenne ich zuverlässige Leistungsanbieter?	Professionalismus im Leitbild verankert
Informationsasymmetrie zugunsten der Nutzer	CarSharing	Wie kann ich sicherstellen, dass die Nutzer das Angebot nicht übermäßig ausbeuten?	Wertebindung der Organisationsmitglieder
Monopolstellung der Anbieter	Energieversorgung, Öffentlicher Verkehr	Wie wird eine ausreichende und preisgünstige Verteilung gesichert?	Uneigennützige Übernahme von Verantwortung
Ausschluss von Nichtzahlern nicht erwünscht	Kunst, Bildung	Wie sichere ich das Angebot trotz Trittbrettfahrerproblem?	Uneigennütziges oder ehrenamtliches Engagement
Geselligkeitsbedürfnisse („relational goods“)	Begegnungsstätten	Wie wird das Bedürfnis nach Zuwendung erfüllt?	Uneigennützige Wertschätzung und Anteilnahme

Eine besondere Bedeutung wird dem Problem der Informationsasymmetrie bei Vertrauensgütern zugesprochen: Wenn die Nutzer damit rechnen müssen, vom Leistungserbringer in seinem opportunistischen Streben übervorteilt zu werden, treffen sie ihre Entscheidungen unter Einbezug von Faktoren, die Vertrauenswürdigkeit signalisieren. Im Falle

privater Leistungsanbieter kann dies über persönliche Beziehungen oder über ein vertrauenswürdiges Leitbild geschehen, das professionelle oder karitative Werte über den wirtschaftlichen Erfolg stellt. Wie sich empirisch zeigt, erweisen sich diese theoretisch plausiblen Vorteile allerdings nicht unter allen Bedingungen als wirksam. So ergab eine Befragung von Familienangehörigen über ihre Wahlentscheidungen zwischen kommunalen, gewinnorientierten und freigemeinnützigen Pflegeeinrichtungen im amerikanischen Bundesstaat Minnesota (Ben-Ner & Mandic 2009), dass fast 25% der Personen, die Frage nach dem Status der gewählten Pflegeeinrichtung gar nicht beantworten konnten und weitere 45% eine falsche Antwort gaben. Somit waren sich nur 30% der Befragten über den tatsächlichen Status im Klaren, wobei sich auch bei diesen Befragten kein Hinweis auf einen prinzipiellen Wettbewerbsvorteil von Nonprofit-Organisationen zeigte. Selbst wenn eine Informationsasymmetrie zulasten der Leistungsempfänger besteht, bedeutet dies noch nicht, dass diese sich dementsprechend rational verhalten und sich für einen Leistungsanbieter entscheiden, der dies aufgrund seiner organisationalen Zielfunktion nicht zu seinen Gunsten ausnutzen wird. Offensichtlich muss über die Informationsasymmetrie hinaus auch eine starke Verunsicherung auf Seiten der Nutzer vorliegen, die sie dazu antreibt zwischen Organisationen mit unterschiedlicher Vertrauenswürdigkeit verhaltenswirksam zu unterscheiden.

Wo die Nutzer bei der Leistungserstellung unbeobachtet mitwirken, liegt ein Problem der Informationsasymmetrie zulasten der Leistungserbringer vor. Das klassische Beispiel ist die Versicherung in der Rechtsform eines Versicherungsvereins auf Gegenseitigkeit (u.a. in Deutschland oder Österreich) oder einer Genossenschaft (in der Schweiz). Im Infrastrukturbereich lässt sich die organisierte Fahrzeugüberlassung durch Autovermietungs- oder Carsharing-Organisationen darauf anwenden (vgl. dazu Suter & Gmür 2013), bei denen der Nutzer mitentscheidet, in welchem Zustand in puncto Sauberkeit er das Fahrzeug zurückgibt. Zivilgesellschaftlich verankerte Leistungsanbieter sind nicht nur besser in der Lage, lokale Risikolagen besser abzuschätzen (vgl. dazu Adams et al. 2011 am Beispiel schwedischer Sach- und Feuerversicherungen), sondern es gelingt ihnen auch besser, die Nutzer zur solidarischen Mitwirkung bei der Aufrechterhaltung des Vermietbetriebs anzuhalten und somit die Wartungskosten niedrig zu halten. Vermutlich ist die Bereitschaft, eine Solidargemeinschaft ebenfalls mit dem Ausmaß an gesellschaftlicher Verunsicherung verknüpft.

Neben der Informationsasymmetrie ist das Vorliegen einer Monopolsituation ein dritter Faktor, der potenziell vertrauskritisch ist und aus dem sich ein Wettbewerbsvorteil ableiten lässt: Im Energie- oder Verkehrsbereich besteht die Wettbewerbssituation gegenüber dem Staat oder einen anderen Konzessionsgeber, die eine Wahlentscheidung darüber treffen, wer in diese attraktive Monopolistenlage gebracht wird. Unterstellt wird, dass Nonprofit-Organisationen diese Lage aufgrund des eingeschränkten Gewinnerzielungsinteresses dieser Monopollage im Sinne eines Allgemeininteresses besser gerecht werden als kapitalrentabilitätsgetriebene Unternehmen. Vermutlich verstärkt sich dieser Wettbewerbsvorteil, wenn zum Misstrauen gegenüber dem eigennützigen Opportunismus auch noch eine gesellschaftliche Unsicherheit über die Ziele und Arbeitsprinzipien im betreffenden Infrastrukturpolitikfeld hinzutritt.

Möglicherweise lässt sich auch bei den letzten beiden Erklärungsfaktoren für die spezifische Attraktivität von NPO nach Ben-Ner & Gui (2003) ein Zusammenhang zu gesellschaftlicher Verunsicherung konstruieren; dieser erscheint hier allerdings weniger naheliegend und wird deshalb nicht weiter verfolgt.

4. Gesellschaftliche Verunsicherung als Ausgangslage für die Begünstigung von NPO als Infrastrukturdienstleister

Evers und Nowotny (1987) haben in ihren Untersuchungen zum gesellschaftlichen Umgang mit Unsicherheit am Beispiel der Armutsdebatte im 19. Jahrhundert und der Auseinandersetzung um die Kernenergienutzung in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts gezeigt, wie sich in Gesellschaften der Übergang von kollektiver Problemverdrängung zu Problembearbeitung vollzieht: Was passiert in Gesellschaften, die sich mit kollektiv verunsichernden Problemen auseinandersetzen müssen? Wie bewältigen sie die daraus resultierende Verunsicherung (vgl. dazu auch Evers 1993; Nowotny 1993)?

Für die beiden Forscher ist Unsicherheitsbewältigung das Ergebnis eines Diskurses über kollektive Verunsicherung. Kollektive Verunsicherung besteht dann, wenn eine große Zahl von Individuen verunsichert ist und sie sich darüber gegenseitig austauschen. Unsicherheitsbewältigung besteht darin, durch geeignete Institutionen neue Sicherungen aufzubauen (Evers & Nowotny 1987, S. 20). Verunsicherung ist dabei allgegenwärtig. Sie resultiert daraus, daß die alltäglichen Routinen und Überzeugungen plötzlich in Frage gestellt werden: *„Es sind die kleinen und die großen Überraschungen, die uns plötzlich und unerwartet konfrontieren mit einer Welt, die anders ist, als wir angenommen hatten, egal, ob sie sich letztlich als erfreulich oder unerfreulich für uns herausstellten, egal, wie wir sie letztlich bewältigen werden. Sie verlangen unsere Aufmerksamkeit, verursachen uns Freude oder Schmerz, zwingen uns zu Auseinandersetzungen mit unseren Annahmen, Hoffnungen, Erwartungen, Befürchtungen“* (a.a.O., S. 17).

Evers & Nowotny (1987, S. 21ff.) unterscheiden zwei Arten von Verunsicherung, wie sie sowohl individuell als auch kollektiv auftritt:

- Verunsicherung der ‚Außengaranten menschlicher Sicherheit‘ durch exogene Ereignisse, wie Naturkatastrophen oder Kriege. Diese Garanten sind Institutionen der Sicherheitsbildung, also beispielsweise das Sicherheitsmonopol des Staates sowie Verträge, die das Individuum mit anderen Individuen oder Organisationen (z.B. Versicherungsunternehmen) schließt. Sie können eine dem einzelnen ein Gefühl der Geborgenheit vermitteln.
- Verunsicherung der ‚Innengaranten menschlicher Sicherheit‘, die Gesamtheit aller Überzeugungen darüber, dass die Welt in Ordnung ist (z.B. das Grundvertrauen in öffentliche Institutionen oder der Fortschrittsglauben, dass die Zukunft eine ausschließlich positive Erweiterung bekannter Chancen und materiellen Wohlstands verspricht).

Außen- wie Innengaranten konstituieren demnach ein sowohl individuelles als auch kollektives Sicherheitsgefühl, die Überzeugung von Versicherheit. Außengaranten kristal-

lisieren sich in den Institutionen der sozialen Sicherung im weitesten Sinne aus. Innen-
garanten drücken sich in Selbstsicherheit aus, einer „*Sicherheit im Sinn von Orientierung,
der gefestigten eigenen sozialen Identität und der sozialen Kompetenz, die es den Men-
schen ermöglicht, jeweils spezifische kompensatorische Strategien im Umgang mit
Unsicherheit sowohl auf individueller Ebene wie auch in zwischenmenschlichen Beziehun-
gen zu entwickeln.*“ (a.a.O., S. 61).

Evers & Nowotny verstehen Selbstsicherheit eine sozialisierte Ausstattung. Sie wird in
der sozialen Interaktion erworben und ist deshalb auch weniger als Symptom individueller
Konstitution zu verstehen, als vielmehr als ein Anzeichen für soziale Verhältnisse. Selbst-
sicherheit in diesem Sinn ist zudem Voraussetzung dafür, dass die bestehenden Außen-
garantien überhaupt wirksam werden können: Wo keine Selbstsicherheit besteht, stoßen
institutionalisierte Systeme der sozialen Sicherung ins Leere, weil sie keine vorrangigen
Bedürfnisse befriedigen (S. 28f.). Das zeigt sich insbesondere bei Risiken, die aufgrund
ihres außerordentlichen Gefahrenpotentials überhaupt nicht mehr ausreichend versicher-
bar sind. Es kann sogar zu einem Sicherheitsparadoxon kommen: „*Ein Mehr an Außen-
garanten der Sicherheit kann offenbar dazu führen, dass verbleibende oder neu hinzu-
kommende Unsicherheiten weniger toleriert werden. Doch der Umkehrschluss ist nicht
zulässig: Es trifft nicht zu, dass Mangel an sichernden Vorkehrungen, an Absicherungen
und an Versicherungen, jene offenbar so positiv besetzte 'Risikofreudigkeit' einleiten, die
dazu beitragen soll, inflexibel gewordene Strukturen aufzubrechen*“ (S. 61). Dieses
Paradoxon wird dadurch erklärt, dass neue Außengaranten Erwartungen schaffen, welche
die soziale Identität der Person formen und Verunsicherung erzeugen, sobald neue Brüche
wahrgenommen werden.

Die verschiedenen Elemente fügen Evers & Nowotny nach einer Analyse gesellschaft-
licher Prozesse um die Handhabung des Armutsproblems und dem Problem technischer
Risiken in einem Modell zusammen. „*Die Suche nach neuen Sicherheiten schwankt [...] ständig zwischen zwei Polen: der Suche nach Rückversicherung, die Halt geben soll an
meta-sozialen Gewissheiten oder der Kraft des Faktischen, die ich zugleich der Gestaltbar-
keit entziehen, und der Suche nach Selbst-Sicherheiten, die auf einem Gewinn an sozialer
Kompetenz aufbauen und das Prinzip der Gestaltbarkeit von Gesellschaft unterstellen*“
(a.a.O., S. 298).

Ausgangspunkt ist eine Gesellschaft im Gleichgewichtszustand, die mit einem Problem
konfrontiert wird. Es handelt sich dabei in der Regel nicht um ein einmaliges Problem,
sondern eines, das sich schrittweise aufbaut, zu Beginn ignoriert wird, schließlich aber
unübersehbar wird: Armut in den Städten als Ergebnis von Industrialisierung und Land-
flucht bzw. Risiken durch immer größere und komplexere Produktionsanlagen.

In beiden historischen Fällen reagierte die Gesellschaft mit kollektiver kognitiver Vermei-
dung (vgl. Gmür 1996, S. 142ff.). Die Phänomene werden mit Hilfe meta-sozialer Ordnun-
gen als naturgegeben erklärt und damit vor einer Veränderung geschützt: Der Manches-
ter-Liberalismus, gepaart mit dem Sozialdarwinismus, deckte die Armutsproblematik
genauso wie Fortschrittsglaube und Technikbegeisterung aus den 60er Jahren technische
Risiken rechtfertigten. Evers & Nowotny bezeichnen dies als Rückversicherung.

Da sich das Problem jedoch weiter aufbaut und die Grenzen der meta-sozialen Ordnungen sprengt, kommt es zu kollektiver Verunsicherung, die die Selbstsicherheit der breiten Masse stückweise zersetzt. Das ist die Voraussetzung für die zur ‚Entdeckung der Gestaltbarkeit von Gesellschaft‘ führen:

- Im Kreis der besonders betroffenen Personen entwickeln sich Bestrebungen, die bestehenden Zustände zu verändern. Diese bündeln sich in mehr oder weniger formalisierten mitgliedschaftlichen Organisationen. Typische Beispiele von NPO, die aus einer solchen Lage heraus entstanden, sind Gewerkschaften, Bürgerinitiativen und Umweltverbände, aber auch selbstverwaltete Betriebe (vgl. Reiser & Gmür 2011).
- Die große Masse und die herrschenden Eliten geben schließlich ihre rückversichernden Überzeugungen auf und öffnen sich gegenüber den Aktivitäten der sich organisierenden Veränderungsbewegung. Dazu zählen sowohl karitative Einrichtungen zur Bekämpfung von Armutsphänomenen oder Reformen in den bürgerlichen Parteien als Reaktion auf die ausserparlamentarische Opposition oder erstarkende Umweltparteien im Beispiel der Atomenergiedebatte.

Evers & Nowotny nennen mit Blick auf die Armutsdiskussion die Institutionalisierung von sozialer Sicherung (gegen Krankheit, Unfall, Arbeitslosigkeit und Alter) als Reaktion der von einer zunehmend breiten Masse gestützten Elite im ausgehenden 19. Jahrhundert. Die Bewältigung der Verunsicherung durch Armut kam damit aus ihrer Sicht der 1980er Jahre zu einem vorläufigen Ende. Aus heutiger Perspektive kann man den Diskurs über neue Armut als Folge der deregulierten Arbeitsmärkte in Deutschland oder die Auseinandersetzung um die gesellschaftlich nicht mehr legitimierten Managerlöhne in großen Kapitalgesellschaften auch als ein Wiederaufflammen von bereits abgeschlossen geglaubten Auseinandersetzungen.

Die Diskussion um die Technikrisiken hält dagegen noch an. Der Reaktorunfall in Fukushima 2011 hat die bereits eingeleitete aber zwischenzeitlich gebremste Energiewende wieder neu angestoßen. Außerdem hat sich die gesellschaftliche Verunsicherung im Umgang mit den Risiken der wissenschaftlichen und technologischen Entwicklung in der Zwischenzeit auch auf Nachbarfelder ausgedehnt, beispielsweise die Gentechnologie.

Evers & Nowotny weisen in ihrer historischen Studie auch auf die wichtige Rolle hin, die neu gegründete zivilgesellschaftliche Organisationen mit sozialreformerischer bzw. Selbsthilfe-Orientierung dabei übernehmen. Im Umgang mit der städtischen Massenarmut als Folge von Industrialisierung und Landflucht sind neben den karitativen Vereinen die Gewerkschaften und die ihnen nahestehende Solidar- und Bildungswerke wichtige Akteure auf dem Weg zu einer Emanzipation und Absicherung der Industriearbeitnehmerschaft. Parallel dazu trug das Raiffeisen-Modell wesentlich dazu bei, der landwirtschaftlichen Bevölkerung in Deutschland Wege aus wirtschaftlicher Not und Abhängigkeit zu eröffnen. In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts lassen sich eine Reihe von Beispielen finden, in denen wirtschaftliche und gesellschaftliche Krisen in genossenschaftliche Gründungen oder Reformen mündeten: Als sich in den 1960er Jahren auf den lang

anhaltenden wirtschaftlichen Aufschwung der Nachkriegszeit eine Ernüchterung über dessen soziale Begleiterscheinungen breit machte, ging dies mit der Gründung von sogenannten selbstverwalteten Betrieben einher (Reiser & Gmür 2011). Deren Zielsetzung ist es bis heute, lokale Formen organisierter Arbeit zu schaffen, welche die darin Berufstätigen vor der Entfremdung in einer als grenzenlos empfundenen Wirtschaftsordnung bewahren. Auch die jüngste Zeit bietet Beispiele dafür, dass gesellschaftliche Sinnkrisen in eine Aktualisierung der Genossenschaftsidee mündeten: In der Folge der Krise im weltweiten Finanzsystem von 2009 wurden Stimmen laut, welche an die Stelle der global agierenden Großbanken den lokal verankerten Genossenschaftsbanken wieder stärkeres Gewicht einräumen wollten. Zeitgleich lässt sich beobachten, dass vor allem in Deutschland Genossenschaften im Bereich erneuerbarer Energien in Konkurrenz zu den traditionellen Energieversorgern entstanden sind. Auch hier positionieren sich die lokal verankerten Genossenschaften als Protagonisten der Energiewende und Gegenentwurf zu Großversorgern mit nationaler oder gar internationaler Präsenz und einem vermeintlich überholten Festhalten an tradierten Energiegewinnungsstrategien.

5. Zusammenfassung

Im Bereich der Infrastrukturdienstleistungen stehen Nonprofit-Organisationen (inklusive der zivilgesellschaftlich verankerten Genossenschaften) in einem potenziellen oder aktuellen Wettbewerb mit gewinnorientierten Unternehmen. Sie besitzen dabei einen Wettbewerbsvorteil der auf einem Vertrauensvorsprung beruht. Dieser Vertrauensvorsprung ergibt sich aus dem Zusammentreffen von zwei Ausgangsbedingungen: dem Vorliegen einer erheblichen Informationsasymmetrie oder einer Monopolsituation einerseits, und dem Vorliegen gesellschaftlicher Verunsicherung andererseits. Der letzte Faktor wurde bislang in der Theoriediskussion kaum beachtet, könnte aber zusätzliche Erklärung dafür liefern, wann Genossenschaften und Nonprofit-Organisationen sich gegenüber gewinnorientierten Kapitalgesellschaften ausbreiten und wann ihre Bedeutung auch wieder rückgängig ist. Wie die historische Betrachtung zeigt, spielen diese zivilgesellschaftlichen Organisation in Übergangsphasen der gesellschaftlichen Entwicklung eine wichtige Rolle, indem sie jenseits etablierter Strukturen Alternativen aufzeigen und Strukturveränderungen einleiten können. Trotz ihrer geringen ökonomischen und politischen Machtressourcen gelingt es ihnen, sich mit ihrem Vertrauensvorschuss zu etablieren und sich zumindest lokal festzusetzen. Ein aktuelles Anschauungsbeispiel liefert die derzeitige gesellschaftliche Diskussion um die Energiewende, in der die dominierenden überregionalen Energieversorger sich mit erheblichen Widerständen konfrontiert sehen, während lokale und regionale Energiegenossenschaften zunehmend an Bedeutung hinzugewinnen.

Literatur:

- Adams, M.; Andersson, L.-F.; Jia, J.Y. & Lindmark, M. (2011): Mutuality as a Control for Information Asymmetry: A Historical Analysis of the Claims Experience of Mutual and Stock Fire Insurance Companies in Sweden, 1889 to 1939. In: *Business History*, 53(7), S. 1074-1091.
- Ankenbrand, H. & Kremer, D. (2013): Alarm, Bürgerdividende! Ausbau der Stromtrassen. In: *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung* vom 21.07.2013, S. 19. (online abrufbar unter: www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/ausbau-der-stromtrassen-alarm-buergerdividende-12289120.html).
- Ben-Ner, A. & Gui, B. (2003): The Theory of Nonprofit Organizations Revisited. In: Anheier, H. & Ben-Ner, A. (Eds.): *The Study of the Nonprofit Enterprise: Theories and Approaches*. New York: S. 3-26.
- Ben-Ner, A. & Mandic, P.K. (2009): Does Ownership Matter in the Selection of Nursing Homes? Evidence from Consumer Surveys. Conference Paper for the Academy of Management Meeting 2009.
- DGRV e.V. (2013): *Energiegenossenschaften – Ergebnisse der Umfrage des DGRV und seiner Mitgliedsverbände im Frühsommer 2012*. Berlin. (online abrufbar unter: http://www.solarwirtschaft.de/fileadmin/media/pdf/DGRV_Umfrage_Energiegenossenschaften2013.pdf)
- Evers, A. (1993): Umgang mit Unsicherheit: Zur sozialwissenschaftlichen Problematisierung einer sozialen Herausforderung. In: Bechmann, G. (Hrsg.): *Risiko und Gesellschaft: Grundlagen und Ergebnisse interdisziplinärer Risikoforschung*. Opladen, S. 339-374.
- Evers, A. & Nowotny, H. (1987): *Über den Umgang mit Unsicherheit: Die Entdeckung der Gestaltbarkeit von Gesellschaft*. Frankfurt am Main.
- Gmür, M. (1996): *Normale Krisen: Unsicherheit als Managementproblem*. Bern/Stuttgart/Wien.
- Gmür, M. (2013): Die Krise als Chance – Genossenschaften aus der Perspektive des Freiburger Management-Modells für NPO. In: Brazda, J.; Dellinger, M.; Rößl, D. (Hrsg.): *Genossenschaften im Fokus einer neuen Wirtschaftspolitik. Bericht der XVII. Internationalen Genossenschaftswissenschaftlichen Tagung (IGT) 2012 in Wien*. Münster, S. 133-145.
- Gmür, M. (2014): Wieviel Zivilgesellschaft steckt in Ihrer NPO? Erscheint in: *Verbands-Management* 40(2).
- Gmür, M. & Lichtsteiner, H. (2010): Selbstregulierung statt Aufsicht – Mechanismen und Wirkungen am Beispiel von Governance Codes in Schweizer Nonprofit Organisationen? In: Schmidt-Trenz, H.-J. & Stober, R. (Hrsg.): *Jahrbuch Recht und Ökonomik des Dritten Sektors 2009/2010*. Baden-Baden, S. 59-72.
- Hansmann, H. (1980): The Role of Nonprofit Enterprise. In: *Yale Law Journal*, 89: S. 835-898.
- Nowotny, H. (1993): Die reine Wissenschaft und die gefährliche Kernenergie: Der Fall der Risikoabschätzung. In: Bechmann, G. (Hrsg.): *Risiko und Gesellschaft: Grundlagen und Ergebnisse interdisziplinärer Risikoforschung*. Opladen, S. 277-301.
- Pauly, M. & Redisch, M. (1973): The Nonprofit Hospital as a Physician's Cooperative. In: *American Economic Review*, 63(1): 87-99.
- Reiser, Hannes & Gmür, Markus (2011): Selbstverwaltete Betriebe zwischen Tradition und Markt – eine Untersuchung in der Region Basel. In: *Verbands-Management* 37(1), S. 18-29.
- Seibel, W. (1988): *Funktionaler Dilettantismus: Erfolgreich scheiternde Organisationen im "Dritten Sektor" zwischen Markt und Staat*. Baden-Baden.
- Suchman, M. C. (1995): Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches. In: *Academy of Management Review*, 20(3): 571-610.
- Suter, P. & Gmür, M. (2013): Mobility Car Sharing: An Evolving Co-operative Structure. In: Mazzarol, T. et al. (Eds.): *Research Handbook on Sustainable Co-operative Enterprise. Case Studies of Organizational Resilience in the Co-operative Business Model*. Cheltenham/Northampton MA, S. 301-326.
- Walter, F. et al. (2013): *Die neue Macht der Bürger: Was motiviert die Protestbewegungen?* BP-Gesellschaftsstudie. Reinbek bei Hamburg.
- Weisbrod, B.A. (1988): *The Nonprofit Economy*. Cambridge.